

Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes

*Kas Eesti seisukohad on kujundatud õigeaegselt,
kaasavalt ja tuginevalt mõjuhinnangutele?*

Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes

Kas Eesti seisukohad on kujundatud õigeaegselt, kaasavalt ja tuginevalt mõjuhinnangutele?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Põhisõnumid

Euroopa Liidu õigus on osa Eesti õigusruumist. Selleks, et Euroopa Liidu õigus oleks kooskõlas Eesti huvidega, hakatakse Eesti seisukohti oluliste Euroopa Liidu asjade kohta kujundama juba menetluse või poliitika kujundamise varajases faasis, kuid sageli ei valmi seisukohad algelt seatud tähtjaks. Mida pikemalt seisukohtade heakskiitmine venib, seda vähem jääb aega nende mõjusaks esitamiseks läbirääkimistel.

Napp aeg seab piirid Euroopa Liidu asjade mõjude analüüsi põhjalikkusele ja Eesti eripärade hindamisele, sealhulgas huvirühmade piisavalt varajasele ja konkreetsetes küsimustes kaasamisele, mis on vajalik info hankimiseks.

Seisukohtade kujundamise protsess peaks olema paremini jälgitav ja lõplikud seisukohad paremini leitavad. Näiteks ei ole täielikult kättesaadavad kõik ministeeriumitelt ja huvirühmadelt saadud seisukohad. Parandamisruumi on ka eelnõude infosüsteemi kasutatavusel Euroopa Liidu asjade ettevalmistamisel. See kõik võib mõjutada Eesti seisukohtade tõhusat kujundamist ja aktiivset kaitsmist.

Peamised tähelepanekud

Teadmiseks, et

valitsus esitab Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud,

1) mille reguleerimisala nõuab seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;

2) mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju.

Allikas: [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#)

Riigikontroll analüüsis Eesti seisukohtade kujundamise protsessi reegleid ja praktikat, üldist statistikat ja täpsemalt näiteid kolme Euroopa Liidu õigusliku eelnõu puhul.

- Seisukohtade lõplik heakskiitmine toimub kavandatud hiljem, teatud juhtudel võib see aga pärssida läbirääkimistel osalemise mõjusust. Seisukohtade kujundamine ja heakskiitmine Euroopa Komisjoni avalikustatud õiguslike ja teiste algatuste kohta võtab sageli rohkem aega kui algul plaanitud ning Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon kiidab lõplikud seisukohad heaks enamasti pärast subsidiaarsustähtaja¹ möödumist. Kui Riigikogule heakskiitmiseks esitatava seisukoha valmimine venib ja sisulised arutelud Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides juba käivad, siis on võimalused aktiivselt ja mõjusalt läbirääkimisi mõjutada piiratud.
- Suur osa Euroopa Liidu asjade menetlemise materjalist on avalik, kuid osa seisukohtade kujundamise materjalist pole hõlpsasti leitav. Näiteks ei ole eelnõude infosüsteemi toimikus terviklikul kujul leitavad huvirühmade ja kõigi kaasvastutajate seisukohad. Riigikogu heakskiidetud Eesti lõplikud seisukohad ei ole alati kättesaadavad eelnõude infosüsteemis.

¹ Tähtaeg, mille saabumiseni on Euroopa Liidu liikmesriigi parlamentidel õigus esitada arvamus, miks ei ole konkreetset valdkonda Euroopa Liidu tasandil vaja reguleerida.

- **Kui Euroopa Liidu asi on hinnatud oluliseks, küsitakse huvirühmadelt selle kohta arvamust ja informeeritakse neid seisukohtade valmimise protsessist, kuid paremat kaasamist pärssivad seisukohtade kujundamiseks ettenähtud piiratud aeg, sobivate infosüsteemide puudumine ja ülesannete suur maht.** Parema kaasamise toetamiseks koostati 2024. aasta alguses ministeeriumitele soovituslik juhend. Kuigi info Euroopa Liidu asjade kohta saadetakse paljudele huvirühmadele ja koostööpartneritele, jõuab suure mahu ja ressursipuuduse tõttu enamasti tagasisidet anda vaid osa neist.
- **Euroopa Liidu asjade mõju analüüsides pole alati pööratud piisavalt tähelepanu Eesti ettevõtjatele, elanikele või riigile avalduvatele mõjudele.** Mõju analüüsides põhjalikkus sõltub eelkõige esialgsest hinnangust eelnõu olulisusele. Prioriteetsete eelnõude mõjusid suudetakse käsitleda ka lühikese aja jooksul. Eesti spetsiifiliste mõjude väljatoomine seisukohtade kujundamisel on ebaühtlane.

Riigikontrolli soovitused

Riigikontrolli soovitas riigisekretäril täiendada Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiseid, selgitades, millal võib seisukohtade kujundamiseks määrata pikema tähtaja; ning luua töökorraldus, mis tagab, et kõik eelnõuga seotud materjalid (sh lõplikud seisukohad ja huvirühmade arvamused) oleksid eelnõude infosüsteemis täielikult kättesaadavad. Samuti soovitas Riigikontroll täpsustada, millal loetakse seisukohad lõplikuks, kui Riigikogu muudab valitsuse seisukohti olulisel määral.

Riigisekretäri vastas, et on nõus Riigikontrolli arvamusega, et Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamise protsessi saab muuta veel paremini jälgitavaks riigi koostöö keskkonna projekti käigus. Riigisekretär märkis auditi puudusena, et üldistatud järelduste tegemiseks ei olnud auditi valim esinduslik.

Riigikontrolli soovitas kliimaministril ning justiits- ja digiministril kaaluda vajaduse korral huvirühmadele varajase teavituse korraldamist ja hiljem sisulisema kaasamiskirja saatmist ning **kliimaministril, justiits- ja digiministril ning majandus- ja tööstusministril** tagada, et mõjude hindamine sisaldaks huvirühmade ja ministeeriumide seisukohtade sisulist analüüsi ning Eesti spetsiifilisi riske ja mõjusid.

Majandus- ja tööstusminister tõi välja, et Riigikontrolli läbi viidud keerukate algatuste seisukohtade kujundamise analüüs annab võimaluse tuua esile peamisi murekohti Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning seega seda protsessi veel kord läbi mõtestada ja paremaks muuta.

Kliimaminister ja taristuminister nõustusid üldjoontes eelnõus toodud järeldusega, et Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks olev napp aeg seab piirid Euroopa Liidu asjade põhjalikuks mõjude analüüsiks ja Eesti eripärade hindamiseks. Samuti nõustuti, et seisukohtade kujundamise protsess peaks olema paremini jälgitav ja lõplikud seisukohad paremini leitavad.

Justiits- ja digiminister nõustus Riigikontrolli 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.

Sisukord

Euroopa Liidu õigusloome kujundamine nõuab palju tähelepanu ja läbimõeldud panustamist	4
Euroopa Liidu õigus on osa Eesti õigusruumist	4
Euroopa Komisjoni töötsükkel ja prioriteedid tähendavad Eestile märkimisväärset töökoormust	6
Eesti seisukohtade ettevalmistamine võtab kavandatust tihti rohkem aega. Osa Euroopa Liidu asjade menetlemise materjalist ei ole kättesaadav või kergesti leitav	9
Eesti jaoks olulised küsimused püütakse selgitada välja varakult ja hakata nendega kohe tegelema	9
Lõplike seisukohtade kinnitamise ajaks on sisulised arutelud Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides juba alanud	10
Osa seisukohtade kujundamise materjalist ei ole hõlpsasti leitav või kõigile kättesaadav	16
Seisukohad on lõplikud siis, kui Riigikogu on need heaks kiitnud	17
Euroopa Liidu asjade kohta seisukohtade kujundamine on kaasav ja tugineb mõjuhindangutele, kuid mõjuhindangute kvaliteet on ebahühtlane	20
Kaasamise kvaliteet on paranenud, kuid seda pärssivad piiratud aeg ja inimressurss ning sobivate infosüsteemide puudumine	20
Olukorra analüüsi ja Eesti huvide väljaselgitamist toetab 2024. aastal valminud soovituslik juhend „Kaasamise teekaart Euroopa Liidu asjades“	23
Mõjude hindamine toimub erineva lähenemise ja põhjalikkusega	24
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	27
Auditi iseloomustus	34
Auditi eesmärk	34
Hinnangu andmise kriteeriumid	34
Riigikontrolli varasemaid auditeid õigusloome mõju hindamise valdkonnas	38
Lisa A. Eesti positsioonide kujundamine Euroopa Liidu õigusloome protsessis	39
Lisa B. Euroopa Komisjoni algatuste arv 2019. aasta detsembrist kuni 2024. aasta veebruarini	41
Lisa C. Riigikogu roll Euroopa Liidu õigusloomes	42

Euroopa Liidu õigusloome kujundamine nõuab palju tähelepanu ja läbimõeldud panustamist

Euroopa Liidu õigus on osa Eesti õigusruumist

Teadmiseks, et

ca 1/3 ettevalmistatud
seaduseelnõudest Eestis tuleneb
Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest või
rakendamisest

Allikas: poliitikadokumendi „Õigusloomepoliitika
põhialused aastani 2030“ täitmise ülevaade 2022.
aasta kohta

Subsidiaarsus- ehk lähimuspõhimõte – printsiip, mille järgi saab Euroopa Liit võtta meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda ise saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat – üksus, mille ülesanne on koordineerida Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamist ja elluviimist, sealhulgas kooskõlastada Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitee tööks vajalikke juhiseid. Sekretariaat nõustab peaministrit ja valitsust ning abistab peaministrit Euroopa Ülemkogu kohtumiste ettevalmistamisel.

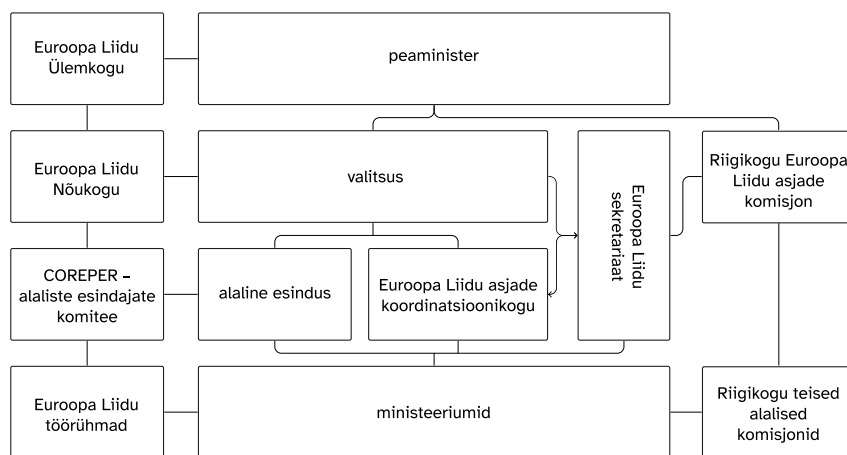
Allikas: Riigikantselei koduleht

Euroopa Liidu koordineerimiskogu – ministriumite koostöökogu, mis Euroopa Liidu asjade direktori juhtimisel toetab valitsuse Euroopa Liidu poliitika kujundamist ja elluviimist; Eesti seisukohtade väljatöötamist; koordineerib Euroopa Liidu asju. Vaatlejatena saavad istungitel osaleda Õiguskantsleri Kantselisei, Eesti Panga, Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni ja Riigikontrolli esindajad.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus „Euroopa Liidu koordineerimisnõukogu moodustamine“

1. Eestil on Euroopa Liidu liikmesriigina juba 20 aastat olnud õigus ja kohustus panustada Euroopa Liidu õigusloomesse. Et Eesti panus oleks mõjus, peavad seisukohad, millest läbirääkimistel lähtutakse, olema selged, põhinema analüüsil, arvestama meie huve ja võimaldama saada teiste liikmesriikide toetust. Seisukohtade kujundamisel tuleb arvestada võimalikult suures ulatuses [hea õigusloome põhimõtteid](#).
2. Riigikontroll analüüsis Eesti seisukohtade kujundamise protsessi reegleid ja praktikat, üldist statistikat ja täpsemalt näiteid kolme Euroopa Liidu õigusliku eelnõu puhul (vt konkreetsete eelnõude ja seisukohtade kujundamise kohta täpsemalt auditi iseloomustus):
 - Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus 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.
3. Valdkondi, kus Euroopa Liidul on ainupädevus (näiteks tolliliit, kaubanduspoliitika, euroala rahapoliitika) või jagatud pädevus (näiteks tööhõive ja sotsiaalküsimused, tarbijakaitse, keskkond), reguleerivad õigusaktid, mis on välja töötatud, läbi räägitud ja vastu võetud Euroopa Liidu institutsionaalses raamistikus. Sealjuures peavad jagatud pädevusega valdkondades Euroopa Liidu kavandatavad meetmed olema kooskõlas [subsidiarsus- ehk lähimuspõhimõttega](#).
4. Joonisel 1 on kujutatud Eesti Euroopa Liidu asjade koordinatsiooni-süsteem, milles kesket rolli täidab [Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat](#). Viimane korraldab ka [Euroopa Liidu koordinatsioonikogu](#) tööd.

Joonis 1. Euroopa Liidu asjade koordinatsioonisüsteem



Allikas: Riigikongroll [Riigikogu Toimetiste](#) põhjal

Euroopa Liidu asjad:

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

Allikas: [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised](#)

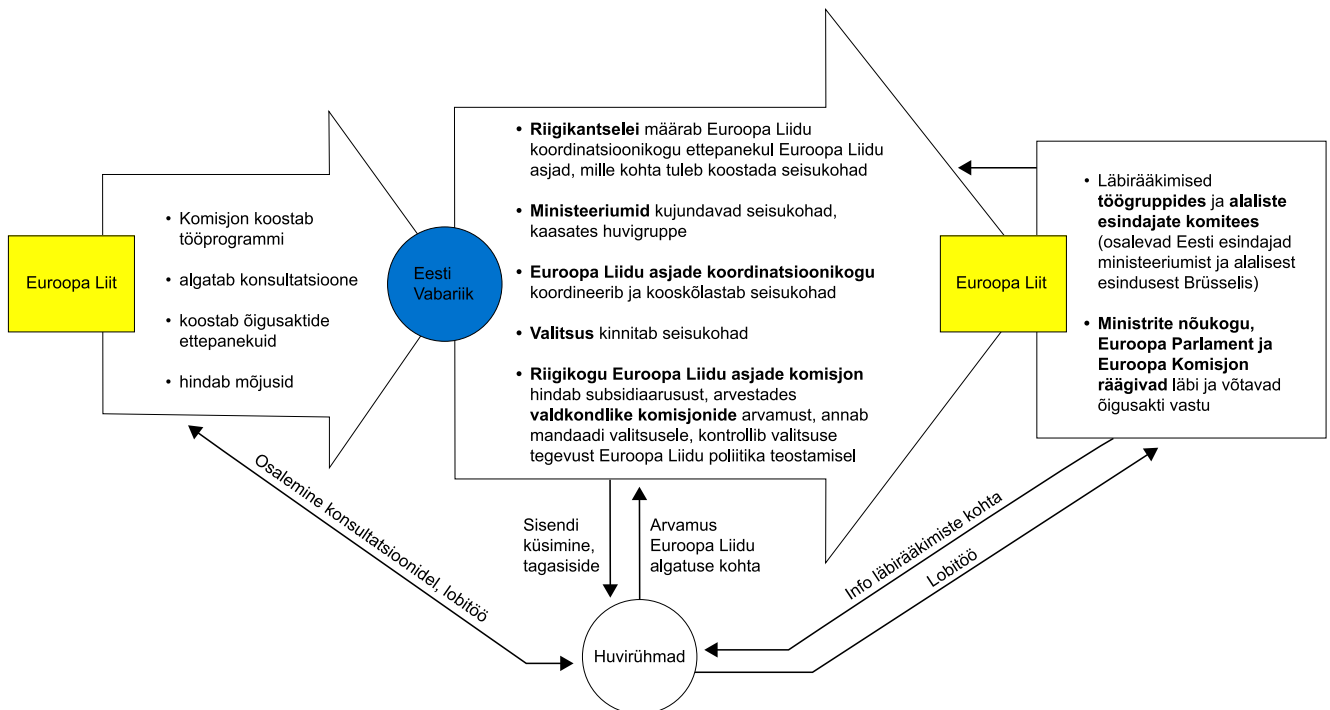
5. Eesti seisukoha kujundamine Euroopa Komisjoni avalikustatud **Euroopa Liidu asja** kohta saab alguse kaasvastutavate ministeeriumite ja seisukohtade esitamise tähtaegade kokkuleppimisest Euroopa Liidu asjade koordinatsioonikogus. Seejärel saadab Riigikantselei välja resolutsiooni ehk töökäsu.

6. Vastutav ministeerium analüüsib Euroopa Liidu asja mõjusid, konsulteerib kaasvastutavate ministeeriumite ja mõjutatud huvirühmadega ning kujundab seisukohad. Vastutava ministeeriumi esitatud seisukohtade eelnõu arutatakse ja kooskõlastatakse enne valitsuse istungile esitamist Euroopa Liidu koordinatsioonikogus. Seisukohad Euroopa Liidu asjades kiidab Vabariigi Valitsus heaks kollegiaalselt.

7. Valitsuse otsusena vormistatud seisukohad edastatakse seisukoha võtmiseks või arvamuse avaldamiseks Riigikogule. Riigikogu võib valitsuse seisukohti toetada, täiendada või muuta (vt p 60), mitte toetada (vt lisa A tabeli p 5) või loobuda seisukoha võtmisest. Läbirääkimistel Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel tuleb lähtuda Riigikogus heaks kiidetud seisukohtadest.

8. Eesti kui liikmesriigi tegevusest Euroopa Liidu õigusloomes annab ülevaate joonis 2. Eesmärk on püüda võimalikult varakult välja selgitada Eesti jaoks olulised arengusuundumused, nende mõju ning tööd, et suunata neid Eestile sobivalt. Seisukohtade kujundamise etapid ja sellesse panustavate asutuste tegevus on täpsemalt kirjas lisa A tabelis.

Joonis 2. Eesti seisukohtade kujundamine Euroopa Liidu õigusloome protsessis



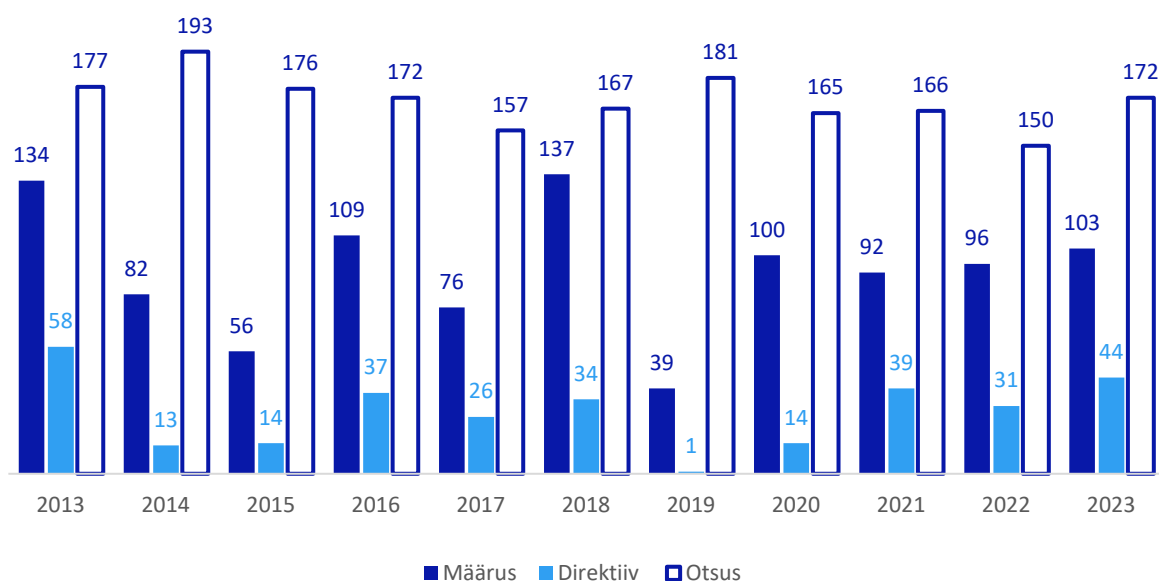
Allikas: Riigikontroll

Euroopa Komisjoni töösükkel ja prioriteetidid tähendavad Eestile märkimisväärset töökoormust

9. Euroopa Komisjonilt tuleb igal aastal arvukalt algatusi – nn Euroopa Liidu asju –, mille suhtes on vaja otsustada seisukohtade kujundamise vajadus.

10. Euroopa Komisjon on avalikustanud 2019. aasta detsembrist kuni 2024 märtsini enam kui 600 algatust. Sealjuures on üle 80% nendest õiguslikud algatused ja alla 20% muud ehk strateegiad, tegevuskavad, teatised. Euroopa Komisjoni 2019.–2024. aasta tööplaanis olnud algatuste menetluste seisu kohta on esitatud ülevaade lisas B.

Joonis 3. Euroopa Komisjoni õiguslikud algatused 2013–2023



Allikas: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2023/06/commission-proposals-statistics.html>

Teadmiseks, et

80% Justiitsministeeriumi eraõiguse talituse õigusloome tööst on seotud Euroopa Liidu õigusega.

