

Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes

Märt Loite
Riigikontrolli analüüsiosakonna peakontrolör

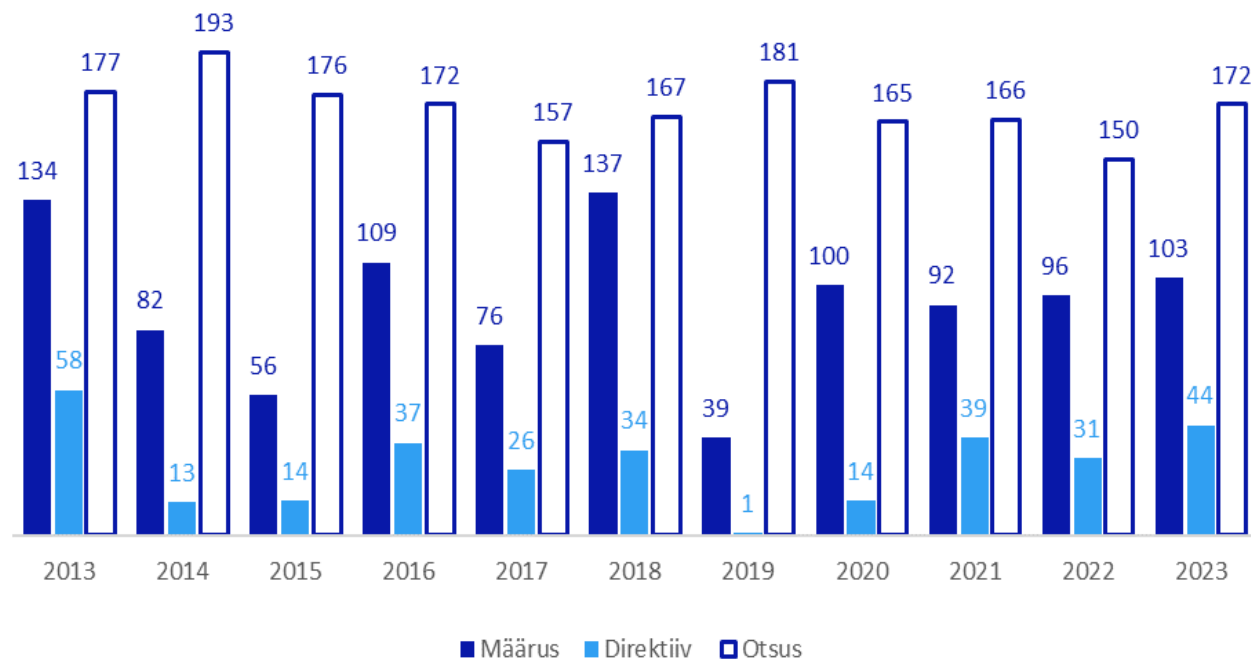
16.10.2024



Euroopa Liidu õigus on osa Eesti õigusruumist

- Euroopa Komisjonilt tuleb igal aastal arvukalt algatusi – nn ELi asju –, mille suhtes on vaja otsustada seisukohtade kujundamise vajadus.
- Ligikaudu 1/3 ettevalmistatud seaduseelnõudest Eestis tuleneb ELi õiguse ülevõtmisest või rakendamisest.

