



TALLINNA ÜLIKOO
Ühiskonnateaduste
instituut

Riigikogu roll ELi asjade menetlemise protsessis: analüüs

Lehte Roots, TLÜ külalisprofessor

Lehte.roots@tlu.ee

Erle Neeme, TLÜ nooremteadur

Tallinna Ülikool

01.03.2024

Tallinn

Sisukord

Lühendid	4
1. Sissejuhatus	5
2. Eesmärk	7
3. Metoodika.....	8
4. Uurimisküsimused.....	9
5. ELi asjade menetlemise osalised	9
Riigikantselei	9
Euroopa Liidu sekretariaat.....	10
Vabariigi Valitsus	11
Euroopa Liidu koordinatsioonikogu	12
ELAK ja Riigikogu.....	13
6. ELi eelnõude menetlemine	15
ELi õigusaktide eelnõu menetlus RKKTS § 152 ² kuni § 152 ⁴ järgi.....	15
Subsidaarsuspõhimõtte menetlus RKKTS § 152 ⁶ ja § 152 ⁷ järgi	18
7. Juhtumianalüüs	20
Eesti seisukohad ELi parandamisõiguse direktiivi ettepaneku kohta COM(2023) 155	20
Kronoloogia	20
Järeldused.....	22
Eesti seisukohad ELi kriitiliste toorainete määruse ettepaneku kohta COM(2023) 160	25

Kronoloogia	25
Järeldused.....	27
8. Üldised järeldused	29
9. Parandusettepanekud	31
Juhiste muudatused	31
Tähtaegade täpsustamine	34
Menetlusprotsessi lahutamine	36
Menetlusaegade lühendamine ja järelevalve tähtaegade üle	38
Varasem osalus seisukohtade kujundamisel	38
Kommunikatsiooni parandamine	40
Ressursside tagamine	41
Tagasisidestamine	42
Tehnilised lahendused.....	44
10. Kokkuvõte	46
11. Kasutatud materjalid.....	49
LISA 1.....	50

Lühendid

EL – Euroopa Liit

ELAK – Euroopa Liidu asjade komisjon

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

ESML – Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping

KOK – Euroopa Liidu koordinatsioonikogu

PSTS – Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus

RKKTS – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus

RT – Riigi Teataja

VV – Vabariigi Valitsus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

1. Sissejuhatus

Riigikogu roll Euroopa Liidu (edaspidi EL) dokumentide menetlemises pole olnud kogu aeg ühesugune. ELi arengute ja selle aluslepingute muudatuste tõttu on suurenenud Riigikogu võimalus rääkida kaasa ELi seadusandluse arendamises.

ELi tasandil täpsustati Lissaboni lepinguga EL aluslepingud, et tagada demokraatlikum otsustusprotsess. Selle lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009 kaasnesid muutused liikmesriikide parlamentide pädevuses. Leping andis liikmesriikide parlamentidele suuremad võimalused osaleda ELi töös ja otsuste tegemisel. ELi lepingu artikli 12 punkti a) kohaselt tuleb kõigi ELi seadusandlike aktide eelnõud saata otse liikmesriikide parlamentidele ning liikmesriikide parlamentidel on kaheksa (8) nädala jooksul võimalik esitada oma põhjendatud arvamus seadusandliku akti eelnõu vastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele.¹ Juhul kui mõne riigi parlament on ettepaneku vastu, siis võidakse seda muuta või tagasi võtta. Lissaboni lepinguga loodi ka võimalus esitada subsidiaarsushagi Euroopa Kohtule. See annab riigi parlamentidele võimaluse kontrollida, et EL ei sekkuks küsimustesse, mida oleks parem lahendada riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Liikmesriikide parlamentidel on õigus esitada subsidiaarsushagi kuue (6) kuu jooksul alates asjakohase teatise edastamise kuupäevast.²

Riigikogu pakkumiskutses esitatud probleemikirjelduse põhjal võtab Riigikogu Euroopa Komisjoni esitatud õigusaktide eelnõude kohta seisukoha ja teeb subsidiaarsuskontrolli, kuid probleemseks on osutunud olukord, mil Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) omast. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) § 152⁴ lg 3 kohaselt on Riigikogu seisukoht kohustuslik ja VV peab Riigikogu seisukohast kinni pidama. Juhul kui VV ei ole Riigikogu seisukohast kinni pidanud, peab VV seda olukorda ELi asjade komisjonile (edaspidi ELAK) või väliskomisjonile esimesel võimalusel põhjendama.

Teine oluline dokument esitatud probleemi analüüsimisel on Riigikantselei „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“³. Nimetatud juhised on välja antud VV 13. jaanuari 2011. a

¹ Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, peatükk 3.1.2. Seadusandlik võim, lk 35.

² RKKTS § 152⁷.

³ Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 01. 03 2021.

määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“⁴ (edaspidi reglement) § 28 alusel ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõike 1 punkti 12 ja Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2011. a määruse nr 140 „Riigikantselei põhimäärus“ § 2 punkti 4 rakendamiseks. Juhised on edastatud ministeeriumidele, põhiseaduslikele institutsioonidele ja kohalike omavalitsuste üksuste üleriigilistele liitudele ning nad reguleerivad ELi asjade menetlemise korda ja nõudeid suhtluses Riigikantselei, VV, Riigikogu ja ELi institutsioonide vahel.

Lähtudes Riigikogu probleemikirjelduses toodud näidetest, on praktikas tekkinud olukordi, kus Riigikogu seisukoht on VV seisukohast märkimisväärselt erinev ning Riigikogu seisukohad pole realiseerunud või on realiseerunud selles etapis, kus läbirääkimised ELi tasandil on jõudnud lõppfaasi ning Eesti esindajatel ELi juures pole ajaliselt enam võimalik nendega arvestada. Riigikogu arusaama järgi puudub sellise olukorra ennetamiseks ELi asjade menetlust reguleerivates õigusaktides ja juhistes protsessi ajaraam, jõustamismehhanism ning eesmärgipärasus juhul, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast. Tekkinud olukorra tõttu soovitakse analüüsi põhjal täpsustada Riigikantselei, VV, Riigikogu ja nende hallatavate allüksuste rolli ELi asjade menetlemisel.

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011004?leiaKehtiv>, 28.12.2023.

2. Eesmärk

Analüüsi eesmärk:

1. Selgitada paari näite põhjal välja ELi asjade menetlemise **protsessi ökonoomsus ja efektiivsus** juhtudel, mil Riigikogu ELi asjade komisjoni seisukohad õigustloova akti eelnõu kohta on märkimisväärselt erinenud VV seisukohtadest. Protsessi on analüüsitud järgmiste ELi algatuste näitel:

- Eesti seisukohad ELi parandamisõiguse ettepaneku kohta COM(2023) 155;
- Eesti seisukohad ELi kriitiliste toorainete määruse eelnõu kohta COM(2023) 160.

2. Selgitada välja **võimalused, mismoodi parandada** ELi asjade menetlemise **protsessi** kõnealuses tööloogis.

3. Teha kindlaks **võimalikud lüngad seadusandluses ning anda hinnang**, kas kõnealune protsess peaks olema täpsemalt reguleeritud.

4. Selgitada välja, **kuidas saaks ELAK teha oma otsused varem**, et Riigikogus kinnitatud Eesti seisukohtadega oleks võimalik eelnõude läbirääkimistel osaleda ELis võimalikult varajases faasis.

3. Metoodika

Analüüsi tegemisel on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille käigus uuriti kehtivaid norme, juhiseid ja õigusakte ning analüüsiti menetluste käigus koostatud dokumente ja menetlusprotsessi. Seejärel korraldati poolstruktureeritud küsitlused isikutega, kes on varem osalenud või osalevad ELi eelnõude menetlemises, et koguda infot probleemide, võimalike kitsaskohtade ning potentsiaalsete lahendusvõimaluste kohta. Selleks et küsitlused ette valmistada, tutvuti asjakohaste normide, juhiste, õigusaktide ja varasemate analüüsidega. Peale selle tutvuti nende asutuste ja institutsioonidega, kes võtavad osa ELi asjade arutamise menetlusest, keskendudes nende struktuurile ning ametnike rollidele. Kogutud informatsiooni põhjal koostati küsimused, mis saadeti küsitletavatele tutvumiseks enne küsitluse tegemist. Fookusgruppi kuulusid ELi asjade menetlemise osapoolte praegused ja endised ametnikud ning poliitik järgmistest asutustest: Riigikantselei ELi sekretariaat, Justiitsministeeriumi eraõiguse talitus, Kliimaministeeriumi maavarade osakond, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond, Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon ja Eesti alaline esindus ELi juures. Kokku küsitleti 12 inimest. Küsitletavatega lepidi kokku, et nende nimesid ei avalikustata. Küsitluste eesmärk oli koguda infot ELi eelnõude menetlemise protsessi, selle kitsaskohtade ja toimivuse kohta ning leida kinnitust tehtud sisuanalüüsi tulemustele. Küsitluste käigus muutusid küsimused olenevalt sellest, milline oli vastaja vastus ning ekspertiis. Alustuseks saadeti kõigile küsitletavatele allpool toodud uurimisküsimused, et nad saaksid nendega enne tutvuda ning kujundada oma seisukohad ja ettepanekud. Kogutud materjalide põhjal on koostatud analüüs ning tehtud ettepanekud, kuidas oleks võimalik menetlemist paremaks muuta.

4. Uurimisküsimused

Selleks et täita uurimistöö eesmärgid, otsitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

- Milliste normidega on hetkel reguleeritud ELi asjade menetlemise protsess Riigikogus ja Riigikantseleis?
- Kuidas on reguleeritud dokumentide läbivaatamine ning dokumentide ja info liikumine asutuste/ametite/komisjonide vahel?
- Kas ELi asjade menetlus on läbi viidud ökonoomselt ja efektiivselt? Miks?
- Millised probleemid on tekkinud seoses ELi eelnõude menetlusega, Riigikogu seisukoha kujundamise ja esitamisega Euroopa tasandile?
- Kas protsess vajab uuendamist? Kui jah, siis millised oleks parendusvõimalused?
- Kas normid vajavad täiendamist/uuendamist? Kui jah, siis millised oleks muudatusettepanekud?
- Kas ELi asjade komisjon saab teha otsuseid varem? Kui ei, siis miks?
- Kas peaks olema sätestatud ajalimiidid, millal Riigikogu oma seisukoha esitab, ning kuidas tagada, et VV võtaks neid arvesse ja edastaks ELi tasandile õigel ajal?

5. ELi asjade menetlemise osalised

Riigikantselei

Keskne koordineeriv roll ELi asjade menetlemisel on **Riigikantseleil**. Tegemist on VV juures oleva valitsusasutusega, kelle eesmärk on toetada peaministri ning VV poliitika kujundamist ja elluviimist ning tagada hea riigivalitsemine. Riigikantselei annab oma tegevusest aru VVle ja peaministrile.

Euroopa Liidu sekretariaat

Riigikantselei **Euroopa Liidu sekretariaat**⁵ koordineerib Eesti seisukohtade kujundamist ning nõustab ja toetab peaministrit ELi asjades. ELi sekretariaadi ülesanne on kujundada seisukohad ELi asjades ja koordineerida ELi õigusaktide ülevõtmist, nõustada ja toetada peaministrit ELi asjades ning valmistada ette Euroopa Ülemkogu kohtumisi. Ühtlasi valmistab ELi sekretariaat ette Euroopa Liidu koordinatsioonikogu (KOK) istungeid ning osaleb teabevahetuses ELi institutsioonidega, koordineerib Eesti personalipoliitikat ELis ning ELi institutsioonide juurde Eesti esindajate ja ekspertide nimetamist.

ELi sekretariaadi tegevus on reguleeritud Riigikantselei põhimäärusega⁶, mis on kehtestatud „Vabariigi Valitsuse seaduse“ § 42 lõike 1 alusel.⁷

Riigikantselei täidab järgmisi ülesandeid:⁸

- koordineerib ELi asjades Eesti seisukohtade kujundamist ja elluviimist, sealhulgas annab Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitee tööks vajalikke juhiseid ning koordineerib nende ettevalmistamist;
- nõustab ja toetab peaministrit ELi asjades ja Euroopa Ülemkogu kohtumiste ettevalmistamisel;
- valmistab ette ja viib läbi Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise;
- koordineerib ELi personalipoliitikat ning ELi õigusaktide ülevõtmist.

ELi sekretariaat tagab määruse § 2 punktides 2, 4 ja 5 sätestatud ülesannete täitmise. ELi sekretariaadi valdkonnapoliitikat koordineerivad ametnikud nimetab riigisekretär ametisse kooskõlastatult asjaomaste ministeeriumide kantsleritega. Riigikantselei ja asjaomased ministeeriumid tagavad vastastikuse infovahetuse ning valdkonnapoliitikat koordineerivate ametnike kaasatuse ministeeriumi ja valitsemisala asutuste ELi poliitika kujundamist puudutavasse töösse.⁹

⁵ § 10, <https://www.riigiteataja.ee/akt/VVR>, 28.12.2023.

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112011001>, 28.12.2023.

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/111062013007>, 28.12.2023.

⁸ § 2 lg 4, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112011001>, 28.12.2023.

⁹ § 10 lg5, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112011001>, 28.12.2023.

Vabariigi Valitsus

Euroopa Liidu tasandil on Vabariigi Valitsuse ülesanne osaleda Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis. Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat annab VV ametnikele ELi asjade menetlemiseks järgmised juhised: „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 väljatöötamise, kus põhivastutajaks on mõni teine ministeerium.“¹⁰

VVS sätestab VV vastutust EL asjades järgmiselt: „(1) Vabariigi Valitsus osaleb Euroopa Liidu Nõukogu töös ja kujundab seisukohti Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ning muude Euroopa Liidu asjade kohta.“¹¹ Lisaks on riigikantselei koostanud oma juhised EL asjade menetlemiseks ning seal selgitatakse VV ja Riigikogu rolli eelnõude menetlemise protsessis.

