

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

„Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat“ (käsiraamat) on mõeldud abivahendiks kõikidele Eesti ametnikele, kes osalevad Euroopa Liidu (EL) otsustusprotsessis kas Eesti seisukoha kujundajatena ja esindajatena või on seotud ELi tasandil tehtud otsuste riigisisese rakendamisega.

Käsiraamatu esimene osa annab ülevaate olulisematest ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonidest, nende rollist ja ülesehitusest. Teine osa on pühendatud ELi õigussüsteemi põhimõtete selgitamisele. Kolmas peatükk kirjeldab Eesti seisukohtade kujundamisega seotud tööprotsesse. Neljas osa käsitleb ELi otsustusprotsessis osalemist, seda, kuidas kirjutada juhiseid ja aruandeid, ning annab praktilisi näpunäiteid, kuidas Eesti seisukohti paremini kaitsta, kuidas lahendada tõlkeprobleeme. Samuti on selles osas esitatud selgitused kohtumiste päevakorras esinevate mõistete ja eri reservatsioonide kohta. Viies osa käsitleb ametniku suhtlust meediaga. Kuues osa tutvustab dokumentide leidmist eri andmebaasidest ja nõudeid, mida peab teadma eri juurdepääsupiirangutega ELi dokumentide menetlemisel. Seitsmes osa selgitab ELi õiguse rakendamise üksikasju ning viimane osa käsitleb Eesti osalemist Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetluses.

Käsiraamatule on lisatud loetelu valdkondadest, kus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu on kaasseadusandjad, lisad Euroopa Komisjoni peadirektoraatide ja talituste ning ELi ametite kohta ning nii riigisiseses kui ka ELi dokumentatsioonis enim kasutatavate lühendite loetelu.

Käsiraamat on valminud Välisministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Riigikantselei ning Riigikogu Kantselei ametnike koostöö tulemusena.

Seekordset käsiraamatu uuendatud versiooni enam paberkandjal ei avaldata. Käsiraamat on avaldatud veebipõhises vormis, et võimaldada kõikidel soovijatel käsiraamatu kohta ettepanekuid teha ja seda pidevalt ajakohastada. Ettepanekud käsiraamatu täiendamiseks ja selle ajakohasena hoidmiseks on teretulnud veebipõhiste kommentaaridena või Riigikantselei ELi sekretariaati (elsinfo@riigikantselei.ee).

Head käsiraamatu kasutamist!



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

1. Euroopa Liidu otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid

Käesoleva osa eesmärk on anda ülevaade ametniku töö seisukohalt olulisemate institutsioonide (ülemkogu, ministrite nõukogu, komisjon, parlament) rollist Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Peatükkide

järjekord ei järgi ELi otsustusprotsessi formaalset loogikat või institutsioonide poliitilist tähtsust. Olulisematest institutsioonidest on enim ruumi pühendatud ministrite nõukogu rolli, struktuuri ja otsustusprotsessi kirjeldamisele. Teiste institutsioonide (kohus, nõuandvad komiteed, keskpank jm) puhul on esitatud vaid olulisemad üksikasjad ning nende sisemisi otsustusprotsesse pikemalt ei käsitleta.¹

1

Pikema ja sisukama ülevaate saamiseks ELi otsustusprotsessist ja sellega seotud institutsioonidest vt Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, 7. trükk (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010) või Corbett, R., Peterson, J., Bomberg, E. peatükki „The EU's Institutions“ lk 47–74, Bomberg, Elizabeth, Peterson, John ja Corbett, Richard: *The European Union: How Does it Work?*. (Oxford: Oxford University Press 2012). Simon Hix, *The Political System of the European Union*, (Palgrave Macmillan, 2011).

Hea ülevaade ELi ajaloost ja kujunemisest: Cini, Michelle (toim.): *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press 2013). Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*. (Palgrave Macmillan, 2014). ELi erinevast poliitikast: Wallace, H., Pollack, M.A, Young, A.R. (eds.): *Policy Making in the European Union*, 6. trükk (Oxford: Oxford University Press, 2010). Eesti keeles: Palk, Paavo: *Euroopa ühendamise lugu*. (Tallinn: Argo 2003).

ELi õigussüsteemi kohta: Julia Laffranque. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Kirjastus Juura 2006).

1.1. Euroopa Ülemkogu

[Euroopa Liidu ametlik kodulehekülg Euroopa Ülemkogust](#)

Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid kohtuvad Euroopa Ülemkogul (European Council, ülemkogu), mida sageli nimetatakse mitteametlikult ka ELi tippkohtumiseks. Ülemkogu kohtumisi on oluline eristada Euroopa Liidu Nõukogust (Council of the European Union) ehk ministrite nõukogust, sest need on kaks erinevat ELi institutsiooni. Samas on side kahe tasandi vahel äärmiselt tihe, sest ülemkogu valmistatakse ette ministrite nõukogu tasandil.

Euroopa Ülemkogu annab liidule selle **arenguks vajaliku tõe ning määrab kindlaks selle poliitilised sihid ja prioriteedid**. Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni ei olnud Euroopa Ülemkogu ametlikult ELi institutsioon, vaid poliitiline institutsioon.²

Peale liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide kuuluvad Euroopa Ülemkogu koosseisu ka alaline ülemkogu eesistuja ja komisjoni president ning ülemkogu töös osaleb ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Enne Euroopa Ülemkogu kohtumiste algust kohtutakse tavaliselt Euroopa Parlamendi presidendiga. Erinevalt Euroopa Liidu Nõukogu tööst, kus ministritele lisaks saab istungisaalis viibida ka teatud arv ministrit saatva delegatsiooni liikmeid, osalevad ülemkogul vaid riigipead ja valitsusjuhid. Vajaduse korral võib olenevalt päevakorras olevatest küsimustest riigipead või valitsusjuhti saata veel vaid minister.

Ülemkogu käib koos vähemalt kaks korda poole aasta jooksul oma eesistuja kutsel. Peale korraliste ülemkogu kohtumiste toimuvad sageli ka erakorralised ja mitteametlikud kohtumised.

Ülemkogu alaline eesistuja valitakse ülemkogul kvalifitseeritud häälteenamusega kaheks ja pooleks aastaks, teda võib ühe korra tagasi valida. Ülemkogu eesistuja ülesanded on juhatada ja suunata ülemkogu tööd, tagada koostöö komisjoni presidendiga ja üldasjade nõukogu töö alusel ülemkogu töö ettevalmistamine ja järjepidevus, püüda aidata kaasa ühtekuuluvuse ja konsensusse saavutamisele ning

esitada pärast iga istungit Euroopa Parlamendile aruanne. Ülemkogu ettevalmistusi koordineerib ja korraldab alalise eesistuja kabinet.

Ülemkogu eesistuja tagab oma tasandil ja oma ametikohal liidu esindamise ELi välissuhete ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja volitusi.

Ülemkogu teeb otsuseid konsensusel alusel, juhul kui Euroopa Liidu aluslepingud (aluslepingud) ei näe ette teisiti (teatud küsimustes kasutatakse ka lihthääletenamust ja kvalifitseeritud hääletenamust). Ülemkogu liige võib hääletamisel peale iseenda esindada veel ainult ühte liiget. Selliste otsuste vastuvõtmist, mis nõuavad ühehäälsust, ei takista isiklikult kohalviibivate või esindatud liikmete hääletamisest hoidumine. Kvalifitseeritud hääletenamusega hääletamisel kohalduvad ülemkogu suhtes samad hääletuspõhimõtted nagu hääletamisel nõukogus (vt käsiraamatu alapeatükist [2.4. Otsuste vastuvõtmine](#)). Hääletamine või muul viisil kui konsensusel otsuste vastuvõtmine on ülemkogul siiski väga erandlik.

Vastavalt ülemkogu kodukorrale esitab ülemkogu eesistuja ülemkogul käsitletavatest teemadest esialgse päevakorra versiooni neli nädalat enne kohtumise toimumist. Riigipead või valitsusjuhid arutavad enamasti üksikuid teemasid, mille suhtes on liidu edasise arengu kavandamiseks vaja poliitilistes suunistes kokku leppida. See tähendab sageli poliitiliste otsuste tegemist küsimustes, kus Euroopa Liidu Nõukogu eri koosseisud ei ole ministrite tasandil kokkuleppele jõudnud, enamasti on need valdkondadevahelised või horisontaalsemad küsimused. Riigipead või valitsusjuhid kiidavad heaks Coreperi ning üldasjade nõukogu ette valmistatud detailsemad nn **ülemkogu järeldused**, mis üldiselt kujutavad endast suuniseid liidu edasiseks tööks. Täpsemad sätted ülemkogu tööks on kehtestatud ülemkogu kodukorraga.[3](#)

2

Euroopa Liidu lepingu artikkel 15.

3

Vt Euroopa Ülemkogu 01.12.2009 otsus 2009/882/EL, millega võetakse vastu Euroopa Ülemkogu kodukord (ELT L 315, 02.12.2009, lk 5) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1467900660564&uri=OJ:JOL_2009_315_R_0051_01

1.2. Euroopa Liidu Nõukogu

[Euroopa Liidu Nõukogu ametlik kodulehekülg](#)

Euroopa Liidu Nõukogu ehk ministrite nõukogu on liidu üks peamine otsuseid tegev organ, kellel on vastavalt aluslepingutele kuus põhiülesannet:

Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmine (enamikus valdkondades koos Euroopa Parlamendiga):

Eesistumisjärjekord⁵

- liikmesriikide üldise majanduspoliitika koordineerimine;
- rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimine liidu ja kolmanda riigi või kolmandate

- riikide vahel või rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- Euroopa Liidu eelarve kinnitamine koos Euroopa Parlamendiga;
- ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamine, tuginedes Euroopa Ülemkogu antud juhistele;
- liikmesriikide kohtute ja politseijõudude koostöö koordineerimine kriminaalasjades ja nimetatud küsimuses vajalike meetmete võtmine.

Nõukogul on eesistujariik, mis vahetub iga kuue kuu tagant (vt tabelit Eesistumisjärjekord) – nii vastutab iga liikmesriik teatud perioodil nõukogu töökorralduse eest ja on otsuste tegemisel liikmesriikide vahel kompromisside vahendajaks.

Eesistuja esindab nõukogu ka suhetes teiste ELi institutsioonidega, piiratud juhtudel ning liikmesriikide pädevusse kuuluvates küsimustes kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega⁴. Nõukogu eesistumine, välja arvatud välisasjade nõukogu, toimub kolme riigi rühma eesistumisena 18 kuu kaupa, kus üks riik on eesistuja 6 kuud ja teised riigid abistavad eesistujat ühise programmi alusel. Eesti on nõukogu eesistujariigiks 2017. aasta juulist detsembrini, olles ühes rühmas Bulgaaria ja Austriaga.

Aluslepingute kohaselt on nõukogu asukoht Brüsselis, kuid aprillis, juunis ja oktoobris peetakse istungeid Luxembourgis.

Riik poolaasta	Eesistumise aasta	
Madalmaad	2016	S
Malta	2017	E
Bulgaaria	2018	A
Rumeenia	2019	S
Horvaatia	2020	S
Portugal	2021	S
Prantsusmaa	2022	T
		V
Rootsi	2023	F
Belgia	2024	L
Poola	2025	T
Küpros	2026	li
Leedu	2027	K

Itaalia	2028	L
Luksemburg	2029	N
Slovakkia	2030	N

4 Üldjuhul peab poliitilist dialoogi kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes on ka välisasjade nõukogu alaliseks eesistujaks.

5 Nõukogu 26.07.2016 otsus 2016/1316/EL, millega muudetakse otsust 2009/908/EL, millega kehtestatakse rakendusmeetmed Euroopa Ülemkogu otsusele nõukogu eesistumise teostamise ja nõukogu ettevalmistavate organite eesistuja kohta (ELT L 208, 2.8.2016, lk 42—44) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1471355809160&uri=CELEX:32016D1316#ntr**-L_2016208ET.01004402-E0002

1.2.1. Struktuur

Nõukogu koosneb liikmesriikide ministritest ning käib koos **kümnes koosseisus**⁶:

1. **üldasjade nõukogu** (ingl lühend GAC, pr lühend CAG), mis tagab ülejäänud nõukogu koosseisude töö kooskõlalise ja järjepidevuse ning ülemkogu kohtumiste ettevalmistamise. Eestit esindab üldasjade nõukogu istungitel välisminister;
2. **välissuhete nõukogu** (ingl lühend FAC, pr lühend CAE), mida juhatab üldjuhul liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, mitte roteeriv eesistuja. Eestit esindab välisminister või väliskaubanduse küsimustes ettevõtlusminister;
3. **majandus- ja rahandusküsimused** (ingl ja pr lühend ECOFIN) on rahandusministri vastutusalas;
4. **justiits- ja siseküsimused** (ingl lühend JHA, pr lühend JAI) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele justiitsministri ja siseministri vahel;
5. **tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimused** (pr lühend EPSCO) on vastavalt päevakorrapunktidele tervise- ja tööministri ning sotsiaalkaitseministri vastutusalas;
6. **konkurentsivõime nõukogu** (siseturg, tööstus, teadusuuringud ja kosmos) (ingl lühend COMPET) põhivastutajaks on majandus- ja taristuminister, kuid innovatsiooni ja teadusega seotud küsimustes ka haridus- ja teadusminister ning siseturu valdkonnas võidakse käsitleda ka teiste ministrite vastutusalasse kuuluvaid küsimusi;
7. **transport, telekommunikatsioon ja energeetika** (ingl ja pr lühend TTE) on samuti majandus- ja taristuministri vastutusalas;
8. **põllumajandus ja kalandus** (ingl lühend AGRI-FISH, pr AGRI-PECHE) kuulub üldjuhul maaeluministri portfelli, ent kalavarudega seonduv on keskkonnaministri vastutusalas;
9. **keskkond** (ingl ja pr lühend ENV) on keskkonnaministri vastutusalas;
10. **haridus, noored, kultuur ja sport** (ingl lühend EYCS, pr EJCS) on jagatud haridus- ja teadusministri ning kultuuriministri vahel.

Vaatamata sellisele koosseisudeks jagunemisele on **nõukogu üks institutsioon** ja sõltumata sellest, millises koosseisus otsused vastu võetakse, on need alati üheselt tõlgendatavad kui nõukogu otsused.

Lisaks nõukogu istungitele kohtuvad ministrid regulaarselt ministrite mitteametlikel kohtumistel. Mitteametlikel kohtumistel õiguslikult siduvaid otsuseid ei tehta, kuid neil toimuvad tihti põhimõttelistes küsimustes arutelud, mille tulemusel suunatakse ELi poliitikat ja tullakse välja ideedega ELi uute õiguslike algatuste kohta.

6

Vt nõukogu 01.12.2009 otsus 2009/878/EL, millega kehtestatakse nõukogu koosseisude loetelu (ELT L 315, 02.12.2009, lk 46). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.31...

1.2.2. Alaliste esindajate komitee

Ministrite nõukogu istungeid valmistab ette **alaliste esindajate komitee** (*Comité des Représentants Permanents* ehk Coreper). Coreper käsitleb ministrite nõukogu otsuseid ettevalmistavate valdkondlike tööühmade tasandil lahendamata jäänud probleeme ning kinnitab tööühmade tasandil saavutatud kokkulepped. Kõik ministrite nõukogu päevakorda lülitatavad teemad peavad kõigepealt läbima Coreperi (täpsemad reeglid sisalduvad nõukogu kodukorra artiklis 3).⁷ Coreper valmistab ette ka kolmepoolseid kohtumisi ehk trilooge Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga ning annab vajaduse korral eesistujale suunised edasiseks tööks tööühmades erimeelsuste tõttu seisma jäänud olulisemate küsimuste puhul (*guidance for further work*).

Coreper käib koos kahes koosseisus: **Coreper II**, kus liikmesriike esindavad alalised esindajad ehk suursaadikud ELi juures, ning **Coreper I**, mis koosneb liikmesriikide alaliste esindajate asetäitjatest. Üldjuhul toimuvad Coreper II koosolekud üks kord nädalas (kolmapäeval) ning Coreper I istungid üks kuni kaks korda nädalas (kolmapäeval ja reedel), kuigi tegelikkuses toimuvad istungid tihemini.

Töö kahe Coreperi osa vahel jaguneb järgmiselt: Coreper II valmistab ette Euroopa Ülemkogu kohtumisi ning üldasjade, välissuhete, majandus- ja rahandusküsimuste ning justiits- ja siseküsimuste nõukogude istungeid; Coreper I valmistab ette tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste, konkurentsivõime (siseturg, tööstus, teadusuuringud ja kosmos), transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika, põllumajanduse ja kalanduse, keskkonna ning hariduse, noorte, kultuuri ja spordi nõukogude istungeid. Coreperi tööd valmistavad ette vastavalt **Anticid ja Mertensid**⁸, kes kohtuvad üks kord nädalas (tavaliselt) Coreperile eelneval päeval. Antici tööühma kohtumisel vaadatakse üle Coreper II kohtumise päevakord ja Mertensi kohtumisel Coreper I päevakord. Nende tööühmade nimed tulenevad tööühmade esimeste eesistujate nimedest. Anticide/Mertensite kohtumised on n-ö peaproov Coreperi koosolekuteks, kus eesistuja selgitab oma kavatsusi kõigi päevakorrapunktide kohta ning liikmesriikidel on võimalik esitada oma esialgseid seisukohti, anda teada oma probleemidest või paluda selgitusi.

⁷

Nõukogu 01.12.2009 otsus 2009/937/EL, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 325, 11.12.2009, lk 35) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1461321566734&uri=CEL...>

⁸

Liikmesriigi alalise esindaja ja tema asetäitja nõunikud.

1.2.3. Töörühmad ja erikomiteed

Nõukogu **töörühmi** on kokku paarsada⁹. Enamik neist on eksisteerinud pikemat aega ning käib koos kindla sagedusega. Peale alaliste tööühmade luuakse teatud konkreetse ülesande lahendamiseks ka ajutisi *ad hoc* töörühmi ning küsimuste ettevalmistamiseks kasutatakse ka mitteametlikke formaate, nagu eesistujariigi sõprade rühm (*Friends of the Presidency, FoP*), või tööühmasid, milles käivad koos Brüsselis viibivad erialadiplomaadid (*Counsellors*). Enamik nõukogu töörühmi on valdkonna või kitsama teema põhised.

Nõukogu töö ettevalmistamisega tegelevad veel **erikomiteed ja kõrgetasemelised töörühmad**, mis on loodud aluslepingutega või nõukogu otsustega teatud valdkondade kõrgetasemeliseks koordineerimiseks. Neist kahe – majandus- ja rahanduskomitee (*Economic and Financial Committee – EFC*) ning põllumajanduse erikomitee (*Special Committee on Agriculture – SCA*) – tegevuse aruandlus toimub erandlikult otse nõukogule (st nende komiteede küsimusi Coreperi istungitel ei käsitleta). Poliitika- ja julgeolekukomitee (*Political and Security Committee – PSC*) valmistab ette Coreper II istungeid liidu ühise

välis- ja julgeolekupoliitika, sh Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas ning kaubanduspoliitika komitee väliskaubanduse valdkondades. Tööhõivekomitee (*Employment Policy Committee*) valmistab ette EPSCO kohtumisi, majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee – EPC*) aga ECOFINi kohtumisi majanduspoliitika koordineerimise küsimustes.

9

Täieliku nimekirja koos tööühmade eest vastutavate Eesti ametnike nimede ja kontaktandmetega leiab Riigikantselei koduleheküljelt: <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/euroopa-liit/eesti-euro...>

1.3. Euroopa Komisjon

[Euroopa Komisjoni ametlik kodulehekülg](#)

Euroopa Komisjoni peamine ülesanne on osaleda ELi õigusaktide väljatöötamisel, võtta oma pädevuse piires vastu otsuseid ja rakendusmeetmeid, anda soovitusi ja arvamusi ning jälgida liikmesriikide poolt ELi õiguse rakendamist (n-õ ELi õiguse valvuri roll). Komisjonile kuulub ka õigusaktide algatamise ainuõigus, v.a ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes ning justiits- ja siseküsimustes, kus komisjon jagab seda õigust liikmesriikidega. Võimalik on ka kodanikualgatuse alusel õigusakti eelnõu esitamine, kuid siiani pole Euroopa Komisjon kodanikualgatuse pinnalt ühtegi õigusakti eelnõu esitanud.¹ Komisjon vastutab Euroopa Liidu eelarve ja rahastamisprogrammide haldamise eest.

Komisjon koosneb praegu 28 liikmest (volinikust), kes nimetatakse ametisse viieks aastaks (st igal liikmesriigil on oma volinik²). Komisjoni otsused võtab ühiselt vastu **volinike kolleegium** (*college*), mis teeb otsuse üldjuhul konsensusel. Volinike kolleegiumi juhib komisjoni president, kes määrab volinike vastutusvaldkonnad ning nimetab kolleegiumi liikmete seast volinike tööd koordineerivad asepresidendid. 2014. aastal ametisse astunud Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker lõi ka komisjoni esimese asepresidendi ametikoha, kelle ülesanne on kõigi volinike tööd koordineerida. Volinike kolleegiumisse kuulub ühe asepresidendina ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.

Volinike kolleegium peab oma istungeid kord nädalas (tavaliselt kolmapäeviti, harvem teisipäeviti) ning teeb oma otsuseid üldiselt konsensuslikult, kiites heaks komisjoni koostatud õigusaktide eelnõud ja muud dokumendid enne nende avaldamist. Kolleegiumi istungid järgivad seega pigem tavalise arutelukoosoleku vormi.

Komisjon koosneb **peadirektoratidest** (DG – *Directorate-General*), millele lisanduvad eri talitused (nt õigusteenistus).³ Iga peadirektooraat vastutab konkreetse poliitikavaldkonna eest ning seda juhib peadirektor, kes on üldjuhul vastutav ühe voliniku ees. Leidub ka volinikke, kelle ees vastutab mitu peadirektorit. Samas on peadirektooraate, mille teemasid katab mitu volinikku.

Peadirektooraadid valmistavad ette komisjoni ettepanekuid, kuid komisjoni otsused võtab ühiselt vastu volinike kolleegium.

Peale valdkondlike peadirektooraatide on komisjoni presidendi otseses alluvuses peasekretariaat, mida juhib peasekretär ning mis hoolitseb komisjoni töö sujuvuse eest. Sekretariaadi ülesanne on koordineerida komisjoni tööd üldiselt, kooskõlastada komisjoni õigusaktide eelnõud ja juhtida kollegiaalset otsustusprotsessi. Sekretariaat vastutab komisjoni strateegiliste eesmärkide seadmise eest ning tagab komisjoni õigusaktide eelnõude vastavuse nendele. Sekretariaat korraldab kord nädalas peetavaid komisjoni istungeid.

Kuigi komisjon võib oma seadusandlikku algatusõigust vabalt kasutada, konsulteerib ta eelnevalt paljude asjast huvitatud osalistega. Seadusandliku algatuse tegemiseks võib olla eri põhjuseid - näiteks võib vajadus uue õigusakti järele tuleneda rahvusvahelistest lepingutest või kohustustest, asutamislepingutest, Euroopa Ülemkogu suunistest, nõukoguga kokku lepitud programmidest või Euroopa Kohtu otsustest.

Samuti võib algatamine põhineda liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja komisjoni enda ettepanekutel või huvirühmadega peetud konsultatsioonidelt saadud ettepanekutel. Ka kehtiva õigusakti kodifitseerimine või korduv muutmine võib osutada sellele, et otstarbekam oleks koostada uus õigusakt.

Ettepanekute ettevalmistusfaasis konsulteerib komisjon eri osalistega enda moodustatud nõuandekogude abil, milleks on kas foorumid, *ad hoc* kogud või alalised **eksperdirühmad**. Eksperdirühmade mandaadi ja liikmeskonna määrab komisjon ning sinna kuuluvad üldjuhul komisjoni, liikmesriikide (samuti Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide) ja huvirühmade esindajad. Liikmesriikide esindajateks võivad olla riigiametnikud, eksperdid akadeemilistest ringkondadest, harvemini eksperdid erasektorist. Eksperdirühmad töötavad konsensuspõhimõttel, edendavad koostööd liikmesriikide vahel ning lihtsustavad eelnõude hilisemat menetlemist ja rakendamist.

Üldjuhul on ettevalmistusfaasi osa ka komisjoni algatusel toimuvad avalikud konsultatsioonid. Kuna ELi otsustusprotsessi on kõige lihtsam mõjutada just algatusfaasis, on komisjoni eri konsultatsiooniprotsessides osalemine riigi seisukohast äärmiselt vajalik ning eri võimalusi Eesti seisukoha tutvustamiseks tuleks alati ära kasutada. Vt ka käsiraamatu punkti [4.2.2. Kuidas otsuseid mõjutada?](#)

Rakendusfaasis viib komisjon ellu õigusaktides sätestatud poliitilisi eesmärgesid ning võtab vastu otsuseid ja rakendusakte talle asutamislepingu või teiseste õigusaktidega antud pädevuse piirides ning teostab järelevalvet ELi õigusaktide rakendamise ja aluslepingute täitmise üle.

1

ELi lepingu artikli 11 lg 4. vt <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

2

Eesti volinik on Andrus Ansip.

3

Vt http://ec.europa.eu/about/ds_et.htm ja käsiraamatu Lisa 1.

1.4. Euroopa Parlament

[Euroopa Parlamendi ametlik kodulehekülg](#)

Alates 1980. aastate keskpaigast on Euroopa Parlamendi (EP) osatähtsus Euroopa Liidu institutsioonide kolmnurgas (Euroopa Parlament-komisjon-nõukogu) märkimisväärselt muutunud ning Lissaboni lepinguga tugevnesid parlamendi volitused kolmes põhifunktsioonis (õigusloome, eelarve kinnitamine ning järelevalve) veelgi. Suurenes ka parlamendi poliitiline roll. EP valib Euroopa Komisjoni presidendi koosseisu häälteenamusega, korraldab kõigi esitatud volinikukandidaatide kuulamised ning hääletab seejärel komisjoni koosseisu üle ühtse nimekirjana (EP kodukorra artiklid 117 ja 118). [13](#)

Parlamendikomisjonid kujundavad seisukohti seadusandlike algatuste kohta, korraldavad ekspertide kuulamisi ning teostavad järelevalvet ELi õigusaktide riigisisesele õigusesse ülevõtmise ja rakendamise üle. Samuti peetakse komisjoni tasandil seadusandliku tavamenetluse raames mitteametlikke läbirääkimisi nõukoguga (triloogid). Parlamendikomisjonidel on vastavalt oma pädevusele õigus koostada ka

omalgatuslikke raporteid (nn INI raportid) küsimustes, millele soovitakse Euroopa Komisjoni või liikmesriikide valitsuste tähelepanu juhtida. Sellised omalgatuslikud raportid ei ole õiguslikult siduvad.

Komisjonide tööd koordineerib **komisjonide esimeeste konverents** (*Conference of Committee Chairs*). See on poliitiline organ, mis koosneb kõigi alaliste ja erikomisjonide esimeestest ning kohtub üldjuhul kord kuus. Komisjonide esimeeste konverents annab omakorda soovitusi komisjonide töö korraldamise ja täiskogu istungite päevakordade koostamise asjus EP kõrgemale poliitilisele otsustustasandile, milleks on **esimeeste konverents** (*Conference of Presidencies*). Sinna kuuluvad kõigi fraktsioonide esimehed ja parlamendi president. Parlamendi mõjuvõimu suuruse ühe või teise eelnõu vastuvõtmisel määrab **menetluskord**.[14](#)

Kõige levinum õigusloome menetlusvorm on **seadusandlik tavamenetlus** (varem kaasotsustusmenetlus), kus Euroopa Parlament on ELi nõukoguga võrdne kaasseadusandja ja ühine otsustaja. Ühiselt otsustatakse nõukoguga ka ELi iga-aastase eelarve üle (eelarvemenetlus). Teatud valdkondades on nõukogul kohustus parlamendiga konsulteerida, kuid EP arvamus ei ole nõukogu jaoks siduv (*consultation*). Mõnel puhul peab nõukogu saama õigusakti eelnõuga edasiminekuks parlamendilt nõusoleku, mille puhul võib EP eelnõu kas heaks kiita või tagasi lükata, kuid muuta seda ei saa (nõusolekumenetlus ehk *consent*).[15](#)

Vt täpsemalt käsiraamatu alapeatükki [2.3. Euroopa Liidu õigusloome menetlus](#).

Euroopa Parlamendi täiskogu istungid toimuvad igal kuul (v.a augustis) nelja päeva jooksul Strasbourgis, mis on aluslepingute kohaselt ka parlamendi asukoht. Lisaks toimuvad kuus korda aastas ühe- või kahepäevased lühiistungid (nn miniplenaar) ka Brüsselis. Suurem osa EP sisulisest tööst tehakse **EP valdkondlikes komisjonides**, kus valmistatakse ette EP täiskogu istungeid. EP komisjonid kohtuvad 1–2 korda kuus Brüsselis.

Euroopa Parlamendis on 751 liiget, sh kuus Eestist valitud parlamendiliiget.[16](#)

EP liikmeid valitakse alates 1979. aastast otsestel üldistel valimistel ja ühe koosseisu ametiaeg on viis aastat.

Parlamendil on 20 alalist komisjoni, millest ELi sisepoliitiliste küsimustega tegeleb 17 ja välispoliitiliste küsimustega 5 (sealhulgas 2 allkomisjoni). Üldjuhul koosnevad komisjonid 25–71 liikmest ning poliitiliste vaadete esindatus ja proportsioon vastavad täiskogu koosseisu omale. Igal alalisel komisjonil on juhatus (esimees ja 4 aseesimeest) ja sekretariaat. Komisjoni juhatus valitakse koosseisu jooksul kahel korral pooleks ametiajaks ehk 2,5 aastaks korraga.

Parlament võib moodustada oma kodukorra kohaselt ka ajutisi komisjone, mis keskenduvad konkreetsetele küsimustele. Ajutise komisjoni ametiaeg on kuni aasta, mida võib vajaduse korral pikendada.

Peale komisjonide kuuluvad Euroopa Parlamendi liikmed [eri delegatsioonidesse](#) (kokku 44), mille kaudu hoitakse suhteid ja vahetatakse infot kolmandate riikide parlamentidega.

Alaliste parlamendikomisjonide nimekiri 2015

Nimi (sulgudes liikmete arv ¹⁸)		Teemad
AFET	Väliskomisjon, mille alla kuulub <u>2</u> allkomisjoni (71)	Ühine välis- ja julgeolekupoliitika; rahvusvahelised suhted; suhete tugevdamine koostööprogrammide kaudu; ELi laienemine
DROI	Inimõiguste allkomisjon (30)	Inimõiguste, vähemuste õiguste ja demokraatlike väärtuste edendamise seotud küsimused kolmandates riikides
	Kaitse ja julgeoleku	Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ning ühine julgeoleku- ja

SEDE	allkomisjon (30)	kaitsepoliitika (ÜJKP)
DEVE	Arengukomisjon (28)	ELi arengu- ja koostööpoliitika edendamine, rakendamine ja järelevalve; abi arengumaadele
INTA	Rahvusvahelise kaubanduse komisjon (41)	ELi ühine kaubanduspoliitika ning välismajandussuhted, sh finantssuhted kolmandate riikide ja piirkondlike organisatsioonidega; suhted WTOga
BUDG	Eelarvekomisjon (41)	ELi eelarve; ELi tulude ja kulude mitmeaastased eelkalkulatsioonid ning omavahendite süsteem; ELi eelarve ja institutsioonide vahelised kokkulepped; Euroopa Investeeringuspanga (EIB) finantstegevus
CONT	Eelarvekontrolli-komisjon (30)	ELi ja Euroopa Arengufondi eelarve täitmise kontroll; aruandlus ning auditeerimine; EIB finantstegevuse kontroll; suhtlemine Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF); suhted kontrollikojaga
ECON	Majandus- ja rahanduskomisjon (61)	ELi majandus- ja rahanduspoliitika; majandus- ja rahaliidu ning Euroopa rahandus- ja finantssüsteemi toimimine; kapitali ning maksete vaba liikumine; konkurentsi ja riigiabi puudutavad eeskirjad
EMPL	Tööhõive- ja sotsiaalkomisjon (55)	Tööhõive- ja sotsiaalpoliitika; tervishoid ja tööohutus; Euroopa Sotsiaalfond; töötajate ja pensionäride vaba liikumine
ENVI	Keskkonna-, rahvatervis- ja toiduohutuse komisjon (69)	Keskkonnapolitiitika ja -kaitse; säästev areng; kodanikukaitse; rahvatervis, sh farmaatsia- ja kosmeetikatooted; toiduohutus (k.a toiduainete märgistamine)
ITRE	Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon (65)	ELi energiapolitiitika alased meetmed ja taristu; tööstuspolitiitika ja uute tehnoloogiate rakendamine, kaasa arvatud meetmed VKEdede; ELi teadusuuringud; infoühiskond ja infotehnoloogia
IMCO	Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (40)	Siseturu ja tolliliidu valdkond, sh kaupade vaba liikumine, asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus (v.a finants- ja postiteenused); siseturu loomise kontekstis tarbijate majanduslikud huvid
TRAN	Transpordi- ja turismikomisjon (49)	Transpordipoliitika (raudtee-, auto-, sisevee-, mere- ja õhustransport); üleeuroopalised võrgud ja taristu; transpordiohutus; postiteenused; turism
REGI	Regionaalarengu-komisjon (43)	Regionaal- ja ühtekuuluvuspolitiitika; Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond; struktuurivahendid; ääremaade ja saarte probleemid, samuti piiriülene ja piirkondadevaheline koostöö
AGRI	Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon (45)	Ühise põllumajanduspolitiitika toimimine; maaelu areng ning sellega seonduv rahastus; veterinaar- ja taimekaitseküsimused; metsandus
PECH	Kalanduskomisjon (25)	Ühtse kalanduspolitiitika toimimine ja arendamine; kalavarude kaitse
CULT	Kultuuri- ja hariduskomisjon (31)	Kultuurialaste teadmiste ja kultuuri leviku parandamine, lingvistiline mitmekesisus ja kultuuripärandi kaitsmine; hariduspolitiitika; audiovisuaalpolitiitika; noorsugu, sport ja vaba aeg; teabe- ja meediapolitiitika
JURI	Õiguskomisjon (25)	Euroopa õigus; subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimine; liidu õigusaktid, mis puudutavad liikmesriikide õiguskorda,

		eelkõige valdkondades nagu tsiviil- ja äriõigus, äriühinguõigus, intellektuaalomandiõigus, menetlusõigus
LIBE	Kodanike õiguste, justiits- ja siseasjade komisjon (60)	Kodanikuvabaduste, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse ELi territooriumil; andmekaitse; diskrimineerimisvastane võitlus; ühispiiride haldamine; migratsioon ja pagulus; narkootikumid
AFCO	Põhiseaduskomisjon (25)	Aluslepingute rakendamine ja toimimise hindamine; Euroopa integratsiooniprotsessi institutsioonilised aspektid; laienemisläbirääkimiste institutsioonilised tagajärjed; institutsioonidevahelised suhted
FEMM	Naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjon (35)	Naiste õiguste määratlemine ja kaitse ELis; võrdsed võimalused; soolise võrdõiguslikkuse rakendamine ja edasiarendamine; naiste õiguste edendamine kolmandates riikides
PETI	Petitsioonikomisjon (34)	Petitsioonid; suhted Euroopa ombudsmaniga

EP liikmed jagunevad poliitilise kuuluvuse alusel riigiüleste rühmitustena **fraktsioonideks** (käsiraamatu valmimise ajal oli neid 8)¹⁹.

Suurimad fraktsioonid Euroopa Parlamendi 8. koosseisu ajal on 1) EPP (**Euroopa Rahvapartei**) 2) S&D (**Sotsiaaldemokraadid**) 3) ECR (**Euroopa Konservatiivid ja Reformistid**) 4) ALDE (**Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit**) ja 5) GUE/NGL (**Euroopa Ühendatud Vasakpoolsete / Põhjamaade Roheliste Vasakpoolsete liitfraktsioon**).

Fraktsiooni moodustamiseks on vaja vähemalt 25 parlamendiliiget, kes esindavad vähemalt neljandikku liikmesriikidest. Kuna ühe fraktsiooni nime taht koonduvad sageli eri suunitlusega erakonnad eri riikidest, on EP fraktsioonid ideoloogiliselt vähem sidusad kui nendes esindatud liikmesriikide parteid. Fraktsioonide sees korraldavad tööd esimees, juhatus ning fraktsiooni sekretariaat. EP koosseisu kuulub ka väike arv parlamendiliikmeid, kes ei ole ühegi fraktsiooni koosseisus – neid nimetatakse fraktsioonilise kuuluvuseta liikmeteks. Fraktsioonide tasandil tehakse kõik olulisemad otsused, mille üle lõplikult hääletatakse EP esimeeste konverentsil.

Fraktsioonid määravad igasse parlamendikomisjoni oma rühma **koordinaatori** (suurematel fraktsioonidel ka asekoordinaatorid), kes juhib fraktsiooni seisukohtade kujunemist ja mängib olulist rolli raportite jaotamisel ning **raportööride** nimetamisel. Samuti suunab koordinaator fraktsiooni hääletusliini oma valdkonnas ja kogub toetust seisukohtadele. Fraktsioonide otsustada on ka **raportööride** nimetamine, kelleks on EP liikmed, kes vastutavad iga konkreetse eelnõu menetlemise ja selle väljatöötamise eest.

Kui üks fraktsioon saab raportööri koha, võivad ülejäänud fraktsioonid iga raporti puhul nimetada oma **variraportööri** (nn *shadow rapporteur*), kes jälgib raporti arengut lähedalt ja püüab oma fraktsiooni nimel saavutada kompromissi.

13

Täpsemalt Euroopa Parlamendi sisemisest otsustusprotsessist vt [Euroopa Parlamendi kodukorda](#).

14

Kasulikud viited:

[Legislative observatory](#) – andmebaas viidetega kõigi institutsioonidevahelises seadusandlikus protsessis osalevate ELi institutsioonide dokumentidele.

[VoteWatch](#) – andmebaas kõigi Euroopa Parlamendi liikmete hääletuste, osaluse ja muu parlamentaarse

töö kohta.

[Euroopa Parlamendi juhendmaterjal kaasotsustamis- ja lepitusmenetluse kohta](#) – juhend selgitamaks, kuidas parlament korraldab enda tööd seadusandliku tavamenetluse puhul.

[Erialasõnastik seadusandliku tavamenetluse kohta](#)

15

[Õigusloome menetlusvormid](#)

16

Kaja Kallas, Tunne Kelam, Marju Lauristin, Urmas Paet, Indrek Tarand ja Yana Toom.

17

Modaalakna sisu

18

[Euroopa Parlamendi komisjonid](#)

19

[Euroopa Parlamendi fraktsioonid](#)

1.5. Muud institutsioonid ja asutused

1.5.1 Euroopa Liidu Kohus

[Euroopa Kohtu ametlik kodulehekülg](#)

Euroopa Liidu Kohtu ülesanne on tagada, et aluslepingute ja liidu institutsioonide õigusaktide tõlgendamisel ning kohaldamisel järgitakse ELi õigust. Euroopa Liidu Kohus koosneb Euroopa Kohtust ja üldkohtust.¹²⁰

Euroopa Kohtule on antud ulatuslik pädevus eri tüüpi hagide läbivaatamiseks. **Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi** võimaldab Euroopa Kohtul kontrollida, kas liikmesriik on täitnud ELi õigusest tulenevaid kohustusi, kuigi kohtusse pöördumisele eelneb komisjoni läbiviidav eelmenetlus (vt alapeatükki [8.2. Rikkumismenetlus](#)). **Tühistamishagi** võib esitada liikmesriik, liidu institutsioon (parlament, nõukogu, komisjon) või üksikisik²¹ mõne institutsiooni õigusakti (määrused, direktiivid, otsused) tühistamiseks. Füüsiliste või juriidiliste isikute hagid kuuluvad küll üldkohtu pädevusse. **ELi institutsioonide tegevusetuse vaidlustamise hagi** võimaldab Euroopa Kohtul ja üldkohtul kontrollida ELi institutsioonide tegevusetuse õiguspärasust. **Hagi kahju hüvitamiseks**, mis põhineb lepinguvälisel vastutusel, võimaldab üldkohtul määrata kindlaks liidu vastutust institutsioonide või nende teenistujate poolt oma teenistusülesannete täitmisel kodanikele ja ettevõtjatele tekitatud kahju puhul.

Euroopa Kohtusse võib esitada **apellatsioonkaebusi** üldkohtu lahendite kohta õigusnormide väära kohaldamise küsimustes. Samuti teeb Euroopa Kohus vaid Euroopa Liidu õigusele omaseid **eelotsuseid**.

Et liikmesriikide kohtud on peamised ELi õiguse tagajad, siis ELi õiguse tõhusaks ja ühtlaseks rakendamiseks ning eri tõlgendamise vältimiseks võivad ja mõningatel juhtudel peavad riigisiseseid kohtud pöörduma Euroopa Kohtu poole, et saada eelotsus mõne ELi õiguse sätte tõlgenduse või kehtivuse küsimuses. Kohtu otsus on siduv nii adressaadi kui ka teiste liikmesriikide kohtute suhtes, kes lahendavad samasugust küsimust.

Üldkohus on pädev arutama ja lahendama esimese astmena kõiki hagisid või menetlusi, välja arvatud neid, mis kuuluvad põhikirja järgi ainult Euroopa Kohtu pädevusse.

Euroopa Kohtu ja üldkohtu kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste kokkuleppel kuueks aastaks.³²² Euroopa Kohtusse kuulub igast liikmesriigist üks kohtunik, üldkohtu liikmete arv on sätestatud ELi kohtu põhikirjas. Eesti kandidaadid esitab Vabariigi Valitsus Välisministeeriumi ettepaneku põhjal.⁴²³

Osalemisest Euroopa Kohtu menetlustes vt peatükki [8. Eesti osalemine Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes](#).



Euroopa Kontrollikoda

[Euroopa Kontrollikoja ametlik kodulehekül](#)

Euroopa Kontrollikoda auditeerib Euroopa Liidu raamatupidamiskontosid ning koostab iga eelarveaasta lõppemise järel aastaaruande eelarve täitmise kohta, et parandada finantsjuhtimist ja teavitada Euroopa kodanikke riiklike vahendite kasutamisest. Kontrollikojal on üks liige igast ELi liikmesriigist⁵²⁴. Kontrollikoja liikme kandidaadi esitab Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks rahandusminister.



Euroopa Keskpank

[Euroopa Keskpanka ametlik kodulehekül](#)

Euroopa Keskpank (EKP) on euro kasutusele võtnud 19 ELi liikmesriigi keskpank. Samas teeb EKP koostööd kõigi 28 ELi liikmesriigi keskpangaga, moodustades koos Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS). Euroopa Keskpanka põhiülesanne on säilitada euroalal hinnastabiilsus. Selleks jälgib EKP majanduse arengut ja kujundab euroala (liikmesriigid, kus on käibel ühisraha) rahapoliitikat (sh määrab euroala baasintressimäärade taseme). EKP sooritab välisvaluutaoperatsioone, haldab euroalal riikide välisvaluutareserve ja tagab maksesüsteemide toimimise ning tal on ainuõigus emiteerida euroalal pangatähti. Koostöös liikmesriikide finantsjärelevalveasutustega teostab EKP finantsstabiilsuse tagamiseks krediidasutuste üle järelevalvet. EKP tähtsaim otsustusorgan on EKP nõukogu, kuhu kuuluvad EKP juhatuse liikmed ja euroala liikmesriikide keskpankade presidendid.



Nõuandvad organid

Regioonide Komitee

[Regioonide Komiteest Euroopa Liidu ametlikult koduleheküljel](#)

Regioonide Komitee on 1994. aastal loodud Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis koosneb Euroopa regioonide ja kohalike omavalitsuste esindajatest, kelle nimetavad liikmesriigid. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on Regioonide Komitees alates 2016. aastast kuus esindajat⁶²⁵, nende kandidaadid esitab nõukogule ametisse nimetamiseks Vabariigi Valitsus riigihalduse ministri ettepanekul. Aluslepingute kohaselt on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Regioonide Komitee käib koos Brüsselis.

Majandus- ja Sotsiaalkomitee

[Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ametlik kodulehekülg](#)

Majandus- ja Sotsiaalkomitee on Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis koosneb ELi eri majanduslike ja sotsiaalsete rühmade esindajatest. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on komitees alates 2016. aastast kuus esindajat⁷²⁶ ning kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus tervise- ja töoministri ettepanekul. Kokkuleppeliselt esindavad tööandjaid kaks ja töövõtjaid kaks kandidaati ning ülejäänud kaks kandidaati esindavad kolmandat sektorit. Aluslepingute järgi on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Komitee kohtumised toimuvad Brüsselis.



Euroopa Liidu ametid

[Euroopa Liidu ametitest Euroopa Liidu ametlikul koduleheküljel](#)

ELi ametid on poolsõltumatud valitsusvälised juriidilised isikud, mis asutatakse konkreetsete ülesannete täitmiseks aluslepingu vastava artikli alusel või komisjoni ettepanekul nõukogu otsusega. Ametiteid luuakse ELi teatud pädevusse kuuluvate konkreetsete tehniliste, teadus- või haldusülesannete täitmiseks, nende kaudu kaasatakse ELi tegevusse huvirühmi ning arendatakse valdkondlikku oskusteavet. Eesti esindajad ametite juhtorganitesse nimetab vastava valdkonna eest vastutav minister (vt käsiraamatu [lisa 3. Ametite nimekirj](#)). Ametite tööd juhitakse ja korraldatakse üldjuhul haldusnõukogude kaudu, kuhu liikmesriigid nimetavad oma esindajad. Ametid paiknevad eri liikmesriikides. Eestis asub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ameti (eu-LISA) peakontor. Lisaks on teatud liidu programmide haldamiseks loodud täitevasutusi või rakendusameteid, mille asukoht on Euroopa Komisjonis, Brüsselis või Luksemburgis.

1

Euroopa Liidu lepingu artikkel 19.

2

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 lõige 4.

3

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 253.

4

Eesti Euroopa Kohtu kohtunikuks on praegu Küllike Jürimäe ja üldkohtu kohtunikuks Lauri Madise.

5

Eesti esindaja kandidaat on Juhan Parts.

6

[Eesti esindajad on leitavad siit.](#)

7

[Eesti esindajad on leitavad siit](#)



23 Eesti Euroopa Kohtu kohtunikuks on praegu Küllike Jürimäe ja üldkohtu kohtunikuks Lauri Madise.

24 Eesti esindaja kandidaat on Juhan Parts.

25 [Eesti esindajad on leitavad siit: http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=EE](http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=EE)

26 Eesti esindajad on leitavad siit: <http://memberspage.eesc.europa.eu/>

2. Euroopa Liidu õigusloome

Euroopa Liidu õigusruum ei ole võrreldav riigisisese ega ka rahvusvahelise õigusruumiga. Euroopa Liidu õigus moodustab rahvusvahelises õiguses omaenda õiguskorra, mis on lahutamatu osa liikmesriikide õigussüsteemist. Nii sedastas Euroopa Kohus kohtuasjades *Van Gend en Loos*¹ ja *Flaminio Costa versus ENEL*². Nimetatud kohtulahenditest tulenevad ka Euroopa Liidu õiguskorda iseloomustavad **vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted**. Kõige laiemas mõttes tähendab vahetu õigusmõju seda, et Euroopa Liidu õiguse subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka liikmesriikide kodanikud ja juriidilised isikud ning liikmesriigi kohtutes saavad üksikisikud ELi õigusele tugineda, kui see on piisavalt täpne, selge ja tingimusteta. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt peab riigisisene õigus olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning vastuolus olevad riigisisesed õigusnormid tuleb jätta kohaldamata.

Euroopa Liidu õiguskord tugineb õigusallikatel, mille kaudu liit saavutab oma eesmärged. Euroopa Liidu õiguse allikad on kõik oma olemuselt erinevad ning esmase ja teisese õiguse vahel on võimalik moodustada hierarhia.