Euroopa Komisjoni õiguslikud algatused 2013–2023

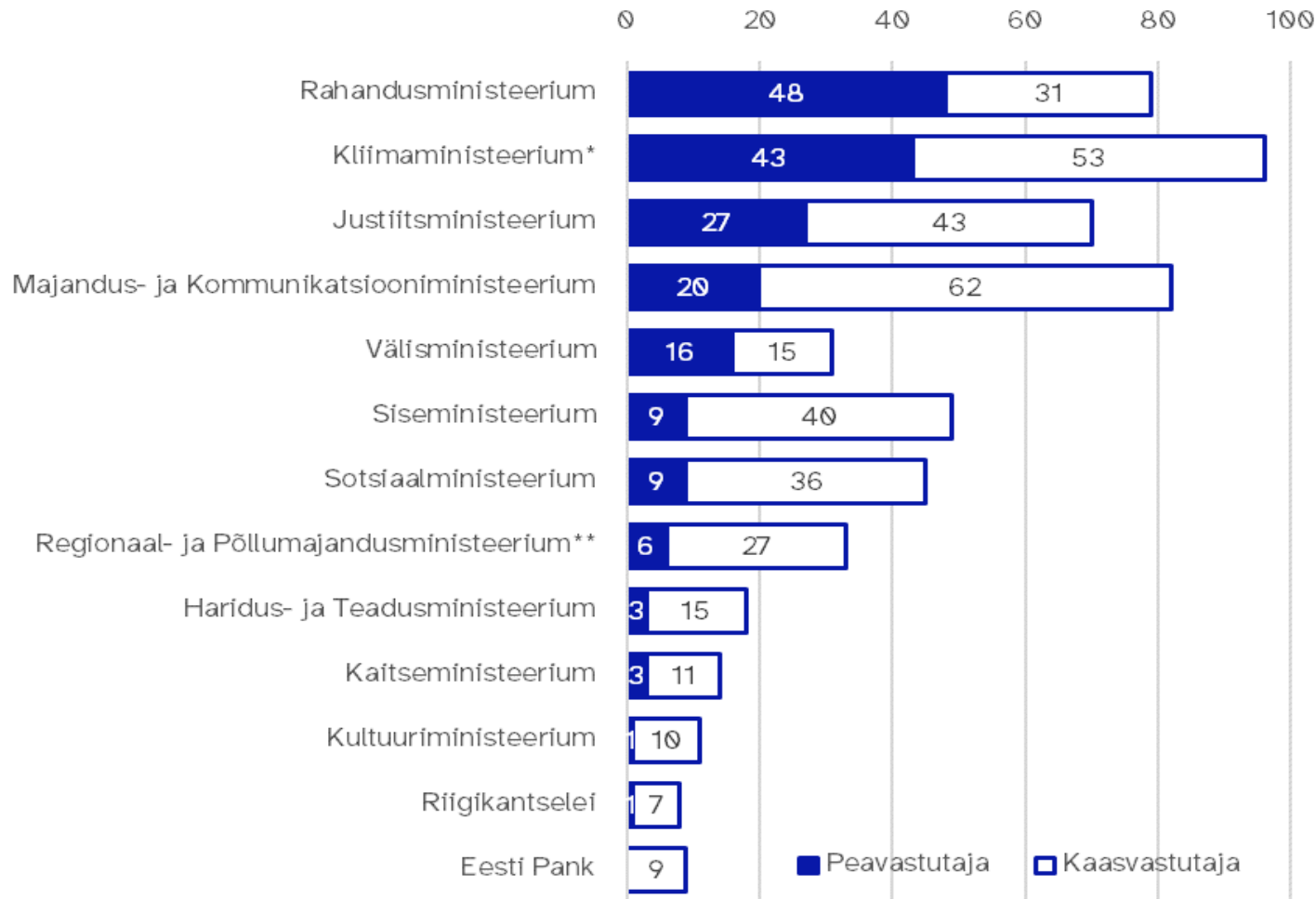


Allikas: Riigikontroll EurLex'i andmete põhjal

Aastas kujundatakse seisukohad enam kui saja ELi asja kohta

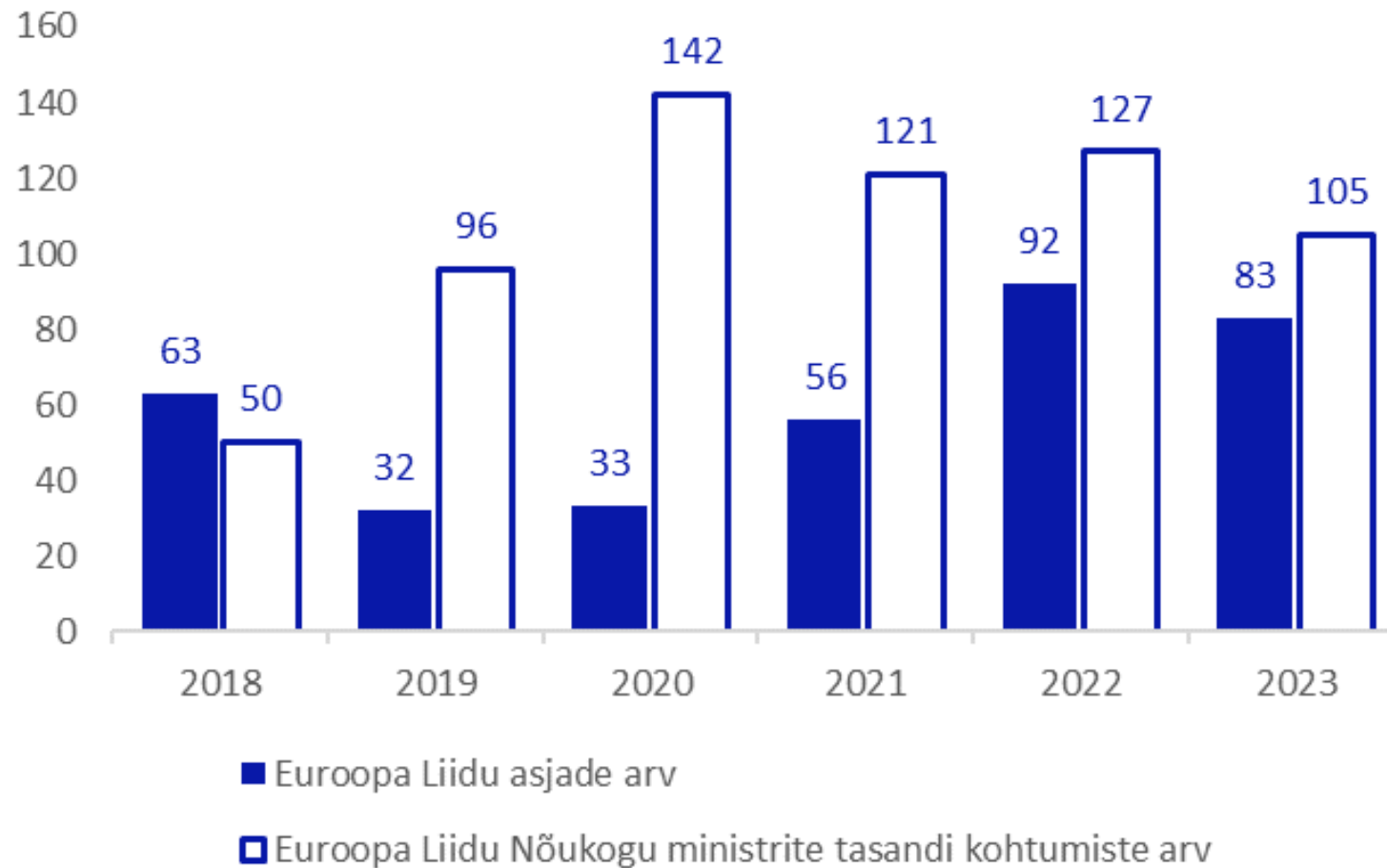
- **ELi õiguslikud algatused** (direktiivide, määruste, otsuste eelnõud, delegeeritud ja rakendusaktid);
- **teised algatused** (soovitused, teatised, aruanded, rohelised ja valged raamatud);
- Euroopa Komisjoni **konsultatsioonid**;
- ELi liikmesriikide valitsuste esindajate otsused rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta jms;
- ELi nõukogu ja Euroopa Ülemkogu **kohtumisi ette valmistavad seisukohad**;
- Eesti suhtes algatatud rikkumismenetlused;
- ELi Kohtu ja Euroopa Majanduspiirkonna kohtu kohtuasjad

Valitsusse heakskiitmiseks toodud seisukohtade pea- ja kaasvastutajad 2023. aastal



Allikas: Riigikontroll Riigikantselei andmete põhjal

Euroopa Liidu asjade komisjoni päevakorras olnud ELi asjade arv ja ministrite kohtumiste arv



Riigikontroll analüüsis Eesti seisukohtade kujundamise protsessi **reegleid** ja **praktikat**, üldist **statistikat** ja täpsemalt **näiteid** kolme ELi õigusliku eelnõu puhul:

- Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava **miinimumpalga** kohta ELis eelnõu kohta;
- Eesti seisukohad **kaupade parandamist** edendavate ühiste normide direktiivi eelnõu kohta;
- Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu **mullaseire** ja mulla vastupidavuse direktiivi eelnõu kohta.

Peaküsimus: Kas Eesti seisukohad on kujundatud õigeaegselt, kaasavalt ja tuginevalt mõjuhinnaangutele?

