

VALITSUSTEVAHELISED OTSUSTAMISMENETLUSED

Ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning mitmes muus valdkonnas, näiteks töhustatud koostöö, teatavate ametissenimetamiste ja lepingute läbivaatamise puhul, kasutatakse seadusandlikust tavamenetlusest erinevaid otsustamismenetlusi. Nende valdkondade otsustamismenetlustes on keskse tähtsusega tugev valitsustevaheline koostöö. Riigivõlakriisi probleemidest tingituna on selliste otsustamismehhanismide kasutamine suurenenud, eelkõige Euroopa majanduse juhtimise raamistikus.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu lepingu](#) (ELi leping) artiklid 20, 21–46, 48 ja 49; [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELi toimimise leping) artikli 2 lõige 4, artikkel 31, artikli 64 lõige 3, artiklid 81, 89, artikli 103 lõige 1, artiklid 113, 115, 118, 127, 153, artikli 191 lõige 3, artikkel 192, artikli 194 lõige 2, artiklid 215, 218, 220, 221, 312, 329 ja 333.

KIRJELDUS

A. Aluslepingute muutmise menetlus (ELi lepingu artikkel 48)

- Ettepanek: selle võib esitada iga liikmesriik, Euroopa Parlament või komisjon.
- Komisjoni roll: komisjoniga konsulteeritakse ja komisjon osaleb valitsustevahelisel konverentsil.
- Parlamendi roll: Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse enne valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumist (parlament on konverentsidesse ajutiselt kaasatud, kuid tema mõju on hakanud üha suurenema: mõnda aega esindas parlamenti kas selle president või kaks parlamendiliiget; kõige viimasel valitsustevahelisel konverentsil oli parlamendil kolm esindajat).
- Euroopa Keskpanga nõukogu roll: keskpanga nõukoguga konsulteeritakse rahapoliitika valdkonnas kavandatavate institutsiooniliste muutuste korral.
- Otsus: liikmesriikide valitsuste ühine kokkulepe asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta, mis esitatakse seejärel liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega. Enne seda ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist peab Euroopa Ülemkogu lihthäälteenamusega otsustama, kas kutsuda kokku konvent või mitte.

B. Sillaklausli kasutuselevõtu menetlus

- Euroopa Ülemkogu: algatab sillaklausli kasutuselevõtu ja teeb ühehäälese otsuse sillaklausli üldjuhtumi kasutamise kohta (ELi lepingu artikkel 48) ning mitmeaastase finantsraamistiku puhul selle erijuhtumi kasutamise kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Üldjuhtumi korral on igal liikmesriigi parlamendil vetoõigus.
- Nõukogu: nõukogu võib otsustada võtta kasutusele muid sillaklausleid ning otsus tehakse ühehäälselt või kvalifitseeritud häälteenamusega sõltuvalt asjaomasest

aluslepingu sättest (ELi lepingu artikkel 31; ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192 ja 333).

C. Ühinemismenetlus (ELi lepingu artikkel 49)

- Liidu liikmeks astumise avaldus: avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab liidu põhimõtteid (ELi lepingu artikkel 2). Avaldusest teavitatakse riikide parlamente ja Euroopa Parlamenti. Euroopa Ülemkogu lepib kokku liitu astumise tingimused.
- Komisjoni roll: komisjoniga konsulteeritakse; komisjon osaleb aktiivselt läbirääkimiste ettevalmistamisel ja pidamisel.
- Parlamendi roll: parlament annab nõusoleku parlamendiliikmete absoluutse häälteenamusega.
- Otsus: nõukogu teeb ühehäälese otsuse; ELi liikmesriikide ja avalduse esitanud riigi vaheline leping, milles määratakse kindlaks ühinemistingimused ja nõutavad kohandused, esitatakse kõikidele liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega.

D. Väljaastumismenetlus (ELi lepingu artikkel 50)

- Taotlus: asjaomane liikmesriik teatab kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega oma kavatsusest Euroopa Ülemkogule.
- Järeldus: vormistatakse väljaastumisleping, mille sõlmib nõukogu pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ja tehes otsuse erakorralise kvalifitseeritud häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 punkt b); see on määratletud nõukogu liikmete 72%-lise häälteenamusena, tingimusel et nad esindavad liikmesriike (st asjaomane riik välja arvatud), mille elanikkond on vähemalt 65% liidu elanikest.

