



EUROOPA ÜLEMKOGU

Liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koosnev Euroopa Ülemkogu annab Euroopa Liidu arengule vajaliku tõuke ning sätestab üldised poliitilised sihid. Komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige. Euroopa Ülemkogu kohtumiste alguses esineb kõnega Euroopa Parlamendi president. Euroopa Ülemkogu kui liidu institutsioon loodi Lissaboni lepinguga. Sellega võeti kasutusele ka pikaajaline eesistumine.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklid 13, 15, 26 ja 27 ning artikli 42 lõige 2.

AJALUGU

Euroopa Ülemkogu on nüüd ELi liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide tippkonverents. Esimene selline Euroopa tippkohtumine toimus 1961. aastal Pariisis ning alates 1969. aastast on need muutunud sagedasemaks.

Pariisis 1974. aasta veebruaris toimunud Euroopa tippkohtumisel otsustati, et neid riigipeade või valitsusjuhtide kohtumisi tuleks nüüdsest peale korraldada regulaarselt nime all Euroopa Ülemkogu, mis saaks võtta vastu üldise lähenemisviisi Euroopa integratsiooniga seotud probleemidele ja tagada liidu tegevuse asjakohase koordineerimise.

Ühtse Euroopa aktiga (1986) kaasati Euroopa Ülemkogu esimest korda ühenduse aluslepingutesse ning määrati kindlaks selle koosseis ja kaks korda aastas toimuvad kohtumised.

Maastrichti lepinguga (1992) määrati ametlikult kindlaks Euroopa Ülemkogu roll ELi institutsioonilises raamistikus.

Lissaboni lepingus sätestati Euroopa Ülemkogu ELi täieõigusliku institutsioonina (ELi lepingu artikkel 13) ning määratleti tema ülesanded, milleks on anda liidule selle arenguks vajalik tõuge ning määratleda selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid (ELi lepingu artikkel 15). Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi nõukogu) on otsustanud jagada ELi eelarve II jagu (finantsmääruse artikli 43 punkt b), seetõttu on üldeelarvel ainult kümme jagu, mitte üksteist, kuigi Euroopa Ülemkogu ja nõukogu on eraldi institutsioonid.



KORRALDUS

Eesistuja kutsel tulevad Euroopa Ülemkogu kokku 27 liikmesriigi riigipead või valitsusjuhid ja komisjoni president (ELi lepingu artikli 15 lõige 2). Ülemkogu töös osaleb ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Euroopa Parlamendi president saab tavaliselt sõna kohtumise alguses (ELi toimimise lepingu artikli 235 lõige 2).

Euroopa Ülemkogu valib eesistuja kahe ja poole aasta pikkuseks ametiajaks, mida on võimalik pikendada ühe korra, ning ta esindab ELi mujal maailmas.

Euroopa Ülemkogu teeb otsuseid tavaliselt konsensuse alusel, aga mitmed olulised ametissenimetamise otsused tehakse siiski kvalifitseeritud häälteenamusega (eelkõige Euroopa Ülemkogu eesistuja, Euroopa Komisjoni presidendi kandidaadi, liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Keskpanga presidendi nimetamine).

Euroopa Ülemkogu kohtub tavaliselt vähemalt neli korda aastas. Alates 2008. aastast on Euroopa Ülemkogu kohtunud sagedamini, eriti finantskriisi ajal ja sellele järgnenud euroala võlakriisi ajal. Viimasel ajal on Euroopa Ülemkogu tegelenud valdavalt ELi saabuvate rändevoogude ja sisejulgeolekuküsimustega.

Alates 2016. aastast on riigipead ja valitsusjuhid kohtunud ka EL 27 formaadis ilma Ühendkuningriigi osaluseta. Enne seda, kui Ühendkuningriik esitas 2017. aasta märtsis ELi lepingu artikli 50 kohase ametliku teate EList väljaastumise kohta, olid need kohtumised mitteametlikud. Pärast teate esitamist on koos korrapäraste kohtumistega toimunud mitu ametlikku artikli 50 põhinevat Euroopa Ülemkogu kohtumist 27 liikmesriigi vahel.

Lisaks kohtuvad Euroopa Ülemkogu liikmed valitsustevaheliste konverentside vormis. Need liikmesriikide valitsuste esindajate konverentsid kutsutakse kokku selleks, et arutada ELi aluslepingutes tehtavaid muudatusi ja jõuda nendes kokkuleppele. Enne Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aastal oli see ainuke menetlus aluslepingute läbivaatamiseks. Nüüd nimetatakse seda tavaliseks läbivaatamismenetluseks. Euroopa Ülemkogu eesistuja poolt kokkukutsutud valitsustevaheline konverents otsustab aluslepingu muudatuste üle ühehäälselt.