Kriteeriumid:

- Seisukohad on kujundatud võimalikult varakult (näiteks osaletud konsultatsioonidel, koostatud seisukohti teatiste kohta).
- Seisukohtade kujundamine on toimunud ettenähtud ajaraamistikus.
- Seisukohtade kujundamise protsess on avalikkusele ja huvirühmadele jälgitav.
- Seisukohad ja seletuskiri vastavad nõuetele.
- Kaasatud on asjaomased huvirühmad ja riigiasutused.
- Seisukohtade kujundamisel on analüüsitud mõjusid.

Peamised tähelepanekud:

1. Seisukohtade lõplik heakskiitmine toimub **kavandatust hiljem**, see aga võib teatud juhtudel pärssida läbirääkimistel osalemise mõjusust.
2. Suur osa ELi asjade menetlemise materjalist on avalik, kuid osa seisukohtade kujundamise materjalist **pole hõlpsasti leitav**.
3. Huvirühmadelt küsitakse arvamust oluliste ELi asjade kohta ja informeeritakse neid seisukohtade valmimise protsessist, kuid paremat kaasamist pärssivad seisukohtade kujundamiseks ettenähtud **piiratud aeg**, sobivate **infosüsteemide puudumine** ja **ülesannete suur maht**.
4. Mõju analüüsides **pole** alati pööratud **piisavalt tähelepanu** Eesti ettevõtjatele, elanikele või riigile **avalduvatele mõjudele**.

Seisukohtade lõplik **heakskiitmine toimub kavandatust hiljem**, teatud juhtudel võib see aga pärssida läbirääkimistel osalemise mõjusust.

Riigikontrolli valimis olnud

- 31 seisukoha puhul kulus eelnõu avalikustamisest Riigikogu seisukohtade kinnitamiseni keskmiselt 23 nädalat;
- 16 seisukoha puhul ületati subsidiaarsustähtaega keskmiselt 9,4 nädalaga.

Direktiivide näidete põhjal **toimuvad töögrupid juba enne, kui seisukohad valmis saavad**

Mullaseire (05.07.2023)



Kaupade parandamine (22.03.2023)



Piisav miinimumpalk (28.19.2020)



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
Aeg nädalates

○ Eelnõu avalikustamine

● Riigikantselei resolutsioon

● Euroopa Liidu Nõukogu töögrupp

● Valitsuse tähtaeg resolutsioonil

● Koordinaatsioonikogu

● Valitsus

● Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon

◆ Subsidiaarsustähtaeg

Eelnõude infosüsteemi **miinimumpalga** direktiivi toimikust Riigikogu seisukohta ei leia

☐ Kõik selle toimiku dokumendid

Laadi allaEdasta e-postiga

Filtreeri etappide järgi:

Kõik dokumendidSidumata dokumendid1. Täitmine2. Täitmine3. Esitamine

Filtreeri sisu järgi:

NumberPealkiriFilter

☐	☐	20-2872/01 30.10.2020 13:57	Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/02 30.10.2020 14:00	Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/03 30.10.2020 14:11	REGULATORY SCRUTINY BOARD OPINION: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union
☐	☐	20-2872/04 30.10.2020 14:28	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/05 30.10.2020 21:08	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union
☐	☐	20-2872/06 04.11.2020 13:26	Riigikantselei resolutsioon: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/07 11.11.2020 15:49	COM(2020) 682 Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/08 17.11.2020 11:37	COM(2020) 682 Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/09 14.12.2020 09:22	COM(2020) 682 Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus
☐	☐	20-2872/10 16.12.2020 13:07	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union [12477/20 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2020) 682 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality
☐	☐	20-2872/11 16.12.2020 13:16	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union [12477/20 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2020) 682 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality
☐	☐	20-2872/12 29.12.2020 15:49	KOK otsus: heaks kiita, esitada 17.12 VV istungile.
☐	☐	20-2872/13 29.12.2020 15:50	Riigikantselei kiri Riigikogule

ELi asjade menetlemise **materjal peab olema avalik, kuid pole leitav**, kas **mullaseire** direktiivile sisendit ei antud või tuli see muu kanali kaudu