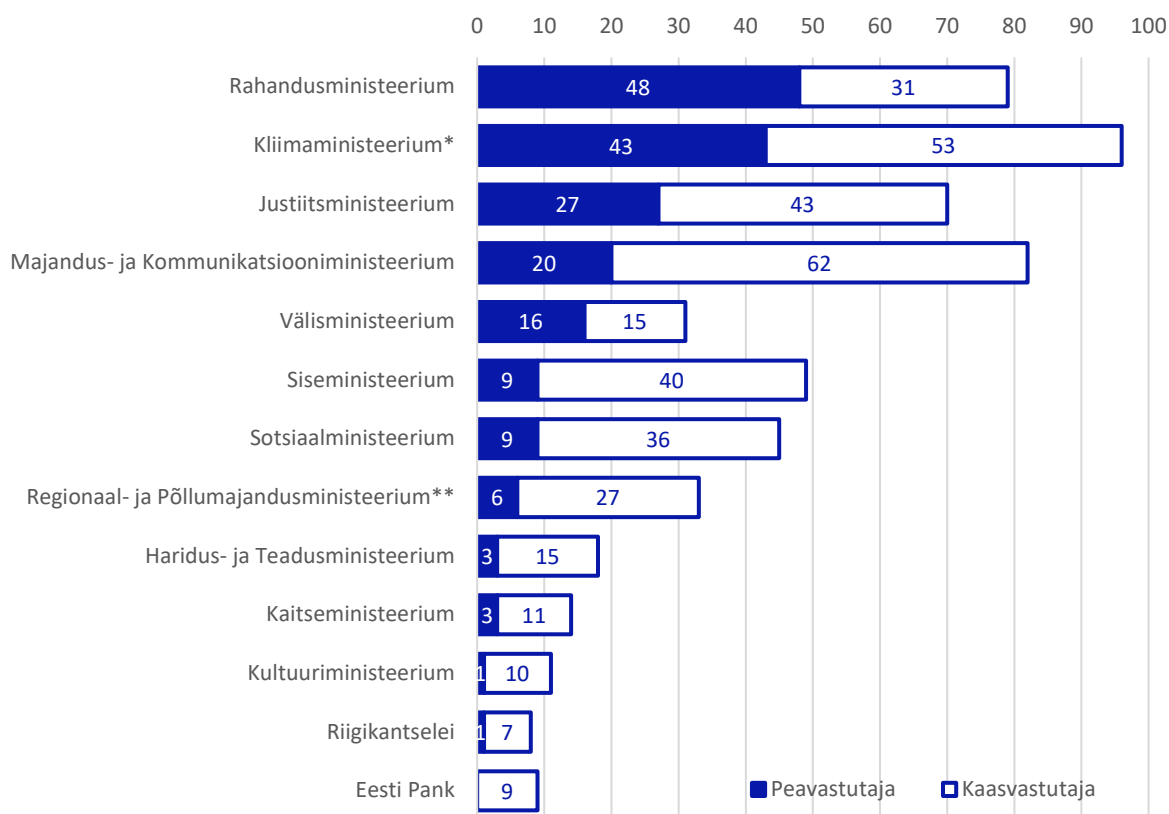
2022. aastal esitati Justiitsministeeriumile 40 Euroopa Liidu õigust üle võtvat eelnõu, millest 16 sisaldasid riigisisese vajadusest tulenevaid sätteid.

Allikas: Justiitsministeerium

11. Töös olevate Euroopa Liidu asjade arv sõltub komisjoni töösüklist (vt joonis 3), akuutsetest kriisidest ja erineb ministeeriumiti (vt joonis 4). Kõige rohkem on Euroopa Liidu asjade puhul peavastutajaks määratud Rahandusministeeriumit.

12. Justiitsministeeriumi sõnul on Euroopa Liidu asjade kohta seisukohtade kujundamise ja Euroopa Liidu õigusaktide riigisisesse õigusesse ülevõtmise suure mahu tõttu keeruline tööplaan mahutada riigisiseseid töid. Menetlusökonoomilistel kaalutlustel on seetõttu levinud praktika, kus Euroopa Liidu õigusakti üle võtvasse eelnõusse kirjutatakse sisse ka muud riigisiselt muutmist vajavad sätteid.

Joonis 4. Valitsusele heakskiitmiseks esitatud Euroopa Liidu asjade seisukohtade pea- ja kaasvastutajad* 2023. aastal



* Kuni 30. juunini 2023. aastal Keskkonnaministeerium.

** Kuni 30. juunini 2023. aastal Maaeluministeerium.

Allikas: Riigikontroll Riigikantselei algatuste tähtaegade tabeli põhjal 27.12.2023. a seisuga

Teadmiseks, et

2023. aastal kujundati seisukohad kümne algatuse kohta, kus lisaks peavastutajale oli 7 kaasvastutajat.

13. Euroopa Komisjoni uued algatused on muutunud detailsemaks ja on järjest enam horisontaalse iseloomuga, s.t mõjutavad mitmeid valitsemisalasid ning suurendavad koordineerimisvajadust. Seisukohtade kujundamine, kui erinevate huvide ja valdkondade rõhuasetuste vahel on vaja tasakaalu leida, võib olla kordades ajamahukam võrreldes ühe valdkonna õigusakti seisukohtade kujundamisega. Horisontaalsus tekitab ministeeriumile tööd ka kaasvastutaja rollis, 2023. aastal täitis seda ülesannet enim Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

14. Seisukohtade kujundamisega Euroopa Liidu asjade kohta ja hiljem Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega riigisisesse õigusesse tegelevad ministeeriumites vastava ala eksperdid, neid toetavad koordineerivad ametnikud. Euroopa Liidu asju koordineerivate ametnike arv on erinev, sõltudes nii ministeeriumi töökorraldusest kui ka Euroopa Liidu asjadega seotud töömahust.

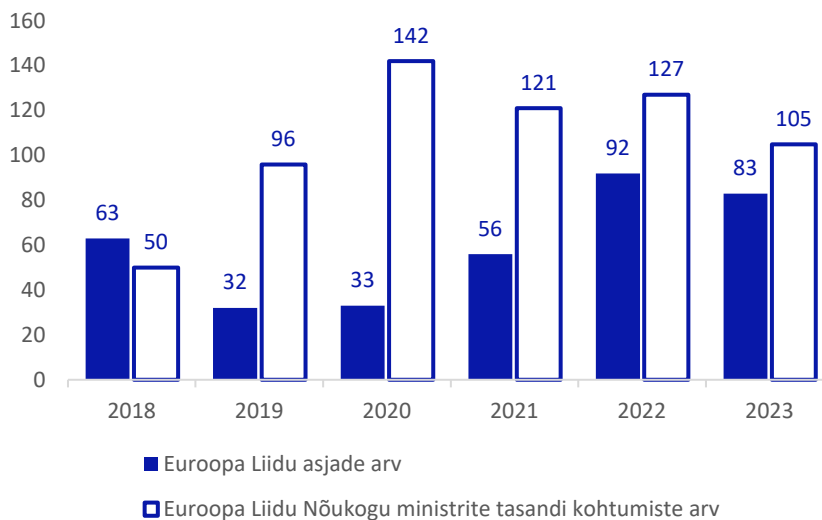
Näide

Rahandusministeeriumis koordineerib Euroopa Liidu asju üks, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis neli, Kliimaministeeriumis viis ja Sotsiaalministeeriumis kolm ametnikku. Justiitsministeeriumis koordineerib Euroopa Liidu asju kantseleri nõunik Euroopa Liidu küsimustes.

15. Seisukohtade sisulise kujundamisega käib kaasas Euroopa Liidu Nõukogus ministrite kohtumise ja teiste kohtumiste ettevalmistamine. Joonisel 5 on toodud Riigikantselei poolt Riigikokku saadetud, Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni päevakorras olnud Euroopa Liidu asjade

arv ja ministrite kohtumiste arv. Joonisel peegeldub ministrite kohtumiste arvu kasv tulenevalt pandeemiast ja Venemaa kallaletungist Ukrainale. Töömaht kasvab, kui algatusi tuleb järjest või ühel ajal mitu (n-ö pakatina).

Joonis 5. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni päevakorras olnud Euroopa Liidu asjade arv ja ministrite kohtumiste arv



Allikas: Riigikontroll Riigikogu andmete põhjal

16. Euroopa Liidu asjadega tegelevate ametnike lahkumine ja vahetumine võib tekitada probleeme töögruppides osalemisel. Lisaks uude valdkonda süvenemisele tuleb seisukohtade kujundamisel ja töögruppides osalemisel reageerida teiste liikmesriikide seisukohtadele, mis eeldab valdkonna head tundmist ja läbirääkimisoskust.

17. Seni õiguslikult reguleerimata teemade puhul võib sobiv spetsialist ka määramata olla.

Näide

Keskkonnaministeeriumis jäid **Euroopa Liidu mullastrategia kohta** seisukohad kujundamata, kuigi Euroopa Liidu mullastrategia väljatöötamine oli ka valitsuse kinnitatud [Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetide](#) hulgas ja Riigikantselei resolutsiooni kohaselt oleks pidanud seisukohad kujundama. Keskkonnaministeerium põhjendas seisukohtade mittekoostamist sellega, et neil ei olnud teemaga tegelevat spetsialisti.

18. Ministeeriumite kantslereid ja ministreid hoitakse kujundamisel olevate seisukohtade sisu ja protsessiga kursis. Poliitiliselt tundlike teemade korral soovitakse ka kaasvastutavatelt ministeeriumidelt kinnitust, et nende ministrile seisukohad sobivad. Kui ametnike tasandil ei jõuta kokkuleppele, arutatakse seisukohti valitsuses.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu seisukohtade heakskiitmine nihkus kahe nädala võrra, sest tekkis vajadus seisukohti arutada ka valitsuse kabinetinõupidamisel.

Eesti seisukohtade ettevalmistamine võtab kavandatust tihti rohkem aega. Osa Euroopa Liidu asjade menetlemise materjalist ei ole kättesaadav või kergesti leitav

Eesti jaoks olulised küsimused püütakse selgitada välja varakult ja hakata nendega kohe tegelema

19. Euroopa Liidu tasemel planeeritavate oluliste muudatuste tuvastamiseks jälgivad ministriumid Euroopa Komisjoni tööplaani, küsivad täiendavat infot komisjonilt ja eesistujalt. Eesti jaoks olulisimad teemad pannakse kirja valitsuse tasandil heaks kiidetavasse Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetide dokumenti.

20. Olulisi teemasid tõstatatakse ja oma positsioone edastatakse kõrgetasemelistel kohtumistel teiste liikmesriikide, eesistuja ja Euroopa Komisjoni esindajatega (riikide presidentide kohutumisteni välja) ka seisukohtade kujundamise etapis. Vajaduse korral kirjutatakse Euroopa Komisjonile kas ainult Eesti nimel või sarnase huviga liikmesriikidega ühiselt.

21. Üks varajase sekkumise võimalustest, kus nii liikmesriigid kui ka kodanikud ning huvirühmad saavad sõna sekka öelda, on osaleda [Euroopa Komisjoni avalikel konsultatsioonidel](#).

22. Kui Euroopa Komisjoni väljakuulutatud avaliku konsultatsiooni teema on ministriumi hinnangul prioriteetne, lähtudes Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste kriteeriumitest, ja väärib Euroopa Liidu asjade koordineerimiskogu otsuse kohaselt riigipoolset kaasaraadkimist, kujundatakse seisukohad, mis kiidetakse heaks kas koordineerimiskogu või Vabariigi Valitsuse tasemel. Koordineerimiskogu tasemel seisukohtade heakskiitmisega piiratakse, kui jäädakse varem valitsuse heakskiidetud seisukohtade raamidesse.

23. Konsultatsioonidele vastamine ja selleks seisukohtade koostamine võtab palju ressursi, mistõttu konsultatsioonil mitteosalemise põhjus võib olla inimeste piiratud arv ja suur töömaht.

Justiitsministrium eraõiguse talitus tõdes, et enamikule konsultatsioonidele vastatakse, kuid suure töömahu tõttu (kui näiteks samal ajal on vaja direktiiv üle võtta või töögrupis käia) ei pruugi konsultatsioonil osalemiseks seisukohtade koostamine või konsultatsioonil osalemine osutada prioriteediks.

24. Euroopa Komisjoni konsultatsioonid on enamasti avalikud ja suunatud ka huvirühmadele. Ministriumid saavad huvirühmadele ja partneritele infot Euroopa Komisjoni avatud konsultatsioonide kohta ning kutsuvad üles konsultatsioonidel osalema, kuna see annab võimaluse hoida neid kursis Euroopa Komisjoni tegevusega ja saada neilt sisendit Eesti jaoks oluliste teemade väljaselgitamiseks ja seisukohtade kujundamiseks.

25. Konsultatsiooni käigus kogutud sisend huvirühmadelt ja kujundatud seisukohad on oluliseks aluseks järgnevatel ettevalmistavate

[Euroopa Komisjoni avalik](#)

[konsultatsioon](#) – protsess, mille käigus huvirühmadel ja kodanikel on võimalik avaldada arvamust Euroopa Liidu uue poliitika või kehtivate õigusaktide kohta. Igal aastal algatakse sadu konsultatsioone.

[Teadmiseks, et](#)

Vabariigi Valitsuses kiideti 2023. aastal heaks seisukohad 3 ja 2022. aastal 11 konsultatsiooni kohta.

Koordineerimiskogus kiideti 2023. aastal heaks seisukohad 19 ja 2022. aastal 33 konsultatsiooni kohta.

[Näide](#)

töögruppide aruteludel, kui näiteks konsultatsiooni põhjal väljatöötatud õigusakti eelnõu kohta heaks kiidetud seisukohti (veel) ei ole.

26. Eestist laekuvad Euroopa Komisjoni konsultatsioonidele huvirühmadelt vaid üksikud vastused (tuginedes Euroopa Komisjoni statistikale). Ministeeriumite sõnul annavad Eesti huvirühmad oma sisendit Euroopa Komisjoni konsultatsioonidele ka üleeuroopaliste esindusorganisatsioonide kaudu, mille liikmed nad on, kuna viimastele omistatakse suuremat mõjuvõimu.

27. Konsultatsioonidel osalemisel on ministeeriumitele heaks koostööpartneriks Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, kes kogub ja koondab oma liikmete arvamusi Euroopa Liidu asjade kohta ja edastab need ministeeriumile. Kaubandus-tööstuskoja hinnangul on neljandik riigilt tulevatest sisendi andmise palvetest seotud Euroopa Liidu asjadega, kuid kuna need eelnõud on mahukamad (võrreldes riigisiseste eelnõudega), moodustavad need töömahult ligi poole.

Näide

2022. aasta kevadel toimunud Euroopa Komisjoni parandamise ja taaskasutamise teemalisest konsultatsioonist teavitas huvirühmi Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium. Teavituses toodi välja nii teema olulisus, palve levitada infot võimalikult laiapõhjaliselt kui ka juhised seisukohtade esitamiseks otse Euroopa Komisjonile koos vastamistähtajaga. Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium ei näinud vajadust konsultatsioonil osaleda. Otsus seisukohti mitte koostada kinnitati koordineerimiskogu tasandil.

Kaubandus-tööstuskoda koondas küll enda liikmete arvamused, aga ei esitanud neid Euroopa Komisjonile, vaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile päev pärast konsultatsioonitähtaja möödumist. Kaubandus-tööstuskoja arvamus võeti ministeeriumites teadmiseks ja nende seisukohti väljendati konsultatsioonile järgnenud Euroopa Komisjoni töögruppide aruteludes.

28. Kitsaskohana märkisid ministeeriumid, et Euroopa Komisjoni konsultatsioonide vorm (näiteks valikvastuste sõnastused) ei anna tihti võimalust oma seisukohti sobival kujul esitada. Samas ei lähe kommentaarilahtritesse kirjutatav tekst arvesse statistikas, mida peetakse konsultatsioonide kohta. Täiendavalt kasutatakse seisukohtade edastamist Euroopa Komisjonile eraldi kirja teel.

Lõplike seisukohtade kinnitamise ajaks on sisulised arutelud Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides juba alanud

29. Kuigi ministeeriumid on Euroopa Komisjoni tööplaani ja oma vastutusala eelnõude valmimisega kursis ning saavad tööd värskest avaldatud eelnõuga alustada kohe, käivitab seisukohtade kujundamise protsessi ametlikult Riigikantslei resolutsioon (Euroopa Liidu koordineerimiskogu otsuse alusel), millega määratakse tähtjad peavastutajale ja kaasvastutajatele.

30. Resolutsiooni väljasaatmine ministeeriumitele võtab üldjuhul nädal kuni kaks alates algatuse avalikustamisest Euroopa Komisjoni poolt. Resolutsiooni väljasaatmine võib võtta kauem aega, kui algatusega seotud

ministeeriumid ei jõua kokkuleppele, kes neist on peavastutaja. Enne kui peavastutaja ei ole selge, ei alustata sisulist tööd seisukohtade kujundamiseks, samuti on resolutsioonis olev tähtaeg oluline kaasvastutajate töövoos planeerimiseks.

Näide

Subsidiaarsuspõhimõtte järgimise kontrolli mehhanism

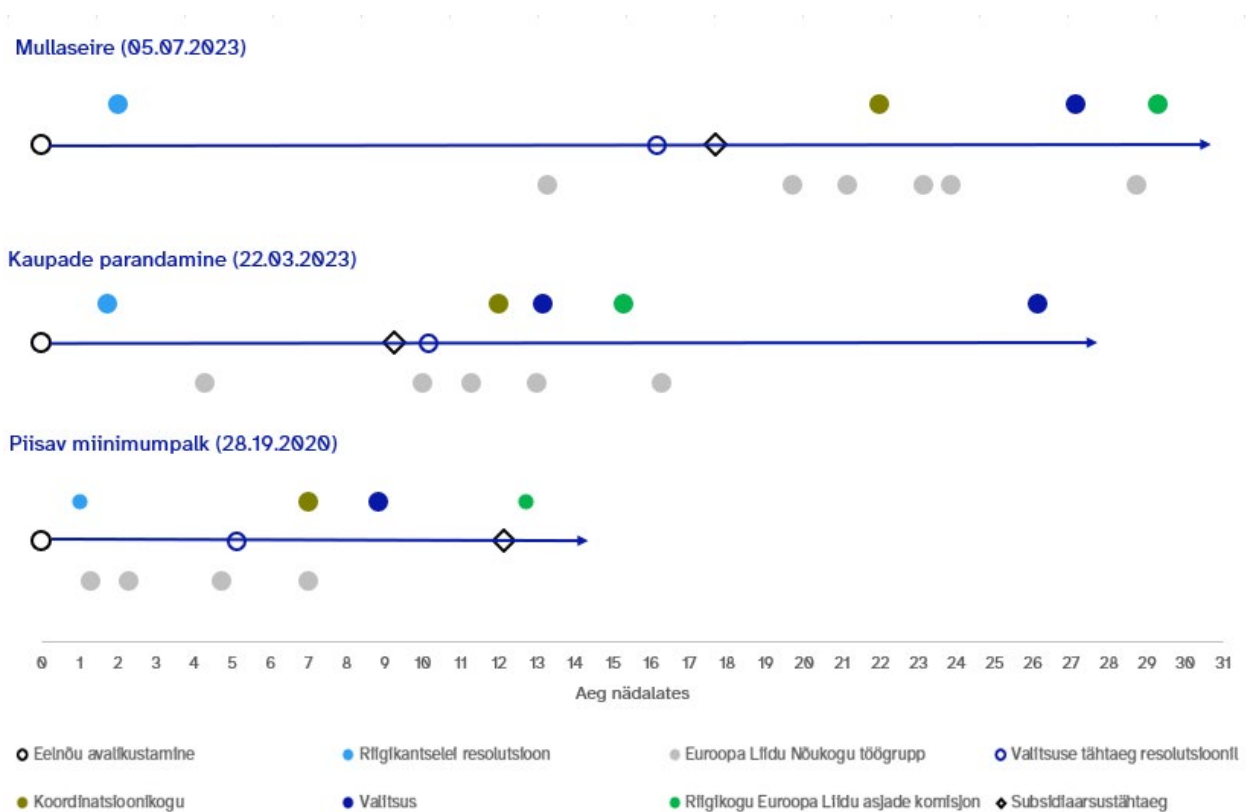
Kui mõne riigi parlament on arvamusel, et Euroopa Liidu õigusliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuspõhimõttele (vt ka p 3), võib ta kaheksa nädala jooksul saata Euroopa Komisjonile selle kohta põhjendatud arvamuse. Aega hakatakse arvestama hetkest, mil tõlked kõigisse keeltesse on avalikustatud.

Allikas: [Euroopa Komisjoni koduleht](#)

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu kohta saatis Riigikantselei resolutsiooni seisukohtade koostamiseks nädal pärast algatuse avalikustamist. Kaupade parandamise direktiivi ja mullaseire direktiivi eelnõude kohta saatis Riigikantselei resolutsiooni seisukohtade koostamiseks välja kaks nädalat pärast algatuse avalikustamist.

31. Seisukohtade ettevalmistamine on põhjalik ja pikaajaline protsess, mistõttu valmivad seisukohad sageli pärast subsidiaarsustähtaja möödumist ja sisuliste arutelude algust töögrupis. Jooniselt 6 on näha, et seisukohtade koostamise ja heakskiitmise etappidele kuluv aeg võib seisukohtade puhul märkimisväärselt erineda. Joonisel on muu hulgas näha, et enne seisukohtade lõplikku heakskiitmist Riigikogu poolt (ere roheline täpp) on toimunud mitmeid arutelusid Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides (hall täpp).

Joonis 6. Piisava miinimumpalga, kaupade parandamise ja mullaseire direktiivide menetlusetapid ajateljel



Allikas: Riigikontroll

32. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste kohaselt esitatakse seisukohad valitsusele üldjuhul kuue nädala jooksul subsidiaarsustähtaja kulgemise algusest. Erandjuhuna on toodud seisukohtade kujundamine kiiremini, kuid pole kirjeldatud kriteeriume ja kaalutlusi, mille alusel seisukohti võiks kujundada pikema aja jooksul.

33. Juhiste kohaselt tuleks tähtaeg, mil seisukohti valitsuses arutatakse, määrata üldjuhul nii, et Riigikogule jääks subsidiaarsuskonflikti tuvastamise korral põhjendatud arvamuse kujundamiseks ja esitamiseks enne subsidiaarsustähtaja saabumist vähemalt kaks nädalat. Subsidiaarsuse kontrolliks on ette nähtud kaheksa nädalat alates eelnõu kõigi keeleversioonide avalikustamisest.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi seisukohtade valitsusele esitamise tähtaja seadmisel arvestati, et Riigikogule jääks subsidiaarsuskonflikti tuvastamise korral aega põhjendatud arvamuse menetlemiseks.

Kaupade parandamise direktiivi ja mullaseire direktiivi seisukohtade puhul ministriumid subsidiaarsusprobleemi ei näinud ja Riigikantselei resolutsiooniga määrati valitsuses heakskiitmiseks kuupäev, mis ei jätnud Riigikogule aega põhjendatud arvamuse menetluse läbiviimiseks.

34. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla analüüsi kirjutab vastutav ministrium. Tavaliselt teeb seda Euroopa Liidu asjadega tegelev ametnik. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla analüüsi toetamiseks on Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste lisas küsimustik, mille abil hinnata Euroopa Liidu asja vastavust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele, kuid alati ei leia see abivahend kasutamist.

35. Eesmärk võtta seisukohtade kujundamisel arvesse seda, et Riigikogu jõuaks seisukohti menetleda enne subsidiaarsustähtaja möödumist, tähendab, et seisukohtade kujundamiseks on piiratud aeg. Tähtajaga arvestada püüdvate ministriumite sõnul on üha keerukam sellesse kaasata huvirühmi ja koostada kaasvastutajatega kõikidele nõuetele vastavaid seisukohti ja seletuskirja. Ajaraami mahtumiseks peavad ametnikud töötama sellel perioodil eriti intensiivselt.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu puhul oli Sotsiaalministeeriumil seisukohtade esitamiseks Vabariigi Valitsusele esialgse tähtaja kohaselt antud aega 6 nädalat. Ministrium esitas seisukohad võrreldes esialgse tähtajaga 2 nädalat hiljem. Valitsus kiitis seisukohad heaks tähtajast pea 4 nädalat hiljem (29.12.2020). Täiendav ajakulu oli tingitud vajadusest seisukohti kabinetinõupidamisel arutada ja muuta, kuid seisukohad ei mahtunud pandeemia erakorraliste arutelude tõttu päevakorda. Siiski esitas Riigikantselei Vabariigi Valitsuse heakskiidetud seisukohad Riigikogule 3 nädalat enne subsidiaarsustähtaega.

36. Euroopa Komisjon saadab liikmesriikide parlamentidele teate õigusakti eelnõu kõikide keeleversioonide valmimise kohta, kuid see info ei jõua süsteemselt ministriumis seisukohtade kujundamisega tegelevate ametnikeni. Samuti ei teavitata eestikeelse eelnõu avalikustamisest huvirühmi.

37. Infot subsidiaarsustähtaja määramise kohta jagab ministriumitele *ad hoc* Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat või käivad ministriumide ametnikud seda riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi andmevahetusplatvormil [IPEX](#) kontrollimas.

Näide

Püisava miinimumpalga direktiivi seisukohtade puhul oli oluline, et Riigikogul jääks aega soovi korral esitada põhjendatud arvamus, mistõttu uuris Sotsiaalministeerium Euroopa Komisjoni tõlkijatelt tõlgete valmimise tähtaja kohta.

38. Juhul, kui subsidiaarsuskonflikti ei nähta, antakse seisukohtade kujundamiseks aega rohkem, kuid ka siis ei valmi seisukohad algselt planeeritud tähtajaks. Umbes pooltel juhtudel lepitakse kokku tähtaja pikendamine, valdavalt 1–2 nädalat, kuid harvad pole ka märkimisväärselt pikemad edasilükkamised.

39. Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi sõnul määratakse tähtjad, arvestades eelnõu läbirääkimiste tempot, subsidiaarsustähtaega ja Riigikogu soovi subsidiaarsusvaiet esitada ning seisukohtade ja seletuskirja kvaliteeti. Lähtuvalt sellest saab tähtaja määrata paindlikult, sest valitsusse viiakse materjal alles siis, kui see on sisult küps ja vormilt korrektne.

Näide

Mullaseire direktiivi eelnõu seisukohtade valitsusele esitamise algne tähtaeg oli seatud 15 nädalat eelnõu avalikustamisest. Niivõrd pikk aeg oli võimalik, kuna seisukohtade valmimise aja sisse jäi augustikuu, mil subsidiaarsustähtaja kulgemine on peatatud. Valitsusse jõudsid seisukohad heakskiitmiseks 11 nädalat pärast algset tähtaega ja 9 nädalat pärast subsidiaarsustähtaega, s.t 26 nädalat eelnõu avalikustamisest, kuna koordineerimiskogu otsuse alusel oli vaja seisukohti täpsustada ja seletuskirja mõjude analüüsi täiendada.

Kaupade parandamise direktiivi eelnõu seisukohtade valitsusele esitamiseks anti algse tähtajaga 10 nädalat. Valitsusse jõudsid seisukohad tähtajast 3 nädalat hiljem (pea kuu aega üle subsidiaarsustähtaja). Justiitsministeeriumi selgituste kohaselt oli samal ajal kaupade parandamise direktiivi seisukohtade kujundamisega töös kiireloomuline riigisisese õigusakti eelnõu (abieluvõrdsuse eelnõu) ettevalmistamine. Valitsuse otsuse ajaks oli toimunud kolm Euroopa Liidu Nõukogu töögrupi kohtumist.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon otsustas Vabariigi Valitsuse seisukohti pärast kahte arutelu muuta, milleks kulus veel 4 nädalat. Uuesti valitsusele kinnitamiseks jõudsid seisukohad omakorda 8 nädalat Euroopa Liidu asjade komisjoni otsusest hiljem. Osa sellest ajast langes augustikuuks, mil Euroopa Liidu Nõukogu töögruppide kohtumisi ei toimu.

40. Seisukohtade valmimist lükatakse edasi põhjusel, et ministeerium ei jõua materjali esialgseks tähtajaks esitada, samuti põhjusel, et Riigikantselei või Euroopa Liidu asjade koordineerimiskogu peab vajalikuks materjali täiendada. Pidades silmas seisukohtade kujundamiseks ette nähtud piiratud aega, oleks (juhu, kui algatusel ei ole subsidiaarsusprobleemi) asjakohane kohe alguses planeerida rohkem aega eelnõu sisu ja mõjude analüüsile ning kaasamisele, et selgitada välja Eestile spetsiifilised asjaolud, kuna täiendavat sisulist analüüsi on lisaaja jooksul keeruline teha.

41. Seisukohtade valitsuses arutamise kuupäeva edasilükkamine tuleb kooskõlastada Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoniga. Korduv tähtaegade edasilükkamine kätkeb endas täiendavat halduskoormust nii ministeeriumitele kui ka Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile.

42. Riigikontroll analüüsis 2023. ja 2024. aasta kahes kvartalis Riigikogus seisukohtade heakskiitmiseni kulunud aega alates algatuse avalikustamisest Euroopa Komisjoni poolt. Valimis olnud 31 seisukoha puhul kulus Euroopa Komisjoni poolt eelnõu avalikustamisest kuni Riigikogu seisukohtade kinnitamiseni keskmiselt 23 nädalat. Subsidiaarsustähtaega ületati keskmiselt 9,4 nädalaga (valimis 16 seisukohta).

43. Sisulised arutelud eelnõu üle Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides võivad mõnikord alata juba paari nädala möödumisel algatuse avaldamisest. Eesti seisukohtade lõpliku heakskiitmise ajaks on toimunud mitmed sisulised arutelud eelnõu üle (vt ka joonis 6).

Näide

Mullaseire direktiivi eelnõu seisukohtade heakskiitmise
ajaks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis oli toimunud kuus töörühma arutelu.

Kaupade parandamise direktiivi eelnõu seisukohtade
heakskiitmise ajaks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis oli toimunud neli töögrupi kohtumist.

Parlamentarse analüüsi

reservatsioon – tingimus, et liikmesriik peab ootama eelnõu vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Eelnõu vastuvõtmisel loetakse reservatsioon vastuhääleks.

Allikas: „Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat“

44. Intervjueritud ametnikud ei näe suurt probleemi, et sisuliste arutelude käivitumisel puuduvad töögruppides lähtumiseks ametlikud seisukohad. Riigikogus heakskiidetud seisukohtade saamiseni hoitakse töögrupis käies nn **parlamentarse analüüsi reservatsiooni** (mis on tavapärane praktika ka teistel liikmesriikidel) ja lähtutakse varasematest valdkonna kohta võetud (raam)seisukohtadest.

45. Sellel, kui seisukohtade kujundamise ajal ja heakskiitmise eel on toimunud mitmeid töögrupi kohtumisi, nähakse ka positiivseid külgi, sest arutelud töögruppides aitavad paremini aru saada algatuse sisust ja sätete olemusest.

46. Teisalt tunnistatakse, et nii kaua kui töögruppides läbirääkimistel osalevatel ametnikel puudub mandaat, on võimalused läbirääkimistes aktiivselt ja mõjusalt osaleda piiratud. Sama on kirjas „Ametniku Euroopa Liidu käsiraamatus“: „Kui analüüsi tegemine ja seisukoha kujundamine jätta liiga hilisesse faasi, ei ole Eesti seisukohtade tõhus kaitsmine võimalik või on see äärmiselt raske.“

Näide

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon otsustas loobuda seisukoha võtmisest Euroopa Komisjoni rahvastiku- ja eluasemestatistika määrase ettepaneku kohta, kuna valitsus esitas oma seisukohad Riigikogule alles siis, kui eelnõu menetlus oli jõudnud juba Euroopa Liidu institutsioonide kolmepoolsete läbirääkimiste (triloogide) faasi, mil Euroopa Liidu Nõukogu positsiooni ei ole Eestil enam võimalik muuta.

47. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võtab tähtaegade pikendamise ja subsidiaarsustähtaja ületamise teadmiseks eeldusel, et see

on põhjendatud (näiteks parema kaasamise eesmärgil) ja ministeerium on arvamusel, et subsidiaarsusriivet pole.

48. Riigikogu seisukoht eelnõu kohta on valitsusele siduv, mistõttu on Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon oma töös keskendunud seisukohtade heakskiitmisele, mitte subsidiaarsuse analüüsile. Riigikogu on alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga esitanud Euroopa Komisjonile kaks põhjendatud arvamust subsidiaarsuskonflikti kohta. Riigikogu rollist Euroopa Liidu õigusloomes saab täiendavalt lugeda lisast C.

Näide

Vaatamata sellele, et Riigikogu Kantslei õigus- ja analüüsi-osakond leidis, et Euroopa Komisjon on piisava miinimum-palga eelnõuga oma pädevusi ületanud, ja majanduskomisjon tegi ettepaneku esitada põhjendatud aramus, et eelnõu ei vasta subsidiaarsuspõhimõttele, kiitis Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon seisukohad eelnõu kohta heaks päev pärast subsidiaarsuskuupäeva möödumist. Euroopa Liidu asjade komisjon lähtus oma otsuses Riigikogu sotsiaal-komisjoni arvamusest, mis toetas valitsuse seisukohti.

49. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: täiendada Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiseid alustega selle kohta, millistel juhtudel võib kalduda kõrvale üldisest eesmärgist kiita õigusakti kohta kujundatud seisukohad valitsuse poolt heaks kuue nädala jooksul pärast subsidiaarsustähtaja kulgemise algust.

Riigisekretäri vastus: Kuna üldjuhul määratakse seisukohtade kujundamiseks juhiste kohaselt maksimaalne võimalik tähtaeg, ei ole juhiste muutmine vajalik. Tähtaja pikendamise alused on praktikas selged. Tähtaega pikendatakse Riigikogu nõusolekul ja siis, kui eelnõu menetlus seda võimaldab. Need alused on kirjeldatud ka auditi eelnõu p-s 39. ELi koordineerimiskogu käsitles tähtaegade teemat 17.07.2024. a istungil (vaatlejana osales ka Riigikontrolli esindaja) ja fikseeris hea tava ka kirjalikult. Tähtaja määramisel arvestatakse subsidiaarsustähtaega (valitsuse istung min 2 nädalat enne subsidiaarsustähtpäeva), arutelude seisu ja arvatavat tempot. Tähtaega pikendatakse materjalide kvaliteedi tagamiseks erandjuhul siis, kui läbirääkimiste tempo seda võimaldab ning kui Riigikogu sellega nõustub.

Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll leiab, et keerukamate ja mahukamate algatuse puhul (eeldusel, et pole subsidiaarsuskonflikti) oleks asjakohane võimaldada seisukohtade kujundamiseks pikemat tähtaega kohe algselt ja see võimalus võiks olla lahti kirjutatud ka Euroopa Liidu asjade menetlemise juhtistes.

Kohe algselt pikema tähtaja määramine võimaldaks seisukohti kujundaval ministeeriumil luua kaasamiseks realistlikuma ajakava ja annaks rohkem aega mõju analüüsiks ning võiks ära hoida vajaduse hiljem tähtaega pikendada.

Riigikontrolli arusaama, et asjakohane on planeerida eelnõude mõjuhinnangule, kaasamisele ja sisulisele analüüsile rohkem aega juba protsessi algusest peale, toetab majandus- ja tööstusministri tagasiside auditi aruande eelnõule.

Eelnõude infosüsteem – töökeskkond, kus toimub dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, valitsusele ja Riigikogule esitamine ning ka avalik konsultatsioon.

Seal on kättesaadavad ka Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja muud Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud dokumendid.

Selle infosüsteemi kaudu on igaühel võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning esitada kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta kommentaar.

Allikas: [eelnõude infosüsteemi koduleht](#)

Näide

Osa seisukohtade kujundamise materjalist ei ole hõlpsasti leitav või kõigile kättesaadav

50. Valitsuse [eelnõude infosüsteemis](#) tuleb avalikustada Euroopa Komisjoni algatuse inglisi- ja eestikeelsed versioonid, Riigikantselei resolutsioon seisukohtade koostamise kohta, kaasvastutajate arvamused, huvirühmade vastused, koordineerimiskogu otsus, peavastutaja-ministeeriumist valitsuse istungile esitatud failid, Riigikantselei kiri Riigikogule (koos valitsuses heaks kiidetud seisukohtade ja seletuskirja ning selle lisadega) ja Riigikogu seisukoht.

51. Eelnõude infosüsteemis on üldjuhul olemas kogu selline info, mis on otseselt vajalik menetluse korrektseks jätkamiseks (Riigikantselei resolutsioonid, valitsuse otsused jms). Puuduvad aga näiteks huvirühmadelt saabunud vastused ja kohati ka kaasvastutajate seisukohad. Huvirühmade tagasisidet on osa ministeeriume talletanud oma dokumendiregistris, kuid praktika on selles erinev.

52. Huvirühmade sisend kajastub (osaliselt) seisukohtade seletuskirjas või selle lisas arvamuste arvestamise tabelis. Kui aga tagasiside tervikuna pole kättesaadav, jääb risk, et osa huvirühmade seisukohtadest või muust sisendist jääb välja ka info hulgast, millele edaspidi analüüsil tuginetakse. Osa kaasvastutajaid ei esita oma arvamusi ja kooskõlastusi eelnõude infosüsteemi kaudu, mistõttu ei ole need arvamused avalikkusele leitavad.

53. Riigikogu seisukohtade avalikustamine infosüsteemides toimub märkimisväärse viitajaga ja mitmetes eelnõude infosüsteemi toimikutes on Riigikogu seisukoht puudu.²

Piisava miinimumpalga direktiivi seisukohad kiitis Euroopa Liidu asjade komisjon heaks 25.11.2021. Riigikogu infosüsteemi lisati need seisukohad 11.02.2022. Eelnõude infosüsteemis Riigikogu seisukohta pole (18.03.2024. a seisuga).

Mullaseire direktiivi seisukohad kiitis Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon heaks 26.01.2024. Riigikogu infosüsteemi lisati vastav protokoll 13.03.2024, eelnõude infosüsteemi 19.03.2024.

Kaupade parandamise direktiivi seisukohti otsustas Euroopa Liidu asjade komisjon 21.07.2023. a istungil muuta. Riigikogu seisukohad lisati eelnõude infosüsteemi 07.09.2023.

54. Kuna Euroopa Liidu õigusakti riigisisesele õigusesse üle võttes lähtutakse seisukohtade kujundamise käigus tehtud tööst, on oluline, et kogu info (sh kaasatud huvirühmade ja kaasvastutajate panus), millele seisukohtade kujundamise ajal tugineti, oleks analüüsimiseks ka hiljem tervikuna kättesaadav.

55. Riigikantselei sõnul on eelnõude infosüsteem vananenud ning Euroopa Liidu asjade puhul avalikkusele keeruline kasutada. Juba aastaid on töös uue rakenduse [KOOS](#) loomine.

² Riigikogu Euroopa Liidu asjade sekretariaadi ja Riigikantselei kokkuleppe kohaselt lisab Riigikogu seisukoha eelnõude infosüsteemi Euroopa Liidu asjade sekretariaat.

56. Eesti seisukohti Euroopa Liidu asjade kohta leiab ka Riigikogu veebilehelt. Riigikogu infosüsteemist on leitavad Euroopa Komisjoni algatus, Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule saadetud seisukohad ja seletuskiri, Riigikogu valdkondlike komisjonide protokollid ja Euroopa Liidu asjade komisjoni protokollid. Euroopa Liidu asjade komisjoni protokollidest leiab Euroopa Liidu asja kohta Riigikogu ehk Eesti lõpliku seisukoha.

Teadmiseks, et

ministrid on kohustatud läbirääkimistel Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui seisukohast ei ole kinni peetud, põhjendab minister seda Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile esimesel võimalusel.

57. Varem heakskiidetud seisukohtadele viidates tuuakse seletuskirjas välja nii seisukohtade Vabariigi Valitsuses heakskiitmine kui ka Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis heakskiitmine. Kui seisukohti täiendatakse või muudetakse hiljem Euroopa Liidu Nõukogu kohtumiste käigus, siis seda infot Euroopa Liidu asja toimikus ei ole.

58. **Riigikontrolli soovitus riigisekretärile:** luua töökorraldus, mis tagaks, et kõik iga eelnõu puudutavad materjalid, sealhulgas lõplikud ehk Riigikogus kinnitatud seisukohad ning huvirühmade ja kaasvastutavate ministeeriumite arvamused, oleksid tehtud eelnõude infosüsteemis terviklikult ja kasutatavalt kättesaadavaks.

Riigisekretäri vastus: Riigisekretäril ei ole pädevust sekkuda ministeeriumite töökorraldusse ega organiseerida asjaajamist ministeeriumites. Riigisekretär saab anda üldiseid suuniseid ELi asjade valitsuse istungiks ettevalmistamise kohta. Vastavasisulise suunise on riigisekretär ELi asjade menetlemise juhistes andnud. Ühtlasi on riigis arendamisel riigi koostöö keskcond, mis teeb ka ELi asjade menetluse jälgimise lihtsamaks. Riigikogule riigisekretär ettekirjutust teha ei saa, Riigikogu kannab oma otsused EISI, kui nende töökord näeb nii ette.

Riigikontrolli selgitus: Arendamisel olev koostöö keskcond võiks olla ühtlasi koht, kus kogu seisukohtade kujundamisega seotud info on kättesaadav. Riigikontrolli analüüs näitas, et alati ei ole Riigikogu seisukohad valitsuse infosüsteemis leitavad. Kuna seaduse kohaselt peavad Eesti esindajad lähtuma Euroopa Liidu Nõukogu eri tasandite läbirääkimistel Riigikogu heakskiidetud seisukohtadest, siis tuleks tagada, et Riigikogu seisukohad on kättesaadavad ka eelnõude infosüsteemis.

Seisukohad on lõplikud siis, kui Riigikogu on need heaks kiitnud

59. Riigikogu nimel võtab seisukoha Euroopa Liidu asjade komisjon. Seisukoht võib olla Vabariigi Valitsuse seisukoha toetamine, selle täiendamine või ka muutmine ning seisukoha võtmisest loobumine.

60. Riigikogu töö ja kodukorra seaduse alusel on Vabariigi Valitsus kohustatud Riigikogus Euroopa Liidu eelnõu kohta võetud seisukohast kinni pidama, ja kui see pole nii olnud, siis esimesel võimalusel seda põhjendama.

61. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon lähtub oma seisukohta kujundamisel üldjuhul valdkondliku komisjoni arvamusest, kuid ei ole selleks kohustatud.

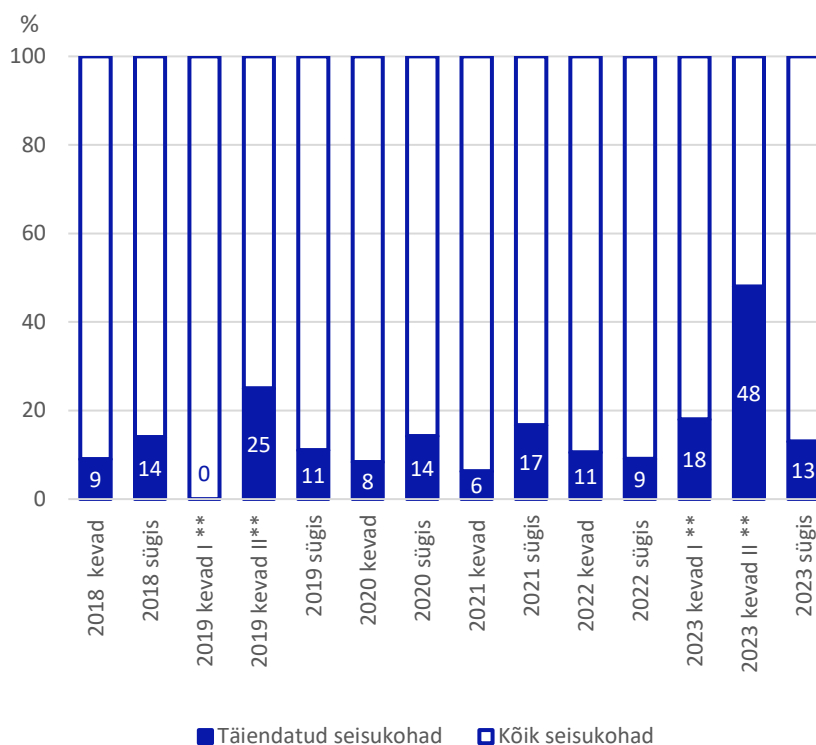
Näide

Pisava miinimumpalga direktiivi seisukohtade puhul tegi Riigikogu majanduskomisjon ettepaneku esitada põhjendatud arvamus mittevastavuse kohta subsidiaarsus-põhimõttele, kuid sotsiaalkomisjon toetas valitsuse seisukohti. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon loobus põhjendatud arvamuse esitamise võimaluse arutamisest juba

enne istungit, kui otsustas seisukohti arutada kuupäeval, mil põhjendatud arvamuse esitamiseks oli juba liiga hilja (s.t peale subsidiaarsustähtaja möödumist).