ELi asjade menetlemise juhiste punkti 6 järgi esitatakse VVle arutamiseks ja otsustamiseks seisukohad ELi asja kohta, kui selle rakendamine eeldab seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist; selle vastuvõtmisega kaasneb Eestis oluline majanduslik, sotsiaalne, riigieelarveline või muu mõju; ELi asja esitamist arvamuse kujundamiseks taotleb Riigikogu täiskogu, ELi asjade komisjon või väliskomisjon; seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister; kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast või on ilmnunud uued olulised asjaolud ja valitsuse senistest seisukohtadest ei saa ELi asja menetluses enam lähtuda.¹² Sama juhise punkti 5 kohaselt esitab Riigikantselei VV seisukohad arvamuse avaldamiseks või seisukohavõtuks Riigikogule. Samuti esitab Riigikantselei Riigikogule ülevaate EL Nõukogu istungist.¹³ Kui Eesti kavatseb EL Nõukogus, Euroopa Ülemkogus, eurorühma kohtumisel või mitteametlikul ministrite kohtumisel hääletada vastu või jääda erapooletuks või juhul kui seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister, siis esitatakse Eesti seisukohad VVle arutamiseks ja otsustamiseks¹⁴. Lisaks saab VV ülevaate

¹⁰ Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, 2021.

¹¹ VVS § 151 lg 1

¹² Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021.

¹³ Punkt 5, Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021.

¹⁴ Punkt 7, Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021.

Euroopa Ülemkogus, EL Nõukogus, eurorühmas või mitteametlikul ministrite kohtumisel peetud aruteludest.¹⁵ Eeltoodu põhjal võib järeldada, et VVI on võimalik saada hea ülevaade ELi tasandil toimuvast ning need võimalused on selgelt juhistes reguleeritud.

Euroopa Liidu koordineerimiskogu

Ministeeriumidevaheline **Euroopa Liidu koordineerimiskogu** (edaspidi KOK) tegevus on reguleeritud VV 13. jaanuari 2011. a korraldusega nr 401 „Euroopa Liidu koordineerimiskogu moodustamine“ ning see aitab VVI jälgida ja planeerida ELi poliitika kujundamist ja elluviimist. Sealhulgas teeb ELi koordineerimiskogu Riigikantseleile ettepaneku määrata ELi asjadele peavastutaja ja kaasvastutajad, samuti määrata KOKis ja VVs ELi asjade arutamise tähtsajad. KOKis kooskõlastatakse ELi asja kohta kujundatud seisukohad, enne kui need esitatakse VVle arutamiseks ja otsustamiseks, ning kinnitatakse dokumentide vastavust nõuetele.¹⁶

KOKi ülesanded on järgmised:

- planeerida, kujundada ja viia ellu VV ELi poliitikat ning koordineerida poliitikaalgatuste väljatöötamist ja elluviimist;
- kooskõlastada VV esitatavaid seisukohti ja teisi ELi-asju ja lahendada erimeelsusi;
- osaleda Eesti ELi otsustusprotsessis ja koordineerida teisi ELi liikmesusega seotud tegevusi.

KOKis on kõikidel osalistel võimalik esitada oma arvamus küsimuse all oleva eelnõu kohta. KOK koosneb esimehest ja liikmetest. KOKi esimees on Riigikantselei ELi asjade direktor, tema äraolekul asendab teda asetäitja. Poliitika planeerimise tasandi alalised liikmed on Välisministeeriumi Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö asekanter, Rahandusministeeriumi finantspoliitika ja välissuhete asekanter, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekanter, Eesti alaline esindaja ELi juures ja alalise esinduse asejuht (COREPER I saadik) ning Riigikantselei strateegiadirektor. Poliitika koordineerimise tasandi alalised liikmed on kõikide ministeeriumide ametnikud, kes juhivad või koordineerivad ministeeriumi tööd ELi valdkonnas.

¹⁵ Punkt 8, Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021.

¹⁶ Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021.

Poliitika planeerimise tasandi koosolekutel võivad liikmetena osaleda kõikide ministeeriumide asekanterid, Riigikantselei direktorid, peaministri või ministrite nõunikud. Juhul kui koordinatsioonikogu esimees ei otsusta teisiti, võivad poliitika koordineerimise tasandi liikmed osaleda vaatejana poliitika planeerimise tasandi koosolekul.

VV korralduse „Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine“ punkti 5 kohaselt võib KOKi esimees koosolekutele kutsuda ka Riigikogu Kantselei esindajad, samuti võib vaateajatena või ekspertidena osalema kutsuda teisi isikuid väljastpoolt koordinatsioonikogu.¹⁷

Üldjuhul osalevad Riigikogu Kantselei esindajad ka KOK koosolekutel.

ELAK ja Riigikogu

Selleks et analüüsida **Riigikogu** rolli ELi asjades, tuleb alustuseks lähtuda Eesti Vabariigi põhiseadusest.¹⁸ Samas tuleb arvestada, et 2004. aastal¹⁹ Riigikogu seadusloome funktsioon muutus, sest Eesti liitus Euroopa Liiduga. Õiguslikult siduvaid akte võivad menetleda ja vastu võtta nii EL kui ka Riigikogu, juhul kui pädevus on aluslepingute kohaselt ELi ja liikmesriigi vahel jagatud. Sellisel juhul saavad liikmesriigid oma pädevust teostada niivõrd, kui võrd EL ei ole oma pädevust teostanud.²⁰

PS täiendamise seaduse § 2 ütleb, et „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti PS arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“²¹. Sellest tulenevalt on Riigikogul kohustus ka kontrollida, kas EL eelnõud vastavad Eesti PS-ile. Riigikogu ülesanne on teostada ka järelevalvet täitevvõimu üle ehk siis ka VV tegevuse üle, sealhulgas Eesti esindamisel EL tasandil.

Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK) on Riigikogu alatine komisjon, mis koordineerib ja teeb otsuseid ELi küsimustes. Alalise komisjoni moodustamine nähti ette RKKTS § 18 lg 1 p 1 ja lg 3 järgi. Erinevalt teistest komisjonidest võivad ELAKi liikmed kuuluda samal ajal ka mõnda teise komisjoni ning samuti võivad sellesse komisjoni kuuluda Riigikogu juhatuse liikmed. ELAK

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/318092012005> 02.02.2024.

¹⁸ EV Põhiseadus, RT 1992, 26, 349.

¹⁹ PSTS § 1 kamm 10 ja § 2 kamm 9.

²⁰ ELTL art 2 lg 2.

²¹ PSTS §2

annab seadusandliku võimu esindajana mandaadi VVle kui täitevvõimu esindajale. Seadusandlik võim saab teostada kontrolli täitevvõimu üle, sh ELi õigusaktide eelnõude ning Eesti seisukohtade üle ELi Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu kohtumisteks.²²

Põhiseaduse kommentaarid²³ selgitavad Riigikogu rolli järgmiselt: „RKKTS 18¹. ptk reguleerib ka seda, kuidas Riigikogu teostab liikmesriikide parlamentidele ELi lepingu artikkel 5 lg 3 teise lõigu teisest lausest ning ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise protokollist tulenevat pädevust algatada kontroll selle üle, kas ELi seadusandlik akt või selle eelnõu vastab subsidiaarsuse põhimõttele“.²⁴ Riigikogu võib ELAKi esitatud eelnõu alusel võtta vastu otsuse, et ELi seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele. Riigikogu otsus, et eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, saadetakse viivitamata asjaomasele ELi institutsioonile. Lisaks annab ELAK mandaadi VV seisukohtadele, sh ELi õigusaktide eelnõude kohta, ning Eesti seisukohtadele ELi Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu kohtumisteks.

²² RKKTSi ptk 18¹ „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“.

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 59, komm 10, 2020.

²⁴ Ibid

6. ELi eelnõude menetlemine

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 59 ütleb, et „Seadusandlik võim kuulub Riigikogule“. (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Pärast Eesti liitumist ELiga kandus Riigikogule kuulunud seadusandlik pädevus osaliselt üle ELi tasandile, kus riike esindab peamiselt täitevvõim ehk valitsuse liikmed. See muutus tuleneb ELi otsustusprotsessi eripärast, mis erineb viisist, kuidas otsuseid Eestis vastu võetakse. ELi tasandil osalevad otsustusprotsessis liikmesriikide ministrid või riigipead (Nõukogu koosseisus), kes on täitevvõimu esindajad. Euroopa Liidu tasandil täidab seadusandja ülesandeid Euroopa Komisjon²⁵ ja ELi Nõukogu²⁶ koos Euroopa Parlamendiga²⁷.

Kuna ELi õigusaktide vastuvõtmisega kaasnevad tagajärjed ka Eestile, on vaja tagada Riigikogu efektiivne ja piisav osalemine Eesti seisukohtade kujundamisel juba eelnõude staadiumis, ühtlasi seetõttu, et riigivõimu teostatakse PS § 3 lg 1 mõttes ka ELi õiguse alusel.²⁸ Riigikogu osalemine ELi õigusloome otsustusprotsessis aitab kompenseerida seadusandliku funktsiooni delegerimist ELi tasandile. Selleks et teha ELi puudutavaid otsuseid ja osaleda seadusloomes, on Riigikogule võimalik anda lisavolitusi PS § 65 p 16 järgi, võttes ühtlasi aluseks Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 1²⁹ ja § 2.

ELi õigusaktide eelnõu menetlus RKKTS § 152² kuni § 152⁴ järgi

ELi asjade menetlemist Riigikogus reguleeriva RKKTSi peatüki 18¹ kohaselt esitab VV ELi õigusaktide eelnõud seisukohavõtuks Riigikogule. RKKTS § 152² järgi lisatakse ELi õigusakti eelnõule seletuskiri, milles peab olema märgitud eesmärk, menetlemise kord ja ajakava ning õigusakti vastuvõtmise mõjude ja subsidiaarsuse põhimõtte analüüs. ELi Lissaboni lepinguga täiendati liikmesriikide parlamentide osalust ELi õigusloomes. Sama § 152² teine lõige ütleb, et eelnõu tuleb esitada esimesel võimalusel pärast eelnõu saamist, ning kolmas lõige täpsustab, et

²⁵ Euroopa Parlament, Seadusandliku tavamenetluse käsiraamat, September 2020, Liidu sisepoliitika peadirektoraat, Õigusloome ja parlamendikomisjonide tegevuse koordineerimise direktoraat, Õigusküsimuste üksus (LEGI), https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215121/OLP_2020_ET.pdf, 17.01.2024.

²⁶ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_et, 17.01.2023.

²⁷ ELi lepingu artikli 16 lõige 1.

²⁸ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 39.

²⁹ Janar Jäätma, Arne Koitmäe, Tiina Runthal, <https://pohiseadus.ee/sisu/3532>, 11.12.2023.

eelnõu esitatakse Riigikogu juhatusele, kes edastab selle viivitamata ELAKile või väliskomisjonile juhul, kui see puudutab ELi välis- ja julgeolekupoliitikat, ning määrab eelnõu kohta arvamust andma ühe või mitu alalist komisjoni. Samuti tuleneb seadusest kohustus teavitada Riigikogu liikmeid ELi eelnõudest ning millised komisjonid on määratud arvamuse avaldamiseks.³⁰

Riigikantselei juhiste kohaselt saadab Riigikantselei EL asja EISi vahendusel kooskõlastamiseks EL koordinatsioonikogule ja/või valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks, lisades resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi. Kaasvastutajad esitavad oma arvamuse EL asja kohta peavastutajale EISi kaudu. Arvamuse võib esitada vabas vormis. Kui EL asja kohta märkusi ei ole, siis märgib kaasvastutaja selle EISi. Ministeeriumid tagavad oma sisemise töökorralduse kaudu, et arvamuse esitab selleks volitatud ametnik. Huvirühmade kaasamiseks võib korraldada avaliku konsultatsiooni EISi kaudu osalusveebis. Juhul kui avalik konsultatsioon korraldatakse muul viisil, koondab peavastutaja huvirühmadelt saabunud vastused EISi vastavasse EL asja toimikusse.³¹

VV esitab ELi õigusakti eelnõu Riigikogule esimesel võimalusel ja Riigikogul peab jääma piisavalt aega oma seisukoha kujundamiseks. RKKTSis on hoidutud konkreetsete tähtaegade ettekirjutamisest, kuivõrd otsustusprotsessi kiirus Euroopa Liidus varieerub olulisel määral. Seetõttu on soovitud tagada paindlikkus, mis võimaldab Riigikogul seada oma seisukoha kujundamise tähtaega liidu ajagraafiku järgi iga algatuse puhul eraldi. Eelnevalt kehtinud VV 2003. aasta 2. oktoobri määruse nr 253 „Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord“ § 8 nägi ette, et liidu dokumentide menetlustähtaja määramisel arvestatakse dokumendist tulenevat tähtaega ja edasise menetlemise vajadust.

RKKTS § 152³ järgi määrab Riigikogu juhatus alatise komisjoni ja tähtaja, mille jooksul tuleb eelnõu kohta arvamust avaldada. Riigikogu valdkondliku alatise komisjoni ülesanne on anda kirjalikult hinnang ja arvamus ELAKile või väliskomisjonile Riigikogu juhatuse määratud tähtaja jooksul.³² Arvamus peab kajastama komisjoni istungil käsitletud olulisemaid teemasid ning arutelu käigus tõusetunud küsimusi või probleeme.

³⁰ RKKTS § 152² lg 4.

³¹ Punkt 5, Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 01. 03 2021.

³² RKKTS § 152³.

ELAK võib nõustuda VV seisukohtadega, teha ettepanekuid nende muutmise või täiendamise kohta, anda hinnanguid ja rõhutada olulisi aspekte, anda detailseid juhiseid eelnõu edasise menetlemise kohta jne. Kui ELAKi või väliskomisjoni ja valdkondliku alatise komisjoni vahel peaksid tekkima eriarvamused, on need võimalik läbi arutada ja lahendada näiteks komisjonide ühisel istungil.