1

Euroopa Kohtu 05.02.1963 otsus, Van Gend en Loos vs. Administratie der Belastingen, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

2

Euroopa Kohtu 15.07.1964 otsus, Flaminio Costa vs. E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja hierarhia

ELi õigus jaguneb esmaseks ja teiseks õiguseks. Esmase õiguse moodustavad ELi **aluslepingud**, mis on põhiolemuselt ELi õigusaktide hierarhias kõige kõrgemal seisvad aktid. Kõige tähtsamad ELi aluslepingud on **Euroopa Liidu leping (ELi leping) ja Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL)**¹, milles määratletakse ELi seadusandliku võimu alus ja ulatus. Teisisõnu saavad ELi institutsioonid ja kogu EL tegutseda vaid neile aluslepingutega antud volituste ja seatud eesmärkide piires² ning nende vastu võetud õigusaktid peavad põhinema mõnel konkreetsetel aluslepingu artiklil. Esmase õiguse hulka kuulub ka **Euroopa Liidu põhiõiguste harta**, millel on ELi lepingu artikli 6 kohaselt aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

Osa esmasest õigusest moodustavad ka **ELi õiguse üldtunnustatud põhimõtted**⁰, mida leiab nii kirjutatud kui ka kirjutamata õigusest. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted kuuluvad küll esmase õiguse hulka, kuid olemuslikult on nad aluslepingutega võrdsed või asetsevad pigem aluslepingutest allpool. See tähendab, et õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse aluslepingute sätete tõlgendamisel, kuid neid ei saa kasutada aluslepingute kehtivuse või õiguspärasuse hindamisel. Seevastu Euroopa Liidu teisestest õigusaktidest asuvad õiguse üldpõhimõtted hierarhias kõrgemal. Õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse nii teiseste õigusaktide tõlgendamisel kui ka nende õiguspärasuse ja kehtivuse hindamisel. Teisesed õigusaktid peavad alati olema kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega. Arvestatava osa ELi õiguse üldpõhimõtteid on loonud Euroopa Kohus, kes on toonud õiguse põhimõtteid ELi õigusesse üle nii rahvusvahelisest õigusest kui ka liikmesriikide riigisiseste õiguskordade ühiste õiguspõhimõtete seast.

ELi sõlmitud **rahvusvahelised lepingud (ELi rahvusvahelised lepingud)**⁴ kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad liitu rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa liidu enda õigusruumist ja üheks õiguse allikaks. ELi rahvusvaheliste lepingute riigisisese menetluse kohta vt lisaks käsiraamatu alapeatükki [3.2. Seisukohtade kujundamine](#).

Teise õiguse moodustavad ELi **institutsioonide õigusaktid**, mis asetsevad hierarhias esmastest õigusaktidest allpool. Teisene õigus peab alati olema kooskõlas esmase õigusega. ELTLi artikli 288 kohaselt võtavad institutsioonid liidu pädevuse teostamisel vastu **määrusi (regulations)**, **direktiive (directives)**, **otsuseid (decisions)**,⁵ **soovitusi (recommendations)** ja **arvamusi (opinions)**.⁶ Nimetatud akte võetakse vastu ELTLi sätete alusel ja nende täitmiseks, mistõttu peab teisene õigusakt alati sisaldama viidet selle õiguslikule alusele. Seejuures võib aluslepingus olla täpsustatud vastuvõetava akti liik, kuid tihtipeale näeb alusleping ette üksnes meetmete võtmise ega täpsusta, kas meede tuleb võtta määruse, direktiivi või otsuse kujul. ELTLi artikli 296 kohaselt, kui aluslepingus ei ole täpsustatud vastuvõetava õigusakti liiki, otsustavad institutsioonid akti liigi igal üksikul juhul eraldi, lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest.

Peamised teisese õigusaktid – määrused, direktiivid ja otsused – ei ole omavahel hierarhilises suhtes. See tähendab, et määrused ei ole direktiivide suhtes mingil moel ülimuslikud ega vastupidi. Küll aga võib esineda seadusandlikke akte, mille kohaselt võetakse vastu täiendavaid või valdkonda täpsemini reguleerivaid akte.

Alates Lissaboni lepingust liigitatakse institutsioonide õigusaktid **seadusandlikeks aktideks** ja muudeks aktideks. Muud kui seadusandlikud aktid on **delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid**. Nii seadusandlikud aktid kui ka delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid esinevad määruste, direktiivide või otsuste kujul. See tähendab, et ELi määrus võib olla nii seadusandlik akt, delegeeritud õigusakt kui ka rakendusakt, ning sama kehtib ka direktiivide ja otsuste puhul. See, kas tegemist on seadusandliku, delegeeritud või rakendusaktiga, ei sõltu mitte niivõrd sisust⁷, vaid akti vastuvõtmise viisist. Seadusandlikud aktid on aktid, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Sõna „seadusandlik“ viitab seega akti vastuvõtmise menetlusele. Seadusandlikku menetlust on kahte liiki: **seadusandlik tavamenetlus** ja **seadusandlik erimenetlus**. Seadusandliku tavamenetluse teel võtavad õigusakte vastu ELi seadusandjad Euroopa Parlament ja nõukogu Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal. Seadusandliku erimenetluse korral võtab aluslepingute eri sätetes ettenähtud juhtudel määruse, direktiivi või otsuse vastu Euroopa Parlament nõukogu osavõtul või vastupidi, nõukogu Euroopa Parlamendi osavõtul. Täpsemalt vt käsiraamatu alapeatükki [2.3. Euroopa Liidu õigusloome menetlus](#).

Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ei ole seadusandlikud aktid, nende aktide vastuvõtmisel ei kasutata seadusandlikku menetlust (vt lisaks käsiraamatu punkti [2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid](#)). Olemuslikult on delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ELi õigusaktide hierarhias madalamalseisvad kui seadusandlikud aktid.

1

Endine Euroopa Ühenduse asutamisleping.

2

Euroopa Liidu lepingu art 13 lg 2 sätestab, et „iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“.

0

Näiteks isiku põhiõigused, õiguskindlus, õigus kaitsele, proportsionaalsus, õigustatud ootus jt.

4

Euroopa Kohtu 30.04.1974 otsuses, Haegeman vs. Belgia, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41, on kohus öelnud, et lepingu sätted moodustavad alates nende jõustumisest ühenduse õigusruumi osa.

5

Ei tohi segamini ajada otsustega, mida nõukogu võtab ELi lepingu alusel vastu ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika valdkonnas, mis on poliitilised ning muud kui seadusandlikud aktid ja mille täitmise üle kontrolli teostamiseks komisjonil ega Euroopa Liidu Kohtul pädevust ei ole.

6

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 288

7.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 290 seab delegeerimisele tingimused ja artikli 291 lõige 2 määratleb rakendusaktide andmise võimaluse.

2.1.1. Seadusandlikud aktid

Seadusandlikke akte on kolme liiki: määrused, direktiivid ja otsused. Formaalselt on akt seadusandlik siis,

kui selle vastuvõtmisel on kasutatud seadusandlikku tavamenetlust või seadusandlikku erimenetlust, akti sisu on teisejärguline.

Määrus

ELTLi artikli 288 kohaselt on määrus ELi õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on **tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav** kõikides liikmesriikides. Määruse jõustumisel tuleb kehtetuks tunnistada kõik niisugused riigisisese õigusaktid, mille tulemuseks võiks olla määruse vahetu õigusmõju takistamine.¹³⁶ Määrus ei anna õigusi ja kohustusi mitte üksnes liikmesriikidele, vaid sellest tulenevad vahetult õigused ja kohustused ka liikmesriikide kodanikele ning juriidilistele isikutele.

Määruse ühetaoline ja vahetu kohaldamine tähendab teisisõnu seda, et määrus ei vaja eraldi riigisisesse õigusesse ülevõtmist. Määruse sätete kopeerimine või ümberkirjutamine riigisisestesse õigusaktidesse on koguni keelatud. Põhimõtteliselt võib määrust võrrelda seadusega: ta hakkab liikmesriigi territooriumil kehtima niisugusel kujul, nagu ta vastu võetakse – Eesti seaduste, Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste kõrval ning on nende suhtes ülimuslik.

ELi määruste riigisisesse õigusse ülevõtmise keeldu ei tohi aga segamini ajada nende rakendamise nõudega, mis võib tuleneda neist õigusaktidest enestest. Tihti on määrusega võimatu ette näha detailseid mehhanisme selle terviklikuks rakendumiseks, sest liikmesriikide õigussüsteemid ja haldusorganid on väga erinevad. Nii võibki ELi määrus näiteks sätestada, et liikmesriigid nimetavad riigisisese õigusaktiga pädeva asutuse, mis ELi õigusaktiga kehtestatud regulatsiooni rakendamist korraldab ja tagab.

ELi määruste rakendamise kohta vaata lisaks käsiraamatu alapeatükki [7.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine](#).

Direktiiv

Nimetuse poolest ilmselt kõige tuntum ELi õigusakt – direktiiv – on ka meetmena üsna eriline. ELTLi artikkel 288 sätestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku liikmesriigi otsustada. Erinevalt määrusest ei pea direktiiv olema adresseeritud kõikidele liikmesriikidele.

Kui määrust tuleb liikmesriigis kohaldada tervikuna just sellisena, nagu määrus on vastu võetud, siis direktiiv võimaldab teatavat paindlikkust ning annab liikmesriigile kaalutusõiguse otsustada, kuidas ja milliste riigisiseste meetmetega kõige paremal moel saavutada direktiivis ettenähtud eesmärki. Seega erineb direktiiv määrusest peamiselt seetõttu, et direktiiv tuleb liikmesriigil riigisisesse õigusesse üle võtta direktiivis ettenähtud tähtajaks. Direktiivi ülevõtmiseks võib olla vaja muuta mõnd riigisisest õigusakti või kehtestada uus õigusakt. Direktiivi ülevõtmine võib aga olla ka rakenduslikuma iseloomuga, näiteks annab Vabariigi Valitsus mõnele asutusele lisaülesande. Direktiive kasutatakse eeskätt sellistes valdkondades, kus eesmärgiks on liikmesriikide õiguskordi ühtlustada.

Direktiivi ülevõtmise põhimõtteid selgitatakse täpsemalt käsiraamatu alapeatükis [7.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine](#).

Otsus

ELTLi artikli 288 kohaselt on otsus õigusakt, mis nii nagu määrus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele. Otsus võib olla suunatud mõnele liikmesriigile – mis tähendab ühtlasi, et riik peab seda täitma – või siis liikmesriigis tegutsevale füüsilisele ja juriidilisele isikule – sellisel juhul peab otsust täitma asjaomane isik.

ELTLi artiklist 288 ei tulene, et otsused oleksid vahetult kohaldatavad. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt võib kõikidel siduvatel ELi õiguse vormidel siiski olla vahetu õigusmõju. Nii on Euroopa Kohus

sedastanud, et asjaolu, et aluslepingute kohaselt on vaid määrused sõnaselgelt vahetult kohaldatavad, ei tähenda, et teistel õigusaktidel (sh otsused) ei võiks olla samasugust õigusmõju.³⁷

1

Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsus, Euroopa Komisjon vs. Itaalia, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13.

a

Euroopa Kohtu 06.10.1970 otsus, Franz Grad vs. Finanzamt Traunstei, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78.



36 Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsus, Euroopa Komisjon vs. Itaalia, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13.

37 Euroopa Kohtu 06.10.1970 otsus, Franz Grad vs. Finanzamt Traunstei, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78.

2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid

Kuigi ELi teisesest õigusloomest rääkides viidatakse üldiselt seadusandliku tava- või erimenetluse raames vastuvõetud õigusaktidele, võtab enamiku teisestest õigusaktidest vastu komisjon, kes võib nii iga aasta vastu võtta üle kümne korra rohkem õigusakte kui seadusandja. Komisjonil on õigus teiseseid õigusakte vastu võtta vaid siis, kui seadusandja on talle selleks seadusandliku aktiga pädevuse delegeerinud. Selliseid komisjoni õigusakte nimetatakse delegeeritud õigusaktideks vastavalt ELTLi artiklile 290 ja rakendusaktideks vastavalt ELTLi artikli 291 lõikele 2. Nagu seadusandlikke akte, nimetatakse ka delegeeritud õigusakte ja rakendusakte määrusteks, direktiivideks ja otsusteks. Selguse huvides lisatakse nende õigusaktide pealkirjadesse sõna „delegeeritud“ või „rakendus-“.

Seadusandliku pädevuse komisjonile delegeerimine võib olla vajalik mitmel põhjusel. Seadusandja tasandil ei ole otstarbekas ega tihti ka võimalik kõiki küsimusi detailideni reguleerida. Lisaks on seadusandlik menetlus aeganõudev. Delegeerimine võimaldab seadusandjal vähendada nii oma töökoormust kui ka õigusaktide vastuvõtmiseks kuluvat aega. Kuna delegeeritud õigusakte ja rakendusakte menetletakse üldiselt koos liikmesriike esindavate ekspertidega, toob see otsustusprotsessi liikmesriikidele lähemale. Sellise koostöö kaudu saab komisjon nii tehnilise regulatsiooni kehtestamiseks vajalikku teavet kui ka informatsiooni liikmesriikide poliitiliste eelistuste kohta. Liikmesriikidel on võimalik end komisjoni tegevusega kursis hoida ja kui seadusandlik akt seda ette näeb, siis ka komisjoni kontrollida. Samuti lihtsustab liikmesriikideekspertide kaasatus õigusaktide riigisisest rakendamist ja kohaldamist. Seetõttu saavutatakse seadusandlikus menetluses üldjuhul põhimõttelised kokkulepped ning vajaduse korral nähakse ette võimalus seadusandlikku akti hiljem täiendada, täpsustada, muuta või lihtsalt valdkonna tehnilisele arengule vastavalt ajakohastada.

Kui seadusandja soovib volitada komisjoni delegeeritud õigusakti või rakendusakti vastu võtma, peab ta selle seadusandlikus aktis sõnaselgelt sätestama. Delegeeritud õigusakti puhul peab seadusandja seadusandlikus aktis sõnastama delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatuse ja kestuse, rakendusakti puhul aga kindlaks määrama, millist tüüpi komitees tuleb menetleda rakendusakti eelnõu. Tulenevalt delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide erinevusest on komisjoni pädevus delegeeritud õigusaktide menetlemisel suurem kui rakendusaktide menetlemisel. Kui seadusandja delegeerib komisjonile pädevuse võtta vastu delegeeritud õigusakt, kasutab komisjon oma kaalutusõigust, et täita seadusandja ülesannet. Rakendusakte võtavad aga üldiselt vastu liikmesriigid ise ning seadusandja delegeerib rakendusakti vastuvõtmiseks pädevuse komisjonile või nõukogule vaid siis, kui leiab, et terves liidus on seadusandliku akti rakendamiseks vaja ühetaolisi tingimusi.

Vaatamata delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide erinevustele, on nende üksteisest eristamine

osutunud praktikas keeruliseks. ELTLi artikli 290 ja artikli 291 lõike 2 kohaselt on delegeeritud õigusaktid üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti mitteolemuslikke osi, rakendusaktid aga rakendavad seadusandlikku akti. Kuna täiendamist ei ole tihti võimalik rakendamisest eristada, on institutsioonide vahel tekkinud vaidlused, mis on mitmel korral lõppenud Euroopa Kohtus. Kohus on aga hoidunud seadusandjale eristamise kriteeriumide ettekirjutamisest ning rõhutanud tema ulatuslikku kaalutusõigust, mis lubab otsustada kas delegeeritud või rakendusakti kasuks.[1](#)

Delegeeritud õigusaktid

Delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise võimaluse lisamine ELTLi oli üks suurimatest muudatustest, mis Lissaboni lepinguga tehti. Delegeeritud õigusaktid on oma olemuselt üldkohaldatavad ning nende eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti mitteolemuslikke osi. Võrreldes varem kehtinud komiteemenetlustega, milles Euroopa Parlamendil sõnaõigus peaaegu puudus, on delegeeritud õigusaktide menetluses parlamendil nõukoguga võrdne õigus õigusakti eelnõu menetlemises osaleda ja komisjoni tegevust kontrollida.

Parlament ja nõukogu koos delegeerivad komisjonile õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, kuid mõlemad institutsioonid eraldi võivad komisjonilt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise pädevuse igal ajal tagasi võtta. Komisjon esitab delegeeritud õigusaktid ühel ajal nii parlamendile kui ka nõukogule, kuid need jõustuvad vaid siis, kui kumbki institutsioon ei esita ettenähtud tähtaja jooksul jõustumisele vastuväited.[02](#) Isegi kui komisjon on liitnud volitused, sidudes mitmed õigusaktid ühte kogumisse (*bundles*), on nõukogul ja parlamendil õigus esitada vastuväide kogumist vaid ühele delegeeritud õigusaktile – ilma et see mõjutaks teiste kogumi hulgas olevate delegeeritud õigusaktide kehtivust.

Komisjon peab arvestama delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisel 2016. aastal jõustunud institutsioonidevahelisele parema õigusloome kokkuleppele lisatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisseisukohta delegeeritud õigusaktide kohta. [003](#) Kuigi ühisseisukoht ei ole õiguslikult siduv dokument, on kolm institutsiooni selle allkirjastamisega võtnud kohustuse teha kogu menetluse vältel koostööd, et delegeeritud volituste kasutamine oleks sujuv ning et oleks tagatud parlamendi ja nõukogu tõhus kontroll komisjoni tegevuse üle. Vastavalt ühisseisukohale konsulteerib komisjon delegeeritud õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel liikmesriikide määratud ekspertidega ja annab ka nõukogu ja parlamendi esindajatele võimaluse konsultatsioonidest osa võtta. Samuti võib komisjon korraldada avalikke konsultatsioone sidusrühmadega. Koosolekute lõpus või nende alusel meetmete võtmisel annab komisjon ülevaate arutelude põhjal tehtud järeldustest ja edasistest plaanidest, sealhulgas sellest, kuidas ta kavatses ekspertide seisukohti arvesse võtta. Kolm institutsiooni on võtnud endale kohustuse luua hiljemalt 2017. aasta lõpuks delegeeritud õigusaktide register.

Rakendusaktid

Liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks peavad liikmesriigid võtma riigisisese õiguse meetmeid. Kui aga rakendamiseks on vaja kehtestada terves liidus ühetaolisi tingimusi, peab rakendusakte vastu võtma komisjon või aluslepingus ettenähtud erandjuhtudel nõukogu. Erinevalt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise menetlusest, mida kontrollib komisjon, piirab komisjoni volitusi rakendusaktide vastuvõtmisel õiguslikult siduv regulatsioon. Komisjoni rakendusvolituste menetlust ja kontrolli, mida liikmesriigid komisjoni tegevuse üle teostavad, reguleerib määrus (EL) nr 182/2011.[04](#)

Rakendusakte võtab komisjon vastu koos komiteedega, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad. Komitee eesistujaks on komisjoni esindaja, kes ise hääletamisel ei osale. Iga komitee võtab eesistuja ettepanekul liikmete liihthälteenamusega vastu töökorra, mille aluseks on komisjoni koostatud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud standardeeskirjad[05](#). Eri valdkondades on kokku moodustatud umbes 300 komiteemenetluse komiteed [06](#), mis käivad koos eri sagedusega vajaduse järgi. Komisjonil on kohustus pidada komiteemenetluste registrit, milles on muu hulgas avaldatud komiteede nimekiri, komiteede koosolekute päevakorrad, rakendusaktide eelnõud, mille kohta komiteedel palutakse esitada arvamus, ja hääletustulemused.

Komitee pädevus ja kohaldatavad menetlusreeglid sõltuvad menetluse tüübist. Määrus (EL) nr 182/2011 näeb ette kaks menetluse tüüpi, kontrollimenetluse ja nõuandemenetluse. Lisaks on kasutusel ka vanas komiteemenetluse otsuses [007](#) sätestatud kontrolliga regulatiivmenetlus – selle kasutamine tuleneb kehtivatest seadusandlikest aktidest, mille Lissaboni lepinguga vastavusse viimiseks teeb komisjon ettepaneku 2016. aasta lõpuks. [08](#)

1) Kontrollimenetlus

Kontrollimenetluse (*Examination Procedure*) kasutamise näeb seadusandja ette siis, kui seadusandlike õigusaktide rakendamiseks on vaja vastu võtta üldakte või potentsiaalselt olulise mõjuga rakendusakte. Olulise mõjuga aktideks peetakse neid, mis puudutavad ühist põllumajandus- ja kalanduspoliitikat või keskkonna, julgeoleku ja turvalisuse või inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset. Samuti tuleb rakendusakti eelnõu kontrollikomitees menetleda siis, kui seadusandliku aktiga antakse komisjonile rakendamisevolitused eelarvet märkimisväärselt mõjutavate programmide või kolmandatele riikidele mõeldud programmide suhtes. Kontrollimenetlust kohaldatakse valdaval osal juhtudest, umbes 90% rakendusaktidest võetakse vastu kontrollimenetluse teel.

Komitees kehtivad samad hääletusreeglid nagu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel nõukogus, st liikmesriikidel on „kaalutud häälte arv“ ja komisjon hääletamisest osa ei võta. [0009](#) Seega on komiteel nii negatiivse kui ka positiivse arvamuse andmiseks vaja kokku saada kvalifitseeritud häälteenamus. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu siis, kui komitee selle heaks kiidab, ning ei võta rakendusakti eelnõu vastu, kui komitee sellele vastu hääletab. Kui komitee ei saa kvalifitseeritud häälteenamust kokku ei rakendusakti eelnõu poolt ega vastu (nn *no-opinion* olukord), võib komisjon eelnõu siiski vastu võtta, kui see ei puuduta maksustamist, finantsteenuseid, inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset või lõplikke mitmepoolseid kaitsemeetmeid. Ka siis, kui komitee ei avalda arvamust ja eelnõu ei puuduta eelmises lauses loetletud valdkondi, ei saa komisjon eelnõu vastu võtta, kui selline võimalus on seadusandliku aktiga välistatud või komitee lihthäälteenamusega selle vastu hääletab. Praktikas on komiteemenetluse komiteedes komisjoni ja liikmesriikide vahel siiski ladus koostöö ning formaalset häältelugemist tuleb ette harva.

Kui komisjon ei saa rakendusakti eelnõu vastu võtta, on tal kaks valikut. Ta võib samale komiteele esitada rakendusakti eelnõu muudetud versiooni või esitada rakendusakti eelnõu muutmata kujul apellatsioonikomiteele lisaaruteluks. Apellatsioonikomitee koguneb vajaduse korral liikmesriikide esindajatest, kuid siingi on eesistujaks komisjoni esindaja. Nagu tavaliste komiteede puhulgi otsustavad liikmesriigid ise, kelle nad apellatsioonikomiteesse riiki esindama määravad. Enamasti koosneb apellatsioonikomitee liikmesriigi alalise esindaja asetäitjatest Euroopa Liidu juures, kes üldiselt esindavad riiki ka Coreper I-s. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu, kui apellatsioonikomitee hääletab selle poolt, ning võib selle vastu võtta siis, kui apellatsioonikomitee arvamust ei avalda.

Kontrollimenetlus peaks tagama, et komisjon ei võta vastu rakendusakte, mis ei ole komitee arvamusega kooskõlas, välja arvatud erakorralistel asjaoludel, kui neid võib kohaldada vaid piiratud ajavahemiku jooksul. Samuti peaks menetlus tagama, et komisjonil oleks võimalik kavandatavaid rakendusakte uuesti läbi vaadata, kui komitee arvamust ei esita, võttes arvesse komitees väljendatud seisukohti.

2) Nõuandemenetlus

Nõuandemenetlust (*Advisory Procedure*) kohaldatakse siis, kui puudub alus kontrollimenetluse kohaldamiseks. Nõuandemenetlus erineb kontrollimenetlusest selle poolest, et komitee võib hääletades arvamust avaldada, kuid see ei ole komisjonile õiguslikult siduv. Kui komitees tekib vajadus hääletamiseks, võtab komitee arvamuse erinevalt kontrollimenetlusest vastu lihthäälteenamusega, mis tähendab, et igal liikmesriigil on üks hääle. Kuigi komisjonil ei ole kohustust komitee arvamust arvestada, peab ta võimalikult suurel määral arvesse võtma komitees toimunud arutelude põhjal tehtud järeldusi ja esitatud arvamust.

3) Kontrolliga regulatiivmenetlus

Kontrolliga regulatiivmenetlust (*Regulatory Committee with Scrutiny*) reguleerib nõukogu otsuse 1999/468 artikkel 5a10. Kehtivad aluslepingud ei näe aga enam ette võimalust volitada komisjoni kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamiseks ja praegu käivad ELi institutsioonide vahel läbirääkimised, et ajakohastada seadusandlike aktide sätteid, milles nähakse ette kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamine.0011 Kontrolliga regulatiivmenetlus oli selle kehtestamise ajal teiste komiteemenetlustega võrreldes samm demokraatlikuma otsustusprotsessi poole, kuna andis selle vastuvõtmisel liikmesriikide ja nõukogu kõrval sõnaõiguse ka Euroopa Parlamendile. Seetõttu peetakse seda rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide vahelülks.

Seadusandlike aktide sätete ajakohastamine kontrolliga regulatiivmenetluse kaotamiseks on aeganõudev, kuna sätteid ei saa automaatselt asendada sätetega, millega nähakse ette õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte. Seadusandjal on otsustusõigus selle üle, kas muuta kontrolliga regulatiivmenetlus delegeeritud õigusakti menetluseks või rakendusakti menetluseks kontrollikomitees. Samuti on seadusandjal õigus jätta kumbki variant kasutamata ja muuta seadusandlikku akti. Kuna delegeeritud ja rakendusaktide eristamine on keeruline, on seadusandjal otsuse langetamine keeruline ka kontrolliga regulatiivmenetlust puudutavate sätete puhul. Otsuste vastuvõtmiseks vajaliku üleminekuperioodi jooksul kasutatakse edasi kontrolliga regulatiivmenetlust.

Kontrolliga regulatiivmenetluse komitee avaldab arvamust sama moodi kui kontrollikomitee. Oluliseks erinevuseks on asjaolu, et komisjon peab rakendusakti eelnõu edastama nõukogule ja parlamendile kontrollimiseks ka siis, kui komitee rakendusakti eelnõu heaks kiidab. Komisjon võib rakendusakti vastu võtta vaid siis, kui ei parlament ega nõukogu sellele vastuseisu ei avalda.

1

Vt Euroopa Kohtu 18.03.2014 otsus, Euroopa Komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, C-427/12, EU:C:2014:170 ja Euroopa Kohtu 16.07.2015 otsus, Euroopa Komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, C-88/14, EU:C:2015:499.

02

Kuue aasta jooksul, mis on möödunud Lissaboni lepinguga delegeeritud aktide lisamisest Euroopa Liidu toimimise lepingusse, on nõukogu ja parlament esitanud delegeeritud aktidele vastuväited vaid harvadel juhtudel. Kuna vastuväidet ei esitata komisjoni ettepanekule, vaid vastuvõetud delegeeritud õigusaktile, peab nõukogu vastuväite esitamiseks kokku saama kõrgendatud kvalifitseeritud häälteenamuse.

003

Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, 13.04.2016, 15506/15, lisa: Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisseisukoht delegeeritud õigusaktide kohta.

04

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.02.2011 määrus 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13–18).

05

Komiteede töökorra standardeeskirjad, ELT C 206, 12.7.2011, lk 11.

06

[Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse \(EL\) 182/2011 rakendamise kohta](#), 7. märts 2016. a, 6819/16, lk 3: komiteede arv jäi 2009.-2014. aastal 259 ja 302 vahele.

007

Nõukogu 28.06.1999 otsus 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, 17.7.1999, lk. 23).

08

Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, 13.04.2016, 15506/15, lk 15, p 27.

0009

Kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise kohta vt käsiraamatu alapeatükki 2.4. Otsuste vastuvõtmine.

10

Kontrolliga regulatiivmenetlust reguleerib nõukogu otsuse 1999/468/EÜ artikkel 5a, mis lisati otsusele nõukogu 17.07.2006 otsusega 2006/512/EÜ (ELT L 200, 22.07.2006, lk 11). Otsus 1999/468/EÜ on küll kehtetuks tunnistatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.02.2011 määrusega 182/2011, kuid selle artikli 5a toime säilib vastavalt määruse artiklile 11.

0011

Parema õigusloome kokkuleppe kohaselt tuleb komisjonil esitada ettepanek kõnealuse vastavusseviimise kohta 2016. aasta lõpuks, vt institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, 13.04.2016, 15506/15, lk 15, p 27.

2.1.3. Muud aktid

Erinevalt eespool kirjeldatud õiguslikult siduvatest teisestest aktidest ei ole **arvamused** ja **soovitused** õiguslikult siduva jõuga,¹ kuid neid käsitatakse kui juhtnõore või suuniseid nii õigusloomes kui ka üldises

halduskäitumises. Soovitused ja arvamused ei ole õigusaktid. Mõnikord nimetatakse neid ka riigisisese õiguse ühtlustamise kaudseteks allikateks.

Lisaks ELTLis nimetatud teistele õigusaktidele võib ELi õigusest leida suurel hulgal nn **leebe regulatsiooni** dokumente, nagu näiteks teatiseid, raamdokumendid, juhendid, kokkuvõtted, järeldused ja kodukorrad. Enamik nimetatud dokumentidest ei ole siduvad, see tähendab, et neil ei ole seaduse jõudu ja need ei ole vastu võetud õigustloovatele aktidele ette nähtud menetlust rakendades. Olgugi et tegemist on pigem soovitusliku iseloomuga dokumentidega, on nende eesmärk siiski teatud käitumist reguleerida või ühtlustada. Kodukorrad on siduvad käitumisjuhendid institutsioonidele, mille tegevust nad reguleerivad. Kuigi ülemkogu järeldused on siduvad üksnes poliitiliselt, on nad ELi edasises arengus siiski määrava tähtsusega.

Peale aluslepingute ja nimetatud õigusaktide mängivad Euroopa Liidu õigusruumis määravat rolli ka **Euroopa Kohtu otsused**. Euroopa Liidu kohtupraktikas on kohus ELi õigusnorme tõlgendanud ning täpsustanud, samuti on kohus loonud ELi õiguse põhimõtteid.[002](#)

Endise II ja III samba aktid

Enne Lissaboni lepingu jõustumist kujutati ELi kolmesambalisena. Seetõttu liigitati ELi õigusakte ka I, II ja III samba aktideks. Sellest liigitusest lähtuvalt olid määrused, direktiivid, otsused, soovitusel ja arvamused I samba aktid, kuna need võeti vastu ELi I sambasse kuulunud EÜ asutamislepingu alusel. EL võttis õigusakte vastu ka II ja III samba raames. II samba ehk ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika akte³ ja III samba ehk kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö akte⁴ võeti vastu ELi lepingu alusel.

Endise III samba õigusaktidest väärib jätkuvalt tähelepanu **raamotsus**, millega reguleeriti politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades ning millel on direktiiviga sarnane õigusmõju. Raamotsus on liikmesriigile siduv saavutamist vajava eesmärgi seisukohalt, kuid jätab valikuvabaduse vormi ja meetodi suhtes.

Lissaboni lepinguga ELi sammaste struktuur kadus ning kriminaalasjade valdkonnas tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames hakati vastu võtma tavapäraseid õigusakte – määruseid ning direktiive, erinevused jäid seega püsima ainult ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Samas säilib varem vastuvõetud ELi õigusaktide (sh raamotsuste) õiguslik toime kuni selle õigusakti kehtetuks tunnistamise, tühistamiseks või muutmiseni. Alates 1. detsembrist 2014. a saab komisjon liikmesriigi raamotsuse rakendamata jätmise pärast Euroopa Kohtusse kaevata. Lisaks on Euroopa Kohtul pädevus teha raamotsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta eelotsuseid.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika aktid

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) vallas võtab nõukogu vastu otsuseid, mida tuleb eristada ELTLi artiklis 288 viidatud otsustest. **ÜVJP otsuseid** võtab nõukogu vastu ELi lepingu artikli 29 alusel ja neis määratakse liidu lähenemisviis konkreetsele geograafilist või temaatilist laadi küsimusele. Liikmesriigid peavad tagama, et nende riigi poliitika vastab liidu seisukohtadele. See võib tähendada muu hulgas riigisiseste (rakendus)aktide vastuvõtmist. ÜVJP otsused võetakse nõukogus vastu ühehäälselt ning need ei ole liikmesriikides vahetult kohaldatavad ega anna üksikisikutele õigusi ega pane kohustusi, vaid seovad üksnes liikmesriike, kellel lasub kohustus tagada otsustes sisalduva riigisisene rakendamine. ÜVJP valdkonnas vastuvõetud nõukogu otsused tunneb ära ja neid on võimalik eristada ELTLi artiklis 288 viidatud otsustest nende pealkirjas sisalduva lühendi ÜVJP järgi.

¹

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 288.

002

Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti pingeliste riikidevaheliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis kõigile osalistele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi mitmeti mõistetavaks kujuneda. Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjade lahendina esitatud tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas mingit sätet tuleb mõista ning rakendada.

3

Enne Lissaboni lepingut võeti ÜVJP raames vastu otsuseid ühisstrateegia kohta, ühismeetmeid ja ühiseid seisukohti.

4

Kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames võeti enne Lissaboni lepingut vastu ühiseid seisukohti, raamotsuseid ja muid otsuseid.

2.2. Kuidas leida Euroopa Liidu õigusakte?

Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse [Euroopa Liidu Teatajas](#) kõigis Euroopa Liidu ametlikes keeltes, mille hulka alates 1. maist 2004. a kuulub ka eesti keel.

Kõige lihtsam on Euroopa Liidu õigusakte otsida ELi õigusaktide andmebaasist [EUR-Lex](#). EUR-Lexi kasutamine on tasuta ning see pakub otsest ja vaba juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele: Euroopa Liidu Teatajale (ELT), esmastele õigusaktidele, teisestele õigusaktidele ja kohtupraktikale. Alates 1. juulist 2013. a on ELT elektrooniline versioon (e-ELT) autentne ning õiguslikult siduv.

Õigusakti avaldamise andmetes viidatakse Euroopa Liidu Teatajale alates 1. veebruarist 2003. a. Varem avaldati õigusaktid Euroopa Ühenduste Teatajas (EÜT).

EUR-Lex võimaldab otsida ka komisjoni eelnõusid ja teatise ning jälgida nende edasist menetlust.

2.3. Euroopa Liidu õigusloome menetlus

Seadusandlik tavamenetlus

Seadusandlikus tavamenetluses (ELTLi art 294, enne Lissaboni lepingut tuntud ka kui kaasotsustusmenetlus) toimivad ELi nõukogu ja Euroopa Parlament kaasseadusandjatena. [1](#) Selle menetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse laiendamine Amsterdamis, Nice'i ja Lissaboni lepinguga tähendas parlamendi mõjuvõimu märkimisväärset suurenemist. Seetõttu nimetatakse selle menetlusvormiga vastuvõetud akte Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. Kaasotsustusmenetlus lõi parlamendi ja nõukogu vahel rollijaotuse, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelise võimujaotusega. Valdkondade loetelu, kus Lissaboni lepingu jõustumise järel tehakse otsuseid seadusandliku tavamenetlusega, vt [lisast 2](#).

Seadusandliku tavamenetluse käigus on ette nähtud kuni kolm lugemist (vt joonist). Seadusandliku akti saab esimesel lugemisel vastu võtta juhul, kui parlament on esitanud oma esimese lugemise seisukoha ning nõukogu on teksti samas sõnastuses heaks kiitnud. Juhul kui nõukogu parlamendi seisukohta heaks ei kiida, võtab ta vastu oma esimese lugemise seisukoha ning edastab selle parlamendile (teavitades viimast ka oma põhjendustest) ning eelnõu läheb teisele lugemisele.

Kui parlament kiidab kolme kuu jooksul nõukogu seisukoha heaks või ei anna arvamust, loetakse õigusakt teisel lugemisel vastuvõetuks. Kui ta lükkab liikmete häälteenamusega nõukogu seisukoha tagasi, jääb õigusakt vastu võtmata. Kui ta aga otsustab esitada nõukogu seisukoha teksti kohta oma muudatused, jätkub teine lugemine ning pall veereb tagasi nõukogu väravasse. Kui nõukogu kiidab parlamendi muudatused heaks, loetakse õigusakt vastuvõetuks. Kui ta kõiki parlamendi soovitud muudatusi heaks ei kiida, kutsutakse kokku **lepituskomitee**. Nõukogu otsustab menetluse käigus kvalifitseeritud häälteenamusega, v.a juhtudel, kus komisjon parlamendi soovitud muudatustega ei nõustu – sellisel juhul saab nõukogu parlamendi muudatusettepanekud heaks kiita ainult ühehäälselt.

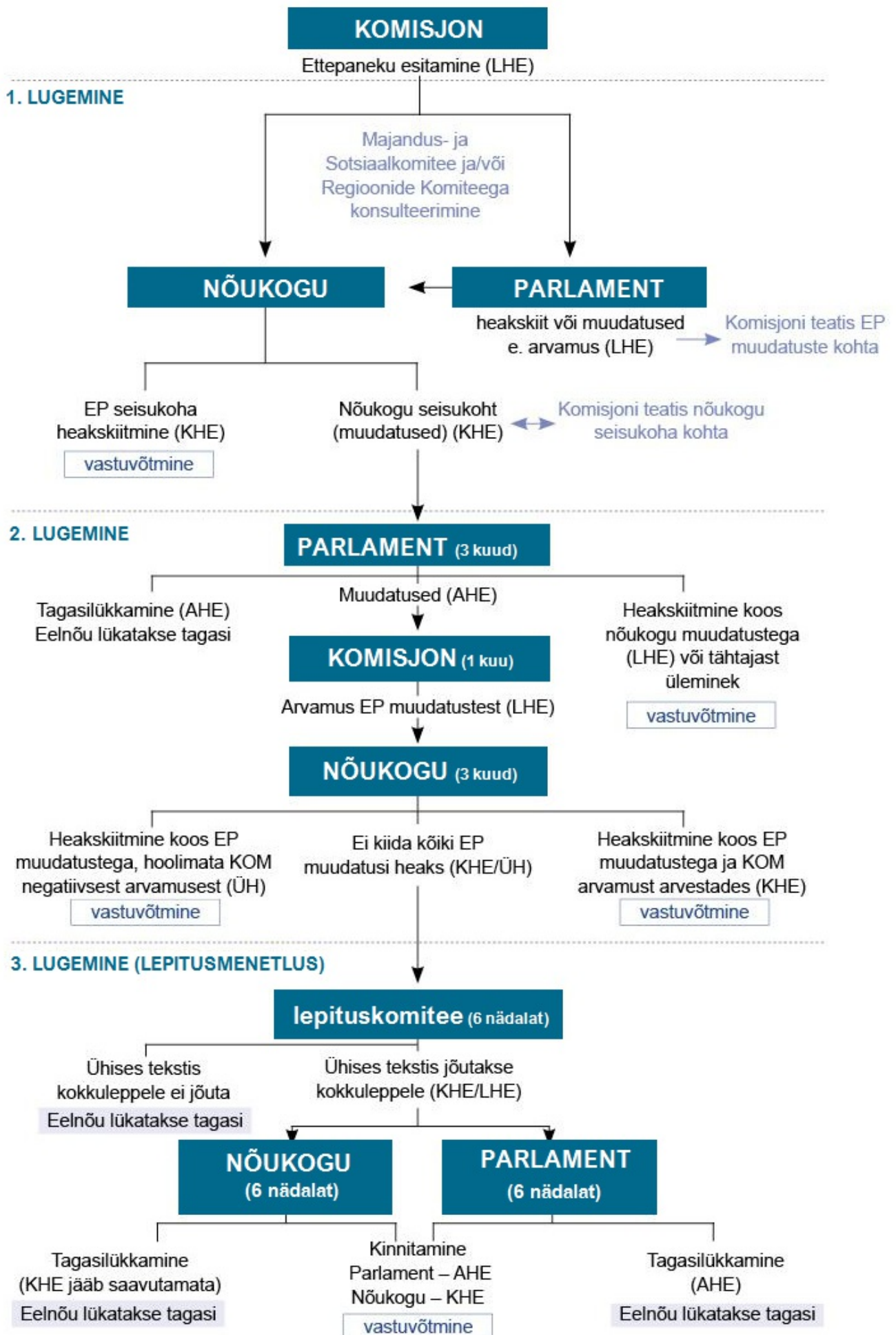
Lepituskomiteesse kuuluvad nii nõukogu kui ka Euroopa Parlamendi esindajad (mõlemalt poolelt võrdne arv). Lepituskomiteel on ühise teksti suhtes kokkuleppele jõudmiseks aega kuus nädalat. Komisjon tegutseb siin tavaliselt aktiivse vahendajana, kes aitab kaasa kompromissi leidmisele. Kui kokkuleppele siiski ei jõuta, jääb seadusandlik akt vastu võtmata. Kui aga nõukogu ja EP esindajad jõuavad ühise teksti suhtes kokkuleppele, algab kolmas lugemine.

Kolmandal lugemisel peavad mõlemad seadusandjad lepituskomitees heakskiidetud ühise teksti kuue nädala jooksul vastu võtma, nõukogu peab selleks otsuse tegema kvalifitseeritud häälteenamuse ning parlamendi antud häälte enamusega.

Üldjuhul võetakse õigusakt siiski vastu esimese lugemise jooksul. Nõukogu võtab enne esimese lugemise lõpetamist parlamendis vastu üldise lähenemisviisi, mis saab nõukogu poolt aluseks EPga mitteametlike läbirääkimiste alustamiseks. Sellistel läbirääkimistel osaleb ka eelnõu algatajana Euroopa Komisjon ning seetõttu nimetatakse neid läbirääkimisi **triloogideks ehk kolmepoolseteks läbirääkimisteks**. Trilooge ei ole üheski õigusaktis reguleeritud, kuid need lihtsustavad võimalikult varases staadiumis kokkuleppele jõudmist. Nõukogu esindab triloogidel eesistujariik. „Poliitilistele“ triloogidele eelnevad neid ettevalmistavad tehnilised kohtumised. Juhul kui triloogide käigus lepatakse eelnõu kompromisstekstis kokku, kiidab EP selle esimesel lugemisel heaks ning seejärel võtab ka nõukogu õigusakti vastu.

Triloogi arutelude aluseks on komisjoni esialgne eelnõu, nõukogu üldine lähenemisviis ja Euroopa Parlamendi mitteametlikud parandusettepanekud – nõukogu sekretariaat koondab need tabelisse, kuhu lisatakse ka võimaliku kompromisettepaneku veerg (nn neljaveeruline tabel). Nõukogupoolse läbirääkijana on eesistuja ülesanne nii kompromisettepanekutega väljatulemine läbirääkimistel kui ka neile ettepanekutele toetuse kogumine nõukogus. Üldiselt arutatakse kompromisettepanekuid nõunike/atašeede kohtumistel ning läbirääkimismandaadi muutmise õigus on Coreperil.

Aluslepingutes ei ole selgelt sätestatud, kuidas järgmine parlamendi koosseis peaks eelmiselt küsimusi üle võtma. Parlamendikoosseisu ametiaja alguses teeb EP esimeeste konverents (CoP) otsuse, milliste eelmise parlamendikoosseisu poolt lõpetamata jäänud küsimuste käsitlemist alustatakse uuesti või jätkatakse.





Seadusandlik erimenetlus

Seadusandliku erimenetluse puhul võib Euroopa Parlament ELi õigusakti eelnõu heaks kiita või tagasi lükata või selle kohta muudatusettepanekuid esitada. Nõukogul ei ole juriidilist kohustust Euroopa Parlamendi seisukohta järgida, kuid Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt ei saa nõukogu ilma Euroopa Parlamendi arvamusega otsust vastu võtta. Seda menetlust kohaldatakse teatud valdkondade puhul, nt siseturu erandid ja konkurentsioigus. Parlamendiga konsulteerimist nõutakse ka mitteseadusandliku menetluse puhul, kui ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) raames sõlmitakse rahvusvahelisi lepinguid.



Nõusolekumenetlus

Aluslepingutes ette nähtud erijuhtudel kasutatakse määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmisel seadusandlikku erimenetlust (varasem nõuandemenetlus). Erinevalt seadusandlikust tavamenetlusest seadusandliku erimenetluse täpset protseduuri aluslepingutes ei selgitata. Seadusandliku akti vastuvõtmisel seadusandliku erimenetluse kohaselt peab seetõttu juhinduma konkreetsetes aluslepingu artiklis (õiguslikus aluses) ette nähtud protseduurist.

Nõusolekumenetlus kujutab endast pigem parlamendi vetoõigust kui kaasotsustusõigust. Kui parlamendi nõusoleku saamine on aluslepinguga nõutav, võib nõukogu asuda tegutsema alles pärast parlamendi positiivset kinnitust. Nõusolekumenetlust kasutatakse eelkõige rahvusvaheliste lepingute puhul, nt teatud rahvusvaheliste läbirääkimiste alustamiseks ja lõpetamiseks: kandidaatriigiga läbirääkimiste alustamine (ELi lepingu art 49) ja osa rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, mille üheks pooleks on Euroopa Liit (ELTLi art 218)[0002](#), samuti liikmestaatuse peatamise protseduuride puhul (ELi lepingu art 7). Euroopa Parlamendi nõusolekut on vaja kõigile rahvusvahelistele kokkulepetele, mis käsitlevad seadusandliku tavamenetlusega seotud küsimusi.



Eelarvemenetlus

Eelarvemenetlus toimub ühe lugemisega. Parlament ja nõukogu määravad koos kindlaks kõik kulud, ei tehta vahet niinimetatud kohustuslike kulude (näiteks põllumajanduse otsetoetused) ja mittekohustuslike kulude vahel, mis tähendab seda, et Euroopa Parlamendist on saanud eelarveküsimustes nõukoguga võrdne otsustaja.

Eelarvemenetluse etapid ja tähtajad on esitatud ELTLi artiklis 314.

1

Vt nõukogu peasekretariaadi avaldatud seadusandliku tavamenetluse [käsiraamatut](#).

2.4. Otsuste vastuvõtmine

Enamiku nõukogus arutusel olevate eelnõude ja dokumentide teksti suhtes saavutatakse kokkulepe töörühmade ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% suhtes Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% suhtes nõukogu istungitel. **Otsuste vastuvõtmise õigus** on vaid nõukogul.¹ See tähendab, et töörühma ja Coreperi tasandil saavutatud esialgsed kokkulepped vajavad ametlikku kinnitamist või vastuvõtmist nõukogus. Nõukogu otsuste vastuvõtmiseks on vastavalt valdkonnale ning asutamislepingus sätestatud tingimustele vajalik kas kvalifitseeritud häälteenamus, ühehäälsus või lihthäälteenamus (viimane on ette nähtud peamiselt protseduuriliste küsimuste otsustamisel).

ELi arengus on järjest enam suurendatud **kvalifitseeritud häälteenamusega** (KHE, ingliskeelne lühend QMV) otsustamist, mis on saanud üldiseks reeglits enamiku valdkondade puhul.⁰⁰⁰²

Kvalifitseeritud häälteenamus loetakse saavutatuks, kui poolt hääletab 55% liikmesriike (16 liikmesriiki 28st) ja eelnõu toetavad liikmesriigid esindavad vähemalt 65% liidu kogurahvastikust. Blokeeriva vähemuse moodustavad vähemalt 4 nõukogu liiget, kes esindavad rohkem kui 35% ELi elanikkonnast. Häälte arvu kokkulugemisel on heaks abiliseks häälte kalkulaator⁰⁰⁰³. Kuni 31. märtsini 2017. a saavad liikmesriigid taotleda eelmise kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise eeskirja kasutamist. Selle eeskirja kohaselt on iga liikmesriigi esindajal teatav arv hääli, mis on sätestatud aluslepingutes. Otsuse vastuvõtmiseks on vajalik 260 häält 352st, kusjuures poolt peab olema vähemalt 15 liikmesriiki, kes esindavad vähemalt 62% ELi rahvastikust.

Erand tavapärasest kvalifitseeritud häälteenamusest on **tugevdatud kvalifitseeritud häälteenamus** (*reinforced qualified majority*), mida kasutatakse juhul, kui nõukogu ei tee otsust komisjoni ega liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal.⁰⁰⁰⁴ Selline olukord tekib siis, kui ettepaneku on teinud mõni muu institutsioon (nt Euroopa Kohus). Sama kehtib ka vastuväite esitamisel delegeeritud õigusaktile, sest see ei ole komisjoni algatus, vaid juba vastuvõetud õigusakt.

Reaalset häälte kokkulugemist toimub siiski harva. Üldjuhul otsib eesistuja otsuse vastuvõtmiseks **konsensust** või vähemalt võimalikult kaalukat toetust, sealhulgas isegi juhul, kui on ette teada, et delegatsiooni vastuhääli on menetluse lõppastmes vältimatu. Seetõttu on praktikas vastuseisu ületamiseks ja konfliktiolukordade vältimiseks tekkinud mitmesuguseid võimalusi (ennekõike on selleks avaldused e deklaratsioonid), sealhulgas on võimalik jääda hääletusel ka erapooletuks (delegatsiooni hääli ei loeta kvalifitseeritud häälteenamuse osaks) ja teatud juhtudel isegi positiivselt erapooletuks (kui delegatsiooni hääli loetakse kvalifitseeritud häälteenamuse osaks).

