

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.

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 ministeeriumist 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 töörühmale oma poliitilise suunise reservatsioonidega viidatud probleemidega edasitöötamiseks. 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 lisaaega 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 (keeleguristid 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 töörühmas (ka töörühmati), Antici/Mertensi rühmas ja Coreperis erinev. Reservatsioone väljendavate terminite kasutamine on kokkuleppeline ja kirjalikult fikseerimata, seepärast sõltub see paljuskasutaja harjumustest.

Alljärgnevalt on selgitatud kolme peamist reservatsioonitüüpi:

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisaaega (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 keeleguristide kontrolli faasis on viga delegatsioonil märkamata jäänud.

Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisaaega

Reservatsiooni kui lisaaega küsib delegatsioon seisukoha kujundamiseks või täiendavaks koostöölastamiseks.

- ✓ **General scrutiny reservation** (reservation sünonüüm *reserve*) – üldine analüüsireservatsioon (lühend – *gen scres*) 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* (erinevad lühendid on vaid mitteametlikult kasutusel)) tehakse koosolekul või vahetult koosolekule eelneval ajal koostatud kompromisstekstide või tehtud ettepanekute suhtes, millega nõustumiseks ei ole delegatsioonidel tavaliselt volitusi ja nad vajavad koostöölastamiseks aega.

Analüüsireservatsiooni puhul on võimalikud veel variandid:

- ✓ **Positive scrutiny reservation** (või favourable scrutiny reservation) – positiivne analüüsireservatsioon – liikmesriigi esindaja on arvamisel, 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 – pares), mida liikmesriigid teevad, kui peavad ootama eelnõu/dokumendi vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Seda reservatsiooni teevad Coreperis esimesel lugemisel olevate kaasotsustamisega vastuvõetavate eelnõude kohta. Kui Riigikogu pole jõudnud oma pädevusse kuulvas 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 lisaäga seisukoha kinnitamiseks talle mandaadi andja poolt. Mandaadi saamisest teavitatakse eesistujat kas nõukogu jooksul või vahetult pärast seda.

Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu

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 töörühmade kui ka Coreperide puhul. Kui delegatsioon soovib ettepaneku esitada kohapeal (paberil), tuleb vähemalt Coreperis dokumendi levitamiseks küsida kõigepealt eesistuja luba, et see viimasele üllatusena ei tuleks. Töörühma tasemel on reeglid paindlikumad delegatsioonide ettepanekute esitamisel.

- ✓ **Reserve** kasutatakse üldiselt delegatsiooni vastuseisu väljendamiseks (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, fundamental, specific, 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 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) ka provisional – ootereservatsioon (lühend – wares), mida

- ✓ kasutatakse tavaliselt Coreperi I punktide suhtes, kui poliitiline heakskiit on olemas, kuid delegatsioonil ei ole veel omakeelset õigustoimetajate 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 ooteresevatsiooni 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 nõukoguks (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 analüüsides.
- ✘ 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-ö 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).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024