ROLL

A. Koht ELi institutsioonilises süsteemis

ELi lepingu artikli 13 kohaselt moodustab Euroopa Ülemkogu osa liidu ühtsest institutsioonilisest raamistikust. Samas on Euroopa Ülemkogu roll olla pigem üldise poliitilise tõuke andjaks kui otsuseid tegevaks organiks juriidilises tähenduses. Euroopa Ülemkogu võtab vastu otsuseid, millel on ELi jaoks õiguslikud tagajärjed, üksnes erandjuhtudel (vt alltoodud C osa punkti 2), kuid tal on terve rida institutsioonilisi otsustamisvolitusi. Euroopa Ülemkogul on nüüd volitused võtta vastu siduvaid akte, mida võib vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus, ning hagi võib esitada ka tegevusetuse korral (ELi toimimise lepingu artikkel 265).



ELi lepingu artikli 7 lõikega 2 antakse Euroopa Ülemkogule õigus algatada Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamise korral menetlus liikmesriigi õiguste peatamiseks ELi põhimõtete tõsise rikkumise korral.

B. Suhted teiste institutsioonidega

Euroopa Ülemkogu teeb otsuseid täiesti sõltumatult ning enamasti ei ole selleks vaja komisjoni algatust ega Euroopa Parlamendi osalust.

Lissaboni lepinguga säilitatakse siiski organisatsiooniline seos komisjoniga, kuna komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja osaleb aruteludes. Lisaks palub Euroopa Ülemkogu komisjonil oma kohtumiste ettevalmistamiseks sageli aruandeid esitada. ELi lepingu artikli 15 lõike 6 punktis d on sätestatud, et Euroopa Ülemkogu eesistuja esitab pärast iga Euroopa Ülemkogu kohtumist Euroopa Parlamendile aruande. Samuti kohtub Euroopa Ülemkogu eesistuja kord kuus Euroopa Parlamendi presidendi ja fraktsioonide esimeestega ning 2011. aasta veebruaris andis ta nõusoleku vastata parlamendiliikmete kirjalikele küsimustele tema poliitilise tegevuse kohta. Euroopa Parlament saab aga Euroopa Ülemkogu ka mitteametlikult mõjutada, kuna Euroopa Parlamendi president viib kohal Euroopa Ülemkogu kohtumistel, Euroopa Ülemkogu eel korraldatakse Euroopa poliitiliste rühmituste siseselt parteijuhtide kokkusaamisi ning Euroopa Parlament võtab vastu resolutsioone kohtumistel päevakorras olevate küsimuste, kohtumiste tulemuste ja Euroopa Ülemkogu esitatud ametlike aruannete kohta.

Lissaboni lepinguga lisandus uus liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht, ta teeb Euroopa Ülemkogu nimel välispoliitilisi ettepanekuid ja viib ellu välispoliitikat. Euroopa Ülemkogu eesistuja tagab liidu esindamise välissuhetes ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja volitusi.

C. Volitused

1. Institutsiooniline aspekt

Euroopa Ülemkogu annab ELile „selle arenguks vajaliku tõuke ning määratleb selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid“ (ELi lepingu artikli 15 lõige 1). Euroopa Ülemkogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega ka nõukogu koosseisu ja rotatsiooni korras toimuva eesistumise ajakava üle.

2. Välis- ja julgeolekupoliitika küsimused (5.1.1.) ja (5.1.2)

Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) põhimõtted ja üldsuunised ning võtab vastu otsused ÜVJP rakendamise ühisstrateegiate kohta (ELi lepingu artikkel 26). ELi lepingu artikli 42 lõike 2 kohaselt otsustab Euroopa Ülemkogu ühehäälselt, kas soovitada liikmesriikidel liikuda ELi ühise kaitsepoliitika järkjärgulise kujundamise suunas.

Kui liikmesriik kavatseb liikmesriigi poliitikaga seotud tähtsatel põhjustel olla otsustamise vastu, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada, et küsimus suunatakse ühehäälselt otsuse tegemiseks Euroopa Ülemkogusse (ELi lepingu artikli 31 lõige 2). Samasugust menetlust võib kohaldada juhul, kui liikmesriigid



otsustavad kõnealuses valdkonnas sisse seada tõhustatud koostöö (ELi lepingu artikkel 20).