Kirjalik menetlus

Nõukogude kohtumiste vaheajal või kui eelnõu on vaja kiiresti vastu võtta, kasutab Coreper otsuste vastuvõtmiseks kirjalikku menetlust. Tavaliselt tuleb teade kirjaliku menetluse alustamise kohta AEELi valdkonnanõuniku kaudu, kes vastutab ka vastuse õigeaegse edastamise eest Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadile. Juhul kui vastus õigel ajal nõukogu sekretariaati ei jõua, otsib sekretariaat vastust Antici või Mertensi käest. Õiguslikult on korrektne, kui kirjaliku menetlusega vastuvõetava otsuse kohta käival vastusel on AEELi juhi või asejuhi allkiri, sest tegemist on otsuse vastuvõtmisega nõukogu tasandil. Praktikas võtab sekretariaat arvesse ka AEELi nõuniku allkirjastatud vastuseid (nõukogu sekretariaat on

aktsepteerinud ka tavalist, ilma digiallkirjadeta, e-kirja), eeldades, et valitsuse tasandil on selleks varasem otsus olemas. Kirjaliku menetlusega vastu võetud õigusaktide kohta koostab sekretariaat kokkuvõtteid, mis on kättesaadavad [Delegaatide Portaal](#)is ja [EISis](#).

1

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 240 (endine EÜ asutamislepingu art 207), st töörühmadel ja Coreperil üldjuhul (v.a protseduurilised küsimused) otsustusõigust ei ole.

0002

Euroopa Liidu lepingu artikli 16 lg 3. Kui aluslepingud ei näe ette teisiti, teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega.

0003

Häälte kalkulaatori leiab nõukogu [kodulehelt](#). Lisaks on häälte kalkulaatori mobiilirakendus kättesaadav [Apple App Store'ist](#) või [Google Play Store'ist](#).

0004

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lg 2.

3. Eesti seisukohtade koostamine

3.1. Euroopa Liidu küsimuste riigisisene koordineerimine

Eesti ELi asjade koordinatsioonisüsteemi eesmärk on tagada riigi terviklik, tõhus ja tõrgeteta osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Nagu esimestes peatükkides kirjeldatud ELi otsustusprotsessist nähtub, on ühe ja sama küsimuse arutelu nõukogus tihti nii vertikaalselt (poliitiline/ekspertide tasand) kui ka horisontaalselt (eri valdkondade töörühmad/nõukogud) killustatud. Ka riigi sees vastutavad küsimuse menetlemise eest eri etappides eri ametkonnad. Lisaks valdkonna eest vastutavale ministeeriumile võib küsimust arutada ka mõne muu ministeeriumi hallata olev töörühm. Kindlasti läbib küsimus varem või hiljem alaliste esindajate komiteed (Coreper), mistõttu menetlemisega on seotud ka alaline esindus ELi juures (AEEL) ja Riigikantselei. Kui tegemist on Eestile olulise küsimusega, tuleb konsulteerida huvirühmadega ja seisukohad eelnevalt teiste asjaomaste ametkondadega kooskõlastada ning valitsuses ja Riigikogus heaks kiita. Vt täpsemalt käsiraamatu punkti [3.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine](#).

Koordinatsioonisüsteemi peamine ülesanne ongi tagada, et eri ametkonnad, kes on ELi otsustusprotsessi eri etappides seotud kas seisukoha kujundamise või selle esindamisega, oleksid aruteludest teadlikud, saaksid panustada seisukoha kujundamisse ning esitaksid nõukogus ühtset arusaama sellest, millises suunas soovib Eesti küsimuse arutelu mõjutada. Riigi sees peaks hea koostöö koordineerimisprotsessi eri lülide vahel suutma ka küsimusi prioriseerida. See hõlmab nii laiemate ja pikemaajaliste prioriteetide seadmist kui ka n-õ igapäevaste küsimuste sõelumist, et vältida valitsuse ülekoormamist spetsiifiliste vaidlusküsimuste lahendamiseks.

Alljärgnevalt on lühidalt esitatud koordinatsiooniprotsessis osalevad institutsioonid ja nende ülesanded (vt ka allpool tabelit ELi asjade menetluse kohta).

Euroopa Liidu asjade menetlusprotsess

menetlus	etapp	vastutaja	tegevus	nädal

Komisjon esitab algatuse	1	ELS	Riigikantselei ELi sekretariaat koondab iga nädal ELi asjades uued algatused (sh avalikud konsultatsioonid ja ELi rahvusvahelised lepingud) KOKile esitatavasse tabelisse (algatustele on lisatud EISi link). ELS konsulteerib ministriumiga algatuse seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamise üle	0
	2	KOK	KOK määrab kindlaks algatuse eest vastutaja (+ kaasvastutajad) ja seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamise tähtaja	1
	3	ELS	Saadab pea- ja kaasvastutajale resolutsiooni algatuse seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamiseks	1
Seisukoha kujundamine	4	Ministeerium	Algatuse analüüs. Arvamuse küsimine huvirühmadelt ja koostöö kaasvastutajatega, vajaduse korral kohtumiste korraldamine. Materjalide ettevalmistamine KOK ja/või VV istungile esitamiseks, nende eelnev kooskõlastamine kaasvastutajatega	0-5
	5	KOK	Seisukohtade kooskõlastamine, sh läbiarutamine, arvamused, täiendused. Teeb lõpliku otsuse, kas seisukohad tuleb esitada VV istungile	5
	6	Valitsus	Seisukohtade heakskiitmine, sh arutamine, täiendamine	6
	7	ELS	Riigikantselei edastab seisukohad koos seotud dokumentidega Riigikogu juhatusale, Eestist valitud EP ning nimetatud Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regionide Komitee liikmetele	6
	8	Riigikogu	Riigikogu juhatus määrab algatuse menetlusaja ja vastutavad komisjonid. ELAK (ÜVJP küsimustes väliskomisjon) arutab ja täiendab VV seisukohta ja kiidab selle heaks, tuginedes valdkondlike komisjonide arvamustele. Riigikogu otsustuses osaleb VV esindaja (peavastutaja ministrium) nii ettekandjana kui ka sõnaõigusega lõplike seisukohtade kujundamise juures. Tavapärast tutvustab algatust ja VV seisukohti seletuskirja koostanud ametnik. Ühtlasi teeb Riigikogu subsidiaarsuskontrolli. Juhul kui Riigikogu ELAKi seisukoht erineb oluliselt VV seisukohast, esitab ministrium seisukohad uuesti VV-le	6-8
			Konsultatsioonidokumentide puhul edastab ministrium Eesti seisukohad Euroopa Komisjonile. Seisukoha esindamine töörühmas. Jätkuv koostöö asjaspeutuvate	

Seisukoha kaitsmine ELi nõukogu eri töötasanditel	9	Ministeerium	ministeeriumidega (töörühma juhised, aruanded). Juhul kui seisukohta on lähtuvalt töörühma aruteludest vaja muuta, tuleb minna uuesti etappi 5 või muuta seisukohti nn nõukogu seisukohtade raames (vt etapid 13–16)	
	10	Ministeerium ja AEEL, ELS	AEEL edastab Coreperi tellimuse ministeeriumidele ja ELSile. Ministeerium valmistab ette juhised Coreperi kohtumisteks. Kooskõlastamine asjassepuutuvate ministeeriumidega, lõpliku kooskõlastuse seisukohtadele annab ELS, juhised edastatakse AEELile. AEEL koondab seisukohad ja esindab neid Coreperis	
	11	Ministeerium	Nõukogu päevakorra alusel valmistatakse ette Eesti seisukohad sisulistes päevakorrapunktides (nõukogu päevakord avalikustatakse 3 nädalat enne nõukogu istungit). Kooskõlastatakse asjassepuutuvate ministeeriumidega	
	12	KOK	Seisukohtade kooskõlastamine, sh läbiarutamine, arvamused ja täiendused. Teeb lõpliku otsuse, kas seisukohad tuleb esitada VV istungile. Juhul kui seisukohti ei esitata VV istungile, siis järgneb etapp 14	
	13	Valitsus	Seisukoha arutamine, täiendamine, heakskiitmine. Riigikantselei edastab seisukohad koos seotud dokumentidega Riigikogu ELi asjade või väliskomisjonile	
	14	Riigikogu	VV seisukohtade arutamine, täiendamine ja heakskiitmine ELAKis (ÜVJP küsimustes väliskomisjonis). Riigikogu otsustuses osaleb minister	
	15	Ministeerium ja AEEL	Nõukogu juhiste ettevalmistamine (kooskõlastamine asjassepuutuvate ministeeriumidega). Seisukoha esindamine nõukogus. Ülevaate koostamine nõukogu sisulistest aruteludest	
	16	KOK	Ministeerium esitab KOKile ülevaate nõukogu aruteludest ja tutvustab seda	
	17	Valitsus	Vajaduse korral annab minister VV-le ülevaate nõukogu aruteludest	
	18	Riigikogu	ELS edastab ülevaated nõukogu ja ülemkogu aruteludest ELAKile (ÜVJP küsimustes väliskomisjonile). Vajaduse korral annab minister ELAKile või väliskomisjonile ülevaate nõukogu aruteludest	
			Teeb kaks korda kuus väljavõtted ELi Teatajas (ELT)	

ELi õigusakti vastuvõtmine ja ülevõtmine / rakendamine	19	ELS	jõustunud õigusaktidest ning esitab KOKile ettepanekud vastutavate ministeeriumide ning ülevõtmise või rakendamise tähtaegade kohta	
	20	KOK	Kinnitab ELi õigusaktide eest vastutavad ministeeriumid. Arutab direktiivide ülevõtmise ülevaateid ja täpsustab ülevõtmise seisu	
	21	Ministeerium	Tagab ELi õigusaktide õigeaegse ülevõtmise ja rakendamise, planeerides selleks vajalikud tegevused	
	22	Riigikogu	ELi õigusaktide õigeaegse riigisisesse õigusesse ülevõtmise tagamiseks tuleb arvestada Riigikogu menetluseks kuluva ajaga	

3.1.1. Täidesaatev võim

Valitsuse pädevuses on kõikide oluliste Euroopa Liiduga seotud strateegiliste küsimuste ja poliitiliselt tundlike küsimuste sisuline arutelu ning ametnike tasandil lahenduseta jäänud konkreetsemate küsimuste ja probleemide lahendamine (lähemalt vt käsiraamatu alapeatükki [3.2. Seisukohtade kujundamine](#)). Valitsus määrab kindlaks Eesti poliitilised prioriteedid (valitsuse ELi poliitika, vt [ELPOL 2015–2019](#)). Lisaks kiidab valitsus heaks Eesti seisukohad olulisemates ELi asjades ning vajaduse korral ka seisukohad Euroopa Liidu Nõukogu istungiteks.

Peaminister juhib ELi küsimuste riigisisest koordineerimist ning kannab poliitilist vastutust protsessi tõhusa ja eesmärgipärase kulgemise eest. Peaminister esindab Eestit ka ülemkogu kohtumistel ning valitsusjuhtide tasandil kokku tulevatel kohtumistel (nt euroala tippkohtumine).

Ministeeriumid vastutavad ELi asjades Eesti seisukohtade väljatöötamise eest oma vastutusalas ja tagavad nende kaitsmise ELi otsustusprotsessis. Ministeeriumidel lasub suur vastutus Eesti ELi poliitika kujundamisel ja elluviimisel oma valdkondades. Ministeeriumide eksperdid ja kõrgemad ametnikud osalevad nõukogu töörühmades ja komiteedes ELi õigusaktide eelnõude menetluses ning valmistavad ministrile ette taustmaterjale nõukogu kohtumisteks. Seisukohad tuleb kujundada koostöös teiste valitsusasutustega ja huvirühmadega ning need kinnitatakse lõplikult valitsuses ja Riigikogus. Samuti vastutavad ministeeriumid vastuvõetud ELi õigusaktide riigisisese rakendamise eest.

Koordinatsioonikogu (KOK)¹ on valitsuse korraldusega moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon. KOKi kui ELi asjade koordinatsioonisüsteemi keskse organi peamised ülesanded on arutada ja lahendada kõiki Eesti ELis osalemise küsimusi ja tekkivaid probleeme. KOKi kaudu tagatakse valitsusele esitatavate seisukohtade kooskõlastatus ministeeriumide vahel, vaidlusküsimuste lahendamine, infovahetus ning kõikvõimalike muude Euroopa Liiduga seotud probleemide väljaselgitamine ja lahendusvariantide leidmine. KOK sõelub välja need küsimused, mille kohta on vaja kinnitada seisukohad valitsuses, ning määrab vastuvõetud ELi õigusaktide riigisisese rakendamise eest vastutavad ministeeriumid.

KOKil on poliitika planeerimise tasand (KOK II), mille alalisteks liikmeteks on Välisministeeriumi Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö asekanstler, Rahandusministeeriumi finantspoliitika ja välissuhete asekanstler, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekanstler, Eesti alaline esindaja Euroopa Liidu juures (Coreper II saadik) ja alalise esinduse asejuht (Coreper I saadik) ning Riigikantslei strateegiadirektor. Poliitika planeerimise tasandi koosolekutel võivad liikmetena osaleda kõikide

ministeeriumide asestantslerid, Riigikantselei direktorid, peaministri või ministrite nõunikud. KOKi poliitika planeerimise tasandi koosolekud ei ole regulaarsed, vaid neid kutsutakse kokku vajaduse korral.

KOKi poliitika koordineerimise tasandi (KOK I) koosolekud toimuvad igal kolmapäeval ning selle tasandi alalisteks liikmeteks on kõikide ministeeriumide ametnikud, kes juhivad või koordineerivad ministeeriumi Euroopa Liidu suunalist tööd ning kellele on ministeerium andnud KOKis otsustamise pädevuse. KOK I töös osalevad Riigikantselei ELi asjade direktori kutsel vaatlejana ka Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Eesti Panga esindajad.

Riigikantselei ELi sekretariaadi (ELS)0002 ülesanne on nõustada ja toetada peaministrit Euroopa Liiduga seotud küsimustes ja Euroopa Ülemkogu kohtumiste ettevalmistamisel, osaleda Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamises, korraldada ELi koordinatsioonikogu tööd, kooskõlastada juhiseid Coreperi istungiteks, korraldada ELi otsustusprotsessiga seotud dokumentide haldamist ning jälgida ELi õigusaktide ülevõtmise menetlust. Lisaks korraldab ja koordineerib ELS Eesti ELi nõukogu eesistumise ettevalmistuste ja läbiviimisega seonduvat ning Eesti ELi suunalist personalipoliitikat. Sekretariaat allub Riigikantselei ELi asjade direktorile, kes juhivad KOKi tööd ja nõustab peaministrit ELi küsimustes.

Eesti alaline esindus ELi juures (AEEL)0003 esindab valitsust ELi institutsioonides (nõukogu, Coreper, nõukogu töörühmad ja erikomiteed, komisjoni komiteed) ning on tähtis ühendusliik suhtlemisel ELi institutsioonidega. AEEL juhivad ja suunavad ka Coreperide ettevalmistust. Kui eesistumise strateegiline planeerimine ja üldjuhtimine toimub Eestis ning eesistumise keskne koordinatsiooniüksus on Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat, siis AEELil on oluline roll Eesti eesistumise igapäevasel operatiivjuhtimisel, sh kompromisside sõlmimisel.

1

[Vabariigi Valitsuse 13. septembri 2012. a korraldus nr 401, millega moodustatakse Euroopa Liidu koordinatsioonikogu.](#)

0002

Vt Riigikantselei [osakondade põhimääruseid](#).

0003

[AEELi koduleht](#)

3.1.2. Seadusandlik võim

Riigikogu osaleb ELi otsustusprotsessis teostades valitsuse üle järelevalvet ning sekkudes seeläbi ELi nõukogus või Euroopa Ülemkogul esitatavate Eesti seisukohtade kujundamisse. Riigikogu ülesanne on kontrollida ka ELi õigusaktide eelnõude vastavust subsidiaarsuse põhimõttele¹ ehk analüüsida ja otsustada, millistes küsimustes peaks sekkuma EL ja mida tuleks otsustada liikmesriikide tasandil (subsidiaarsuse põhimõtte kohta vt täpsemalt käsiraamatu punkti [3.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine](#)). Riigikogu sellise töökorralduse eesmärk on tagada Eesti seisukohtadele võimalikult lai ühiskondlik-poliitiline kandepind ja kompenseerida parlamendi seadusandliku pädevuse osalist delegeerimist ELi tasandile.

Riigikogu keskendub oma töös eelkõige sellistele ELi asjadele, mille ülevõtmisel tuleb muuta seadusi või millel on oluline majanduslik või sotsiaalne mõju⁰⁰⁰². Samas menetleb Riigikogu ka muid olulise tähtsusega ELi asju (sh konsultatsioonidokumendid, soovitused ja teatised). Lisaks keskendub Riigikogu ministrite tööle Eesti seisukohtade esitamisel nõukogu või ülemkogu poliitilisel tasandil. Riigikogu ELi

asjade menetlemisel on oma roll nii Riigikogu juhatusel, komisjonidel kui ka täiskogul. Riigikogu komisjonide istungid on üldjuhul kinnised, seevastu täiskogu istungid on avalikud.

Riigikogu juhatus edastab valitsuse esitatud seisukohad ELi asjas koos nende juurde kuuluvate dokumentidega ELi asjade komisjonile (ELAK) või väliskomisjonile (ühise välis- ja julgeolekupoliitika ehk ÜVJP küsimustes) ja teeb otsuse ELi asja menetluse võtmise kohta. ELi õigusaktide eelnõude, poliitika- või konsultatsioonidokumentide puhul määrab juhatus ELi asja kohta arvamust andma ühe või mitu valdkondlikku komisjoni ning fikseerib arvamuse andmise tähtaja.

Valdkondlike komisjonide ülesanne on analüüsida valdkonnaspetsiifilisi küsimusi. ELi algatusi arutatakse koos vastutava ministri esindajaga. Valdkondliku komisjoni ELi asjade komisjonile või väliskomisjonile edastatud aramus sisaldab arutelu käiku ja hinnangut selle kohta, kas Riigikogu saab valitsuse seisukohti toetada või tuleks midagi muuta. Hiljem ELi õigusakti eelnõu vastuvõtmise järel vastutab varem ELAKile või väliskomisjonile arvamuse andnud valdkondlik komisjon ka nende riigisisesele õigusesse ülevõtmise jälgimise eest.

ELi asjade komisjon ja väliskomisjon (ÜVJP küsimustes) kujundavad Riigikogu seisukoha ELi algatuste suhtes, toetudes valdkondlike komisjonide arvamustele. ELAKi ja väliskomisjoni ülesanne on eelkõige jälgida, et Riigikogu seisukoht arvestaks ELi üldist taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikidevahelisi suhteid ja Eesti üldisi ELi poliitika prioriteete.

Üldjuhul kujundab Riigikogu oma seisukoha ELi algatuste suhtes kahe või kolme nädala jooksul pärast nende valitsuse poolt esitamist. Seetõttu on tähtis, et ELi asjas VV seisukohti ette valmistades arvestataks lisaks KOKi ja VV tasandi menetluse ajale ka Riigikogu menetluse ajaga, mis ELi õigusaktide eelnõude puhul võimaldab järgida subsidiaarsustähtaega. ELAKi ja väliskomisjoni otsused kas toetavad, täiendavad või muudavad valitsuse seisukohti. Eestis on tavaks, et Riigikogu taotleb oma seisukoha kujundamisel konsensust.

Valitsus on kohustatud Riigikogu seisukohtadest kinni pidama. Erandiks on olukord, kus ELAKi või väliskomisjoni antud volitused jätaksid ministri läbirääkimistel tupikseisu ega võimaldaks sõlmida kompromisse, mistõttu Eesti huvid võiksid saada kahjustatud. Sellisel juhul peab valitsus seisukohtade eiramist esimesel võimalusel põhjendama.

ELi seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttega vastuolu korral algatab ELAK paralleelselt selle eelnõu menetlusega Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab selles küsimuses põhjendatud arvamust.⁰⁰⁰³ Põhjendatud arvamuse esitamiseks on Riigikogul pärast algatuse kõikide keeleversioonide avaldamist aega kaheksa nädalat.

ELAK ja väliskomisjon jälgivad nõukogu ministrite tasandi ja ülemkogu kohtumistel toimuvat, valdkondlikke komisjone nendes menetlusetappides enam üldjuhul ei kaasata. Sel moel tagatakse Riigikogu järelevalve ELi asjades peetavate läbirääkimiste üle kogu nõukogu menetlustsükli vältel. Nõukogus esitatavaid Eesti seisukohti on Riigikogusse (ELAK ja/või väliskomisjon) alati tutvustama kutsutud ministrid ja ülemkogu seisukohti peaminister. Pärast nõukogu istungeid ja ülemkogu kohtumisi esitatakse ELAKile ja väliskomisjonile (ÜVJP küsimustes) nende kohtumiste aruanded.

Riigikogu täiskogu sügisistungjärgul esitab peaminister valitsuse nimel ülevaate valitsuse tegevusest ELi poliitika teostamisel. Sellele järgneb arutelu, kus sõna saavad kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajad. ELi asjade komisjoni algatatud otsuse esitada põhjendatud aramus ELi seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta võtab samuti vastu täiskogu. Lisaks on Riigikogu komisjonidel või fraktsioonidel võimalus algatada täiskogul ELi- teemalisi arutelusid olulise tähtsusega riiklike küsimustena.

¹

Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

0002

Vt [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#).

0003

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 1526. Riigikogu otsuse, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, eelnõu menetlemise kord.

3.2. Seisukohtade kujundamine

Euroopa Liidu Nõukogus toimub ühtne terviklik läbirääkimisprotsess kõikidel tasanditel ja Eesti seisukohad peavad olema esitatud selle protsessi võimalikult varajases staadiumis. Iga ministeerium vastutab **Eesti seisukohtade** väljatöötamise eest ELi asjades küll oma vastutusalas, kuid see hõlmab mh sisulist ja regulaarset panustamist nende seisukohtade väljatöötamisse, kus põhivastutajaks on mõni teine ministeerium. Lõppkokkuvõttes ei ole ju meie koostööpartneritel (ELi institutsioonid ja teised liikmesriigid) vahet, milline ministeerium on riigi sees seisukoha kujundanud. Juba välja öeldud seisukohta peetakse siduvaks kogu riigi, st ka kõikide ministeeriumide suhtes, hoolimata sellest, kas eri asutused selle koostamisel osalesid või mitte.

Seisukohtade kujundamise peamised kolm märksõna on **ettenägelikkus** (vastandina reaktiivsusele), **prioriteetsus** ja **koostöö**. Mida olulisem (prioriteetsem) on komisjoni algatus Eestile – näiteks alustatakse mõne meile tähtsa valdkonnaga seotud õigusaktide põhjalikku uuendamist –, seda varem (ettenägelikumalt) peaks Eesti oma seisukohti hakkama oma partneritele (komisjon, parlament, teised liikmesriigid) selgitama. Mida varem saavad meie partnerid meie seisukohtadest (sh võimalikest probleemidest) teadlikuks, seda tõenäolisem on saavutada Eestile sobiv lahendus. Selleks, et Eesti seisukohal oleks kaalu, peab see aga põhinema sisulisel ja põhjalikul mõjuanalüüsil ja olema kontekstikeskne ning rakendusetpanekud peavad olema kohased ja kooskõlas ka ELi õiguse põhimõtetega. Sellise mõjuanalüüsil põhineva seisukoha väljatöötamiseks (ja eelkõige analüüsi enda tegemiseks) on muidugi vaja aega ja seetõttu peaks seisukoha kujundamisel lähtuma põhimõttest, et kunagi ei ole liiga vara alustada.

Olulistes või poliitiliselt tundlikes ELi asjades kujundatakse Eesti lõplikud seisukohad valitsuse ja Riigikogu tasandil. Ülejäänud ELi asjades esitatakse seisukohad otsustamiseks kas KOKile või teeb KOK otsuse, et seda ei ole vaja teha ei KOKi ega valitsuse tasandil, mil ELi asja kohta seisukohtade koostamise ja kooskõlastamise korraldab vastutav ministeerium. ELi asjade nn olulisuse kriteeriumid on sätestatud õigusaktides¹ ja täpsemini kirjeldatud Euroopa Liidu asjade menetlemise juhises (ELi asjade menetlemise juhise)⁰⁰⁰².

Valitsuse tasandil tuleb kujundada seisukohad järgmistes ELi asjades:

- mis eeldavad rakendamisel seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
 - mille vastuvõtmisega kaasneb Eestis oluline majanduslik, sotsiaalne, riigieelarveline või muu mõju;⁰⁰⁰³
- muud poliitiliselt olulised küsimused, mil ELi asja esitamist arvamuse andmiseks taotleb Riigikogu

- täiskogu, ELAK või väliskomisjon, või siis, kui seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister (nt ELis akuutne teema, milles Eesti positsioon ühes või teises suunas võib mõjutada valitsuse suutlikkust mõnes teises küsimuses liikmesriike või ELi institutsioone mõjutada);
- Eesti seisukohad ministrite nõukogu istungite olulisemate ja sisuliste päevakorrapunktide kohta (vastavad nn olulisuse kriteeriumidele), kui valitsus ei ole eelnevalt võtnud seisukohta või vastuvõetud seisukohta on vaja muuta (viimane kehtib üldiselt kõikide ELi asjade kohta). Lisaks juhul, kui Eesti kavatseb hääletada vastu või jääda erapooletuks.[0004](#)

ELi rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste alustamiseks, allkirjastamiseks ja sõlmimiseks seisukohtade esitamine valitsuse istungile

1. Seisukohad, millega **Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks**, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne otsuse eelnõu heakskiitmist nõukogus, kui:
 - a) esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused (nn olulisuse kriteeriumid);
 - b) kavandatav leping tuleb Riigikogus ratifitseerida (vt põhiseaduse § 121);
 - c) Euroopa Komisjoni volitatakse pidama läbirääkimisi liikmesriikide pädevusse kuuluvates küsimustes.
2. Seisukohad, millega **Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu allkirjastamiseks**, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne, kui nõukogu kiidab heaks vastava otsuse lepingu allkirjastamise (vajaduse korral ka lepingu ajutise kohaldamise) kohta ELi nimel:
 - a) ELi jagatud pädevuses oleva lepingu (nn segaleping) puhul valmistab ministeerium koostöös Välisministeeriumiga ette välissuhtlemisseaduse kohase lepingu teksti koos selle juurde kuuluvate dokumentidega.[0005](#) Juhul kui esinevad ELi asjade juhise punkti 6.1 alused, esitatakse Eesti seisukoht nõukogu otsuse eelnõu kohta ja välissuhtlemisseaduse kohane lepingu tekst valitsusele üldjuhul samal ajal;
 - b) ELi ainupädevuses olev leping juhul, kui esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused.
3. Seisukohad, millega **Eesti annab volituse ELi jagatud pädevuses oleva rahvusvahelise lepingu (segaleping) sõlmimiseks**: volituse andmise eelduseks on lepingu kohane heakskiitmine valitsuses ja Riigikogus.

Üldjuhul esitatakse seisukohad ELi õigusakti eelnõu kohta ELi koordinatsioonikogule kooskõlastamiseks viie nädala jooksul ning valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks kuue nädala jooksul pärast algatuse kõikide keeleversioonide avaldamist (subsidiiaarsustähtaja arvestamise algusest). Muudele ELi asjadele menetlustähtaja määramisel arvestatakse ELi asja nõukogus, Euroopa Komisjonis või Euroopa Liidu Kohtus menetlemise ajakava.[0006](#) Samas eeldab selline lähenemine, et esialgsed seisukohad ja mõjuanalüüs on valitsusel juba varem (nt algatuse konsultatsioonifaasis[0007](#)) välja töötatud. ELi tasandil planeeritavate suure mõjuga algatuste ja valdkondi märkimisväärselt reformivate poliitiliste algatuste puhul peaks Eesti esialgne arusaam (sh meie olulised huvid) olema selge piisavalt vara, juba esimeste ettevalmistavate poliitiliste arutelude alguses, kuid igal juhul **enne** algatuse väljatöötamist komisjoni poolt. Selline varase sekkumise põhimõte on ka ELi asjade menetlemise juhise üks üldpõhimõtteid.

Seega tuleb seisukoha kujundamisel alati arvestada ajafaktorit ja asja sisu. Kui analüüsi tegemine ja seisukoha kujundamine jätta liiga hilisesse faasi, ei ole Eesti seisukohtade tõhus kaitsmine võimalik või on see äärmiselt raske. Ettenägelikule seisukohtade kujundamisele aitavad kaasa nii valdkondlike arengukavade olemasolu kui ka eri uuringud valdkonna võimalike arengusuundade ja nende mõjude kohta, samuti kursisolek laiemas Eesti ELi poliitikaraamistikuga.

Eesti üldised huvid ELi poliitikavaldkondades ning arusaam ELi eri poliitikavaldkondade arengust on määratud strateegilises dokumendis „Eesti Euroopa Liidu poliitika“ (nn ELPOL). See on poliitiline raamistik

valitsuse tegevusele ELis ühe Riigikogu koosseisu jooksul. Selle alusel annab peaminister ka kord aastas Riigikogule valitsuse ELi-suunalisest tegevusest aru. Samas on see ka üldsuunis kõikidele ametnikele seisukohtade väljatöötamisel ükskõik milliseks konkreetseks juhtumiks – nii valitsuse seisukohtade kujundamisel üksikküsimuste või ministrite nõukogu istungi päevakorrapunkti kohta; Coreperis, komitees või töörühmas arutelul olevas küsimuses või suhtluses teiste ELi institutsioonide (komisjon, parlament) või liikmesriikide esindajatega eri valdkondade edasisel arendamisel. Dokument annab laiemalt poliitilise suuna, orientiiri, mida saab üksikküsimustes kasutada.

Mida prioriteetsem teema, seda ettenägelikum peab olema seisukoha kujundamisel ning seda usalduslikum peaks olema koostöö Eesti eri ametkondade vahel.

1

Õigusaktid, millega reguleeritakse ELi küsimuste koordineerimist, on järgmised:

- 1) [Vabariigi Valitsuse seadus](#)
- 2) [Vabariigi Valitsuse reglement](#)
- 3) [Vabariigi Valitsuse korraldus ELi koordinatsioonikogu moodustamise kohta](#)
- 4) [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#)

0002

01.01.2015 jõustus riigisekretäri [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise](#), mis annab alused ELi asjade ettevalmistamiseks valitsuse istungile. Riigisekretäri juhise on antud Vabariigi Valitsuse reglemendi § 28 alusel ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lg 1 p 12 ja Riigikantselei põhimääruse § 2 p 4 rakendamiseks.

0003

Mõjude hindamise meetodika hõlmab kuut mõju hindamise valdkonda, millest kolm kõige suuremat valdkonda on sotsiaalne, majanduslik ja keskkonnamõju.

0004

Vt täpsemalt ELi asjade menetlemise juhise punktid 6.1 ja 7. Lisaks on üheks kriteeriumiks see, kui Riigikogus vastu võetud seisukoht erineb oluliselt valitsuse seisukohast.

0005

Vt Välisministeeriumi [välislepingute riigisisese menetlemise juhend](#)

0006

Vt ELi asjade menetlemise juhise punkti 13 „Euroopa Liidu asjade menetlustähtajad“.

0007

Läheneva Eesti ELi nõukogu eesistumise tõttu KOK alates 02.11.2016 kuni eesistumise lõpuni avalikele konsultatsioonidele vastamiseks ettepanekuid ei tee. Kui peavastutaja ministeerium peab avalikule konsultatsioonile vastamist vajalikuks, lähtub ta vastamisel kas olemasolevatest VV seisukohtadest või esitab seisukohad KOKi ja VVsse vastavalt ELi asjade menetlemise juhisele.

3.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine

Idealis kujundatakse seisukoht ELi asja¹ raames käsitletava teemavaldkonna kohta üldisemalt, mitte kitsalt eelnõu teksti kohta. Seda selleks, et vältida seisukoha pidevat ülevaatamist eelnõu teksti muutmisel. Eelnõu muutmine läbirääkimistel on pidev protsess ja teemakeskse seisukohaga on eelnõu kujundamist võimalik operatiivsemalt mõjutada.

ELi algatust tuleb alati hinnata, lähtudes nii valitsuse riigisisestest poliitilistest dokumentidest (koalitsioonileping) kui ka valitsuse prioriteetidest Euroopa Liidus (ELPOL ja selle rakendusdokumendid). Hinnata on vaja eelnõu kooskõla nendes dokumentides esitatud eesmärkidega ning võimalikud ebakõlad tuleb eraldi välja tuua.[0002](#)

Seletuskirja koostamine

Nii KOKile kui ka valitsusele otsustamiseks esitatavates ELi asjades tuleb koostada seletuskiri, mis koosneb järgmistest osadest[0003](#):

1. [sissejuhatus](#);
2. [ELi asja sisu ja võrdlev analüüs](#);
3. [analüüs ELi asja vastavuse kohta pädevuse andmise, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele](#);
4. [esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte](#);
5. [valitsuse seisukoha selgitus](#);
6. [arvamuse saamine ja kooskõlastamine](#).

1. Sissejuhatus

Seletuskirja sissejuhatus osas[0004](#) kirjeldatakse kokkuvõtlikult kavandatava õigusakti või muudatuse sisu ja põhjendatakse selle vajalikkust:

1. esitatakse ELi asja eesmärk ja hinnatakse, kas ELi õigusaktiga lahendatav probleem on Euroopas ja Eestis aktuaalne ning kavandatud eesmärk muudatuste kaudu saavutatav;
2. märgitakse ELi asja vastuvõtmise ELi õigusest tulenev õiguslik alus ja vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus nõukogus, subsidiaarsustähtaeg ja algatuse ELi institutsioonides menetlemise kord ja ajakava;
3. ELi rahvusvaheliste lepingute puhul nimetatakse, kas kavandatav leping on ELi ainupädevuses või

liikmesriikidega jagatud pädevuses (nn segaleping):[0005](#)

4. esitatakse seisukohtade ja seletuskirja koostaja(te), sealhulgas seisukohtade koostamises või kujundamises osalenud asekanstleri andmed.

2. Euroopa Liidu asja sisu ja võrdlev analüüs

Seletuskirja ELi asja sisu ja võrdleva analüüsi osas[0006](#):

1. selgitatakse ELi asja sisu sätete või peatükkide kaupa (lähtudes juhise menetlusökoonomia põhimõttest);
2. hinnatakse ELi asjas valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda ja analüüsitakse ELi asja kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega ning valitsuse ELi poliitika, riigisiseste arengukavade ja strateegiatega ning märgitakse, milliseid õigusakte on vaja ELi asja rakendumisel muuta või kehtestada.

Soovitav on teha seletuskirja lisana vastavustabel, kus võrreldakse Eesti ja ELi õigust. Direktiivi eelnõu puhul aitab sellise võrdlustabeli koostamine juba Eesti seisukohtade kujundamise etapis ning selle täiendamine ELi menetlusprotsessi jooksul ette valmistada hilisemat direktiivi ülevõtmist. Vt lisaks käsiraamatu alapeatükki [7.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine](#).

ELi asja kohta seletuskirja koostades tuleb tihtipeale analüüsida küllaltki keerulisi juriidilisi eriteadmisi nõudvaid küsimusi. Õigusloomejuriste võiks juba varajases staadiumis, alates seisukohtade kujundamisest, kaasata töörühmas läbirääkiva nõuniku kaudu selliste ELi algatuste menetlusprotsessi, millest tulenevad hiljem õiguslikud muudatused riigisisel tasandil. Niisugune avatud koostöö annab õigusloomejuristile võimaluse nõustada töörühmas läbirääkivat nõunikku Eesti seisukohtade koostamisel ja ELi otsustusprotsessis. Ühtlasi loob see eeldused, et riigisisese eelnõu koostamisel tekib vähem probleeme ELi õiguse riigisisestesse oludesse ülevõtmisel, kuna õiguslikele nüanssidele on läbirääkimisprotsessi käigus piisavalt tähelepanu pööratud. Lisaks aitab see kaasa Euroopa Liidu õiguse tõhusamale ülevõtmisele, kuna võimaldab direktiivi ülevõtmise protsessis õigusloomejuristil ennast teemaga paremini kurssi viia ning teha ettevalmistusi eelnõu koostamiseks.

3. Euroopa Liidu asja vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

Seletuskirjas esitatakse kokkuvõtlik analüüs ELi asja vastavuse kohta ELi pädevuste teostamise reeglite kolmikule (ELi lepingu art 5):

1. **Pädevuse andmise põhimõte** (ELi lepingu art 5 lg 2) – kas pädevus on ELile antud?
 - Kas ELi asjale tuleneb pädevus ELi aluslepingutest?
 - Kas ELi asja õiguslik alus on kohane? Õiguslik alus põhineb objektiivsetel asjaoludel, eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu.
2. **Subsidiaarsuse põhimõte** (ELi lepingu art 5 lg 3) – kes peaks jagatud pädevuse valdkonnas pädevust teostama?
 - Kas kavandatud meetme eesmärki saab piisavalt saavutada liikmesriikide tasandil?
 - Kas selle ulatusest või toimest tulenevalt on see paremini saavutatav ELi tasandil?
3. **Proportsionaalsuse põhimõte** (ELi lepingu art 5 lg 4) – kuidas pädevust kasutatakse?[0007](#)
 - Sobivus – kas abinõu soodustab piirangu eesmärgi saavutamist? Piisab, kui on tegemist sammuga õiges suunas, vahendiga, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, seda edendab. Eesmärk on takistada tarbetut sekkumist.
 - Vajalikkus – puudub vähem piiravam sama efektiivne meede.



Mõõdukus – sekkumise ulatus ja intensiivsus vs. piirangu eesmärgi tähtsus. Mida intensiivsem sekkumine, seda kaalukamaid õigustavaid põhjendusi on vaja.

Analüüs esitatakse seletuskirjas ühtse seotud tekstina, ELi asjade menetlemise juhise lisas 1 sisalduv abiküsimustik on hindamisel juhendmaterjaliks. Hinnang antakse toetudes mh Euroopa Komisjoni selgitustele ja mõjuhinnangule.

4. Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte

Seletuskirja osas „Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte“ esitatakse kokkuvõte ELi asja rakendamisel Eestis avalduvatest olulistest mõjudest valdkondade ja sihtrühmade kaupa. Seejuures nimetatakse:

1. millistele andmetele järelduste tegemisel tugineti;
2. kas on vaja teha põhjalik mõjuanalüüs;
3. Eesti jaoks olulised mõjud, mida Euroopa Komisjon ei ole oma mõjude analüüsi käigus käsitletud või mille kohta hinnangud lahknevad;
4. milline on ELi asja rakendamise kulu riigieelarvele.

Mõjude analüüsi tulemused esitatakse vastavalt „Mõjude hindamise metoodikale“ tabeli kujul seletuskirja lisas.

Idealis peaks mõjuanalüüs olema tehtud kas enne ELi algatuse väljatöötamist või sellega paralleelselt (konsultatsioonidokumentide raames) ning seda täiendatakse lähtuvalt ametlikult esitatud algatusest. Kui aga mõjuanalüüsi pole eelnevalt tehtud ja seisukoha väljatöötamisega on kiire, tuleb ELi asja mõjuanalüüsi [0008](#) raames tuua esile olulisemad Eesti huvid ning poliitilised eesmärgid, millises suunas ELi asja sisu mõjutamisel tegutseda.

ELi asjades seisukoha kujundamise esmane etapp peaks sisuliselt olemagi mõjuanalüüsi tegemine, kus tuleb hinnata ELi asja rakendamisel Eestile tekkivaid mõjusid. Analüüsi koostamisel tuleb toetuda Vabariigi Valitsuses 13. detsembril 2012. a heaks kiidetud „Mõjude hindamise metoodikale“ (vt metoodikas lähemalt „Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades“ ning „Mõjude hindamise etapid“ [0009](#)), ELi alusdokumentidele (sh komisjoni poolt eelnevalt tehtud mõjuanalüüsile, kus vaetakse meetme positiivseid ja negatiivseid mõjusid eri aspektidest (mõju ettevõtlusele, sh ettevõtete halduskoormusele, väliskaubandusmõjud, keskkonnamõjud, võrdõiguslikkuse aspekt jne). Samas tuleb alati meeles pidada, et ELi alusdokumentide järeldustes ei pruugi olla arvesse võetud Eestile omaseid mõjusid. Hinnata tuleb komisjoni tehtud mõjuanalüüsi paikapidavust Eesti suhtes. Seletuskiri peab sisaldama ELi algatuse Eesti-poolset analüüsi, mitte üksnes üle kordama komisjoni analüüsi.

Hinnata tuleb ELi asja rakendamisel kaasnevat sotsiaalset, keskkonna- ja majanduslikku mõju, lähtudes „Mõjude hindamise metoodikale“ lisatud kontrollküsimustikust ning arvestades seda, milliste mõjuvaldkondade kajastamine on konkreetse meetme iseloomu arvestades asjakohane. Majandusliku mõju juures peab erilist tähelepanu pöörama ka kodanikele või ettevõtetele kaasnevale halduskoormusele. Kaasata tuleb ka teised asjasse puutuvad ministriumid, ettevõtjad ja vabaühendused, lähtudes Vabariigi Valitsuses 29. detsembril 2011. a kinnitatud „Kaasamise heast tavast“ [.0010](#) Varajane kaasamine ja kaasatavate seisukohtade arvestamine tagab mõjude analüüsi usaldusväarsuse ja laia kandepinna ning aitab vältida võimalikke ebakõlasid ELi asja hilisemal rakendamisel.

5. Valitsuse seisukoha selgitus

Valitsuse seisukoha selgituse osas esitatakse seletuskirjas valitsuse seisukoht ELi asja kohta koos selgitustele ja põhjendustega.

Valitsuse seisukoha väljatöötamisel tuleb hinnata Eesti rakendussuutlikkust, mis peaks hõlmama hinnangut rakendamise meetodile ja nt ELi seadusandliku akti ülevõtmiseks vajalikele riigisisestele rakendusstruktuuridele (nt ekspertide määramised, rakendusasutuste või -üksuste loomine jne). Võimaluse

korral tuleks juba seisukoha väljatöötamisel ja läbirääkimiste käigus analüüsida, kuidas kasutada ELi õigusaktiga jäetavat diskretsiooniruumi Eestile kõige kasulikumalt ning kas oleks vajalik ELi õigusakti nn üle rakendada, kasutada või jätta kasutamata mõni ELi õigusaktis lubatud erand või rakendada ELi õigusakti selles ettenähtud tähtajast varem.[0011](#) Siinkohal on hea meeles pidada, et juhul kui ELi õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel diskretsiooniruumi ning diskretsiooni kasutamise võimaluste mõjusid juba ELi õigusakti läbirääkimistel hinnatakse, ei pea hiljem ELi õigusakti rakendamiseks koostama eelnõu väljatöötamiskavatsust (VTK), vaid võib kohe eelnõu koostamise juurde asuda ning esitada eelnõu seletuskirjas läbirääkimiste käigus tehtud analüüsi tulemused. VTK erandi kohta vt ka käsiraamatu punkti [7.1.4. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus](#).

Kui ELi asja rakendamiseks tuleb muuta Eesti õigust, tuleb realistlikult prognoosida, kui kaua nende Eesti õigusaktide muutmine aega võtab ja millest muudatuste rakendamine lisaks aeganõudvale menetlusele veel oleneb (nt rahaliste vahendite olemasolust).

Rakendussuutlikkuse hinnangu alusel tuleb alati kontrollida, kas ELi õigusakti eelnõus ette nähtud rakendamise kuupäev on Eestile ajaliselt sobiv. On äärmiselt vajalik, et kõik algatused kooskõlastataks asjaomaste riigisiseste asutustega enne, kui läbirääkimised ELi tasandil lõpevad, st enne kui nõukogu töörühmas eelnõu sisule „jah“-sõna öeldakse ja eelnõu Coreperi saadetakse. Seisukohta koostades peab olema kindel, et ELi õigusakti suudavad rakendada hakata kõik riigisisised asutused, mitte ainult seisukohta välja töötav ministerium.

Kui eelnõus sätestatud rakendustähtaeg ei ole riigisiselt sobiv, siis tuleb see alati koos põhjendusega ka seisukohta kirja panna, et Eesti esindajad nõukogu eri tasanditel saaksid taotleda rakendamise kuupäeva edasilükkamist. Põhjendused peavad olema sisulised, mitte lihtsalt formaalsed.

6. Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Seletuskirja osas „Arvamuse saamine ja kooskõlastamine“ nimetatakse:

1. kellele oli ELi asi arvamuse saamiseks või kooskõlastamiseks esitatud – asjassepuutuvatele ministeriumidele, põhiseaduslikele institutsioonidele, kohalike omavalitsuste liitudele, huvirühmadele;
2. kellelt saadi tagasisidet ja mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid arvestati.

Arvamuse saamisel ja kooskõlastamisel lähtutakse „Kaasamise heast tavast“. Põhjendused ja selgitused esitatud märkuste arvestamise või arvestamata jätmise kohta vormistatakse tabeli kujul seletuskirja lisana. Kaasamise põhimõtet tuleb järgida nii Eesti seisukohtade väljatöötamisel kui ka eelnõu edasisel menetlemisel ELi läbirääkimisprotsessis ja hilisemal rakendamisel.

Protokolli märgitava otsuse eelnõu koostamine

Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks esitatavates ELi asjades vormistatakse seletuskirjas sisalduvast analüüsist tulenevad Eesti seisukohad eraldi protokolli märgitava otsuse eelnõuks (nn POE). Protokolli märgitava otsuse eelnõule lisatud seletuskirjas peavad sisalduma seisukohtade põhjendused.

ELi asja kohta koostatud protokolli märgitava otsuse eelnõus esitatakse:

1. ettepanek valitsuse üldhinnanguks ELi asja kohta (kas nõustume eesmärkidega ja muudatusettepanekutega);
2. lühidalt argumenteeritud seisukohad ELi asjas esitatud põhiliste ettepanekute kohta, Eesti eelistused ja muutmissettepanekud ning vajaduse korral määratakse ka läbirääkimiste piir (viimase puhul kaaluda AK-lisa koostamist);
3. nimetatakse ELi asjas esitatud ettepanekud, mis ei ole subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega kooskõlas;
4. heaks kiidetud VV seisukohad edastatakse Riigikogu juhatusesele ja Eestist valitud Euroopa

ELi asjas välja töötatud seisukohti (eriti neid, mis kinnitatakse VVs) peab olema võimalik kasutada läbirääkimiste eri etappides kogu ELi otsustusprotsessi vältel, alates nõukogu töörühmast kuni eelnõu vastuvõtmiseni ministrite tasandil. Seetõttu ei tohiks valitsuse protokollis märgitava otsusega kinnitatavates seisukohtades üldjuhul väljendada väga resolootseid ja kitsaid seisukohti, mis välistaksid eri lahendusi. See raskendaks ELi asjas hilisema arengu käigus kompromisside tegemist. Järsud suunamuutused seisukohtades pärsivad edasiste läbirääkimiste edukust ning sellega tuleb seisukoha sõnastamisel arvestada.

Samas juhul, kui Eestil on märkimisväärne erihuvi või algatajast (komisjon) erinev lähenemine, tuleb see kindlasti ka seisukohana sõnastada. Erihuvide sõnastamisel peaks lähtuma sisuliselt põhjendatud argumentidest. See, et Eesti õigus reguleerib teatud küsimusi teistmoodi, ei ole ELi vaatevinklist kunagi sisuliselt põhjendatud. ELi ühtse seadusandluse mõte ongi harmoneerida ja seeläbi muuta liikmesriikide riigisisest õigust. Uudse ja algatajast erineva lähenemise puhul peaks samuti seisukohti põhjendada ning argumente valides peaks rõhutama neid, mis toovad esile ELi kui terviku (või enamiku liikmesriikide) sellisest lähenemisest saadava kasu.

Seega tuleb seisukohad sõnastada selliselt, et need peegeldaksid eesmärki, kuhu Eesti tahab jõuda, mitte teekonda ennast. Läbirääkijatele tuleb jätta teatud läbirääkimisruum ning tehnilisi üksikasju ei tuleks üldjuhul seisukohas kajastada (nt „Artiklis 5 soovib Eesti asendada sõna ...“ vmt asemel peaks rääkima põhimõtetest) – need jäetakse läbirääkijate otsustada. Samas ei ole hästi sõnastatud seisukohad kunagi ka ainult üldsõnalised, nagu näiteks „Valitsus toetab komisjoni esitatud eelnõu“, sest selliselt sõnastatud seisukoht ei peegelda valitsuse poliitilist eesmärki ning pole sisuliselt põhjendatud. Seisukoht peab olema alati hästi argumenteeritud, et see oleks partneritele arusaadav ja et seda saaks aruteludes kasutada.