RKKTS § 152⁴ kohaselt võtab ELAK eelnõu istungi päevakorda pärast Riigikogu juhatuse poolt määratud aega ning võtab Riigikogu nimel eelnõu suhtes seisukoha või loobub sellest, mille järel see protokollitakse. Seisukohast või sellest loobumisest teavitatakse VVt. Sellest seisukohast on VV kohustatud kinni pidama.³³ Kui VV ei ole seda teinud, siis tuleb seda esimesel võimalusel ELAKile või väliskomisjonile põhjendada.

Riigikogu nimel võetud ELAKi või väliskomisjoni seisukoht on VVle õiguslikult siduv (RKKTS § 152⁴ lg 3) ning kui Riigikogu seisukohta eiratakse, tuleb kõne alla VV poliitiline vastutus.

Selleks et kujundada seisukoht, peavad komisjoni liikmed saama ülevaate olulisematest õigusaktide kaasnevatest mõjudest, sh sotsiaalmajanduslikust, õiguslikust ja rahanduslikust aspektist. Intervjuudest Riigikogu liikme ja ametnikega selgus, et üldjuhul kinnitatakse VV seisukohad neljapäeval VV istungil ning ELAK arutab VV seisukohti tavaliselt kas reedestel või esmaspäevastel istungitel. Üldjuhul otsustab ELAK oma seisukohad 2-3 nädala jooksul.

ELAKi peamine ülesanne on kujundada Riigikogu seisukoht ELi õigusakti eelnõu või muu ELi asja suhtes, toetudes vajadusel valdkondliku komisjoni seisukohtadele. Väliskomisjon kujundab Riigikogu seisukoha ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes ning arutab vajaduse korral teisi olulisi ELi teemasid.

Juhul, kui ELAKi seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast, siis erimeelsuste lahendamine pole seadusega selgelt reguleeritud ning ametlik protsess seisukoha kujundamisel ühise sõnastuse leidmiseks puudub. Lähtuma peaks RKKTS § 152⁴ sätestatud põhimõttest, mis näeb ette, et VV saab tugineda ainult Riigikogu seisukohale ning Eesti riigi esindajad saavad minna läbirääkimisele nende seisukohtadega, mille on andnud Riigikogu. Seetõttu oleks mõistlik seda protsessi tähtaegadega piirata või lähtuda RKKTS § 152⁴ sätestatud põhimõttest, mis näeb ette, et

³³ RKKTS § 152⁴ lg 3.

VV saab lähtuda ainult Riigikogu seisukohast ning Eesti riigi esindajad saavad minna läbirääkimisele nende seisukohtadega, mille on andnud Riigikogu. Kui erimeelsuste lahendamine pole seadusega selgelt reguleeritud, siis võib see tekitada olukorra, kus Eestit esindavatele ametnikele ei ole läbirääkimistel osalemiseks Eesti kinnitatud seisukohad õigel ajal kättesaadavad.

Hetkel reguleerivad eelnõude menetlemise protsessi lisaks RKKTSile Riigikantselei juhised, kus samuti ei ole täpsemalt kirjas, kuidas peaks toimima olukorras, kui Riigikogu seisukoht erineb oluliselt VV seisukohast. Kuivõrd erisuste korral on protsess olnud seaduse tasemel reguleerimata, siis analüüsitud EL eelnõude menetlusprotsessis on tehtud *ad hoc* otsused pidada läbirääkimisi ministeeriumi ametnike tasandil³⁴. Viidatud on „EL asjade menetlemise juhiste“ punktile 6.1.5, mille kohaselt esitatakse seisukohad EL asjade kohta valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks siis, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast. See volitusnorm ei ole aga kooskõlas RKKTSi mõttega ning võimude lahususe põhimõttest lähtuva Riigikogu rolliga teostada järelevalvet VV tegevuse üle.

Riigikantselei juhiste kohaselt saadab Riigikantselei EL asja kooskõlastamiseks EL koordinatsioonikogule ja/või valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks EISi vahendusel, lisades resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi. Kaasvastutajad esitavad oma arvamuse EL asja kohta peavastutajale EISi kaudu. Arvamuse võib esitada vabas vormis. Kui EL asja kohta märkusi ei ole, siis märgib kaasvastutaja selle EISi. Ministeeriumid tagavad oma sisemise töökorralduse kaudu, et arvamuse esitab selleks volitatud ametnik. Huvirühmade kaasamiseks võib korraldada avaliku konsultatsiooni EISi kaudu osalusveebis. Juhul kui avalik konsultatsioon korraldatakse muul viisil, koondab peavastutaja huvirühmadelt saabunud vastused EISi vastavasse EL asja toimikusse. See protsess käivitub, kui EL tasandilt saabub EL eelnõu Riigikantseleisse.

Subsidiarsuspõhimõtte menetlus RKKTS § 152⁶ ja § 152⁷ järgi

ELi vaatest lähtuvalt on liikmesriigi parlamentide roll ELi otsustusprotsessis eelkõige subsidiarsuse ja proportsionaalsuse printsiibi kontroll. Subsidiarsuse ja proportsionaalsuse

³⁴ Vt. edastatud protsessi kirjeldus ning kirjavahetus K.K.,

põhimõtte kohaldamise protokoll³⁵ artikli 6 lõike 1 esimese lause järgi võib liikmesriigi parlament kaheksa (8) nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendi ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele. Eestis reguleerib seda RKKTS § 152⁶.

Väljakujunenud praktika kohaselt peaks VV seisukoha loomiseks kuluma kuus (6) nädalat. Selle aja jooksul, üldjuhul 5. nädalal, kogutakse ka KOK arvamuse sisendit. Riigikogu alatisele komisjonile antakse üldjuhul arvamuse esitamiseks aega vähemalt kaks (2) nädalat. Kehtiva praktika järgi käsitletakse subsidiaarsuse kontrolli ja seisukohtade kujundamist koos, mis seab otsustusprotsessile ajalised piirangud. Küsitlustest selgus, et kaheksanädalasest tähtajast on tihti väga raske kinni pidada, eriti juhtudel, kui diskussiooni on kaasatud huvigrupid või teema on poliitiliselt tundlik.

³⁵ PROTOKOLL (nr 2) SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTE KOHALDAMISE KOHTA, ELT C 326/1, 26.10.2012.

7. Juhtumianalüüs

ELi asjade menetlusprotsessi analüüsid on lähtunud kahest pakkumuskutses viidatud näidisjuhtumist. Need olid järgmised Euroopa Komisjoni esitatud eelnõu menetlused:

- Eesti seisukohad ELi parandamisõiguse direktiivi ettepaneku kohta COM(2023) 155,
- Eesti seisukohad ELi kriitiliste toorainete määruse ettepaneku kohta COM(2023) 160.

Analüüsi aluseks on võetud avalikud ja asutusesised dokumendid ning õigusaktid, nagu Eesti Vabariigi põhiseadus, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, Vabariigi Valitsuse reglement, Vabariigi Valitsuse 2012. aasta 13. septembri korraldus nr 401 „Euroopa Liidu koordineerimiskogu moodustamine“, Vabariigi Valitsuse 2003. aasta 2. oktoobri määrus nr 253 „Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord“, „Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“, „Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat“, Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 2, ELi aluslepingud ning nende lisad jms.

Peale selle on võetud arvesse küsitletavate kogemusi ning märkusi eelnõude menetlemise protsessis.

Eesti seisukohad ELi parandamisõiguse direktiivi ettepaneku kohta COM(2023) 155

Protsessiga tutvumiseks on kasutatud Eesti Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemis (EIS) kättesaadavat materjali ning tuvastatud järgnevalt kirjeldatud menetluskäik.

Kronoloogia

29.03.2023 registreeriti EISis Euroopa Komisjoni poolt 24.03.2023 algatatud COM(2023) 155 Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/2394 ning direktiive (EL) 2019/771 ja (EL) 2020/1828 (EMPs kohaldatav tekst) – SEC(2023) 137, SWD(2023) 59, SWD(2023) 60, COM(2023) 155. Vastutavaks asutuseks on märgitud Justiitsministeerium ning kaasvastutavateks asutusteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium. Kuue päeva pärast ehk 03.04.2023 sisestati Riigikantselei resolutsioon Justiitsministeeriumile kohustusega valmistada Riigikogule ette VV seisukoht ja otsuse eelnõu Euroopa Komisjoni algatuse kohta, kaasates olulisi huvigruppe ja osapooli, tähtaeg 22.05.2023.

Keskkonna- ja Majandus- ning Kommunikatsiooniministeeriumi kohustati andma sisend Justiitsministeeriumile seisukoha kujundamiseks, tähtaeg 24.04.2023.

27.04.2023 registreeriti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvamus Justiitsministeeriumile seisukoha kujundamiseks. Vastusdokument saadeti e-kirjaga 21.04.2023 Justiitsministeeriumi kantsleri nõunikule ELi küsimustes ning on registreeritud EISis 27.04.2023. Riigikantselei resolutsiooniga oli Justiitsministeeriumile sisendi andmise tähtajana sätestatud 24.04.2023.

04.05.2023 registreeriti Keskkonnaministeeriumi arvamus Justiitsministeeriumile seisukoha kujundamiseks. Vastusdokument esitati ja registreeriti 04.05.2023, Riigikantselei resolutsiooniga oli Justiitsministeeriumile sisendi andmise tähtajana sätestatud 24.04.2023.

14.06.2023 registreeriti KOKi otsus: seisukohad heaks kiita ning antud nõusolek esitada 22.06 VV istungile (sh anda MKM ekspertidele aega seisukohad üle vaadata). Dokumenti pole EISi lisatud.

1. Menetlusetapp: esitamine

- a. 19.06.2023 esitas Justiitsministeerium VV istungile Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb parandamisõigust. Esitatud ja registreeritud on need 19.06.2023, Riigikantselei resolutsiooniga antud tähtaeg oli 22.05.2023.
- b. 22.06.2023 registreeriti Riigikantselei kiri Riigikogule. Seletuskiri VV istungi päevakorrapunkti „Eesti seisukoha kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta“ juurde.

07.09.2023 registreeriti EISis Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 07.07 ja 21.07.2023 istungi protokollid (väljavõte).

13.09.2023 registreeriti KOKi otsus (Eesti seisukohad täiendatuna): Kiita seisukohad heaks.

14.09.2023 registreeriti EISis VV seisukohad, mida oli täiendatud Euroopa Komisjoni suuniste alusel (seletuskiri).

21.09.2023 kiideti Vabariigi Valitsuse 21. septembri 2023. a istungil heaks Eesti täiendatud seisukohad Riigikogule esitamiseks.

2. Euroopa Parlamendi dokumendiregistrist selgus, et Euroopa Parlamendi 21. novembril 2023. aasta istungil on vastu võetud muudatusettepanekud, ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta ning

millega muudetakse määrust (EL) 2017/2394 ning direktiive (EL) 2019/771 ja (EL) 2020/1828 (COM(2023)0155 – C9-0117/2023 – 2023/0083(COD))(1).³⁶

Järeldused

Eelnõude infosüsteemi väljavõttest on näha EISis registreeritud Euroopa Komisjoni eelnõu ettepaneku esitamise ning registreerimise aeg, eelnõu ettepaneku dokument ja selle lisad. Samuti on väljavõttest näha Riigikantselei resolutsioon, mis määrab vastutava asutuse ja kaasvastutavad asutused ning neile kohalduvad tähtajad. Täitmise menetlemise etapis on registreeritud kaasvastutavate asutuste vastusdokumendid ning esitamise etapis on infosüsteemi kantud vastutava asutuse seisukoht VVle seisukoha kinnitamiseks. Samuti on registreeritud KOKi kinnitused seisukohtade heakskiitmise kohta, mille juures kahjuks puudub tõendusdokument. Peale selle leiab EISist ELAKi protokoll, kus väljendatud Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast, ning mille alusel on VV oma seisukohti täiendanud ja koos istungi protokolliga Riigikogu juhatusel esitanud.

Dokumentide EISis registreerimise kronoloogilist järjestust analüüsid ilmneb, et antud eelnõu menetlemisel pidasid kaasvastutavad asutused Riigikantselei resolutsiooniga sätestatud tähtaegadest kinni või ületasid neid väga vähesel määral, ent vastutav asutus ületas tähtaega olulisel määral. Menetluse muutis ajamahukaks asjaolu, et aruteludesse kaasati palju huvitatud osapooli. Pealegi oli VV seisukoha kujundamisel vaja arvestada Eesti ELi poliitika prioriteete aastateks 2023–2025 ning jälgida, et Eesti esitatavad seisukohad vastaksid ka Eesti ELi-poliitika prioriteetidele.

Justiitsministeerium on oma seletuskirjas VV istungi päevakorrapunkti „Eesti seisukohad kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta“ juurde kirjutanud: „Kõnealuste seisukohtade esitamise ajal on eelnõud arutatud ELi Nõukogu tarbijakaitse töögrupis kahel korral. Esimene töögrupp toimus 21. aprillil 2023. aastal, kus tutvustati esimest korda parandusõigust puudutavat algatust. Mitmed LR-d esitasid esimeses töögrupis küllaltki detailseid küsimusi ja märkusi, kuigi eranditult oli kõigil sõnavõtjatel üldine analüüsireservatsioon. Töögrupis algatuse eesmärke kahtluse alla ei seatud. Teine töögrupp toimus 31. mail 2023. aastal, kus alustati artiklipõhise

³⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0400_ET.html , 28.12.2023.

aruteluga. Kõige rohkem kriitikat ja detailseid küsimusi oli Euroopa parandusteabe vormi ning tootjatele paranduskohustuse seadmise kohta.“

Samuti jäi dokumenti analüüsides silma, et ELAKi istungite toimumise ja protokollis EISi esitamise vahele on jäänud märkimisväärselt pikk aeg. Protokollis väljavõtte järgi peeti istungid 7. ja 21. juulil ning protokollis väljavõtte lisati EISi mitu kuud hiljem ehk septembris, 07.09.2023.

Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise peatüki 6 alapeatüki 1 punktis 5 on määratud kindlaks, et VVle esitatakse arutamiseks ja otsustamiseks seisukohad ELi asja kohta, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast. Seega, olukorras, kus ELAKi protokoll on avaldamata ja vastutavale asutusele ei ole Riigikogu ametlik seisukoht teada, pole vastutaval asutusel võimalik seisukoha eelnõud ametlikult VVle taasarutamiseks ja -otsustamiseks esitada. Vastutava ja kaasvastutava asutuse esindajad osalesid ELAKi 7. ja 21. juuli istungitel seisukoha andmise aruteludes. Uuringu käigus informeerisid ELAKi sekretariaadi nõunikud, et lisaks ametlikele istungitele kohtusid ELAKi esinaine ja ELAKi sekretariaadi nõunikud 18. juulil videosilla kaudu vastutava ja kaasvastutava asutuse ja Riigikantselei esindajatega seisukoha eelnõu sõnastuse muudatuste tegemiseks. Kohtumine leidis aset kahe ametliku istungi vahelisel ajal ja ei protokollitud. Avalikku infot kohtumiste ja selle sisu kohta polnud uuringu tegijatel võimalik leida. EISis vastava sisulist tegevust registreeritud pole. Samuti ei selgu EISist milline oli viimane, ELAKi poolt kinnitatud Eesti seisukoht, millest ametnikud oleksid saanud läbirääkimistel lähtuda.

Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise peatüki 5 kohaselt vastutab Riigikantselei dokumentide kättesaadavuse eest. Juhiste peatüki 5 „Euroopa Liidu asja menetlemine EISis“ alapeatükk 1 näeb ette: „ELi asja kohta seisukoha kujundamiseks teeb Riigikantselei ELi asja koos kõigi selle juurde kuuluvate dokumentidega kättesaadavaks EISis“. Sama peatüki alapeatükk 2 sätestab: „Kui ELi asi esitatakse kooskõlastamiseks ELi koordinatsioonikogule ja/või VVle arutamiseks ja otsustamiseks, saadab Riigikantselei EISi vahendusel resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi“ (Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021). Paraku ei ole juhiste peatükis 5 „Euroopa Liidu asja menetlemine EISis“ kirjeldatud nõudeid resolutsiooni sisu kohta ja seetõttu ei selgu resolutsioonist konkreetse eelnõu subsidiaarsustähtaja kuupäev.

Kaupade parandamist edendavaid ühiseid norme käsitleva Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi korral oli subsidiaarsusprintsipi rikkumise kohta teate esitamise tähtaeg 26.05.2023.

Nagu eespool kirjeldatust selgub, registreeriti Riigikantselei kiri Riigikogule alles 22.06.2023, mis on üks kuu hiljem subsidiaarsuse tähtajast. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 07.07 ja 21.07.2023 istungite protokollid registreeriti EISis 07.09.2023.

Kui koos Riigikantselei resolutsiooniga, mis esitatakse vastutavatele osapooltele, oleks märgitud ka subsidiaarsustähtaeg, siis oleks kaasatud vastutavatel asutustel lihtsam mõista, millises menetlemise etapis ja millise osapoole tõttu võiks tekkida risk ja oluline viivitus Eesti seisukoha kujundamisel.³⁷ Kuigi subsidiaarsustähtaeg on avalik info oleks selle rõhutamine ja väljatoomine kasulik, et paremini organiseerida otsuste vastuvõtmise protsessi.

Kehtiva seaduse järgi on Riigikogul võimalik iseseisvalt, kaasamata VVt, esitada Euroopa Liidu Komisjonile teatis subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise kohta. Seda on tehtud näiteks 2013. ja 2016. aastal.³⁸

Selles analüüsitud ELi parandamisõiguse ettepaneku menetluses ei ole lähtutud subsidiaarsuse tähtajast, mis oli 26.05.2023. VV parandatud seisukohad registreeriti EISis alles 14.09.2023 ning need saadeti Riigikogu juhatusele, kelle ülesanne omakorda oli saata need vastutavatele komisjonidele ülevaatamiseks ja kinnitamiseks. On näha, et menetlus venis pikaks. Viimase dokumendina on EISis registreeritud VV täiendatud seisukoht Riigikogule (23-0136/11) kuupäevaga 21.09.2023. Riigikogu kinnitust VV täiendatud seisukohtade kohta pole EISist võimalik leida. EISis ei kajastu kogu dokumentatsioon, puudu on Riigikogu poolt kinnitatud seisukohad ega selgu, milline oli ametnike mandaat pidada läbirääkimisi ELi tasandil.

³⁷ Vt ka selgitusi Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, peatükk 3.1.2. Seadusandlik võim, lk 35.

³⁸ Vt https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/estonia/2016_en.htm , 28.12.2023.

Eesti seisukohad ELi kriitiliste toorainete määruse ettepaneku kohta COM(2023) 160

Menetlusega tutvumiseks on kasutatud Eesti VV eelnõude infosüsteemis (EIS) kättesaadavat materjali ning tuvastatud järgnevalt kirjeldatud menetluskäik.

Kronoloogia

22.03.2023 registreeriti EISis Euroopa Komisjoni poolt 16.03.2023 algatatud COM(2023) 160 Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega sätestatakse kriitiliste toorainete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja (EL) 2019/1020. Vastutavaks asutuseks on märgitud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning kaasvastutavateks asutusteks Keskkonnaministeerium, Kaitseministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Välisministeerium.

03.04.2023 registreeriti EISis Riigikantselei resolutsioon Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile valmistada Riigikogule ette VV seisukoht ja otsuse eelnõu Euroopa Komisjoni algatuse kohta, kaasates olulisi huvigruppe ja osapooli, tähtaeg 29.05.2023. Ühtlasi on Kaitseministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile, Maaeluministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Siseministeeriumile ja Välisministeeriumile antud ülesanne esitada oma sisend Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seisukohtade kujundamiseks asjaomase eelnõu kohta tähtajaga 17.04.2023.

1. Menetlusetapp: täitmine. Vastusdokumendid:

- a. 24.04.2023 Siseministeeriumi vastusdokumendi lahtrisse on lisatud märke „Siseministeeriumil märkusi ei ole“. Selle sisendi andmine hilines nädala võrra, kui võrd Riigikantselei resolutsiooni järgi oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile sisendi andmise tähtaeg 17.04.2023.
- b. 20.04.2023 Maaeluministeeriumi arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seisukoha kujundamiseks. Vastusdokument esitati 19.04.2023 ja on registreeritud 20.04.2023, Riigikantselei resolutsiooni järgi oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile sisendi andmise tähtaeg 17.04.2023. See sisend hilines kaks päeva.

- c. 26.04.2023 Keskkonnaministeeriumi arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seisukoha kujundamiseks. Vastusdokument esitati ja registreeriti 26.04.2023, Riigikantselei resolutsiooni järgi oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile sisendi andmise tähtaeg 17.04.2023. See sisend hilines kümme päeva.
- d. 24.04.2023 Välisministeeriumi arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seisukoha kujundamiseks. Vastusdokument esitati ja registreeriti 24.04.2023, Riigikantselei resolutsiooni järgi oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile sisendi andmise tähtaeg 17.04.2023. See sisend hilines nädala võrra.
- e. Rahandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi sisendi kohta info EISis puudub. See võib tähendada, et dokumendiga pole tutvutud.

01.06.2023 registreeriti KOKi 31.05.2023 otsus: Heaks kiita, esitada VV 8.06 istungile. Dokumenti pole lisatud, seega polnud sellega võimalik tutvuda.

2. Menetlusetapp: esitamine

- a. 06.06.2023 esitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium EISis VV istungile Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse ettepaneku kohta, milles käsitletakse Euroopa kriitilise tähtsusega tooraineid. Esitatud ja registreeritud EISi 06.06.2023, Riigikantselei resolutsiooni järgi oli arvamuste esitamise tähtaeg 29.05.2023. Seega hilines arvamus nädala võrra.
- b. 09.06.2023 Riigikantselei kiri Riigikogule. Seletuskiri VV otsuse „Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse ettepaneku kohta, milles käsitletakse Euroopa kriitilise tähtsusega tooraineid“ juurde.

30.06.2023 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitanud VV istungile Eesti täiendatud seisukohad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse ettepaneku seisukohtade kohta, milles käsitletakse Euroopa kriitilise tähtsusega tooraineid. Esitatud EISi ja registreeritud 30.06.2023.

05.07.2023 on EISis registreeritud KOKi otsus (Pärast ELAKi istungit täiendatud Eesti seisukohad ELi kriitiliste toorainete määruse eelnõu kohta): Heaks kiita ja esitada 06.07 VV istungile. Dokumenti pole lisatud.

07.09.2023 on EISis registreeritud Riigikogu ELAKi 16.06.2023 istungi protokollilise väljavõtte, millest lähtuvad selged ideed, et teema käsitletus peaks olema siseriikliku õiguse kontrolli all ning tuleks rakendada subsidiaarsuse printsiibi kontrolli. Dokument on tehtud EISis kättesaadavaks mitu kuud hiljem, kui peeti istung.

21.09.2023 on registreeritud EISis KOKi otsus (täiendatud Eesti seisukohad): Kiita seisukohad heaks, esitada 28.09.2023 VV istungile. Dokumenti pole lisatud.

23.09.2023 registreeriti EISis VV 22.09.2023 seisukohad (protokolliline otsus), mida on täiendatud ELAKi muudatusettepanekute järgi, ja seletuskiri.

28.09.2023 registreeriti VV 28. septembri 2023. a istungil heaks kiidetud Eesti täiendatud seisukohad Riigikogu juhatusele.

Järeldused

Analüüsi koostamise ajal puudus EURLEXI dokumendiregistris määruse viimane versioon ning seega ei olnud võimalik saada ülevaadet, kas seal on Eesti seisukohti arvestatud või mitte.

Nagu esimese siinkäsitletud juhtumi korral selgub ka teise ELi asja menetlemise käik EISi väljavõttest: infosüsteemi on kantud Euroopa Komisjoni eelnõu ettepaneku esitamise ning registreerimise aeg, eelnõu ettepaneku dokument ja selle lisad. Samuti on väljavõttest näha Riigikantselei resolutsioon vastutava asutuse ja kaasvastutavate asutuste ning neile kohalduvate tähtaegade määramise kohta. Täitmise menetlemise etapis on registreeritud kaasvastutavate asutuste vastusdokumendid ning esitamise etapis vastutava asutuse seisukoht, et kinnitada VV seisukoht. Samuti on registreeritud KOKi kinnitused seisukohtade heakskiitmise kohta, mille juures kahjuks tõendusdokument puudub. Peale selle leiab EISist ELAKi protokollilise väljendatud Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast ning mille alusel on VV oma seisukohti korduvalt täiendanud ja esitanud koos protokollilise otsusega Riigikogu juhatusele. Dokumentide EISis registreerimise kronoloogilist järjestust analüüsid ilmneb, et kuuest ministriumist kaks (Rahandusministeeriumi ja Kaitseministeerium) ei ole esitanud oma arvamust. Riigikantselei resolutsiooniga määratud tähtaega ületasid kaasvastutavad asutused vähesel määral (3–7 tööpäeva) ning vastutav asutus ületas tähtaega vähesel määral (6 tööpäeva). Dokumendi analüüsi ja intervjuude põhjal selgus, et ELAKi istungite toimumise ja protokollilise EISis avaldamise vahele on jäänud märkimisväärselt pikk aeg. Protokollilise väljavõtte järgi peeti istung

16. juunil 2023 ning protokoll allkirjastati 28. juunil, kuid protokollil väljavõtte lisati EISi alles mitu kuud hiljem: 07.09.2023. Avalikele andmetele tuginedes jääb selgusetuks, kas tegemist oli tehnilise probleemiga, mistõttu lisati septembris protokollil väljavõtte, või ei ole järgitud ELi asjade menetlemise juhust. Avalikele infoallikatele toetudes ei ole selge, millal ja millise suhtluskanali kaudu on Riigikogu seisukoht VVle arutamiseks ja täiendamiseks avaldatud. Samas kronoloogia järgi on näha, et 30. juunil on VV seisukohti uuesti arutanud, lisamuudatustega heaks kiitnud ning see on EISis kättesaadavaks tehtud. ELAKi 16. juuni protokollil väljavõttest nähtub, et istungil osalesid nii vastutava kui ka kaasvastutava asutuse esindajad ning seega võib järeldada, et arutelul kogutud info oli tõenäoliselt VV 30. juunil toimunud täiendava arutelu sisendiks. Uuringu käigus ELAKi sekretariaadi nõunikelt saadud info kohaselt toimus edasine suhtlus kompromissi sõnastamiseks ELAKi esinise, ELAKi sekretariaadi nõunike ja ministeeriumi ametnike vahel augustis ja septembris e-kirja teel, mille tulemusena viidi vastutava asutuse täiendatud seisukohad KOKi 20. septembril ning VV esitas täiendatud seisukohad Riigikogule 28. septembril. ELAK toetas täiendatud seisukohti 2. oktoobril 2023. Seega nähtub, et viimane esitatud dokument on VV kinnitatud seisukohad ja ELAKi poolt kinnitatud Eesti seisukohad eelnõu kohta pole EISis kättesaadavad.