3. Majanduse juhtimine ja mitmeaastane finantsraamistik (1.4.3.)

Alates 2009. aastast on riigivõlakriis andnud Euroopa Ülemkogule ja euroala tippkohtumistele tähtsa rolli ülemaailmse panganduskriisi tagajärgedega võitlemisel. Mitu liikmesriiki on saanud finantsabi pakette ajutiste kokkulepete alusel, mille on otsustanud riigipead või valitsusjuhid ning hiljem ratifitseerinud liikmesriigid. Tulevikus eraldatakse finantsabi püsivalt toimiva Euroopa stabiilsusmehhanismi kaudu. Liikmesriikide valitsused on komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Keskpanga aktiivsel osalusel koostanud rahvusvahelise lepingu – majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu (mida nimetatakse ka fiskaalkokkuleppeks) –, mis võimaldab rangemalt kontrollida liikmesriikide eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitikat. See tõstatab üha enam küsimusi komisjoni ja parlamendi rolli kohta euroala majanduse juhtimisel.

Euroopa Ülemkogu etendab olulist rolli ka Euroopa poolaasta puhul. Kevadkohtumistel annab ta välja poliitikasuunised makromajanduse, fiskaalpoliitika ja struktuurireformide valdkonnas ning majanduskasvu ergutavates poliitikavaldkondades. Juunikuistel kohtumistel kinnitab ta soovitusel, mis tulenevad komisjoni koostatud ja nõukogus arutatud hinnangutest riiklike reformikavade kohta.

Samuti on ta kaasatud läbirääkimistesse mitmeaastase finantsraamistiku üle, kus ta etendab keskset rolli poliitilise kokkuleppe saavutamisel mitmeaastase finantsraamistiku määruse peamistes poliitilistes küsimustes, nagu kulude ülemmäärad, kuluprogrammid ja rahastamine (vahendid).

4. Politsei- ja õigusala koostöö kriminaalasjades (4.2.6) ja (4.2.7)

Nõukogu liikme taotlusel otsustab Euroopa Ülemkogu, kas seada sisse tõhustatud koostöö kõnealuse tegevusalaga seotud valdkonnas (ELi lepingu artikkel 20). Lissaboni lepinguga on kehtestatud mitu uut üleminekuklauslit, mis võimaldavad Euroopa Ülemkogul muuta nõukogu ühehäälsuse nõude häälteenamusega otsustamiseks (1.2.4.).

SAAVUTUSED

Euroopa Ülemkogu on edukalt võtnud vastu ELi üldised tegevussuunad. 27. juunil 2014 lepiti Euroopa Ülemkogus kokku ELi viis peamist tegevusvaldkonda järgmiseks viieks aastaks: 1) töökohad, majanduskasv ja konkurentsivõime; 2) kodanike kaasamine ja kaitsmine; 3) energia- ja kliimapolitiika; 4) vabadus, turvalisus ja õigus ning 5) EL kui tugev ülemaailmne osaleja. Need prioriteedid on esitatud dokumendis „Liidu strateegiline tegevuskava muutuste aegadel“. Seda kasutatakse Euroopa Ülemkogu töö kavandamiseks ja teiste ELi institutsioonide tööprogrammide alusena.

Euroopa Ülemkogu on aidanud kaasa ka ummikseisude ületamisele ELi otsustamisprotsessis. Sellest hoolimata võivad tema valitsustevaheline koosseis ja otsustamismenetlused üldisemalt piirata Euroopa lõimumise föderaalset suunda. Lissaboni lepinguga tehtud institutsioonilisi muudatusi tuleb veel edaspidi hinnata.



Äramärkimist väärrib asjaolu, et Euroopa Ülemkogu eesistuja annab korrapäraselt aru Euroopa Parlamendile.

A. Välis- ja julgeolekupoliitika

Alates 1990. aastate algusest on välis- ja julgeolekupoliitika olnud Euroopa Ülemkogu tippkohtumiste oluline teema. Kõnealusel valdkonnas on vastu võetud otsuseid järgmistes küsimustes:

- rahvusvaheline julgeolek ja võitlus terrorismiga;
- Euroopa naabruspoliitika ja suhted Venemaaga;
- suhted Vahemere piirkonna riikidega ja Lähis-Idaga.

Helsingi kohtumisel 10.–11. detsembril 1999. aastal otsustas Euroopa Ülemkogu tugevdada ÜVJPD, arendades sõjalist ja mittesõjalist kriisiohjamise suutlikkust.

Brüsseli kohtumisel 12. detsembril 2003. aastal kiitis Euroopa Ülemkogu heaks Euroopa julgeolekustrateegia.

Euroopa Ülemkogu leppis 22.–23. juunil 2016 Brüsselis toimunud kohtumisel kokku, et tuleb algatada alaline struktureeritud koostöö (PESCO) Euroopa julgeoleku ja kaitse tugevdamiseks. PESCO asutati nõukogu 11. detsembri 2017. aasta otsusega. Selles osalevad kõik ELi liikmesriigid, välja arvatud Taani ja Malta.