Kuna seisukohti üldiselt hiljem ei muudeta ning valitsuses kinnitatud seisukohtade puhul on see ka aeganõudev, siis tuleks seisukoha sõnastamisel arvestada juba ka võimalike taganemispositsioonidega või vähemalt eesmärke olulisuse järgi tähtsuse järjekorda seada. Taganemispositsioonid tuleb vormistada eraldi ning nende puhul peaks kaaluma ka avalikustamispiiranguid.

ELi asjade menetlemise juhise üks üldpõhimõtteid on ka seisukohtade avalikkus. Tulenevalt ELi dokumendist ja sellel olevatest juurdepääsupiirangu märgetest ning Eesti seisukoha sisust (näiteks taganemispositsioonid) tuleb teinekord kaaluda materjalidele märke „Asutusesiseseks kasutamiseks“ (AK) lisamise vajadust. Seisukohtade põhiosa ei peaks siiski AK-märkega koormama, kuid vajaduse korral koostatakse protokollis märgitava otsuse eelnõule AK-lisa. AK-märkega peaks märgistama vaid neid dokumentide osi, mille puhul märke lisamine on vajalik. Vt ka käsiraamatu punkti [6.2.2. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid](#).

AK-piirangu kasutamine peab olema alati põhjendatud ja ajaliselt piiratud ning piirangut ei tohi seada teabele, mis on oma olemuselt avalik (vt avaliku teabe seaduse 5. peatükki). Arvestada tuleb ka avalikkuse õigustatud huviga valitsuse poliitika vastu. Valitsuse arusaam mingi konkreetse valdkonna arengust ei peaks kunagi olema piiratud teave, vaid alati vabalt kättesaadav informatsioon (näiteks avaldatuna ministeeriumi koduleheküljel).

1

ELi asjade menetlemise juhise punkti 2 kohaselt käsitatakse ELi asjana nii ELi õiguslikke (direktiivide, määruste ja otsuste eelnõud, delegeeritud ja rakendusaktid) kui ka teisi algatusi (nt soovitused, teatised, komisjoni konsultatsioonidokumendid). Samuti loetakse ELi asjaks ELi nõukogu ja Euroopa Ülemkogu ettevalmistavad seisukohad, Eesti suhtes algatatud rikkumismenetlused ning Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Majanduspiirkonna kohtu kohtuasjad, kus Eesti osaleb

kohtumenetluses.

0002

Vt täpsemalt ELi asjade menetlemise juhise punkti 2 alapunkti 5 „Kooskõla kehtivate seaduste ja strateegiliste arengukavadega“.

0003

ELi asjade menetlemise juhise punkt 17, vt erisused konsultatsioonidokumentide ja ELi kohtuasjade kohta.

0004

ELi asjade menetlemise juhise punkt 18.

0005

ELi asjade menetlemise juhises sisalduvad ELi välislepingute kohta eraldi punktid 9–11.

0006

ELi asjade menetlemise juhise punkt 19

0007

Kontrolliskeem on Eesti kontrolliskeemiga sarnane, vt [põhiseaduse kommentaarid lk 157–161](#)

0008

Vastavalt „Mõjude hindamise metoodikale“ tehakse ELi asjades esialgne mõjuhindang ja hiljem vajaduse korral põhjalik mõjuanalüüs.

0009

[Mõjude hindamise metoodika](#)

0010

[Kaasamise hea tava](#)

0011

Vt lähemalt käsiraamatu punkti [7.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine](#).

0012

ELi asjade menetlemise juhise punkt 16, erandiks on nõukogu, rikkumismenetluse või kohtuasja seisukohad.

4. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine

4.1. Töökorraldus

Töörühmade, Coreperi ja nõukogu töös osalevad alati liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi (sh õigusteenistuse) esindajad. Praktilistes küsimustes võidakse töörühmade töösse kaasata ka ELi agentuuride esindajad.

Töörühma juhhib üldjuhul nõukogu **eesistujariigi esindaja**, kelle kohustused ja võimalused eesistujana on määratud nõukogu kodukorra artikliga 20. Eesistujat abistavad **nõukogu sekretariaadi** ning õigusteenistuse ametnikud. Erijuhtudel on töörühma juhiks nõukogu sekretariaadi esindaja (nt infotöörühm, e-õiguse töörühm), Euroopa välisteenistuse (EEAS) esindaja (välissuhete valdkonna töörühmad), järgmine eesistuja (nt eelarveprotseduur) või osal erikomiteedel on ka valitud eesistujad. Harvadel juhtudel on omavahelise kokkuleppe alusel töörühma juhtinud mõne teise riigi esindaja (nt juhtudel, kus eesistujariigil puudub vastav kompetents; nt merendus).

Töörühmade koosolekutel osalevad liikmesriikide alaliste esinduste diplomaadid ja/või eksperdid pealinnadest vastavalt riigisisesele töökorraldusele. Töörühmas on igal riigil enamasti üks esindaja, kuid vajaduse korral võib päevakorrast tingituna osaleda ka mitu esindajat ning igale delegatsioonile on üldjuhul 3–4 istekohta (1–2 laua taga ning 1–2 teises reas). Ideaalis peaks töörühma arutelul alati osalema ministeeriumi ekspert, kes on ühtlasi ka vastutav ametnik konkreetsetes küsimuses. Hea eksperditöö töörühmas annab olulise läbirääkimiseelise ning tagab seega üldjuhul ka suurema eduvõimaluse oma seisukohtade ja huvide kaitsmisel. Töörühma arutelul analüüsitakse ELi algatus põhjalikult läbi ja osalev ametnik saab nii väärtuslikku teavet kui leiab ka vajalikke kontakte. Vahetu osalemine istungitel on mh vajalik hilisemaks riigisiseste õigusaktide väljatöötamiseks, mis on parimal juhul läbirääkimistega paralleelselt toimuv protsess, sest võimaldab nii jooksvalt hinnata ELi õigusakti eelnõu mõju, kaasata huvilisi kui ka vältida hilisemaid komplikatsioone ülevõtmisel. Sel põhjendusel tasub töörühma koosolekutele kaasata ka ministeeriumi õigusloomejurist. Brüsselis töötavate diplomaatide vastutusvaldkond on üldjuhul laiem kui pealinna eksperdil, nende ülesanne on ennekõike pinnase ettevalmistamine Eesti huvide edukaks esindamiseks töörühmades, nõukogudes ja teistes ELi institutsioonides. Vt ka käsiraamatu alapeatükki [4.2. Eesti seisukohtade esindamine: Kuidas? Kus? Millal?](#)

Koosolekuruumis paikneb eesistuja vastas komisjoni delegatsioon. 28 liikmesriigi esindajad istuvad eesistumise järjekorras: eesistujast vasakul istub eelmine eesistujariik ja paremal järgmine.

Töörühma tasemel hääletamist ei toimu. Vahel võib eesistuja siiski poliitiliselt oluliste küsimuste puhul paluda kõigilt esialgseid seisukohti, et näha, kas eelnõu vastu on blokeerivat vähemust.

Blokeeriva vähemuse olemasolu või selle kujunemine on üks olulisemaid ELi otsustusprotsessi aspekte, mida tuleb jälgida ning aruannetes kajastada.

Tõlge eesti keelde töörühmas sõltub sellest, kas tegu on täistõlkerežiimiga töörühmaga või tellitava tõlkega töörühmaga. Suulise tõlke küsimustega tegeleb Antici. Tõlgete tellimist eelseisva poolaasta töörühmadesse koordineerib ELS. Tellitava tõlke puhul on võimalik, et töörühmas on kas aktiivne (saab nii eesti keeles rääkida kui ka eesti keelde tõlgitud teiste delegatsioonide sõnavõtte kuulata) või passiivne (saab vaid eesti keeles rääkida) tõlkerežiim.

Coreperi istungitel saadavad saadikut ja esinduse asejuhti nende nõunikud Antici ja Mertens ning esinduste diplomaadid. Üldjuhul istub diplomaat kui vastavas valdkonnas erialateadmisi omav isik oma päevakorrapunkti arutamisel saadiku kõrval ning Antici ja Mertens tagareas. Eesti väljakujunenud praktika kohaselt on erialadiplomaadi ülesandeks ka päevakorra arutelust ülestähendusi teha. Nende ülestähenduste pinnalt koostavad koondmemod Coreperide aruteludest Antici ja Mertens. Juhul kui saadikul ei ole mingil põhjusel Coreperi istungil võimalik osaleda, siis asendab teda Antici/Mertens.

ELi nõukogus esindab Eestit vastava valdkonna minister. Ministrit saadavad nõukogu istungitel Eesti esindaja ELi juures (või Coreper I nõukogude puhul tema asetäitja), ministeeriumi kõrgemad ametnikud, valdkonna atašeed (nõunikud) ja eksperdid. Ministri puudumisel asendab teda praktikas üldjuhul vastavalt teemale kas alaline esindaja või alalise esinduse asejuht. [1](#) Samas võib nõukogu kodukorra kohaselt ministrit nõukogus hääletamisel asendada ainult teise riigi minister. [0002](#)

Arvestades ministrite võtmerolli ELi otsustus- ja õigusloomeprotsessis, seejuures ka ELis toimuva selgitamisel ja avalikkuse teavitamisel, peab ministri osalemine nõukogu töös olema **reegel**, mitte erand. Et nõukogu ülesanne on poliitilisel tasandil heaks kiita ELi õigusaktid ja ennekõike arutada neid tundlikke

küsimusi, milles ametnike tasandil ei ole suudetud kokku leppida, on otsustusprotsessi legitiimsuse huvides, et riikide esindajad oleksid seotud rahva mandaadiga ning aruandekohustuslikud parlamendi ees. Samuti on ministri sõnavõtul alati suurem kaal kui ametniku esitatud seisukohtadel. Üks levinumaid eesistuja töövõtteid konsensuse saavutamiseks on osaluse piiramine nõukogu saalis/istungil. See eeldab omakorda osaleja väga põhjalikku ettevalmistamist ja otsustatavast arusaamist, mis ongi praktikas parimal viisil saavutatav pideva osalemise kaudu.

1

Vabariigi Valitsuse seaduse § 151 Eesti esindamine Euroopa Liidu Nõukogus kohaselt asendab ministrit valitsuse heakskiidul esmajärjekorras teine minister; kui ka tema ei saa osaleda, asendab ministrit alaline esindaja või tema asetäitja. Kui eelnevalt mainitud isikud ei saa mõjuvatel põhjustel ministrit asendada, võib valitsuse heakskiidul asendada ministrit muu volitatud isik. Erakorralistel asjaoludel võib minister volitada enda nimel Eesti seisukohti esitama ja hääletama teise liikmesriigi ministri, teavitades valitsust põhjusest esimesel võimalusel.

0002

Nõukogu kodukorra artiklid 4 ja 11, mis kordavad ELTLi artiklit 239.

4.1.1. Päevakorrad

Töörühma (või erikomitee), Coreperi ja nõukogu päevakorra (*agenda*) paneb kokku eesistuja koos nõukogu sekretariaadiga. Liikmesriigid ja komisjon võivad teha ettepanekuid punktide lisamiseks nõukogu, Coreperi ja töörühma päevakorda, kuid eesistuja otsustada on, kas võtta neid arvesse või mitte (täpsemad reeglid on kirjas nõukogu kodukorras). Kõikide nõukogu töötasandite päevakorrad võivad muutuda kuni viimase hetkeni. Päevakorra koostamine ja teema ühe või teise valdkonna ekspertidele otsustamiseks määramine ning küsimuste/arutelu ajastamine on eesistujale lisaks osaluse mõjutamisele üks olulisemaid protseduurilisi viise läbirääkimistulemuse saavutamiseks või suunamiseks. Teine levinud protseduuriline võtte tulemuse saavutamiseks on otsustustasandi muutmine (küsimuse esitamine mõnes teises nõukogus, otsuse viimine kõrgemale/madalemale tasandile või pealinnapõhisest töörühmast Brüsseli-põhisesse ja vastupidi).

Töörühma kohtumiste päevakorrad esitatakse enamasti nädala jooksul enne töörühma toimumist (aga ei tasu heituda, kui päevakord avalikustatakse ka päev enne kohtumise toimumist). Peale sisuliste arutelupunktide on päevakorras kas kirjalikult esitatuna või kokkuleppelise lisapunktina alati AOB-punkt (*Any Other Business*), mis võimaldab osalejatel kohapeal tõstatada mis tahes vähemolulist teemat, mida päevakorras ei ole. Hea tavana lepib delegatsioon, kes soovib muud küsimust arutada, selle eelnevalt eesistujariigiga kokku ning esitab ka vastava taustamaterjali (nõukogu istungi puhul on taustamaterjali esitamine kohustuslik). AOB-punkte kasutatakse aeg-ajalt ka tundlike teemade arutamiseks, mille kohta ametlikku päevakorrapunkti avada ei soovita.

Coreperi kohtumiste päevakorrad esitatakse kohtumisele eelneva nädala lõpus ning need jagunevad kahte ossa: **I punktide** all on eelnõud või dokumendid, mille suhtes on töörühma tasandil kokkuleppele jõutud ja mis vajavad Coreperilt ilma aruteluta ametlikku heakskiitu. I punktid esitatakse ministrite nõukogu istungi päevakorda vastuvõtmiseks **A-punktidenä** (ministrid kiidavad heaks samuti aruteluta). **II punktidenä** esitatakse ELi õigusaktide eelnõud või dokumendid, mille suhtes töörühm üldjuhul ei ole kokkuleppele jõudnud ning lahenduse otsimine on viidud Coreperi tasandile. Kui Coreperis saavutatakse eelnõu teksti suhtes kokkulepe, esitatakse päevakorrapunkt A-punktina ministritele heakskiitmiseks. Kui oluliste poliitiliste probleemide korral kokkulepet ei saavutata, delegeeritakse lahenduse otsimine ministritele nn **B-punktidenä**. Juhul kui töörühm on eelnõu Coreperile esitanud poliitilise suunise saamiseks, suunab Coreper küsimuse pärast arutelu tagasi töörühmale arutamiseks või jätkab ise arutelu

uute kompromissettepanekute põhjal. Il punktidenä käivad Coreperist läbi ka ministrite kohtumiste arutelupunktide ettevalmistused, mis küll tavaliselt pikemat diskussiooni ei tekita (võetakse praktikas lihtsalt teadmiseks).

Nõukogu istungite esialgsed päevakorrad poolaasta kohta esitab iga eesistuja oma eesistumisperioodi alguses, tuginedes kolme riigi 18 kuu eesistumisprogrammidele. Nõukogu päevakorra täpsustatud versiooni esitab eesistuja vähemalt kolm nädalat enne nõukogu toimumist ja selle kinnitab Coreper. Päevakord saadetakse ka liikmesriikide parlamentidele. Nõukogu päevakorda ei panda seadusandlike aktide vastuvõtmist või esimesel lugemisel eelnõu kohta seisukoha võtmist enne kaheksa nädala möödumist eelnõu esitamisest (vt aluslepingutele lisatud protokoll nr 2). Nõukogu otsused vormistatakse nõukogu järeldustena. Lisaks võib päevakorras sisalduda ministrite **arvamuste vahetus** või **poliitiline mõttevahetus**, mil konkreetseid otsuseid nõukogus ei vormistata.

4.1.2. Kus ja kuidas toimuvad tööruhmade koosolekud?

Tööruhmade koosolekud toimuvad üldjuhul Brüsselis nõukogu hoones Justus Lipsius või kõrval asuvas Lex hoones (vt kaarti). Samuti võib mõni kohtumine toimuda eesistujariigis. Teate tööruhmade toimumise aja ja koha kohta saadab nõukogu sekretariaat liikmesriigile ametliku kohtumise päevakorraga [Delegaatide Portaali](#) ja [EISi](#) süsteemi. Samuti on neist süsteemidest võimalik kätte saada kohtumise alusdokumente. Lisaks on eksperdil võimalik oma tööruhmades osalemise kohta nõukogule teada anda Delegaatide Portaali kaudu või kasutada nõukogu majja sisseaamiseks aasta kehtivat luba (nn sinine kaart), mille väljastab nõukogu AEELi koostatud kirja alusel.

 [Welcome to Europe: Practical Information Guide](#)

ELi nõukogu hoonesse sissepääs ja tööruhmades osalemine

Nõukogu tööruhmades osalemiseks tuleb eksperdil nõukogu majja sissepääsuks taotleda eraldi luba. Kõige otstarbekam on teha nn sinine kaart, mis tagab sissepääsu nõukogu majja ühe aasta jooksul. Kaardi taotlemiseks tuleb saata AEELi sekretärile ELi nõukogu hoones Merle Allikvee (merle.allikvee@mfa.ee) info järgnevalt:

1. Millal tööruhma tullakse
2. Nimi
3. Ametikoht (inglise keeles)
4. Osakond (inglise keeles)
5. Asutus (inglise keeles)

Info tuleks saata AEELi vähemalt kolm päeva enne tööruhma toimumist, siis jõuab nõukogu kaardi tööruhma toimumise ajaks valmis teha. Pärast taotluse ärasaatmist AEELi poolt on isikutel võimalik kuu aja jooksul kaart välja võtta nõukogu vestibüüli akrediteerimislaust, seejärel kaotab see kehtivuse ja hävitatakse ning peab uue taotluse tegema. Võimalus on ka taotleda ühepäevast sissepääsu nõukogu hoonesse, aga eelistatud on teha sinine kaart, mis tagab sissepääsu ka ootamatute kohtumiste puhul ning võimaldab külastada Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni hooneid eelnevalt registreerimata.

Ühepäevase sissepääsu jaoks nõukogu hoonesse tuleb eksperdil esitada isikut tõendav dokument koos:

1. Delegaatide Portaalist prinditud kinnitusega, mille saab pärast registreerimist Delegaatide Portaali kaudu või
2. minna koos AEELi töötajaga või
3. AEEL peab akrediteerimislauda teavitama või
4. esitada Coreu teatis.

Lisainfot nõukogu majja sissepääsu kohta jagab:

Merle Allikvee

AEEli sekretär Eesti ruumides ELi nõukogu hoones

Tel +32 2235 4337

merle.allikvee@mf.ee

Wifi kasutamine koosolekuruumides

Brüsselis Justus Lipsiuse ja Lex hoonetes on võimalik internetiühenduse loomiseks kasutada wifi võrku ConferenceNet2.4GHz või ConferenceNet. Tegemist on avaliku võrguga ja salasõna sisselogimiseks ei küsita. Loonud võrguga ühenduse tuleb avada internetibrauser ning nõustuda kasutustingimustega. Juhul kui teil tekib võrgu kasutamisel probleeme, helistage +32 2281 7419 (DGA CIS, Networks and Telecommunications Unit, General Secretariat of the Council).

ELi nõukogu majas Luksemburgis (Kirchberg) saab kasutada **conferenceNET-lux** wifit, parool on **eu-council**.

4.1.3. Tõlkekorraldus

Suuline tõlge

Komisjoni suulise tõlke peadirektoraat seisab hea nii komisjoni komiteede ja konverentside kui ka nõukogu töörühmade ja nõukogu ning Euroopa Liidu Nõukogu kohtumiste suulise tõlke tagamise eest.

Nõuanded sõnavõtjale

Suulise tõlke peadirektoraadil on paljude aastate kogemus. Meie tõlgid on koostanud mõned nõuanded sõnavõtjale tõlkega kohtumistel. Vastava [PDF-faili](#) võib soovi korral välja trükkida.

- Kui ürituse tõlkerežiim seda võimaldab, kasutage sõna võttes oma emakeelt.
- Rääkige rahulikult. Kui aega napib, ärge kiirendage kõnetempot, vaid lühendage oma ettekannet.
- Rääkige vabalt. Kui olete siiski oma ettekande kirjalikult ette valmistanud, andke selle koopia enne istungi algust ka tõlkidele.
- Rääkige mikrofoni. Segava taustaheli vältimiseks asetage oma kõrvaklapid ja mobiiltelefon mikrofoni kaugemale.
- Kui soovite sõnavõtu ajal minna üle teisele keelele, siis öelge seda ja jätkake pärast väikest pausi.
- Häälitage nimesid ja numbreid selgelt, võimaluse korral korrake neid.

Vajaduse korral selgitage kasutatavaid lühendeid ja erialatermineid või andke tõlkidele vastav loetelu.

Kindlast dokumendist rääkides tuleb selgelt viidata dokumendile (viitenumber) või selle osale (artikkel, lõige jmt) ning siis teha väike paus, et inimesed selle üles leiaksid. Eri keeleversioonides võivad olla eri leheküljenumbrid.

Võite ka istungi käigus tõlkide poole pöörduda – neil on hea meel taustadokumentide ja tagasiside üle.

Pelgalt teksti või märkmete ettelugemisel ei pruugi sõnum täielikult päralt jõuda. Isegi mõnel sama keelt kasutaval kuulajal võivad sõnumi üksikasjad tabamata jääda. Ettevalmistatud teksti või avaldust ette lugedes jagage koopiat Eesti tõlkekabiiniga. Koopiaid käsitletakse täiesti konfidentsiaalseina ja tõlkides lähtutakse esinemisel tegelikult öeldust.

Igasugune tagasiside on tavaliselt väga oodatud. Võtke kindlasti tõlkidega ühendust, kui teil on küsimusi või soovite neid aidata õigete terminite kasutamisel.

Töörühmade, nõukogu ja muude oluliste kohtumiste ettevalmistamiseks saadab AEELi nõunik vajalikud dokumendid tõlkidele aadressile SCIC-Eesti-Kabiin@ec.europa.eu. Eesti delegatsioonide sõnavõtude ja nendes tehtavate muudatustega on vaja tõlke pidevalt kursis hoida, võimaluse korral neid enne kohtumist teavitades, sest sellest sõltub edastatava sõnumi selgus. Eesti keeles väljaõeldut tõlgitakse tavaliselt teise keele kaudu kolmandasse, mille tõttu peab sõnavõtt olema selge ja sisukas, vältida tuleb pikki ja sisutühje heietusi.¹

Kohtumise lõppedes on alati viisakas tõlke tänada.

Tõlkeprobleemide lahendamine

Õigusaktide eesti keele hea kvaliteedi tagamiseks peaksid Eesti eksperdid tegema komisjoni ja nõukogu tõlkeosakondadega koostööd ELi õigusakti eelnõu tõlkimisel ning nõukogu läbirääkimiste eri etappidel jälgima ja parandama õigusakti tõlget. Ministeerium vastutab ekspertide poolt tõlkeosakondadele edastatavate terminite eest. Järjepidevaks terminite väljatöötamiseks on kasulikud valdkonna terminikomisjonid, hea näide on [merekeele nõukoda](#).

Atašeedel on sõnastuse kokkuleppimiseks väga tähtis osaleda keelejuristide (juristlingvistide) koosolekul, sest hiljem on keeruline teksti muuta.

Tõlkemuudatused tuleb esitada sellel kohtumisel osalejale kirjalikult. Kui ekspert sellel arutelul osaleda ei saa, saadab ta õigustoimetajatele vaid kirjalikud ettepanekud.

Kirjalike tekstide tõlkeparanduste esitamist koordineerib Eesti alalises esinduses Mertens.

Kirjalike tõlkeparanduste esitamisel saab eristada kolme juhtu:

1. paranduste tegemine ELi õigusaktide eelnõude eestikeelsetesse tõlgetesse;
2. paranduste tegemine vastuvõetud, kuid avaldamata ELi õigusaktide tõlgetesse;
3. parandused Euroopa Liidu Teatajas (ELT) avaldatud tekstidesse.

Kõik parandusettepanekud tuleb edastada valdkonna nõunikele Brüsseli Eesti esinduses.

Parandusettepaneku esitamiseks tuleb teksti töödelda muudatuste jälitajaga (track-changes), st muudatust vajav osa maha tõmmata ja lisada rasvases kirjas parandus, mida tuleb omakorda põhjendada. Küsimuste või paranduste edastamisel **komisjoni** poolt vastuvõetavate õigusaktide ja kaasotsustamisega vastuvõetavate komisjoni õigusaktide eelnõude kohta (enne kui komisjon on algatuse vastu võtnud) tuleb parandusettepanekud oluliste vigade kohta edastada komisjoni vastava peadirektoraadi üksuse juhile ja paluda tekst eesti keele osakonnal uuesti üle vaadata.

Olenevalt dokumendi autorist (vt õigusakti pealkiri) ja sellest, millisesse etappi on selle menetlemine jõudnud, peaksid eksperdid võtma ühendust kas komisjoni või nõukogu eesti keele osakonnaga.

Kellega võtta ühendust?

Komisjoni õigusaktid (määrused, direktiivid, otsused) ning komisjoni delegeeritud aktid ja rakendusaktid Komisjoni eesti keele osakond

- enne komisjoni õigusaktide avaldamist saab parandada ka lausestust ja stiilivigu
- rakendusaktid on enamasti teatava aja jooksul enne avaldamist kõigis keeleversioonides liikmesriikidele tutvumiseks kättesaadavad
- delegeeritud õigusaktide tõlke kohta saab esitada märkusi kahe kuu jooksul pärast kõigi keeleversioonide esitamist Euroopa Parlamendile ja nõukogule
- pärast komisjoni õigusaktide avaldamist saab parandada ainult otseseid vigu ja termineid

Seadusandlike aktide puhul sõltuvalt sellest, millisesse etappi menetlus on jõudnud:Komisjoni algatuse koostamise ja tõlkimise ajalKomisjoni eesti keele osakond

- üldjuhul otsivad komisjoni tõlkijad ise AEELi kaudu kontakti

Nõukogus/töörühmades eelnõu arutamise ajal Nõukogu eesti keele osakond

- nõukogus tõlgitakse töörühma(de)s tehtud muudatusi
- lisaks toimetatakse eelnõu ühel korral täies ulatuses
- tõlkijatel on sageli eelnõuga rohkem aega tegeleda kui edasistes menetluse etappides (terminite arutamine/kokkuleppimine võib võtta aega)
- ekspertidelt saadav info lisatakse andmebaasidesse ELISE ja/või IATE (on hiljem kättesaadav keelejuristidele ja teistele tõlkijatele)[0002](#)
- viimasena tõlgitakse kas nõukogu või parlamendi eesti keele osakonnas poliitilise kokkuleppe tekst, seadusandliku tavamenetluse puhul EPga saavutatud kokkuleppe tekst

Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ja enne akti vastuvõtmistNõukogu õigustalituse keelejuristid

- seadusandliku tavamenetluse puhul toimetavad nõukogu ja parlamendi keelejuristid teksti ühiselt
- muudatusi saab esitada AEELile saadetud meilis esitatud kuupäevaks

Pärast õigusakti vastuvõtmist Nõukogu õigustalituse keelejuristid

- selles etapis tuleks paranduste tegemist üldjuhul vältida
- põhimõte: parandatakse otsest viga (vale arvnäitaja, vale viide, vale sõnastus vms), mis moonutab õigusnormi mõtet

Enne õigusakti avaldamist Nõukogu Eesti üksuse keelejuristid dqlequipe.ET@consilium.europa.eu

- dokumendile võib olla veel võimalik tellida CORi või REVi

Pärast õigusakti avaldamist Nõukogu keelejuristid, parandused secretariat.jl-rectificatifs@consilium.europa.eu

- muutmine toimub Euroopa Liidu Teatajas avaldatava paranduse (*corrigendum*) kujul

Soovitused eksperdile ja koordinaatorile:

Kõige parem oleks, kui eksperdid tegeleksid aktiga võimalust mööda **juba komisjoni algatuse tõlkimise ajal** ja toetaksid komisjoni terminitega seotud töös, eriti kui komisjon saadab vastava palve (see vähendab vajadust teksti menetluse käigus muuta).

Ka eelnõu jõudmisel nõukogu menetlusse tuleks edastada keelelised märkused ja eelkõige termineid puudutavad märkused nõukogu eesti keele osakonnale **võimalikult varakult** (siis jõuab termineid vajaduse korral arutada ja nõukogu tõlkijad saavad need lisada institutsioonidevahelisse terminibaasi IATE ja/või andmebaasi ELISE kõigile tõlkijatele ja keelejuristidele kasutamiseks). See on eriti tähtis just teatud aktide puhul (nt ÜVJP aktid – piiravad meetmed), mille menetlemise tähtajad on lühikesed.


Ka õigusloomejuristi kaasamine varajases staadiumis võib osutuda kasulikuks Euroopa Liidu õigusaktide tekstide terminoloogilise ühtsuse ja riigisisesele kehtiva õigusega kooskõla aspektist vaadatuna.

Jälgida eelnõu menetlust ka pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist (vt ka lisainfo all toodud keelejuristide tabelit).

Edastada märkused (kui neid on) keelejuristidele AEELile saadetud meilis esitatud kuupäevaks.

Teavitada AEELi, kui tõlgitud akt ei ole millegipärast õigeks ajaks saabunud.

Lisainfo:

- [Terminibaas IATE](#)
- ELi nõukogu tõlketeenistuse soovitused
 [tolkimine_ja_toimetamine.docx](#)

Kontaktid:

Kirjaliku tõlke kontaktisik AEELis on Mertens:	EE.mertens@mfa.ee
Komisjoni eesti keele osakond:	DGT-ET-0-SECRETARIAT@ec.europa.eu
Nõukogu eesti keele osakond:	unite.et-coordination@consilium.europa.eu
Nõukogu õigustalituse keelejuristid, Eesti üksus:	dqlequipe.ET@consilium.europa.eu

Nõukogu terminoloogid:	unite.et-term@consilium.europa.eu
Avaldatud õigusaktide parandused:	secretariat.jl-rectificatifs@consilium.europa.eu
EP kirjaliku tõlke üksus:	dgtrad.etsecretariat@europarl.europa.eu

NB! Parandusi avaldatud õigusakti tekstidesse tehakse ainult oluliste sisuliste vigade puhul.

ENNE kui parandusettepanek esitada, tuleks termineid kontrollida institutsioonidevahelises mitmekeelses [terminiandmebaasis IATE](#).

1

Kasulikke viiteid:

- 1) Pisuke, Heiki „[Eurokeelest, eurotekstide tõlkimisest ja tõlkijatest](#)“, Riigikogu Toimetised, 27, 2013
- 2) How to communicate more effectively in meetings ([video](#))
- 3) Smart speaking at international meetings – [Calliope Interpreter video](#).

0002

[Euroopa interaktiivne terminibaas IATE](#)

4.2. Eesti seisukohtade esindamine: Kuidas? Kus? Millal?

4.2.1. Kuidas riiki esindada?

Eesti soovib olla pragmaatiline ja arusaadava käitumisjoonega liikmesriik. Nõukogus (töörühmas ja Coreperis) peaks järgima reeglit, et **suuliselt rõhutatakse vaid kõige olulisemat** (reservatsioonid jms). Samas ei tähenda eelnev, et peab piirduma eestlaslikult kahelauselise sõnavõtuga, vaid pigem seda, et seisukohad esitatakse mõtestatult ja struktureeritult). Isegi enamik kogunud tippkõnelejaist on oma sõnavõtu eelnevalt läbi mõelnud ja selle kondikava paberile pannud. Konkreetselt sõnastust puudutavad ettepanekud, samuti olulisemaid küsimusi puudutavad seisukohad esitatakse eesistujale ja/või töörühmale kirjalikult (eriti küsimustike vastused). Kahtluste korral tuleks vaadata nõukogu kodukorda. Kui eksperdil tekib töörühmas Eesti seisukoha olemasolus kahtlusi, näiteks juhul kui vastav seisukoht või asjakohased juhised puuduvad või mõni küsimus langeb teise ministeeriumi pädevusse, on parim tegutsemisviis teha vähemalt ootereservatsioon, et asjaomaste ekspertidega konsulteerida. Kiirkonsulteerimiseks on alati abiks tutvumine Eesti kehtiva õigusega, mis annab esindajale hetkel kehtiva olukorra suhtes vähemalt pidepunkti. Olulisena tuleb silmas pidada ka asjaolu, et üldjuhul on piirdumine seisukoha esitamisega töörühmas või üksnes kirjalike kommentaaride ja sõnastusettepanekute eesistujale saatmine lõpptulemuse mõjutamise seisukohast ebapiisav, tööd tuleb teha nii teiste institutsioonide kui ka delegatsioonidega. Tähtis on üles näidata konstruktiivsust ja paindlikkust – probleemide korral pakkuda välja lahendused (riigisisese õiguse erinevus ei ole üldjuhul argument, v.a kui probleem on põhiseadusliku iseloomuga).

Kuna Coreperis (või veel vähem nõukogus/ülemkogus) ei ole soovitatav tõstatada teemasid või teha eelnõude kohta reservatsioone, millest töörühmas ei ole juttu olnud (v.a siis, kui Coreperis arutatav tekst on töörühmas arutatuga võrreldes palju muutunud ning on lisandunud uusi elemente), tuleb kõik Eestile olulised teemad alati madalamatel töötasanditel selgelt välja öelda. Coreper on kokkulepete sõlmimise ja reservatsioonide kõrvaldamise koht, mitte vastupidi. Reservatsioonide lisamine Coreperis peaks toimuma vaid erandkorras, kuna selline käitumine vähendab liikmesriigi tõsiseltvõetavust ja poliitilist usaldusväärsust. Kui eelnõu on jõudnud Coreperi, on saavutatud teatud tasakaal, mille uued nõudmised võivad ära rikkuda, seepärast ei ole ei eesistuja ega komisjon nii hilises staadiumis enam huvitatud kompromisspaketi avamisest. Kirjutamata reegel on, et kui kompromisspaketti mingis osas muudetakse, tekib ka teistel osalistel automaatselt õigus lisanõuetele.

4.2.2. Kuidas otsuseid mõjutada?

Ametniku töö põhieesmärk ELis on Eesti huvide kaitsmine ja seisukohtade esindamine. See eeldab omakorda ennekõike tõhusat kodutööd ja samuti mõjutamistegevust, juhindudes järgmistest põhimõtetest (loetelu ei ole ammendav):

Koguge infot. Huvide võimalikult paremaks esindamiseks olge kursis oma valdkonna üldise arengu ja pikemaajaliste plaanidega, st millist poliitikat / milliseid õigusakte kavatseb komisjon välja töötada (vt allpool „poliitikatsükkel“). Mitmeid õigusaktide algatuste kavandeid arutatakse enne ka eri kohtumistel. Planeerige kogutud info pinnalt tegevused, kuidas eelnõu võimalikult varases staadiumis Eestile sobivas suunas mõjutada.

Euroopa Komisjoni algatuste poliitiline elutsükkel (poliitikatsükkel tinglikuna)¹:

Komisjoni töö õigusakti eelnõude ettevalmistamisel koosneb viiest etapist:

1. Olukorra hindamine (*evaluation*). Komisjon hindab, millisel määral vastab kehtiv õigusakt vajadustele ja kui palju lisandväärtust annaks uus regulatsioon.
2. Komisjoni tööprogrammi koostamine (*Commission Work Programme*) järgmiseks aastaks komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu dialoogi alusel. Komisjon töötab välja dokumendi, mis selgitab poliitilisi prioriteete ja määrab kindlaks nende saavutamiseks vajaliku strateegia. Komisjoni president tutvustab enne komisjoni igaaastase tööplaani vastuvõtmist Euroopa Parlamendile ja nõukogule komisjoni tööprogrammi koostamise peamisi elemente.
3. Avalikud konsultatsioonid (*public consultations*). 12 nädalat kestvad konsultatsioonid annavad kõigile huvipooltele võimaluse eelnõu kohta arvamust avaldada.
4. Mõjuhindang (*impact assessment*). Võtab üldjuhul aega 1–1,5 aastat, kuid erandjuhtudel võib mõjuhindangu koostamisest loobuda. Annab ülevaate eelnõu majanduslikest, sotsiaalsetest ja keskkonnamõjudest. Mõjuhindangute koostamine on kohustuslik ka delegeeritud õigusaktide puhul.
5. Ettevalmistamine ja vastuvõtmine (*preparation and adoption*). Eelnõu koostamisele järgnevad komisjoni teenistustevahelised konsultatsioonid.

Õigusakti eelnõu ettevalmistamisele järgnevad läbirääkimised nõukogus ja parlamendiga. Komisjon on läbirääkimistesse lõpuni kaasatud. Vajaduse korral esitab komisjon eelnõu keerulisemate aspektide selgitamiseks mitteametlikke dokumente. Kui aga komisjon leiab, et eelnõu on läbirääkimiste käigus liiga palju muutunud, võib ta selle tagasi võtta, kuni see on läbinud nõukogus esimese lugemise.

Sekkuge võimalikult vara. Kui komisjon asub Eesti jaoks olulist algatust (teatis, õigusakti eelnõu, järelhindamine ja toimivuskontroll⁰⁰⁰² jt) välja töötama, **püüdke luua sidemeid komisjoni ametnikega ja arvestage planeerimisprotsesse**. Seega silma ei tule peal hoida mitte ainult uutel algatustel, vaid ka järelhindamistel ja suurematel toimivuskontrollidel, sest nendest kasvavad komisjonil hiljem välja uued mõtted ning neid tuleb pidada pea sama olulisteks kui uued algatused. Komisjon avaldab tegevuskavasid, et teavitada sidusrühmi ja kodanikke uutest algatustest ning hindamistest ja toimivuskontrollidest. Kui komisjonil on kavas koostada mõjuhinnang, siis asendatakse tegevuskava esialgse mõjuhinnanguga, milles esitatakse üksikasjalikumalt probleemi kirjeldus, subsidiaarsusega seotud küsimused, poliitikaeesmärgid ja -võimalused ning iga võimaluse tõenäoline mõju.

Arvestage, et kõige tõhusamalt saab eelnõu mõjutada algatusfaasis ehk algatuse väljatöötamisel, enne kui komisjon on selle esitanud. Komisjonist juba nõukogu ja parlamendi töölaudadele jõudnud algatust on palju raskem muuta, veelgi raskem on suunata selles faasis komisjoni algatust tagasi võtma. Arvestades läbirääkimiste dünaamikat, tuleb arvestada võimalusega, et komisjonis langetatud valik võib lõppmängus osutuda just kuldseks keskteeks, mistõttu on oluline, et võimalik tulevane algatus oleks üsna lähedal Eesti soovidele. Varajane sekkumine võimaldab ennetada hilisemaid probleeme ja läbirääkimistel põhinõudlejaks saamist. Juhul kui esindaja näeb, et nõukogus ei ole Eesti seisukoha kaitsmine võimalik, tuleks üritada seda intensiivsemalt töötada teiste institutsioonidega. Vastavalt teema olulisusele tuleb planeerida ka sekkumise tasand – kas piisab vaid ekspertide suhtlusest oma kolleegidega või on vajalik ka kõrgema taseme kaasatus alalise esindaja või tema asetäitja, kantsleri ja ministrini välja.

Algatuste planeerimine Euroopa Komisjonis:

Üldise poliitilise raami **Euroopa Komisjoni tööplaanile** (*Commission Work Programme*, lüh CWP) moodustab Euroopa Komisjoni presidendi **Jean-Claude Junckeri 10 prioriteeti**.⁰⁰⁰³ Euroopa Komisjoni tööplaan kiidetakse heaks eelneva aasta oktoobris.

Lisaks eelnevale:

eelarvemenetlus (umbes samal ajal CWPga): mitme- ja iga-aastase eelarve ettevalmistamine (septembriks / tegelikult juunis);

nõukogu ja parlamendi strateegiline kalender (eesistumiskalendrid, temaatilised programmid jne);

ülemaailmne ja liikmesriikide strateegiline kalender: olulised sündmused liikmesriikides (eriti tähtis ajastamise perspektiivist), aga ka rahvusvahelisel areenil (nt G8, G20 kohtumiste, ülemkogude/tippkohtumiste, rahvusvaheliste konverentside ajakava jne);

ülemkogu otsused: ülemkogu on olnud oluline algataja, kalendriseadja ja suunanäitaja (seega ka üks tõhusamaid võimalusi komisjoni töökava mõjutada).

Töötage intensiivselt:

iseendaga: nõukogu küllaltki tehnokraatlik otsustusmehhanism⁰⁰⁰⁴ tasandab paljuski riikide suurusest, rikkusest jm tulenevad erinevused ning ekspertide sisuline kvaliteet võimaldab tööühma mõjukamatel liikmetel otsuseid ka sobivas suunas mõjutada. Hea ekspert ei tunne mitte ainult oma

selgepiirilist tegevusvaldkonda, vaid adub ka laiemat konteksti, tunneb otsustusmehhanisme ja otsustajaid ning on võimekas/aldis suhtleja (kõik need omadused on arendatavad);

töörühmaga: see eeldab tööd nii töörühma istungitel kui ka väljaspool neid (sealhulgas Brüsselis paiknevate diplomaatide kaudu). Selgitage välja meie seisukohale lähedasel positsioonil olevad riigid ning püüdke selgusele jõuda, milles on meie positsiooniga vastandlikul seisukohal olevate riikide probleemid ja kas erimeelsused on ületatavad. Vajaduse korral pakkuge kompromisse, olge konstruktiivne, töötage lahenduse nimel. Kuna töörühmades osalevad tihtipeale liikmesriikide parimad valdkonna asjatundjad, on see parim võimalik koht konsulteerida ka teemadel, mis ehk vahetust päevakavast välja jäävad, kuid võivad aidata üle saada „jalgratta leiutamisest“ kodus;

tekstiga: juhul kui tuvastate kavandatavas õigusaktis meile probleemse sõnastuse, aidake kaasa parandusettepanekute koostamisele. Seisukohad peavad olema erapooletult põhjendatud ja tuginema faktidel. Tuleks kasuks, kui seisukoha põhjendustes oleks lisaks Eesti-kesksele selgitusele selgelt esitatud ka Euroopa dimensioon, st millist kasu meie ettepanek ELile tooks (üldjuhul esitataksegi kõik sõnastusettepanekud viisil, nagu oleks see parim võimalik lahendus Euroopa Liidule). Sellisest põhjendusest oleks abi mõttekaaslaste leidmisel, eriti kui sõnastusettepanekut koostades on ühtlasi välditud sinna konfrontatsiooni põhjustavate elementide sissekirjutamist. NB! Eelnõude põhjenduspunktides sisalduv on sama tähtis kui õigusakti tekst ise, sest põhjenduspunktis sisalduv kontekst/vaatenurk ja see määrab tõlgenduse. Eesistuja annab tavaliselt uute tekstiversioonide puhul töörühmale parandusettepanekute esitamiseks tähtaja, millest tuleb probleemide korral kindlasti kinni pidada, ning vajaduse korral kahepoolset suuliselt üle rääkida, et mõjutada eesistujat meile vajalikke sõnastusi järgmises eelnõu versioonis kajastama.

mõttekaaslaste ja läbirääkimiste hõlbustajatega: edukaks osalemiseks peaks vähemasti tundma teemaga tegelevate institutsioonide ametnikke ja eksperte ning nendega regulaarses kontaktis olema. Nõukogu töörühmas on läbirääkimiste hõlbustajateks ja olulisimateks kontaktideks alati eesistuja, komisjoni ning nõukogu esindajad (nii eesistujat toetav sekretariaat kui ka õigusteenistus). Hädavajalik on omada häid suhteid Euroopa Parlamendi vastava valdkonnaga töötavate liikmete, nende kabinetiliikmete ja komisjonide ametnike, Eestist valitud parlamendiliikmete ja nende assistentidega. Soovides parlamendi otsustele mõju avaldada, tuleb aktiivset kuluaripoliitikat ajada eelkõige parlamendikomisjonides ja raportite koostamise algfaasis, sest võimalused teha seda täiskogul on sisuliselt olematud. Vajalik on hõlmata ka komisjonide sekretariatides töötavaid parlamendiametnikke, kes tihtipeale raporteid koostavad ja kellel on suur mõjuvõim.

Euroopa Liidu tasandil on lisaks institutsioonidele mõjutajateks liikmesriigid, regioonid, teised ELi institutsioonid, kolmandad riigid, huvirühmad, ettevõtjad (sh nende assotsiatsioonid), meedia ja mitmesugused mõttekojad. Huvirühmadel on valdkondlikke (eksperdi)teadmisi ja kontakte, mistõttu nendega suhtlemine on vajalik ja kasulik nii info hankimise kui ka koalitsioonide loomise seisukohast. Eestit on võimalik oskusliku tööga meie tegelikust suuruselt palju suuremaks muuta.

1

[Vt ELi parema õigusloome kohta](#)

0002

Inglise keeles *evaluation* ja *fitness check*. Vt lisaks [SIIN](#).

0003

[President Junckeri poliitilised suunised.](#)

0004

Suure osa nõukogus otsustatavast otsustavad tegelikkuses eksperdid töörühmades, mistõttu ELi läbirääkimisi peetaksegi tihti peale rohkem kollektiivseks probleemide lahendamise mehhanismiks kui klassikaliseks lehmakauplemiseks ja/või nullsummamänguks, milles väärtusi lihtsalt ümber jagatakse.

4.3. Soovitused nõukogu (töörühm, Coreper, nõukogu) töös paremaks osalemiseks

Üldist. Nõukogu töörühmas tehakse õigusakti eelnõu või muu dokumendi kohta ettepanekuid ja reservatsioone, mida on võimalik kaitsta või kinnitada Coreperi koosolekul või nõukogu istungil toimuvatel läbirääkimistel. Üldjuhul Coreperis ja nõukogus uute seisukohtadega välja ei tulda, seepärast tuleb töörühmades osalemiseks tagada juhiste olemasolu ja kvaliteet. Eduka esindamise peamine eeldus on hoolikas kodutöö – põhjalik ettevalmistus ja seisukoha olemasolu (sealhulgas piisav kaasamine ja seisukohtade kooskõlastamine kõikides läbirääkimisetappides). ELi töörühmades osaleja peaks silmas pidama ka pikaajalist perspektiivi, st et ELi läbirääkimised ei kujuta endast nullsummamängu ja et töörühmas osalevate partneritega tuleb koos töötada veel paljude küsimustega ning palju aastaid.

Iseenesest mõista tuleb ELi eelnõudega töötades pidevalt paralleelselt analüüsida Eesti kehtivat õigusraamistikku, mis ühest küljest võimaldab teadvustada kõikvõimalikke ettetulevaid probleeme ja kaasata asjast huvitatud pooled ning hinnata viivitamata võimalikku mõju ning teisest küljest ka vältida/ennetada tulevase probleeme ülevõtmisel (nii sisulisi kui ka hilinemist). Võimalike probleemide teadvustamine juba varases faasis võimaldab vältida olukorda, kus ülevõtmisel tekib probleem, kuid selle suhtes ei ole praktiliselt enam midagi võimalik ette võtta (vähemalt lühiajalises plaanis). Vt lisaks peatükke [3. Eesti seisukohtade koostamine](#) ja [7. Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine](#).

Soovitused tekstimuudatuse ettepanekute tegemiseks

Kui meil on kindel seisukoht, et mingi tekstiosa meile ei sobi, tuleb meile sobiv sõnastus edastada eesistujale, teistele delegatsioonidele ja Euroopa Komisjoni esindajatele. Sellisel juhul peaksid tekstimuudatuse ettepanekud olema eesistujale ja koopia nõukogu sekretariaati edastatud enne töörühma minekut. Kirjalik tekst peaks olema esitusvalmis hiljemalt töörühma kohtumisel [1](#)

Tekstimuudatuse ettepanekus võiks **lühidalt** ettepanekut tutvustada ja põhjendada ning **esitada ettepaneku tekst**. Ettepaneku tekst peaks arvestama läbirääkimiste võimalikku edasist käiku ja olema üldjuhul esitatud väikese varuga, st mitte pakkuda kohe minimaalselt sobivat lahendust.

Kirjalikes ettepanekutes peaks olema märgitud ettepaneku teinud **delegatsiooni nimi; päevakorrapunkti pealkiri** ja selle dokumendi number, mille kohta ettepanek tehakse; kohtumise **kuupäev; artikkel/tekstiosa**, mille kohta ettepanek tehakse. Tekstis tuleb näidata, milles muudatus tehakse –

läbikriipsutatud mittesobiv tekst ning rasvases kirjas tekst, mida soovitakse lisada.

Soovitatav on leida enne teiste delegatsioonide hulgast toetajaid, et tulla välja ühise tekstimuudatuse ettepanekuga, mis seisukohaga arvestamise võimalust märkimisväärselt suurendaks.

Tekstimuudatused tuleks esitada positiivses sõnastuses (jaatuse ja mitte eituse kaudu) ning mitte läbi kitsalt riigi prisma, vaid juba sellisena, et see võiks olla vastuvõetav enamikule kohalviibijatele (vajaduse korral võib esitada kohe ka alternatiivsõnastuse). Isegi kui delegatsioonid ei toeta pakutut täielikult, on tähtis, et eesistuja arvestaks pakutut ja et delegatsioonid ei oleks sellele vastu. Eelnev käib ka sõnastuste kaitsmise kohta töörühmas.