30.06.2023 EISis registreeritud VV 30. juuni 2023. a istungil heaks kiidetud Eesti täiendatud seisukohtades Riigikogu juhatusel³⁹ punktis 1 on kirjas, et „kaevandamist puudutava eelnõu osas peab jääma mistahes otsustamine liikmesriigi pädevusse“. Samasugusele järeldusele jõudis ka ELAK. Seega on VV seisukoha järgi tegemist subsidiaarsusriivega ning sellest tuleneva vajadusega esitada subsidiaarsusteade ELi tasandile. RKKTS § 152⁶ (7) kohaselt peab Riigikogu esimees subsidiaarsuse kontrollist tuleneva vajaduse korral edastama subsidiaarsusteade asjaomasele ELi institutsioonile viivitamatult pärast Riigikogu otsuse allkirjastamist. Seetõttu oleks Riigikogu pidanud esitama õigel ajal subsidiaarsusteade. Samas, kuna Riigikantselei resolutsioonist ei selgu konkreetse eelnõu subsidiaarsustähtaja kuupäev, võib arvata, et kaasatud vastutavatel osapooltel polnud võimalik hinnata, millises menetlemise etapis ja millise osapoole tõttu võiks tekkida risk ja oluline viivitus Eesti seisukoha kujundamisel ja subsidiaarsusteade esitamisel. ELi eelnõude menetlemise alguses ning tähtaegade kehtestamisel on oluline roll

³⁹ Täiendatud Eesti VVe seisukohad Euroopa Liidu kriitiliste toorainete määruse eelnõu kohta, dok nr. Meie 30.06.2023 nr 24.1-1/2023/1886-3.

subsidiaarsusprintsiihi kontrollimise kaheksanädalasel ajapiirangul. See kaheksanädalane tähtaeg algab sellest hetkest, kui eelnõu on kättesaadav kõikides ametlikes ELi keeltes. Kuivõrd tõlked võivad ilmuda ka mitmekuulise ajalise erinevusega, ei saa alati lähtuda sellest, millal on ELi eelnõu kättesaadav eesti keeles. Konkreetse eelnõu subsidiaarsuse kontrolli esitamise tähtaega, mis oli 03.07.2023, saab kontrollida IPEXi kodulehel.⁴⁰ ELAK saab subsidiaarsuse tähtajast teadlikuks kui vastav info EL Komisjoni poolt edastakse. Antud juhtumi puhul edastas EL Komisjon 10. mail õigusakti eelnõu vastavalt Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokollile nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, teavitades, et kõik keeleversioonid on ilmunud ning algas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise periood 8 nädalat. Sellest võib järeldada, et subsidiaarsustähtajast oldi teadlik.

8. Üldised järeldused

Eesti Vabariigi põhiseaduses ei ole sätteid, mis fikseeriksid Riigikogu pädevuse ELi asjades. Riigikantselei ELi asjade menetlemise juhistes on kirjeldatud, milline menetlus prevaleerib. „Nende juhiste ja Vabariigi Valitsuse otsuste ettevalmistamist käsitlevate muude juhiste vastuolu korral rakendatakse ELi asjadele nendes juhistes sätestatut.“⁴¹ Juhiste peatüki 5 alapeatükis 9 on ette nähtud, et Riigikogu seisukohad ELi asja kohta lisatakse EISi vastava ELi asja toimikusse, kuid ei ole kirjeldatud, mis saab edasi ja kui kiiresti tuleb need läbi vaadata ning neile reageerida. Samuti ei ole selge, kuidas toimib EISis nn hoiatussüsteem. EISist ei ole näha ega selgu, kuidas toimida olukorras, kus on tegemist kiiret reageerimist vajava dokumendiga. Vajadus kiiresti reageerida võib tekkida eriarvamuse korral ja/või siis, kui peab arutama vastavust subsidiaarsusprintsiihile ja sellest teatama. ELi õiguse kohaselt peab ELi liikmesriik kaheksa (8) nädala jooksul teatama, kas tegemist võib olla subsidiaarsusprintsiihi rikkumisega ELi algatuse korral, ning see tähtaeg on küllaltki lühike, arvestades eelnõude läbivaatamise protsessi. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste peatüki 6 lg 1 punkt 1 määrab muu hulgas kindlaks, et asi tuleb esitada VVle arutamiseks punkti 5 kohaselt siis, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast. Sellest lähtudes peab VV võtma Riigikogu seisukohad arutusele. Tegemist on

⁴⁰ IPEX on parlamentidevaheline platvorm ELi teabe vahetamiseks ELi liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel.

⁴¹ Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“ antakse Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 28 alusel ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lg 1 p 12 ja Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2011. a määruse nr 140 „Riigikantselei põhimäärus“ § 2 p 4 rakendamiseks.

siiski Riigisekretäri poolt välja antud juhistega ning selles kirjutatud vastuolu korral RKKTS või põhiseadusega, tuleks lähtuda seadusest.

9. Parandusettepanekud

Mõlema analüüsitud juhtumi puhul on tegemist olukorraga, kus VV seisukoht erines märkimisväärselt Riigikogu seisukohast, menetlusprotsess muutus VV seisukohtade täiendamiste tõttu pikaks ja seetõttu kadus võimalus esitada Euroopa Liidule subsidiaarsusteatis ja osaleda läbirääkimistel Riigikogu poolt kinnitatud seisukohtadega. Seetõttu hindasime ka subsidiaarsuse kontrolli protsessi, kuna selle tähtajast (8 nädalat) kinnipidamine mõjutab oluliselt ka Riigikogu mandaadi andmise protsessi. Uuringu põhjal ilmsid puudujäägid, mille korrigeerimine tagaks kogu menetlusprotsessi ökonoomsuse ja efektiivsuse ning annaks võimaluse esitada teade subsidiaarsusriive kohta Euroopa Liidule õigel ajal.

Ennetamaks seda laadi olukordi, on soovitatav kaaluda muudatuste tegemist menetlusprotsessis, juhistes ja tehnilistes lahendustes. Nende eesmärk peaks olema muuta ELi asjade menetlus ökonoomsemaks, efektiivsemaks, läbipaistvamaks ja legitiimsemaks. Soovitatav on võtta plaani kehtestada uus või muudetud kord või juhised, kus muu hulgas oleks täpsemalt määratud kindlaks Riigikogu roll ELi eelnõude menetlemise protsessis ning kirjeldatud menetlust juhul, kui Riigikogu arvamus erineb VV arvamuselt, ning kuidas saavutatakse kokkulepe. Kehtiv RKKTS peatükk 18¹ jääb mõningate olukordade reguleerimisel puudulikuks.

Allpool on kirjeldatud ettepanekuid, milliseid muudatusi võiks teha kehtivates seadustes ja juhistes. Neid ettepanekuid on aidanud kujundada mitmed ametnikud ja protsessis osalejate töökogemused ja arvamus, mida koguti küsitluste käigus ajavahemikul 11. detsembrist kuni 28. detsembrini 2023. aastal.

Juhiste muudatused

Riigikogu seisukohast kinnipidamine

Eesti Vabariigi põhiseaduses ei ole sätteid, mis fikseeriksid Riigikogu pädevuse ELi asjades ning RKKTS § 152⁴ lg 3 sätestab, et VV on kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Ühtlasi on Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistega määratud kindlaks, milline menetlus juhiste vastuolu korral prevaleerib: „Nende juhiste ja VVe otsuste ettevalmistamist käsitlevate muude juhiste vastuolu korral rakendatakse Euroopa Liidu asjadele nendes juhistes sätestatud“.

Mõlema näidisjuhtumi korral lähtuti Riigikantselei juhistest ning VV võttis Riigikogu seisukohad uuesti arutusele Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste peatüki 6 lg punkti 1 kohaselt. Sellega loodi praktika, mis põhjustas menetluse venimise. Praegu kehtiva seaduse järgi saab ELis minna läbirääkimistele, kui Riigikogu on andnud mandaadi VV seisukohtadele.

Mõlema juhtumi korral erines Riigikogu seisukoht VV ettepanekutest ning Riigikogu seisukoht saadeti tagasi VVle taasarutamiseks. ELi asjade menetlusprotsessi efektiivsuse ja ökonoomsuse mõttes saab VV lähtuda RKKTS § 152⁴ lõikest 3 ja alustada läbirääkimisi, võttes aluseks Riigikogu poolt antud seisukohad.

RKKTS § 152⁴ lõike 3 alusel on praegu võimalused olukorda lahendada vastuolulised, kuna on üksnes sätestatud, et kui Riigikogu seisukohtadest ei ole kinni peetud, siis tuleb seda esimesel võimalusel ELAKile või väliskomisjonile põhjendada. Juba selline sõnastus eeldab, et Riigikogu seisukohtadest ei pruugita kinni pidada, kuigi sama sätte esimene pool kohustab seda tegema.⁴² Selleks et vältida normi erisugust tõlgendamist, peaks RKKTS täpsemalt sätestama, kuidas toimida, kui VV ei pea Riigikogu seisukohast kinni, ning millist protseduuri rakendatakse juhul, kui Riigikogu seisukohad erinevad oluliselt VV seisukohtadest.

Muu hulgas soovitame Riigikantselei juhistes täpsustada ELAKi ja Riigikogu ülesandeid ELi eelnõude menetluses. RKKTS § 152⁴ lg 3 sätestab, et kui VV ei pea kinni Riigikogu mandaadist, siis peab ta sellest aru andma.⁴³ Seepärast on Riigikogul võimalik kutsuda vastutavad ministrid ja ametnikud ELAKisse, et nad annaksid tekkinud olukorra kohta selgitusi. Sellega teeks Riigikogu ühtlasi järelevalvet täitevvõimu esindajate töö üle.

Analüüsist selgus, et ELi eelnõude menetlemise protsessis tuleb Riigikogu ja Riigikantselei ülesandeid täpsustada niimoodi, et need vastaksid ka RKKTSis sätestatule.

Riigikogu kaasamise ja teavitamise protsess

ELi asjade menetlemisel tuleb lähtuda ka Vabariigi Valitsuse seaduse jaos 41 „Euroopa Liidu asjade menetlemine“ sätestatust ja järgida Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 18¹. peatükis „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“ kehtestatud nõudeid. Peale selle tuleb vaadata

⁴² RKKTS § 152⁴ lg 3: Vabariigi Valitsus on kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama.

⁴³ RKKTS § 152⁴ lg 3.

Riigikantselei juhiseid, mille järgi protsess toimib. RKKTS ei sätesta, milline peaks olema protsess, kui Riigikogu seisukoht erineb VV seisukohast. 2010. aastal RKKTS 18¹. peatükki täiendati: lisati, et ELi õigusakti eelnõule lisatakse seletuskiri, kus on juba hinnatud subsidiaarsuspõhimõtet ning esitatud VV seisukoht.⁴⁴ See aga ei keela Riigikogul hinnata ELi eelnõusid samal ajal kui VV – ei ole vaja oodata VV seisukohti, sest RKKTS § 152² lg 2 järgi tuleb ELi õigusaktide eelnõud pärast eelnõu saamist esitada Riigikogule esimesel võimalusel. Sel juhul peaks Riigikogul olema info, et VV on alustanud ELi õigusakti eelnõu menetlust. Juhul kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohast, on Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise peatüki 6 alapeatüki 1 punkti 5 järgi ette nähtud, et Riigikogu seisukohad ELi asja kohta esitatakse VVle arutamiseks ja otsustamiseks. Siin võib näha vastuolu põhimõttega, mis on sätestatud RKKTS §-s 152⁴, sest selle järgi peab VV igal juhul Riigikogu seisukohast kinni pidama. Seega saaks Eesti seisukohtade kujundamisel ELi tasandil lähtuda ainult Riigikogu seisukohast viitega RKKTSile.

Analüüsitud eelnõude menetlemise protsessis esitati Riigikogu poolt tehtud otsused EISi tunduvalt hiljem, kui hea halduse praktika kohaselt võiks eeldada. Üldjuhul on materjalide EISi esitamise eest vastutav asutus Riigikantselei. ELAKi otsused esitab EISi ELAKi sekretariaadi ametnik. Olukorras, kus ELAKi protokoll on avaldamata ja vastutavale asutusele pole Riigikogu ametlik seisukoht teada, ei ole vastutaval asutusel võimalik eelnõud VVle arutamiseks ja otsustamiseks esitada ning see võib tekitada olukorra, kus ELi tasandil läbirääkimisteks pole Riigikogu mandaati. Protsessi dokumendid peaksid olema kättesaadavad EISis. Juhiste peatüki 5 „Euroopa Liidu asja menetlemine EISis“ alapeatüki 1 põhjal on määratud kindlaks: „ELi asja kohta seisukoha kujundamiseks teeb Riigikantselei ELi asja koos kõigi selle juurde kuuluvate dokumentidega kättesaadavaks EISis“. Sama peatüki alapeatükk 2 näeb ette: „Kui ELi asi esitatakse kooskõlastamiseks ELi koordinatsioonikogule ja/või VVle arutamiseks ja otsustamiseks, saadab Riigikantselei EISi vahendusel resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi“ (vt Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021). Paraku ei ole juhiste peatükis 5 „Euroopa Liidu asja menetlemine EISis“ kirjeldatud nõudeid resolutsiooni sisule ja seetõttu ei selgu resolutsioonist konkreetse eelnõu subsidiaarsustähtaja kuupäev (vt ka Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 2021). Ent kui subsidiaarsustähtaega ei

⁴⁴ RKKTS § 152².

järgita, võib kujuneda olukord, kus vajaduse korral ei jõuta ELi õigel ajal subsidaarsuskonfliktist teavitada.

Ettepanek on eespool nimetatud juhiseid parandada ning viia need vastavusse tegeliku või soovitud menetluskäiguga, kirjeldades selgemini Riigikogu kaasamise, mandaadi andmise ja teavitamise protsessi. Alternatiivina tuleks välja töötada kord või juhised, mis kirjeldavad Riigikogu tööprotsessi, ELAKi ja väliskomisjoni kaasamist, ning otsuste tegemise tähtaegu, või selgitavad, millest tähtaegade arvutamisel lähtuda.