62. Valitsuse Euroopa Liidu asju puudutavates otsustes on alati sees järgmine punkt: „Eesti esindajatel Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel väljendada ülaltoodud seisukohti“. Seega kohustab valitsuse otsus Eesti esindajaid Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel väljendama seisukohti, mis ei ole Riigikogu poolt (veel) heaks kiidetud ja mida Riigikogu võib muuta. Riigikantselei hinnangul ei ole siin vastuolu, kuna valitsuse otsuse sisuks on see, et Euroopa Liidu Nõukogus esindab minister valitsuse kollegiaalselt heakskiidetud seisukohti ja seisukohtade ülimuslikkuse osas lähtuvad ministrid Riigikogu kodu- ja töökorraseadusest, mille kohaselt on Vabariigi Valitsus kohtusatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Joonisel 7 on näha Euroopa Liidu asjade komisjoni poolt muudetud ja täiendatud seisukohtade osakaal.

Joonis 7. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni poolt muudetud ja täiendatud* seisukohtade osakaal (%) istungjärkude kaupa



* Riigikogu istungjärkude kokkuvõtetes ei ole vahet tehtud, kas Euroopa Liidu asjade komisjon on seisukohti muutnud märkimisväärselt või väiksemal määral.

** 2019. ja 2023. aasta kevadel toimusid valimised, mistõttu on sellel perioodil eraldi eelmise Riigikogu koosseisu viimane istungjärg ja järgmise koosseisu esimene istungjärg.

Allikas: Riigikontroll Riigikogu [Euroopa Liidu asjade komisjoni istungjärkude kokkuvõtete põhjal](#)

63. Kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast, esitatakse Riigikogu seisukoht uuesti Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks. Kas muudatused on märkimisväärsed, otsustab vastutav ministeerium (konsulteerides Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadiga), kuid selleks ei ole seatud konkreetsemaid kriteeriume.

64. Üldjuhul kohaldatakse põhimõtet, et valitsus teist korda samu seisukohti heaks ei kiida ja valitsusele esitatakse heakskiitmiseks vaid need seisukohapunktid, mida Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon muutis. Täiendatud seisukohtade terviklikku versiooni tuleb sellisel juhul otsida täiendatud seisukohtade seletuskirjast. Samas ei ole selline praktika järjepidev, kuna Riigikantslei proovis 2023. aastal leida paremat lahendust.

Näide

Kaupade parandamise direktiivi täiendatud seisukohad olid valitsuse otsuses ära toodud tervikuna (s.t kirjas olid nii muutmata jäänud kui ka muudetud seisukohapunktid). 2023. aasta septembris kiitis valitsus heaks ka Euroopa Liidu kriitiliste toorainete kindlate ja kestlike tarnete tagamise määruse Riigikogu poolt muudetud seisukohad. Sellel juhul olid valitsuse otsuses toodud vaid seisukohad, mida Riigikogu oli muutnud.

65. Kui kord tuuakse valitsuse otsuses välja seisukohtade terviktekst ja teine kord vaid muudetud seisukohad, siis võib see tekitada segadust, kuna ei ole kindlust, kas valitsuse täiendatud seisukohad on toodud otsuses terviklikul kujul või tuleks terviklike seisukohtade saamiseks võtta kõrvale ka varem valitsuses heaks kiidetud otsus ja neid kahte dokumenti lugeda koos seletuskirjaga.

66. Ministeeriumite jaoks ei ole alati selgust, mis hetkel on täiendatud või muudetud seisukohad saanud lõpliku heakskiidu, kas siis, kui valitsus kinnitab uued seisukohad, või peavad valitsuse heaks kiidetud seisukohad minema veel kord ka Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile heakskiitmiseks.

Näide

Kaupade parandamise direktiivi seisukohtade puhul eeldas Justiitsministeerium, et valitsuses heaks kiidetud seisukohad peavad täiendavalt saama ka heakskiidu Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonilt, ja neile tuli mõnevõrra üllatusena Riigikogu pressiteade, millega anti teada, et valitsus nõustus Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni pakutud muudatustega kaupade parandamise algatuse osas ning sellega on Eesti seisukohad algatusele kinnitatud ja Eesti esindajad saavad neist Euroopas peetavatel läbirääkimistel lähtuda.

67. Valitsuse otsuse järgi saadab Riigikantslei valitsuses heaks kiidetud seisukohad ka Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmetele ning Eestist nimetatud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetele. Vastutav ministeerium edastab seisukohad kaasatud huvirühmadele. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon enda heaks kiidetud seisukohti süsteemselt ei levita ehk seda, et Riigikogu kantslei oleks edastanud Riigikogu seisukohti eelnimetatutele, ei nähtu ka Riigikogu dokumendiregistrist.

68. **Riigikontrolli soovitus riigisekretärile:** täpsustada Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes, millal loetakse seisukohad lõplikuks olukorras, kus Riigikogu muudab valitsuses varem heaks kiidetud seisukohti oluliselt.

Riigisekretäri vastus: Juhised vastavad Vabariigi Valitsuse seaduse § 201 lõikele 3 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 1524 lõikele 3. Lõplikud seisukohad kujundab Riigikogu vastavalt oma töökorrale.

Riigikontrolli selgitus: Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes ei ole kirjas, kes peab hindama seisukohtade muutmise ulatust ja kes peab tegema otsuse need uuesti valitsusse esitada. Riigikontrolli intervjuueeritud ministeeriumiametnike sõnul sünnib see otsus koostöös Riigikantseleiga.

Euroopa Liidu asjade kohta seisukohtade kujundamine on kaasav ja tugineb mõjuhinnangutele, kuid mõjuhinnangute kvaliteet on ebaühtlane

Kaasamise kvaliteet on paranenud, kuid seda pärsivad piiratud aeg ja inimressurss ning sobivate infosüsteemide puudumine

Huvirühm – nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus.

69. Ministeeriumid hindavad Euroopa Komisjoni algatuse põhjal, millised **huvirühmad** ja riigiasutused on algatusest mõjutatud. Kaasatute arv sõltub eelnõust ja võib piirduda vaid kaasvastutajatelt arvamuse küsimusega või olla veebiküsitluse kujul suunatud sadadele isikutele. Huvirühmade tagasiside andmise määr võib mõnikord jääda väga madalaks, kuna huvirühmadel ei pruugi olla piisavalt ressursi mahukate ja sagedaste küsimustega tegeleda, mistõttu jääb kaasamine pelgalt formaalseks.

70. Teinekord jääb tagasiside saamata ka huvirühmadelt, keda eelnõu mõjutab olulisel määral.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu seisukohtade kujundamisel oli kaasatavate ringis 17 avaliku ja erasektori organisatsiooni, vastuseid andis neist 9. Näiteks ei saadud tagasisidet Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt.

Kaupade parandamise direktiivi eelnõu seisukohtade kujundamisel saadeti kaasamiskiri 50 kaasatavale, kellest tagasisidet andsid 10. Tagasisidet ei andnud Eesti Tarbijakaitse Liit ega muu tarbijate huvikaitse organisatsioon.

71. Euroopa Liidu asja kohta seisukohtade kujundamisel kasutatakse riigisiseste menetluste ja kaasamiste käigus kogutud sisendit.

Näide

Mullaseire direktiivi eelnõu avalikustamise eel oli Keskkonnaministeerium keskkonnavaldkonna arengukava koostamise käigus viinud läbi laiapindse kaasamise, mille raames saadud sisendile tuginedi Kliimaministeeriumi sõnul ka direktiivi seisukohtade koostamisel. Mullaseire direktiivi eelnõu kaasamiskiri saadeti välja 50 kaasatavale, kellest tagasisidet andis 12. Lisaks kasutati seisukohtade kujundamisel infot, mille Maaeluministeerium oli saanud põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava koostamise käigus toimunud kaasamiselt.

72. Analüüsitud kaasamiskirjades tuuakse välja algatuse eesmärk ja lühikokkuvõte. Ministeeriumite poolt kaasatutele esitatud küsimused on valdavalt üldised: kas toetate, millega ei nõustu, kas ettepanekud on

asjakohased, eesmärgipärased, mis võiks jääda samaks, mida muuta. Konkreetsest eelnõust tõukuvaid sisulisi küsimusi kaasamiskirjades üldjuhul ei esitata.

Näide

Väljavõte **piisava miinimumpalga** eelnõu huvirühmadele saadetud esmasest kaasamiskirjast:

Palume hiljemalt 13.11 teie arvamusi ja hinnanguid, kas üldiselt toetate Euroopa Komisjoni ettepanekuid, kas on sätteid, millega ei saa nõustuda, kas leiate, et Euroopa Komisjoni ettepanekud on asjakohased, proportsionaalsed ja täidavad eesmärgi, kas võiks olla asemel või lisaks muid meetmeid jne. Samuti palume tagasisidet, milliseid positiivseid ja negatiivseid mõjusid näete, kui eelnõu võetakse vastu Euroopa Komisjoni pakutud kujul.

Väljavõte **mullaseire direktiivi** eelnõu huvirühmadele saadetud esmasest kaasamiskirjast:

Kliimaministeerium on koostöös teiste ministeeriumidega koostamas eeltoodud algatuse kohta Vabariigi Valitsuse seisukohti ja seejuures on meie jaoks väga olulised just teie tähelepanekud antud ettepanekute osas, sh tuues välja meie erihuvaid, mida arvesse peaks võtma.

Väljavõte **kaupade parandamise direktiivi** eelnõu huvirühmadele saadetud kaasamiskirjast:

Palume Teil võimalusel arvamuse avaldamisel peegeldada nii seda, mis on eelnõus asjakohane ja peaks kindlasti säilima, kui ka seda, mida tuleks kõneluste käigus täiendavalt adresseerida.

73. Kaubandus-tööstuskoda nentis peaministrile saadetud kirjas, et viimaste aastate jooksul on ministeeriumid hakanud huvirühmadelt üha rohkem küsima tagasisidet erinevate Euroopa Liidu õigusaktide ettepanekute kohta, kuid tõstis samas esile, et see, kuidas ja mida ettevõtjatelt küsitakse, on tagasiside saamiseks kriitilise tähtsusega. Samas kirjas tegi kaubandus-tööstuskoda ettepaneku, et ministeerium võiks huvirühmadele saatmiseks koostada kokkuvõtte algatuse tekstist koos konkreetsete küsimustega, millele eelkõige vastust oodatakse.

74. Ministeeriumid näevad samas riski, et kui kaasamiskirjas esitada spetsiifilisi küsimusi, siis ei pöörata ülejäänud eelnõule piisavalt tähelepanu. On selge, et küsimise viisist sõltub ka vastamine.

75. Kaasamiskirjades on lingid ingliskeelsetele eelnõudele või komisjoni kodulehele. Eelnõu tõlked teistesse keeltesse ilmuvad enamasti hiljem, mistõttu kaasamiskirja kiirel väljasaatmisel eestikeelsele eelnõule linki lisada ei saagi. Enamasti võib tõlke valmimise järel leida lingitud ingliskeelsetelt lehtedelt lingi ka eelnõu eestikeelsele versioonile, kuid alati ei ole need lingid nähtavad (asuvad hüpikmenüüs), mistõttu ei saa eeldada, et kõik kaasatud oskavad linki eestikeelsele tõlkele otsida.

76. Eestikeelse info kättesaadavust nimetas kitsaskohana oma kirjas peaministrile ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.

77. Euroopa Liidu asjade puhul piirab kaasatutele vastamiseks antavat aega seisukohtade kujundamise tähtaeg. Kahe analüüsitud juhtumi puhul oleks kaasamiskirjade varasem väljasaatmine andnud kaasatutele vastamiseks rohkem aega.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu huvirühmade sisendi palve läks teele samal päeval, kui eelnõu ilmus, ja tagasisideks jäeti 16 päeva. Peale üldise kaasamiskirja pööras Sotsiaalministeerium eraldi kirjaga paari partneri tähelepanu spetsiifilistele küsimustele. Eesti Linnade ja Valdade Liidule kui olulisele huvirühmale saadeti meeldetuletus sisendi andmiseks. Huvirühmi ja koostööpartnereid hoiti kursis seisukohtade kujundamise seisuga. Arvamuste ja kooskõlastuste tabelis on toodud kaasatute seisukohad ja kommentaarid selle kohta, kas neid seisukohti on arvestatud või mitte.

Mullaseire direktiivi eelnõu kohta küsiti tähelepanekuid ja märkusi alles kuu aega pärast eelnõu ilmumist. Et subsidiaarsustähtaeg peatus augustis, saadi koostööpartneritele võimaldada tagasiside andmiseks kuu aega. Seletuskirja lisas on kaasatud organisatsioonide nimekiri ja arvamuse arvestamise tabel, kuid seletuskiri ise ei sisalda ülevaadet kaasatud ja tagasisidet andnud huvirühmade kohta.

Kaupade parandamise direktiivi eelnõu koostööpartneritele saadeti samuti kiri pea kuu aega pärast eelnõu avalikustamist ja tagasisidet paluti 10 päeva jooksul. Kaasatute arvamused olid valikuliselt kajastatud seletuskirjas seisukohtade põhjenduste all, kuid kaasatute arvamuste arvestamise tabelit ei tehtud. Justiitsministeerium saatis kaupade parandamise direktiivi menetluse kohta koostööpartneritele kirja, kui võeti seisukoht, et Eesti jääb hääletamisel erapooletuks.

78. Seda, kuivõrd on nende sisendit arvesse võetud, saavad kaasatud üldjuhul jälgida seletuskirja lisana vormistatud arvamuste ja kooskõlastuste tabelist ehk nn kaasamistabelist. Tabelis on kirjas kaasatute sisendid ja ministeeriumi kommentaarid selle kohta, kas info on teadmiseks võetud, arvamusega on arvestatud või on lisatud põhjendused, kui seda ei ole tehtud.

79. Kaasamisviisi ja -ulatuse valikul lähtuvad ministeeriumid konkreetsest eelnõust ja selle mõjust. Vajaduse korral ollakse kaasamisel kiired ja paindlikud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tõi näite, kus eelnõu pakilisuse tõttu küsiti ja saadi huvirühmadelt tagasisidet mõne tunni jooksul. Ebatraditsioonilise kaasamisena toodi esile veebiküsitluse läbiviimist (platvormitöö direktiivi eelnõu ja aastaaegadega seotud kellakeeramise lõpetamise direktiivi eelnõu korral).

80. Positiivset tagasisidet kaasatutelt on saanud virtuaalsed veebiseminarid, mida Keskkonna-/Kliimaministeerium on Euroopa Liidu asja tutvustamiseks huvirühmadele korraldanud. Võib märgata seost, et kui lisaks kaasamiskirjale on tehtud ka virtuaalne kaasamisseminar, on tagasiside andjate arv suurem.

81. Kaasamisel ja huvirühmade informeerimisel tehakse koostööd teiste ministeeriumitega.

Näide

Sotsiaalministeerium tutvustas **piisava miinimumpalga eelnõu** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi organiseeritud huvirühmade üritusel „Tööstus 2030“.

82. Lisaks esmasele teavitamisele algatuse avalikustamise kohta ja sisendi andmise palvele peab vastutav ministeerium kaasatud huvirühmi

ja ka kaasvastutajaid kursis hoidma seisukohtade kujundamise protsessiga, töögruppides toimuva läbirääkimisprotsessiga ja hiljem ka Euroopa Liidu asja rakendamisega, näiteks õigusakti jõustamisega.

83. Kujundamisel olevad seisukohad tuleb saata huvirühmadele infoks enne koordinatsioonikogule esitamist. Tagamaks, et kaasatud huvirühmi alati teavitatakse seisukohtade heakskiitmisest, on alates 2023. aasta oktoobrist Vabariigi Valitsuse Euroopa Liidu asjade otsustesse lisatud punkt, et vastutav ministeerium peab tegema valitsuses heaks kiidetud seisukohad teatavaks huvirühmadele, kes olid kaasatud seisukohtade kujundamisesse. Vastutav ministeerium edastab neile ka info, kui Euroopa Liidu asjade komisjon on nende seisukohad heaks kiitnud.

84. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil käivad valitsuses heakskiidetud seisukohti tutvustamas vastutava ministeeriumi ametnikud. Kui eelnõul on suur kaasvastutaja osa, siis toetab vastutavat ministeeriumit kaasvastutaja ministeeriumi ametnik.

85. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile ning justiits- ja digiministrile: kaaluda juhul, kui eelnõu esmane analüüs on ajamahukas, võimalust saata teema kohta huvirühmadele ka võimalikult varajase teavitamisena lühiteade, mis sisaldab infot Euroopa Komisjoni algatuse avalikustamise kohta; ning hiljem sisulisemal analüüsil tuginev kaasamiskiri, sh Eesti spetsiifikast lähtuvate küsimustega, mis annaks kaasatutele rohkem aega sisuka tagasiside kujundamiseks.

Kliimaministri ja taristuministri vastus: Huvirühmade võimalikult varajane teavitamine eelnõu avaldamisest on tervitatav, mis on välja toodud ka ELi asjade menetlemise juhise lisas 2. Kliimaministeerium annab endast parima, et uue ELi algatuse avaldamisest saaks huvirühmad infot võimalikult varakult. Senise kogemuse põhjal saame öelda, et sisukam dialoog on tekkinud siiski hilisemas faasis ehk peale kaasamiskirja koostamist, kus oleme lühidalt toonud välja algatuse sisu ning küsimused, millele tagasisidet ootame. Lisaks kaasamiskirjale on meie praktika olnud korraldada ka infoseminare, kus tutvustame algatuse sisu ja vastame huvigruppide küsimustele. Taolised infoseminarid on huvirühmadelt saanud positiivset tagasisidet hea kaasamisnäitena.

Justiits- ja digiministri vastus: Nõustume Riigikontrolli kontrolli-aruande soovitusel nr 85, mis puudutab võimalust kaaluda huvi- rühmadele mitme kaasamiskirja saatmist, kui tegemist on ajamahukat esmast analüüsi vajava eelnõuga. Võtame neid soovitusi edaspidi ELi asjades seisukohtade koostamisel kindlasti arvesse ja analüüsime omalt poolt, kuidas neid soovitusi võimalikult tõhusalt rakendada.

Teadmiseks, et

„Kaasamise teekaart Euroopa Liidu asjades“

on Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste soovituslik lisa, milles on jagatud soovitusi, kuidas kaasamist paremini korraldada, sealjuures on toodud näiteid parimast praktikast.

Teekaart valmis ajendatuna Eesti Kaubandus-Tööstuskoja 2023. aasta veebruaris peaministrile kirjutatud [pöördumisest seoses Euroopa Liidu õigusloomega ja Eesti riigi huvide kaitsmisega selles protsessis](#) (Riigikantselei Euroopa Liidu asjade sekretariaadi tellimusel).

Olukorra analüüsi ja Eesti huvide väljaselgitamist toetab 2024. aastal valminud soovituslik juhend „Kaasamise teekaart Euroopa Liidu asjades“

86. Ajendatuna Eesti Kaubandus-Tööstuskoja 2023. aasta veebruaris peaministrile saadetud pöördumisest seoses Euroopa Liidu õigusloomega ja Eesti riigi huvide kaitsmisega selles protsessis kirjutati kaasamise ja läbipaistvuse olulisus Euroopa Liidu otsuste tegemise protsessis sisse Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetide dokumenti ja töötati Riigikantselei Euroopa Liidu Sekretariaadi tellimusel välja soovituslik teekaart kaasamistegevuste paremaks korraldamiseks. Teekaart kinnitati Euroopa Liidu asjade menetlemise juhendi lisana.

Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetid 2023–2025:

seadusandlike ettepanekutega kaasnevates mõjuanalüüsides peab olema põhjalikult kaalutud mõju halduskoormusele ning õigusaktide kumulatiivset mõju, s.t mõju koos muude õigusaktidega. Juba õigusakti väljatöötamisel tuleb paremini arvestada ettevõtja nende kulutustega, mis kaasnevad, kui tal tuleb oma tegevus viia vastavusse Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate nõuetega.

87. Kvaliteetne kaasamine on aja- ja inimressursimahukas tegevus. Kaasamise teekaardil on järeldatud, et kui kaasamistegevusi laiendada, siis on selleks vaja lisaressurssi. Samas on kasutamata praegu eelnõude infosüsteemis olemas olevad võimalused, näiteks ei teavitata huvirühmi ega partnereid, et eelnõude infosüsteemis on võimalik tellida teavitusi huvi pakkuva Euroopa Liidu asja kausta lisanduvate materjalide kohta.

Mõjude hindamine toimub erineva lähenemise ja põhjalikkusega

88. Esialgne mõjude analüüs tuleb läbi viia nende Euroopa Liidu asjade puhul, mille rakendamine eeldab Riigikogu seaduse või otsuse vastuvõtmist või muutmist ja mille suhtes Eestis on olulised huvid ja/või mõjud.³ Põhjalik mõjude analüüs tuleb teha siis, kui seisukohtade kujundamise käigus selgub, et mõned olulised Eestis avalduvad mõjud vajavad täpsustamist.

89. Analüüsitud seisukohtade seletuskirjad ja vastavad lisad peegeldavad mõjude analüüsi lähenemisviisi ja põhjalikkuse erinevusi. Vähem põhjalik mõjuanalüüs ei pruugi olla iseenesest probleem, sest hindamine peab olema proportsionaalne otsustatava küsimusteriingi tähtsusega. Alati peaks aga olema kirjas, millist mõju võib eelnõu avaldada Eestis.

90. Eesti ettevõtjatele, elanikele või riigile täiendavalt tekkivate kohustuste (kulutused, halduskoormus) analüüs seisukohtade kujundamisel on ülioluline, kuna eelnõu menetlemise käigus on võimalik eelnõu sisuliselt muuta ja sellega negatiivseid mõjusid vähendada. Euroopa Liidu asja kohta seisukohtade kujundamisel tehtud mõjude hindamine on aluseks ka hilisemal Euroopa Liidu asja rakendamisel ja ülevõtmisel riigisisesse õigusesse.

91. Mõjusid hinnates tuleks vaadata ette ja läbi mõelda Euroopa Liidu asja tulevase rakendamise võimalused Eestis. See peaks kajastuma ka seisukohtade seletuskirjas.