Eksitustest töörühmades, mille tulemusel on jäänud Eesti seisukoht kajastamata:

- ekspert on töörühmas esitanud seisukoha suuliselt, mitte kirjalikult, ja hiljem pole kontrollinud selle olemasolu eelnõu joonealustes märkustes;
- ekspert, kes töörühmas ei osale, on saatnud Eesti seisukoha eesistujale kirjalikult ja igasuguse edasise tegevuseta lootnud, et eesistuja muudab eelnõu vastavalt Eesti nõudmistele või lisab Eesti seisukohad joonealustesse märkustesse.

JÄRELDUS: Olge aktiivne, tagage tulemus! Kontrollige teksti enne ja pärast koosolekut ning kui meie seisukoht on joonealustest märkustest välja jäänud, **VÕTKE ÜHENDUST EESISTUJA** või nõukogu sekretariaadiga ja püüdke välja selgitada, miks seda ei ole arvesse võetud.

1

Nõukogu kodukorra V lisa nõukogu töömeetodid.

4.4. Juhiste koostamine

Juhised on Eesti seisukohta kajastav käitumisjuhend. Seda kasutab Eesti esindaja eelnõu või dokumendi arutelul komisjoni komiteede, nõukogu töörühmade või Coreperi koosolekul ning ministrite nõukogu istungitel. Juhised koostab eelnõu või dokumendi valdkonna eest vastutava ministeeriumi/asutuse ametnik.

Ülemkogu juhiste tellimuse edastab ministeeriumidele ELS. Vt lisaks käsiraamatu punkti [4.4.4. Soovitud Euroopa Ülemkogu kohtumise ettevalmistajatele](#).

Coreperide juhiste tellimuse esitab AEEL iga nädal. Kõikide päevakorrapunktide jaoks ei ole vaja juhiseid koostada. AEEL määrab oma tellimuses, milliseid juhiseid täpsemalt vajatakse.

Nõukogude ja neid ettevalmistavate organite juhiste koostamise praktika on ministeeriumiti erinev, kuid kohtumistel esindatavad seisukohad peavad olema kooskõlastatud kaasvastutavate ministeeriumidega.

Kuigi juhiseid ei ole vaja koostada igaks kohtumiseks, on tähtis, et Eestit esindav ametnik mõtleks eelnevalt läbi, mida ta eelseisval kohtumisel saavutada soovib, ning valmistaks ette kohtumise sõnavõtu(d).

4.4.1. Kuidas kirjutada häid juhiseid?

Juhised on käitumisjuhend Eesti seisukoha esitamiseks konkreetsete küsimuste puhul, mitte arutelu all oleva eelnõu ümberjutustus. On oluline, et juhised oleks konkreetsete, selged, lühikesed ja hästi struktureeritud. Üldjuhul peab juhiseid kasutama keegi teine ning seda asjaolu tuleb juhiste koostamisel alati silmas pidada.

Põhipunktid, mida juhiste kirjutamisel peaks meeles pidama, on järgmised:

Koosolekukeskne lähenemine. Juhised peavad arvestama päevakorrapunkti arutelu eesmärki. Koosoleku alusdokumenti tuleb hoolikalt analüüsida ning varasemaid juhiseid ajakohastada.

Näiteks kui eesistuja saadab eelnevalt konkreetseid küsimused eri alternatiivsete lahenduste kohta, mille kohta ta koosolekul delegatsioonide arvamusi ootab, siis tuleb neile kindlasti ka vastata.

Arvestage juhiste kasutajaga ja sõnastage instruksioon selgelt. Juhiste põhjalikkus, üldisus või tehnilisus sõltub sellest, kellele juhised on mõeldud (ekspert, erialadiplomaat, suursaadik, minister). Koostaja peaks arvestama, et seisukohta peavad esitama inimesed, kes ei pruugi olla vastava ala eksperdid. Suunisest „sõnavõtt vajaduse ja liikmesriikide arutelu korral eelnõu artiklite juures“ on kasu vaid siis, kui juhiseid kasutab ekspert, kes suudab arutelu käiku jälgida.

Seisukoht peab olema põhjendatud. Miks me midagi toetame/vastustame? Põhjendustesse võiks olla lisatud fakte, viidatud teaduslikule uuringule jne. Ebaselged seisukohad või lausa väljamõeldised toovad kaasa selle, et Eesti seisukohtadega ei arvestata ning ka järgmisel arutelul suhtutakse meie sõnavõttu kahtlusega. Peame olema suuteliselt selgelt välja ütleva, miks me mingis küsimuses just nii mõtleme (vt ka käsiraamatu alapeatükki [4.2. Eesti seisukohtade esindamine: Kuidas? Kus? Millal?](#)). Põhjendused peaksid olema esitatud loogiliselt ja selgelt.

Määrake läbirääkimisruum ja usaldage esindajat. Juhistega tuleb esindajale anda ette üldine, valitsuse ja Riigikogu seisukohast lähtuv suund, kuhu soovime jõuda. Lisada tuleb konkreetsete küsimused ja sõnastusettepanekud üksikasjalikumaks arutelu tarbeks. Olulistest küsimustest esitage selgelt see, mis on vastuvõetav ja mis mitte, samuti alternatiivid ja taganemispositsioon (näiteks „Eestile sobiv rakendamistähtaeg on kolm aastat, sest ... [põhjendus]. Juhul kui seda ei ole võimalik saavutada, siis minimaalne oleks kaks aastat, sest rakendamiseks on vaja teha ... sellised ja sellised muudatused ning kulutused“).¹ Samuti tuleks eraldi esitada need aspektid, mida juhiseid kasutav Eesti esindaja peab tähelepanelikult jälgima ning millise arengu korral peab ta kiiresti Eesti eksperdiga konsulteerima.

Hoidke oma aega olulisele. Kui küsimus Eestile erilist huvi ei paku, siis tuleks seda ka nii väljendada, lisades juhistesse vaid lühikese kommentaari selle kohta, millega on tegemist ja miks Eestil huvi ei ole. Kui „sõnavõtt pole vajalik“, siis ei ole mõtet kirjutada pikki juhiseid.

Operatiivsus ja koostöö. Juhised peavad alati sisaldama koostaja ja kooskõlastaja kontaktandmeid (sh võimaluse korral mobiiltelefoni numbrit). Koostaja peab arvestama võimalusega, et esindaja võib soovida lisainformatsiooni/täpsustusi ka vahetult enne koosolekut või selle ajal. Samuti võiks juba juhiste koostamise ajal esindaja/diplomaadiga mõtteid vahetada. Juhised tuleb kooskõlastada asjassepuutuvate ministeeriumide ja ELSi vastutavate nõunikega.

1

Eesti jaoks problemaatilistele ülevõtmis- ja rakendustähtaegadele tuleb tähelepanu pöörata juba Eesti seisukohtade koostamisel ja need peaksid kajastuma Eesti seisukohtades, vt alapeatükki [3.2. Seisukohtade kujundamine](#).

4.4.2. Coreperi koosolekute ettevalmistamine

- Ettevalmistusi Coreperide kohtumiseks koordineerib AEEL, kes korraldab kohtumiste juhiste tellimise ministriumidelt.
- Coreperi tellimuses esitab AEEL ministriumidele II punktide kohta käitumissuunise ettepaneku ja läbirääkimiste tausta (nn trellid) ning tellib vajaduse korral ministriumidelt lisajuhised.
- Kui lisajuhiseid ei tellita, kooskõlastavad ministriumid ja Riigikantselei ELi sekretariaat AEELi saadetud tellimuses sisalduva ettepaneku vaikimisi. Eriarvamuste korral koostatakse samuti juhised.
- Juhised koostatakse Eesti seisukohtade alusel ning koostaja kooskõlastab käitumissuunise asjaomaste ministriumide ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga.
- Kui tellimuses ei ole juhiste koostamist vajalikuks peetud, kuid ministrium või Riigikantselei peab seda vajalikuks, siis korraldavad algatajad aegsasti juhiste koostamise ja edastamise ning tagavad käitumissuunise kooskõlastamise.
- Juhiste koostamisel on soovitatav kasutada selleks kokkulepitud formaati.
- Atašee veendub, et lõplikud ja kooskõlastatud juhised (või jutupunktid) on saadetud tähtjaks kõigile osalistele.

Coreper I juhiste tellimuse põhi

<i>Juhiste tellimus, millele AEEL ootab vaikivat kooskõlastust</i>	
Kas ja milliseid juhiseid on vaja?	Juhised / jutupunktid / taust / piisab trellidest
Eesti seisukoht Coreperis	Kas saame PRESi toetada või mitte? Millistel tingimustel?
Vastutaja AEELis	Annab (trelli) alusinfo
Vastutaja ministriumis	Kooskõlastab juhiste (mitte)vajalikkuse ja seisukoha; koordineerib juhiste koostamist
Vastutaja ELSis	Kooskõlastab juhiste (mitte)vajalikkuse ja seisukoha ning juhiste korral käitumislüüsi/erihuvi
<i>AEELi alusinfo saadikule, ei kooskõlastata. Alusinfo võib pärast tellimuse esitamist muutuda</i>	
PRES eesmärk	Miks on punkt päevakorras?
Eesti eesmärk/erihuvi	Mis on meile <u>lõpptulemuse juures</u> oluline, mh punased jooned? Kas erihuvi puudub või on juba arvesse võetud?
Arutelu eeldatav kulg ja mänguvälja kaardistus	LRde ja KOMi positsioonide väljaselgitamine. Kes võtab sõna ja miks? Kellel on probleem? Milline on eeldatav tulemus?

Otsustuskord (KHE, LHE, ÜH)	
Märkused	Kõikvõimalik lisateave AEELilt, sh jutupunktid ja lühidalt läbirääkimiste senine areng. EP positsioon

Coreper II juhiste tellimuse põhi

PRES eesmärk	Miks on punkt Coreperis?
Eesti eesmärk/erihuvi	Eesmärk <u>selles konkreetses Coreperis</u> (ja kuidas see aitab kaasa lõpptulemuse saavutamisele)
Eesti seisukoht	Mis on meile <u>lõpptulemuse juures</u> oluline, mh punased jooned?
Milliseid juhiseid on vaja?	Ei ole vaja / jutupunkte (enamasti AEEL) / tausta (ministeerium) / kommenteeritud järeldusi (ministeerium) / täisjuhiseid (ministeerium)
Arutelu eeldatav kulg	Mis Coreperis toimub? Kellel on probleem?
Otsustuskord (KHE, LHE, ÜH)	Mõjutab väga palju konkreetset käitumist
Märkused	Kõikvõimalik lisateave AEELilt, alusdokumendid jne
Vastutaja AEELis	Annab koostöös Anticiga trelli alusinfo
Vastutaja ministeeriumis	Vaikiv kooskõlastus juhiste (mitte)vajalikkusele / koordineerib juhiste / tausta koostamist / koostab need
Vastutaja ELSis	Kooskõlastab (vaikimisi) juhiste vajaduse ning juhiste korral käitumislüüsi/erihuvi

[Lae alla Coreperi juhiste põhi \(.odt 20.5 KB\)](#)

[Lae alla Coeperi juhiste juhend \(.odt 24.2 KB\)](#)

Heade jutupunktide lähtekohana kehtib sama reegel mis heade aruannete puhul ehk jutupunktid, „mida ei loe need, kes on suutelised nende alusel tegutsema, võivad sama hästi jääda ka kirjutamata“¹

¹

Freeman jr, Chas W. The Diplomat's Dictionary. National Defence University Press 1994.

4.4.3. Soovitused nõukogu istungi ettevalmistajatele

Ministri sõnavõtu tekstid tuleks varakult koostöös AEELiga ette valmistada. Sõnavõtt on kõne, see peab äratama tähelepanu ning olema jälgitav ja tõlgitav. Selleks peavad argumendid ja retoorika olema selged, ei tohi kasutada liiga pikki lauseid ega bürookraatlike väljendusi (nt kasutada valitsuse seisukoha sõnastust vms). Sõnavõtu maksimaalne pikkus on kolm minutit (*Times New Roman*, font 14, umbes üks lk). Eestikeelsete sõnavõttude tekstid tuleb enne nõukogu saata tõlkidele (SCIC-Eesti-Kabiin@ec.europa.eu).

Sõnavõtmisel tuleb arvestada, et paus kahe lause vahel peaks olema sama pikk kui lause rahulikule väljaütlemisele kulunud aeg. Seepärast tuleks juhul, kui tegemist on riigile eriti olulise sõnumi väljaütlemisega, koostada sõnavõtt inglise (või prantsuse/saksa keeles), et sõnum teistele delegatsioonidele kohale jõuaks.

Sõnavõtt tuleks koostada vaid juhul, kui meil on vaja midagi rõhutada, mingi sõnum edasi anda. Samas juhtub sageli (eriti avaliku arutelu punktide puhul), et toimub lauaring, kus sõna võtavad kõik liikmesriigid. See on tavaliselt prognoositav ning sellisteks puhkudeks tuleb sõnavõtt koostada.

Lõunalaua teemade ettevalmistamisel tuleb meeles pidada, et ministrite lõunasöögiarutelu õhkkond erineb paljuski nõukogu istungi omast. Osalejaid on palju vähem ning üldiselt ei loeta ettevalmistatud sõnavõtte paberilt maha. Seetõttu tuleb sõnavõtu vajadus ja sisu eriti hästi läbi mõelda. Oma seisukohti põhjendades tuleks tuua võimalikult palju näiteid vms. Igal juhul tuleks vältida bürookraatliku teksti ettelugemist – see kahjustab paratamatult esineja mainet kolleegide silmis.

Küsimustest, mida eesistuja esitas arutelu juhtimiseks, tuleks keskenduda olulisemale. Kõikidele küsimustele ei pea alati vastust andma.

Kui eelnõu arutelul saavutatud lahendus tekitab Eestile probleeme, saab delegatsioon oma seisukoha selgitamiseks teha avalduse (nõukogu protokollis lisamiseks). Nõukogu protokollis kantava avalduse tekst peaks olema eelnevalt riigi sees nõutaval tasandil (ministeerium, Riigikantselei) kooskõlastatud (võimaluse korral tehtud koostööd teiste delegatsioonidega nende toetuse saamiseks). Avalduse õigeaegset esitamist nõukogu sekretariaadile koordineerib Antici/Mertens.

Näidis:

Statement

[to be recorded in the Minutes of the Council meeting of 15 June 2007]

Statement by the Estonian delegation re Article X

Re Article

The Estonian delegation states

With reference to Regulation YYY, the Estonian Government states that...

Terminid nõukogu päevakorras

Eesistuja esitab koostöös nõukogu sekretariaadiga nõukogu päevakorda punkte, et võtta vastu õigusakti eelnõusid või dokumente ning kiita heaks edasise tegutsemise suuniseid või seisukohti. Juhindudes kodukorra artiklist 3, kiidab esialgse päevakorra heaks Coreper. Päevakorra lõplik kinnitamine toimub nõukogu istungi alguses. Päevakorrapunktide üle peetava arutelu piiritlemiseks on iga punkti juurde lisatud selle eesmärgi tähistav termin.¹ Eesmärkide kindlaksmääramise otsustab eesistuja nõukogu töörühmades ja komiteedes toimunud arutelu tulemuslikkuse põhjal. Eesmarke võidakse Coreperi arutelu käigus muuta, kui selgub, et varasemat eesmärki ei ole võimalik saavutada või kui arutelu on oodatust edukam.

Päevakorras on punktide pealkirjad välja kirjutatud sellisena, nagu nad õigusakti eelnõude või muude arutatavate dokumentide puhul kasutusel on.

Kõik päevakorrapunktid õigusaktide eelnõude kohta, isegi kui nad ei ole esitatud lõplikuks vastuvõtmiseks, peavad olema märgitud lühendiga **LA** (*legislative acts*, prantsuskeelses tekstis AL). Lühendit AL+D kasutatakse, kui õigusakti eelnõu kohta on tehtud avaldus (ingl *statement*, pr k *déclaration*), mis kantakse istungi protokollis.

Päevakorras märgitakse **tärniga** (*) punktid, mille puhul eesistujariik, nõukogu liige või komisjon võib nõuda hääletamist.⁰⁰⁰² Tärn lisatakse pärast seda, kui kõik aluslepingutes ette nähtud menetlusnõuded on täidetud. Täрни lisamiseks ei ole vaja eraldi otsust. Mittesiduvate aktide puhul lisatakse tärn juhul, kui kõik menetlusnõuded (nendeks võivad olla Euroopa Parlamendi, Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Keskpannga ja kontrollikoja arvamused) on nõukogu toimumise päevaks täidetud.

Tärniga tähistatud eelnõu pealkirja alla lisatakse viide õiguslikule alusele, mida on pakkunud kas komisjon oma või liikmesriik oma algatuse kohta. Juhul kui mittesiduv akt seostub õigusaktiga, viidatakse selle õiguslikule alusele.

Eesistuja võib päevakorda arvata punkte märkega „võimalik“ (ingl **poss**, pr *évent*), mis võimaldab tal olukorra selgumisel punkti päevakorrast nõukogu istungile eelneva nädala lõpuks välja arvata, selleks Coreperilt nõusolekut taotlemata.⁰⁰⁰³ Seevastu uute punktide nõukogu päevakorda lisamine pärast päevakorra esitamise tähtaja möödumist (16 päeva enne nõukogu) eeldab kõikide riikide delegatsioonide nõusolekut ning on seetõttu tülikam. Ka päevakorrapunkti eesmärgil võib olla märke **poss**, kui töörühma arutelust ei selgu, kas eesistuja kavatsused saavad Coreperis liikmesriikide toetuse või mitte.

Nõukogu avatud arutelud ja avalikud mõttevahetused ning avalikustamise reeglid on kindlaks määratud nõukogu kodukorra artiklites 7 ja 8. Üldsus võib jälgida kõigi seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastuvõetavate õigusaktide eelnõude tutvustamist ja sellele järgnevat avalikku arutelu (*legislative deliberations*); selliste õigusaktide vastuvõtmisel saab jälgida hääletamist ning hääletamisele järgnevaid eesistuja, komisjoni ja liikmesriikide sõnavõtte.⁰⁰⁰⁴ Ka nõukogule esitatud muude kui seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate oluliste algatuste üle peetavad esimesed arutelud on avalikud ning eesistujale on jätud voli otsustada esimesele arutelule järgnevate arutelude avalikustamise üle.

Vahel on nõukogu päevakorras märke **vormiline B-punkt** (nn vale B-punkt, ingl *false B point*, pr *faux point B*), mis tähendab, et kõiges on jõutud kokkuleppele⁰⁰⁰⁵ ning nõukogus (või ka Coreperis) sisulist arutelu ei toimu. Delegatsioonidel on vormilise B-punkti puhul võimalik sõna võtta ja oma seisukohta või avaldust selgitada, kuid üldjuhul seda siiski enam ei tehta.

Terminid

1. Terminid, mida kasutatakse õiguslikult siduvate aktide vastuvõtmisel

Common position (**ühine seisukoht**, pr *position commune*). Seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate õigusaktide puhul kasutatav termin. Nõukogu võtab ühise seisukoha õigusakti eelnõu suhtes, juhul kui liikmesriigid ei ole nõus Euroopa Parlamendi esimese lugemise tulemuslega (parlament

teeb muudatusettepanekuid) või kui nad ei ole nõus komisjoni ettepanekuga. Nõukogu lepib oma istungil ühises seisukohas kokku, seejärel kontrollivad teksti keelejuristid koos delegatsioonidega. Kontrollitud tekst ehk ühispositsioon võetakse nõukogul vastu A-punktina. Ühine seisukoht on EP teise lugemise aluseks (vaata ka käsiraamatu punkti [2.3.1. Seadusandlik tavamenetlus](#)).

Adoption (vastuvõtmine, pr *adoption*). Nõukogu võtab õigusakti vastu.

Termineid „vastuvõtmine“ ja „ühine seisukoht“ (*adoption* ja *common position*) tohib kasutada vaid juhul, kui pealkirjale on lisatud nii tärn (*) kui ka viide õiguslikule alusele. Neid termineid kasutatakse pärast teksti keelejuristide poolset kontrolli, misjärel õigusakti eelnõule lisatakse sõna „kavand“ (*draft*).

Eristada tuleb läbirääkimiste faasi, kus eelnõu võib muutuda, ja otsustusfaasi, kus eelnõu vajab poliitilist otsust.



2. Terminid, mida kasutatakse siduvate õigusaktide eelnõude kohta nõukogu seisukoha võtmise eesmärgil

Läbirääkimisfaas

Teksti suhtes otsitakse kokkulepet, otsust ei ole.

Exchange of views (arvamuste vahetus, pr *échange des vues*). Kui komisjon edastab õigusakti eelnõu nõukogule, tutvustab komisjon (vastutav volinik) eelnõu ning selliste eelnõude kohta vahetavad delegatsioonid (esialgseid) arvamusi. Eesistuja ei pruugi eelnõu tutvustamisel nõukogus arvamuste vahetuseks mikrofoni avada, arvamuste vahetus toimub alles tööühma kohtumisel.

Policy debate (poliitiline mõttevahetus, pr *débat d'orientation*[0006](#)). Poliitilisi mõttevahetusi kasutab eesistuja sageli vastuoluliste ja poliitiliste õigusaktide või nende probleemsete osade puhul eesmärgiga saada vastutavatelt ministritelt suuniseid võimalike kompromisslahenduste või -valikute kohta. Pärast suuniste saamist jätkub õigusakti menetlemine tööühma tasandil. Ministrite arutelu suunamiseks valmistab eesistuja sageli ette küsimused. Juhul kui päevakorrapunkti on eesistumise jooksul võimalik arutada mitmel nõukogul, kavandatakse mõttevahetus eesistumise keskel olevatele istungitele, et jõuda eesistumise lõpuks kompromissini.

Otsustusfaas

Teksti (või selle osade) suhtes saavutatakse kokkulepe.

General approach (üldine lähenemisviis, pr *orientation générale*[0007](#)). Liikmesriigid võivad võtta vastu üldise lähenemisviisi õigusakti eelnõule, kuni parlament võtab vastu oma esimese lugemise seisukoha. Kui üldine lähenemisviis ehk esialgne kokkulepe teksti suhtes leitakse vaid eelnõu teatud osale, kasutatakse terminit *partial (general) approach* (osaline üldine lähenemisviis, pr *orientation partielle*). Nõukogus kokku lepitud üldine lähenemisviis võib aidata kiirendada seadusandlikku menetlust ja hõlbustada kokkuleppele jõudmist kahe institutsiooni vahel, kuna annab parlamendile enne esimese lugemise arvamuse koostamist teavet nõukogu seisukoha kohta. Nõukogu lõplikku seisukohta ei saa siiski vastu võtta enne, kui parlament on esitanud oma esimese lugemise seisukoha.

Political agreement (poliitiline kokkulepe, pr *accord politique*). Liikmesriigid võtavad õigusakti eelnõu teksti kohta vastu lõpliku seisukoha (vt ühine seisukoht). Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist kontrollivad teksti keelejuristid. Terminit „poliitiline kokkulepe“ saab kasutada vaid juhul, kui päevakorda on lisatud tärn (*) ja on olemas viide õiguslikule alusele. Kui nõukogu võtab vastu oma pädevuses oleva

õigusakti, järgneb poliitilisele kokkuleppele vastuvõtmine (*adoption*). Kui õigusakti esimesel lugemisel vastu ei võeta, liigutakse ühise seisukohani (*common position*).



3. Mittesiduvad aktid nõukogu päevakorras

Mittesiduvateks ehk ebatüüpilisteks aktideks on resolutsioonid, järeldused ja soovitused. [0008](#) Nõukogu kodukorra artikkel 7 kutsub nõukogu üles mitte andma samal ajal komisjoni õigusaktide eelnõude või algatuste aruteluga mittesiduvaid akte, v.a sellised, mis on otseselt seotud õigusakti vastuvõtmisega ja kantakse nõukogu protokollile. Mittesiduvate aktide avaldamine otsustatakse tavaliselt igal juhtumil eraldi.

Council resolution (nõukogu resolutsioon, pr *Résolution du conseil*). Nõukogu resolutsioon väljendab tavaliselt eesistuja soove mingis kindlas valdkonnas, kus õigusakti parasjagu välja ei töötata. Nõukogu võib resolutsiooniga kutsuda komisjoni üles tegema **uuringut (study)**, et selgitada välja õigusakti väljatöötamise vajadus. Komisjonil on voli otsustada, kuidas ta sellele reageerib. Tavaliselt on tegemist **teatisega (Commission Communication)**, kuid komisjon võib kohe esitada ka **õigusakti eelnõu (Commission proposal)**.

Resolutions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States. Selliste resolutsioonide puhul toetavad eesistujat kõik liikmesriigid.

Resolution of the Ministers of... (või *Ministers responsible for...*) **meeting within the Council.** Selline mittesiduv akt lepitakse kokku ja võetakse vastu nõukogus vaid selliste teemade kohta, mis ei ole lepinguga reguleeritud. Seepärast ei saa toimuda ka eelnevat arutelu ei töörühmades ega Coreperis.

Council conclusions (nõukogu järeldused, pr *Conclusions du conseil*). Tavaliselt kasutatakse järeldusi liikmesriikide arvamuse väljendamiseks komisjoni teatise (*Commission communication*) kohta või mõnes kitsamas valdkonnaküsimuses ning need võetakse vastu ühehäälselt. Nõukogu annab järeldustega komisjonile üldised suunised võimaliku õigusakti väljatöötamiseks. Nõukogu järeldusi arutatakse ja võetakse vastu ka selleks, et edastada üldsusele sõnum oluliste poliitiliste teemade, nt uue gripiviiruse kohta.

Presidency conclusions (eesistuja järeldused, pr *Conclusions de la présidence*). Mõnikord võtab eesistuja järeldused vastu oma vastutusel. Nende üle hääletust ei toimu ja liikmesriike see dokument ei seo. Selle meetme valikut põhjendatakse eesistuja sooviga võtta mingi teema suhtes poliitiline kohustus tegeleda sellega edasi ajal, mil kõik liikmesriigid ei ole veel valmis eesistuja pakutud teksti toetama. Muutus nõukogu järeldustest eesistuja järeldusteks toimub tavaliselt Coreperi arutelu tulemusena (nt kuna kõik liikmesriigid ei ole valmis teksti nõukogu järeldustena vastu võtma).

Progress report (eduaruanne, pr *état des travaux, rapport sur l'état, information*). Eduaruande terminit kasutatakse nõukogule keeruka eelnõu arutelu käigu või valdkondliku arengu kohta ülevaate andmiseks. Eduaruande koostamise võib tingida asjaolu, et liikmesriikide seisukohad on erinevad ning konstruktiivsemal moel edasi liikuda ja otsuseni jõuda ei suudeta. Eduaruannet kasutatakse ka parlamendiga triloogiks või triloogide kulgemisest ülevaate andmiseks koostatavate dokumentide kohta.

Information (informatsioon, pr *information*). Liikmesriigid võivad nõukogu päevakorra punkti „Muud küsimused“ all esitada teemasid informatsiooniks. Viimasel juhul edastatakse lubatud aja jooksul [0009](#) eesistujale kirjalik taustamaterjal infopunkti kohta. Kui tegemist on vaid kirjaliku info edastamisega, lisatakse nõukogu päevakorda viide (ingl *written information*, pr *information écrite*). Komisjoni volinik soovib tavaliselt olulist infot ministritele suuliselt ise edastada. Et liikmesriigid ei soovi nõukogu päevakorda üle koormata, jääb üldjuhul eesistuja otsustada, kas ta on nõus volinikule sõna andma.

Common approach (ühine lähenemisviis, pr *approche commune*). Liikmesriigid võivad jõuda kokkuleppele järgida ühist seisukohta või strateegiat rahvusvahelistes organisatsioonides, näiteks ÜROs. Seda protseduuri kasutatakse juhtudel, kus organisatsiooni liikmeks ei ole mitte ühendus, vaid liikmesriigid. Arutelu tulemusena võidakse vormistada dokument, milles sõnastatakse liikmesriikide ühine seisukoht või siht.

Nii institutsioonid kui ka liikmesriigid võivad teha avaldusi, mis on mittesiduvad aktid.

Statement0010 (avaldus, pr *déclaration*). Oluline vahe on institutsioonide (nõukogu või komisjon) ja liikmesriigi avaldustel. Liikmesriigid ütlevad avaldusega välja oma eriarvamuse või tõlgenduse eelnõu kohta. Institutsioonide avaldused ei saa kaasotsustusmenetluse puhul olla õigusakti ühepoolset tõlgendavad, vaid väljendavad kavatsust midagi teha või uurida, annavad poliitilise hinnangu. Tavaliselt kasutatakse institutsioonide avaldusi liikmesriikide palvel õigusakti sõnastuse mitmetitõlgendatavuse vältimiseks või parlamendi ettepanekutes väljendatud kartuste hajutamiseks. Liikmesriigi tehtav avaldus tehakse nõukogus suuliselt (B-punkti suhtes) või kirjalikult (teavitatakse ette A-punkti kohta), et teised liikmesriigid saaksid sellega liituda või oma vastuolekut väljendada. Mõlemal juhul edastatakse avalduse tekst eesistujale kirjalikult, et seda oleks võimalik nõukogu protokollile kanda. Tavaliselt teavitab liikmesriik avalduse tegemise kavatsusest ja edastab vastava teksti juba Coreperis. Juhul kui avaldus otsustatakse teha alles nõukogus ning pärast päevakorrapunkti arutelu, tuleb ministril selles küsimuses sõna võtta ja kirjalik tekst edastada eesistujale kindlasti nõukogu istungi jooksul. Vastasel juhul puudub teistel liikmesriikidel võimalus avaldusega ühineda või sellele vastuavalduse näol reageerida. Pärast istungi lõppu esitatud avaldusi arvesse ei võeta. Avaldused õigusaktide kohta on läbipaistvad, st need edastatakse delegatsioonidele dokumendi lisadena (*addendum* – ADD). Nõukogu protokollile lisatakse avaldused samuti ADD-vormis. Seadusandlike aktidega seotud avalike mõttevahetuste (*legislative deliberation*) puhul võetakse A-punktid vastu mitte koos, vaid ükshaaval, ning siis on võimalik liikmesriikidel punkti järel sõna võtta (kui sellest on eesistujat ette teavitatud). Avalduste kohta vt ka käsiraamatu alapeatükki [2.4. Otsuste vastuvõtmine](#).

1

Nõukogu ja Coreperi päevakordades kasutatava terminoloogia kohta vt [nõukogu dokumenti 7178/16](#).

0002

Nõukogu kodukord, art 3 (2).

0003

Nõukogu kodukord, art 3.

0004

[Nõukogu istungid / otseülekanded ja järelvaatamine koos tõlkega](#)

0005

See ei tähenda tingimata ühisele arvamusele jõudmist: juhul kui kvalifitseeritud häälteenamus on koos, saab eelnõu sellegipoolest vastu võtta.

0006

Vahel kasutatakse ingliskeelsetes aruteludes väljendit *orientation debate*, mis on otsetõlkeline variant prantsuse keelest, sellist terminit ei ole olemas.

0007

Vahel kasutatakse ingliskeelsetes aruteludes väljendit *general orientation*, mis on otsetõlkeline variant prantsuse keelest,

sellist terminit ei ole inglise keeles olemas.

0008

Soovitused, mis ei ole kaetud ELTLi artikliga 288, samuti *sui generis* otsused ning avaldused.

0009

Nõukogu kodukord, art 3.

0010

Inglise keeles on olemas lisaks sõnale *statement* ka sõna *declaration*, prantsuse keeles on olemas vaid üks sõna. Inglise keeles soovitatakse koosolekute ja istungite protokollide kantavate avalduste kohta kasutada sõna *statement* ning lepingute kohta (*Treaties and agreements*) sõna *declaration*. Coreperi aruteludel kiputakse prantsuse keele mõjutusel rääkima deklaratsioonidest, kuigi tegu saab olla vaid avaldustega.

4.4.4. Soovitused Euroopa Ülemkogu kohtumise ettevalmistajatele

Ülemkogu ettevalmistusprotsess

Ülemkogude ettevalmistuse kontekstis tuleb vahet teha **teemaplaneerimisel** ja **kohtumiste planeerimisel** ning vastavalt sellele on võimalik planeerimisprotsess jagada kaheks. Ühest küljest tuleb ülemkogusid planeerida **teemade põhjal** ja seda on võimalik teha juba üsna pikalt ette, seda eriti, kui teemad on ette teada või tavapärased (nt Euroopa poolaasta tsükkel märtsi korralisel ülemkogul). Üldjoontes on suured valdkondlikud teemad aastate kaupa juba ette planeeritud ja ka ülemkogude toimumise kuupäevad teada. Teemaplaneerimine on tihti seotud ELi tavapärase töömeetodiga, mil ülemkogu on varem esitanud poliitilise tellimuse, komisjon esitab seejärel algatuse/alusinfo, harunõukogus valmistatakse teema ette ning ülemkogu sõlmib otsad kokku ja küsimuse lahendamine siirdub seejärel järgmisse faasi (nt hakatakse tehnilist lahendust / algatuse ette valmistama, kuivõrd poliitiline kompromiss seisneb vaid millegi tegemises ja selle põhiparameetrites).



Joonis. Teemaplaneerimisest üldiselt

Teisest küljest peab ülemkogusid planeerima ka **kohtumise põhjal** (nn ülemkogu tsükkel), vastavuses ametliku kalendri ja kehtivast õigusest tulenevate kohustustega (st Vabariigi Valitsuse seadusest ja Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest tulenevad nõuded). Kohtumiste planeerimine on selgelt ja kuupäevade kaupa reeglustatud protseduur ja – kui ei ole tegemist just erakorralise ülemkoguga – toimub tavapraktika kohaselt.



Joonis. Ülemkogu kohtumispõhine ettevalmistus 23.-24.10.2014 kohtumise näitel

Selgitustega päevakord (*Annotated Draft Agenda*; ADA) esitatakse ülemkogule vähemalt **neli nädalat enne** ülemkogu toimumist. ADA sisaldab peamisi aruteluteemasid, aga on sisult üsna lakooniline (s.o ei anna edasi arutatava sisu, pigem markeerib teemad). ADA arutatakse Coreperis ja üldasjade nõukogus, ent dokumenti ei muudeta (selle käsitlemine pole sõnastamisülesanne) ja teksti parandusettepanekuid ei ole seetõttu mõtet esitada. Küll aga on ADA varajane võimalus teadvustada probleeme ettepanud teemades või tõstatada arutelu vajavaid teemasid (argumenteeritult) ning ka siin kehtib põhimõte, et kui oodatava tippkohtumise valguses on esile kerkimas (ala-)teemasoove või probleeme, tuleks sellest juba varakult teavitada.

Eelnevad protsessid võivad olla ka paralleelsed – algatusi valmistatakse tehniliselt ette, aga samas juba otsitakse poliitilist konsensust.

Järelduste suunised (*Guidelines for Conclusions*) ja **järeldused** (*Conclusions*): järeldused kinnitab ülemkogu konsensuslikult ning need on ülemkogu kõige olulisem kommunikatiivne tulem. Väljakujunenud tava kohaselt esitab ülemkogu eesistuja **järelduste suunised** kaks nädalat enne ülemkogu kohtumist. Nädal enne ülemkogu kohtumist esitab ülemkogu eesistuja **järelduste** esialgse teksti, mida käsitletakse Coreperis (tavaliselt esitatakse enam-vähem kokku lepitud teemade kohta juba valmis järelduste tekst ja puuduva-oodatava osa kohta sulgudes märge teksti lisandumise kohta – p.m., *pour memoir*).

Ülemkogu nädalal laekub järeldustest kolm versiooni (ÜNi eelne ja järgne ning ülemkogu jaoks); viimane ettevalmistav arutelu toimub ülemkogule eelnevas üldasjade nõukogus, mis leiab aset ülemkoguga samal nädalal ja seal esindavad riike Euroopa asjade ministrid (Eesti puhul välisminister).

Ülemkogu järelduste lõplik arutelu toimub tavaliselt ülemkogu lõpus saalis ja sellel arutelul osaleb vaid riigipea või valitsusjuht ise (NB! saalis ei viibi samal ajal – nagu see on nõukogude puhul – saadikuid ega ametnikke).

Ülemkogu **järelduste viimane tekst ilmutatakse üldjuhul tavapärase (kahepäevase) ülemkogu puhul kohtumise teisele päevale eelneval öösel**. Erakorraliste ülemkogude puhul on praktika väga heitlik kuni otse saali esitamiseni välja.

Ülemkogu riigisisene ettevalmistus

Ülemkogu riigisisene ettevalmistus toimub ELSi koordineerimisel põhiosas koordinatsioonikogu (KOK) ja ülemkogu kontaktrühma kaudu. Ülemkogu kontaktrühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Eesti Panga esindajad, loendit haldab ELSi ülemkogu koordinaator ja kontaktrühm kasutab suhtlemiseks postiloendit ulemkogu@lists.riigikantselei.ee.

Ülemkogu temaatilised tellimused saadab ELS kõikidele asjaomastele ministeeriumidele võimalikult vara (üldjuhul kohe pärast järelduste suuniste avaldamist). Ülemkogu tarvis üldjuhul eraldi Vabariigi Valitsuse seisukohti ei koostata, vaid lähtutakse konkreetsetes küsimustes juba nõukogu istungiks (nt rändeküsimustes justiits- ja siseküsimuste ning välisasjade nõukogu seisukohtadest; majandus- ja rahaliidu tuleviku aruteludel vastavalt majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu seisukohtadest) või mõne konkreetse ELi algatuse kohta kujundatud seisukohtadest. ELS koostab ministeeriumidelt ja AEEList muu ettevalmistava protsessi käigus (nt Coreper II memod) saadud alusinfo põhjal ka **taustainfo ülemkogu kohta Riigikogu komisjonidele** (peamiselt ELAK, aga vajaduse korral väliskomisjon või ka riigikaitsekomisjon). ELS koostab koondinfo põhjal ka peaministrile jutupunktid Riigikogus (ja vajaduse korral VVs) esinemiseks.

Lisaks seisukohtadele koostab ELS koos vastavate ministeeriumide ja AEELiga ka **juhised ülemkogu järelduste läbirääkimisteks** (kommenteeritud järeldused koos *line to take*-suunistega ja võimalike parandusettepanekutega Coreperi ja üldasjade nõukogu jaoks). Väljakujunenud praktika kohaselt ei tee Eesti korraga järelduste suuniste või järelduste teksti muutmiseks rohkem kui 2–3 ettepanekut, et rõhutada tehtavate paranduste olulisust.

Ülemkogu kohtumiseks valmib ELSi juhtimisel peaministrile vastavalt ülemkogu teemadele **materjalide kaust (nn ülemkogu klots)**, mis edastatakse ka teda saatvale delegatsioonile ning nõukogu tõlkidele. Üldpõhimõttena koostatakse peaministrile **alati taustad kõikide ülemkogu aruteluteemade kohta**, neile lisanduvad kommenteeritud järelduste tekst ja võimalikke kahepoolseid kohtumisi ja teemasid puudutavad materjalid. Ülemkogu materjale ette valmistades tuleb silmas pidada asjaolu, et **erinevalt nõukogudest osaleb peaminister ülemkogu istungil üksi**, ilma saatjaskonnata. Seega tuleks meile oluliste teemade puhul läbi mõelda võimalikud eri stsenaariumid ja meie põhihuvi võimalikult selgelt väljendada, et peaminister saaks ülemkogul operatiivselt reageerida.

On tähtis, et iga ministeeriumi ülemkogu keskne kontaktisik ja koordineerija panustab ning seeläbi ka vastutab ministeeriumist väljuva materjali eest. **Ministeeriumist ülemkogu alusinfoks saadetak materjal peaks olema ühtses formaadis koostatud läbimõeldud tervik, milles on esile tõstetud Eesti jaoks olulisemad teemad.**

Ülemkogu juhistes (vt juhiste põhi) **ei tohiks lühitaust olla pikem kui kaks lehekülge ning peaks sisaldama järgmist:**

sissejuhatav kontekstitutvustus, sh seisukohad (nn *line-to-take*):

- a) üldine hoiak,
- b) aruteluteema ja
- c) meie huvid-probleemid-ootused ning

operatiivne taust (nn „mänguvälja“ kaardistus ehk kes tahab mida ja miks, kus läbirääkimistega ollakse ja milline võiks olla lõpptulemus).

TEEMA

Sissejuhatus peab olema lühike, ladusa ja selge sõnastusega, kust peaminister saab esimese lausega aru, kui oluline on see teema sellel ülemkogul (kas lihtsalt avalikkusele antav positiivne signaal või toimub põhjalik arutelu või on Eestil

erihuvi). Teiseks tuleks nimetada, mis on arutelu tuum (kui arutelu ei ole, siis pole vaja). Kolmandaks, mis on meie huvi ja põhiliin. Neljandaks, kes on suuremad pooldajad/vastased. Kõik kokku ei tohiks olla üle 1/3 lehekülje, muidu hakkab info dubleerima tausta ja sissejuhatust (kiirelt haaratav) kaotab oma mõtte.

Vältida tuleks kantseliiti ja eurožargooni – mitte tsiteerida ülemkogu järelduste teksti, vaid rääkida asjadest, nii nagu need on.

TAUST

Taust ei tohiks olla liiga pikk, kaaluda tuleks iga infokildu, kas see on peaministrile oluline, või mis juhtub, kui ta seda ei tea.

Tausta olulisem osa peaks olema n-ö mänguvälja kaardistus (eri liikmesriikide seisukohad, kuhu eelnevate aruteludega on jõutud jne). Selles tuleks olla võimalikult põhjalik. Nt „Soome ja paljud teised liikmesriigid ...“ ei ole piisav, märkida tuleks, kes need riigid on. Kas neid on rohkem kui teisi, vähem kui teisi vms.

4.5. Aruannete koostamine

Aruanne tuleb koostada alati kõigist kohtumistest, millel Eesti ekspert/ametnik osaleb. Aruande vorm ja sisu sõltuvad kohtumise tasemest. Aruandlus (memod, ülevaated, raportid jne) peab olema **süsteemne ja ülevaatlik** ning selle eesmärk on anda ülevaade nii Eesti kui ka teiste riikide positsioonide arengust. Ministeerium või selle allasutus peab tagama, et kohtumistest koostatud aruanded oleksid kõikidele ekspertidele kättesaadavad. Lisaks tavapärasele e-kirjaga aruannete edastamisele tuleb aruanded lisada eelnõude infosüsteemi (EIS) vastava töörühma sarja.

Ministrite nõukogu ja nõukogu töörühma (ka Coreperi) aruanne peaks andma ülevaatliku lühikokkuvõtte esitatud ettepanekutest ja kokkulepitud muudatustest. Kokkuvõtte oluliseks osaks on arutelu tulemuse süntees ja järeldused edaspidiseks tegevuseks.

Hea aruanne peaks sisaldama järgmist:

- sissejuhatav kokkuvõte koos järeldustega, kus on esitatud kohtumise olulisimad tulemused (k.a info häälte võimaliku jagunemise kohta), edasised ülesanded ning aruande koostaja järeldused ja ettepanekud (nt võimalikeks lahendusvariantideks, senise seisukoha muutmiseks jne);
- pikemat aruannet arutluste käigust päevakorrapunktide kaupa koos viidetega teiste riikide ja komisjoni seisukohtadele ning eesistuja järeldustele. Detailsemalt peaks kajastama neid punkte, kus Eestil oli olulisi huve või eriarvamusi, tuues rasvaselt või allajoonitult esile Eesti sõnavõtu sisu. Samuti tuleks sellest aspektist analüüsida liikmesriikide üldist suhtumist ja menetlusega edasiliikumise tõenäosust. Lisada tuleks järgmise kohtumise toimumise aeg.

Aruanne peaks töörühma ja komisjoni komitee kohta valmima kahe tööpäeva jooksul pärast kohtumist. Coreperi aruanne peaks valmima hiljemalt koosolekule järgneval tööpäeval. Juhul kui selle ajaga ei ole võimalik pikka aruannet koostada, tuleb esitada lühivariant olulisematest küsimustest. Olulisemate küsimuste puhul või olukorras, kus kohtumisele järgneb järgmisel päeval mõne teise tasandi kohtumine, kus neid teemasid arutatakse, võiks lühiaruande (sisuliselt esimesele punktile vastava kokkuvõtte) koostada esimesel võimalusel pärast kohtumise lõppu.

Aruanded tuleb edastada õigel ajal kõikidele asjaosalistele (ministeerium ja kaasatud ministeeriumid,

AAEL, ELS jne). Et aruanded on üldjuhul ametkondlikuks kasutamiseks, tuleb alati lisada märged „Asutusesiseseks kasutamiseks“. AK-märke kasutamise nõuetest vt käsiraamatu alapeatükki [6.2. Salastatud teavet sisaldavad Euroopa Liidu dokumendid](#).

Aruannete koostamise lihtsustamiseks ja nende paremaks loetavuseks oleks otstarbekas kasutada üheselt mõistetavat ja sarnast lühendite süsteemi. Riikide nimede tähistamisel võiks eelistada ISO-2 kahetäheliste lühendite süsteemi. Parema mõistetavuse huvides võiks selles teha erandi, kasutades Suurbritannia (Ühendkuningriigi) puhul GB asemel lühendit UK.

Riiginimede lühendid

Riik	Lühend	Riik	Lühend
Austria	AT	Prantsusmaa	FR
Belgia	BE	Rootsi	SE
Bulgaaria	BG	Rumeenia	RO
Eesti	EE	Saksamaa	DE
Hispaania	ES	Slovakkia	SK
Horvaatia	CR	Sloveenia	SI
Iirimaa	IE	Soome	FI
Itaalia	IT	Taani	DK
Kreeka	GR	Tšehhi Vabariik	CZ
Küpros	CY	Ungari	HU
Leedu	LT	Suurbritannia	UK
Luksemburg	LU		
Läti	LV		
Madalmaad	NL	Island	IS
Malta	MT	Norra	NO
Poola	PL	Šveits (EEA kandidaatriik)	CH
Portugal	PT	Liechtenstein	FL

ELi institutsioonide lühendite puhul võiks eelistada süsteemi, kus kõik lühendid lähtuksid ühest keelest (mitte ei kasutataks läbisegi nt eesti ja inglise keelt). Kui lühendikujud kattuvad, võiks kasutada mõnda teist rahvusvaheliselt üldtunnustatud lühendit (nt Regioonide Komitee puhul COR või CR asemel CdR selle prantsuskeelsest nimetusest *Comité des régions*). Vt ka käsiraamatu lõpus esitatud lühendite loetelu ([lisa 4](#)).

EL institutsioonide lühendid

Institutsioon	Lühend	Institutsioon	Lühend

Euroopa Kontrollikoda Euroopa ombudsman	ECA EO	Euroopa Komisjon ELi nõukogu	KOM/COM NK/C
Euroopa andmekaitseinspektor	EDPS	Nõukogu sekretariaat	NKS/CS
Euroopa Keskpank	ECB	Nõukogu õigusteenistus	NÕT/CLS
Euroopa Investeerimispank	EIB	Eesistuja	PRES
Majandus- ja Sotsiaalkomitee	EESC	Alaliste esindajate komitee 1	COR1
Regioonide Komitee	CdR	Alaliste esindajate komitee 2	COR2
Euroopa Liidu Teataja	OJ või ELT	Euroopa Parlament	EP
Töörühm	wp	Euroopa Kohus	ECJ

Aruandes kasutatud lühendite loetelu tuleks alati lahti kirjutada ja dokumendi jalusesse lisada.

4.6. Reservatsioonid

Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis peab eesistuja liikmesriikide delegatsioonidega läbirääkimisi oma programmis kajastuvate eesmärkide saavutamiseks. Läbirääkimised õigusaktide eelnõude ja muude dokumentide üle toimuvad enamasti nõukogu töörühmades ja Coreperis, kuid jätkuvad vahel ka nõukogus. Sel perioodil on eesistujal ülevaade liikmesriikide seisukohtadest delegatsioonide antavate **menetluslike märguannete ehk reservatsioonide** abil. Reservatsioonidega väljendavad delegatsioonid oma põhjendatud eelistusi, taotledes kas sobilikumat tulemust või rõhutades ja põhjendades oma seisukohta või võttes seisukoha teiste delegatsioonide reservatsioonide kohta nendega liitudes või neile vastu olles.