B. Laienemine (5.5.1)

Euroopa Ülemkogu on seadnud tingimused igaks ELi laienemise vooruks. 1993. aastal Kopenhaagenis kehtestas Euroopa Ülemkogu põhitingimused uueks ühinemislaineks (Kopenhaageni kriteeriumid). Järgnevate aastate kohtumistel täpsustati ühinemiskriteeriume ja eelnevalt nõutavaid institutsioonilisi reforme veelgi.

Euroopa Ülemkogu Kopenhaageni kohtumisel (12.–13. detsembril 2002) otsustati, et 1. mail 2004 ühinevad Euroopa Liiduga Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari. Rumeenia ja Bulgaaria ühinesid liiduga 1. jaanuaril 2007.

Luxembourgis kohtumisel 3. oktoobril 2005 kinnitas nõukogu raamistiku läbirääkimisteks Horvaatia ja Türgiga nende riikide ELiga ühinemise teemal. Horvaatia ühinemisleping allkirjastati 9. detsembril 2011 ning Horvaatia ühines 1. juulil 2013.

C. Institutsiooniline reform

Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumisel (15.–16. oktoobril 1999) kehtestati Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostamise kord (4.1.2). Euroopa Ülemkogu Helsingi kohtumisel (detsembris 1999) kutsuti Nice'i lepingu ettevalmistamiseks kokku valitsustevaheline konverents.

Euroopa Ülemkogu Laekeni kohtumisel (14.–15. detsembril 2001) otsustati kutsuda kokku Euroopa tuleviku konvent, mis koostas läbikukkunud põhiseaduse lepingu (1.1.4). Pärast kaks ja pool aastat kestnud institutsioonilist ummikseisu võeti 21.–22. juunil 2007 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel vastu valitsustevahelise konverentsi üksikasjalik mandaat, mille tulemusena allkirjastati 13. detsembril 2007 Lissaboni leping. Leping jõustus 1. detsembril 2009 (1.1.5). 25. märtsil 2011 võttis



Euroopa Ülemkogu vastu otsuse, millega muudeti artiklit 136 ja rajati teed Euroopa stabiilsusmehhanismi loomiseks.

29. juunil 2018 võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse Euroopa Parlamendi koosseisu kohta, mis võimaldab liikmesriikidel kehtestada vajalikud riigisisesed meetmed Euroopa Parlamendi valimiste korraldamiseks ametiajaks 2019–2024^[1].

23. märtsil 2018 võttis Euroopa Ülemkogu (artikkel 50) EL 27 formaadis kohtudes vastu suunised tulevaste suhete raamistiku kohta Ühendkuningriigiga pärast Brexitit. Suuniste kohaselt soovib EL Ühendkuningriigiga võimalikult tihedaid partnerlussuhteid, mis muu hulgas hõlmaksid kaubandus- ja majanduskoostööd ning julgeolekut ja kaitset.

10. aprillil 2019 võttis Euroopa Ülemkogu (artikkel 50) teadmiseks peaminister Theresa May 5. aprilli 2019. aasta kirja, milles palutakse veel kord pikendada Euroopa Liidu lepingu artikli 50 lõikes 3 osutatud tähtaega. Euroopa Ülemkogu nõustus seda tähtaega väljaastumislepingu ratifitseerimise nimel pikendama 31. oktoobrini 2019.

17. oktoobril 2019 kinnitas EL 27 vormis kohtunud Euroopa Ülemkogu muudetud väljaastumislepingu ja kiitis heaks muudetud poliitilise deklaratsiooni, milles leppisid samal päeval kokku ELi ja Ühendkuningriigi läbirääkijad. Lepingu eesmärk oli võimaldada Ühendkuningriigil Euroopa Liidust korralikult lahkuda.

Ühendkuningriigi taotlusel võttis Euroopa Ülemkogu 29. oktoobril 2019 vastu otsuse pikendada ELi lepingu artikli 50 lõikes 3 osutatud tähtaega kuni 31. jaanuarini 2020, et anda väljaastumislepingu ratifitseerimiseks rohkem aega. Väljaastumisleping jõustus 31. jaanuaril 2020. See tähistab ELi lepingu artiklis 50 sätestatud ajavahemiku lõppu ja kuni 31. detsembrini 2020 kestva üleminekuperioodi algust. Ühendkuningriik ei ole sellest hetkest enam ELi liikmesriik, vaid kolmas riik.

Eeva Pavy
02/2020

[1]Euroopa Ülemkogu 28. juuni 2018. aasta otsus (EL) 2018/937, millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi koosseis (ELT L 165, 2.7.2018, lk 1).