92. Kui näiteks Euroopa Liidu asjade mõju riigieelarvele ei ole võimalik veel piisavalt täpselt hinnata, on seletuskirja lisatud selgitus, et eelarvet mõjutavaid kulusid menetletakse tulevikus, lähtudes riigi majanduslikest võimalustest vastavate aastate riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve kujundamise protsessi käigus. Küll peaks juhul, kui eelarveline mõju on märkimisväärne, olema hinnatud seletuskirjas kulu suurusjärku. Rahandusministeeriumi soovi kohaselt peaks info tulevase kulu kohta jõudma ka riigieelarve osakonna vastava valdkonna kuraatorini.

93. Riigikontrolli analüüsitud juhtumite puhul saab tõdeda, et mõjusid hinnatakse erineva põhjalikkusega. Majandus ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Sotsiaalministeeriumil on eraldiseisev analüüsi-osakond, mis aitab analüüsida ka Euroopa Liidu asjade mõjusid.

Näide

Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu mõjude analüüs on põhjalikum kui teiste seisukohtade juurde käivad

³ Mõjude analüüsi tegemisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2012. a istungil heaks kiidetud „[Mõjude hindamise metoodikast](#)“, mille järgi tuleb mõjusid hinnata kuues valdkonnas: 1) sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju regionaalarengule; 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

mõjuanalüüsid. On tehtud eraldi mõju hindamise metoodika kohane tabel lisasse, hinnatud mõjusid sihtrühmade ja valdkondade kaupa, eelnõu artiklite kaupa. Seletuskirjas on kvantitatiivne analüüs praegusest olukorrast Eestis. Hinnatud on mõju riigieelarvele erinevate stsenaariumite korral. Pidades silmas, et kolmest juhtumist koostati alampalga direktiivi seisukohad lühima ajaga, on põhjaliku, sealhulgas ka kvantitatiivse mõjuanalüüsi olemasolu tunnustust väärt. Seisukohtades on tulenevalt mõju analüüsist välja toodud eesmärk, et andmete kogumine ei tohiks tekitada ebamõistlikku koormust ega olla ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgiga.

Mullaseire direktiivi mõjusid on analüüsitud valdkonniti: mõju elus- ja looduskeskkonnale, majandusele, regionaal-arengule, mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele, riigi julgeolekule ja välissuhtlusele, riigirahandusele. Sihtrühmadele avalduvaid mõjusid võib vaid osaliselt leida. Koordinaatsioonikogus jõuti järeldusele, et seisukohti oleks vaja täpsustada ja rakendamisega seotud kulused põhjalikumalt kajastada. Seletuskirja lisati hinnang seire ja laborianalüüsides maksumusele ning viide tulevaste eelarveprotsesside käigus otsustamise vajadusele. Märkimisväärne on, et mõiste „muld“ vajas õiguselguse huvides definitsiooni, samuti käivitati uus teaduslik seiresuund 5 miljoni euro ulatuses. Mullaseire direktiivi seisukohad peegeldavad meie soovi, et Eesti riigile tekkiv (haldus)koormus oleks võimalikult väike.

Kaupade parandamise direktiivi eelnõu mõjude hinnangus (Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 22.06.2023) on tuginetud Euroopa Komisjoni mõjuhinnangule ja mõjusid analüüsitud sihtrühmiti (tarbijad, ettevõtjad) ja valdkonniti (keskkond, riigieelarve ja infotehnoloogia). Seletuskirjas on tõdetud, et nõudeõiguste tekkimist ei ole võimalik prognoosida, kuid analüüsida oleks saanud praeguse parandusteenuste turu mahtu ja olukorda Eestis. Mõju analüüsi all oleks saanud välja tuua riski, et Eesti-sugustel väikestel turgudel võib eelnõu tulemusel halveneda toodete kättesaadavus, tootevalik ja konkurentsiolekord. Puudu on järelevalvekohustusega kaasneva mõju analüüs. Loodava veebiplatvormi kulude hindamisel on tuginetud Euroopa Komisjoni mõjuhinnangule 27 liikmesriigi kohta, mille pinnalt on arvatud keskmine veebiplatvormi loomise ja haldamise kulu liikmesriigi kohta. Kaupade parandamise direktiivi seisukohtades peeti oluliseks ettevõtjatele informatsiooni andmise kohustuse dubleerimise vältimist.

94. Seisukohtade kujundamisel on esialgse mõjude hinnangu koostamise aeg piiratud. Kui enne algatuse avalikustamist ei ole valdkonda analüüsitud, siis põhjalikku analüüsi seisukohtade koostamise jooksul üldiselt teha ei jõuta. Viimane on põhjuseks, miks mõjude analüüsi kokkuvõttes võidakse tugineda Euroopa Komisjoni mõjuhinnangule, milles on aga tõstetud esile algatuste positiivseid mõjusid ja pööratud vähem tähelepanu kaasnevatele kuludele või lisakoormusele.

95. Täiendavate analüüsides tellimine on ajasurve ja rahapuuduse tõttu raskendatud ning nii kannatab ka mõjuhinnangu põhjalikkus ja Eesti asjaolude väljaselgitamine.

96. Kaasvastutavad ministeeriumid annavad sisendit ja kontrollivad kooskõlastamise käigus ka mõjuhindangut. Koordinatsioonikogu koosolekul annavad kaasvastutajad kinnituse, et on nõus seisukohtade ja mõjuhindanguga.

97. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile, justiits- ja digiministrile, majandus- ja tööstusministrile: tagada, et mõjude hindamine sisaldaks kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, et välja oleks toodud vähemalt Eesti olukorra kirjeldus ning võimalikud avalduvad olulised mõjud ja riskid.

Kliimaministri ja taristuministri vastus: Oleme teinud ja teeme ka edaspidi tööd selle nimel, et iga uue algatuse kohta koostatavas seletuskirjas oleks mõju Eestile hinnatud nii põhjalikult kui võimalik. Samas sõltub mõjuanalüüside põhjalikkus ka huvigruppide tegutsemisest, s.t kui põhjalikult on nad oma valdkonnas mõjusid hinnanud ja seda sisendit ministeeriumiga jaganud. Meil on selle kohta nii häid kui ka mitte nii häid näiteid. Lisaks leiame, et mõjuanalüüside parema ja ühtlasema kvaliteedi tagamiseks oleks vajalik ja tervitatav ministeeriumide sisese ja -vahelise analüüsivõimekuse ning mõjuanalüüside tellimise võimekuse suurendamine ja ka põhjalikkuse taseme ühtlustumine.

Justiits- ja digiministri vastus: Ühtlasi nõustume Riigikontrolli soovitusel nr 97, mille kohaselt tuleks tagada, et mõjude hindamine sisaldaks kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, et välja oleks toodud vähemalt Eesti olukorra kirjeldus ning võimalikud avalduvad olulised mõjud ja riskid. Võtame neid soovitusi edaspidi ELi asjades seisukohtade koostamisel kindlasti arvesse ja analüüsime omalt poolt, kuidas neid soovitusi võimalikult tõhusalt rakendada.

Majandus- ja tööstusministri vastus: Majandus- ja tööstusministrina nõustun, et mõjude hindamine peaks koondama kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, sealjuures Eesti hetkeseisu ülevaade ja võimalikud mõjud ning riskid. Olen seisukohal, et põhjalikult läbitöötatud seisukohad annavad ka Eesti esindajatele Euroopa Liidus erinevatel tasanditel paremini Eesti seisukohti kaitsta ning nii räägime Euroopa Liidus ühel häälel. Sellest tulenevalt toetame ka Riigikontrolli aruande punktis 40 esitatud mõtet, et asjakohane on planeerida eelnõude mõjuhindangule, kaasamisele ja sisulisele analüüsile rohkem aega juba protsessi algusest peale – seda loomulikult juhul, kui läbirääkimissituatsioon Brüsselis seda võimaldab ja on selge, et eelnõu on esitatud Euroopa Komisjoni poolt subsidiaarsuspõhimõtet järgides.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Riigikantseleile ja ministeeriumitele mitmeid soovitusi. Riigisekretär ja kliimaminister, justiits- ja digiminister, majandus- ja tööstusminister saatsid ajavahemikul 19.08.–16.09.2024 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Riigisekretäri vastus: Täname Riigikontrolli Euroopa Liidu õigusloomeprotsessi ja Eesti seisukohtade kujundamise korralduse põhjaliku selgitamise eest. Eesti on alates Euroopa Liiduga liitumisest näinud kasu ühtsetes reeglites, mis võimaldavad meie ettevõtjatele hõlpsamat piiriülest tegutsemist Euroopa suurel ühisturul ja inimestele vaba liikumist Euroopa Liidu sisepiirideta alal. Euroopa Liidu õigust kujundatakse meie endi osalusel, Eesti huve kaitsevad ametnikud ja ministrid ELi nõukogus.

Seisukohtade kujundamise korraldus loob eeldused selleks, et Eesti on ELi õigusloomes mõjukas enda huvisid kaitsev riik. Eesti huvide kaitsmise seisukohalt on suure tähtsusega nii aktiivne tegutsemine enne ELi õigusakti eelnõu avaldamist, Eesti seisukohtade kujundamise etapp kui ka Euroopa Liidu õigusakti läbirääkimiste periood. Mida varem ELi õiguse kujundamisesse kaasatud olla, seda kergem on saavutada Eestile sobiv tulemus. Riigikantselei seisab hea selle eest, et Eesti seisukohad Euroopa Liidu asjades saaksid kujundatud võimalikult varakult, sisulise põhjalikkusega, olulisi mõjusid esile tuues, laialtlevitatavaks kaasamist läbi viies ning tulevast rakendamist silmas pidades.

Seisukohtade kujundamiseks tähtaegade seadmisel tuleb lähtuda ELi tasandil toimuva menetluse etappidest ja kiirusest, arvestades maksimaalselt nii huvirühmade kui ka ministeeriumite töökoormust ja võimalusi selgitada selles ajaraamis välja Eesti põhihuvide, hinnata Eestis avalduvaid mõjusid ning kujundada selle põhjal Eesti seisukohad. Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade ettevalmistamisel ja esitamisel valitsuse istungile lähtutakse samadest nõuetest nagu riigisisises õigusloomes ehk eeskätt Vabariigi Valitsuse relemendist, hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast ning kaasamise heast tavast. ELi spetsiifiliselt on nõudeid selgitatud riigisekretäri Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes. Vaatame töökorraldust pidevalt üle ja vajaduse korral oleme valmis juhiseid täiendama. Selleks, et kitsas ajaraamis lihtsustada ametnike tööd ja vastata paremini huvirühmade ootustele ja vajadustele, on 2023. aastal välja töötatud „Kaasamise teekaart ELi asjades“, mis sisaldab ka näidismaterjali, mida kaasamisel on võimalik kasutada.

Majandus- ja tööstusminister: Täname võimaluse eest tutvuda kontrolliaruande eelnõuga Eesti seisukohtade ettevalmistamisest Euroopa Liidu õigusloomes.

Nõustume aruandes esile tooduga, et Euroopa Liidu õigus on osa Eesti õigusruumist ning selleks, et Eesti panus oleks mõjusam, peavad seisukohad, millest läbirääkimistel lähtutakse, olema selged, põhinema analüüsil, arvestama meie huve ja võimaldama saada teiste Euroopa Liidu liikmesriikide toetust.

Samuti nõustume aruandes kirjeldatuga, et Euroopa Komisjoni uued algatused on tänaseks muutunud detailsemaks ja on sageli ka horisontaalse iseloomuga, seega mõjutavad mitmeid valitsemisalasid ning suurendavad koordineerimisvajadust, sest erinevate huvide ja valdkondade rõhuasetuste vahel tasakaalu leidmine võib olla kordades ajamahukam võrreldes ühe valdkonna õigusakti seisukohtade kujundamisega. Seega loob algatuse laiapõhisus sageli ministeeriumidele tööd ka kaasvastutaja rollis. Nõustume analüüsiga, et 2023. aastal täitis seda ülesannet enim Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Samuti rõhutame, et Riigikontrolli aruande aluseks oli võetud Eesti seisukohtade ettevalmistamine keerukamate Euroopa Liidu algatuste kohta, mis andis võimaluse tuua esile peamisi murekohti Euroopa Liidu otsustusprotsessis. See aga annab võimaluse Euroopa Liidu otsustusprotsessi paremini läbi mõtestada ja paremaks muuta.

Kliimaminister ja taristuminister: Kliimaministeerium tänab Riigikontrolli põhjaliku töö eest ja samuti pakutud võimaluse eest saata kommentaarid kirjalikult. Nõustume üldjoontes eelnõus esile toodud järeldusega, et tihti seab Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks olev napp aeg piirid Euroopa Liidu asjade põhjalikuks mõjude analüüsiks ja Eesti eripärade hindamiseks. Samuti nõustume, et seisukohtade kujundamise protsess peaks olema paremini jälgitav ja lõplikud seisukohad paremini leitavad. Loodame, et arenduses olev riigi tasandi koosloome keskkond aitab nendele murekohtadele lahendusi leida. Seniks, kuni uus keskkond tööle hakkab, toetame praeguste platvormide, nagu eelnõude infosüsteemi kasutajasõbralikkuse parendamist.

Justiits- ja digiministri vastus: Justiitsministeerium tänab Riigikontrolli olulisel ja aktuaalsel teemal „Eesti seisukohtade ettevalmistamise kohta Euroopa Liidu õigusloomes“ auditi läbiviimise ja kontrolliaruande koostamise eest.

Üldise märkusena soovin esile tuua, et Riigikontrolli audit käsitleb kahtlemata väga olulist teemat. Nimelt mängib Euroopa Liidu õiguse ettevalmistamisel otsustavat rolli see, kuidas on Eesti huvid kaitstud ja kuidas hiljem toimub Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine Eestis. Soovin juhtida tähelepanu sellele, et kuigi menetlus on auditis õigesti kajastatud, ei ole analüüsis esitatud tervikpilti, sest välja on jäetud Riigikogu roll. Lisas kaks on toodud Hollandi näide, mis suurepäraselt illustreerib, kuidas Euroopa Liidu õiguse ettevalmistamisse on mõistlik ja õiguspärane kaasata nii parlament kui ka täidesaatev võim. Arvestades lühikest ajaraami – kaheksanädalane mõju hindamine ja subsidiaarsuskontrolli tähtaeg kehtib võrdsetl kõikidele liikmesriikidele – on koostöö eriti oluline.

Riigikogu ja Euroopa Liidu asjade komisjon on viimase aasta jooksul oma töökorraldust parandanud, et tagada parem kaasatus ja kiirem tööprotsess. Esiteks on Euroopa Liidu asjade komisjon loobunud nende eelnõude menetlemisest, mille käsitlemine ei kuulu komisjoni pädevusse. Näiteks on kaitsevaldkonna ja välispoliitika dokumentide käsitlemine antud vastavalt riigikaitsekomisjonile ja väliskomisjonile, lähtudes Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest. Selline lähenemine, kus komisjon ei tegele ülesannetega, mis pole seadusega ette nähtud, vabastab ressursse, et tegeleda seadusest tulenevate ülesannetega. Siinkohal ei taha jätta eksitavat muljet, nagu oleks täiendavate küsimuste analüüs ebaoluline, kuid on oluline rõhutada efektiivset ajakasutust. Kaitse- ja välisasjade eest vastutavad siiski vastavad Riigikogu komisjonid.

Teine muudatus, mille Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon kaasamise parandamiseks rakendas, on eelnõude kohta ministeeriumide koostatud lihtsas keeles kokkuvõtted. Kaasamine ei saa tõhusalt toimuda, kui kaasatavad ühiskonna esindajad ei mõista dokumentide sisu. Riigikontrolli analüüs näitab samuti, et lühikese ajakava tõttu on ühiskonna eri gruppidel sageli keeruline põhjalikke dokumente läbi töötada. Seetõttu on oluline, et lihtsas keeles esitatud ülevaade sisaldaks nii dokumendi

üldist eesmärki ja staatust kui ka konkreetseid mõjusid Eestile. Sellised kokkuvõtted valmistavad ette ministeeriumid, kes vastutavad vastava eelnõu eest.

Järgmisena soovin rõhutada, et mahukamate eelnõude puhul on vajalik võimalikult varajane kaasamine. Selleks on Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon koostöös täitevasutustega rakendanud mahukate ja Eestile oluliste eelnõude varajase arutelu Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil. Sellise arutelu eesmärk on saada koos kutsutud huvigruppidega vahetu ülevaade eelnõu eesmärkidest. Ministeerium on selleks hetkeks sageli valmis teinud ainult esialgse ülevaate, kuid huvigruppide vahetu ja kiire tagasiside annab ministeeriumile võimaluse arvestada nende sisendit ning hinnata Eestile tulevaid mõjusid adekvaatselt. Varajane kuulamine kiirendab eelnõu menetlemist, hoiab nii parlamendisaadikud kui ka huvirühmad võimalike probleemidega varakult kursis ning võimaldab ministeeriumitel keskenduda olulisematele aspektidele. Sellise praktika kajastamine peaks kindlasti olema Euroopa Liidu õiguse ettevalmistamise protsessi analüüsis, kuna see aitab lahendada olulisi küsimusi, mida Riigikontrolli auditites on esile toodud ja mis on praktikas juba positiivset kinnitust leidnud.

Näiteks võib tuua ravimipaketi ja roheväidete direktiivi, kus mõlemal juhul toimus Riigikogus koostöös vastutava ministeeriumiga (vastavalt Sotsiaalministeeriumi ja Kliimaministeeriumiga) varajane kuulamine.

Tuleks ka meeles pidada, et kehtivate seaduste kohaselt ei ole Eestis vaja kulutada tööjõudu kõikide Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude samaväärsele põhjalikule menetlemisele. Suur osa eelnõudest on tehnilist laadi, näiteks antakse volitus läbirääkimisteks, kus liikmesriigil on õigus läbirääkimistel osaleda ja kujundada oma seisukohti nende käigus. Või on tegemist väikeste tehniliste muudatustega, kus sisuline kaasamõtlemise võimalus puudub. Samuti ei ole otstarbekas kulutada aja- ja tööressurssi sellistele eelnõudele, mille mõju Eestile on kas kliimast või muudest teguritest tulenevalt peaaegu olematu, näiteks Vahemere piirkonna riikide spetsiifilisi probleemide käsitlevad eelnõud. Kolmandaks ei ole mõistlik põhjalikult käsitleda eelnõusid, mille mõju Eestile eeldab küll seaduse muutmist, kuid mille mõju on väga väike ja pigem parandab huvigruppide olukorda.

Töökorralduse muudatus, mille kohaselt menetletakse täies mahus läbi ainult need eelnõud, mis omavad Eestile kõige olulisemat mõju, võimaldab säästa ajaressurssi ja keskenduda olulistele küsimustele oluliselt põhjalikumalt, õigeaegselt ning huvigruppide õiguslikult korrektse kaasamisega. Tuleb märkida, et varem on eiratud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse nõuet, mis sätestab, et Riigikogu komisjon peab kaasama kõik huvirühmad, kes on eelnõu menetlemise ajal oma seisukoha avaldanud. Sellest nõudest on Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon varem mööda läinud, kuid praeguse koosseisu ajal on see viga parandatud ja huvigruppide kaasamine on alanud. See on andnud väga positiivseid tulemusi, kuna huvigruppidel on tihti võimalik märgata eelnõudes detaile või suuremaid küsimusi, mis võivad jääda ülekoormatud ministeeriumide ametnikel märkamata.

Riigikontrolli audit peaks käsitlema kaasamist tervikprotsessina ja selgitama, miks on oluline huvigruppide kaasamine läbi viia kõikides seaduses ette nähtud etappides, eriti just olulise mõjuga eelnõude puhul. Praegune audit ei käsitlenud piisavalt seda, kuidas eristada olulise ja vähem olulise mõjuga eelnõusid. Näiteks Hollandi näitest, mis on auditi lisas kaks, ja ka Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis arutlusel olnud lahendustest nähtub, et hea tulemuse annab see, kui Euroopa Komisjoni töökava tutvustatakse enne eelnõude menetlemist ning Riigikogu kõikide erakondade ja ministeeriumide osalusel tehakse valik Eestile kõige olulisematest küsimustest.

Seda on oluline rõhutada, kuna audit jätab praegu tähelepanuta varajase sekkumise väärtuse Eestile olulistes küsimustes Euroopa Komisjoni töö kavandamisse. Kui Eesti piirduks seisukohtade esitamisega alles valminud eelnõude kohta ja need seisukohad erinevad oluliselt eelnõu koostajate arusaamadest, siis on selles faasis muudatuste tegemine võimalik vaid siis, kui tekib blokeeriv vähemus. Seetõttu on oluline, et Eestile olulistes küsimustes toimuks varajane poliitiline kokkulepe juba eelnõu ettevalmistamise etapis Euroopa Komisjonis. Vastasel juhul jääb peamiseks sekkumisvõimaluseks osalemine blokeerivas vähemuses. See protsessi loogika näitab veenvalt, kui oluline on varajane poliitiliste valikute tegemine ja huvigruppide kaasamine Eestile olulistes küsimustes juba varajases faasis.

Riigikontrolli audit toob õigesti esile, et Eesti huvigruppidel on keeruline osaleda üleeuroopalistes konsultatsioonides. Samuti on Eesti täitevvõimu poolne osalemine nendes konsultatsioonides olnud tagasihoidlik. See võib tuleneda asjaolust, et täitevvõimule on jätetud liiga suured volitused reageerida üksikõik millistele eelnõudele ja see muudab varajases faasis reageerimise tegelikult ebaefektiivseks. Seetõttu tuleb veel kord rõhutada, kui oluline on eelnõude varajane selekteerimine Eestile väga olulisteks, keskmiselt olulisteks ja väheolulisteks. Sellele peaks järgnema tööprotsessi ülesehitus, mis tagaks, et Eestile väga olulistes küsimustes oleks Eesti huvid kaitstud Riigikantselei, ministeeriumide ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni tiheda koostöö abil.

Eesti huvide kaitsmisel Euroopa Liidu õiguse ettevalmistamisel tuleb rõhutada veel kahte väga olulist aspekti, mis on praegu jäänud Riigikontrolli auditi fookusest välja.