E. Karistusmenetlus liidu põhimõtete liikmesriigipoolse olulise ja jätkuva rikkumise korral (ELi lepingu artikkel 7)

1. Põhimenetlus

- Ettepanek võtta vastu otsus, milles järeldatakse olulise ja jätkuva rikkumise olemasolu: selle ettepaneku võib esitada vähemalt üks kolmandik liikmesriikidest või komisjon.
- Parlamendi nõusolek: see võetakse vastu kahekolmandikulise enamusega häältel, mis esindavad parlamendiliikmete enamust (Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 83 lõige 3).
- Otsus rikkumise olemasolu kohta: selle võtab ühehäälselt vastu Euroopa Ülemkogu, ilma asjaomase liikmesriigi osaluseta, olles enne seda palunud sellel liikmesriigil esitada oma tähelepanekud.
- Otsus peatada asjaomase liikmesriigi teatavad õigused: selle võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega (asjaomase liikmesriigi osaluseta).

2. Nice'i lepingus täiendati seda menetlust ettevaatussüsteemiga.

- Põhjendatud ettepanek võtta vastu otsus, milles osutatakse, et on olemas selge oht, et liikmesriik rikub oluliselt liidu põhimõtteid: see ettepanek esitatakse komisjoni, Euroopa Parlamendi või ühe kolmandiku liikmesriikide algatusel.
- Parlamendi nõusolek: nõusolek antakse parlamendiliikmete kahekolmandikulise häälteenamusega.
- Otsus: selle võtab vastu nõukogu oma liikmete neljaviindikulise häälteenamusega, olles enne seda asjaomase liikmesriigi ära kuulanud. Enne otsuse tegemist võib nõukogu anda sellele liikmesriigile soovitusi.

F. Tõhustatud koostöö menetlus

1. Üldreeglid (ELi lepingu artikkel 20, ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 1)

- Ettepanek: ainuõigus ettepanekut esitada on komisjonil; liikmesriigid, kes soovivad alustada tõhustatud koostööd, esitavad komisjonile sellekohase taotluse.
- Parlamendi roll: nõusoleku andmine.
- Otsus: otsuse võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

2. Koostöö ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 2)

- Asjaomased liikmesriigid esitavad nõukogule taotluse.
- Ettepanek edastatakse liidu välis- ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale, kes annab selle kohta arvamuse.
- Parlamendi teavitamine.
- Nõukogu annab loa ühehäälselt.

Samasugust menetlust kasutatakse struktureeritud koostöö algatamiseks kaitsepoliitika vallas, nagu on sätestatud Lissaboni lepingus ([5.1.2.](#)).

G. Otsustamismenetlus välisküsimustes

Lissaboni lepinguga kaotati varasemates aluslepingutes sätestatud kolme samba süsteem, kuid välispoliitika jäeti ELi teistest poliitikavaldkondadest lahku. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgid ja tingimused on sätestatud Euroopa Liidu lepingus. Seal on need varasemate aluslepingutega võrreldes paremini sõnastatud ja seostatud.

Suur institutsiooniline muudatus seisneb ametikoha loomises kõrgele esindajale, keda abistab uus Euroopa välisteenistus ja kes võib ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames algatusi esitada. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika on integreeritud liidu raamistikku, kuid selle suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju (ELi lepingu artikli 24 lõige 2).

- Ettepanek: ettepaneku võib esitada iga liikmesriik, kõrge esindaja või komisjon (ELi lepingu artikkel 22).
- Parlamendi roll: eesistujariik teavitab Euroopa Parlamenti regulaarselt põhiaspektidest ja põhivalikutest ning konsulteerib nendes küsimustes parlamendiga. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika rahastamist käsitleva

institutsioonidevahelise lepingu alusel toimub konsulteerimine igal aastal nõukogu dokumendi põhjal.

