Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine

Ideaalis kujundatakse seisukoht ELi asja (EL asi defineeritud **EL asjade menetlemise juhise** punktis 2) 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 (EL asjade menetlemise juhis punkt 2).

Seletuskirja koostamine

Nii KOKile kui ka valitsusele otsustamiseks esitatavatates ELi asjades tuleb koostada seletuskiri (vt täpsemalt EL asjade menetlemise juhise punktid 17 ja 29 ning erisused konsultatsioonidokumentide ja ELi kohtuasjade kohta).

SISSEJUHATUS

Seletuskirja sissejuhatuse osas kirjeldatakse kokkuvõtlikult kavandatava õigusakti või muudatuse sisu ja põhjendatakse selle vajalikkust:

- ✓ esitatakse ELi asja eesmärk ja hinnatakse, kas ELi õigusaktiga lahendatav probleem on Euroopas ja Eestis aktuaalne ning kavandatud eesmärk muudatuste kaudu saavutatav;
- ✓ märgitakse ELi asja vastuvõtmise ELi õigusest tulenev õiguslik alus ja vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus nõukogus, subsidiaarsustähtaeg ja algatuse ELi institutsioonides menetlemise kord ja ajakava;
- ✓ ELi rahvusvaheliste lepingute puhul nimetatakse, kas kavandatav leping on ELi ainupädevuses või liikmesriikidega jagatud pädevuses (nn segaleping) (EL asjade menetlemis juhises sisalduvad välislepingute kohta eraldi punktid 10-15);
- ✓ esitatakse seisukohtade ja seletuskirja koostaja(te), sealhulgas seisukohtade koostamises või kujundamises osalenud asekantsleri andmed.

EUROOPA LIIDU ASJA SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Seletuskirja ELi asja sisu ja võrdleva analüüsi osas:

- ✓ selgitatakse ELi asja sisu sätete või peatükkide kaupa (lähtudes juhise menetlusökonoomia põhimõttest);

- ✓ 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.

Soovitatav 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.

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 riigisisesel 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 seisukohtade kujundamise ja läbirääkimisprotsessi käigus piisavalt tähelepanu pööratud:

- ✓ kuna Eestis võib põhiõigusi piirata vaid seadusega (Riigikogu pädevus), siis tuleb ka EL asjade puhul seletuskirjas selgelt välja tuua, kui mõni eelnõus toodud meede mõjutab Eestis põhiõiguste kaitset.

- ✓ lisaks tuleks hinnata, kas EL õigusakti eelnõu muudab Eestis põhiseaduslike institutsioonide ülesehitust ja toimimisloogikat ja kas põhiseadus seda võimaldab.

- ✓ välja tuleks tuua EL õigusakti eelnõu meetmed, mis tingivad Eesti riigielu korralduses põhimõttelist laadi muutused.

- ✓ 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.

EUROOPA LIIDU ASJA VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

Seletuskirjas esitatakse kokkuvõtlik analüüs ELi asja vastavuse kohta ELi pädevuste teostamise reeglite kolmikule (ELL art 5) (EL asjade menetlemise juhised punkt 24).

Pädevuse andmise põhimõte (ELL lepingu art 5 lg 2) – kas pädevus on ELile antud?

- ✓ Kas EL asjale tuleneb pädevus EL aluslepingutest?

- ✓ Kas EL asja õiguslik alus on kohane?

- ✓ Kas EL asi kuulub EL ainu-, jagatud või täiendava (koordineeriva) pädevuse valdkonda.

Subsidiaarsuse põhimõte (ELL art 5 lg 3) – kes peaks jagatud pädevuse valdkonnas pädevust teostama?

- ✓ Kas EL asja eesmärgid on osaliselt või täielikult saavutatavad liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega.

- ✓ Kui EL asjaga taotletavad eesmärgid ei ole piisavalt saavutatavad liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega, siis kas need on oma ulatuse või toime tõttu paremini saavutatavad EL tasandil.

Proportsionaalsuse põhimõte (ELL art 5 lg 4) – kuidas pädevust kasutatakse? Kas EL asi on EL aluslepingute eesmärkide saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas?

- ✓ Analüüsitakse ja hinnatakse, kas EL asjaga kavandatavad meetmed on selles taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ehk aitavad kaasa õiguspärase eesmärgi saavutamisele.