Esiteks on hädavajalik, et sarnaselt teiste Riigikogu komisjonidega esitleks eelnõu minister ise. See on vajalik, et minister oleks kursis eelnõu detailide ja huvigruppidele saadud tagasisidega ning oskaks sellest lähtuvalt kaitsta Eesti huve selgelt ja asjakohaselt Euroopa Liidu teiste liikmesriikide ministritega kohtumistel. Praegu on levinud praktika, kus eelnõusid tutvustavad Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis ametnikud. Seoses tööjõu liikumisega esineb sageli olukordi, kus isegi kaheksa-nädalase perioodi või pikema aja jooksul on eelnõuga töötanud ametnikud vahetunud. Sellises olukorras ei teki ministril selget ülevaadet huvigruppide peamistest muredest ja ta ei suuda tõenäoliselt kaitsta Eesti huve piisavalt tõhusalt, koostöös oma kolleegidega teistest liikmesriikidest.

Teine oluline aspekt, mida tuleks lisada Eesti huvide kaitsmiseks, on „kogu tööriistakasti avamine“. Nimelt ei ole Eesti seisukohtade väljendamise ainsaks võimaluseks ainult ministeeriumi eestvõttel koostatud seisukohad, mis kinnitatakse Vabariigi Valitsuse poolt ja liiguvad seejärel Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni, kus need saavad lõpliku heakskiidu ja kujunevad Eesti ametlikeks seisukohtadeks. Riigikogu saab kasutada ka mitmeid teisi tööriistu, näiteks teha avalduse Euroopa Komisjonile kogu Riigikogu nimel. Olulistes küsimustes on see vajalik ja eeldab samuti asjakohast kaasamist. Näiteks on Riigikogu praeguse koosseisu tehtud avaldused Euroopa Komisjonile Ursula von der Leyenile seoses tehisintellekti akti ja kaitsetööstuse strateegiaga – mõlemad on Eestile üliolulised küsimused. Sellised kaasava protsessi tulemusel kasutatavad tööriistad on tõenäoliselt veelgi laiemad ja väärivad Eestile olulistes küsimustes kasutamist. Tööriistade mitmekesisus omakorda rõhutab vajadust keskenduda Eestile olulistele teemadele.

Lõpetuseks tuleb rõhutada, et põhjaliku kaasamise ja ettevalmistamise käigus kujundatud seisukohad konkreetse Euroopa Liidu õigusakti kohta peavad olema esil ka eelnõu hilisemal menetlemisel, kui Euroopa Liidu õigust Eestisse üle võetakse. Kui Eesti on läinud läbirääkimistesse huvigruppe kaasavalt ja põhjaliku ettevalmistusega, siis peaks sama lähenemine jätkuma ka õigusakti ülevõtmisel. Juhul, kui tegelik olukord nõuab olulisi muudatusi, tuleks kaasatud huvigrupid uuesti laua taha tuua ja põhjalikult selgitada, miks muudatused võrreldes varasemate seisukohtadega on vajalikud. Näiteks on Euroopa Liidu konkurentsioiguse direktiivi uuendamisel kirjeldatud vajadust täiendada kohtumenetluse protsessi, kuid hiljem, sama direktiivi ülevõtmisel, võeti

hoopis teistsugune seisukoht, mis on tekitanud palju frustratsiooni ja segadust. Selliseid olukordi peaks vältima põhjalike läbirääkimiste ja selgituste abil.

Kokkuvõttes teen ettepaneku, et Riigikontrolli audit käsitleks ka Euroopa Liidu õiguse ettevalmistuses osalemist, keskendudes efektiivsuse tagamise võimalustele. Selle hulka kuulub varasem prioriseerimine ning täitevvõimu ja Riigikogu koostöö tugevdamine, samuti asjakohane kaasamine koostöös Riigikoguga. Lisaks on oluline säästa tööaega ja energiat, tagades järjepidevuse eelnõude ettevalmistamise ja hilisema ülevõtmise vahel.

Rõhutan, et kaasatavate huvigruppide ja ministrite varajane osalemine protsessis on väga positiivne ja aitab kaasa paremate otsuste tegemisele. Samuti on oluline poliitiliste prioriteetide seadmine, mis on suunatud Eesti parimate huvide kaitsmisele Euroopa Liidu õiguse ettevalmistamise ja rakendamise käigus.

Ühtlasi soovin veel kord rõhutada kaasamise ligipääsetavuse olulisust. Tegelikku kaasamist ei saa toimuda, kui kaasatavad ei saa mahukatest õiguslikest tekstidest aru. Seetõttu on äärmiselt oluline jätkata lihtsas ja selges keeles ülevaadetega, et aidata kaasataval tegelikke mõjusid mõista. See võimaldab päriselulist pilti kujundada nende inimeste abiga, kes igapäevaselt vastavates valdkondades tegutsevad – olgu tegemist mesinike, autolammutajate, torutöödega tegelevate ettevõtete, kanalisatsiooniettevõtete või metsameestega.

Kuna Euroopa Liidu õigus muutub üha horisontaalsemaks, ei saa tööpoolest eeldada, et ka kõige pädevamal ametnikul oleks täielik ülevaade sellest, kuidas üks või teine kavandatav regulatsioon päriselus toimiks või milline oleks selle mõju loodusele või põllule. Seetõttu on hädavajalik kaasata protsessi need, kes igapäevaselt nendes valdkondades tegutsevad, et regulatsioonid oleksid praktilised ja vastaksid tegelikele vajadustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste täiendamine 49. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: täiendada Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiseid alustega selle kohta, millistel juhtudel võib kalduda kõrvale üldisest eesmärgist kiita õigusakti kohta kujundatud seisukohad valitsuse poolt heaks kuue nädala jooksul pärast subsidiaarsustähtaja kulgemise algust. p-d 38–42	Riigisekretäri vastus: Kuna üldjuhul määratakse seisukohtade kujundamiseks juhiste kohaselt maksimaalne võimalik tähtaeg, ei ole juhiste muutmine vajalik. Tähtaja pikendamise alused on praktikas selged. Tähtaega pikendatakse Riigikogu nõusolekul ja siis, kui eelnõu menetlus seda võimaldab. Need alused on kirjeldatud ka auditi eelnõu p-s 39. ELi koordineerimiskogu käsitles tähtaegade teemat 17.07.2024. a istungil (vaatlejana osales ka Riigikontrolli esindaja) ja fikseeris hea tava ka kirjalikult. Tähtaja määramisel arvestatakse subsidiaarsustähtaega (valitsuse istung min 2 nädalat enne subsidiaarsustähtpäeva), arutelude seisu ja arvatavat tempot. Tähtaega pikendatakse materjalide kvaliteedi tagamiseks erandjuhul siis, kui läbirääkimiste tempo seda võimaldab ning kui Riigikogu sellega nõustub. Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll leiab, et keerukamate ja mahukamate algatuse puhul (eeldusel, et pole subsidiaarsuskonflikti) oleks asjakohane võimaldada seisukohtade kujundamiseks pikemat tähtaega kohe algusest ja see võimalus võiks olla lahti kirjutatud ka Euroopa Liidu asjade menetlemise juhtistes. Kohe algusest pikema tähtaja määramine võimaldaks seisukohti kujundaval ministeeriumil luua kaasamiseks realistlikuma ajakava ja annaks rohkem aega mõju analüüsiks ning võiks ära hoida vajaduse hiljem tähtaega pikendada. Riigikontrolli arusaama, et asjakohane on planeerida eelnõude mõjuhinnangule, kaasamisele ja sisulisele analüüsile rohkem aega juba protsessi algusest peale, toetab majandus- ja tööstusministri tagasiside auditi aruande eelnõule.
Töökorralduse parandamine 58. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: luua töökorraldus, mis tagaks, et kõik iga eelnõu puudutavad materjalid, sealhulgas lõplikud ehk Riigikogus kinnitatud seisukohad ning huvirühmade ja kaasvastutavate ministeeriumite arvamused, oleksid tehtud eelnõude infosüsteemis terviklikult ja kasutatavalt kättesaadavaks. p-d 51–57	Riigisekretäri vastus: Riigisekretäril ei ole pädevust sekkuda ministeeriumide töökorraldusse ega organiseerida asjaajamist ministeeriumites. Riigisekretär saab anda üldiseid suuniseid ELi asjade valitsuse istungiks ettevalmistamise kohta. Vastavasisulise suunise on riigisekretär ELi asjade menetlemise juhtistes andnud. Ühtlasi on riigis arendamisel riigi koostöö keskkond, mis teeb ka ELi asjade menetluse jälgimise lihtsamaks. Riigikogule riigisekretär ettekirjutust teha ei saa, Riigikogu kannab oma otsused ELiSi, kui nende töökind näeb nii ette. Riigikontrolli selgitus: Arendamisel olev koostöö keskkond võiks olla ühtlasi koht, kus kogu seisukohtade kujundamisega seotud info on kättesaadav. Riigikontrolli analüüs näitas, et alati ei ole Riigikogu seisukohad valitsuse infosüsteemis leitavad. Kuna seaduse kohaselt peavad Eesti esindajad lähtuma Euroopa Liidu Nõukogu eri tasandite läbirääkimistel Riigikogu heakskiidetud seisukohtadest, siis tuleks tagada, et Riigikogu seisukohad on kättesaadavad ka eelnõude infosüsteemis.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste täiendamine 68. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: täpsustada Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes, millal loetakse seisukohad lõplikuks olukorras, kus Riigikogu muudab valitsuses varem heaks kiidetud seisukohti oluliselt. p-d 63–67	Riigisekretäri vastus: Juhised vastavad Vabariigi Valitsuse seaduse § 201 lõikele 3 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 1524 lõikele 3. Lõplikud seisukohad kujundab Riigikogu vastavalt oma töökorrale. Riigikontrolli selgitus: Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes ei ole kirjas, kes peab hindama seisukohtade muutmise ulatust ja kes peab tegema otsuse need uuesti valitsusse esitada. Riigikontrolli intervjuueeritud ministeeriumiametnike sõnul sünnib see otsus koostöös Riigikantseleiga. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste kohaselt esitatakse Euroopa Liidu asi Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks siis, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast. Seega võiks Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes täpsustada, kes annab hinnangu ja kes teeb otsuse ning millised on kriteeriumid, et erinevus hinnataks märkimisväärselt.
Töökorralduse parandamine 85. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile ning justiits- ja digiministrile: kaaluda juhul, kui eelnõu esmane analüüs on ajamahukas, võimalust saata teema kohta huvirühmadele ka võimalikult varajase teavitamisena lühiteade, mis sisaldab infot Euroopa Komisjoni algatuse avalikustamise kohta; ning hiljem sisulisemal analüüsil tuginev kaasamiskiri, sh Eesti spetsiifikast lähtuvate küsimustega, mis annaks kaasatutele rohkem aega sisuka tagasiside kujundamiseks. p-d 77	Kliimaministri ja taristuministri vastus: Huvirühmade võimalikult varajane teavitamine eelnõu avaldamisest on tervitatav, mis on välja toodud ka ELi asjade menetlemise juhise lisas 2. Kliimaministeerium annab endast parima, et uue ELi algatuse avaldamisest saaks huvirühmad infot võimalikult varakult. Senise kogemuse põhjal saame öelda, et sisukam dialog on tekkinud siiski hilisemas faasis ehk peale kaasamiskirja koostamist, kus oleme lühidalt toonud välja algatuse sisu ning küsimused, millele tagasisidet ootame. Lisaks kaasamiskirjale on meie praktika olnud korraldada ka infoseminare, kus tutvustame algatuse sisu ja vastame huvigruppide küsimustele. Taolised infoseminarid on huvirühmadelt saanud positiivset tagasisidet hea kaasamisnäitena. Justiits- ja digiministri vastus: Nõustume Riigikontrolli kontrolliaruande soovitusiga nr 85, mis puudutab võimalust kaaluda huvirühmadele mitme kaasamiskirja saatmist, kui tegemist on ajamahukamat esmast analüüsi vajava eelnõuga. Võtame neid soovitusi edaspidi ELi asjades seisukohtade koostamisel kindlasti arvesse ja analüüsime omalt poolt, kuidas neid soovitusi võimalikult tõhusalt rakendada.
Töökorralduse parandamine 97. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile, justiits- ja digiministrile, majandus- ja tööstusministrile: tagada, et mõjude hindamine sisaldaks kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, et välja oleks toodud vähemalt Eesti olukorra kirjeldus ning võimalikud avalduvad olulised mõjud ja riskid. p-d 90–96	Kliimaministri ja taristuministri vastus: Oleme teinud ja teeme ka edaspidi tööd selle nimel, et iga uue algatuse kohta koostatavas seletuskirjas oleks mõju Eestile hinnatud nii põhjalikult kui võimalik. Samas sõltub mõjuanalüüside põhjalikkus ka huvigruppide tegutsemisest, s.t kui põhjalikult on nad oma valdkonnas mõjusid hinnanud ja seda sisendit ministeeriumiga jaganud. Meil on selle kohta nii häid kui ka mitte nii häid näiteid. Lisaks leiame, et mõjuanalüüside parema ja ühtlasema kvaliteedi tagamiseks oleks vajalik ja tervitatav ministeeriumide sisese ja -vahelise analüüsivõimekuse ning mõjuanalüüside tellimise võimekuse suurendamine ja ka põhjalikkuse taseme ühtlustamine. Justiits- ja digiministri vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusiga nr 97, mille kohaselt tuleks tagada, et mõjude hindamine sisaldaks kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, et välja oleks toodud vähemalt Eesti olukorra kirjeldus ning võimalikud avalduvad olulised mõjud ja riskid. Võtame neid soovitusi edaspidi ELi asjades seisukohtade koostamisel kindlasti arvesse ja analüüsime omalt poolt, kuidas neid soovitusi võimalikult tõhusalt rakendada. Majandus- ja tööstusministri vastus: Majandus- ja tööstusministrina nõustun, et mõjude hindamine peaks koondama kaasatud huvirühmade ja teiste ministeeriumide arvamuste sisulist analüüsi, sealjuures Eesti hetkeseisu ülevaade ja võimalikud mõjud ning riskid. Olen seisukohal, et põhjalikult läbitöötatud seisukohad annavad ka Eesti esindajatele Euroopa Liidus erinevatel tasanditel paremini Eesti seisukohti kaitsa ning nii räägime Euroopa Liidus ühel häälel. Sellest tulenevalt toetame ka Riigikontrolli aruande punktis 40 esitatud mõtet, et asjakohane on planeerida eelnõude mõjuhinnangule, kaasamisele ja sisulisele analüüsile rohkem aega juba protsessi algusest peale – seda loomulikult juhul kui läbirääkimissituatsioon Brüsselis seda võimaldab ja on selge, et eelnõu on esitatud Euroopa Komisjoni poolt subsidiaarsuspõhimõtet järgides.

Täiendavad kommentaarid ja tähelepanekud auditiaruande kohta

Riigikantselei tähelepanekud auditiaruande eelnõu teksti kohta

Riigikantselei: lk 1 teadmiseks-et-rubriigis selgitatud auditi ulatus ei vasta auditeeritavatele tutvustatud auditi plaanile, mille fookuses oli kolme kaasuse analüüs.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll mõnab, et auditi plaanis oleks saanud analüüsi meetodeid paremini avada, kuid auditi plaani tutvustades rääkis Riigikontrolli esindaja ka sellest, et ei piirdata ainult kaasuste analüüsiga.

Riigikantselei tähelepanek nr 1. Seisukohtade kujundamise tähtaega pikendatakse siis, kui mõjude analüüs ning huvirühmade kaasamine vajab enam aega ja eelnõu menetlus seda võimaldab. Samuti on selleks eelnevalt vajalik Riigikogu heakskiit. Tähelepanekust jääb mulje, et analüüsi kõik ELi asju ja antakse hinnang eelnõu läbirääkimistele, mida auditis ei analüüsitud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on arvamusel, et keerukamate ja mahukamate algatuste puhul (eeldusel, et pole subsidiaarsuskonflikti) oleks asjakohane võimaldada seisukohtade kujundamiseks pikemat tähtaega kohe algul ja see võimalus võiks olla lahti kirjutatud ka Euroopa Liidu asjade menetlemise juhtistes. Kohe algul pikema tähtaja määramine võimaldaks seisukohti kujundaval ministeeriumil koostada realistlikum ajakava kaasamiseks ja jätta rohkem aega mõju analüüsiks ning võiks ära hoida hilisema vajaduse tähtaega pikendada.

Riigikantselei tähelepanek nr 2. Huvirühmade ja kaasvastutajate seisukohad tuuakse esile ka eelnõu seletuskirjas (või seletuskirja lisas), mis on alati EISis avaldatud. Vahel ei esitagi huvirühmad oma seisukohti kirjaga, vaid need esitatakse kaasamiseminaril vm ametlikul koosolekul. Tähelepanekust jääb mulje, et analüüsitud on kõiki ELi asju.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll kontrollis eelnõude infosüsteemis arvukalt seisukohtade toimikuid, mille tulemusel jõudis järeldusele, et huvirühmade kirjalikku sisendit eraldi eelnõude infosüsteemi ei laadita. Huvirühmade ja kaasvastutajate seisukohad on kajastatud seletuskirjades (osaliselt või üldistatult) või seletuskirjade vastavates lisades, kuid terviklikul kujul huvirühmade sisendit Riigikontroll eelnõude infosüsteemis olevatest Euroopa Liidu asjade kaustades ei tuvastanud. Huvirühmade kirjaga esitatud seisukohad on enamasti leitavad ministeeriumite dokumendiregistrites.

Riigikantselei tähelepanek nr 3. Viidatud juhend on mõeldud tähelepanekus esitatud kitsaskohtade lahendamiseks ja seda võiks samuti tähelepanekus esile tuua. Sealhulgas on ELi asjade kaasamise teekaardis ka praktilised näidised, mida kasutada, kui kaasatutelt infot küsitakse, eesmärgiga lihtsustada huvirühma tagasiside andmist. Tähelepanekust ei selgu, kellel ja millised infosüsteemid on puudu.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikantselei tellitud ja koostöös ministeeriumitega koostatud juhendi jälgimine aitab kaasamisprotsessi muuta tõhusamaks ja seeläbi lahendab varasemaid kitsaskohti. Tähelepanekut selle väljatoomiseks Riigikontroll ei muuda. Punktile 86 on lisatud info praktiliste näidete olemasolu kohta juhendis. Selles tähelepanekus on puudu olevate infosüsteemide all mõeldud kaasamist toetavaid infosüsteeme.

Riigikantselei tähelepanek nr 4. Üldistust ei ole võimalik teha kolme valikkaasuse analüüsi põhjal. Ühel aastal kujundatakse valitsuses seisukohad ligikaudu saja ELi õigusakti eelnõu kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Tähelepanekus kirjas olev ei ole absoluutne üldistus.

Riigikantselei punkti 13 kohta. Täpsuse huvides tuleks lisada, et ELi õigusloome ei erine oma horisontaalsuse poolest riigisisest õigusloomest.

Riigikontrolli kommentaar: Ei pea vajalikuks riigisisese õigusloome kohta täpsustust lisada.

Riigikantselei punkti 22 kohta. Konsultatsioonil osalemise aluseks on formaalsed kriteeriumid ELi asjade menetlemise juhiste punktide 6.1 ja 29 kohaselt. Seega ei ole faktiliselt õige, et konsultatsioonil osaletakse vaid siis, kui see on ministeeriumi hinnangul prioriteetne või ELi asjade koordineerimiskogu (edaspidi KOK) otsusel väärrib vastamist.

Riigikontrolli kommentaar: punkti 22 täiendati infoga, et konsultatsioonil osalemise otsuse aluseks on Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste kriteeriumid.

Riigikantselei: näide pärast punkti 27. Täpsustame, et otsuse konsultatsioonil mitte osaleda tegi KOK, kuna juhiste kriteeriumid ei olnud täidetud.

Riigikontrolli kommentaar: Otsuse konsultatsioonil osalemiseks teeb formaalselt koordineerimiskogu, kuid kogu tugineb sealjuures ministeeriumi hinnangule. Aruande punkti 27 on lisatud täpsustus, et seisukohtade mittekooostamine kinnitati koordineerimiskogu tasandil.

Riigikantselei punkti 32 kohta. Seisukohtade kujundamise tähtaeg on teadlikult jäetud paindlikuks. Praktikas on kujunenud tavaks, et tähtaega pikendatakse Riigikogu nõusolekul ja siis, kui eelnõu menetlus seda võimaldab. Nii on toodud ka auditi eelnõu p-s 39. Vastava hea tava kokkuleppe fikseeris KOK ka kirjalikult 17.07.2024 istungil. Riigikontrolli esindaja oli vastava otsuse tegemise juures.

Riigikontrolli kommentaar: Seisukohtade valitsusele esitamise tähtaja pikendamise võimalust võib käsitleda paindlikkusena. Peavastutaja ministeerium peab kavandama seisukoha kujundamiseks vajalikke tegevusi siiski lähtudes algselt tähtajast. Seega jätab mahukamate või keerukamate eelnõude puhul liiga ambitsioonika tähtaja seadmine vähe aega kvaliteetseks kaasamiseks ja mõjuanalüüsiks. Hilisemas faasis tähtaja pikendamine ei võimalda seisukohtade kujundamist planeerida mõistliku ajakavaga, mistõttu ongi vaja materjali kvaliteedi tagamiseks kiirustades tähtaega edasi lükata.

Riigikontrolli esindaja oli vaatlejana kohal 14.06.2024 toimunud arutelul, mitte 17.07.2024, mil vastav hea tava kokkuleppe fikseeriti.

Riigikantselei: näide pärast punkti 33. Väidet, et kaupade parandamise ja mullaseire direktiivi puhul ei jäetud Riigikogule aega põhjendatud arvamuse menetluse läbiviimiseks, tuleks täpsustada. Tähtaja pikendamise eelduseks on, et Riigikogu annab selleks vastutavale ministeeriumile nõusoleku. Kummagi eelnõu puhul subsidiaarsusprobleemi ei tuvastatud. Riigikogu võib alustada subsidiaarsuse analüüsi kohe pärast eelnõu saamist Euroopa Komisjonilt.

Riigikontrolli kommentaar: Punkti 33 on täiendatud infoga, et kaupade parandamise ja mullaseire direktiivi eelnõu puhul subsidiaarsuskonflikti ei nähtud.

Riigikantselei: näide pärast punkti 39. Mullaseire direktiivi puhul on oluline esile tuua, et KOK otsustas tähtaega pikendada, kuna mõjude analüüs vajab täiendamist. See näitab, kui suurt tähelepanu pööratakse mõjude hindamisele.

Riigikontrolli kommentaar: Näitesse on lisatud koordinatsioonikogu otsuse sisu (seisukohtade täpsustamine) ja koordinatsioonikogus toimunud arutelu peegeldus (mõjude analüüsi täiendamise vajadus).

Riigikantselei punkti 40 kohta. Seisukohtade kujundamise tähtaja seadmisel subsidiaarsustähtajaga arvestamise näevad ette Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 1522 lõiked 1 ja 2 ja § 1526 lõige 3.

Riigikontrolli kommentaar: Punkti 40 on lisatud, et jutt käib eelnõudest, mille puhul subsidiaarsuskonflikti ei ole tuvastatud.

Riigikantselei: Punkt 42 ei anna infot selle kohta, kas valitsus esitas seisukohad Riigikogule tähtaegselt, s.o minimaalselt 2 nädalat enne subsidiaarsustähtaega, või kas Riigikogu oli andnud valitsusele täiendavalt aega seisukohtade kujundamiseks. Samuti ei ole selle analüüsi pinnalt võimalik teha järeldusi Eesti huvide esindamise kohta ELi õigusloomes. Jääb ebaselgeks, mis probleemile selles punktis osutatakse.

Riigikontrolli kommentaar: Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste järgi tuleb üldjuhul seisukohad valitsuses heaks kiita nii, et Riigikogul jääks 2 nädalat aega neid menetleda. Kui Riigikontrolli valimis olnud 16 seisukoha puhul ületati keskmiselt subsidiaarsustähtaega 9,4 nädalat, siis see näitab, et juhistes kirjas olev üldjuhu kirjeldus suurel osal juhtudel ei kehti. Samas ei ole juhistes kirjeldatud, kuidas toimida tähtaegade edasilükkamise/pikendamise puhul.

Selles punktis ei ole tehtud järeldusi Eesti huvide esindamise koha ELi õigusloomes.

Riigikantselei punkti 43 kohta. Tegemist on oletusega, sest läbirääkimised auditi ulatusse ei kuulunud. Joonis 6 hõlmab ainult menetluse algusosa (ajajoont tuleks pikendada vähemalt nõukogu üldise lähenemisviisi vastuvõtmiseni) ja selle põhjal pole võimalik teha järeldust töörühmades sisulise arutelu alguse kohta. Sõltuvalt eelnõu keerukusest võib mitu töörühma kohtumist kuluda eelnõu tutvustamisele, enne kui sisulised läbirääkimised algavad.

Riigikontrolli kommentaar: Punkt 43 peegeldab intervjuueeritud ametnike kogemust. Riigikontroll on teadlik, et esimestes töögruppides võib Euroopa Komisjon pelgalt tutvustada oma eelnõu ja sisulised läbirääkimised algavad hiljem. Mullaseire direktiivi puhul oli Euroopa Liidu Nõukogu töögrupi neljal esimesel korral päevakorras kirjas komisjoni ettepaneku uurimine (*Examination of the Commission proposal*), viiendal ja kuuendal korral eesistuja kompromissteksti arutelu. Kaupade parandamise direktiivi puhul esimeses töögrupis tutvustati ettepanekut ja juba teises töögrupis algasid sisulised arutelud.

Joonis 6 ajajoon lõpeb seisukohtade heakskiitmisega tulenevalt auditi ulatusest. Läbirääkimiste protsess ei olnud auditi ulatuses.

Riigikantselei punkti 53 kohta. Materjalide lisamine eelnõude infosüsteemi on Riigikogu töökorralduse küsimus. Vastav kokkulepe tehti ELAKi sekretariaadi juhatajaga 2014. aastal riigisekretäri ELi asjade menetlemise juhiste koostamise käigus ja on hästi töötanud.

Riigikontrolli kommentaar: Punkti 53 on lisatud joonealune märkus Riigikogu ja Riigikantselei kokkuleppe kohta.

Riigikantselei: Punkti 57 puhul jääb ebaselgeks, kas on mõeldud Riigikogu veebilehel olevat toimikut või EISi toimikut. EISis sellist funktsiooni tõesti ei ole, ning kuna EIS on vana ja peagi asendatav infosüsteem, oleks selle funktsiooni arendamine äärmiselt kulukas. Praegu on arendamisel riigi koostöökeskkond.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll tuvastas, et Riigikogu seisukoht on väga paljudes toimikutes puudu, mistõttu ei saa ka nõustuda hinnanguga, et kõnealune kokkulepe on hästi töötanud.

Riigikantselei punkti 62 kohta. Viidatud punkti sisuks on olnud Eesti ELiga liitumisest alates, et ELi Nõukogus esindab minister valitsuse kollegiaalselt heaks kiidetud seisukohti, mitte enda isiklikke seisukohti. Seisukohtade ülimuslikkuse osas lähtuvad ministrid Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud kohustus valitsusele kinni pidada Riigikogu seisukohast peaks tagama selle, et minister esindab Eesti seisukohti, mitte isiklikke seisukohti ja seetõttu ei ole selle ülekordamine igas vastavas valitsuse otsuses vajalik. Aruande punkti 62 on täiendatud Riigikantselei antud selgitusega.

Riigikantselei joonise 7 esimese täri kohta. Täpsuse huvides tuleks esile tuua, mitmel korral on valitsus arutanud seisukohti uuesti (ehk mitmel korral on muudatusest sisuliselt muutunud valitsuse seisukohti). Selliseid muudatusi on enne 2023. aastat Riigikantseleile teadaolevalt ette tulnud paaril korral. Praegusest tabelist jääb ekslik mulje, et Riigikogu on pidevalt põhjalikult muutnud valitsuse seisukohti.

Riigikontrolli kommentaar: Joonise pealkiri, info allikas ja tärniga selgitus annavad edasi joonise sisu. Riigikontrolli hinnangul ei ole joonis eksitav. Kontrollimine, kui mitmel korral Riigikogu täiendatud seisukohad läksid märkimisväärselt muudetud seisukohtadena uuesti valitsusele heakskiitmiseks, oleks olnud ebaproportsionaalselt töömahukas. Igal juhul tuleb lähtuda Riigikogu seisukohast, sõltumata sellest, kas see on läinud uuesti valitsusse või mitte.

Riigikantselei: Punktis 63 tuleks täpsustada, et otsustajaks on ministeerium ja kriteeriumiks see, kas Riigikogu muudab seisukohti sisuliselt.

Riigikontrolli kommentaar: Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistes ei ole kirjas, kes peab hindama seisukohtade muutmise ulatust ja kes peab tegema otsuse need uuesti valitsusse esitada. Riigikontrolli intervjuueeritud ministeeriumiametnike sõnul sünnib see otsus koostöös Riigikantseleiga.

Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste kohaselt esitatakse Euroopa Liidu asi Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks siis, kui Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast.

Seega võiks juhistes täpsustada, kes annab hinnangu ja kes teeb otsuse ning millised on kriteeriumid, et erinevus hinnataks märkimisväärselt.

Riigikantselei punkti 64 kohta. Auditi parema arusaadavuse jaoks tuleks lisada, miks praktika pole olnud 2023. aastal ühesugune. Seda seetõttu, et praktika polnud välja kujunenud ja otsiti parimat lahendust. Segaduse vältimiseks arutab valitsus uuesti vaid neid seisukohti, mida Riigikogu on märkimisväärselt muutnud (tekib sisuline vastuolu valitsuse seisukohaga).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll tõi välja, et täiendatud seisukohtade uuesti valitsusse toomise praktika ei olnud ühesugune, ja ei uurinud, mis oli selle põhjuseks.

Riigikantselei: Punktid 69–73 on üldistava sisuga, kuigi tuginevad vaid kolme kaasuse analüüsile. Palume aruandest eemaldada üldistavad hinnangud kaasamise korraldamisele ELi asjades.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll analüüsis lisaks kolmele põhikaasusele arvukalt ka teiste eelnõude seisukohtade seletuskirju, kaasamiskirju, kaasatute nimekirju, vastajate arvu.

Riigikantselei: Punktides 86–87 on jäänud hindamata, kas teekaardis on käsitletud eelmises peatükis nimetatud kaasamise probleeme (liiga sage kaasamine, liiga üldised küsimused jm). Märkimata on jäänud ka see, et kaasamise teekaardi eesmärk ongi olemasoleva ressursiga võimalikult põhjaliku kaasamise läbiviimine, millega oleks rahul nii ametnikud kui ka huvirühmad. Praeguses formuleeringus jääb ekslik mulje, nagu oleks ebapiisava ressursi tõttu kaasamine ebatäielik ja seda ei plaanita ka parandada. Ebaselge on ka, milliste eelnõude infosüsteemi teavitustele on viidatud ja keda nende adressaadina silmas peetud.

Riigikontrolli kommentaar: Aruande punktides ja vasakveerus kirjas olev info kaasamise teekaardi sisu ja väljatöötamise põhjuste kohta peaks olema piisav, et saada aru, mida on kaasamise kitsaskohtade kõrvaldamiseks seni tehtud.

Riigikantselei punkti 93 kohta. Kuna detailselt on auditis vaadeldud kolme kaasust, palume auditist eemaldada üldistavad hinnangud mõjude analüüsidele.

Riigikontrolli kommentaar: Punkt 93 algab selgesõnalise viitega analüüsitud kaasustele. Muudes punktides tuginevad üldistused ministriumitega tehtud intervjuudele.

Riigikantselei: Lisa C vajaks täiendamist, kuna käsitlemata on jäänud ELAKi ja alaliste komisjonide tegevus ELi õigusaktide eelnõude analüüsimisel ja seisukohtade kujundamisel. Mõnevõrra põhjalikumalt on kajastatud subsidiaarsuskontrolliga seotud ülesandeid.

Riigikontrolli kommentaar: Keskendumine Riigikogu subsidiaarsuskontrolliga seotud ülesannetele on olnud teadlik valik, lähtudes auditi fookusest.

Riigikantselei: Lisa kolmas lõik: „saatis Riigikantselei“ asemel on korrektne „esitas valitsus“.

Riigikontrolli kommentaar: Aruandes on vastav asendus tehtud.

Majandus- ja töministri kommentaarid

Punkt 40. Seisukohtade valmimist lükatakse edasi põhjusel, et ministeerium ei jõua materjali esialgseks tähtjaks esitada, samuti põhjusel, et Riigikantselei või Euroopa Liidu asjade koordinatsioonikogu peab vajalikuks materjali täiendada. Pidades silmas seisukohtade kujundamiseks ette nähtud piiratud aega, oleks asjakohane kohe alguses planeerida rohkem aega eelnõu sisu ja mõjude analüüsile ning kaasamisele, et selgitada välja Eestile spetsiifilised asjaolud, kuna täiendavat sisulist analüüsi on lisaaja jooksul keeruline teha.

Sellega seonduvalt tuleb tähelepanu pöörata ka subsidiaarsuskontrolliga seotud protsessidele. Aruandes on sõnastatud probleemina, et subsidiaarsustähtjast ei peeta Vabariigi Valitsuse seisukohtade koostamisel üldjoontes kinni, mistõttu ei jää Riigikogul formaalset võimalust Euroopa Komisjoni ettepanek sellel põhjusel tagasi lükata (vt punktid 31, 42). Samas ei ole see tähtja ületamine praktikas enamjaolt sisuliseks probleemiks, kuna Riigikogu enamasti nõustub ministeeriumi hinnangutega subsidiaarsusriive puudumise kohta ja praktikas on Eesti alates liitumisest Euroopa Liiduga esitanud kaks põhjendatud arvamust subsidiaarsuskonflikti kohta (vt punktid 47 ja 48).

Punkt 48. Riigikogu seisukoht eelnõu kohta on valitsusele siduv, mistõttu on Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon oma töös keskendunud seisukohtade heakskiitmisele, mitte subsidiaarsuse analüüsile. Riigikogu on alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga esitanud Euroopa Komisjonile kaks põhjendatud arvamust subsidiaarsuskonflikti kohta.

Põhjused ja selgitus, miks subsidiaarsustähtjast kinni ei peeta, on toodud hästi esile Riigikontrolli aruande punktis 35. Nii nimetatud punktist kui ka muudest aruande punktides (nt mõjuanalüüsi käsitlev osa) järeldub, et enamik ajast Vabariigi Valitsuse seisukohtade koostamisel kulub huvirühmade kaasamisele ning mõjuanalüüsi koostamisele ning sellele järgnevale laekunud sisendi sünteesimisele ja korreksele seisukohtade vormistamisele.

Eeltoodud probleemi sõnastusest ja põhjustest tulenevalt võiks seetõttu jätkata praktikast, et esmajärjekorras koostatakse ministeeriumites subsidiaarsuspõhimõtte analüüs vastavalt ELi asjade menetluse juhisele (punkt 34), mis saadetakse Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile analüüsimiseks, teadmiseks või seisukohavõtuks. Samas peavad tähtjad arvestama läbi-rääkimissituatsiooni. Juhul, kui Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon nõustub ministeeriumi analüüsiga, et riivet ei ole, siis saab paralleelselt või eraldi etapina edasi minna Vabariigi Valitsuse seisukohtade ajamahukama osaga, milleks on kaasamine, mõjuanalüüs, süntees, vormistamine. Viimasele võiks seejuures kehtestada realistlikumad tähtjad Vabariigi Valitsuse seisukohtade esitamiseks, mis tagaks Riigikontrolli aruandes esitatud menetlustähtaegu puudutava soovitus (punkt 40) arvestamise ka praktikas.

Kliimaministri ja taristuministri kommentaarid

Eelnõu punkt 17 toob välja, et seni õiguslikult reguleerimata teemade puhul võib sobiv spetsialist ka määramata olla ning näitena on kirjeldatud Keskkonnaministeeriumi juhtumit ELi mullastrateegiaga, kus Eesti seisukohad jäid kujundamata, kuigi mullastrateegia väljatöötamine oli ka valitsuse kinnitatud Eesti ELi poliitika prioriteetide hulgas ja Riigikantselei resolutsiooni kohaselt oleks tulnud seisukohad kujundada. Soovime täpsustada, et ELi mullastrateegia väljatöötamine ei sõltunud Eesti seisukohtade olemasolust. Potentsiaalsed seisukohad oleks koostatud juba välja antud ELi mullastrateegiale. Leidsime, et otstarbekam on koostada seisukohad mullaseire direktiivile (mis on konkreetne eelnõu ja mitte strateegia, mida muuta ei saa), kuna direktiivi väljaandmine oli ette teada ning konkreetse spetsialisti puudumisel lähtusime põhimõttest halduskoormust mitte suurendada.

Eelnõu punktis 23 tuuakse välja, et ELi avalikel konsultatsioonidel mitteosalemise põhjus võib seisneda ametnike piiratud arvus ja suures töömahus. Nõustume Riigikontrolli hinnanguga ning soovime lisada selle punkti juures toodud näitele, et lisaks direktiivi(de) ülevõtmistele või töögrupis käimistele tegelevad ametnikud ka riigisisese tööga. Nagu eelnõus on välja toodud, siis vaid 1/3 riigisisest seadusandlusest tuleb EList, seega suure osa ametniku tööst võtab riigisisene töö, mis aga ELi suunalise töö aruandluses (nt eelnõus toodud joonistel) otseselt ei kajastu.

Lisaks teeme ettepaneku, et joonisel 4. „Valitsusele heakskiitmiseks esitatud Euroopa Liidu asjade seisukohtade pea- ja kaasvastutajad 2023. aastal“ võiks Keskkonnaministeeriumi vastutuses olnud algatused liita Kliimaministeeriumi alla, et anda parem ülevaade ELi suunalise töö mahust, kuna ametnikud, kes teemadega tegelevad, jäid samaks.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli juhtumianalüüsides näitel välja selgitada, kas Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamine on olnud proaktiivne, jälgitav ja mõjuhinnangutel põhinev, eelnõust mõjutatud huvirühmi kaasav ja nende arvamusi arvestav.

Hinnangu andmise 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.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi käigus analüüsiti Eesti seisukohtade kujundamise ja sellele eelnenud protsesside reegleid ja statistikat ning konkreetsete seisukohtade kujundamise juhtumite näiteid põhjalikumalt kolme Euroopa Liidu seadusandliku eelnõu puhul. Mõne spetsiifilise olukorra kirjeldamiseks on toodud näiteks ka teiste eelnõude kohta seisukohtade kujundamist. Samuti analüüsiti eelnõude infosüsteemis, koordinatsioonikogu infosüsteemis ja Riigikogu infosüsteemis ning auditeeritute dokumendiregistrites olevat infot.

Analüüsitavate kaasuste valimiseks pöördus Riigikontroll ettevõtluse katusorganisatsioonide (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööstustööstuste Keskliit, Eesti Väikeste ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon) poole. Omapoolse sisendi andsid Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Tööstustööstuste Keskliit, keda ministriumid kaasavad majandustegevuse ja keskkonnanõuetega seotud eelnõude seisukohtade kujundamisse. Enamasti esitavad nad eelnõude kohta ka oma seisukohad.

Analüüsiks kaasuseid valides ilmnes, et keeruline on leida head või halba näidet. Pigem saab erinevaid juhtumeid analüüsides välja tuua etappe, kus on toimetatud eeskujulikult (näiteks on ministrium kaasamiseks korraldanud veebiseminare), ja etappe, mille puhul saab välja tuua puudujääke.

Juhtumianalüüsiks valiti välja kolm eelnõu. Analüüsiti ka konkreetse õigusakti eelnõule eelnenud protsesse. Auditiga hõlmatav periood algas 2020. aastal ja ulatus kohati auditi tegemise aega.

Auditeeritud olid juhtumianalüüsi alusel peavastutajatena Kliimaministrium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium (miinimumpalga eelnõu seisukohtade kujundamise ajal oli töövaldkond ja seega seisukohtade väljatöötamine Sotsiaalministrium vastutusalas) ja Justiitsministrium; kaasvastutajatena Põllumajandus- ja Regioonaministrium, Rahandusministrium, Kliimaministrium; Euroopa Liidu asjade menetlemise koordinaatorina Riigikantselei Euroopa Liidu asjade sekretariaat.

Analüüsitud juhtumid:

- **Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes**

Eelnõu toimik eelnõude infosüsteemis: [23-0343](#).

[Piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu toimik Riigikogu infosüsteemis.](#)

Auditeeritud periood algab 2019. aasta lõpust, mil valitsus kiitis heaks Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2020–2021, kus on kirjas eesmärk säilitada praegune riikliku miinimumpalga kehtestamise raamistik. 2020. aasta oktoobris avalikustas Euroopa Komisjon [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus ettepaneku COM\(2020\)682](#).

Seisukohtade kujundamisel põhjustas segadust Euroopa Komisjoni algne mõjuhinnang, mis paigutas Eesti seadusejärgse miinimumpalgaga riikide gruppi. 2020. aasta oktoobris avalikustatud Euroopa Komisjoni eelnõu kohta leidis Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond, et Euroopa Liit on selle direktiiviga oma pädevusi ületanud. Kolm liikmesriiki esitasid põhjendatud arvamuse, et nende arvates on eelnõul probleeme subsidiaarsuspõhimõtte järgimisega. Riigikogu kiitis valitsuse seisukohad heaks ja põhjendatud arvamust ei esitanud. Õigusakt võeti vastu oktoobris 2022 ning see tuleb üle võtta 2024. aasta lõpuks. Direktiiv seab miinimumpalgale nõuded, sh seadusjärgse miinimumpalga puhul 60% mediaan- ja 50% keskmisest palgast, samuti soodustab kollektiivlääbirääkimisi.

Auditeeritustest vastutab töövaldkonna eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Seisukohtade kujundamise ajal oli töövaldkond ja seega eelnõu kohta seisukohtade väljatöötamine Sotsiaalministeeriumi vastutusalas. Kaasvastutajad olid auditeeritustest Justiitsministeerium ning Rahandusministeerium.

Direktiivi eelnõu eesmärk oli tagada kõigile Euroopa Liidu töötajatele palk, mis võimaldab inimväärse elatustaseme, võttes arvesse riiklikke majandus- ja sotsiaalingimusi liikmesriikide tavade alusel ning austades sotsiaalpartnerite tegevusvabadust.

Eelnõu jagas riigid kahte rühma: riigid, kus miinimumpalk lepatakse kokku kollektiivlepingutega (kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigid); ja riigid, kus miinimumpalk kehtestatakse õigusaktiga (seadusjärgse miinimumpalgaga riigid). Seisukohtade koostamise ajal ei olnud lõplikult selge, kas Eesti kuulub seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka, nagu komisjon on hinnanud direktiivi eelnõu juurde kuuluvas mõjuhinnangus, või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka, nagu komisjon on märkinud Euroopa Liidu Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis Eesti süsteemi täiendava selgitamise järel. Riikidele, kus miinimumpalk kehtestatakse kollektiivlepingutega, ei olnud direktiivi eelnõus suuniseid piisava miinimumpalga kehtestamiseks. Seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele nägi eelnõu ette miinimumkriteeriumid (vähemalt miinimumpalga ostujõud, brutopalkade üldine tase ja jaotus, brutopalkade kasvumäär ja tööviljakuse areng) piisava suurusega miinimumpalga kehtestamiseks. Lisaks piisava miinimumpalga regulatsioonile sisaldas direktiivi eelnõu meetmeid, mille eesmärk on suurendada liikmesriikides kollektiivlääbirääkimiste tingimustega hõlmatud inimeste hulka.

Eesti seisukohad toetasid eelnõu eesmärki, kuid seisukohtades toodi välja, et direktiiv ei tohi riivata sotsiaalpartnerite autonoomiat ega liikmesriikide pädevust miinimumpalga kehtestamisel.

■ **Eesti seisukohad kaupade parandamist edendavate ühiste normide direktiivi eelnõu kohta**

Eelnõu toimik eelnõude infosüsteemis: [23-0136](#).

[Kaupade parandamise direktiivi eelnõu toimik Riigikogu infosüsteemis.](#)

Auditeeritud periood algab 2022. aasta jaanuarist, mil Euroopa Komisjon avas kaupade parandamise normide ühtlustamise teemal konsultatsiooni. Konsultatsioonil Eesti ei osalenud ja seisukohti ei koostatud. 22.03.2023 avalikustas Euroopa Komisjon [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta ning millega muudetakse määrust \(EL\) 2017/2394 ning direktiive \(EL\) 2019/771 ja \(EL\) 2020/1828 \(COM\(2023\)155\)](#). Eelnõu kohta koostatud seisukohad kiitis valitsus 2023. aasta jaanipäeva eel heaks, kuid Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon soovis neid oluliselt täiendada, mistõttu lõplikud seisukohad kiideti valitsuses heaks alles 21.09.2023.