Töörühmades on reservatsioonide põhjendused harva poliitilised, seevastu Coreperis on võimalik rõhutada probleemi tundlikkust riigi jaoks. Ilma selgelt mõistetavate ja vettpidavate põhjendusteta ei ole reservatsioone võimalik kaitsta. Oluliste reservatsioonide puhul tuleb kirjalikult pakkuda meile sobilik ettepanek sõnastuse muutmiseks. See ettepanek tuleb koos põhjendusega vormistada delegatsiooni ettepanekuks, mis esitatakse teistele delegatsioonidele kas enne koosolekut või selle ajal.

Seisukohtade kujundamisel ja kaitsmisel nõukogu eri tasanditel on vajalik järjepidevus, sh reservatsioonide puhul. Nõukogu istungit lõplikult ettevalmistavatel läbirääkimistel Coreperis on saadikul võimalik riigi seisukohta kaitsta ning kokkuleppeid saavutada **vaid juhul, kui vajalik reservatsioon on tehtud juba töörühmas**. Seepärast on lisaks seisukohtade kiirele ja põhjalikule väljatöötamisele vajalik menetlusreeglite tundmine ning õigeaegne kasutamine, st tuleb täpselt aru saada, kuidas ja millal on töörühmas vaja reservatsioon teha.

Liikmesriigi delegatsioon või Euroopa Komisjon (kes osaleb samuti delegaadina) võib nõukogu töörühmades ja komiteedes ning Coreperis arutusel oleva eelnõu või dokumendi analüüsimiseks teha eri eesmärgi ja sisuga reservatsioone. Reservatsioone tehakse lisaaja küsimiseks või sisulise või tehnilise probleemi lahendamiseks.

Reservatsiooni kui lisaega küsib delegatsioon **seisukoha kujundamiseks või täiendavaks kooskõlastamiseks**. Lisaaja reservatsioon võib olla tehniline ja tingimuslik, kui delegatsioon saab teksti vastuvõtmisega nõustuda juhul, kui sellesse tehakse vajalikud keelelised parandused/täpsustused, või üksnes tehniline, kui oodatakse teksti tõlkimist kõikidesse Euroopa Liidu ametlikesse keeltesse.

Sisuline reservatsioon on märguandeks delegatsiooni või delegatsioonide rühma tõstatatud probleemist, mida eesistuja püüab lahendada kas kahe- või mitmepoolsete mitteametlike arutelude käigus enne ametlikku arutelu töörühma koosolekul või Coreperi istungil. Reservatsiooni kehtimise ajal peab selle

teinud delegatsioon aktiivselt tegutsema, et saada teiste delegatsioonide toetust, leida kompromisse ja koguda lisaargumente. Sel ajal on oluline, et delegatsiooni mandaat oleks paindlik ning võimaldaks kompromisse otsida, sest suurem osa otsustest langetatakse kvalifitseeritud häälteenamusega.

Tavaliselt esitavad delegatsioonid oma parandusettepanekud eesistujale kirjalikult (elektrooniliselt) nii tööruhmade kui ka Coreperide puhul. Kui delegatsioon soovib ettepaneku esitada kohapeal (paberil), tuleb dokumendi levitamiseks küsida kõigepealt eesistuja luba, et see viimasele üllatusena ei tuleks.¹

Reservatsioon on olemuselt **ajutine** ja lõpeb hiljemalt otsuse vastuvõtmisega. Kui reservatsiooni soovitakse hoida, tuleb eesistujat sellest teavitada järgmise koosoleku ajal või koosolekutevahelisel ajal. Coreperis otsustatakse ministriumist saadud juhiste alusel, kas läbirääkimiste lõpptulemuse huvides peaks Coreperis reservatsioone hoidma või tagasi võtma. Kui on kasulikum koostöövalmidust näidata, teavitatakse eesistujat ja nõukogu sekretariaati, et reservatsioon on võimalik tagasi võtta, eriti siis, kui koostöös eesistujaga leitakse sobiv tekstivariant.

Eristada saab läbirääkimiste faasis olevate eelnõude käsitlemist (kui nõukogu arutelu eesmärk on arvamuste vahetus või poliitiline mõttevahetus) ja otsustusfaasis toimuvat käsitlemist (kus nõukogu arutelu eesmärk on üldine lähenemisviis, poliitiline kokkulepe ning teise lugemise kokkulepe). Läbirääkimiste faasis (ehk arvamuste vahetuse ja poliitilise mõttevahetuse puhul) võidakse eelnõu nõukogule saata koos eri reservatsioonidega, et ministrid annaksid tööruhmale oma poliitilise suunise reservatsioonidega viidatud probleemidega edasitötamiseks. Läbirääkimiste faasis arvestatakse vaid liikmesriikide positsioone. Võrreldes läbirääkimiste faasiga on liikmesriikide seisukohad otsustusfaasis jäigemad. Teise lugemise faasis võtavad liikmesriikide delegatsioonid seisukoha EP paranduste kohta.

Seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate õigusaktide eelnõude puhul saab lisa-aega taotlemaid ja sisulisi reservatsioone kasutada **kuni otsuse vastuvõtmiseni**. See tähendab, et nõukogus poliitilisele kokkuleppele jõudmiseks peavad delegatsioonid reservatsioonide säilitamise kohta otsuse langetama. Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist hakatakse eelnõu avaldamiseks ette valmistama (keelejuristid kontrollivad eelnõu). Avaldatavas õigusaktis (*common position*) reservatsioone ei tehta. Sisuliste reservatsioonide puhul peab delegatsioon otsustama, kas ta hääletab eelnõu vastu, jääb erapooletuks või saab vastuvõtmisega nõustuda.

Reservatsioonide tegemine on tööruhmades (ka tööruhmatis), Antici/Mertensi rühmas ja Coreperis erinev. Reservatsioone väljendavate terminite kasutamine on kokkuleppeline ja kirjalikult fikseerimata, seepärast sõltub see paljuski kasutaja harjumustest.⁰⁰⁰²

Alljärgnevalt on selgitatud kolme peamist reservatsioonitüüpi:

1. [Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisa-aega](#) (juhul kui seisukoht ei ole välja töötatud või ei ole delegatsioonil heakskiitmiseks volitust).
2. [Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu](#), kui delegatsioon on põhimõtteliselt vastu eelnõu/dokumendi osale või sellele tervikuna.
3. [Tehnilist laadi reservatsioonid](#), mida tehakse tavaliselt Antici/Mertensi rühma kohtumisel õigusakti eelnõude vastuvõtmise faasis Coreperi I punktide suhtes. Kui need probleemid on kõrvaldatud, saab nõukogu eelnõu A-punktina vastu võtta. Coreperi I punktiks viimine on viimane faas enne otsuse avaldamist Euroopa Liidu Teatajas. Kui delegatsioon avastab tekstis keelelise vea alles siis, tähendab see, et nii läbirääkimiste kui ka keelejuristide kontrolli faasis on viga delegatsioonil märkamata jäänud.



Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisaega

General scrutiny reservation0003 – **üldine analüüsireservatsioon** (lühend – *gen scres*0004) tehakse uue eelnõu suhtes tervikuna, kui delegatsioonil ei ole olnud aega tekstiga tutvuda (nt *to enter/introduce/put a general scrutiny reservation due to late arrival of the document*). See reservatsioon kaob järgmisel koosolekul tavaliselt automaatselt.

Eesistujat on vaja teavitada selle hoidmise vajadusest juhul, kui eelnõu/tekstiga ei ole objektiivsetel põhjustel vahepeal edasi suudetud töötada (NB! Mitte segi ajada sisulise reservatsiooniga – *general reserve*).

Scrutiny reservation (pr *réserve d'examen*) – **analüüsireservatsioon** (lühend – *scres*0005) tehakse koosolekul või vahetult koosolekule eelneval ajal koostatud kompromisstekstide või tehtud ettepanekute suhtes, millega nõustumiseks ei ole delegatsioonidel tavaliselt volitusi ja nad vajavad kooskõlastamiseks aega.

Analüüsireservatsiooni puhul on võimalikud veel variandid:

Positive scrutiny reservation (või *favourable scrutiny reservation*) – **positiivne analüüsireservatsioon** – liikmesriigi esindaja on arvamusel, et kohtumisel tehtud ettepanekuga probleeme ei ole, kuid see vajab siiski ametlikku kinnitust.

Agreement applied on a personal basis (pr *à titre personnel*) – **isiklik heakskiit** antakse sarnaselt eelmise juhuga, kui esindaja peab kooskõlastuse alles küsima, kuid eeldab, et ettepanek on vastuvõetav.

Negative scrutiny reservation (**negatiivne analüüsireservatsioon**) – delegatsioon peab kohtumisel tehtud ettepanekut analüüsima, aga arvab, et see ei ole vastuvõetav.

Analüüsireservatsioon võetakse tagasi, kui analüüs on tehtud. Pärast reservatsiooni tegemist teavitab delegatsioon eesistujat, kui tal on võimalik reservatsioon tagasi võtta (nt *we have a scrutiny reservation that we can lift; scrutiny is completed, we can lift the reserve*) või kui esindajal on vaja reservatsiooni veel teatud tingimustel hoida (nt *we maintain our reservation about this Article/on this text until/pending on ...*).

Parliamentary scrutiny reservation (pr *réserve d'examen parlementaire*) – **parlamentaarne analüüsireservatsioon** (lühend – *pires*), mida liikmesriigid teevad, kui peavad ootama eelnõu/dokumendi vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Seda reservatsiooni teevad Coreperis esimesel lugemisel olevate kaasotsustamisega vastuvõetavate eelnõude kohta tavaliselt Suurbritannia, Taani, Holland ja Prantsusmaa, vahel ka mõni teine riik. Kui Riigikogu pole jõudnud oma pädevusse kuuluvas ELi asjas VV seisukoha kohta oma seisukohta võtta või on otsustanud eelnõu menetluskäiku jälgida, siis peaks sellise reservatsiooni tegema ka Eesti. Sellel reservatsioonil on nii poliitiline kui ka õiguslik aspekt. Õiguslikust aspektist saab eelnõu vastu võtta ka selle reservatsiooni korral: see loetakse sellisel juhul delegatsiooni vastuhääleks. Praktikas arvestatakse poliitilise aspektiga, st et riigi parlament ei ole jõudnud eelnõu kohta seisukohta võtta ning pigem oodatakse vastuvõtmisega, kuni delegatsioon saab reservatsiooni kõrvaldada. Eesti üldjuhul seda reservatsiooni ei kasuta, kuna Riigikogu seisukoht on läbirääkimiste ajaks juba olemas või on tehtud mõni teine reservatsioon, mis selle menetlusaja katab.

Agreement ad referendum – ad referendum heakskiit (või esialgne heakskiit), mida delegatsioon kasutab nõukogu istungil, kui vajab lisaega seisukoha kinnitamiseks talle mandaadi andja poolt. Mandaadi saamisest teavitatakse eesistujat kas nõukogu jooksul või vahetult pärast seda.



Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu

Sisuline reservatsioon tehakse eelnõu probleemaatilise osa kohta (vahel ka eelnõu suhtes tervikuna). Sellise reservatsiooni tegemine tähendab, et delegatsioonil on olemas põhjendatud seisukoht.

Tavaliselt kasutatakse delegatsiooni vastuseisu väljendamiseks lihtsalt sõna **reserve** (nt *reserves from countries A, B, C, D on lowering limit to 3.5 tonnes. A reserve on ... this Article, this definition, the legal basis*), mis tähendab, et delegatsioonil on probleem kindlas eelnõu/dokumendi osas ning ta soovib läbi rääkida. Võimalik on kasutada ka väljendit *a specific reservation* (nt *a specific reservation on Chapters 2 and 3*). See reservatsioon on eesistujale signaaliks, et eelnõu vastuvõtmise saavutamiseks tuleb tal selle delegatsiooni või delegatsioonide rühma arvamusega töötada, püüda leida kompromisse.

Kasutusel on ka **substantial reservation** (sünonüümina ka *reserve of substance*, pr *reserve de fond*) – **sisuline reservatsioon** (lühend – *subres*). Vahel täiendatakse terminit sõnaga *strong* (*we have a strong reservation*).

Tugevaks sõnumiks eesistujale on põhimõtteline vastuseisu väljendamine terve eelnõu või mõne artikli suhtes. Juhul kui delegatsioon kahtleb eelnõu otstarbekuses tervikuna, kasutatakse terminit *general reserve*. See reservatsioon võidakse pärast komisjoni või eesistuja lisaselgitusi kõrvaldada ning teha (*reserve*) vaid eelnõu osa suhtes.

Reservation on institutional grounds tehakse siis, kui püütakse mõjutada lepinguga sätestatud institutsionaalset võimude lahusust (*repartition of powers*). Tavaliselt esineb selline vaidlus juhul, kui seadusandja (nõukogu või parlament või mõlemad) püüab läbivaatamisklauslis (*review clause*) komisjonile ettekirjutusi teha, millal ja mille kohta peaks ta pärast eduaruande (*progress report*) või hinnangu (*assessment report*) koostamist ettepaneku tegema.

Drafting reservation – koostamisreservatsioon tehakse, kui delegatsiooni probleemi lahendaks teatud muudatuste tegemine teksti. Sellise reservatsiooni puhul esitab delegatsioon tavaliselt oma muudatusettepaneku kirjalikult, märkides, millist teksti osa millisega asendada tahetakse. Eesistuja kas nõustub ettepanekuga või tuleb välja oma kompromissettepanekuga vastavalt delegatsioonide reaktsioonidele selle ettepaneku suhtes. Sellesisulise reservatsiooni tegemiseks võib paralleelselt kasutada ka terminit „keeleline reservatsioon“, kui eelnõus kasutatud väljend konteksti ei sobi (vt keeleline reservatsioon).



Tehnilist laadi reservatsioonid

Tehnilist laadi reservatsioonid [0006](#) tehakse tavaliselt **Antici** või **Mertensi** rühma kohtumisel eelnõude vastuvõtmise faasis, st Coreperi päevakorra I punktide (st hiljem nõukogu päevakorras A-punktidenä vastuvõtmisele minevate eelnõude) kohta, kuid on kasutusel ka töörühmades.

Waiting reservation (pr *réserve d'attente*) – **ootereservatsioon** (lühend – *wares*), mida kasutatakse tavaliselt Coreperi I punktide suhtes, kui poliitiline heakskiit on olemas, kuid delegatsioonil ei ole veel omakeelset keelejuristide kontrolli läbinud lõplikku tekstiversiooni.

Language reservation (ka *linguistic reservation*) – **keeleline reservatsioon** (lühend – *lares*). Liikmesriigid teevad keelelise reservatsiooni, kui ei ole oma riigi keelde tehtud tõlkega rahul. Sel puhul esitatakse vajalikud parandused ja küsitakse omakeelset parandust (*corrigendum*), kui selle riigi kodaniku nimi on valesti kirjutatud või kui dokument ei ole veel selle riigi keelde tõlgitud (viimasel juhul on võimalik kasutada ka ootereservatsiooni või mõlemat koos – vastavalt harjumusele). Keelelist reservatsiooni kasutatakse ka töörühma tasandil, kus pakutakse välja keeleliselt või sisult sobivamaid termineid, seostades seda koostamisreservatsiooniga (*drafting reservation*).

Eelnõu saadetakse nõukogule A-punktina (ning seejärel avaldamiseks) ilma tehniliste reservatsioonideta,

mistõttu eesistujal ja dokumente vastuvõtmiseks ettevalmistaval nõukogu peasekretariaadil on oluline teada, millal delegatsioonidel on võimalik neist loobuda. Juhul kui tekstist nõukogu (k.a nõukogu toimumise hommikul) tehnilisi reservatsioone eemaldada ei suudeta, lükatakse selle vastuvõtmine edasi järgmise nõukogu A-punktiks (ei pea olema sama valdkonna nõukogu koosseis, sest ministrite nõukogu on ühtne organ). Sellist kiirustamist juhtub eriti oluliste eelnõudega või eesistumise lõpus, tavaliselt ei liigu reservatsioonidega dokumendid edasi juba Coreperist.

Soovitused reservatsioonide kasutamiseks

- Reservatsioonide tegemisele tuleb mõelda töörühma koosoleku ettevalmistamise ajal teksti analüüsid.
- Kui õigusakti eelnõu tekstis olev säte vajab veel riigisisest lisaanalüüsi, tuleb kindlasti teha analüüsireservatsioon.
- Juhul kui eelnõu tekstis on Eesti jaoks sisuline probleem, tuleb teha sisuline reservatsioon ja esitada vajalikud põhjendused. Diplomaat peaks sisuliste ja riigi jaoks oluliste probleemide kahtluse korral kohe teavitama AEELi juhti või asejuhti vajaliku strateegia väljatöötamiseks. Juhul kui töörühmas osaleb ministeeriumi ekspert, peaks ta võimalikust probleemist teavitama nii oma juhtkonda kui ka AEELi erialadiplomaati, lisaks ELSi vastava valdkonna nõunikku ja kaasvastutajaid ministeeriume. Probleemi kiire märkamine teeb võimalikuks ühiselt lahenduse otsimise. Lahendamata reservatsioonide arv tekstis ei peegelda mitte ainult probleemide hulka, vaid on heaks indikaatoriks ka läbirääkimiste/läbirääkija edukusest.
- Juhuks kui ekspert/diplomaat erialaterminoloogiat ei valda, tuleb reservatsiooni kaitsmise/tegemise sõnavõtt valmistada ette kirjalikult.
- Arutelu arengut tuleb hoolega jälgida, ükski kokkulepe ei ole lõplik enne, kui kõiges ei ole lõplikult kokku lepitud (nt võib-olla on vaja arutelu käigus kellegi tehtud reservatsiooniga liituda, jälgida, et kellegi pakutud n-õ tehniline reservatsioon ei muudaks olukorda meie jaoks halvemaks jne).
- Pärast töörühma tuleb iga Eesti poolt eelmises töörühmas tehtud reservatsiooniga aktiivselt edasi töötada, et järgmiseks kohtumiseks oleks kindel seisukoht kujundatud. Sama kehtib ka meid huvitavate reservatsioonide kohta, mille on teinud teised riigid.
- Isegi kui Eestil ei ole otsustusprotsessi poliitilise tasandi jaoks konkreetse teksti suhtes ühtegi sisulist probleemi/reservatsiooni üles jäänud, võib poliitilisel tasandil langetatavat otsust asetada konteksti näiteks vastuvõtmisel tehtava avaldusega või muul viisil (näiteks kui eelnõu on tulemas alles otsustusprotsessi järgmises faasis ning tegemist on alles järelduste vastuvõtmisega ja võiks oletada, et probleeme võib esineda järgmises faasis).

1

See reegel kehtib kindlasti Coreperis, töörühma reeglid on paindlikumad ja delegatsioonid esitavad ettepanekuid otse.

0002

Ministeeriumid võiksid järjepidevuse tagamiseks ja ekspertide töö lihtsustamiseks koostada oma töörühmades kasutatavate reservatsioonide kohta lühikese selgituse koos näidetega.

0003

Sõnad *reservation* ja *reserve* on inglise keeles kasutusel sünonüümidena, vt ka „[Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu](#)“.

0004

Mistahes lühendite ja reservatsioonide tõlkevariantide kasutamisel dokumendis tuleks jalusesse lisada selgitus ning soovitatavalt algvariant (tavaliselt inglise keeles).

0005

Lühendid *scres*, *wares*, *pares*, *lares* on võtnud kasutusele Eesti ametnikud, et kiirendada märkmete tegemist koosolekul. Need lühendid on kasutusel vaid Eesti ametnike aruannetes.

0006

Tehniliste reservatsioonide puhul kasutatakse nõukogu dokumentides vahel sünonüüme, näiteks ootereservatsiooni kohta *provisional* ja sisulise reservatsiooni kohta *specific* või *fundamental*.

5. Suhtlus meediaga

5.1. Ametnik kui kõneisik

Valitsuse tegudel on tulemused, mis mõjutavad kodanikke, ettevõtteid ja organisatsioone – kogu ühiskonda. Sellepärast kuulub suhtlus avalikkusega valitsusasutuste tegevuse juurde alates planeerimisest kuni otsuste elluviimiseni. Nõnda on valitsuse ülesanne teavitada avalikkust Eesti eesmärkidest ja tegevusest Euroopa Liidus. Euroopa Liidu alane kommunikatsioon on osa valitsuskommunikatsioonist.

Euroopa Liidu alane kommunikatsioon lähtub valitsuse tegevusprogrammist, pikaajalisest poliitikast Euroopa Liidus, valitsuse otsustest, valitsusliikmete tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus, ametnike tegevusest töörühmades jne.

Juhtivaks kõneisikuks suhtluses meediaga on peaminister, kes juhib Euroopa Liidu küsimuste koordineerimist Eestis. Ministrid on peamisteks kõneisikuteks Euroopa Liidu Nõukogu tööd puudutavas kommunikatsioonist. Kõneisikuteks on ka paljud Euroopa Liidu asjadega tegelevad ametnikud, kelle poole võib nii Eestis kui ka välismaal pöörduda nii kodumaine kui ka rahvusvaheline meedia.

5.2. Avalikkuse teavitamine Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisest

Vastutus Euroopa Liidu alase kommunikatsiooni planeerimise ja korralduse eest jaguneb valdkondlikult ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste vahel. Meediasuhtlust korraldavad valitsusasutuste avalike suhete osakonnad või nende funktsioone täitvad üksused. On tavaks, et ministeeriumi kommunikatsiooniüksus koordineerib kommunikatsioonialast koostööd ministeeriumi valitsemisalas.

Iga ministeerium teavitab avalikkust oma ministri tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus või teistest ministeeriumi valitsemisala puudutavatest Euroopa Liiduga seotud küsimustest. Euroopa Ülemkogu kohtumistest teavitab üldjuhul valitsuse kommunikatsioonibüroo.

On soovitatav, et nii nagu valitsusliikmete puhul, koordineerib ka ametniku suhtlust ajakirjandusega asutuse kommunikatsioonispetsialist. Igal juhul tasub enne meediaga lävimist kooskõlastada see meedianõunikuga sõltuvalt olukorrast kas oma ministeeriumis või Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures Brüsselis.

Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures töötavad Välisministeeriumi pressiesindajad, kelle partneriteks on eelkõige Brüsselis tegutsevad Eesti ja välisriikide ajakirjanikud.

Eriti rahvusvahelise meediaga suheldes tuleks kasutada AEELi pressiametnike abi, kuna nemad tunnevad hästi Brüsselis esindatud väljaandeid, nende töökorraldust ja ajakirjanikke. Pressiametnikud aitavad enne ajakirjanikuga kohtumist leida ametnikule õiged sõnumid ning suhtlemistasandi.

Suhtlemistasandi valiku puhul tuleb otsustada, kas ajakirjanikul on voli kasutada kõike, mida ametnik ütleb, kaasa arvatud tema nimi ja amet, või on info mõeldud vaid ajakirjanikule taustateadmiseks ja seda ei avaldata.

Näiteks enne Euroopa Ülemkogu on Riigikantseleil tavaks korraldada ajakirjanikele taustainfotund, kus Euroopa Liidu küsimustega tegelevad tippametnikud selgitavad läheneva ülemkogu teemasid, Eesti seisukohti jne. Samanedes sageli tavalise pressikonverentsiga, on infotund sellest paindlikum, lähenemiselt isiklikum.

Infotundi tulevad tavaliselt asjakohasest teemast otseselt huvitatud inimesed ning infotunni korraldamise eesmärk pole esmajoones päevauudiste otsene mõjutamine, vaid korrektse ja täpse info edastamine, taustade ja eesmärkide selgitamine. Infotunde korraldatakse selleks, et avalikkuse ette jõudvas informatsioonis esineks vähem faktivigu ning väärarvamusi.

Brüsselis korraldavad AEELi pressiametnikud sealsele Eesti pressile taustainfotunni tavapäraselt Euroopa Liidu iga uue eesistumise alguses, enne olulisemaid nõukogusid ja ülemkogusid, samuti erilist huvi pakkuvate teemade puhul. Kõneisikuks on sõltuvalt teema olulisusest ja spetsiifikast kas suursaadik, asejuht, erialaspetsialistid ja/või pressiesindaja.

Praktilised soovitused suhtlemisel meediaga

Enne kohtumist ajakirjanikuga tehke kindlaks, kes ta on ja millist väljaannet esindab. Konsulteerige vajaduse korral enne intervjuu, kommentaari või ka taustainfo andmist AEELi või ministeeriumi pressiametnikuga, kes oskab nõustada nii ajakirjaniku tausta kui ka sõnumi edastamise eripärade suhtes eri meediakanalites ja -väljaannetes.

Selgitage alati välja intervjuu teema ja viige ennast kurssi teemasse puutuvate faktidega. Valmistage ette kolm sõnumit, millele intervjuus keskenduda, ja öelge oma sõnum intervjuu jooksul kindlasti välja.

Kommenteerige oma pädevuse piires.

Rääkige lühidalt, selgelt ja korrektselt ning olge positiivne. Kasutage oma jutu illustreerimiseks asjakohaseid näiteid ning esitage konkreetseid fakte. Vastake küsimustele konkreetset, ärge unustage end rääkima.

Ärge kunagi öelge „Ei kommenteeri“. See jätab mulje, nagu oleks teil midagi varjata.

Kui te vastust ei tea, siis tunnistage seda. Võimaluse korral lubage info hankida ja see hiljem ajakirjanikule edastada ning tehke seda. Ärge spekulge, valetage ega oletage.

Parandage ajakirjanikku, kui ta interpreteerib fakte valesti. Kõik väärtõlgendused ja -arusaamad tuleb kohe ümber lükata.

Teleintervjuu puhul hoidke silmsidet intervjuerijaga, mitte ärge vaadake kaamerasse. Püüdke rääkida rõhutatumalt ja aeglasemalt kui tavavestluses ning kontrollige oma žeste ja miimikat. Arvestage võimalusega, et kaamera võib filmida ning mikrofoni sees olla ka enne ja pärast intervjuud.

Ärge öelge ajakirjanikule midagi sellist, mida te ei soovi kohe avaldatuna näha.

5.3. Eesti kui Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja 2017. aasta II poolaastal

Eesti on 2017. aastal esimest korda Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja rollis. Selle ülesande edukale täitmisele aitab kaasa tõhusalt korraldatud kommunikatsioon nii eesistumist ellu viiva meeskonna sees kui ka koostööpartnerite ja avalikkuse suunal, Eestis ja välisriikides.

Kommunikatsioonil on Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise juures täita kuus ülesannet:

1. tagada eesistumise laiema meeskonna sees ning oluliste institutsionaalsete koostööpartnerite vahel hea koostöö toimimiseks vajalik infovahetus ning jagatud arusaam eesistumise eesmärkidest, töökorraldusest, ettevalmistustest ja toimumise kulgemisest;
2. tuua avalikkuse, meedia ja strateegiliselt oluliste sihtrühmadeni selge arusaam eesistumise põhimõtetest ja sisulistest eesmärkidest ning luua selle baasil alus võimalikuks koostööks, asjakohased ootused eesistumisele ja selle tulemustele;
3. avada avalikkusele ning meediale eesistumise korraldust, ettevalmistuste ja läbiviimise kulgu;
4. jagada eesistujana kodu- ja välismaisele avalikkusele ning meediale infot ELi poliitika ja otsuste kohta;
5. tuua avalikkuse, meedia ja strateegiliselt oluliste sihtrühmadeni ülevaade eesistumise vahe- ja lõpptulemustest;
6. kasutada efektiivselt eesistumisega seotud võimalusi tutvustada Eestit kui eesistujariiki ELi riikides, lähtudes sealjuures ametlikust Eesti riigi kuvandist.

Eesti eesistumise kommunikatsiooni aastatel 2016–2017 korraldab **eesistumise kommunikatsioonivõrgustik**, mis kutsuti kokku 2015. aastal ja kuhu kuuluvad:

- üldise koordineerimise eest vastutav Riigikantselei juures tegutsev eesistumise **kommunikatsioonimeeskond**,
- valitsuse kommunikatsioonibüroo,
- AEELi juures tegutsev eesistumise **Brüsseli kommunikatsiooniüksus**,
- Riigikogu Kantselei avalike suhete koordineerija ning
- valdkonnapõhist kommunikatsiooni korraldavad eesistumise **kommunikatsiooni koordineerijad ministeeriumides**.

Eesistumise kommunikatsiooni korraldamisel ja teostamisel osalevad ka Eesti välisesindused ning Eesti ametnikkond.

6. Dokumendihaldus

6.1. Dokumentide leidmine eri andmebaasidest

Euroopa Liidu asjades kaasärääkimine eeldab oskust töötada dokumentidega, neid leida ja kasutada. Arutelud nõukogus ja komisjonis toimuvad üldjuhul alati dokumentide põhjal, viimaste alusel koostavad ministriumid Eesti seisukohti ja juhiseid. Hinnanguliselt saabub igal nädalal Brüsselist tuhatkond dokumenti, seega tuleb teada, kust ning kuidas tööks vajalikke dokumente leida.

Dokumente edastatakse ametnikele eri viisil, seda sõltuvalt dokumendi koostajast, juurdepääsupiirangust või salastatuse tasemest. Euroopa Liidu dokumentide riigisisene menetlemine on reguleeritud laiemalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrusega nr 10 kehtestatud Vabariigi Valitsuse reglemendiga ja täpsustatud Euroopa Liidu asjade menetlemise juhises. Nimetatud õigusaktidega on määratud eri valitsusasutuste vastutus ja ülesanded ELi dokumentide menetlemisel ning kirjeldatud dokumentide liikumisskeemid. Vt ka ELi asjade menetluse tabelit käsiraamatu alapeatükis [3.1. Euroopa Liidu küsimuste riigisisene koordineerimine](#).

6.1.1. Eelnõude infosüsteem EIS

Alates 01.06.2016 asendas nõukogu Extraneti uue süsteemiga [Delegaatide Portaali](#). Delegaatide Portaali on infotehnoloogiline lahendus, mis võimaldab volitatud kasutajatel otsida, sirvida ja vaadata Euroopa Ülemkogu ja nõukogu dokumente. Portaali on toodud üle kõik Extraneti dokumendid ning lisaks hoitakse süsteemis nõukogude ja neid ettevalmistavate organite kohtumiste mitteametlikke dokumente (töödokumendid), mida delegatsioonid saavad praegu sekretariaadilt elektronposti teel. Iga tööühma ja nõukogu formaadi kohta on loodud nn eraldi rühm, kus on kättesaadavad mitteametlikud dokumendid. Mitteametlikele dokumentidele on juurdepääs vaid rühma liikmetel. Igale rühmale määrab liikmesriik administraatori (võib olla AEEList ja/või pealinnast), kellele annab nõukogu õigused rühma kasutajate haldamiseks.

Enamik dokumente seondub **Euroopa Liidu Nõukogu** tööga ning need saavad nõukogu peasekretariaadi infosüsteemi Delegaatide Portaali kaudu Riigikantselei hallatavasse eelnõude infosüsteemi [EIS](#). Portaali võimaldab juurdepääsu nõukogu ametlikele dokumentidele, sealhulgas standarddokumentidele (ST); teatisdokumentidele (CM) (st koosolekuteated ja päevakorrad); seadusandliku tavamenetluse dokumentidele (Euroopa Parlament / nõukogu) (PE), ühinemisdokumentidele (AD). Dokumendid on kättesaadavad kõigis olemasolevates keeleversioonides. Samuti võimaldab Delegaatide Portaali tutvuda Euroopa Ülemkogu ja nõukogu tööga seotud koosolekute ajakavaga.

EIS on töökeskkond, kus toimub valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks esitatavate eelnõude ja muude küsimuste, ELi otsustusprotsessiga seotud dokumentide, samuti ministri õigusaktide eelnõude ja muude dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, esitamine ja edastamine.

EISi puhul on tegemist veebipõhise infosüsteemiga, millest ametnikud saavad otsida nõukogu tööga seonduvaid dokumente või tellida teateid huvipakkuvate dokumentide süsteemi lisandumise kohta. Peale selle on süsteemist riigisiseste dokumentidena kättesaadavad Vabariigi Valitsusele esitatud ja heakskiidetud materjalid, ELi koordinatsioonikogu otsused algatuste ning nõukogude seisukohtade kohta, Coreperideks koostatud juhised, aruanded ning juurutamisel on nõukogu tööühmade aruannete EISi lisamine ministriumide poolt. Samuti lisab Riigikogu Kantselei EISi ELi asjade kohta koostatud Riigikogu ELi asjade komisjoni protokollide väljavõtted.

EISi kasutajaõigused on üldjuhul loodud kõikidele ELi otsustusprotsessis osalevatele ametnikele ning õiguste saamiseks tuleb pöörduda ministriumi EISi peakasutaja või ministriumi ELi küsimustega

tegeleva struktuuriüksuse poole. EISI kasutajakoolitusi korraldab Riigikantselei ministeeriumide tellimuste alusel, koolitussoovist tuleb samuti anda teada ministeeriumi ELi küsimustega tegelevale struktuuriüksusele.

Kuidas otsida dokumente EISis?

Infosüsteemist on soovitatav otsida komisjoni esitatud eelnõu dokumente numbri järgi, milleks on COM (aasta number) järjekorranumber (nt COM(2015) 123). Ka nõukogu töödokumente on kõige lihtsam leida dokumendi numbri järgi, mis koosneb kombinatsioonist 5-kohaline järjekorranumber / aasta number (nt 11188/15) ning täiendustena (nt 11188/15/REV1) võidakse märkida järgnevad lühendid:

AMD – AMENDMENTS (ettepanekute alusel dokumenti tehtud muudatused);

EXT – EXTRACTS (väljavõtted põhidokumendist);

COR – CORRIGENDA (dokumendi parandamine);

ADD – ADDENDA (põhiteksti lisa);

REV – REVISION (redigeeritud dokument).

Institutsioonidevahelise menetluse eelnõudega seonduvad dokumendid on leitavad institutsioonidevahelise koodi järgi, milleks on aasta number / järjekorranumber (institutsioonidevahelise menetluse lühend).

Kuna nõukogu peasekretariaat edastab vahel dokumente küllaltki hilja, tuleb juhul kui mõni nõukogu töödokument infosüsteemist puudub, seda küsida Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadilt või Eesti alaliselt esinduselt Brüsselis.

6.1.2. Teised süsteemid

Delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktidega seonduvad dokumendid edastab Euroopa Komisjon enamasti e-kirja või tavaposti teel otse ministeeriumide nimetatud ametnikele. Komisjoni eri kohtumiste ja rühmade dokumente koondatakse ka andmebaasi [CIRCABC](#), mille kasutajaõigusi haldab komisjon. See on veebipõhine rakendus, mis võimaldab rühmadel jagada omavahel infot ja dokumente ning vestelda foorumis.

Lisaks sellele on elektrooniliselt kättesaadavad komisjoni kolleegiumi kohtumiste [päevakorrad ja aruanded](#), [komisjoni strateegiad](#) ja [dokumendiregistrid komisjonis](#), [nõukogus](#) ja [parlamendis](#).

Kõik Euroopa Liidu õigusaktid on leitavad [EUR-Lex](#) andmebaasi kaudu, sinna on koondatud eelnõude menetlus ning [Euroopa Liidu Teataja](#). [OEILI](#) kaudu saab jälgida otsustusprotsessi ja õigusaktide menetluse seis Euroopa Parlamendis. Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahelise info vahetamiseks on loodud [IPEX](#), mille kaudu saab jälgida õigusaktidele kehtestatud subsidiaarsustähtaegu. IPEX sisaldab parlamentide dokumente ja teavet Euroopa Liidu kohta. IPEXi saidil asub ka parlamentidevahelise koostöö kalender, mis sisaldab teavet kõikide Euroopa Liiduga seotud parlamentidevaheliste kohtumiste kohta. Euroopa Komisjoni lehelt on leitavad ka avalikud konsultatsioonid. „[Sinu hääl Euroopas](#)“ on Euroopa Komisjoni ühtne juurdepääsupunkt eri konsultatsioonidele ja tagasiside esitamise võimalustele.

ELi pressiteadetega on võimalik tutvuda nii ELi üldises [pressiruumis](#) kui ka eraldi [nõukogu kohtumiste](#) ja [eesistujariigi kodulehel oleva kalendri teadetes](#). Avalikku informatsiooni ja meediaklippe tähtsamatest ELi pressikonverentsidest on võimalik saada [Europe by Satellite \(EbS\)](#) andmebaasist.

6.2. Salastatud teavet sisaldavad Euroopa Liidu

dokumendid

EL edastab liikmesriikidele dokumente, mis sisaldavad salastatud teavet ja mida jaotatakse ametnikele sageli otse töörühma või komitee kohtumisel. Nõukogu peasekretariaadist Extranet-R süsteemi (2016. aasta jooksul toimub üleminek Delegaatide Portaali) kaudu edastatavaid dokumente on võimalik saada Riigikantselei, Välisministeeriumi või AEELi vahendusel. Siinkohal on oluline teada, et salastatud teavet sisaldavate dokumentide menetlemisele kehtivad piirangud, mille eiramisel võib ametnikku oodata halvemal juhul kriminaalkaristus.

6.2.1. Ametniku üldkohustused salastatud teabe kaittsel

Ametnik on kohustatud:

1. tundma ning järgima riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korda ja nende alusel kehtestatud nõudeid salastatud teabe töötlemisele;
2. hoidma saladuses talle teatavaks saanud salastatud teavet;
3. kaitsma tema valduses olevat salastatud teabekandjat avalikuks tuleku ja kõrvalise isiku juurdepääsu eest;
4. teatama viivitamata oma vahetule juhile ja asutuse riigisaladuse kaitset korraldavale ametnikule ning Kaitsepolitsei ametile igast temale teatavaks saanud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ja selle alusel antud õigusakti nõuete rikkumisest. Riigisaladuse kaitset korraldav ametnik on kohustatud viivitamata edastama saadud teabe Kaitsepolitsei ametile ja vastavalt Kaitsevæele või Teabeametile, salastatud välisteavet puudutava rikkumise korral tuleb informeerida juhtumist ka Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonda.

Ametnikul on keelatud:

1. kasutada salastatud teabe edastamiseks telefoniliine, v.a krüptotelefon;
2. kasutada salastatud teavet mittesalastatud kirjavahetuses, avalikus dokumendis, publikatsioonis, ettekandes või esinemises;
3. töödelda salastatud teavet akrediteerimata töötlussüsteemides;
4. töödelda salastatud teavet väljaspool turvaala, v.a piiratud tasemega teabekandjad, mida on lubatud töödelda lisaks turvaalale ka asutuse administratiivalal;
5. omaalgatuslikult reprodutseerida või hävitada salastatud teabekandjaid, v.a riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ja selle alusel antud õigusaktides lubatud juhtudel;
6. jätta salastatud teabekandja kõrvalisele isikule juurdepääsetavasse kohta, sh järelevalveta.

Salastatud välisteabe töötlemine toimub riigisaladuse töötlemisega samadel alustel ja korras, arvestades välislepingutest tulenevaid erisusi. Seetõttu on tähtis, et ametnikul, kes menetleb salastatud dokumente, oleks vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu luba ja salastatud välisteabele juurdepääsu sertifikaat või juurdepääsuõigus piiratud tasemele ning ta oleks teadlik dokumendi käitlemisele kehtestatud piirangutest. Seega, kui ametnik osaleb sellise Euroopa Liidu Nõukogu töörühmas või kohtumisel, milles aeg-ajalt menetletakse salastatud dokumente, või on seotud selle ettevalmistamisega, tuleb tal eelnevalt veenduda, et tal oleks asjakohane riigisaladusele juurdepääsu luba ning ELi salastatud teabele juurdepääsu sertifikaat või juurdepääsuõigus piiratud tasemele.

Selle kohta, et dokument sisaldab salastatud teavet, on tehtud dokumendile märged, mis ühtlasi viitab ka sellele, millised on dokumendi käitlemisele kehtivad piirangud. Piirangute ranguse kasvamise järgi on Euroopa Liidu salastatud teave jaotatud neljaks tasemeks, mis vastavad Eesti riigisaladuse tasemetele. Siinkohal tuleb meeles pidada, et juhul, kui salastatud teavet sisaldava dokumendi alusel koostatakse teine

dokument (juhis, memo jne), tuleb sellele dokumendile kehtestada sama piirang, mis on alusdokumendil. Näiteks kui RESTREINT UE / EU RESTRICTED dokumendi alusel koostatakse juhised, siis peavad need kandma vastavalt märget:

PIIRATUD - RESTREINT UE / EU RESTRICTED

ELi salastatud teabe põhjal koostatud teabekandjad tuleb märgistada vastavalt nii eestikeelsete kui ka teabekandja originaali salastatuse märgete ja tähistega. Dokumendi koostajal ei ole õigust iseseisvalt muuta koostatava/tõlgitava teabekandja salastatuse taset madalamaks ega kõrgemaks, kui on alusdokumendiks oleva ELi salastatud teabekandja või kohtumisel käsitlusel olnud teema salastatuse tase.

EL salastatud teabe tähised ja vastavus Eesti riigisaladuse tasemele

Piirang ELi dokumendil (märge, mis tehtud dokumendile)	Vaste Eesti riigisaladuse tasemele	Menetlemiseks vajalik luba
LIMITE	Asutusesiseseks kasutamiseks (AK)	Ei sisalda salastatud, vaid ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teavet. Riigisaladuse luba ei ole vaja ning dokumendi menetlemisel tuleb järgida avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid
RESTREINT UE / EU RESTRICTED	PIIRATUD	Sisaldab salastatud teavet. Kõige laialdasemalt kasutatav piirang. Tohib menetleda piiratud tasemel riigisaladusele juurdepääsuõiguse ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja juures infotunni läbimisel ja vastava teatise väljastamise alusel
CONFIDENTIEL UE / EU CONFIDENTIAL	KONFIDENTSIAALNE	Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul
SECRET UE / EU SECRET	SALAJANE	Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul
TRES SECRET UE / EU TOP SECRET	TÄIESTI SALAJANE	Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul

Lähtuvalt teabekandja salastatuse tasemest eristatakse kahte tüüpi juurdepääsu riigisaladusele. Kõige tavalisem on juurdepääs nn piiratud tasemega riigisaladusele, mis üldjuhul antakse ametnikule ametikoha järgi ja selleks annab vastava haldusala minister välja oma käskkirja ametikohtadest, millel on ligipääs piiratud tasemega teabele. Piiratud tasemega juurdepääs riigisaladusele koos vastava välisriigi salastatud teabe nõudeid käsitleva infotunni läbimisega Kaitseministeeriumis ning vastavasisulise teatisega võimaldab menetleda dokumente, mis kannavad märget RESTREINT UE / EU RESTRICTED või PIIRATUD. KONFIDENTSIAALNE ja kõrgema tasemega (kuni TRES SECRET UE / EU TOP SECRET või

TÄIESTI SALAJANE) teabe juurdepääsuks tuleb riigisaladuse luba taotleda Kaitsepolitsei ametist ning ELi juurdepääsusertifikaati riigi julgeoleku volitatud esindajalt. ELi salastatud teabe juurdepääsu võimaldamiseks vajalike dokumentide kohta saate küsida täpsemalt Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonnast (tel 717 0215) või e-posti aadressilt nsa@kaitseministeerium.ee või oma asutuse riigisaladuse kaitset korraldavalt ametnikult.

Oluline on meeles pidada, et lisaks riigisaladusele juurdepääsu loa ja sertifikaadi olemasolule tuleb ELi salastatud teavet sisaldavate dokumentide menetlemisel järgida kõiki teisi Eesti ning ELi õigusaktidega tehtud ettekirjutusi. Igal valitsusasutusel on eraldi vastutav ametnik (riigisaladuse kaitset korraldav isik), kes korraldab salastatud teabe töötlemist (koostamine, märgistamine, kogumine, hoidmine, säilitamine, vedamine, reprodutseerimine, edastamine, hävitamine, väljavõtete tegemine, tutvumine või muu teabe või teabekandjaga tehtav toiming). Salastatud välisteavet sisaldavate teabekandjate arvestust peetakse riigisaladuse arvestusest eraldi nii, et on tagatud registriandmetele ja teabekandjatele juurdepääsu piirang teadmishajaduse ja juurdepääsuõiguse alusel. Kui dokumentide käitlemisele kehtivad reeglid ei ole ametnikule tuttavad, on dokumendi saamisel soovitatav konsulteerida vastutava ametniku või Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonnaga. Seda eriti olukorras, kus soovitakse dokumenti edastada, selle alusel teist dokumenti koostada või dokumenti hävitada. Salastatud dokumente tuleb hoida ning säilitada selleks ette nähtud kohtades, samuti kehtivad piirangud nende registreerimisele, reprodutseerimisele, edastamisele ja hävitamisele.

Riigi julgeoleku volitatud esindaja viib vähemalt korra kahe aasta jooksul läbi salastatud välisteavet valdavas töötlevas üksuses salastatud välisteabe kaitse tagamiseks rakendatavate turvameetmete ja nimetatud teavet töötlevate füüsiliste isikute juurdepääsukontrolli.

6.2.2. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid

Suur osa ELi dokumentidest kannab märget LIMITE. Need dokumendid on mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks ega sisalda salastatud teavet. LIMITE-märkega dokumentide menetlemiseks ei ole vaja riigisaladusele juurdepääsu luba ning nende kohta ei kehti ka vastavad piirangud. Kuid nende dokumentide menetlemisel tuleb arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. a määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. LIMITE-märkega dokumentide alusel koostatavad juhised, seisukohad jm dokumendid märgistatakse märkega „asutusesiseseks kasutamiseks“ või AK, järgides avaliku teabe seadust. Juurdepääsupiirangu märged peab sisaldama juurdepääsupiirangu kehtivusaega (nt seisukohtade esitamiseni töörühmas või nõukogus või õigusakti eelnõu vastuvõtmiseni, kuid piirangut ei saa kehtestada kauemaks kui viis aastat) ja teabe asutusesiseseks tunnustamise alust. ELi dokumentide alusel koostatavate dokumentide puhul on enamasti aluseks avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkt 3 (teave, mille avalikustulek kahjustaks riigi välissuhtlemist).

Dokumendi päisesse lisatava AK-märke näidiseid:

1) juhistel ja memodel:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: 20.07.2009 Välisministeeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni 19.07.2014.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

2) Valitsuses heakskiidetavatel seisukohtadel Euroopa Liidu Nõukogu istungiks:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 01.06.2009 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni seisukohtade esitamiseni 12.06.2009

ELi transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu istungil.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

Erandiks Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed

avaliku teabe seaduse § 38 lõike 4 alusel

3) Valitsuses heakskiidetavatel seisukohtadel ELi õigusakti eelnõu kohta:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 15.03.2009

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis

Juurdepääsupiirang kehtib kuni õigusakti vastuvõtmiseni

Alus: avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3

Erandiks Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed

avaliku teabe seaduse § 38 lõike 4 alusel

7. Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine

Käesolevas peatükis peatutakse mõningatel olulisematel aspektidel, mida tuleb Euroopa Liidu määruse riigisisese rakendamisel ja direktiivi ülevõtmisel (edaspidi koos *EL õigusakti rakendamine*) arvestada. Lisaks võivad ELi otsused vajada riigisiseseid rakendusmeetmeid.

7.1. Üldiselt Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise riigisisese menetlusest

1. Hea õigusloome põhimõtete arvestamine

Nii nagu riigisisese õigusloomeprotsessis, peab ka ELi õiguse kujundamisel ja ELi õigusaktide rakendamisel arvestama hea õigusloome põhimõtteid. Eesti seisukohtade kujundamine ning ELi õigusaktide rakendamiseks tehtavad otsused peavad olema kaasavad ning põhinema proportsionaalsel ja tõenduspõhisel mõjude analüüsil. Kõigepealt tuleb üldse hinnata, kas ELi õigusakti rakendamiseks on vaja võtta riigisiseseid rakendusmeetmeid. Kui ELi õigusakti rakendamiseks on vaja vastu võtta riigisisene õigusakt, siis selle eelnõu koostamisel ja vormistamisel tuleb juhinduda samadest nõuetest ja põhimõtetest mis riigisisese vajadusest lähtuva eelnõu loomisel.¹

2. Sobiva riigisisese õigusakti tasandi valik

ELi õigusakti riigisisese rakendusmeetme valimisel on liikmesriigil kaalutlusruum. Ükski ELi õiguse norm ei nõua ELi õigusakti rakendamiseks eraldi õigusakti vastuvõtmist. Samas peavad riigisisest õigust ELi

õigusega ühtlustavad aktid olema õiguslikult siduvad ja olemuselt tõhusad. Riigikogu vastuvõetav seadus ning Vabariigi Valitsuse ja ministri määrus on õiguslikult siduvad ning seetõttu oma olemuselt sobivad ja eelnevalt nimetatud tingimustele vastavad. Milline õigusakt on igal konkreetsel juhul sobiv, sõltub lahendatavast küsimusest ning valik tuleb teha täpselt samade põhimõtete alusel nagu riigisisest vajadusest lähtuva regulatsiooni jaoks sobiva tasandi valikul. Selle kindlaksmääramisel on muu hulgas abiks põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte ning üldised õigusloome põhimõtted.