23-0343/02 19.07.2023 16:14 Riigikantselei resolutsioon: Mullaseire seadus		
Vastusdokument		
Haridus- ja Teadusministeerium	Tähtaeg: 15.09.2023 23:59	Vastatud: 14.09.2023 13:21
Justiitsministeerium	Tähtaeg: 15.09.2023 23:59	Tähtaeg ületatud
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Tähtaeg: 15.09.2023 23:59	Vastatud: 13.09.2023 15:21
Rahandusministeerium	Tähtaeg: 15.09.2023 23:59	Tähtaeg ületatud
Sotsiaalministeerium	Tähtaeg: 15.09.2023 23:59	Tähtaeg ületatud
Avalikud kommentaarid ?		+ Lisa kommentaar
Ei ole esitatud		

Huvirühmade paremat kaasamist pärsivad piiratud aeg, sobivate infosüsteemide puudumine ja **ülesannete suur maht**

Kaasamise teekaart (valmis 2024. aasta alguses) jagab soovitusi, kuidas kaasamist paremini korraldada, ning sisaldab näiteid parimast praktikast.

Teekaardi koostamise ajendiks oli Eesti Kaubandus-Tööstuskoja 2023. aasta veebruaris peaministrile kirjutatud pöördumine seoses Euroopa Liidu õigusloomega ja Eesti riigi huvide kaitsmisega selles protsessis.



Mõju analüüsid pole alati pööratud piisavalt tähelepanu **Eesti eripäradest** tulenevatele mõjudele ettevõtjatele, elanikele, riigile

Näide: Kaupade parandamise direktiivi seletuskirjast mõju parandusteenuste turule:

Eelnõu avaldab pigem positiivset mõju parandusteenuste turule. Muudatustega soovitakse edendada tarbijate usaldust ja juurdepääsu erinevatele parandusteenustele. Suunates tarbijaid valima katkise asja äraviskamise või asendamise asemel selle parandamise, suurendab nõudlust parandusteenuste järgi, mis võimaldab parandusteenuste turul areneda.

Riigikontrolli soovitused ministritele:

- Tagada, et mõjude hindamine sisaldaks huvirühmade ja teiste ministeeriumite arvamuste sisulist analüüsi, **vähemalt Eesti olukorra kirjeldust** ning olulisi mõjusid ja riske.
- Saata mahukate algatuste puhul huvirühmadele **varajane teavitus**, hiljem sisulisemale analüüsile tuginev **kaasamiskiri**, sh Eesti spetsiifikast lähtuvate küsimustega

Auditeeritud ministeeriumite tagasiside

- **Majandus- ja tööstusminister** tõi välja, et auditeeritud keerukate algatuste seisukohtade kujundamise analüüs annab võimaluse tuua esile peamisi murekohti ELi otsustusprotsessis ning seda protsessi veel kord läbi mõtestada ja paremaks muuta.
- **Kliimaminister ja taristuminister** nõustusid üldjoontes järeldusega, et napp aeg seab piirid ELi asjade põhjalikuks mõjude analüüsiks ja Eesti eripärade hindamiseks, ning nentisid, et seisukohtade kujundamise protsess ja lõplikud seisukohad peaksid olema paremini jälgitavad.
- **Justiits- ja digiminister** nõustus soovitustega, kuid märkis, et tervikpildi saamiseks oleks tulnud analüüsida ka Riigikogu rolli, keskendudes protsessi efektiivsuse tagamise võimalustele, sh varasemale prioriseerimisele ning täitevvõimu ja Riigikogu koostöö tugevdamisele.

Riigikontroll soovitas riigisekretäril

- täiendada ELi asjade menetlemise juhiseid, selgitades, millal võib seisukohtade kujundamiseks **määrata pikema tähtaja**;
- luua töökorraldus, mis tagab, et kõik eelnõuga seotud materjalid (sh lõplikud seisukohad ja huvirühmade arvamus) oleksid eelnõude infosüsteemis **täielikult kättesaadavad**;
- täpsustada, **millal loetakse seisukohad lõplikuks**, kui Riigikogu muudab valitsuse seisukohti olulisel määral.

Riigisekretäri tagasiside

- Ei näe vajadust ELi asjade menetlemise juhiseid täiendada.
- ELi asjades seisukohtade kujundamise protsessi saab muuta veel paremini jälgitavaks riigi koosloome keskkonna projekti käigus.
- Üldistatud järelduste tegemiseks ei olnud auditi valim esinduslik.