Tuleks parandada info liikumist VV ja Riigikogu vahel, sh uutest eelnõudest teavitamise korral. Selleks tuleks leida lisatööjõudu ning parandada andmebaaside ja suhtluskanalite tehnilist taset ja suutlikkust. Ühtlasi võiks kaasata Riigikogu esindajaid VV ja KOKi koosolekutele, kus arutatakse ELi eelnõusid, ja kehtestada kohustus teavitada varakult olukordadest ja teemadest, mis võivad tekitada eriarvamusi Riigikogu ja VV vahel.

Riigikogu fraktsioonidel võiks olla oma ELi asjade nõunikud, keda hoitakse kursis ELi tasandil planeeritavate eelnõudega ning kes nõustaksid Riigikogu liikmeid ELi asjades. Samuti võiksid need ELi asjade nõunikud olla iga päev ühenduses ja kursis Eesti esindajatega ELi tasandil, sh COREPERis.

Info peab liikuma kohe, kui see jõuab Riigikantseleisse, ning prioriteetide järgi tuleks Riigikogu komisjonide liikmeid ja nende nõunikke aegsasti teavitada eelnõudest või nende koostamise plaanidest.

Tähtaegade täpsustamine

Ettepanekud, kuidas parandada tähtaegadest kinnipidamist

1. Tuleks täpsustada RKKTS § 152⁴ lg 3 rakendamist ning lisada tähtajad. Praegu sätestab § 152⁴ lg 3, et VV on kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui VV ei ole nii teinud, peab ta seda esimesel võimalusel ELAKile või väliskomisjonile põhjendama. Praegu ei ole selge, kuidas see järelevalve peaks toimima ning millise aja jooksul? Kui Riigikogu teavitatakse kohe, siis on võimalik protsessiga kiiremini edasi minna ega tekiks viivitusi ja olukordi, kus Eesti seisukohad ei ole Riigikogult mandaati saanud.

2. RKKTS § 152³ järgi on eelnõu kohta arvamuse saaja ELAK või väliskomisjon. Tähtaja alatise komisjoni arvamuse esitamiseks määrab Riigikogu juhatus.⁴⁵ Sellesse seadusepunkti võiks lisada täpsustatud ajavahemiku, mille jooksul tuleb arvamus avaldada. Küsimus, kui pikk aeg antakse alalisele komisjonile arvamuse avaldamiseks, tuleks läbi arutada ka Riigikantseleiga kellel on EL eelnõude menetluses koordineeriv roll. Probleemi võib lahendada ka Riigikogu või ELAKi tööjuhistes.

3. Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiseid tuleks täiendada niimoodi, et need aitaksid parandada suhtluskorda ELAKi ja Riigikantselei vahel. Vaja oleks selgemini sõnastada Riigikogu roll ELi eelnõude menetlemises ning täpsustada menetluse ajapiiranguid, lähtudes muu hulgas kaheksanädalasest nõudest, mille jooksul tuleb esitada arvamus ELi institutsioonidele subsidiaarsuspõhimõtte rakendamise kohta. Soovitus on täiendada kehtivaid Riigikantselei juhiseid ning lisada sinna selgitused ja reeglid Riigikoguga suhtlemise ning protseduuride kohta. Samuti võib Riigikogu koostada oma juhised, mille järgi saab menetlusi kiiremini korraldada.

4. Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste peatüki 5 alapeatükis 9 on määratud kindlaks, et Riigikogu seisukohad ELi asja kohta lisatakse EISi vastava ELi asja toimikusse, kuid ei ole kirjeldatud, mis saab edasi, ning kui kiiresti tuleb need läbi vaadata ja neile reageerida. Juhistes võiks täpsustada, kes lisab EISi Riigikogu seisukohad.

Varajase teavitamise ja kaasatuse mõttes oleks soovitatav täpsustada RKKTS § 152² (Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude esitamine ja menetlusse võtmine) ning lisada § 152² punkti 2 täpsustav fraas, kes, kellele ja milline eelnõu esitatakse. Näiteks: „Vabariigi Valitsus (Riigikantselei) esitab Euroopa Liidust saanud eelnõud ja muud käsitlemist vajavad dokumendid Riigikogu juhatusele eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu esimesel võimalusel pärast nende saamist“.

5. Kuigi RKKTS jätab subsidiaarsuse kontrolli kohustuse § 152² lg 1 järgi lahtiseks (sest pole selgelt märgitud, kes lisab seletuskirja ja teeb analüüsid, puudub subjekt⁴⁶) ning ootab VV

⁴⁵ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus RT I 2004, 12, 77, jõustunud 15.03.2004.

⁴⁶ § 152² Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude esitamine ja menetlusse võtmine, § 152² (2) Euroopa Liidu õigusakti eelnõule lisatakse seletuskiri, milles märgitakse eelnõu eesmärk, eelnõu Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise kord ja ajakava, ülevaade eelnõu õigusaktina vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest, analüüs eelnõu vastavuse kohta subsidiaarsuspõhimõttele ning VV seisukoht eelnõu suhtes.

seisukohta selles küsimuses, saaks Riigikogu omalt poolt teha samal ajal ise subsidiaarsuse kontrolli, enne kui ta saab kätte VV seisukohad. RKKKS säte vajaks täpsustamist, sest hetkel jääb mulje, et ELAK enne analüüsi ei tee kui VV seisukohad on saabunud. Samuti oodatakse ELi lepingute kohaselt just liikmesriikide parlamentidelt subsidiaarsuskontrolli, mille tulemuse saaksid parlamendid ise otse Euroopa Komisjonile esitada.⁴⁷ Sellise teatise esitamiseks ei ole vaja oodata VV nõusolekut, kuna seda arvamust küsitakse just liikmesriikide parlamentidelt. Selleks et Riigikogu roll subsidiaarsusteate esitamisel oleks üheselt mõistetav, võiks antud küsimus olla Riigikogu tööd reguleerivates õigusaktides või koordineerivates dokumentides selgemini kirjeldatud. Selguse mõttes tuleks täiendada RKKTS § 152² lg 1 subjekti, kes lisab EL õigusaktile seletuskirja ning kes teostab analüüsi eelnõu vastavuse kohta subsidiaarsuspõhimõttele.

Võiks kaaluda, kas tasub kehtestada uus asjaajamiskord, kus oleks täpsemalt kindlaks määratud Riigikogu roll ELi eelnõude menetlemise protsessis ning kirjeldatud menetlust juhul, kui Riigikogu arvamus erineb VV arvamuselt. Kui ei soovita kehtestada uut korda, võib parandada kehtivaid juhiseid. Samas tuleb arvesse võtta asjaolu, et juhised on loodud eelkõige Riigikantselei töö korraldamiseks ning sisaldavad vähesel määral ettekirjutusi Riigikogu rolli kohta kogu menetluses.

Juhistes tuleks täpsustada menetluse etapid juhiks, kui VV ja Riigikogu seisukohtades ilmnevad märkimisväärsed erinevused ning sätestada tähtajad, mis aja jooksul peavad seisukohad olema kinnitatud.

Menetlusprotsessi lahutamine

Küsitlustel toodi olulise aspektina esile asjaolu, et ELi eelnõud on muutunud horisontaalsemaks. Menetlus riiklikul tasandil on vastutava asutuse määramise muutnud ajamahukamaks, mis samuti pikendab menetlusprotsessi. Riigikantselei ülesanne on määrata VV arvamuse kujundajaks vastutav asutus ja kaasvastutavad asutused; interdistsiplinaarsete eelnõude korral tuleb Riigikantseleil pidada vastutava asutuse määramiseks läbirääkimisi kõikide menetlust puudutavate ministriumidega. Küsitluses osalejate vastuste põhjal saab väita, et sisuliste diskussioonide

⁴⁷ Vt https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/estonia/2016_en.htm, 30.01.2024.

ajamahukus tuleneb poliitilistest erimeelsusest, laiemate huvigruppide kaasamisest või vajadusest kaasata eksperte.

Kuna ELi õiguse kohaselt eeldatakse subsidiaarsuskontrolli eelkõige liikmesriikide parlamentidelt, tuleks mõelda võimalusele, et Riigikogu esitab subsidiaarsuskontrolli tulemusena kujunenud arvamuse kaheksa nädala jooksul, menetledes seda nii, nagu RKKTS § 152⁶ ette näeb. Analüüsitud juhtumitest oleks ühe eelnõu korral olnud põhjendatud subsidiaarsuspõhimõtte teate esitamine, kuid menetlusprotsessi kulgu ja ajamahukust arvestades ei jõutud seda teha. Eespool esitatud analüüsist selgus, et ELi eelnõude menetlemine nõuab tunduvalt rohkem aega, kui selleks võimaldatud kaheksa nädalat. Seetõttu oleks mõistlik jagada seisukohtade kujundamine kaheks samaaegseks protsessiks: subsidiaarsuse kontroll ja ELi eelnõu kohta riigi seisukoha kujundamine.

Kehtiva praktika järgi on subsidiaarsuskontroll ning arvamuse kujundamise protsess ühine. Pika menetlusprotsessi tõttu ei saa ELi tasandil läbirääkimisi pidavad ametnikud õigel ajal infot, millised on Eesti ametlikud seisukohad. Seetõttu võiks kaks protsessi lahutada nii, et vastavust subsidiaarsuspõhimõttele kontrollitakse ja Eesti seisukohta ses asjas kujundatakse samal ajal, lähtudes RKKTS §-s 152⁶. Riigikogu ja selle komisjonid võiksid ametlikult hakata ELi eelnõusid menetlema varem, kui kehtiva praktika järgi on tehtud. Seda tuleks teha hiljemalt sel ajal, kui tehakse asjaomaseid protseduure valitsusasutustes: eelkõige selleks, et subsidiaarsusprintsibi järgi hinnata vajadust esitada teade ning see teade ka ajalimiidi raames esitada. Põhimõtteliselt, kui subsidiaarsuskontrolli tehtaks Riigikogus ja VVs samal ajal, võimaldaks see tagada subsidiaarsusteate esitamise kaheksanädalase tähtaja jooksul. VVle ja Riigikogule jääb siis rohkem aega, et kujundada Eesti lõplik arvamus ka juhul, kui arvamused erinevad märkimisväärselt ja tuleb pidada läbirääkimisi VV ja ELAKi vahel.

RKKTS § 152⁶ kirjeldab võimalust esitada Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks nimetatud ELi seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, lähtudes subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise 2. protokollist, mis on lisatud ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule. Seda võimalust on kasutatud väheseid

kordi. Ilmselt vajab küsimus, kuidas seda võimalust paremini kasutada, laiemat arutelu. Arutelu algataja võiks olla Riigikantselei kui keskne asutus, kelle ülesanne on koordineerida ELi asju.⁴⁸

Menetlusaegade lühendamine ja järelevalve tähtaegade üle

Kui soovitakse jätkata põhimõttel, et koos subsidiaarsuse kontrolliga esitatakse ka Eesti seisukohad ELi eelnõude kohta, siis peaks määrama kindlaks täpsemad ja lühemad ajaraamid, mille käigus info kogutakse ning seisukohad kinnitatakse. Küsitluste käigus tuli ametnikelt ettepanek lühendada KOKile ja VVle seni võimaldatud menetlusaega ning lisada juhistesse täpsemad ajaraamid, arvestades asjaolu, et ELi eelnõude arutamiseks ja vastuste andmiseks on aega kokku kaheksa nädalat. Praegu on ajaraamide kehtestamine Riigikantselei ja Riigikogu juhatuse pädevuses ning analüüsist selgus, et mitte alati ei anta ministriumidele ega Riigikogule teada, mis tähtjaks tuleb esitada otsus subsidiaarsuspõhimõtte vastu eksimise kohta. Tähtaja info on küll avalik kuid analüüsitud juhtumite puhul ei esitatud tähtaja jooksul subsidiaarsuse reegli rikkumise teadet EL tasandile kuigi seda oleks pidanud tegema.

Analüüsi põhjal ilmnes, et puudub järelevalve ja kontroll dokumentide liikumise ja planeeritud ajagraafikus püsimise üle. Selleks et ametnikud saaksid Eesti seisukohad õigel ajal teada, tuleks rakendada tähtaegade teavitamise süsteem kas EISis või mõnel muul tehnilisel viisil (näiteks elektroonilised kalendrid, e-post), mis tuletaksid meelde saabuval tähtaegu ja seaksid esikohale teemad, mis on Eesti vajaduste ja poliitiliste suundade alusel olulised.

Varasem osalus seisukohtade kujundamisel

Kehtiva praktika järgi hakkab Riigikogu oma seisukohta kujundama pärast seda, kui VV on oma seisukoha avaldanud. Selleks on aega kaks nädalat, mille jooksul peaks VV vajaduse korral

⁴⁸ ELi sekretariaadi tegevus on reguleeritud põhimäärusega, mis on välja antud Vabariigi Valitsuse seaduse § 79 lõike 7 ja Vabariigi Valitsuse 7. detsembri 2009. a määruse nr 180 „Riigikantselei põhimäärus“ § 11 lõike 2 alusel. Põhimääruse punkti 2.2. lg 3) kohaselt „korraldab Euroopa Liidu asjades eelnõude ettevalmistamist VVe istungile või nõupidamisele, sh VVe, peaministri ja riigisekretäri teavitamist eelnõude sisust ja nendega seotud olulistest asjadest ning vajadusel ministriumide vaheliste erimeelsuste lahendamist, ning osaleb VVe otsustusprotsesside arendamises“ (Riigikantselei põhimäärus, 2011). Põhimääruse punkti 2.2. lg 4 järgi „valmistab ette ELi koordineerimiskogu istungeid ja jälgib selle otsuste täitmist ning teeb ettepanekuid ELi küsimuste alase riigisisese koordineerimissüsteemi korraldamise ja tõhustamise kohta“.

jõudma täiendada oma seisukohti juhul, kui need erinevad märkimisväärselt Riigikogu seisukohtadest. Analüüsis kasutatud näidisjuhtumite põhjal on näha, et ettenähtud aeg pole Eesti seisukohtade kujundamiseks piisav. Üks analüüsi eesmärkidest on selgitada välja, kuidas oleks võimalik kiirendada Eesti seisukoha kujundamist nii, et riigiesindaja saaks läbirääkimistele minna seisukohtadega, mille on Riigikogu heaks kiitnud.