Ühe ELi õigusakti rakendamine võib praktikas nõuda muudatuste tegemist ka mitmel tasandil, nt mitme seaduse muutmist, täiendamist ja volitusnormide andmise korral ka Vabariigi Valitsuse või ministri määruste kehtestamist.[0002](#)

3. Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks vajaliku eelnõu menetlusaja planeerimine

ELi õigusakti rakendamise kavandamisel tuleb tegevuste planeerimisel aluseks võtta kuupäev, millest alates on ELi liikmesriik kohustatud õigusakti rakendama[0003](#), ning hakata sellest n-õ tagasi arvutama kõiki vastava tasandi õigusakti, seaduse või määruse, eelnõu menetlemise etappidele, sh vajaduse korral väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamisele, kaasamisele, kooskõlastamisele, vastuvõtmisele või kehtestamisele, väljakuulutamisele ja avaldamisele kuluvat aega. ELi õigusakti rakendava eelnõu riigisisene menetlus sarnaneb riigisisest vajadusest lähtuvalt koostatud eelnõu menetlusega.

4. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus

Õigusloomeprotsessi esimene etapp on üldjuhul seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine, ELi õigusakti rakendamiseks aga „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 5 järgi üldjuhul VTK koostamist **ei nõuta**. Eeldatakse, et VTKs sisalduvaid punkte on analüüsitud juba ELi õigusakti ettevalmistuste ja läbirääkimiste käigus ning olulisem osa tehtud analüüsist kajastub ELi asjade menetlemise juhise punktis 15 nimetatud ELi asja seletuskirjas. Vt lisaks käsiraamatu peatükki [3. Eesti seisukohtade koostamine](#).

Tegemist ei ole siiski absoluutse erandiga ning teatud juhtudel tuleb VTK koostada ka enne ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku seaduseelnõu koostamist. Peamiseks reegliks on see, et **kui ELi õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel kaalutlusruumi, tuleb sellise ELi õigusakti rakendamiseks kõigepealt koostada VTK**.[0004](#) Kaalutluse kasutamisega on muu hulgas tegemist juhul, kui otsustatakse ELi õigusakti rakendada rangemalt, kasutada või jätta kasutamata mõni ELi õigusaktis lubatud erand või rakendada ELi õigusakti selles ettenähtud tähtajast varem (nn ülereguleerimine).[0005](#)

VTK etapi võib vahele jätta, kui ELi õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti kaalutlusruumi kasutamisel VTK mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada või põhjused kaalutluse kasutamiseks ühel kindlal viisil on ilmselged. Sellisel juhul võib asuda kohe ELi õigusakti rakendavat seaduseelnõu koostama.[0006](#) Olenemata sellest, kas VTK koostati või mitte, peab ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas esitama tõendus põhised andmed ja arutluskäigu Eestile avalduvatest mõjudest. Samuti peab esitama informatsiooni selle kohta, keda ja kuidas Eesti seisukohtade kujundamisse ja kaalutlusotsuste tegemisse kaasati.

5. Riigisisese õigusakti eelnõu koostamine

Kuigi ELi õigusakti rakendamiseks eelnõu koostamisel tuleb juhinduda mh HÕNTEs sätestatud nõuetest, saab siinjuures esitada mõned lisaselgitused:

1) Rakendatava Euroopa Liidu õigusaktiga puutumuses mitteoleva regulatsiooni

eelnõusse kavandamise keeld

ELi õigusakti rakendava eelnõu koostamisel tuleb lähtuda üldisest põhimõttest, et sellisesse eelnõusse ei kavandata ELi õigusakti rakendamisega mitteseotud regulatsiooni. Muude küsimuste, näiteks riigisisest vajadusest tulenevate muudatuste lisamine sellisesse eelnõusse võib takistada eelnõu sujuvat menetlemist, mis omakorda võib põhjustada suurt ajakaotust ELi õigusakti riigisisel tähtaegsel rakendamisel ja kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise.[0007](#) Vt lisaks käsiraamatu alapeatükke [7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine](#) ja [8.2. Rikkumismenetlus](#).

2) Üldvolitusnorm ei ole üldjuhul lubatud

Üldjuhul on Eesti õigussüsteemis lubatud üksnes sellised täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid, mis on antud erivolitusnormi[0008](#) alusel. Üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel võib volitusnormi esitada ka üldvolitusnormina[0009](#). Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS) sisaldab volitusnormi, mille kohaselt *Vabariigi Valitsus või valdkonna eest vastutav minister võib oma pädevuse piires kehtestada ühise põllumajanduspoliitika kohaldamiseks määruse küsimuses, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt liikmesriigil*. Sellise vajaduse tingib olukord, kus on teada, et tegemist on valdkonnaga, kus on suur tõenäosus, et Euroopa Liit võib kehtestada lisanõudeid, mis nõuavad riigisiseseid rakendusmeetmeid, kuid mille täpsemat sisu ei ole võimalik seaduse vastuvõtmise ajal ette näha.

Põhjendatuks võib lugeda üldvolituse ettenägemist siis, kui ei ole teada kehtestatavate rakendusaktide arv, kuid on selgelt kindlaks määratud volitusnormi piirid, selle sisu ja ulatus. Näiteks tehnilistes valdkondades, mis muutuvad sageli, ka ELi tasandil, võib osutada vajalikuks anda volitusnormid üldiselt.

Juhul kui volitatakse kehtestama määrusi mingis valdkonnas, mille kohta seadusandja teab, kui palju määrusi oleks vaja ja milline oleks nende kõigi reguleerimise tuleks sätestada seaduses mitu kohustavat erivolitusnormi. Arvestama peab ka seda, et määrusega ei saa reguleerida neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel reguleeritud, sest määrusega saab üksnes seadust täpsustada ja rakendada.

6. Õigusloomejuristi roll Euroopa Liidu õigusakti rakendamisel ja koostöö sisueksperdiga

ELi õigusaktide rakendamisel on oluline valdkonna sisueksperdid ja õigusloomejuristide koostöö ja seda juba ELi õigusaktide ettevalmistamise etapis. Sujuv koostöö loob eeldused selleks, et saavutatakse eesmärk, millega on tagatud ELi õiguse efektiivselt ja Eesti oludes õigussubjektile parimaid lahendusi pakkuv õigusraamistik. Vt lisaks õigusloomejuristi rolli kohta käsiraamatu alapeatükis [3.2. Seisukohtade kujundamine](#) ja peatükis [4. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine](#).

1

Nii riigisisest vajadusest lähtuva eelnõu kui ka ELi õigusakti rakendamiseks eelnõu ettevalmistamisel tuleb juhinduda Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusest nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÖNTE) ja Riigikogu juhatuse 10. aprilli 2014. a otsusega nr 70 kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja lisast 2 „Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend“. Justiitsministeeriumi kodulehelt on kättesaadav ka „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ käsiraamat, mis sisaldab eelnõu ja seletuskirja koostamiseks selgitusi ning näiteid.

0002

Näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.03.2011 direktiiv 2011/24/EL, patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleises tervishoius (ELT L 88, 04.04.2011, lk 45) Eesti õigusesse üle võetud 12 õigusaktiga, mille hulgas on nii seadusi (sh võlaõigusseadus, haldusmenetluse seadus, avaliku teabe seadus, isikuanndmete kaitse seadus ja halduskoostöö seadus) kui ka terve rida määrusi (sh 5 sotsiaalministri määrust ja 2 Vabariigi Valitsuse määrust). Seega ei kuulu seda direktiivi Eesti õigusesse ülevõtvad õigusaktid mitte üksnes õiguspüramiidi eri tasanditele, vaid ka eri õigusharudesse.

0003

Direktiivi puhul on selleks ülevõtmise kuupäev (direktiivi eri sätetel võib see olla erinev). Määruste puhul on selleks jõustumise kuupäev, mis on määruses kindlaks määratud, või siis 20 päeva pärast Euroopa Liidu Teatajas (ELT) avaldamist.

0004

Vt [ELi VTK vorm](#).

0005

Vaata täpsemalt ELi direktiivis sätestatu rangema ülevõtmise, erandite kasutamata jätmise, varasema rakendamise kohta käsiraamatu punktist [7.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine](#).

0006

Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted vt [käsiraamatu punktis 7.3.4](#).

0007

Vt ka ELi asjade menetlemise juhise punkti 30.2.

0008

Erivolitusnorm on volitus konkreetse määruse kehtestamiseks. Erivolitus annab selgelt edasi seadusandja tahte, mis üldvolituse puhul jääb ähmaseks. Erivolitus sõnastatakse kohustava normina.

0009

Üldvolitusnorm on volitus teatud valdkonna reguleerimiseks, üldiselt kindlaksmääratud pädevus mitme määruse kehtestamiseks teatud valdkonnas. Üldvolitus sõnastatakse üldjuhul õigustava normina.

7.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine

ELi määruseid kohaldatakse ELTLi artikli 288 kohaselt üldiselt, need on tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides. ELi määruse normidel saab aga olla vahetu õigusmõju üksnes siis, kui nad on ka sõnastatud selgelt ega jäta liikmesriigi ametivõimudele kaalutusvõimalust. Sätted, mis nimetatud tingimustest hälbivad, vajavad kooskõlalist tõlgendamist.

ELi määruseid riigisisesse õigusesse üle ei võeta. Üldjuhul kehtestab määrus oma avaldamise ja jõustumisega riigisisesele seadusandlusele nn tõkestava toime, st et määruse reguleerimisalal ei tohi liikmesriik enam riigisiseseid õigusakte vastu võtta, seda oma õigusaktidega reguleerida. Euroopa Kohus on märkinud, et ELi määrus tuleb liikmesriigi õiguskorda automaatselt ning selle ülevõtmine pole mitte ainult üleliigne, vaid ka vastuolus ELi õigusega¹.

Liikmesriigil on õigus kehtestada rakendusmeetmeid, nt valdkondades, kus ELil puudub pädevus, kuid sel juhul on see lubatud ELi määruses endas, et teatud küsimustes võivad liikmesriigid vastu võtta rakendussätteid.⁰⁰⁰² Euroopa Kohus on leidnud, et kuigi olemuse ja ülesande tõttu ühenduse⁰⁰⁰³ õiguse allikate süsteemis on määruse sätetel tavaliselt riigisisestest õiguskordades vahetu mõju, ilma et riigisisestel võimudel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta, siis mõnede määruse sätete puhul võib siiski olla vajalik nende rakendamiseks kehtestada liikmesriigil rakendusmeetmeid⁰⁰⁰⁴. Täiendavat riigisisest regulatsiooni on vaja näiteks siis, kui määruse rakendamiseks tuleb luua pädev asutus ja tagada sanktsioonid määrusest tulenevate kohustuste täitmatajätmise puhul.⁰⁰⁰⁵ Näiteks nähakse perioodi 2014–2020 struktuurifondide seadusega ette asjaomaste rakenduskavade ja programmide elluviimiseks vajalik riigisisene ülesannete jaotus, toetuse andmise tingimuste õigusaktide kehtestamise volitusnormid, peamised toetuse andmise

menetlusnormid ning toetuse taotleja ja toetuse saaja kohustused [0006](#).

1. Topeltvolitusnormid

Lisaks rakendusmeetmetele on määruste riigisiseseks rakendamiseks vahel vajalik kehtestada nn topeltvolitusnorme. Nimelt olukorras, kus ELi määrusega on antud liikmesriigile õigus kehtestada üksikasjalikud eeskirjad, mis Eesti õigussüsteemis tuleks kehtestada haldusmenetluse seaduse § 88 järgi määrusega, tuleb seaduses kehtestada HÕNTE § 11 nõuetele vastav volitusnorm. Näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. a määruse (EL) nr 1299/2013 erisätete kohta, mis käsitlevad Euroopa Regionaalarengu Fondist toetuse andmist Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgil [0007](#), artikli 18 lõikes 2 ette nähtud, et *ilma et see piiraks määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 65–71, määruses (EL) nr 1301/2013, käesolevas määruses või käesoleva artikli lõikes 1 osutatud delegeeritud õigusaktides esitatud või nende alusel sätestatud rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaldamist, kehtestavad osalevad liikmesriigid seirekomisjonis kogu koostööprogrammide täiendavad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad*. Sellest tulenevalt on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seaduse § 54 lõikes 1 sätestatud volitusnorm, mille kohaselt *kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 3 tähenduses kulude abikõlblikkuse määramise tingimused ja korra, arvestades ETK programmis, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 2 kohases ETK programmi seirekomisjoni otsuses, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EL) nr 1303/2013 ja (EL) nr 1299/2013 ning muudes õigusaktides sätestatud*.

2. Rakendusmäärustele viitamine

Olukorras, kus ELi määruse kui seadusandliku akti alusel on antud rakendusmäärus (vt lisaks käsiraamatu punkti [2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid](#)), ei saa riigisiseses õiguses eelnimetatud määrustele viitamise vajaduse tekkimisel lähtuda ühesest loogikast. Olenevalt juhtumist on vahel mõttekam viidata seadusandlikule aktile, teinekord aga rakendusmäärusele. Näiteks valdkonnas, mis on pidevas muutumises ning on teada, et üksikasjalikke reegleid võidakse muuta või täpsustada, sobib pigem seadusandlikus aktis sisalduvale volitusnormile viitamine või rakendusmäärusele üldiselt viitamine, kuna kaudse viite korral ei muutuks viide eksitavaks ja seega ei tuleks muuta seadust üksnes viite ebaõigsuse pärast. Samas kui olukorras, kus tegemist on suhteliselt muutumatu valdkonnaga ning teada on ka konkreetne säte, mis rakendusmääruses kõne all olevat teemat reguleerib, tuleks õigusselguse huvides viidata konkreetsele rakendusmääruse sättele. Seega tuleks igal konkreetsel juhul kontrollida:

- kas riigisisese seaduseelnõu koostamise ajal on juba olemas rakendusmääruse säte, millele saaks otsese viite teha;
- kui sageli rakendusmäärust teemast sõltuvalt muudetakse;
- kas konkreetsel juhul tagab üksnes otsene viide selguse, kuna viites on vajalik detailne täpsus ja kaudne viide sel korral eesmärki ei saavuta.

3. Terminoloogia

Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tuleb ette olukordi, kus Euroopa Liidu õigus sisaldab ka Eesti õiguses kasutatavaid õiguse üldmõisteid või määratlemata õigusmõisteid. Euroopa Liidu õiguse kohaselt peavad ELi õigusaktid olema oma sõnastuselt selged ja täpsed, kindlad ja ettenähtavad. Eriti on need kriteeriumid olulised vahetult kohaldatavate õigusaktide puhul, mis annavad üksikisikutele õigusi ning mis jäävad riiklikes õigussüsteemides autonoomselt toimima (ELi määrused), sisaldades üldtuntud mõisteid, mida siiski seletatakse kultuurilisest taustast tulenevalt erinevalt [0008](#).

Konkreetselt lahendust siin välja pakkuda ei olegi võimalik. Eesti õiguskorrale ei ole omane termineid seaduses sellisel viisil määratleda, nagu seda tehakse Euroopa Liidu õigusaktides, ning lisaks sellele on määrused otsekohalduvad ja nende ülevõtmine riigisisesse õigusesse ei ole lubatud. Määratlemata

õigusmõistete puhul tuleb leppida olukorraga, et iga liikmesriik tõlgendab paratamatult määratlemata õigusmõisteid veidi erinevalt – sellist tõlgendamist ühtlustab aga Euroopa Kohtu praktika.

Veel tekitab mõistete puhul küsimusi olukord, kui Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetav mõiste on juba riigisiseses õiguses määratletud. Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetav mõiste hakkab toimima samas valdkonnas mis liikmesriigis juba määratletud mõiste [0009](#).

Olukord, kus Eesti riigisiseses õigussüsteemis on termin juba pikka aega kasutuses ja juurdunud, kuid määrusega tähistatakse sisuliselt sama mõistet teise terminiga, on võimalik lahendada seeläbi, et määruse termini esmakordsel mainimisel viidatakse edaspidi riigisisesele terminile.

Kui määrusega kasutusele võetav termin on riigisiseses süsteemis olemas, kuid sellele vastav mõiste on erinev, tuleb termini määratlust riigisiseses õiguses kindlasti muuta, kui termini määratlus on kitsam ELi õiguses sätestatuga võrreldes. Kui Eesti õiguses kasutataval terminil on laiem määratlus, tuleb see viia vastavusse ELi õigusaktis sätestatuga, juhul kui laiem määratlus oleks vastuolus muude ELi üldpõhimõtetega. [0010](#)

Õigusloomejuristi kaasamine ELi otsustusprotsessi varajases staadiumis võib osutuda kasulikuks ELi õigusaktide tekstide terminoloogilise ühtsuse ja riigisisesele kehtiva õigusega kooskõla aspektist vaadatuna. Kui selgub, et õigusakti eelnõu tõlge eesti keelde on ebasobiv, tuleb sellele kindlasti esimesel võimalusel tähelepanu juhtida. Ka juba avaldatud ELi õigusakti teksti on võimalik parandusi teha, kuid see protsess on ajamahukas ning keerukas, mistõttu on kindlasti lihtsam selliseid probleeme juba eos vältida ning õigele terminikasutusele varakult tähelepanu pöörata. Vt lisaks käsiraamatu punkti [4.1.3. Tõlkekorraldus](#).

[1](#)

Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsus, Euroopa Komisjon vs. Itaalia, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13 ja Euroopa Kohtu 02.02.1997 otsus, Amsterdam Bulb BV vs. Produktschap voor Siergewassen, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13

[0002](#)

Laffranque, Julia. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus: institutsioonid ja õigus. Tallinn, 1999, lk 70-71.

[0003](#)

„Ühendus“ viitab Euroopa Liidule.

[0004](#)

Euroopa Kohtu 11.01.2001 otsus, Azienda Agricola Monte Arcosu vs. Regione Autonoma della Sardegna, C403/98, ECLI:EU:C:2001:6, p 26.

[0005](#)

Laffranque, Julia. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 390.

[0006](#)

Seadusega on rakendatud muu hulgas Eesti riigisisesse õigusesse näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 määrus 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469).

0007

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 määrus 1299/2013 erisätete kohta, mis käsitlevad Euroopa Regionaalarengu Fondist toetuse andmist Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgil (ELT L 347, 20.12.2013, lk 259–280).

0008

Mikli, Sandra, Kui kaugel Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica* II/2015, lk 103–112.

0009

Mikli, Sandra, Kui kaugel Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica* II/2015, lk 103–112.

0010

Sellise liidu õigusnormi sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning sellise tõlgenduse andmisel tuleb arvesse võtta sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki (Euroopa Kohtu 03.09.2014 otsus, *Johan Deckmyn ja Vrijheidsfonds VZW vs. Helena Vandersteen ja teised*, C201/13, EU:C:2014:2132, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika ning Euroopa Kohtu 05.03.2015 otsus, *Modelo Continente Hipermercados SA vs. Autoridade para as Condições de Trabalho - Centro Local do Lis (ACT)*, C343/13, EU:C:2015:146, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

7.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine

Kui ELi määrused on otsekohalduvad ning riigisisest neid rakendatakse, siis direktiivid muutuvad riigisisese õiguse osaks nende ülevõtmise kaudu. Vahetult direktiivist isikutele õigusi ega kohustusi üldjuhul ei teki. Ülevõtmine tähendab seda, et direktiiviga sätestatud õigusi ja kohustusi sisaldavad regulatsioonid kavandatakse Eesti riigisisesse õigusesse (seadusesse või määrusesse).

Alljärgnevalt on esitatud direktiivi ülevõtmise etapid ja põhimõtted, kusjuures eri etappe võib olla vaja läbida samal ajal. Nii näiteks peab juba direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüsimisel hindama ka direktiivi eesmärki.

7.3.1. Direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüs

Kui direktiiv sätestab sõnaselgelt, et selle direktiivi ülevõtmiseks tuleb vastu võetud õigusnormidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde lisada viide sellele direktiivile, siis on igal juhul vajalik võtta vastu õigusnormid selle direktiivi ülevõtmiseks.¹ Enne direktiivi ülevõtmisele asumist tuleb alati esmalt hinnata selle kooskõla riigisisese õigusega. See analüüs võib viia järgmiste järeldusteni:

- riigisisene õigus juba vastab Euroopa Liidu õigusele ja riigisiseses õiguses pole vajadust mingeid muudatusi teha, kuid see on siiski pigem erandlik olukord;
- riigisiseses õiguses on konkreetset valdkonda küll reguleeritud, kuid see ei vasta Euroopa Liidu õigusele, mistõttu tuleb kehtivat õigust muuta, norme kehtetuks tunnistada või välja töötada uus õigusakt;
- riigisiseses õiguses on direktiivi valdkond reguleerimata ning olemasolevatest aktidest ühegi reguleerimisalasse kavandatav regulatsioon ei sobitu, mistõttu tuleb koostada uus õigusakt.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei vabasta tõsiasi, et konkreetsetes liikmesriigis ei esine direktiiviga reguleeritud teatud tegevust, seda liikmesriiki kohustusest kehtestada õigus- ja haldusnormid, et tagada kõigi selle direktiivi sätete nõuetekohane ülevõtmine. Nii õiguskindluse põhimõtte kui ka vajadus tagada direktiivide täielik kohaldamine mitte ainult faktiliselt, vaid ka õiguslikult nõuab, et kõik liikmesriigid võtavad asjaomase direktiivi sätteid üle selges, täpses ja läbipaistvas õiguslikus raamistikus, nähes direktiiviga hõlmatud valdkonnas ette siduvad sätteid. See kohustus on liikmesriikidel selleks, et ennetada seal teatud ajal valitseva olukorra muutumist ning tagada, et kõik ELi – sealhulgas nende liikmesriikide, kus direktiiviga ettenähtud teatud tegevust ei esine, – õigussubjektid teaksid selgelt ja täpselt, millised on nende õigused ja kohustused igas olukorras. Euroopa Kohtu praktika järgi ei ole ülevõtmine kohustuslik vaid juhul, kui direktiivi ülevõtmine on mõttetu geograafiliste olude tõttu [0002](#).

1

Euroopa Kohtu 22.12.2010 otsus, Gavieiro ja Iglesias Torres, liidetud kohtuasjades C-444/09 ja C-456/09, ECLI:EU:C:2010:819, p 62 ja selles viidatud lahendid.

0002

Euroopa Kohtu 14.01.2010 otsus, Euroopa Komisjon vs. Tšehhi, C343/08, ECLI:EU:C:2010:14, p-d 39–42 ja nendes viidatud lahendid. (P 42 sõnastus: Kohtupraktika kohaselt ei ole ülevõtmine kohustuslik vaid juhul, kui direktiivi ülevõtmine on mõttetu geograafiliste olude tõttu (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, punkt 13, ja 30. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Ühendkuningriik, punkt 17).

7.3.2. Direktiivi ülevõtmise tähtajaga arvestamise vajadus

Direktiiv sisaldab endas ülevõtmise tähtaega ning sellega peab liikmesriik ülevõtmise menetluse planeerimisel alati arvestama. Kui üldjuhul isikutele direktiivist vahetult õigusi ega kohustusi ei teki, saab isik nõuda direktiivist tulenevaid õigusi, kui direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud ning liikmesriik ei ole direktiivi üle võtnud. [1](#) Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriik, kes ei ole kehtestanud direktiiviga nõutavaid meetmeid ette nähtud tähtaja jooksul, ei või ära kasutada üksikisikute vastu asjaolu, et ta ei ole täitnud talle direktiiviga pandud kohustusi. [0002](#) Direktiivi tähtaegselt ülevõtmata jätmise tagajärjeks on liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse algatamine, mida käsitletakse täpsemalt käsiraamatu alapeatükis [8.2. Rikkumismenetlus](#).

Ajavahemik direktiivi eelnõu esitamise, selle vastuvõtmise ja ülevõtmise kohustuse saabumise vahel tuleb maksimaalselt ära kasutada. See võimaldab ametnikul teha vajalikku eeltööd: direktiivi ülevõtmist ette valmistades analüüsida kehtivat õigust ja selle muutmise- või täiendamisvajadusi lähtuvalt direktiivi eesmärgist ning hinnata direktiiviga jäetud kaalutusruumi kasutamise valikuid ja nende mõjusid. Ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ja aega tuleb kindlasti hinnata juba Eesti seisukoha ettevalmistamise etapis, täpsemalt on seda selgitatud käsiraamatu alapeatükis [3.2. Seisukohtade kujundamine.0003](#) Põhjalik Eesti seisukohtade ettevalmistamine ja aktiivne osalemine ELi otsustusprotsessis (sh küsides nõukogu töörühmas selgitusi) aitavad vähendada ka hilisemaid probleeme direktiivi ülevõtmisel.

Hiljemalt direktiivi vastuvõtmisel on soovitatav koostada **direktiivi ülevõtmise ajakava**. Ajakava aitab planeerida, millised etapid tuleb eelnõu koostamisel läbida ning kui kaua kulub eri etappides aega. Arvestada tuleb kindlasti järgmiste etappidega: eelnõu koostamine, kooskõlastamine, avalik konsulteerimine, valitsusele esitamine, Riigikogu menetlus, väljakuulutamine, Riigi Teatajas avaldamine, õigusakti jõustumise aeg (sh õigustatud ootuse põhimõtte järgimine) ja direktiivi ülevõtmise aeg. Direktiivi ülevõtmise ajakava planeerides tuleks ajakavva sisse arvestada ka võimalikud ootamatused, st aega tuleb

planeerida varuga.

1

“Teisest küljest ei saa direktiivil olla vahetut õigusmõju niikaua, kui liikmesriikidele ette nähtud tähtaeg direktiivi sätete ülevõtmiseks siseriiklikku õiguskorda ei ole möödunud; selline mõju tekib üksnes ettenähtud tähtaja möödumisel ja juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole oma kohustusi täitnud.” (Euroopa Kohtu 05.04.1979 otsus, Prokuratuur vs. Tullio Ratti, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110).

0002

Euroopa Kohtu 26.02.1986 otsus, M. H. Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), C-152/84, ECLI:EU:C:1986:84.

0003

Ühtlasi võib sellest ilmnedada vajadus väljendada Eesti seisukohas direktiivi ülevõtmise tähtaja pikendamise vajadust.

7.3.3. Direktiivi ülevõtmise meetodi valik

Ülevõtmise meetodi valikul on otsustav see, millise direktiiviga on tegu. Direktiivi harmoneerimisaste selgub kas direktiivi õiguslikuks aluseks olevast aluslepingu sättest või direktiivist endast, lisaks direktiivi artiklitele on tähtis ka direktiivi preambul. Eristatakse direktiive, mis eeldavad:

- **maksimumharmoneerimist** – direktiivis sätestatu on äärmiselt detailne ja täpne, jättes liikmesriigile väga vähe kaalutusruumi ülevõtmise meetodite valikul. Siin ei tohi liikmesriik kehtestada direktiivis sätestatust rangemaid nõudeid;
- **miinimumharmoneerimist** – kehtestatakse ühtlustatud miinimumnõuded ja riigisiseseid rangemad nõuded on üldjuhul lubatud. Miinimumharmoneerimist kasutatakse sageli tarbijakaitse ning keskkonnaalastes valdkondades.

Vaatamata eelnevale jaotusele tuleb iga direktiiv **täielikult üle võtta**. Ainult nii on liikmesriik enda kohustuse täitnud. Täielik ülevõtmine tähendab siin kogu direktiivis sätestatu riigisisesele õigusesse kavandamist. Lisaks direktiivi ülevõtmisele peab olema **tagatud ka selle tõhus rakendamine**, seetõttu tuleb kavandada ka täitmist tagavad normid. Üldjuhul võivad liikmesriigid direktiiviga seatud eesmärkide rakendamise tagamise vahendid nagu tsiviil-, haldus- ja kriminaalvastutus ise valida. Mõnedel juhtudel on direktiivis selle rakendamise tagamise vahendid kindlaks määratud ning valikuvõimaluse korral tuleb hinnata, mis loetletutest on vastavas kontekstis sobivaim. Peale direktiivi täpsusastme sõltub ülevõtmise meetodi valik ka sellest, millises ulatuses on küsimus Eesti õiguses juba reguleeritud.

Üldiselt tuntakse kahte põhilist ELi õiguse ülevõtmise meetodit:

- direktiivi eesmärgi ülevõtmine;
- direktiivi eesmärgi ja sõnastuse ülevõtmine.

Direktiivi ülevõtmise tulemusel täiendatakse või muudetakse Eesti õigust lähtuvalt ELi direktiivi eesmärgist ja Eesti õiguskorra hetkeolukorrast. Direktiivi mõtte ülevõtmine ei eelda üldiselt direktiivi teksti ülevõtmist. Erandina võib siin märkida erialavaldkonna spetsiifilist terminoloogiat, mille kasutamisest riigisiseses õigusaktis paratamatult mööda minna ei saa. Üldjoontes on aga oluline, et Eesti õiguskorras tehtav muudatus vastaks sellele, mida on soovitud direktiiviga saavutada.

Kahest meetodist tuleks seega eelistada esimest ülevõtmise meetodit, mis arvestab enam Eesti õigussüsteemi. Teise meetodi kasutamine peaks jääma pigem erandiks üksnes väga detailsete direktiivide

puhul, kuid ka siin tuleks arvestada, et sõnastuse ülevõtmine on lubatav üksnes põhjendatud juhtudel.

7.3.4. Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted

Kui on tuvastatud riigisisese õiguse muutmise vajadus, planeeritud VTK ning eelnõu koostamise ja menetlemise ajakava, arvestades direktiivi ülevõtmise tähtsajaga, tuleb direktiivi ülevõtmise eelnõu sisulisel koostamisel arvestada Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrust nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ ja HÕNTEt. Siinjuures tuleb arvestada muu hulgas alljärgnevaid põhimõtteid:

1. **Ülevõtmine ei pea olema sõnasõnaline**, lähtuda tuleb direktiivi eesmärgist. Eesmärki aitab muu hulgas mõista ELi õigusaktis preambul, mis juhatab sisse õigusakti ja annab selle põhjendused, olles seeläbi ühtlasi ELi õigusakti üks tõlgendusvahendeid. ELi õigusakti põhjenduspunktid aitavad selgitada õigusakti eesmärki ja sisu.¹

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei nõua direktiivi riigisisesse õigusesse ülevõtmine tingimata direktiivi sätete formaalset ja sõnasõnalist kordamist sõnaselges ja konkreetnes õigus või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga, kui see tegelikult tagab direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega.⁰⁰⁰² Sõnasõnalist ülevõtmist ei saa pidada heaks praktikaks, kuigi rikkumismenetluse kontekstis on see teinekord osutunud vajalikuks.⁰⁰⁰³ Kui direktiivi eesmärk on riigisisese õiguses täielikult saavutatud sobivama lahendusega, tuleb vastavad normid just nii kavandada ning olla valmis rikkumismenetluse korral oma seisukohti kaitsma.

Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti riikidevaheliste pingeliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis kõigile osalistele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi kujuneda mitmeti mõistetavaks. Direktiivi keerulise ja ebaselge sõnastuse põhjuseks võib olla ka asjaolu, et tekst koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning alles hiljem tõlgitakse teistesse ametlikes keeltesse. Seetõttu tuleb eesmärkide hindamisel alati võrrelda õigusaktide tekste eri keeltes. Kuigi ELi õigusaktidel on kõikides ELi ametlikes keeltes võrdne õiguslik jõud, võib õigusaktides kasutatav terminoloogia omandada eri keeleversioonides mõneti erineva varjundi. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane⁰⁰⁰⁴ või milles eelnõu koostati. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt välistab liidu õiguse ühetaolise kohaldamise ja seega ka ühetaolise tõlgendamise vajadus selle, et kahtluse korral võetaks isoleeritult arvesse sätte sõnastust ühes selle versioonidest. Kohtupraktika nõuab, et sätet tõlgendataks ja kohaldataks teistes ametlikes keeltes koostatud versioone silmas pidades.⁰⁰⁰⁵ Kuid üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi direktiivi mõte alati selguda.

Kõige paremini suudab eelnõu eesmärki mõista ametnik, kes osales direktiivi eelnõu väljatöötamisel ja läbirääkimistel, kuid ametnikud vahetuvad, mistõttu on direktiivi eesmärgi mõistmisel suureks abiks direktiivi teksti ettevalmistamise käigus piisava põhjalikkusega koostatud memod ja muud sarnased kokkuvõtted. Õigusakti lõplikku teksti mõjutavad just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid ning taustast arusaamine aitab mõtestada ka direktiivi eesmärki. Direktiivi eesmärgi selgitamiseks tasub konsulteerida ka teistes liikmesriikides eelnõu ülevõtmisega tegelevate kolleegidega ja Euroopa Komisjoniga.

Keerukamatel juhtudel on direktiivide rakendamiseks, tõlgendamiseks ja ülevõtmise hõlbustamiseks moodustatud ka Euroopa Komisjoni töörühmi. Ka Euroopa Liidu Kohtu tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas tuleb mõista ja rakendada direktiivi sätteid või kuidas neid tõlgendada ei tohiks.

2. Ülevõtmise normitehniline täpne lahendus sõltub sellest, kui suur on vastavas küsimuses **liikmesriikidele jäetud kaalutusruum**. Olemas on ka näiteks nn määrusesarnased täpse regulatsiooniga direktiivid, kuid need on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse

ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades.

Igal juhul peavad direktiivist tulenevaid õigusi ja kohustusi sätestavad normid olema selgesõnalised ja täpsed. Euroopa Kohus on väljendanud seisukohta, et direktiivi sätteid tuleb rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega, et oleks täidetud õiguskindlusest tulenevad nõuded, mille järgi juhul, kui selle direktiiviga luuakse õigusi üksikisikutele, oleks neil võimalik teada neile antud õiguste ulatust.[0006](#)

Kuigi HÕNTE § 28 lõike 6 järgi tuleb üldjuhul vältida otsest viidet direktiivi sättele, on see sama HÕNTE sätte järgi lubatav viitamine tehnilisele sättele, mida Eesti riik peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õiguselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik. Otsene viide direktiivi sättele ei ole muul juhul lubatud, sest normi adressaat ei pea ise hakkama sobitama direktiivi sätteid riigisisese seaduse teksti, sealjuures ei sõltu selle põhimõtte rakendumine normiadressaadi liigist ehk sellest, kas tegemist on majandus- ja kutsetegevuses osaleva isikuga või n-ö tavainimesega. Sisuliselt kehtivad direktiivi tehnilisele sättele viitamisel HÕNTE üldised viitamise põhimõtted, mille järgi peab viidatav säte sobituma viitavas teksti üksüheselt ning viidatava sätte taasesitamine ei ole õiguselguse seisukohalt otstarbekas.

3. HÕNTE § 18 lõike 2 järgi peavad Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning eelnõus neid üldjuhul enam ei määratleta. Ülevõtmisel ei tule lähtuda direktiivis kasutatud terminitest, vaid tuleb välja selgitada, mis oleks direktiivi eesmärki silmas pidades korrektsed riigisisese terminid. Kõnesolevas küsimuses on samuti kasulik tutvuda direktiivide eri keeleversioonidega.

Keerukamad on olukorrad, kus ka ELi määruses on kasutusel direktiivis määratletud sama termin, kuid riigisiseses seaduses kasutatakse sama asja tähistamiseks eri terminit või ei sobiks määruses ja direktiivis kasutatud termin riigisisese õiguse süsteemi. Sellisel juhul on igas olukorras sobivat juhust keeruline sõnastada ning normitehniline lahendus sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest.[0007](#)

4. Seaduseelnõu võib sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse **normitehnilise märkusena**. Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa pealkirja või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina. Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja(d), akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärke. Normitehnilises märkuses ei viidata ELi määrusele ega otsusele, kuna need ei saa oma olemuselt normitehnilise märkuse koosseisu kuuluda.
5. Juhindudes HÕNTE § 45 lõikest 2, tuleb **eelnõu seletuskirjale lisada direktiivi ülevõtmise kohta vastavustabel**. Soovitav on lisada seletuskirjale terviklik vastavustabel iga kord, kui Eesti õiguses muudetakse neid sätteid, millega on direktiivi üle võetud. See tagab ajakohase ja tervikliku ülevaate, milline riigisisene säte millist Euroopa Liidu direktiivi sätet üle võtab. Käsiraamatu alapeatükis [7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine](#) on täpsemalt selgitatud direktiivi ülevõtmisest Riigikantselei ja Euroopa Komisjoni teavitamisega seonduvat.

1

Täpsemalt ELi õigusakti [preambuli tähendusest](#).

0002

Euroopa Kohtu 16.07.2009 otsus, Euroopa Komisjon vs. Iirimaa, C427/07, ECLI:EU:C:2009:457, p 54 ja samas punktis viidatud teised otsused.

0003

Eriti nn sisuliste rikkumismenetluste puhul on tulnud ette olukordi, kus Eesti on komisjoni ametlikule kirjale vastates leidnud, et direktiiv on riigisisesse õigusesse korrektselt üle võetud, kuid hiljem põhjendatud arvamusele vastamise faasis nõustunud

suurema õigusselguse huvides kehtivat abstraktse sõnastusega õigusnormi muutma või täiendama. Sellise täiendamise käigus on osutunud teatud juhtudel vajalikuks, et rikkumismenetluse kohtumenetlusfaasi jõudmist vältida, direktiivi sätete sõnasõnaline ülevõtmine.

0004

Eelkõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa).

0005

Euroopa Kohtu 19.04.2007 otsus, UAB Profisa vs. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, C-63/06, EU:C:2007:233, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika.

0006

Euroopa Kohtu 16.07.2009 otsus, Euroopa Komisjon vs. Iirimaa, C427/07, ECLI:EU:C:2009:457, p 55 ja samas punktis viidatud teised otsused.

0007

Vt terminite kasutamisega seonduvat ka käsiraamatu alapeatükist [7.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine](#).

7.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine

Kui direktiivi ülevõtmisel soovitakse kehtestada **Euroopa Liidu õigusega võrreldes rangemad nõuded, kohustused või standardid**, on tegemist ülereguleerimisega ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamisega.¹

Rangemate nõuete kehtestamine ei ole keelatud, välja arvatud siis, kui direktiivi säte eeldab maksimumharmoneerimist. Liikmesriigil võib olla rangemate nõuete kehtestamiseks legitiimne põhjus, näiteks kui peetakse vajalikuks säilitada olemasolevad või kehtestada uued direktiivis ette nähtust rangemad sotsiaalsed või keskkonnakaitse normid. Kuna aga rangemad nõuded toovad sageli kaasa ka lisanduva koormuse ja kulud nii kodanikele, ettevõtetele kui ka avalikule sektorile, peavad need olema põhjendatud ning põhjendused otsustajatele ja avalikkusele kättesaadavad.

Põhjenduste esitamise nõue kehtib ka olukordades, kus on peetud vajalikuks kasutada või jätta kasutamata mõni direktiivis või muus ELi õigusaktis ette nähtud erand või on otsustatud hakata direktiivi ülevõtmise või määruse jõustumise kuupäevast varem rakendama.

Kuivõrd rangemate nõuete kehtestamise, erandi kasutamise või kasutamata jätmise ning varasema rakendamise puhul on tegemist kaalutusotsusega, tuleb eelnõule eelnevalt koostada VTK, välja arvatud juhul, kui õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti temale jäetud kaalutusruumi kasutamisel VTK mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada. VTK koostamine ei ole nõutav ka juhul, kui kaalutusruumi kasutamise viis on ilmselge.⁰⁰⁰²

Igal juhul peab nimetatud otsuseid selgelt eristama ja põhjendama ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas, täpsemalt selle sisu ja võrdleva analüüsi osas ning mõjude osas. Olukorrad, mis tuleb seletuskirjas nimetada, on muu hulgas järgmised:

- otsustatakse kehtestada uued lisanõuded, kohustused või standardid, mis on rakendatava ELi õigusakti nõuetest, kohustustest või standarditest rangemad;
- otsustatakse jätta kasutamata ELi õigusaktis ette nähtud erand, mis võimaldab kehtestada

- leebemad nõuded, kohustused või standardid;
- otsustatakse kasutada ELi õigusaktis ette nähtud erandit, mille tõttu peab kehtestama rangemad nõuded, kohustused või standardid;
- otsustatakse rakendada ELi õigusakti varem, kui ELi õigusaktis sätestatud kuupäev ette näeb.

Olenemata sellest, kas koostati VTK või mitte, peab eelnõu seletuskirja mõjude osas tõenduspõhiselt esitama selliste otsusteni viinud arutluskäigu ning nende otsuste positiivsed ja negatiivsed mõjud eri sihtrühmadele, sealhulgas kodanikele, ettevõtetele ja riigile lisanduvad või vähenevad kulud ja koormuse.

1

Ingliskeelne mõiste on *gold-plating*.

0002

Vt [ELi VTK vorm](#).

7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine

Kui direktiivi ülevõttev riigisisene õigusakt (ülevõtmiseks võib olla vajalik mitme õigusakti vastuvõtmine) on jõustunud, tuleb sellest teavitada Euroopa Komisjoni. Lisaks õigusaktide tekstidele tuleb vajaduse korral esitada komisjonile ka vastavustabel või selgitav dokument direktiivi ning ülevõtva õigusakti kohta (selgitavad seost direktiivi osade ja direktiivi ülevõtvate riigisiseste õigusaktide vastavate osade vahel) – seda kindlasti juhul, kui vastav nõue on esitatud direktiivi artiklis. Juhul kui selgitavate dokumentide esitamine on 2011. aasta poliitilise deklaratsiooni [1](#) alusel nimetatud direktiivi preambulis, ei ole komisjonile selgitavate dokumentide saatmine kohustuslik, kuid üldjuhul tuleks seda siiski teha. Teavitamine tähendab sisuliselt riigisisese õigusakti teksti ametlikku edastamist komisjonile. Teavitamise protseduuriks on komisjon loonud internetipõhise parooliga kaitstud andmebaasi (MNE) [0002](#), mille kaudu saavad liikmesriigid elektrooniliselt esitada kõikide direktiive ülevõtvate õigusaktide tekstid. **Ülevõtvast õigusaktist tuleb komisjoni teavitada direktiivis nimetatud tähtajaks**, vastasel juhul järeldeb komisjon, et direktiiv on üle võtmata ja/või on rikutud nn teavitamiskohustust ehk liikmesriigi kohustust teavitada komisjoni direktiivi ülevõtvatest meetmetest. Mõlemal juhul algatab komisjon rikkumismenetluse, vt käsiraamatu alapeatükki [8.2. Rikkumismenetlus](#).

Komisjonile esitatakse üldjuhul õigusaktide terviktekstid, mis on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Lisaks teavitatava õigusakti failile märgitakse teavitamise andmebaasi Riigi Teataja avaldamisviited, õigusakti pealkiri, jõustumise kuupäev ja unikaalne tunnus (eRT ID-kood).

Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi täidab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ministriumide esitatud andmete alusel. Andmed esitab Riigikantseleile ministriumi volitatud ametnik selleks loodud elektroonilise andmebaasi ([SEIRA](#)) kaudu. SEIRA andmebaasi sisestatakse viited kõikidele ELi direktiividele, neid ülevõtvatele Eesti õigusaktidele ja eelnõudele. Iga direktiivi kohta märgitakse ülevõtmise tähtaeg, ülevõtmise eest vastutav ministrium, direktiivi ülevõtmise staatus ning viide rikkumismenetlusele. SEIRA andmebaasi täiendatakse pidevalt, selles sisalduvate andmete alusel täidab Riigikantselei Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi MNE ja koostab aruandeid ELi koordinatsioonikogule, ministriumide kantsleritele ning Vabariigi Valitsusele. Aruanded edastatakse ka Riigikogule.

Ministriumi volitatud ametniku ülesanne on tagada, et viited kõikidele direktiivi ülevõtvatele Eesti õigusaktidele (ka kehtivatele, kui direktiiv ei vaja täiendavaid ülevõtmismeetmeid, kuna Eesti õigus on juba direktiiviga kooskõlas) oleksid lisatud SEIRA andmebaasi korrektselt ja õigel ajal. SEIRA ja teavitamise andmebaasi sujuva täitmise seisukohalt on tähtis, et ametnikud, kes ministriumis direktiive ülevõtvaid

õigusakte koostavad, teavitaksid neist esimesel võimalusel SEIRA andmebaasi täitmise eest vastutavat ametnikku. Puudulikud andmed võivad hiljem tingida rikkumismenetluse algatamise Euroopa Komisjoni poolt.

Täpsem teave ELi direktiivide ülevõtmise kohta on üleval Riigikantselei [koduleheküljel](#). Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste kohta koostab Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo ka iga-aastase ülevaate, mis on kättesaadav Välisministeeriumi [koduleheküljel](#).

1

Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 27.10.2011 ühine poliitiline deklaratsioon selgitavate dokumentide kohta, 2011/C 369/03 (ELT C 369, 17.12.2011, lk 15).

0002

[Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaas.](#)

7.5. Tehnilisest normist teavitamise protseduur

Kaupade vaba liikumise tagamiseks on Euroopa Liidus lepitud kokku tehniliste kaubandustöketõkete kõrvaldamine nii suures mahus kui võimalik. Selle kehtestamisel on kinnitatud vastav teavitamisprotseduur.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/1535/EL¹ seab liikmesriikidele kohustuse teavitada komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraati (DG GROW) kõigist riigisisestest õigusaktide eelnõudest, mis sisaldavad tehnilisi norme või nõuet infoühiskonna teenusele.⁰⁰⁰² Teavitamise eesmärk on anda komisjonile ja tema vahendusel teistele liikmesriikidele võimalus reageerida kavandatavatele normidele, mille kehtestamine selles liikmesriigis võib kahjustada teiste liikmesriikide huvisid kaupade vaba liikumise vallas. Tehniline norm direktiivi 2015/1535/EL tähenduses on õigusaktis sätestatud toote valmistamist, importi, turustamist või kasutamist reguleeriv nõue või nõue, sealhulgas vastav haldusnorm, mis on esitatud toote ohutuse, tarbija- või keskkonnakaitse tagamise eesmärgil ja mis mõjutab toote esma- või korduvkasutamist, toote töötlemise või utiliseerimise tingimusi. Teavitama ei pea riigisisesse õigusesse ülevõetavatest otseselt ELi õigusaktidest tulenevatest nõuetest. Teavitamise vajadus võib siiski tekkida, kui nt direktiivi ülevõtmisel kehtestatakse riigisisese õigusaktis piiravaid nõudeid, kui on ELi õigusaktides sätestatud, või kehtestatakse lisanõudeid, mis ei tulene ELi õigusaktidest. Vt ka käsiraamatu punkti [7.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatud rangemate nõuete kehtestamine](#).

Tehnilisest normist tuleb teavitada enne, kui õigusakti eelnõu riigisiselt vastu võetakse, st eelnõu staadiumis, kus saab veel teha olulisi muudatusi. Teavitamise kuupäevast alates **peatatakse eelnõu riigisisene menetlus kolmeks kuuks**, kuid Euroopa Komisjoni või teiste liikmesriikide avaldatavate üksikasjalike arvamuste korral võib ooteaeg pikeneda kuuest kuust pooleteise aastani. Riigisisese õigusloomes tuleb seega arvestada teavitatud eelnõu pikaldase menetlusajaga (seda on eriti tähtis silmas pidada direktiivide ülevõtmiseks kavandatud õigusaktide ettevalmistamisel). Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele⁰⁰⁰³ tähendavad direktiivi 2015/1535/EL artiklid 5 ja 6 seda, et teavitamata tehnilised normid on rakendamatud. Ka liikmesriikide turujärelevalveasutused ei saa niisuguste õigusaktide järgimist nõuda.

Eestis on tehnilisest normist teavitavaks asutuseks määratud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kelle vahendusel toimub teabe kahesuunaline liikumine. Eelnõu ettevalmistaja esitab eelnõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (e-posti aadressile el.teavitamine@mkm.ee), kes omakorda edastab selle kohe Euroopa Komisjonile. Võimalikud Euroopa Komisjonilt saabunud kommentaarid edastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ette valmistanud ministeeriumile, kes peab neid eelnõus arvesse võtma. Kui vastav õigusakt on Eestis vastu võetud, tuleb Euroopa Komisjonile saata ka

vastuvõetud õigusakt.

Tehnilisest normist teavitamise eesmärk on ettevõtjate turustusvõimaluste laiendamine ja turu planeerimise hõlbustamine, võimaldades neil olla kursis teiste liikmesriikide õigusaktidega.