Auditeeritustest oli peavastutaja Justiitsministeerium, kaasvastutajad Kliimaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Direktiivi eesmärk on muuta tarbijate jaoks kaupade parandamine lihtsamaks ja kulutõhusamaks ning see peaks motiveerima tootjaid ja müüjaid arendama jätkusuutlikumaid ärimudeleid.

Ettepanekuga kehtestatakse tarbijatele uus nõudeõigus asja parandamiseks väljaspool lepingulisi õiguskaitsevahendeid ja seadusest tulenevat tootegarantiid: tarbijad saaksid tulevikus nõuda tootjatelt, et parandataks tooteid, millele Euroopa Liidu õigusega on kehtestatud parandatavuse nõuded. Plaanis on tekitada veebiplatvorm, mis ühendab tarbija remonditöökodade ja renoveeritud kaupade müüjatega, ning Euroopa remonditeabe vorm, mis muudab remondipakkumiste võrdlemise lihtsamaks. Lisaks peab tulevikus õiguskaitsevahendina eelistama asja parandamist selle asendamisele, välja arvatud juhul, kui see on asendamisest kallim.

22.06.2023 valitsuses heaks kiidetud seisukohtades avaldati eelnõu eesmärkidele toetust, kuid nähti pakutud vahendite rakendamisel mitmeid praktilisi probleeme, mis on kõige teravamad piirulestes olukordades. 01.07.2023 kinnitas Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon direktiivi kohta uuendatud seisukohad: üldhinnang algatusele väljendab suuremat skepsist; tootja parandamiskohustus asendatakse tema kohustusega teha kättesaadavaks varuosi ja elektriskeeme ning mitte ainult parandajatele, vaid kõigile; selgelt on öeldud, et soovime üleeuroopalist parandamisteenuseid vahendavat platvormi ja oleme vastu kohustusele luua liikmesriikides oma platvormid.

Euroopa Parlament kiitis eelnõu heaks 23.04.2024 ja Euroopa Liidu Nõukogu 30.05.2024. Järgmine samm on avalikustamine ametlikes teadaannetes. Direktiiv jõustub 20. päeval pärast selle avaldamist ja tuleb üle võtta riigisisesele õigusesse 24 kuu jooksul.

- **Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu mullaseire ja mulla vastupidavuse direktiivi kohta**

Eelnõu toimik eelnõude infosüsteemis: [23-0343](#).

[Mullaseire direktiivi eelnõu toimik Riigikogu infosüsteemis.](#)

Auditeeritud periood algas 2020. aastal, mil Euroopa Komisjon avalikustas Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2030 ja seejärel avas konsultatsiooni „[Heas seisundis muld – uus ELi mullastrateegia](#)“. 2023. aasta suvel avalikustas Euroopa Komisjon ettepaneku [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi mullaseire ja mulla vastupidavuse kohta \(mullaseire direktiiv\) COM\(2023\)416](#).

Mullaseisundi teema on olnud sõnaselgelt Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteet alates aastast 2022. Kuigi idee poolest peaks ministeerium prioriteetide hulgas olevatele teemadele rohkem tähelepanu pöörama, ilmnes, et Kliimaministeeriumil ei olnud pikalt valdkonna eksperti, mistõttu jäid seisukohad Euroopa Liidu mullastrateegia kohta kujundamata ja valitsusele esitamata. Seisukohad mullaseire direktiivi kohta valmisid ja kiideti heaks auditi ajal.

Auditeeritute oli peavastutaja Kliimaministeerium ning kaasvastutajad Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Sotsiaalministeerium.

Euroopa Komisjoni algatuse eesmärk on parandada Euroopa Liidu muldade seisundit, vähendades mulla degradeerumist ja taastades halvas seisundis mullad. Selleks parandatakse mulla kohta käivate andmete kättesaadavust, kehtestades ühtse mullaseire- ja -aruandlusmetoodika.

Mullaseire direktiivi tähtsamad ettepanekud on kehtestada tugev ja sidus mulla seisundi ja maahõive seire raamistik kõigi muldade jaoks kogu Euroopa Liidus; tagada saastatud aladest inimese tervisele ja keskkonnale tulenevate riskide juhtimine, kehtestada mulla kestliku majandamise põhimõtted. Eesti seisukohtade järgi on oluline mulla seisundi seiret parandada ja ühtlustada teaduspõhiste otsuste langetamiseks. Eesti seisukohad toetavad ettepanekus seatud eesmärke, rõhutades, et oluline on säilitada liikmesriikidele jäetud paindlikkus mullakasutuse hea ja halva praktika määratlemisel, saastatud alade tuvastamisel ja uurimisel.

Direktiivi ülevõtmisega on oodata halduskoormuse kasvu pädevale asutusele seoses vastava seiresüsteemi ja töökorralduse ülesehitamisega. Suureneb pädevate asutuste töömaht ja tekib vajadus kolme uue töökoha järele. Direktiiv loob vajaduse teha suuremas mahus seiret ja teadusuuringuid. Suureneb mullaseire maht, direktiivi nõuete täitmine eeldab viis korda suuremat proovivõtukohtade arvu võrreldes praeguse seirega.

Euroopa Parlament kinnitas oma seisukoha 10.04.2024, Euroopa Liidu Nõukogu üldise lähenemisviisi 17.06.2024. Järgnevad kolmepoolsed läbirääkimised Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga.

Auditi käigus toimunud kohtumised ja intervjuud

Riigikontroll tutvustas auditiplaani 10.01.2024. aasta Euroopa Liidu koordinatsioonikogu kohtumisel.

Asutus	Kuupäev	Osalejad
Euroopa Liidu koordinatsioonikogu kohtumine	10.01.2024	Euroopa Liidu koordinatsioonikogu liikmed
Justiitsministeerium	24.01.2024	Age Inkinen, kantsleri nõunik Euroopa Liidu küsimustes Vaike Murumets, eraõiguse talituse juhataja Karl Joonas Kendla, eraõiguse talituse nõunik
Kliimaministeerium	01.02.2024	Kerli Kiili, välissuhete osakonna juhataja Aire Rihe, rohereformi osakonna nõunik Eliise Merila, välissuhete osakonna nõunik Viktoria Sitnik, välissuhete osakonna peaspetsialist Taimo Aasma, elurikkuse kaitse osakonna juhataja
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	12.02.2024	Annely Salumaa, töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunik Thea Treier, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik alalise esinduses Euroopa Liidu juures Evelin Tõnisson, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna vanemnõunik Silver Tammik, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna juhataja
Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat	27.03.2024	Katrin Juhandi, Euroopa Liidu asjade direktor Merli Vahar, Euroopa Liidu asjade direktori asetäitja

Auditi lõpetamise aeg: auditi toimingud lõppesid märtsis 2024. aastal.

Auditi meeskond: auditi viisid läbi audiitor Liina Lubi ja peakontrolör Märt Loite.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.
Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80133.

Riigikontrolli postiaadress on:
Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid õigusloome mõju hindamise valdkonnas

31.10.2011 – [Õigusaktide mõju hindamise korraldus](#)

Auditi käigus jõuti muu hulgas järeldusele, et Euroopa Liidu õiguse mõju tuleks hinnata põhjalikumalt ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel puuduvad sageli mõjuhinnangud.

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Eesti positsioonide kujundamine Euroopa Liidu õigusloome protsessis

Tabel. Eesti seisukohtade kujundamise protsess

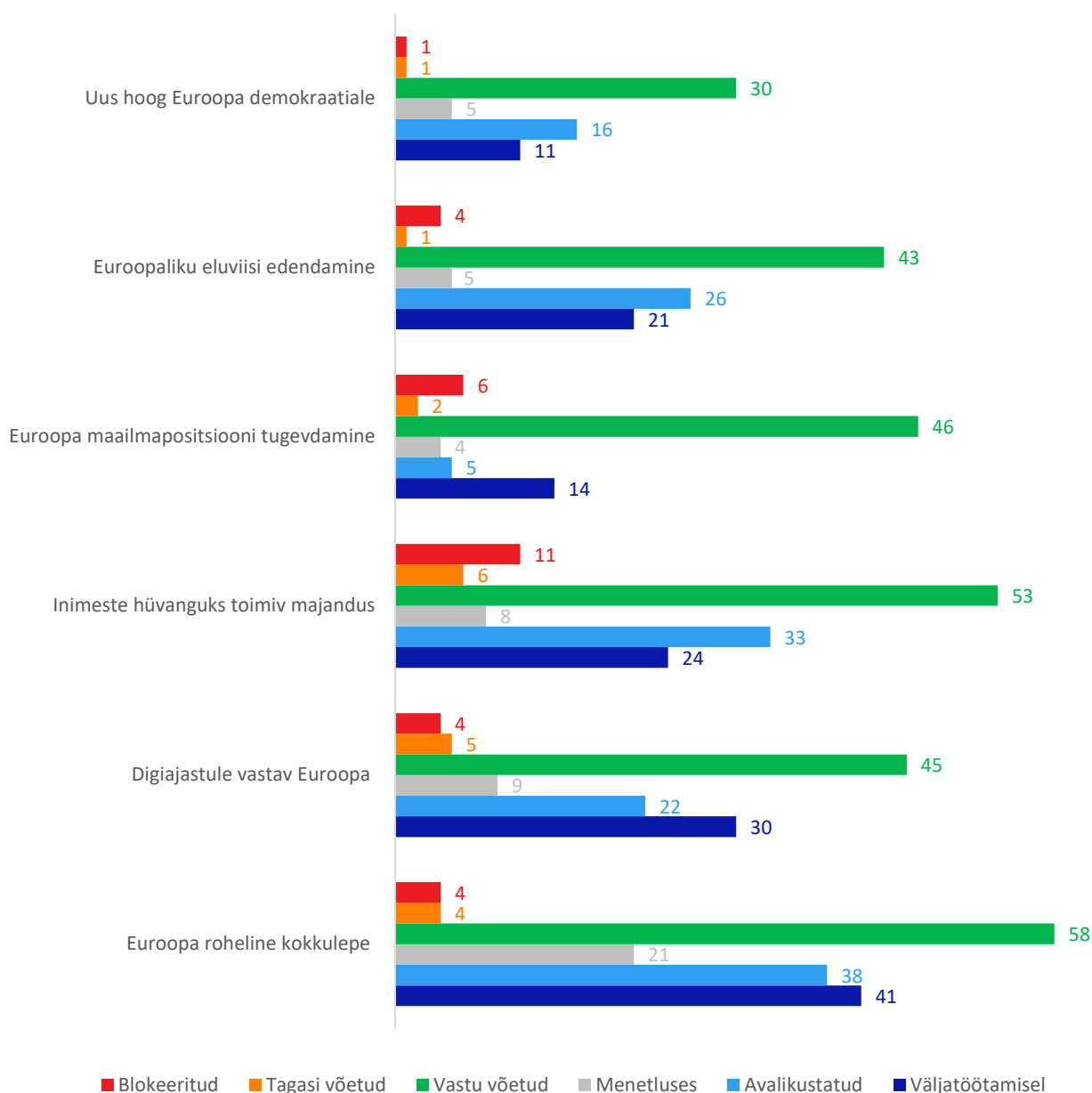
	Menetlusetapp	Vastutaja	Tegevus	Väljund
0	Algatuste avaldamine, avalike konsultatsioonide avamine	Euroopa Komisjon	Avalikustab algatuse ja edastab selle rahvusparlamentidele	Riigikogu infosüsteemis on avatud algatuse toimik
1.	Algatuse saabumine	Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat	Võtab Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi elektroonilise edastussüsteemi kaudu vastu saabunud Euroopa Liidu dokumendid (avalikud ja LIMITE-märkega algatused), registreerib need	Eelnõude infosüsteemis on avatud Euroopa Liidu asja toimik
		Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat	Vaatab algatused läbi, analüüsib, kas Euroopa Liidu asja rakendamine eeldab riigisisese õiguse muutmist, kas on oluline majanduslik, sotsiaalne või riigieelarveline mõju, lepib kokku vastutajad	
		Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ja peavastutaja ministeerium	Teevad koordineerimiskogule ettepaneku seisukohtade kujundamiseks ja valitsusse või koordineerimiskogusse toomiseks, lepivad kokku tähtajad	Faktileht, kus on kirjas vastutajad, tähtajad, alused seisukohtade kujundamiseks, olulisim mõju
		Euroopa Liidu asjade koordineerimiskogu	Kinnitab vastutajad ja määrab edasise menetluse tähtajad	Algatuste tabelis on määratud vastutajad ja tähtajad
		Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat	Koordineerimiskogu otsuse alusel saadab välja Riigikantselei resolutsiooni eelnõude infosüsteemi kaudu	Resolutsioon ehk töö- käsk peavastutajale ja kaasvastutajatele koos edasise menetluse tähtaegadega
2.	Seisukohtade kujundamine (vt ka tabeli punkt 6)	Peavastutaja ministeerium	Euroopa Liidu asja koordineeriv osakond koos töö eelnõu eest vastutava osakonnaga määrab algatusele ministeeriumisisese vastutaja. Analüüsib algatust. Kaasab kaasvastutajad, allasutused ja huvirühmad sisendi saamiseks. Analüüsib mõjusid, kaasvastutajate, allasutuste ja huvirühmade sisendit. Kooskõlastab Euroopa Liidu asja kohta kujundatud seisukohad mitteametlikult kõigi kaasvastutajatega, informeerib kaasatud huvirühmi. Erimeelsuste korral esitatakse Euroopa Liidu koordineerimiskogule arutamiseks valikvariandid	Seletuskirja ja seisukohtade eelnõu
		Kaasvastutaja ministeerium	Annab sisendit peavastutajale, kooskõlastab seisukohad ja seletuskirja	
		Rahandus- ministeerium	Annab kooskõlastamise käigus hinnangu ka Euroopa Liidu asja rakendamisega Eestis kaasnevate kulude ja tulude kohta	
		Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat	Kontrollib dokumentide vastavust nõuetele, tagab valitsuse otsuse keelelise, normitehnilise ja sisulise korrektsuse	
		Euroopa Liidu asjade koordineerimiskogu	Arutab seisukohad läbi, lahendab vaidlused, kooskõlastab ja kiidab need heaks või annab ülesande täiendada	Otsus esitada seisukohad valitsusele. Otsus lisatakse eelnõude infosüsteemi
		Kantslerid	Kui koordineerimiskogus ei jõuta vaidlusaluses küsimuses ühisele seisukohale, arutavad eriarvamusi kantslerid (kui ka siis lahendust ei leita, siis ministrid).	

3.	Seisukohtade heakskiitmine valitsuses	Peavastutaja ministeerium	Esitab läbi eelnõude infosüsteemi seisukohad, seletuskirja ja selle lisad valitsusele heakskiitmiseks	
		Valitsus	Kiidab seisukohad heaks	Valitsuse otsus
		Riigikantselei	Esitab heakskiidetud seisukohad Riigikogu juhatusele seisukoha võtuks. Esitab heakskiidetud seisukohad Eestist valitud Euroopa Parlamendi, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetele	Riigikogule saadetud valitsuse otsus (kajastub eelnõude infosüsteemis vastava Euroopa Liidu asja toimikus)
		Ministeerium	Edastab valitsuse heakskiidetud seisukohad teadmiseks kaasatud huvirühmadele	Kiri huvirühmadele
4.	Seisukohtade heakskiitmine Riigikogus	Riigikogu juhatus	Esitab valitsuselt tulnud seisukohad viivitamata Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile, kui eelnõu puudutab Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat. Määrab eelnõu kohta arvamust andma ühe või mitu alalist komisjoni. Teavitab Riigikogu liikmeid esitatud eelnõust ja arvamust andma määratud komisjonidest	
		Valdkondlikud komisjonid	Esitavad arvamuse Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile Riigikogu juhatuse määratud ajaks	
		Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon ja väliskomisjon	Võtab eelnõu oma istungi päevakorda. Võtab Euroopa Liidu asja eelnõu suhtes seisukoha (kiidab heaks, täiendab, muudab)	Istungi protokoll, milles kajastub seisukoht
		Ministeerium	Tutvustab Euroopa Komisjoni eelnõu ja valitsuse seisukohti valdkondlikes komisjonides ja Euroopa Liidu asjade komisjonis. Kui Euroopa Liidu asjade komisjoni seisukoht erineb oluliselt valitsuses heaks kiidetud seisukohast, saadetakse uued seisukohad valitsusele heakskiitmiseks	
		Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon	Lisab Riigikogu seisukohad eelnõude infosüsteemi	
		Valitsus, ministrid	On kohustatud läbirääkimistel Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui seisukohast ei ole kinni peetud põhjendab seda Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile esimesel võimalusel	
		Ministeerium	Teavitab kaasatud huvirühmi seisukohtade kinnitamisest Riigikogu poolt	Kiri huvirühmadele
5.	Põhjendatud arvamuse esitamine, kui tuvastatakse vastuolu subsidiaarsus-põhimõttega	Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon	Ei kiida valitsuse esitatud seisukohti heaks ja esitab Riigikogu otsuse eelnõu subsidiaarsuspõhimõttega vastuolu kohta	Põhjendatud arvamus
6.	Täiendavad seisukohad Euroopa Liidu asja kohta	Ministeerium	Esitab täiendavad seisukohad valitsusele otsustamiseks, kui on ilmnenud uued olulised asjaolud ja valitsuse senistest seisukohtadest ei saa enam lähtuda või Riigikogu seisukoht erineb märkimisväärselt valitsuse seisukohast	Täiendatud seisukohad

Lisa B. Euroopa Komisjoni algatuste arv 2019. aasta detsembrist kuni 2024. aasta veebruarini

2019. aasta lõpus ametisse astunud Euroopa Komisjoni tööplaanis oli enam kui 600 algatust, millest valdav osa olid õiguslikud ning alla 20% olid muud algatused (strateegiad, tegevusplaanid, teatised jms). Algatuste menetlusseisust annab ülevaate joonis 8.

Joonis 8. Komisjoni algatused prioriteetide kaupa erinevates etappides (2019. a detsembrist kuni 2024. a veebruarini)



Allikas: Riigikontroll veebilehe <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/> põhjal

Lisa C. Riigikogu roll Euroopa Liidu õigusloomes

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon on teadvustanud, et senisel töökorraldusel on kitsaskohti. 2023. aastal käivitati töökorralduse põhjalikuma muutmise arutelu ja tehti mitmeid muudatusi (näiteks lühendati päevakordi, paluti ministeeriumitel lisada seletuskirjale lihtsasti loetav kokkuvõte, lühendati ettekanneteks ette nähtud aega, peeti varasemaid arutelusid mahukate ja oluliste temade puhul, muudeti Euroopa Liidu asjade komisjoni istungid avalikumaks).

Praegune korraldus, kus Euroopa Liidu asjade komisjon võtab algatused menetlusse alles siis, kui valitsus on oma seisukohad kujundanud ja andnud hinnangu eelnõu vastavuse kohta subsidiaarsuspõhimõttele, peaks jätma Riigikogule subsidiaarsuskonflikti korral põhjendatud arvamuse otsuse tegemiseks vajalike menetluste läbiviimiseks kaks nädalat, mis ei pruugi olla alati piisav. Näiteks esitas valitsus piisava miinimumpalga direktiivi seisukohad Riigikogule vahetult enne aastavahetust, kolm nädalat enne subsidiaarsustähtaega, kuid Euroopa Liidu asjade komisjoni istung toimus alles pärast selle tähtaja möödumist. Paraku jõuavad seisukohad Riigikokku vahel alles siis, kui subsidiaarsustähtaeg on möödunud.

Näiteks Hollandi parlamendi ülemkoda/senat koostab igal aastal Euroopa Komisjoni tööprogrammi alusel enda Euroopa Liidu asjade tööprogrammi, kus on kirjas nende jaoks prioriteetsed algatused ja nendega tegelevad parlamendi komisjonid. Euroopa Liidu asjade komisjoni esimees on seadnud eesmärgi hakata Riigikogus Eesti jaoks oluliste Euroopa Komisjoni algatustega tegelema varem (juba Euroopa Komisjoni tööplaani pinnalt).

Subsidiaarsuspõhimõttele vastavuse kontroll ehk varajase hoiatamise mehhanism

Euroopa Liit lähtub oma pädevuse kasutamisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest. Valdkondades, mis ei kuulu Euroopa Liidu ainupädevusse, on subsidiaarsuspõhimõtte eesmärk kaitsta liikmesriikide õigust teha otsuseid ja võtta meetmeid. Põhimõtte kohaselt on Euroopa Liidu sekkumine õigustatud juhul, kui liikmesriigid ei suuda üksinda tegutsedes piisavalt saavutada soovitud eesmärgi ja neid saab paremini saavutada Euroopa Liidu tasandil.

Subsidiaarsuspõhimõtte kehtib kõikide Euroopa Liidu institutsioonide suhtes ja sellel on praktiline tähendus eelkõige seadusandlikus menetluses. Liikmesriikide parlamendid tagavad nn varajase hoiatamise mehhanismi abil, et subsidiaarsuspõhimõttest peetakse kinni. Iga liikmesriigi parlament (või selle koda) võib kaheksa nädala jooksul alates Euroopa Komisjoni seadusandliku eelnõu kõikides Euroopa Liidu keeltes edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuspõhimõttele.

Kui põhjendatud arvamused esindavad vähemalt kolmandikku liikmesriikide parlamentide häälest, peab Euroopa Komisjon õigusakti eelnõu uuesti läbi vaatama (nn kollane kaart). Euroopa Komisjon võib otsustada eelnõu samaks jätta, seda muuta või selle tagasi võtta ning seda otsust tuleb põhjendada. Euroopa Komisjoni ettepaneku saab põhjendusega, et see ei vasta subsidiaarsuspõhimõttele, tagasi lükata 55% Euroopa Liidu Nõukogu liikmete enamusega või Euroopa Parlamendi antud hääle enamusega (nn oranž kaart). Seni on kollase kaardi menetlust kasutatud kolm korda ja oranži kaardi menetlust mitte kordagi.