- Otsus: Euroopa Ülemkogu või nõukogu teeb ühehäälese otsuse. Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks liidu strateegilised huvid ja eesmärgid, nõukogu võtab vastu otsused või meetmed. Neid otsuseid viivad ellu kõrge esindaja ja ELi liikmesriigid, kasutades liikmesriikide või liidu vahendeid. Kui rahvusvaheline olukord nõuab, kutsub Euroopa Ülemkogu eesistuja kokku ülemkogu erakorralise kohtumise.

H. Muud seadusandlikud meetmed ([2.6.8](#))

Valitsustevaheline otsustamine on säilitatud ka paljudes konkreetsetes, ELi poliitika poliitiliselt tundlikes valdkondades, sealhulgas järgmised valdkonnad:

- justiits- ja siseküsimused: meetmed seoses õiguslase koostööga kriminaalasjades ja õiguslase koostööga (ELi toimimise lepingu artikkel 89);
- siseturg: piirangud kapitali liikumisele (ELi toimimise lepingu artikli 64 lõige 3), konkurentsipoliitika (ELi toimimise lepingu artikli 103 lõige 1), maksude ühtlustamise meetmed (ELi toimimise lepingu artikkel 113), siseturgu mõjutavate õigus- ja haldusnormide ühtlustamine (ELi toimimise lepingu artikkel 115), intellektuaalomandi õigused (ELi toimimise lepingu artikkel 118);
- rahapoliitika: konkreetsete usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ülesannete andmine Euroopa Keskpangale (ELi toimimise lepingu artikkel 127);
- muud poliitikavaldkonnad, nagu sotsiaalpoliitika ja tööhõive (ELi toimimise lepingu artikkel 153), energeetika (ELi toimimise lepingu artikli 194 lõige 2) või keskkond (ELi toimimise lepingu artikli 191 lõige 3).

I. Finantskriisi juhtimine ([2.6.8](#).)

Kui mitu liikmesriiki 2010. aastal tõsistesse finantsraskustesse sattus, tuli hakata rakendama mitmesuguseid päästemeetmeid. Abipaketi teatavaid osiseid, näiteks Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi haldab liit. Suurima panuse annavad vahetult liikmesriigid, tehes otsemakseid Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF). EFSF on euroala riikide valitsustevahelise kokkuleppega loodud eriotstarbeline rahastamisvahend. Selliste valitsustevaheliste meetmete rakendamiseks vajalikud otsused tuleb seetõttu teha Euroopa Ülemkogu või eurorühma riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil ning liikmesriigid peavad need oma põhiseaduse nõuete kohaselt ratifitseerima. Niisuguse toimimise kaks olulist põhjust on nn mittepäästmise klausel (ELi toimimise lepingu artikkel 125) ning mitme liikmesriigi põhiseaduskohtu vastuseis suuremale finants- ja eelarvepädevuse üleandmisele Euroopa Liidule.

25. märtsil 2011. aastal võttis Euroopa Ülemkogu aluslepingu lihtsustatud läbivaatamismenetlust kohaldades vastu ELi toimimise lepingu artikli 136 (majanduspoliitika koordineerimine) muudatuse, ilma selleks konventi kokku kutsumata (Euroopa Ülemkogu otsus 2011/199/EL). Muudatus jõustus 2013. aasta aprillis ning võimaldab võtta kasutusele alalisi kriisiennetusmehhanisme, nagu Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). ESM loodi euroala liikmete valitsustevahelise kokkuleppega, mis jõustus 27. septembril 2012. ESMi juhatajate nõukogu hääletamisel on võimalik kasutada kiirmenetlust, mille puhul on nõutav 85%-line kvalifitseeritud

häälteenamus, kui komisjon ja Euroopa Keskpank on mõlemad seisukohal, et kiiresti tuleb teha finantsabiga seotud otsus. Liikmesriikide valitsused koostasid majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu, mis jõustus 1. jaanuaril 2013 pärast seda, kui kaksteist euroalasse kuuluvat lepinguosalist olid hoiule andud oma ratifitseerimiskirja. Lepingus on eraldi sätestatud, et tasakaalus eelarve nõue tuleb üle võtta riikide õiguskorda (fiskaalkokkulepe). Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingul on 25 osalisriiki, neist 22 jaoks on fiskaalkokkulepe ametlikult siduv (19 euroala liikmesriiki ning Bulgaaria, Taani ja Rumeenia).