ELi eelnõude läbivaatamine ja analüüsimine on ajamahukas töö, mis mõningatel juhtudel vajab spetsialiseerumist ja tehnilist ekspertiisi. ELAK peaks hindama, kas Riigikogul on võimalust ja ressursi VVga samal ajal eelnõude analüüsi teha.

Kui ELAKil on olemas juba oma seisukoht, mis võib erineda VV seisukohast, siis oleks info liikumise kiiruse mõttes otstarbekas, et ELAKi esindaja osaleb ka VV istungil, kus seisukohad vastu võetakse, ning selgitab ELAKi seisukohti. See võimaldab vältida olukorda, kus VV seisukohad erinevad ELAKi seisukohtadest olulisel määral. Samuti on võimalik, et ELAKi põhimõtted edastatakse vastutavale ministeeriumile, kes korraldab eelnõu läbivaatamise juba selles etapis.

Küsitletavad tõid esile tõsiasja, et ELi tasandil on Eestil vähe võimalusi läbirääkimisi mõjutada, kui ei ole teiste liikmesriikide toetust. Seetõttu soovitati parandada infovahetust atašee ja Riigikogu vahel, et Riigikogu liikmed oleks varem informeeritud Euroopa Komisjonis ette valmistatavatest eelnõudest. Seda on võimalik teha Brüsselis asuva Riigikogu esindaja kaudu, Brüsselis resideeruvate atašeede kaudu ning informeerides eelnõude eest vastutavaid valitsusametnikke juba varakult ning laiendades järelevalvet nende tegevuse üle. Võimaluse korral võiks ELAKi esindajad või nõunikud saada infot ELis planeeritavate eelnõude kohta. Kuigi Euroopa Komisjonil on eelnõude menetlemise ajakava olemas, ei ole ELAKi liikmetel alati aega ise nende teemadega kursis olla. Ettepaneku järgi võiksid vastutavate ministeeriumide ametnikud või atašeed, kes ELi tasandil eelnõude ettevalmistamise kohtumistel käivad, anda ELAKile uutest algatustest teada. Sealhulgas nendest, mis tuleks panna prioriteetsete eelnõude läbivaatamise nimekirja. ELAK saab seisukohtade kujundamiseks kasutada lisainfoallikatena sihtrühmade esindajaid, eksperte ja Riigikogu kantselei struktuuriüksuste töötajaid. ELAK võib VV seisukoha liidu algatuse kohta heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, seda oluliselt parandada või täiendada ning seisukohavõtust loobuda.

ELAKil on võimalik kutsuda huvigrupi esindajaid oma istungile. Huvigruppide esindajate arvamusega arvestamine suurendaks Riigikogu kui rahva esindaja poolt kujundatava Eesti seisukoha legitiimsust.

Kommunikatsiooni parandamine

Küsitluste käigus toonitati vajadust parandada ELi asjade menetluse osapoolte ja rahva vahelist kommunikatsiooni ning infovahetust tähtaegade ja meeldetuletuste kohta.

Esiteks soovitasid küsitletavad rohkem arutada ELi asjadega seotud teemasid täiskogul, et käsitlemine oleks mõjukam ja nähtavam ning avalikkus teaks, milliste ELi asjadega Riigikogu tegeleb.

Teiseks tuli ametnikelt ettepanek lisada subsidiaarsustähtaeg EISis avaldatavasse Riigikantselei resolutsiooni. ELi asjade menetlemise juhiste peatüki 5 alapeatükk 2 sätestab: „Kui ELi asi esitatakse kooskõlastamiseks ELi koordineerimiskogule ja/või VVle arutamiseks ja otsustamiseks, saadab Riigikantselei EISi vahendusel resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi“. Juhiste artiklis 17 on kirjas menetlustähtajad Riigikantseleile (KOKile, vastutava(te)le ministeeriumile ja VVle). Kuivõrd muid juhiseid pole, siis ka Riigikogu ametnikud lähtuvad tihti Riigikantselei juhistest. Peatüki 17 lg 2 kohaselt esitatakse „seisukohad ELi õigusakti eelnõu kohta ELi koordineerimiskogule kooskõlastamiseks viie (5) nädala jooksul ning VVle arutamiseks ja otsustamiseks kuue (6) nädala jooksul peale algatuse kõikide keeleversioonide avaldamist (subsidiaarsustähtaja kulgemise algusest). Erandjuhul, kui eelnõu Euroopa Nõukogus menetlemise ajakava seda tingib, kujundatakse Eesti seisukohad kiiremini. Muudele ELi asjadele menetlustähtaja määramisel arvestatakse ELi asja Euroopa Nõukogus, Euroopa Komisjonis või Euroopa Liidu Kohtus menetlemise ajakava“. Subsidiaarsustähtaja lisamine tagaks informatsiooni kättesaadavuse kõigile kaasatud osapooltele ka juhul, kui e-posti aadressaadid ehk menetluse vastutavad ametnikud vahetuvad.

Kolmandaks soovitati juhistes täpsustada kohustust jälgida EISis dokumentide liikumist ja planeeritud ajagraafikus püsimist ning selle eest vastutajat.

Neljandaks tunnistasid küsitletavad vajalikkust parandada teadlikkust Euroopa asjade menetlemise protsessist ning selle keerukusest. Seda nii ametnike, poliitikute kui ka huvigruppide ning laiemal avalikkuse vaatenurgast. Lisati, et viimased otsused, mis võivad muuta kogu eelneva protsessi tulemusi, tehakse Euroopa Liidus dialoogi menetluse käigus, kuhu on kaasatud Euroopa Komisjon, ELi Nõukogu ning Euroopa Parlamendi esindajad.

Viiendaks tuleks rohkem kasutada tehnilisi vahendeid, selleks et järgida tähtaegu ning edastada teateid automaatselt. Näiteks võtta kasutusele kommunikatsiooni tarkvara või parandada EISI rakendamise võimalusi.

Kuuendaks soovitati tugevamalt rakendada Riigikogu õigust olla kursis VV-poolse Eesti seisukoha kujundamise tagamaadega. Võimaluse korral tuleb kehtestada varajase teavitamise süsteem, mis tagaks, et Riigikogu esindajatele (nõunikud, komisjonide liikmed) on teada, millised on VV esialgsed seisukohad esmatähtsate teemade kohta. Lubada Riigikogu esindajatel osaleda VV istungitel, kus arutatakse ELi eelnõusid, et teha varakult kindlaks olukorrad, kus võib tekkida erinevusi seisukohtades. VV peab seaduse järgi lähtuma ainult Riigikogu seisukohast⁴⁹ ning kui see on puudub Riigikogu, siis tuleb ELi läbirääkimistel osaleda üksnes reservatsiooniga ning vajaduse korral välja selgitada, kas Riigikogu on VV seisukohad heaks kiitnud või teha kindlaks, miks Riigikogu ei ole seda teinud. Seadus sätestab, et kui VV ei ole seisukohtadega arvestanud, siis peab ta seda esimesel võimalusel ELAKile või väliskomisjonile põhjendama. ELAKil on võimalik kutsuda ministrid ja ametnikud komisjoni arupärimisele.

Ressursside tagamine

Kitsaskohana, mis pärsib muudatuste tegemist ja varasemat kaasatust protsessi, võib näha tööjõunappust Riigikogus ja Riigikogu kantseleis. Selleks et kasutada vahendeid võimalikult optimaalselt ja tagada ökonoomsus, tuleks:

- arvestada töötajate töökoormust ja pädevust ning vajaduse korral kaasata rohkem eksperte;

⁴⁹ RKKTS §152⁴ lg 3.

- selgitada välja Riigikogu võimalused tööjõu poolest ning võimaluse korral luua lisaametikohti nõunikele, kellel on juristi haridus ja kes oleksid pädevad kaasa rääkima ELi küsimustes, sh eelnõude menetlemises;
- luua Riigikogu fraktsioonide juurde ELi asjade nõuniku ametikoht.

Küsitlustest selgus tõsiasi, et ELi eelnõude kohta arvamuste kirjutamine võtab küllaltki palju aega ning ametnikud ei pea seda niisama oluliseks kui siseriikliku õiguse menetlemist. Siiani peavad ametnikud ELi asjade menetlemist lisatööks, mitte „oma asjadega“ tegelemiseks. Seda hoiakut võib selgitada asjaolu, et ELi eelnõud muutuvad kogu ELi menetlusprotsessi käigus ning viimasel versioonil, millest lõpuks saab õigusakt ja mis seetõttu muutub ka siseriiklikult kohaldatavaks, ongi suurem tähtsus kui ELi eelnõul endal.

Küsitletavad tegid ettepaneku luua iga Riigikogu fraktsiooni juurde ELi asjade menetlemise nõuniku ametikoht: juriidilise haridusega ja ELi asjade menetlemises pädev nõunik toetaks alatistes komisjonides esindatud fraktsiooniliikmete tööd, kogudes informatsiooni ja vahendades infot menetluses osalevate institutsioonide vahel. Lisaks võiks nõunik tegeleda ELi asjadega ning hoida end kursis ELi muudatuste, ettepanekute, õigusloome ja eelnõudega. Muu hulgas oleks tema ülesanne teavitada Riigikogu liikmeid uutest ELi algatustest ja ettevalmistatavatest õigusaktidest.

Fraktsiooni ELi asjade menetlemise nõuniku ametikoha loomine võimaldaks ELi eelnõude menetlemisse paremini kaasata oma ala eksperte ning aitaks mõista järjest keerulisemaks ja interdistsiplinaarsemaks muutunud ELi seadusandlust.

EISis registreeritud dokumentide analüüsist selgus, et dokumentide koostamise ja EISis registreerimise vahele võib mõnikord jääda pikk aeg, mis võib tunduvalt mõjutada menetlemise aega. Seetõttu oleks vajalik korraldada efektiivsem kontroll dokumentide liikumise ja planeeritud ajagraafikus püsimise üle.

Tagasisidestamine

Samuti tuleks parandada Riigikogule tagasisidestamist. Riigikogu komisjone, sh ELAK, tuleks kohe teavitada sellest, kuidas on kulgenud Riigikogu poolt esitatud märkuste arutelu ELi tasandil. Tagasiside peaks sisaldama ülevaadet selle kohta, kas märkusi on arvesse võetud või mis põhjustel

ei ole neid arvestatud. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste peatüki 6 lg 5 kohaselt tuleb „ELi asju käsitlevad VVe seisukohad esitada seisukohavõtuks Riigikogule“. Samuti peab Riigikantselei sama lõike järgi esitama Riigikogule ELi Nõukogu istungist kirjaliku ülevaate.

Kui on tekkinud olukord, kus Riigikogu arvamused ei ole jõudnud õigel ajal VV ja ELi tasandile, siis tuleks selgitada, kas tegemist on võimu kuritarvitamisega ning seetõttu ka demokraatia demoraliseerumisega. Riigivõimu teostatakse eri tasanditel ning võimude lahususe põhimõtte järgi. Riigikogul ja VV on eri laadi ülesanded ning neid tuleb täita koostoimes, et oleks tagatud demokraatlik valitsemine. Põhiseaduse § 4 ütleb, et „Riigikogu, Vabariigi Presidendi, VVe ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel“. Selle põhimõtte eesmärk on takistada institutsioonidel saavutada liialt suurt võimutäiust ja selle koondumist ühele riigiinstitutsioonile. Liigne võimu koondumine ühe institutsiooni kätte teeb eriti suurt muret olukorras, kus rahvas võib otsustajatelt nõuda põhiõigusi ignoreerivat tegutsemist. Riigikogul on põhiseaduse raames võimalik seadustega kujundada teiste võimuharude ja põhiseaduslike institutsioonide tegevust. Riigikohus aga kontrollib omakorda Riigikogu tegevuse põhiseaduspärasust. Peale selle tegelevad põhiseaduslike institutsioonide vastastikuse tasakaalustamisega Riigikontroll ja Õiguskantsler⁵⁰. Vajaduse korral saab teisi riigiinstitutsioone kaasata võimu teostamise kontrollimiseks.⁵¹

Riigikogu rolli ELi poolt loodud eelnõude läbivaatamise protsessis saaks suurendada täitevvõimu osalema ELi institutsioonide töös. Enne 2015. aastat kehtis Vabariigi Valitsuse määrus „Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord“. See menetlemise kord võeti vastu 02.10.2003 (nr 253, RT I 2003, 64, 433), see jõustus 01.11.2003 ja andis juhised, mille järgi menetleda dokumente. Praegu see kord enam ei kehti. Võiks mõelda, kas kehtestada uus kord või juhised, kus oleks muu hulgas täpsemalt kindlaks määratud Riigikogu roll ELi eelnõude menetlemise protsessis ning kirjeldatud menetlust juhul, kui Riigikogu arvamus erineb VV arvamusest. Kui leitakse, et on mõistlik pigem muuta praegust Riigikantselei juhust, siis võib seda teha, kuid tuleb arvestada, et tegemist on eelkõige Riigikantselei loodud dokumendiga.

⁵⁰ ÕKS § 1 lg 6 järgi teeb õiguskantsler järelevalvet õigusaktide välislepingutele vastavuse üle. See õiguskantsleri pädevus tuleneb PS § 123 mõttest, mis asetab välislepingud hierarhiliselt põhiseaduse ja seaduste vahele. Vt. PS §139 kommentaar, <https://pohiseadus.ee/sisu/3621>

⁵¹Vt ka PS§98 ja PS§74..

Küsitluste põhjal selgus, et praegu lahendatakse olukorda, kus VV seisukoht erineb Riigikogu seisukohast märkimisväärselt ning Eesti seisukoht kujundatakse pikaajase menetluse tõttu alles pärast subsidiaarsusteate esitamise tähtaega *ad hoc*-põhimõttel, kuna seda laadi juhtumeid on olnud suhteliselt vähe.

Tehnilised lahendused

Protsessiga tutvumiseks on kasutatud Eesti Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemis (EIS) kättesaadavat materjali. Alltoodud ettepanekute eesmärk on muuta infosüsteemi paremaks, et tagada ELi asjade menetluse läbipaistvus ja efektiivsus.

Riigikantselei Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised kirjeldavad dokumentide haldamise korda peatükis 4 ja 5:

- Peatüki 4 punkt 1 kirjeldab ELi dokumentide vastuvõtmist ja edastamist: „Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi vahendusel Eestile elektrooniliselt saadetud ELi dokumendid (avalikud ja LIMITE märkega) võetakse Riigikantseleis vastu, registreeritakse ja edastatakse vastutavale ministeeriumile eelnõude infosüsteemi (edaspidi EIS) kaudu.“
- Peatüki 5 punktid 1 kuni 4 kirjeldavad ELi asja menetlemist EISis järgmiselt: „(1) ELi asja kohta seisukoha kujundamiseks teeb Riigikantselei ELi asja koos kõigi selle juurde kuuluvate dokumentidega kättesaadavaks EISis. (2) Kui ELi asi esitatakse kooskõlastamiseks ELi koordinatsioonikogule ja/või VVle arutamiseks ja otsustamiseks, saadab Riigikantselei EISi vahendusel resolutsiooni peavastutaja ja kaasvastutajate nimetatud e-posti aadressidele või dokumendihaldussüsteemi. (3) Kaasvastutajad esitavad oma arvamuse ELi asja kohta peavastutajale EISi kaudu. (4) Huvirühmade kaasamiseks võib korraldada avaliku konsultatsiooni EISi kaudu osalusveebis. Juhul kui avalik konsultatsioon korraldatakse muul viisil, koondab peavastutaja huvirühmadelt saabunud vastused EISi vastavasse ELi asja toimikusse.“

Tutvunud EISis kättesaadavate materjalidega, on süsteemi parandamiseks tehtud järgmised ettepanekud:

- lisada EISi nn hoiatussüsteem, et oleks nähtav, kui on tegemist kiiret reageerimist vajava dokumendiga, nagu näiteks eriarvamus subsidiaarsuse printsiibi rakendamise ja sellest teatamise vajalikkuse kohta. Hoiatussüsteem annaks kõigile osapooltele teada subsidiaarsus- ja/või mõne muu menetlustähtaja saabumisest;
- luua teavitussüsteem, mis tagaks ajakohase informeerituse. Selleks tuleb menetlusetapid siduda vastutavate osapoolte rollipõhiste e-posti aadressidega ning kehtestada menetlusosalistele kohustus edastada infokiri uue dokumendi EISi lisamise kohta.

Lisaks anti protseduuriline soovitus määrata ja täpsustada vastutav ametnik, kelle poole saaks huvitatud isik või institutsioon pöörduda menetlusprotsessi dokumente puudutavates küsimustes. Ühtlasi haldaks vastutav ametnik süsteemi teavitussätteid, jälgiks, et dokumendid esitataks EISis õigel ajal ja nõuetekohaselt, ning juhiks tehniliste ekspertide tähelepanu võimalustele, kuidas süsteemi paremaks muuta.

- luua ametnikele peale nimeliste e-posti aadresside ametipõhised e-posti aadressid ning siduda need dokumendihaldussüsteemiga. Ametipõhiste e-posti aadresside kasutamine tagab info jälgitavuse juhul, kui ametnikud on ajutiselt tööst eemal või vahetuvad.

10. Kokkuvõte

Analüüsi eesmärk oli täpsustada Riigikogu rolli ELi asjade menetlemise ning Eesti seisukoha kujundamise protsessis. Demokraatia põhimõtete järgi ei seisa Riigikogu kui seadusandlik võim teistest põhiseadusorganitest kõrgemal, vaid on üks võrdväärsete hulgas. Riigikogu on ELi asjade menetlemisel oluline demokraatia garantii ja rahva esindajana tasakaalustab võimu teostamist, sealhulgas kontrollides ELi õigusaktide mõju Eesti Vabariigis.

Riigikogu on saanud oma legitiimsuse vahetult rahvalt, nõnda saab öelda, et ta on üks tähtsamaid konstitutsiooniorganeid. Seetõttu on Riigikogu ülesanne muu hulgas kontrollida vastavust subsidiaarsuse põhimõttele ja ELi eelnõude vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele⁵². ELi tasandil esindab riigi seisukohta VV ja seetõttu on Riigikogu, kui rahva esindaja roll VVle mandaadi andmisel tähtis, kuna ta väljendab rahva tahet. Kuivõrd ELi õigusaktid mõjutavad olulisel määral Eesti õiguskorda, on tähtis ja vajalik, et Riigikogu osaleks ELi õigusloomes alates läbirääkimiste algusfaasist, sh ELi õigusaktide eelnõudele hinnangu andmises. Hilisemas etapis peab just Riigikogu menetlema ELis vastu võetud õigusakte ning nad seeläbi siseriikliku õigussesse integreerima. Eesti seisukohtade kindlustamiseks EL tasandil tuleb teha tihedamat koostööd teiste liikmesriikide parlamentide, ministrite ning Euroopa Parlamendi liikmetega.

Uuringu käigus analüüsiti menetlusdokumente, kirjavahetust, -protsessi ning praegu kehtivaid õigusakte ja juhiseid. Analüüsi tulemusena võib öelda, et olukordi, kus Riigikogu arvamus erineb olulisel määral VV seisukohtadest, on suhteliselt vähe ning siiani on neid olukordi lahendatud *ad hoc*-põhimõttel. Küsitletavate ettepaneku järgi oleks siiski parem, kui oleksid sätestatud selged reeglid, kuidas toimida juhul, kui niisugune olukord tekib, ning millised peaksid olema menetlustähtajad. Selgelt sätestatud reeglid aitaksid ka ELAKi liikmetel paremini EL asjadega tegeleda. Seda, kas poliitiliste huvide erisused võiksid mõjutada tähtaegadest kinnipidamist ja muuta menetluse ökonoomsemaks või efektiivsemaks, on raske hinnata. Selleks et leida konsensus VV ja ELAKi seisukohtade osas ja panna Eesti riigi poolt kirja mõlemale poolele sobilik seisukoht, tuleb pidada edukaid läbirääkimisi, mis võivad mõningatel juhtudel kesta pikka aega.

⁵² PSTS § 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi., <https://www.riigiteataja.ee/akt/631119>, 16.02.2024

Küsitlustest selgus, et praktikas toimib praegu see süsteem, kus VV istung peetakse neljapäeviti. VV poolt vastu võetud seisukohad, mis esitatakse Riigikogule, registreeritakse EISis ning sealt saab ELAK info, arutamaks Riigikogu seisukohta oma järgmisel istungil. ELAK kujundab oma seisukoha ning teeb selle teatavaks üldjuhul kahe nädala, kõige enam kolme nädala jooksul. Seega, selles mõttes ei nähtud vajadust muuta tähtaegu või päevi. Seega, küsimusele, kuidas saaks ELAK teha oma otsuseid varem, ei pakkunud küsitletavad lahendusi, sest otsused juba tehaksegi kahekolme nädala jooksul. VV peab oma seisukohtadele saama Riigikogu heakskiidu, selleks et neid ELi tasandil kaitsta.

Tähtis on järgida ELi tasandil sätestatud tähtaega, sh subsidiaarsuse kontrolli tähtaega, ning sellest tuleks igal juhul kinni pidada. Kui on ette näha, et arvamuste kujundamine võtab oodatust kauem aega, siis oleks otstarbekas jagada protsess kaheks ning esmalt kujundada kiiremas korras arvamus subsidiaarsuspõhimõtte rakendamise kohta. Ühtaegu aga minna edasi VV arvamuse kujundamise ja huvigruppide kaasamisega.

Uurimistöö käigus kogutud materjalide põhjal võib öelda, et tähtaegadest kinnipidamist mõjutavad ka puhkuste- või pühadeaeg ning töötajate vahetus või lahkumine. Uute töötajate liitumise korral on vaja arvestada lisaajaga, kuna nad vajavad esialgu aega töökohustuste ja protseduuridega tutvumiseks ning seepärast võivad tekkida viivitused dokumentide edastamisel või kooskõlastamisel.

Ettepanekud ELi asjade menetlemise protsessi parandamise kohta on esitatud eespool, ühtlasi on pakutud regulatsioonide täpsustused.

Küsitluste käigus selgus, et küsitletavate arvates pole menetlusprotsessis ega seda reguleerivates õigusaktides märkimisväärseid lünki ega puudusi ning otseselt ei ole vaja seadusi muuta. Soovitati täiendada Riigikantselei ELi asjade menetlemise juhust. Samas tuleks võtta arvesse, et tegemist on Riigikantselei väljatöötatud juhustega, mille eesmärk pole reguleerida Riigikogu tööd.

Seega soovitame kaaluda, kas oleks otstarbekas töötada välja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud reeglid, nagu ELAKi tööd reguleeriv kord või menetlusjuhised. Eespool on esitatud selle kohta mõned muudatuste ideed.

Efektiivsuse ja ökonoomsuse mõttes soovitame kindlasti parandada kommunikatsiooni ning kehtestada, kas andmebaasipõhiselt või muul viisil, hoiatusüsteemi, mis annaks menetluse asjaosalistele märku tähtaegade saabumisest. Hoiatusüsteem tagaks menetlusosaliste tähelepanu ja aitaks teadlikult aega planeerida, mis omakorda on väga tähtis juhul, kui tegemist on subsidiaarsuse kontrolliga või muu kiire küsimusega, ning VVI on Riigikogu poolt kinnitatud seisukohti vaja kiiremas korras.

Ühtlasi leidis kinnitust, et RKKTS § 152⁴ kohaselt võtab ELAK eelnõu istungi päevakorda pärast Riigikogu juhatuse poolt määratud aega. ELAK võtab Riigikogu nimel eelnõu suhtes seisukoha või loobub sellest ning seejärel see otsus protokollitakse.

Olukorrad, kus ELAKi seisukoht erineb märkimisväärselt VV seisukohtadest, tekivad, kuna arvamuste paljusus ja nende väljendamise võimalus on üks demokraatia kindlustamise põhimõtteid. VV esindajatel on võimalik ELi eelnõude menetluses teha varem koostööd ELAKi liikmetega ja kaasata neid või ELAKi esindajaid (ELi asjade nõunikke) oma seisukohtade loomisse, et varakult leida kompromiss seisukohtade sõnastamisel. Seisukohast või sellest loobumisest teavitatakse VV. Seisukohast loobumise korral nõustub Riigikogu eelnõus kirjutatuga ning kuna tegemist on poliitilise otsusega, siis ei ole mõistlik eraldi reguleerida neid olukordi, millal tuleks otsusest loobuda.

Seadus sätestab selgelt, et VV on kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui VV ei ole seda teinud, siis tuleb seda esimesel võimalusel ELAKile või väliskomisjonile põhjendada. ELAKil ning väliskomisjonil on võimalus kutsuda minister või ametnikud oma istungile olukorrast aru andma ning ELAKil on mõistlik seda protsessi oma äranägemise järgi korraldada.

11.Kasutatud materjalid

Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349.

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus, RT I 2003, 64, 429.

Riigikantselei, Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, 01. 03 2021.

Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord, RT I 2003, 64, 433.

Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine, RT III, 18.09.2012, 5.

Euroopa Liidu leping, EÜT C 202, 7.6.2016.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, ELT 2010/C 83/02.

Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 2, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, ELT 2012/C 326/1, 26.10.2012.

EV alaline esindus EL juures, Euroopa Parlamendi käsiraamat, 2017.

Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O., & Pruks, P. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020, Justiitsministeerium.

Põhjendatud arvamus Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku, millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ seoses mittefinantsteabe ja mitmekesisust käsitleva teabe avalikustamisega suurte äriühingute ja kontsernide poolt, mittevastavusest subsidiaarsuse põhimõttele, RT III, 21.06.2013, 1.

Põhjendatud arvamus Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega, mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele, RT III, 13.05.2016, 1.

Riigikantselei põhimäärus, RT I, 22.11.2011, 1.

Riigikantselei, Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, 18. 02 2021.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I 2007, 44, 316.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid, 2012, Riigikogu Kantselei.

Vabariigi Valitsuse 2012. aasta 13. septembri korraldus nr 401 „Euroopa Liidu koordineerimiskogu moodustamine“, RT III, 18.09.2012, 5.

Vabariigi Valitsuse reglement, RT I, 19.01.2011, 4.

Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628.

VV, Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2023–2025, 22.06.2023.

LISA 1

Küsitletavate amet ja küsitlusajad

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse juhataja, 11.12.2023

Riigikogu ELi asjade komisjoni nõunik, 13.12.2023

Riigikogu ELi asjade komisjoni nõunik, 13.12.2023

Riigikogu ELi asjade komisjoni nõunik, 13.12.2023

Justiitsministeeriumi asekancler, 15.12.2023

Kliimaministeeriumi analüütik, 18.12.2023

Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna nõunik, 19.12.2023

Riigikogu alatise komisjoni nõunik, 19.12.2023

Atašee Eesti alalises esinduses ELi juures, 19.12.2023

Riigikantselei ELi sekretariaadi nõunik, 22.12.2023

Riigikogu Kantselei juhtivametnik, 28.12.2023

Riigikogu alatise komisjoni liige, 16.01.2024