1

Direktiiv on Eestis üle võetud [toote nõuetele vastavuse seadusega](#) ja VV määrusega „[Kavandatavast tehnilisest normist, infoühiskonna teenusele kehtestatavast nõudest ja teenuse osutamise nõudest teavitamise kord ning teavitamist koordineeriva asutuse määramine](#)“

0002

Rohkem infot leiab [Euroopa Komisjoni tehnilisest normist teavitamise lehel](#).

0003

Vt Euroopa Kohtu 30.04.1996 otsus, IA Security International SA vs. Signalson SA ja Securitel SPRL, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172.

8. Eesti osalemine Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetluses

Välisministri käskkirjaga on loodud ametkondadevaheline ekspertide töörühm, kes töötab välja seisukohad Euroopa Liidu Kohtu¹ ja EFTA kohtu menetlustes osalemiseks ning juhul, kui komisjon on Eesti suhtes algatanud menetluse ELi õigusest tuleneva kohustuse võimaliku rikkumise kohta. Töörühma tööd juhib ja koordineerib riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus, teda abistab Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo. Töörühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajad. Võimalus on kaasata ka Riigikogu ja teisi asjassepuutuvaid põhiseaduslikke institutsioone ning ametiasutusi ja vajaduse korral eksperte erasektorist.

1

Euroopa Liidu Kohus koosneb Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest (praegu on ainsa erikohtuna loodud Avaliku Teenistuse Kohus).

8.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes

8.1.1. Osalemine otsestes kaasustes

Otseste kaasuste puhul on hagiga pöördutud otse Euroopa Kohtusse või üldkohtusse (liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, tühistamishagi, tegevusetushagi, apellatsioonkaebus). Hagejateks võivad olla liikmesriigid, Euroopa Liidu institutsioonid ja ka eraisikud. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 kohaselt võivad hagemenetluses ja apellatsioonimenetluses menetlusse astuda ka teised liikmesriigid ja ELi institutsioonid.

Hageja või kostjana

Kui Eesti soovib vaidlustada mõnda Euroopa Liidu õigusakti, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, siis tuleb Eestil kahe kuu jooksul vastavalt kas õigusakti avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas (ELT) või teatavakstegemisest Eestile esitada hagi Euroopa Kohtusse või üldkohtusse. See tähtaeg ei ole

pikendatav. Hagi aluseks võib olla pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

Kui ministerium soovib hagi esitada, siis tuleb sellest teavitada Välisministeriumi ning põhjendada hagi esitamise vajalikkust. Hagi esitab kohtusekretärile adresseeritud kirjaliku avaldusega vastavalt Euroopa Kohtu või üldkohtu kodukorrale riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus.

Kui Eesti vastu on Euroopa Kohtusse hagi esitatud, edastatakse hagi Välisministeriumile ning samuti nagu hagi esitamise puhul, koordineerib Eesti vastuse esitamist kohtule Välisministerium.

Kohtusekretär avaldab teatise hagide kohta ELTs, täpsustades hagi alused ja hageja nõuded. Samal ajal edastatakse hagi vastaspoolele, kellel on kostja vastuse esitamiseks aega üks kuu. Hagejal on õigus esitada repliik ja kostjal oma vasturepliik, mida tuleb teha üldjuhul ühe kuu jooksul. Neid tähtaegu võib kohus poolte taotlusel pikendada.

Menetlusse astumine

Menetlusse astumise avalduse eesmärgiks võib olla vaid ühe poole nõuete toetamine. Menetlusse astumisel on kaks etappi:

1. Menetlusse astumise loa saamiseks tuleb avaldus esitada üldjuhul kuue nädala jooksul alates teatise avaldamisest ELTs. Avalduses tuleb näidata, mis on menetlusse astumise huvi ning kelle poolel menetlusse astutakse.
2. Kui menetlusse astumiseks antakse luba, esitab menetlusse astuv pool oma kirjalikud seisukohad. Kui menetlusse astumise avaldus esitatakse pärast menetlusse astumise tavapärase kuuenädalase tähtaja möödumist, kuid enne suulise menetluse avamise otsust, võib menetlusse astuja esitada oma märkused vaid suuliselt kohtuistungil ajal, juhul kui see aset leiab.

Töörühma liikmetele saadetakse ELT ilmumisel kokkuvõtte, mille põhjal asjaomased asutused saavad otsustada menetlusse astumise vajalikkuse üle. Üldjuhul astutakse menetlusse siis, kui kohtuasjaga analoogne situatsioon on tekkinud või selle tekkeks on potentsiaali ka Eestis. Samuti tasub menetlusse astumist kaaluda, kui tekkinud vaidlus puudutab mingit põhimõttelist küsimust ELi tasandil või on muul viisil tegu sellise vaidlusega, mis puudutab Eesti üldisi poliitilisi prioriteete.

Soovist menetlusse astuda tuleb Välisministeriumile teatada kahe nädala jooksul pärast ELT kokkuvõtte saamist, mille järel tehakse menetlusse astumise otsus koos teiste töörühma liikmete ja vajaduse korral muude asjaomaste isikutega. Otsestes kaasustes Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise¹.

1

Vt ELi asjade menetlemise juhise punkt 12. Seisukohad Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjades esitatakse valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks, kui:

- 1) kohtuasjas esitatakse seisukoht, mis ei ole kooskõlas riigisisese seadusega ja eeldaks seaduse muutmist;
- 2) riigisisene õigus ei reguleeri küsimust, mille kohta seisukoht esitatakse, riigisisene haldus- või kohtupraktika on ebaühtlane või kui vaidlusaluse ELi õigusakti kohta puudub ühtne riigisisene tõlgendus või
- 3) ministeriumid ei jõua seisukohas kokkuleppele.

8.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes

Eelotsusemenetluse puhul pöördub Euroopa Kohtu poole riigisisene kohus, kes peatab oma menetluse ning esitab küsimused ELi õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta. Seejärel tõlgib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse ELi ametlikesse keeltesse ning saadab kõikidele liikmesriikidele. Liikmesriikidel ja ELi institutsioonidel on kaks kuud aega esitada oma kirjalikud märkused eelotsusetaotluses esitatud küsimuste kohta. Kirjalike märkuste eesmärk on pakkuda välja vastused esitatud küsimustele, võimaldades seega kaitsta oma huve. Eelotsusemenetluste puhul ei pea liikmesriik arvamuse andmist põhjendama, samuti pole vaja selleks kohtult luba taotleda.

Kui kirjalik menetlus on lõppenud, saadetakse kõikidele menetlusosalistele poolte, menetluses osalenud liikmesriikidele ja institutsioonide saadetud kirjalikud märkused. Menetlusosalistel on kolm nädalat peale kirjaliku menetluse lõpetamist aega esitada taotlus suulise istungi toimumiseks. Kui keegi menetlusosalistest seda nõuab, siis suuline istung üldjuhul toimub. Suuline menetlus võimaldab selgitada ning kommenteerida kirjalikus menetluses esitatud nii enda kui ka teiste menetlusosaliste seisukohti, rõhutada olulisi aspekte ja esitada teatud juhtudel ka uusi argumente. Eelkõige võimaldab suuline menetlus menetlusosalistel reageerida teiste menetlusosaliste kirjalikes märkustes esitatud argumentidele.

Välisministeeriumis on eelotsuste haldamiseks loodud andmebaas, mille kaudu saadetakse Euroopa Kohtust tulevad eelotsusetaotlused (ja arvamused) töörühma liikmetele. Uue eelotsuse saabumisel on asjaomasel ametiasutusel esmalt seitse päeva aega hinnata, kas see taotlus on edastatud talle õigesti. Kui see nii on, siis tuleb ministeeriumil järgneva kahe nädala jooksul kujundada oma seisukoht, kas Eesti osalemine selles eelotsusemenetluses on vajalik, ning esitada see asjakohaste põhjendustega. Kuna kohtule seisukohtade esitamise lõplik tähtaeg on kaks kuud, siis on oluline kinni pidada seisukoha kujundamiseks antud tähtajast, sest hilise seisukoha esitamisel ei võta kohus liikmesriigi märkusi arvesse. Ka juhul, kui ministeerium leiab, et Eesti arvamuse andmine eelotsusemenetluses ei ole vajalik, tuleb sellest teavitada Välisministeeriumi ja seda otsust põhjendada. Eesti lõplik seisukoht töötatakse seejärel välja koostöös Välisministeeriumi ja teiste asjaomaste ametiasutustega ning esitatakse vajaduse korral valitsusele heakskiitmiseks. Eelkõige siis, kui kohtuasjas esitatav seisukoht ei ole kooskõlas riigisisese seadusega ja eeldaks selle muutmist või vaidlusaluse ELi õigusakti kohta puudub ühtne riigisisene tõlgendus, aga ka siis, kui ministeeriumid ei jõua seisukohas kokkuleppele.

Eestil tuleks muu hulgas oma arvamus eelotsusemenetluses esitada või kaaluda menetlusse astumist, kui eelotsust **küsitakse Eesti kohus**, sellel on selge **kokkupuude Eestiga** või tõstatatud **probleem on aktuaalne ka Eestis**, kui on võimalus, **et kohtu tõlgenduse tulemusena tuleb riigisisest korraldust ja/või õigusakte/rakenduspraktikat muuta** või see puudutab **Eesti üldisi poliitilisi prioriteete**.

Eelotsusemenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiseist.¹

1

Vt ELi asjade menetlemise juhise punkt 12.

8.1.3. Osalemine arvamuse andmise menetluses

Juhul kui liikmesriigil, Euroopa Parlamendil, nõukogul või komisjonil tekib kahtlus ELi veel sõlmimata rahvusvahelise lepingu kooskõla kohta aluslepingutega, on kõigil nimetatutel võimalik pöörduda selguse saamiseks Euroopa Kohtu poole. Selle menetluse tulemused vormistatakse Euroopa Kohtu arvamuse vormis, kuid sellele vaatamata, et tegemist on arvamusega, on ELil võimalik rahvusvaheline leping, mis Euroopa Kohtu hinnangul ei ole kooskõlas aluslepingutega, sõlmida vaid juhul, kui aluslepinguid eelnevalt muudetakse või vastupidi – muudetakse sõlmitavat lepingut. Arvamuse saamiseks pöördutakse Euroopa Kohtu poole ainult 2–3 korda aastas, kuid selle menetluse raames leiavad üldjuhul vastuse ELi õiguse

seisukohalt konstitutsioonilise tähendusega küsimused. Arvamuse andmise menetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise¹.

Arvamuse andmise menetluses osalemine on väga sarnane eelotsuse menetlusega.

1

Vt ELi asjade menetlemise juhise punkt 12.

8.2. Rikkumismenetlus

Komisjon võib alata liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse, kui komisjoni ei ole kas üldse või õigel ajal teavitatud direktiivi ülevõtmisest, või kui komisjon leiab, et riigisisene õigusakt ei vasta ELi õigusele või Eesti ei ole täitnud ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Rikkumismenetluse võib jagada kaheks, millest esimene on ELTLi artikli 258 ja teine ELTLi artikli 260 alusel algatatud menetlus. Nii esimeses kui ka teises rikkumismenetluse ringis on võimalikud eel- ja kohtumenetlus.

8.2.1. Rikkumismenetlusele eelnev dialoog EU Pilot

Enne rikkumismenetluse algatamist võib Euroopa Komisjon küsida liikmesriigilt teavet ELi õiguse ülevõtmise ja rakendamise kohta EU Pilot andmebaasi kaudu. See on Euroopa Komisjoni projekt, millega Eesti ühines 14. septembril 2010. a. Projekti eesmärk on kaebuste ja päringute kiirem ja tõhusam menetlemine ning ELi õiguse rikkumiste lahendamine võimalikult varases staadiumis. Tegemist ei ole veel rikkumismenetlusega, vaid rikkumismenetluse eelse dialoogiga liikmesriigi ja komisjoni vahel. EU Pilot andmebaasi kaudu edastab komisjon kodanike kaebusi, päringuid ja komisjoni enda küsimusi. Nendele vastamiseks antakse liikmesriigile aega kümme nädalat. Vastamine toimub EU Pilot andmebaasi kaudu. Juhul kui komisjon jääb liikmesriigi vastusega rahule, siis päring lõpetatakse. Kui komisjon jääb siiski arvamusele, et liikmesriigi tegevus ei ole kooskõlas ELi õigusega, võib ta alata rikkumismenetluse.

8.2.2. Rikkumismenetluse esimene ring

Komisjon algatab ELTLi artikli 258 alusel **rikkumismenetluse**, kui ta on arvamisel, et liikmesriik ei täida aluslepingutest tulenevat kohustust. Komisjoni algatatud rikkumismenetlus jaguneb eelmenetluseks ning kohtulikuks menetluseks.

Eelmenetlus

Eelmenetluse eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita ELi õigusest tulenevad kohustused ja teiselt poolt võimalus kaitsta end komisjoni esitatud väidete vastu. Eelmenetluse esimene etapp on komisjoni **ametlik kiri** (*letter of formal notice*), mis sisaldab ülevaadet komisjoni etteheitest ning üleskutset liikmesriigile anda selgitusi. Üldjuhul on liikmesriigil ametlikule kirjale vastamiseks ning selgituste esitamiseks aega kaks kuud.

Pärast liikmesriigi seisukohtade läbivaatamist võib järgneda komisjoni **põhjendatud arvamuse** (*reasoned opinion*) esitamine. Põhjendatud arvamuses kutsub komisjon liikmesriiki üles rikkumist kõrvaldama,

sätetades selleks üldjuhul kahekuulise tähtaja (põhjendatud arvamuse kättesaamisest alates).

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist või kui liikmesriik ja komisjon ei jõua rikkumise suhtes ühisele seisukohale, on komisjonil õigus esitada liikmesriigi vastu **hagi** Euroopa Kohtusse (*reference to the Court*).

Kui eelmenetluse käigus jõutakse mõlemaid pooli rahuldava tulemuseni ehk leitakse ühine seisukoht, siis rikkumismenetlus selles faasis ka lõpeb. Valdava enamiku seni Eesti vastu algatatud rikkumismenetluse asju on komisjon lõpetanud enne kohtumenetluse faasi jõudmist.

Kohtumenetlus

Lõpliku otsuse selle kohta, kas liikmesriik on ELi õigust rikkunud või mitte, teeb Euroopa Kohus.

ELTLi artikli 258 menetluses saab Euroopa Kohus tuvastada rikkumise olemasolu. Liikmesriigil lasub kohustus kohtuotsusega tuvastatud rikkumine kõrvaldada. Rikkumise kõrvaldamistähtaega kohus liikmesriigile ei sea. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb rikkumine aga kõrvaldada nii kiiresti kui võimalik.¹⁸¹

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on juba selles faasis võimalik, et **ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel** saab liikmesriigile määrata põhisumma (ühekordne) või karistusmaks (päevatrahv iga rikkumise jätkumise päeva eest) tasumise kohustuse, kui ta direktiivis sätestatud kuupäevaks ei täida seadusandlikus menetluses vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust.

Kriteeriumid, mida komisjon kasutab karistusmaks kindlaksmääramisel, on identsed nii teatistes, mis käsitleb ELTLi artikli 260 lõike 2 kohaldamist¹⁸², kui ka teatistes ELTLi artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta¹⁸³. Samuti kasutab samu kriteeriume oma väljakujunenud praktikas ka Euroopa Kohus. Põhimõtteliselt on nendeks hindamiskriteeriumideks rikkumise raskusaste, kestus ja vajadus tagada karistuse hoiatav mõju.¹⁸⁴ Rikkumise raskusaste sõltub asjassepuutuva liidu õigusnormi olulisusest ja selle täitmata jätmise tagajärgedest avalikele ja erahuvidele.¹⁸⁵ Euroopa Kohtul ei ole kohustust esitada karistusmaks arvutamise üksikasju.¹⁸⁶ Samuti võib ta summa suuruse määramisel tugineda *ex aequo et bono*¹⁸⁷ hinnangule kohtuasja asjaoludele.¹⁸⁸

Karistusmaks päevamäär arvutamiseks¹⁸⁹ korrutatakse baassumma kõigepealt raskuskoefitsiendiga ja kestuskoefitsiendiga ja seejärel liikmesriigi maksevõimet arvessevõtva teguriga *n*. Karistusmaks päevamäär arvutamise valem Eestile on seega $670 \times (1 \text{ kuni } 20) \times (1 \text{ kuni } 3) \times n (0,64)$. Alates kohtuotsusest iga hilinetud päeva eest määratava karistusmaks baassumma on Eestile 428,8 € päevas, mis korrutatakse raskuskoefitsiendiga 1–20 ja kestuskoefitsiendiga 1–3. Põhisumma on ühekordne maks, mis Eestile oleks minimaalselt 356 000 € (baasmäär on 220 €, mis korrutatakse raskuskoefitsiendiga 1–20 ja rikkumise kestuse päevade arvuga). Karistusmaks tasumise kohustus tekib, kui kohtuotsuse tegemise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Põhisumma võib määrata aga ka juhul, kui põhjendatud arvamusele vastamise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Trahvide vältimiseks tuleb direktiivid üle võtta õigel ajal, hiljemalt aga põhjendatud arvamusele vastamise tähtajaks.

ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel ei ole Euroopa Kohus veel ühtegi karistusmaks ja/või põhisummat määranud.¹⁹⁰ Seetõttu ei ole selge, milliseks hindab Euroopa Kohus iseenda kaalutusõigust selles küsimuses. Tulenevalt ELTLi artikli 260 lõike 3 teise lõigu sõnastusest on kohtu diskretsioon igal juhul piiratud summaga, mis „ei ületa komisjoni määratud summat“.

Valitsuskabineti 16. juuni 2011. a kokkuleppe kohaselt tuleb direktiivi ülevõtmise hilinemise eest Euroopa Liidu Kohtu poolt määratud trahv katta ülevõtmise eest vastutavate ministeeriumide eelarvest. Vabariigi Valitsus võib vähendada ministeeriumi eelarvest makstavat summat.



181 Vt Euroopa Kohtu 06.11.1985 otsus, Euroopa Komisjon vs. Itaalia, C-131/84, ECLI:EU:C:1985:447, p 7 ja Euroopa Kohtu 13.07.1988 otsus, Euroopa Komisjon vs. Prantsusmaa, C-169/87, ECLI:EU:C:1988:393, p 14.

182 Komisjoni 13.12.2005 teatis EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaldamise kohta, SEK (2005) 1658, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1461339005541&uri=CELEX:52005SC1658>

183 Komisjoni 11.11.2010 teatis ELTLi artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta, SEK (2010) 1371 (ELT 2011, C 12, lk 1).

184 Vt Euroopa Kohtu 04.07.2000 otsus, Euroopa Komisjon vs. Kreeka, C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 92; Euroopa Kohtu 12.07.2005 otsus, Euroopa Komisjon vs. Prantsusmaa, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 104 ja Euroopa Kohtu 25.06.2014 otsus, Euroopa Komisjon vs. Portugal, C-76/13, EU:C:2014:2029, punkt 73.

185 Vt Euroopa Komisjoni 13.12.2005 teatise punkt 16.

186 Vt kohtujurist Jääskineni 21.03.2013 ettepanek, Euroopa Kohtu kohtuasjas C241/11, Euroopa Komisjon vs. Tšehhi, EU:C:2013:181, punkt 43.

187 Ladina keeles heausksus, hea tahe, parimad kavatsused.

188 Vt nn *ex aequo et bono* hinnangu kohta Euroopa Kohtu 25.06.2014 otsust, Euroopa Komisjon versus Portugal, C76/13, EU:C:2014:2029, punktid 75 ja 76.

189 Euroopa Komisjoni 06.08.2015 teatis 2015/C 257/01, rikkumismenetlustes komisjoni poolt Euroopa Kohtule soovitatava põhisumma ja karistusmaks arutamiseks kasutatavate andmete ajakohastamine (ELT C 257, 06.08.2015, lk 1).

190 Käesoleva käsiraamatu avaldamise päeva seisuga.

8.2.3. Rikkumismenetluse teine ring

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist vaatamata Euroopa Kohtu otsusele, võib komisjon algatada uue rikkumismenetluse ringi ELTLi artikli 260 alusel. Menetluse esemeks on sellisel juhul Euroopa Kohtu otsuse järgimata jätmine.

Ka selles menetluses toimub esmalt eelmenetlus, kuid siin puudub põhjendatud arvamuse staadium. Komisjon võib seega hagi esitada juba pärast seda, kui on ametlikus kirjas andnud liikmesriigile võimaluse oma seisukohtade esitamiseks.

Teise rikkumismenetluse ringi kohtumenetluses on Euroopa Kohtul võimalus määrata liikmesriigile rahalised sanktsioonid põhisumma ja/või trahvi näol. Selleks peab Euroopa Kohus tuvastama, et liikmesriik ei ole tema eelnevat otsust täitnud.

Komisjon teeb Euroopa Kohtule rahaliste sanktsioonide määramise ettepaneku, lõpliku otsuse põhisumma ja/või trahvi suuruse kohta teeb Euroopa Kohus, kusjuures ELTLi artikli 260 menetluse puhul ei ole komisjoni ettepanekus sisalduv summa talle siduv ning kohtul on selles suhtes ulatuslik kaalutusõigus. Euroopa Kohus võib liikmesriigile ühel ajal määrata nii trahvi kui ka põhisumma. Karistusmaks ja/või põhisumma määramisel arvestab kohus juhtumi asjaolusid ning seda, et karistusmaks ja/või põhisumma oleks proportsionaalne nii rikkumisega kui ka liikmesriigi võimekusega seda maksta.¹⁹¹



191 Vt Euroopa Kohtu 04.06.2009 otsus, Euroopa Komisjon vs. Kreeka, C-109/08, ECLI:EU:C:2009:346, p 52 ja Euroopa Kohtu

8.2.4. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses

Kui Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus, koordineerib sellele vastamist Välisministeerium koostöös asjaomase ministeeriumi ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga. Välisministeerium edastab algatatud rikkumismenetluse eelmainitud asutustele ja annab asjaomasele ministeeriumile üldjuhul kolm nädalat aega vastuse koostamiseks. Vastuses tuleb esitada, millega ja kuidas asjaomane aluslepingu säte või ELi õigusakt on riigisisesele üle võetud/rakendatud ning kas Eesti nõustub komisjoni etteheidetega. Mittenõustumise korral tuleb alati esitada põhjendus. Seejärel analüüsib Välisministeerium esitatud infot, korraldab vajaduse korral kohtumisi ja koostab lõplikud seisukohad, mille esitab KOKi ja vajaduse korral valitsuse istungile. Rikkumismenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise¹⁹².

Rikkumismenetluse keerukusest ja mahukusest tulenevalt võib komisjonilt paluda ametlikule kirjale või põhjendatud arvamusele vastamise tähtaja pikendamist, kuid seejuures tuleb arvestada, et iga selline taotlus peab olema hoolikalt põhjendatud ning isegi sellisel juhul ei anna komisjon alati ajapikendust. Samuti võib vastuses paluda komisjoniga kohtumist, kui soovitakse komisjoniga arutada või talle selgitada teatavaid rikkumismenetlusega seotud asjaolusid või küsida komisjonilt lisaselgitusi tehtud etteheidete kohta. Kohtumise palumine on lihtsam ja tavapärasem ametliku kirja staadiumis. Kui asjaomane ministeerium soovib rikkumismenetluse kestel komisjonile lisainfot saata või komisjoniga kohtuda, peab see alati toimuma kooskõlastatult Välisministeeriumiga.



¹⁹² Vt ELi asjade menetlemise juhise p 12.

LISAD

LISA 1. Komisjoni peadirektoraadid (Directorates-General – DG) ja talitused ning komisjoni sees kasutatavad lühendid

Osakonnad (peadirektoraadid)	Departments (Directorates-General) and services	Lühend
Eelarve	Budget	BUDG
Energeetika	Energy	ENER
Eurostat	Eurostat	ESTAT
Finantsstabiilsus, finantsteenused ja kapitaliturud	Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union	FISMA

Haridus ja kultuur	Education and Culture	EAC
Humanitaarabi ja kodanikukaitse	Humanitarian Aid and Civil Protection	ECHO
Informaatika	Informatics	DIGIT
Kaubandus	Trade	TRADE
Keskkond	Environment	ENV
Kirjalik tõlge	Translation	DGT
Kliimameetmed	Climate Action	CLIMA
Konkurents	Competition	COMP
Liikuvus ja transport	Mobility and Transport	MOVE
Majandus- ja rahandusküsimused	Economic and Financial Affairs	ECFIN
Maksudus ja tolliliit	Taxation and Customs Union	TAXUD
Merendus- ja kalandusasjad	Maritime Affairs and Fisheries	MARE
Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimised	Neighborhood and Enlargement Negotiations	NEAR
Õigus- ja tarbijaküsimused	Justice and Consumers	JUST
Peasekretariaat	Secretariat-General	SG
Personalihaldus ja julgeolek	Human Resources and Security	HR
Põllumajandus ja maaelu areng	Agriculture and Rural Development	AGRI
Tööhõive, sotsiaalküsimused ja võrdsed võimalused	Employment, Social Affairs and Equal Opportunities	EMPL
Rahvusvaheline koostöö ja areng	International Cooperation and Development	DEVCO
Ränne ja siseasjad	Migration and Home Affairs	HOME
Regionaal- ja linnapoliitika	Regional and Urban Policy	REGIO
Sidevõrgud, sisu ja tehnoloogia	Communications Networks, Content and Technology	CNECT
Siseturg, tööstus, ettevõtlus ja VKEd	Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs	GROW
Suuline tõlge	Interpretation	SCIC
Teabevahetus	Communication	COMM
Teadusuuringud ja innovatsioon	Research and Innovation	RTD
Teadusuuringute Ühiskeskus	Joint Research Centre	JRC
Tervis ja toiduohutus	Health and Food Safety	SANTE
Tööhõive, sotsiaalküsimused ja sotsiaalne kaasatus	Employment, Social Affairs and Inclusion	EMPL
Välispoliitika vahendite talitus	Service for Foreign Policy Instruments	FPI
Talitused	Services	Lühend
Ajalooarhiivid	Historical Archives	

Euroopa Liidu Väljaannete Talitus	The Publications Office of the European Union (Publications Office)	OP
Euroopa Komisjoni andmekaitseametnik	European Commission Data Protection Officer	
Euroopa Pettustevastane Amet	European Anti-Fraud Office	OLAF
Euroopa Poliitilise Strateegia Keskus	European Political Strategy Centre	EPSC
Infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis	Office for Infrastructures and Logistics - Brussels	OIB
Infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis	Office for Infrastructures and Logistics - Luxembourg	OIL
Keskraamatukogu	Central Library	
Õigustalitus	Legal Service	SJ
Siseauditi talitus	Internal Audit Service	IAS
Individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet	Office For Administration And Payment Of Individual Entitlements	PMO

Euroopa Komisjoni osakondadest ja talitustest Euroopa Komisjoni ametlikul koduleheküljel
http://ec.europa.eu/about/ds_et.htm

LISA 2. Õiguslikud alused, kus Euroopa Parlament ja nõukogu on kaasseadusandjad

ELTL ¹⁹³ / EL lepingu (ELL) ¹⁹⁴ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 14	EÜ art 16	Põhimõtted ja tingimused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks
ELTL art 15	EÜ art 255	Institutsioonide dokumentidele ligipääsu üldpõhimõtted ja piirangud
ELTL art 16	EÜ art 286	Isikuandmete kaitse
ELTL art 18		Mittediskrimineerimine kodakondsuse alusel
ELTL art 19		Edendamismeetmete aluspõhimõtted võitlemiseks diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel
ELTL art 21	EÜ art 18	ELi kodanike vabalt liikumise ja elamisõiguse kasutamise hõlbustamiseks võetavad meetmed
ELL art 11 lg 4 + ELTL art 24	EÜ art 21	Kodanikualgatuse esitamise korra ja tingimuste määramine

ELTL art 33	EÜ art 135	Tollikoostöö tugevdamiseks võetavad meetmed
ELTL art 43 lg 2	EÜ art 37 lg 2	Ühise põllumajanduse turukorralduse ning muude ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalike sätete kehtestamine
ELTL art 46	EÜ art 40	Töötajate vaba liikumise sätete kohaldamine
ELTL art 48	EÜ art 42	Töötajate vaba liikumise tagamise meetmed sotsiaalkindlustuse valdkonnas
ELTL art 50	EÜ art 44	Asutamisõiguse sätete kohaldamine
ELTL art 53	EÜ art 47	Diplomite ja kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine
ELTL art 56	EÜ art 49	Teenuste osutamise vabaduse piirangute keelamine kolmanda riigi kodanike suhtes
ELTL art 59	EÜ art 52	Teenuste liberaliseerimine
ELTL art 64	EÜ art 57	Kapitali vaba liikumine liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel
ELTL art 75	EÜ art 60	Meetmed terrorismi ja sellega seotud tegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta
ELTL art 77	EÜ art 62	Meetmed viisapoliitika, piirikontrolli, integreeritud piirivalvesüsteemi kehtestamiseks
ELTL art 78	EÜ art-d 63 ja 67	Meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta
ELTL art 79 lg 2	EÜ art-d 63 ja 67	Meetmed Euroopa ühise sisserändepoliitika kohta
ELTL art 81	EÜ art 65	Õigusalase koostöö meetmed tsiviilasjades
ELTL art 82	EL art 31 lg 1	Õigusalase koostöö meetmed kriminaalasjades
ELTL art 83	EL art 31 lg 1	Miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul
ELTL art 84	-	Meetmed liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal
ELTL art 85	EL art 31 lg 1	Eurojusti struktuuri, toimimismehhanismide, tegevusvaldkondade ja ülesannete määramine
ELTL art 87	EL art 30 lg 1	Meetmed seoses liikmesriikide pädevate asutuste, sh politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahelise politseikoostööga
ELTL art 88	EL art 30 lg 2	Europoli struktuuri, toimimismehhanismide, tegevusvaldkondade ja ülesannete määramine
ELTL art 91	EÜ art 71	Meetmed ühise transpordipoliitika rakendamiseks
ELTL art 100	EÜ art 80	Sätted mere- ja lennutranspordi kohta
ELTL art 114	EÜ art 95	Siseturu rajamise ja toimimise tagamise meetmed nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks
ELTL art 116	EÜ art 96	Direktiivid, et kõrvaldada liikmesriikide õigus- ja haldusnormide erinevusest tulenev konkurentsitingimuste kahjustamine ühisturus
ELTL art 118	-	Meetmed selleks, et luua intellektuaalomandi õigused, mis tagaksid intellektuaalomandi kaitse liidus

ELTL art 121 lg 6	EÜ art 99 lg 5	Meetmed liikmesriikide majanduspoliitika mitmepoolse järelevalve menetluse kohta
ELTL art 129 lg 3	EÜ art 107 lg 5	EKPS ja EKP põhikirja artiklite muutmine
ELTL art 133	EÜ art 123 lg 4	Meetmed euro kasutamiseks ühisrahana
ELTL art 149	EÜ art 129	Stimuleerivad meetmed riikidevahelise tööhõivealase koostöö soodustamiseks ning nende tööhõivealase tegevuse toetamiseks
ELTL art 153	EÜ art 137	Sotsiaalpoliitika – töötajate kaitse miinimumnõuded
ELTL art 157	EÜ art 141	Meetmed meeste ja naiste võrdse kohtlemise tagamiseks
ELTL art 164	EÜ art 148	Euroopa Sotsiaalfondi rakendusmäärused
ELTL art 165	EÜ art 149	Haridus, noored, sport – stimuleerivad meetmed
ELTL art 166	EÜ art 150	Kutseõppepoliitikat toetavad meetmed
ELTL art 167	EÜ art 151	Stimuleerivad meetmed kultuuri valdkonnas
ELTL art 168	EÜ art 152	Rahvatervist stimuleerivad meetmed; kvaliteedinõuded inimorganitele ja verele; veterinaaria ja fütosanitaarala meetmed; ravimite ja meditsiiniseadmete kvaliteedinõuded
ELTL art 169	EÜ art 153	Tarbijakaitse
ELTL art 171	EÜ art 155	Suunised üleeuroopaliste võrkude projektideks
ELTL art 173	EÜ art 157	Tööstuspoliitikat toetavad meetmed
ELTL art 175	EÜ art 159	Struktuurifondide välised erimeetmed
ELTL art 177	EÜ art 161	Struktuurifondide ülesannete, eesmärkide ja ülesehituse kindlaksmääramine
ELTL art 178	EÜ art 162	Euroopa Regionaalarengu Fondi rakendusmäärused
ELTL art 182, 183, 184, 185	EÜ art-d 166, kuid lg 5 on uus, 167, 168, 169	Mitmeaastane raamprogramm ja meetmed Euroopa teadusruumi rajamiseks
ELTL art 189	-	Meetmed Euroopa kosmosepoliitikaga seotud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamiseks
ELTL art 192	EÜ art 175	Meetmed liidu keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 194	-	Meetmed liidu energiapolitikaga seotud eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 195	-	Meetmed liikmesriikide meetmete täiendamiseks turismisektoriga seotud eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 196	-	Kodanikukaitse meetmed liikmesriikidevahelise koostöö edendamiseks, et tõhustada loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamiseks ja nende kaitsmiseks loodud süsteeme
ELTL art 197	-	Halduskoostöö meetmed
ELTL art 207 lg 2	EÜ art 133	Meetmed, millega määratakse ühise kaubanduspoliitika rakendamise raamistik

ELTL art 209 ELTL art 212 lg 2	EÜ art 179 EÜ art 181a lg 2	Meetmed arengukoostöö poliitika teostamiseks Majandus-, finants- ja tehniline koostöö kolmandate riikidega
ELTL art 214 lg 3	-	Meetmed, millega määratakse kindlaks humanitaarabioperatsioonide elluviimise raamistik
ELTL art 224	EÜ art 191 lg 2	Euroopa tasandi erakondade reguleerimise eeskirjad
ELTL art 257	EÜ art 225a	Erikohtute moodustamine üldkohtu juurde
ELTL art 281	EÜ art 245	Muudatuste tegemine Euroopa Liidu Kohtu põhikirjas
ELTL art 291	-	Eeskirjad komisjoni rakendamisevolituste üle liikmesriikide poolt läbiviidava kontrolli mehhanismide kohta
ELTL art 298	-	Euroopa halduskorralduse personalieeskirjad ja teenistustingimused
ELTL art 322 lg 1	EÜ art 279 lg 1	Finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord ja eeskirjad finantshalduses osalejatele
ELTL art 325	EÜ art 280	Meetmed pettustevastaseks võitluseks
ELTL art 336	EÜ art 283	Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad ning ametnike ja liidu muude teenistujate teenistustingimused
ELTL art 338	EÜ art 285	Meetmed statistika koostamiseks



193 Euroopa Liidu toimimise leping

194 Euroopa Liidu leping

LISA 3. Euroopa Liidu ametite nimekiri

Detsentraliseeritud ametid

Euroopa Liidu ametite otsing ELi ametlikul koduleheküljel http://europa.eu/about-eu/agencies/index_et.htm

Lühend	Nimi	Nimi (ingl)	Asukoht, asutamisaasta seisuga veebr. 2016	Vastutav ametiasutus Eestis
EUROFOUND	Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions	Dublin, 1975	SOM
ACER	Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet	Agency for the Cooperation of Energy Regulators	Ljubljana, 2012	MKM

BEREC	Elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud ameti büroo	The Office of the Body of European Regulators for Electronic Communications	Riia, 2010	MKM
GSA	Euroopa globaalse navigatsioonisatelliitidesüsteemi (GNSS)Agentuur(GSA)	European GNSS Agency (GSA)	Praha, 2004	MKM
ECHA	Euroopa Kemikaalide Amet	European Chemicals Agency	Helsingi, 2007	SOM
EEA	Euroopa Keskkonnaamet	European Environment Agency	Kopenhaagen, 1994	KEM
ETF	Euroopa Koolitusfond	European Training Foundation	Torino, 1995	HTM
CEDEFOP	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus	European Centre for the Development of Vocational Training	Thessaloniki, 1975	HTM
EASA	Euroopa Lennundusohutusamet	European Aviation Safety Agency	Köln, 2002/2003	MKM
EASO	Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet	European Asylum Support Office	Malta, 2011	SiM
CdT	Euroopa Liidu Asutuste Tõlkekeskus	Translation Centre for the Bodies of the European Union	Luksemburg, 1994/1995	JUM
FRA	Euroopa Põhiõiguste Amet	European Union Agency for Fundamental Rights	Viin, 2007	VM
FRONTEX	Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostööjuhtimise Euroopa agentuur	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU	Varssavi, 2007	SIM
		European		

EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve	Banking Authority	London, 2011	RaM
EMSA	Euroopa Meresõiduohutuse Amet	European Maritime Safety Agency	Lissabon, 2002/2003	MKM
EMCDDA	Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction	Lissabon, 1994/1995	SOM
ERA	Euroopa Raudteeagentuur	European Railway Agency	Lille/Valenciennes, 2002/2003	MKM
EMA	Euroopa Ravimiamet	European Medicines Agency	London, 1993/1995	SOM
EIGE	Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut	European Institute for Gender Equality	Vilnius, 2006	SOM
EFSA	Euroopa Toiduohutusamet	European Food Safety Authority	Parma, 2002/2003	PÕM
EU-OSHA	Euroopa Tööohutuse ja Töetervishoiu Agentuur	European Agency for Safety and Health at Work	Bilbao, 1995	SOM
ENISA	Euroopa Liidu Võrgu- ja Infoturbeamet	European Union Agency for Network and Information Security	Kreeka, 2003	MKM
ESMA	Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve	European Securities and Markets Authority	Pariis, 2011	RaM
ECDC	Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus	European Centre for Disease Prevention and Control	Rootsi, 2005	SOM
OHIM	Siseturu Ühtlustamise Amet (kaubamärgid ja tööstusdisainilahendused)	Office for Harmonization in the Internal Market	Alicante, 1994	JuM
CFCA	Euroopa Kalanduskontrolli Amet	European Fisheries Control Agency	Hispaania, 2005	KEM
CPVO	Ühenduse Sordiamet	Community Plant Variety Office	Angers, 1995	PÕM
	Euroopa Liidu	The European		

EUROJUST	ÕigusalaseKoostöö Üksus	Union's Judicial Cooperation Unit	Haag, 2002	JUM
EUROPOL	Euroopa Politseiamet	European Police Office	Haag, 1999	SIM
eu-LISA	Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet	European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice	Tallinn, 2011	SIM
CEPOL	Euroopa Politseikolledž	European Police College	Budapest, 2000/2003	SIM
EIOPA	Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve	European Insurance and Occupational Pensions Authority	Frankfurt am Main, 2010	SoM
SRB	Ühtne Kriisilahendusnõukogu	Single Resolution Board	Brüssel, 2015 (käivitamisetaapis)	RaM
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut	European Institute of Innovation & Technology	Budapest, 2008	HTM
EPPO	Euroopa Prokuratuur	European Public Prosecutor's Office	loomisel	JuM

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika ametid

EUSC	Euroopa Satelliidikeskus	European Union Satellite Centre	Madrid, 2001	KAM
ISS	Euroopa Julgeoleku-uuringute Instituut	European Institute for Security Studies	Pariis, 2001	VÄM
EDA	Euroopa Kaitseagentuur	European Defence Agency	Brüssel, 2004	KAM

LISA 4. Käsiraamatus sisalduvad peamised lühendid

AEEL	Eesti alaline esindus ELi juures
AGRI	Põllumajanduse peadirektooraat
AGRI-FISH	Põllumajandus- ja kalandusnõukogu
AOB	Muud küsimused
AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bulgaaria
BUDG	Eelarve peadirektooraat
C	Euroopa Liidu Nõukogu
CAG	Üldasjade nõukogu (pr)
CdR	Regioonide Komitee
CdT	ELi asutuste tõlkekeskus
CE	Euroopa Nõukogu
CE	Euroopa Komisjon
CEDEFOP	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus
CEPOL	Euroopa Politseikolledž
CFCA	Euroopa Kalanduskontrolli Amet
CH	Šveits
CION	Euroopa Komisjon
CLS	Nõukogu õigusteenistus
CN	Euroopa Liidu Nõukogu
CN JUR	Nõukogu õigusteenistus
CN SEC	Nõukogu sekretariaat
COM	Euroopa Komisjon
COMP	Konkurentsipoliitika peadirektooraat
COMPET	Konkurentsivõime nõukogu
COR1	Alaliste esindajate komitee (I)
COR2	Alaliste esindajate komitee (II)
Coreper	Alaliste esindajate komitee
COSAC	ELi parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents
CPVO	Ühenduse Sordiamet
CR	Horvaatia
CS	Nõukogu sekretariaat
CZ	Tšehhi Vabariik

CY	Küpros
DE	Saksamaa
DEV	Arengukoostöö peadirektoraat
DG	Peadirektoraat
DGT	Tõlketeenistus
DIGIT	Komisjoni informaatika peadirektoraat
DK	Taani
EAC	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat
EASA	Euroopa Lennundusohutusamet
EC	Euroopa Ühendus
ECA	Euroopa Kontrollikoda
ECHA	Euroopa Kemikaalide Amet
ECB	Euroopa Keskpank
ECDC	Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus
ECFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat
ECHO	Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat
ECJ	Euroopa Kohus
ECOFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu
EESC	Majandus- ja Sotsiaalkomitee
ECSC	Euroopa Sõe- ja Teraseühendus
EDA	Euroopa Kaitseagentuur
EDPS	Euroopa andmekaitseinspektor
EE	Eesti
EEA	Euroopa Majanduspiirkond
EEA	Euroopa Keskkonnaamet
EEC	Euroopa Majandusühendus
EFC	Majandus- ja rahanduskomitee
EFSA	Euroopa Toiduohutusamet
EFTA	Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon
EIB	Euroopa Investeeringuspank
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut
EJC	Hariduse, noorte ja kultuuri nõukogu
ELARG	Laienemise peadirektoraat
ELAK	Riigikogu ELi asjade komisjon
ELO	Välisministeeriumi Euroopa Liidu osakond

ELS	Riigikantselei ELi sekretariaat
ELT	Euroopa Liidu Teataja
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
ELPOL	Euroopa Liidu poliitika raamdokument
EMCDDA	Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus
EMEA	Euroopa Ravimiamet
EMPL	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektooraat
EMSA	Euroopa Meresõiduohutuse Amet
EMÜ	Euroopa Majandusühendus
ENISA	Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet
ENTR	Ettevõtluse ja tööstuse peadirektooraat
ENV	Keskkonna peadirektooraat
ENVIR	Keskkonnanõukogu
EO	Euroopa ombudsman
EP	Euroopa Parlament
EPC	Majanduspoliitika komitee
EPPO	Euroopa Prokuratuur
EPSCO	Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu
EPSO	Euroopa Personalivaliku Amet
ERA	Euroopa Raudteeagentuur
ES	Hispaania
ESTAT	Euroopa Statistikaamet
ESTÜ	Euroopa Sõe- ja Teraseühendus
ETF	Euroopa Koolitusfond
EU	Euroopa Liit
EU-OSHA	Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur
EURATOM	Euroopa Aatomienergia Ühendus
EUROFOUND	Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond
EUROJUST	Euroopa Õiguslase Koostöö Üksus
EUROSTAT	Euroopa Liidu Statistikaamet
FAC	Välisasjade nõukogu
FI	Soome
FL	Liechtenstein
FR	Prantsusmaa
FRA	ELi Põhiõiguste Amet

FRONTEX	ELi liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa Agentuur
GAC	Üldasjade nõukogu
GB	Suurbritannia (Ühendkuningriik)
GR	Kreeka
HU	Ungari
HÖNTE	Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri
IAS	Komisjoni siseauditi talitus
IE	Iiri Vabariik
IS	Island
ISS	Euroopa Julgeoleku-uuringute Instituut
IT	Itaalia
JAI	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu (pr)
JHA	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu
JLS	Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat
JRC	Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus
KHE	Kvalifitseeritud häälteenamus
KOM	Euroopa Komisjon
LHE	Lihthäälteenamus
LR	Liikmesriik
LS	Komisjoni õigusteenistus
LT	Leedu
LU	Luksemburg
LV	Läti
MARKT	Siseturu ja teenuste peadirektoraat
MEP	Euroopa Parlamendi liige
MS	Liikmesriik
MT	Malta
NL	Madalmaad (Holland)
NMS	Uued liikmesriigid
NO	Norra
OHIM	Siseturu Ühtlustamise Amet
OJ	Euroopa Liidu Teataja
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
OPOCE	Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
PermRep	Liikmesriigi alaline esindus ELi juures

PL	Poola
PRES	ELi eesistujariik
PRESS	Komisjoni pressiteenistus
PSC	Poliitika- ja julgeolekukomitee
PT	Portugal
QMV	Kvalifitseeritud häälteenamus
REGIO	Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat
RELEX	Välissuhete peadirektoraat
RO	Rumeenia
RTD	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat
SANCO	Tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat
SCA	Põllumajanduse erikomitee
SCIC	Suulise tõlke peadirektoraat
SE	Rootsi
SG	Komisjoni peasekretariaat
SGP	Stabiilsuse ja kasvu pakt
SI	Sloveenia
SJ	Komisjoni õigusteenistus
SK	Slovakkia
SL	Sloveenia
TAXUD	Maksuduse ja tolliliidu peadirektoraat
TEU	Euroopa Liidu leping (Maastrichti leping)
TR	Türgi
TRADE	Kaubanduse peadirektoraat
TTE	Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu
UK	Ühendkuningriik (Suurbritannia)
VTK	väljatöötamiskavatsus
WG	Töörühm
WP	Töörühm
ÜH	Ühehäälsus

Riikide ja osa institutsioonide nimelühendid on lisaks eraldi välja toodud käsiraamatu alapeatükis [4.5. Aruannete koostamine](#). ELi ametite nimelühendid on toodud [lisas 3](#) olevas tabelis.

Autorid

Käsiraamatu (2016) toimetamisel ja uute osade kirjutamisel osalesid:

Age Inkinen (koostaja ja toimetaja), Kadri Elias, Kristi Kraavi-Käerdi, Kati Roostar, Edit Kubinyi, Merili Kriisa, Katrin Juhandi, Ele Raik, Marika Linntam, Karmen Vilms, Margit Juhkam, Kärt Salumaa, Helen Uustalu, Helena Braun, Külli Kapper, Kristi Värk, Karin Mikk, Margus Särglepp, Algis Kokka, Villu Varjas, Kristina Liik, Päivi-Marjaana Tampere, Tiina Urm, Meelis Laube, Anu Peljo, Uku Särekanno, Olev Aarma, Karl Stern, Krista Kanter, Soile Sild ja Eike Pensa. Keelelise kontrolli tegi Piret Grigorjeva.

Käsiraamatu teise trüki (2009) toimetamisel ja uute osade kirjutamisel osalesid:

ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid	Marika Linntam, Kati Kiisverk, Klen Jäärats, Keit Parts, Margot Endjärv, Terje Raadik, Märt Hiietamm
ELi õigusloome	Kadri Elias, Marika Linntam
Eesti seisukohtade kujundamine	Juhan Lepassaar, Olev Aarma
ELi otsustusprotsessis osalemine	Gert Antsu, Klen Jäärats, Sirje Sepp, Märt Hiietamm, Helen Ennok, Jaanus Heinsar
Dokumendihaldus	Tuuliki Tamberg, Marju Müürisepp, Kati Kiisverk
Suhtlus meediaga	Villu Känd, Marika Post
ELi õigusaktide rakendamine	Karin Mikk, Karl Stern
Eesti seisukohtade väljatöötamine Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes	Lembit Uibo, Nele Polli, Marika Linntam

Käsiraamatu esimese trüki (2005) koostajad: Ülle Hanson, Juhan Lepassaar

Käsiraamatu esimese trüki autorid:

1. ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid	
1.1. Ministrite nõukogu	Kristel Keerma Ete Noor Sirje Sepp
1.2. Euroopa Komisjon	Maria Koidu Juhan Lepassaar
1.3. Euroopa Parlament	Juhan Lepassaar
1.4. Muud institutsioonid	Juhan Lepassaar
2. ELi õigusloome	Anneli Külaots
3. Eesti seisukohtade kujundamine	
3.1. ELi küsimuste siseriiklik koordineerimine	Juhan Lepassaar
3.2. Seisukohtade kujundamine	Evelin Kuuse Juhan Lepassaar
3.3. Juhise koostamine	Tanel Sepp
3.4. Dokumendihaldus	Uku Särekanno
4. ELi õigusaktide rakendamine	

4.1. Direktiivide ülevõtmine	Karmen Vilms
4.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	Uku Särekanno Juhan Lepassaar
5. Praktilised nõuanded	
5.1. Terminid nõukogu päevakorras	Sirje Sepp
5.2. Reservatsioonid	Sirje Sepp
5.3. Eesti seisukohtade kaitsmine: Kuidas? Kus? Millal?	Sirje Sepp Margus Rahuoja
5.4. Suhted meediaga	Ehtel Halliste