- ✓ Analüüsitakse ja hinnatakse, kas EL asjaga kavandatavad meetmed on vajalikud ehk kas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ei ole samavõrd tõhusat, kuid vähem õigussubjektide õigusi riivavat meedet, ja valitud on kõige vähem piiravam meede;

- ✓ Kaalutakse eesmärgi saavutamise vajadust ja sekkumise intensiivsust ning otsustatakse, kas eesmärgi saavutamise vajadus kaalub üles kavandatavad piirangud.

- ✓ 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.

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 käsitlenud või mille kohta hinnangud lahknevad;
4. milline on ELi asja rakendamise kulu riigieelarvele.

Mõjude analüüsi tulemuste põhjal kujundatakse Eesti seisukohad. Selleks, et see oleks võimalik, ei tohi mõjude analüüsis kajastada Eestis mõjutatud isikuid ühekülgselt, vaid vaadata tuleb eri huvide paletti tervikuna ning leida Eesti seisukohtade jaoks eri huvisid arvestav tasakaalustatud lahendus. Ideaalis 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 (vastavalt "**Mõjude hindamise metoodikale**" ja hiljem vajadusel põhjalik mõjuanalüüs) raames tuua esile olulisemad Eestis avalduvad mõjud ja 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 rakendumisel Eestile tekkivaid mõjusid. Analüüsi koostamisel tuleb toetuda 2021. a heaks kiidetud „**Mõjude hindamise metoodikale**“ (vt metoodikas lähemalt „Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades“ ning „Mõjude hindamise etapid“), 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 ministeeriumid, ettevõtjad ja vabaühendused, lähtudes Vabariigi Valitsuses 29. detsembril 2011. a kinnitatud „**Kaasamise heast tavast**“. Praktilist abi kaasamise läbiviimiseks saab „**EL asja kaasamise teekaardist**“ ja sellele lisatud näidetest. Varajane kaasamine ja kaasatavate seisukohtade arvestamine tagab mõjude analüüsi usaldusväärsuse ja laia kandepinna ning aitab vältida võimalikke ebakõlasid ELi asja hilisemal rakendamisel.

Äärmiselt tähtis on hinnata EL õigusakti mõju riigieelarvele. Hinnata tuleks realistlikult nii uute ülesannete lisandumisega seotud kulusid, personalikulusid, kui uute IT lahenduste väljatöötamise ja käigushoidmisega seotud kulusid. Alati tuleb välja tuua, kas uusi kulusid asutakse taotlema riigieelarvest riigieelarve kujundamise protsessis, taotletakse vahendeid ELi eelarvest või leitakse vajalikud vahendid ministeeriumi eelarve seest. Väikese avaliku haldusega riigina peame hoolikalt jälgima, et kulud ei kasvaks üle pea ning eelistama seisukohtades säästlikke ja kuluefektiivseid lahendusi. Selle analüüsi tulemus peaks peegelduma ka seisukohtades.

VALITSUSE SEISUKOHA SELGITUS

Valitsuse seisukoha selgituse osas esitatakse seletuskirjas valitsuse seisukoht ELi asja kohta koos selgituste 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. 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.

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 rakendama hakata kõik riigisisesed asutused, mitte ainult seisukohta välja töötav ministeerium.

Kui eelnõus sätestatud rakendustähtaeg ei ole riigisiseselt 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.

ARVAMUSE SAAMINE JA KOOSKÕLASTAMINE

Seletuskirja osas „Arvamuse saamine ja kooskõlastamine“ nimetatakse:

1. kellele oli ELi asi arvamuse saamiseks või kooskõlastamiseks esitatud – asjassepuutuvatele ministeeriumidele, 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“ ja EL asjade menetlemise juhistele lisatud kaasamise teekaardist EL asjades. 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 muutmisettepanekud 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 juhatusele ja Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmetele ja Eestist nimetatud Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetele. Ministeeriumid esitavad seisukohad teadmiseks ka seisukohtade kujundamisel osalenud huvirühmadele (vt EL asjade menetlemise juhis punkt 20, erandiks on nõukogu, rikkumismenetluse või kohtuasja seisukohad).

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 protokolli märgitava otsusega kinnitatavates seisukohtades üldjuhul väljendada väga resoluutseid 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 põhjendama 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 „toetame mõiste täpsustamist“, „peame oluliseks halduskoormuse vähendamist“, sest selliselt sõnastatud seisukoht ei peegelda, mida valitsus sisuliselt soovib saavutada või eelnõus muuta ja jätab läbirääkijad läbirääkimistel Eesti eesmärkide määratlemisel

hätta. Seisukoht peab olema alati hästi argumenteeritud ja faktidega näitlikustatud, et see oleks partneritele arusaadav ja et seda saaks aruteludes kasutada. 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 protokolli 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).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024