J. Ametisse nimetamine

- Euroopa Ülemkogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega ametisse Euroopa Keskpanka presidendi, asepresidendi ja ülejäänud neli juhatuse liiget, tehes seda nõukogu soovitusel, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2).
- Euroopa Ülemkogu määrab kvalifitseeritud häälteenamusega ja kokkuleppel komisjoni presidendiga ametisse liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (ELi lepingu artikli 18 lõige 1); kõrge esindaja, kes on ühtlasi komisjoni asepresident, peab siiski saama, nii nagu komisjoni president ja teised komisjoni liikmed, Euroopa Parlamendi hääletusega nõusoleku;
- Euroopa Kohtu ja Üldkohtu (endine esimese astme kohus) kohtunikud ja kohtujuristid nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel (ELi lepingu artikli 19 lõige 2).
- Nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega iga liikmesriigi soovituse põhjal ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ametisse kontrollikoja liikmed (ELi toimimise lepingu artikli 286 lõige 2).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Juba 1996. aasta valitsustevaheliseks konverentsiks valmistudes nõudis Euroopa Parlament, et teine ja kolmas samm viidaks üle ühenduse pädevusse, nii et ka nende puhul kohaldataks otsustamismenetlusi vastavavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingule.

Euroopa Konvendi töö käigus jätkas Euroopa Parlament pingutusi, et muuta endised teine ja kolmas samm Euroopa Liidu struktuuri osaks ([1.1.4](#)). Lissaboni lepinguga laiendati riigiülest otsustamismenetlust endisele kolmandale sambale (justiits- ja siseküsimused) ning nähti ette ühtne institutsiooniline raamistik välis- ja julgeolekupoliitikale, kusjuures olulisteks uuendusteks on ka Euroopa Ülemkogu alalise eesistuja ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine.

Kuna majandus- ja eelarvealane juhtimine muutub üha rohkem riigiüleseks, on Euroopa Parlament omalt poolt taganud ELi institutsioonide nõuetekohase osalemise eespool punktis I nimetatud rahvusvahelise kokkuleppe üle peetud läbirääkimistel.

2019. aasta veebruaris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad tõhustatud koostööd^[1]. Resolutsioonis esitati tõhustatud koostöö edasist arengut käsitlevad soovitud. Eelkõige peab parlament vajalikuks töötada välja menetlus tõhustatud koostöö kiireks lubamiseks kõrge poliitilise profiiliga valdkondades, milles eesmärk tuleb saavutada lühema aja jooksul kui kahe järjestikuse nõukogu eesistumise kestus. Samuti kutsus ta komisjoni üles esitama määruse ettepanekut, et tõhustatud koostööd käsitlevat õigusraamistikku lihtsustada ja ühtlustada.

13. veebruaril 2019 vastu võetud resolutsioonis Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta^[2] pooldas parlament üldiste sillaklauslite (ELi lepingu artikli 48 lõike 7 punkt 1 ja artikli 48 lõike 7 punkt 2) ja muude konkreetsete sillaklauslite kasutamist, et aidata ületada ühehäälsust nõudva hääletamise ummikseisu, ilma et oleks vaja otsida valitsustevahelisi lahendusi väljaspool aluslepingute kohaldamisala. [Aruandes Euroopa tuleviku konverentsi lõpptulemuse kohta](#), mis esitati kolme institutsiooni juhtidele 9. mail 2022, rõhutatakse, kui oluline on vaadata otsustusprotsessid läbi ühehäälselt. 11. juulil 2023. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta^[3].

Eeva Pavy
03/2024

[1]Euroopa Parlamendi 12. veebruari 2019. aasta resolutsioon aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad tõhustatud koostööd (ELT C 449, 23.12.2020, lk 16).

[2]Euroopa Parlamendi 13. veebruari 2019. aasta resolutsioon Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta (ELT C 449, 23.12.2020, lk 90).

[3]Euroopa Parlamendi 11. juuli 2023. aasta resolutsioon ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta