

Kvalifitseeritud hääleteenamus Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas: poolt- ja vastuargumendid

Lõpparuanne



TARTU ÜLIKOOL

Autorid: Piret Ehin, Birgit Aasa, Maili Vilson, Anna-Lisa Aavik

Uuringu tellis Riigikogu väliskomisjon, teostas Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut.

Autorid tänavad Riigikogu väliskomisjoni ja kõiki intervjueeritud eksperte abi eest uuringu läbiviimisel.

Raportis väljendatud vaated ja arvamused kuuluvad autoritele ja ei esinda tingimata Riigikogu väliskomisjoni, Tartu Ülikooli või uuringu jaoks intervjueeritud ekspertide seisukohti.

Kaanefoto: EL välisasjade nõukogu (arengukoostöö) kohtumine, 19. november 2021 (autoriõigus: Euroopa Liit)

SISUKORD

SISUKORD	3
LÜHENDITE NIMEKIRI	4
LÜHIKOKKUVÕTE	5
1. UURINGU TAUST JA EESMÄRGID	6
2. AJALOOLINE JA POLIITILINE KONTEKST	8
2.1 ÜVJP EESMÄRGID, VAHENDID JA KOHT EL POLIITILISES RAAMISTIKUS	8
2.2 ÜVJP AJALOOLINE KUJUNEMINE	9
2.3 INSTITUTSIOONIDE ROLL ÜVJP-S	10
3. ÕIGUSLIK KONTEKST JA ANALÜÜS	12
3.1 PÄDEVUS ÜVJP VALDKONNAS	12
3.2 OTSUSTUSMEHHANISMID ÜVJP VALDKONNAS	15
4. KHE KASUTUSELEVÕTT: POOLT- JA VASTUARGUMENDID	19
4.1 POOLTARGUMENDID	19
4.2 VASTUARGUMENDID	22
5. LIIKMESRIIKIDE JA EL-I INSTITUTSIOONIDE SEISUKOHAD	25
6. KVALIFITSEERITUD HÄÄLTEENAMUS: EESTI VAADE	28
6.1 OOTUSED EL-I ÜHISELE VÄLISPOLIITIKALE	28
6.2 HINNANG ÜVJP OTSUSTUSPROTSESSI MUUTMISE VAJALIKKUSELE	28
6.3 ARGUMENDID KHE SISSEVIIMISE POOLT	29
6.4 ARGUMENDID KHE SISSEVIIMISE VASTU	30
6.5 MUUD ETTEPANEKUD ÜVJP OTSUSTUSMEHHANISMI KOHTA	32
6.6 ÜVJP VALDKONNAD, KUS KAALUDA KHE RAKENDAMIST	33
7. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED	34
LISA 1. INTERVJUUDE ANDMED	38
UURINGU AUTORITEST	39
VIIDATUD ALLIKAD	40

Lühendite nimekiri

EL, Liit – Euroopa Liit

ELL – Euroopa Liidu Leping

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EPK – Euroopa Poliitiline Koostöö

EÜ – Euroopa Ühendus

KHE – kvalifitseeritud häälteenamus

Komisjon – Euroopa Komisjon

NATO – Põhja-Atlandi lepingu Organisatsioon

Nõukogu – käesoleva analüüsi kontekstis EL välisasjade nõukogu (kuid põhimõtteliselt ka mõni muu ELL artiklis 16 ette nähtud nõukogu)

Parlament – Euroopa Parlament

Ülemkogu – Euroopa Ülemkogu

ÜJKP – ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

ÜVJP – ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Lühikokkuvõte

Käesolev uuring käsitleb kvalifitseeritud häälteenamuse (KHE) võimalikku kasutamist Euroopa Liidu (EL) ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) otsustusprotsessis. Tulenevalt Riigikogu väliskomisjoni püstitatud lähteülesandest on uuringu eesmärk uurida õiguslikust vaatepunktist ühehäälsuse ja KHE kasutamist ÜVJP kontekstis, kaardistada peamised KHE-le ülemineku poolt- ja vastuargumentid ja eri osapoolte seisukohad antud küsimuses ning esitada soovitusi Eesti poliitikakujundajatele. Püstitatud eesmärkide saavutamiseks tuginetakse dokumentide, EL-i aluslepingute, teaduskirjanduse, poliitikaraportite ja ekspertintervjuude kombineeritud analüüsile.

Praegu tehakse ÜVJP valdkonnas otsuseid peamiselt ühehäälsuse alusel. Konsensuse saavutamine on sageli keeruline. Kriitikute sõnul teeb ühehäälsuse nõue EL-i välispoliitika aeglaseks, kohmakaks ja hambutuks. Enamushääletusele üleminekus nähakse võimalust muuta ÜVJP kiiremaks, tõhusamaks ja teravamaks. KHE-le ülemineku küsimus on eriti teravalt päevakorras inimõiguste ja sanktsioonidega seotud otsuste puhul. Vajadus kiire ja tõhusa otsustusmehhanismi järele on kasvanud olukorras, kus EL peab reageerima mitmesugustele kriisidele ning seisab silmitsi tõsiste julgeolekuohtudega.

Õiguslik analüüs näitas, et enamushääletusele üleminek EL-i ühise välis- ja julgeolekupoliitikas on võimalik Liidu aluslepinguid muutmata. KHE-le on võimalik üle minna Ülemkogu ühehäälsuse otsuse põhjal ja nn *passerelle* klausli alusel. Aluslepinguid muutmata ei saa üle minna ühelegi teisele otsustusmehhanismile (nt tugevdatud kvalifitseeritud häälteenamusele või "kõik miinus üks" reeglile). KHE-le saaks *passerelle* klausli alusel üle minna ka valdkondade kaupa. Siiski tuleb tähele panna, et *passerelle* klauslit ei saa kasutada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul.

Peamisteks KHE-le ülemineku pooltargumentideks on otsuste tegemise kiirus ja tõhusus (sh kriisidele reageerimisel), suurem suutlikkus seista vastu kolmandate riikide mõjudele, välispoliitilise halvatuse vältimine, tõuge ühise strateegilise kultuuri arengule ja liidu ühishuvide parem kaitstus. Samuti kõneleb KHE kasuks asjaolu, et KHE töötab hästi teistes EL-i poliitikavaldkondades. Peamisteks vastuargumentideks on ÜVJP otsuste poliitilise kaalu vähenemine ja EL-i ühtsuse mõranemine, EL-i siseste koalitsioonide teke ja osade liikmesriikide võimalik marginaliseerumine, väiksemate liikmesriikide kaasatuse ja mõju vähenemine, küsimuse siseriikliku politiseerumise oht, võimalik põhiseaduste muutmise vajadus ja rahvahääletuste risk.

Uuringu raames viidi läbi intervjuud 11 Eesti ja 4 välisekspertiga. Intervjuudest ilmnes, et Eesti eksperdid suhtuvad KHE-le ülemineku võimalusse pigem toetavalt. Intervjueeritud välisekspertid soovivad toetada valdavalt ühehäälsuse põhimõtte säilimist.

Uuringu autorid soovivad Eesti poliitikakujundajatel kaaluda KHE järk-järgulist sisseviimist ÜVJP-s aluslepingutega ette nähtud võimaluste kaudu ja avada küsimus avalikuks aruteluks.

1. UURINGU TAUST JA EESMÄRGID

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP; ingl *Common Foreign and Security Policy*) on Euroopa Liidus (EL) üks viimaseid poliitikavaldkondi, kus otsuseid võetakse vastu ühehäälsuse alusel. Ühehäälsus tähendab, et otsuseni jõutakse vaid siis, kui ükski liikmesriik ei hääleta otsuse vastu. Asjaolu, et igal riigil on võimalus otsus vetostada, muudab otsustusprotsessi aeglaseks ja kohmakaks. Ühehäälsuse kriitikud väidavad, et sellise otsustusprotsessi tõttu on EL jäänud kõrvaltvaatajaks mitmetele olulistele rahvusvahelistele sündmustele reageerimisel. Olukorras, kus EL seisab silmitsi mitmete kriiside ja julgeolekuohtudega, on vajadus kiire ja tõhusa otsustusmehhanismi järele ÜVJP valdkonnas oluliselt kasvanud.

Võimaliku lahendusena on välja pakutud kvalifitseeritud häälteenamuse (KHE; ingl *qualified majority voting*) laiendamine ÜVJP valdkonda. KHE tähendab, et otsus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletas vähemalt 55% liikmesriikidest (st 15 riiki 27st), kes esindavad vähemalt 65% Euroopa Liidu rahvastikust (Euroopa Liidu Lepingu (ELL) artikkel 16(4)). Otsuse blokeerimiseks piisab, kui vastu hääletavad neli liikmesriiki, kes esindavad enam kui 35% Liidu rahvastikust. KHE on tänapäeval kõige levinum hääletusmeetod Nõukogus. Seda kasutatakse seadusandlikus tavamenetluses, mille alusel võetakse vastu umbes 80% kõikidest Liidu seadustest.

Küsimus KHE võimalikust laiendamisest ÜVJP valdkonda on õhus olnud aastaid, kuid on just viimastel aastatel käivitanud elavaid arutelusid nii poliitilisel tasandil kui ka teadlaste ja poliitikaanalüütikute hulgas. Üleskutseid KHE kasutuselevõtuks on kostnud kõrgeimalt poliitiliselt tasandilt. 2017. aastal tegi Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker oma kõnes Euroopa Parlamendile ettepaneku kaaluda KHE võimalikku rakendamist ÜVJP kontekstis.¹ 2018. aastal avaldasid sellele toetust Saksamaa ja Prantsusmaa riigipead nn Mesebergi deklaratsiooniga.² Selle tulemusel esitas Komisjon ettepaneku ÜVJP tõhusamaks muutmiseks, mis rõhutab, et kuigi KHE kasutuselevõtt ei lahenda kõiki ÜVJP probleeme, oleks see oluliseks sammuks teel konkreetsema ja efektiivsema EL-i välispoliitika poole.³ Komisjoni president Ursula von der Leyen on teinud KHE võimaliku rakendamise uurimisülesandeks välisasjade kõrgele esindajale Josep Borrellile⁴ ning on kutsunud üles kasutama KHE-d vähemalt sanktsioonide ja inimõigustega seotud valdkondades.⁵

Liikmesriikide seisukohad KHE kasutuselevõtu küsimuses on mitmekesised, lahknevad ja osaliselt ka ajas muutuvad. Eesti on seni toetanud ühehäälsuse nõude säilitamist ÜVJP otsuste tegemisel.

¹ Juncker, Jean-Claude. 2017. "Olukorrast Euroopa Liidus", 13. september.

² Elysee. 2018. "Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity", 19. juuni.

³ Euroopa Komisjon. 2018. "A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy", 12. september.

⁴ von der Leyen, Ursula. 2019. "Mission Letter: Josep Borrell", 1. detsember.

⁵ von der Leyen, Ursula. 2020. "Olukorrast Euroopa Liidus", 16. september.

Tulenevalt Riigikogu väliskomisjoni püstitatud lähteülesandest on uuringu eesmärgid määratletud järgmiselt:

1. anda lühiülevaade ÜVJP ajaloolisest kujunemisest, tänapäevasest toimimisest ja ÜVJP otsustusmehhanismidest;
2. analüüsida õiguslikust vaatepunktist ühehäälsuse ja KHE kasutamist ÜVJP kontekstis;
3. kaardistada KHE kasutamise poolt- ja vastuargumendid;
4. kaardistada EL institutsioonide ja liikmesriikide seisukohad ÜVJP otsustusmehhanismide võimaliku muutmise küsimuses;
5. hinnata KHE rakendamist lähtuvalt Eesti huvidest ja seisukohtadest;
6. esitada analüüsist tulenevad poliitikasoovitused Eesti poliitikakujundajatele.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks viisime läbi uuringu, mis kombineerib mitmeid erinevaid meetodeid, sh kvalitatiivset dokumendianalüüsi, teaduskirjanduse ja poliitikaraportite teisest analüüsi, õigusteaduslikku meetodit ja ekspertintervjuude sisuanalüüsi. Allikatena kasutatakse erinevaid avalikke dokumente (EL-i lepingud, Nõukogu ja Ülemkogu järeldused, Euroopa Komisjoni ettepanekud, EL-i ja liikmesriikide välispoliitika dokumendid, olulisemad välispoliitilised avaldused, akadeemilised analüüsid, poliitikaraportid) ning 15 ekspertintervjuu käigus kogutud teavet, hinnanguid ja seisukohti. Intervjueeriti 11 Eesti ja 4 väliseksperti, kelle seas oli nii ametnikke, diplomaate kui ka poliitikaanalüütikuid.

Uuringu lõppraport koosneb seitsmest siosast. Esimene peatükk selgitab uuringu tausta ja sõnastab eesmärgid. Järgmine peatükk annab ülevaate ÜVJP ajaloolisest kujunemisest ja tänapäevasest toimimisest, sh institutsioonide rollidest ja otsustusmehhanismidest. Kolmas peatükk analüüsib KHE kasutuselevõttu ÜVJP kontekstis õiguslikust vaatepunktist. Neljas peatükk kaardistab peamised poolt- ja vastuargumendid KHE kasutuselevõttuga seoses. Viies peatükk annab ülevaate liikmesriikide ja EL-i institutsioonide seisukohtadest. Kuues peatükk kirjeldab ekspertintervjuudele tuginedes Eesti asjatundjate suhtumist KHE kasutuselevõttu. Seitsmes peatükk sõnastab uuringu peamised järeldused ning esitab valiku poliitikasoovitusi seoses ÜVJP otsustusmehhanismide võimaliku reformiga.

2. AJALOOLINE JA POLIITILINE KONTEKST

Käesolev peatükk annab ülevaate ÜVJP eesmärkidest, ajaloolisest kujunemisest ning peamiste institutsioonide rollidest.

2.1 ÜVJP eesmärgid, vahendid ja koht EL poliitilises raamistikus

ÜVJP loodi Maastrichti lepinguga 1993. aastal ja seda on hilisemate aluslepingutega tugevdatud. ÜVJP eesmärgiks on rahu säilitamine, rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine ning rahvusvahelise koostöö edendamine, tuginedes diplomaatiale ja rahvusvahelistele kokkulepetele.⁶ Samuti on ÜVJP eesmärgiks demokraatia ja õigusriigi põhimõtete arendamine ja tugevdamine, sh inimõiguste ja põhivabaduste austamine.⁷ Kõige laiemas mõttes on ÜVJP eesmärk aidata kaasa sellele, et EL-i suhted maailma oluliste tegijatega põhineksid ühisel huvil ja kasul. ÜVJP-d suunab ka EL-i üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia (*EU Global Strategy*), 2016. aastal vastu võetud EL-i välistegevuse raamdokument, mis rõhutab vajadust tugevama ja sisemiselt ühtsema Euroopa järele, kaitsekoostöö tähtsust, EL-i strateegilise autonoomia olulist ning võimekust reageerida kriisidele ja eriolukordadele.

ÜVJP eksisteerib kõrvuti liikmesriikide välispoliitikatega. Liikmesriigid on kohustatud ÜVJP-d toetama ja hoiduma mis tahes tegevusest, mis võiks olla vastuolus selle eesmärkidega.⁸ ÜVJP on integreeritud EL-i poliitilisse raamistikku, kuid selle toimimispõhimõtted ja otsustusprotsessid erinevad neist, mis on kasutusel teistes poliitikavaldkondades. ÜVJP põhineb peamiselt valitsustevahelistel koostööl ja ühehäälsusel. ÜVJP raames ei võeta vastu seadusi.

ÜVJP on vaid üks osa Euroopa Liidu välissuhetest (*external action*). EL-i välissuhted hõlmavad lisaks ÜVJP-le ka väliskaubanduspoliitikat, arengukoostööd ja humanitaarabi.

ÜVJP lahutamatu ja oluline osa on ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) – EL-i kaitse ja kriisiohjamise raamistik, mis hõlmab ka liikmesriikide kaitsekoostööd. Euroopa kriisiohje eesmärk on tagada rahu, ennetada konflikte ja tugevdada rahvusvahelist julgeolekut. ÜJKP on EL-i sisemiste poliitiliste ja sõjaliste struktuuride alus, mis võimaldab korraldada sõjalisi ja tsiviilmissioone ning operatsioone välismaal. Euroopa kollektiivse sõjalise kaitse eest vastutab NATO, kuhu kuulub enamik (aga mitte kõik) EL riike. EL-il endal ei ole alalist sõjaväge. ÜJKP eesmärkide saavutamiseks kasutatakse nii majanduslikke, poliitilisi ja diplomaatilisi hoobasid kui ka liikmesriikide tsiviil- ja sõjalisi vahendeid.⁹

⁶ Euroopa Liit. "Välis- ja julgeolekupoliitika". https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_et (vaadatud 03.02. 2022)

⁷ *Ibid.*

⁸ German Federal Foreign Office. 2022. "The Common Foreign and Security Policy.", <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/-/228280> (vaadatud 04.02.2022)

⁹ Kaitseministeerium. 2014. "Euroopa julgeoleku ja kaitsepoliitika," 14. märts, <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/euroopa-julgeoleku-ja-kaitsepoliitika> (vaadatud 03.03.2022)

ÜVJP kasutab väga mitmesuguseid poliitikainstrumente. Peamisteks vahenditeks on Nõukogu otsused ja järeldused, EL-i või välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja avaldused, demaršid ning riikidega peetavad poliitilised dialoogid.¹⁰ Rahvusvahelist õigust, inimõigusi, õigusriigi ja demokraatia põhimõtteid rikkuva poliitika mõjutamiseks on EL-il võimalus kehtestada sanktsioone. ÜVJP missioonid ja operatsioonid on mõeldud konfliktide ennetamiseks, lahendamiseks või nende tagajärgede leevendamiseks ning enamasti hõlmavad need desarmeerimisoperatsioone, humanitaar- ja päästeülesannete täitmist, sõjalist nõustamist ja abistamist, rahuvalvet või kriisiohjet.¹¹

2.2 ÜVJP ajalooline kujunemine

Kuigi ühise välispoliitika eesmärgid ja vahendid lisati esmakordselt EL-i aluslepingusse 1993. aastal Maastrichti lepinguga, on erinevaid katseid lisada ühisturule välispoliitiline dimensioon tehtud juba alates 1950. aastatest. 1970. aastal loodi valitsustevahelise koostöö raamistik, mida nimetati Euroopa poliitiliseks koostööks (EPK, ingl *European Political Co-operation*) ja mis võimaldas riikidel ühtlustada seisukohti olulistest rahvusvahelistes küsimustes ja koordineerida välispoliitikat. Algselt kuulusid võrgustikku vaid Euroopa Ühenduse välisministrid, kuid EPK arenes üsna kiiresti laiamahuliseks platvormiks, mida kasutati selleks, et kujundada EÜ liikmesriikide ühiseid seisukohti välispoliitilistes küsimustes, mis mõnel juhul viisid ka kokkulepeteni praktiliste tegevuste osas. EPK jäi peamiseks liikmesriikidevaheliseks välis- ja julgeolekualase koostöö koordineerimise vormiks kuni 1993. aastani, mil jõustus Maastrichti leping. Maastrichti lepinguga loodud nn sambastruktuuris moodustas ÜVJP teise samba, mida iseloomustas valitsustevaheline koostöö ja EL-i riigiüleste institutsioonide (Komisjon, Parlament, Kohus) piiratud volitused.

1997. aastal sõlmitud Amsterdami leping tõi kaasa mitmeid struktuurseid muutusi ÜVJP valdkonnas. Loodi välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht (ingl *High Representative for Common Foreign and Security Policy*), mida hakkas täitma EL-i nõukogu peasekretär. Järgnevad kümme aastat pidas seda ametit Javier Solana. Amsterdami leping muutis liidu julgeolekupoliitika olemuse konkreetsemaks. EL-i kaitsetegevuste hulka arvati nn Petersbergi ülesanded ehk humanitaar- ja päästeülesanded, rahuvalve ja lahingujõudude ülesanded kriisikolletes.¹² Lisaks tõhustati otsustusprotsessi EL-i Ülemkogus, lubades konstruktiivset hääletamisest hoidumist (ingl *constructive abstention*).¹³ Amsterdami lepingu lisaprotokolliga jäi Taani kõrvale liidu julgeoleku- ja kaitsepoliitikast (nn *opt-out*).

¹⁰ Välisministeerium. 2021. "Euroopa Liidu ühtne välis- ja julgeolekupoliitika", 17. detsember, <https://vm.ee/et/euroopa-liidu-uhine-valis-ja-julgeolekupoliitika> (vaadatud 6.02.2022)

¹¹ *Ibid.*

¹² EEAS. 2016. "Shaping of a Common Security and Defence Policy", 8. juuli, <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-en> (vaadatud 04.02.2022)

¹³ Euroopa Parlament. 2021. "Foreign Policy: aims, instruments and achievements", <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements> (vaadatud 05.02.2022)

ÜVJP oli aastatel 2002-2007 EL-i põhiseaduse lepingu ümber toimuvates aruteludes üks keskseid vaidluskohti. Lissaboni lepinguga kaotati EL-i kolmesambaline struktuur, kuid hoiti välispoliitika siiski teistest poliitikavaldkondadest lahus.¹⁴ 2009. aastal jõustunud Lissaboni leping tõi endaga kaasa mitmeid olulisi ÜVJP uuendusi, sh anti EL-ile juriidilise isiku staatus ja formaliseeriti Ülemkogu roll.¹⁵ Lepinguga tugevdati Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikohta ja laiendati selle volitusi. ÜVJP kõrge esindaja ametikoht liideti Euroopa Komisjoni välisasjade voliniku kohaga, tõstes selle ühtlasi Komisjoni asepresidendi staatusesse, ning lisati mitmeid funktsioone, mida varem täitis igal poolaastal vahelduv eesistujariik. See muudatus suurendas oluliselt EL-i välistegevuse- ja julgeolekupoliitika mõju, sidusust ja nähtavust. Esimene Lissaboni lepingu järgne ELi välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja oli Catherine Ashton. Lissaboni lepinguga loodi Euroopa Ülemkogu alalise eesistuja ametikoht ja Euroopa Välisteenistus (ingl *European External Action Service, EEAS*), samuti ajakohastati ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat.¹⁶ Lisaks kinnitas Lissaboni leping ühehäälsuse kasutamist ÜVJP peamise otsustusmehhanismina, kuid jättis avatuks võimaluse minna üle KHE-põhisele otsustamisele, juhul kui Ülemkogu langetab ühehäälselt vastava otsuse.¹⁷ Tänapäev EL-i välis- ja julgeolekupoliitika põhineb Lissaboni lepinguga määratletud õiguslikul alusel, eesmärkidel ja otsustusmehhanismidel.

2.3 Institutsioonide roll ÜVJP-s

Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamise eest vastutab neli peamist institutsiooni: Euroopa Ülemkogu, välisasjade nõukogu, EL välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja Euroopa Välisteenistus. Lisaks mängivad olulist rolli ka Euroopa Komisjon ja Parlament. ÜVJP raames saavad algatusi teha kõik liikmesriigid ja EL-i välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (nii iseseisvalt kui ka Komisjoni palvel). Ülemkogu roll on määrata EL-i välispoliitilised prioriteedid ja strateegilised huvid, mille põhjal võtta vastu välis- ja julgeolekualaseid otsuseid ja meetmeid. Neid otsuseid viivad Liidu tasandil ellu EL-i institutsioonid ja kõrge esindaja, aga ka liikmesriigid, kasutades selleks riiklikke või EL-i ressursse. Juhul kui rahvusvahelised arengud seda nõuavad, võib Ülemkogu president kutsuda kokku Ülemkogu erakorralise kohtumise. Ülemkogu kohtumised on ÜVJP kujundamisel ääretult olulised, sest otsuste tegemine eeldab valitsuste- ja institutsioonidevahelisi läbirääkimisi kõige tundlikumates küsimustes ning Ülemkogu kohtumised annavad otsustele legitiimsuse ja nähtavuse nii liikmesriikides kui ka väljaspool Euroopa Liitu.¹⁸

¹⁴ Euroopa Parlament. 2014. "Fact sheets on the European Union." <https://ycskosovo.eu/wp-content/uploads/2018/11/Fact-sheets-on-the-EU-latest-edition.pdf> (vaadatud 05.02.2022)

¹⁵ European Parliament, „Foreign Policy: aims, instruments and achievements“, op. cit.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Verola, Nicola. 2012. "The new EU foreign policy under the Treaty of Lisbon" in *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World (2nd ed.)*, eds. Federiga Bindi & Irina Angelescu. Washington: Brookings Institution Press, 41–50: 46.

¹⁸ Keukeleire, Stephan & Tom Delreux. 2014. "Chapter 3: The EU's Foreign Policy System: Actors" in *The Foreign Policy of the European Union*. London: Macmillan Education UK, 61-93: 61.

Euroopa välisasjade nõukogu koosneb kõikide EL-i liikmesriikide välis- ja/või kaitseministritest (sõltuvalt nõukogus käsitletavast teemast). Nõukogu peamine ülesanne on välja töötada ja ellu viia ÜVJP-d ning sealjuures tagada EL-i välistegevuse ühtsus, järjepidevus ja tõhusus.¹⁹ Ülemkogu poolt kindlaksmääratud suuniste alusel võib nõukogu võtta kasutusele meetmeid nii sõjaliste kui ka tsiviilkriiside ohjamiseks ning kehtestada sanktsioone.²⁰ Välisasjade nõukogu vastutab kogu EL-i välistegevuse eest, sh väliskaubandus ja arengukoostöö.

EL-i välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja roll ÜVJP küsimustes on osaleda otsustusprotsessis, rakendada otsuseid, esindada EL-i välispoliitikas ja tagada järjepidevus EL-i välissuhetes.²¹ Lisaks juhib kõrge esindaja Euroopa välisteenistuse tööd, mille eesmärk on hallata EL-i diplomaatilisi ja strateegilisi partnerlusi kolmandate riikidega. Välisteenistus teeb koostööd EL-i riikide, ÜRO ja teiste juhtivate osalejate diplomaatiliste teenistustega.²²

Komisjoni ja Parlamendi roll on ÜVJP küsimustes aastatega suurenenud. Vaatamata oma piiratud formaalsele rollile välispoliitiliste otsuste tegemisel, on Parlament toetanud ÜVJP arengut ja püüdnud selle ulatust laiendada. Ülemkogu presidendil on kohustus Parlamenti regulaarselt teavitada ja konsulteerida ÜVJP alaste põhivalikute osas. ÜVJP rahastamist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe kohaselt toimuvad konsultatsiooniprotsessid iga-aastaselt Ülemkogult saadud dokumendi alusel. Parlamendi osalus aitab suurendada ÜVJP demokraatlikku läbipaistvust. Komisjoni roll ÜVJP küsimustes on küll piiratud, st tal pole õigust algatada ettepanekuid või esindada EL-i välispoliitilistes küsimustes, kuid Komisjon korraldab ÜVJP instrumentide rahastust, mis tuleb EL-i ühisest eelarvest.²³ Komisjon osaleb Nõukogu kõrval teatud juhtudel poliitilistes protsessides (nt sanktsioonide rakendamine, arengukoostöö, väliskaubandus), samuti tuginevad Ülemkogu ja Nõukogu sageli Komisjoni ekspertteadmistele konkreetsetes küsimustes.

¹⁹ Euroopa Liidu Nõukogu. 2021. "Välisasjade nõukogu.", <https://www.consilium.europa.eu/et/council-eu/configurations/fac/> (vaadatud 05.02.2022)

²⁰ *Ibid.*

²¹ Keukeleire & Delreux, op. cit., lk 78.

²² Euroopa Liit. 2021. „Euroopa välisteenistus (EEAS)“, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_et (vaadatud 05.02.2022)

²³ Keukeleire & Delreux, op. cit., lk 78.

3. ÕIGUSLIK KONTEKST JA ANALÜÜS

Analüüsi õigusliku osa eesmärgiks on selgitada, kuidas on Euroopa Liidu õiguses kirjeldatud ja põhjendatud ühehäälsuse ja KHE kasutamist, ning näidata, millised on erisused ÜVJP valdkonnas. Eesmärgi saavutamiseks peatub analüüs esmalt (1) pädevuse jaotuse küsimustel, et sellele järgnevalt analüüsida (2) otsustus- ja hääletusmehhanismidega seotud küsimusi ÜVJP valdkonnas.

3.1 Pädevus ÜVJP valdkonnas

Enne ühehäälsuse, KHE ja teiste otsusele jõudmise mehhanismide selgitamist tuleb ülevaatlikkuse mõttes peatuda ka pädevuse küsimusel. ÜVJP valdkonnas on pädevuse jaotus (ja seega ka otsustusmehhanismid) oluliselt erinevad nn tavapärasest Liidu meetodist (ingl *Community method*, uuemates tekstides ka *Union method*²⁴). Tavapärase Liidu meetodi alla käivad:

- 1) sisemise institutsionaalse pädevuse raames Komisjoni keskne roll seadusandlike aktide ettepanekute esitamisel (ELL artikkel 17(2));
- 2) Euroopa Parlamendi kaasatud roll olenevalt menetlusvormi protseduurist (seadusandliku tavamenetluse puhul ETL artikkelid 289(1) ja 294);
- 3) otsuste langetamise mehhanismina Nõukogus KHE (ELL artikkel 16(3));
- 4) Euroopa Kohtu jurisdiktsioon langetatud otsuste ja õigusaktide kontrollil (ELL artikkel 19(1)).

ÜVJP valdkonnas on pea kõigi nende meetodi osade sisu erinev nn tavapärasest Liidu meetodist, sh on erinev otsustajate pädevus, otsustele jõudmise mehhanismid ja ka asjaolu, et Euroopa Kohtul ei ole reeglina jurisdiktsiooni ÜVJP valdkonnas vastu võetud otsuste kohtulikuks kontrolliks.²⁵

Pädevuse jaotumise all tulekski esmalt eristada EL-i sisest institutsionaalset (formaalset) pädevusjaotust ning välist (sisulist, materiaalselt) pädevusjaotust EL-i ja liikmesriikide vahel. Kui neist esimene annab vastuse küsimusele, mis on see organ, kes Liidu tasandil on pädev tegutsema ja otsust vastu võtma, siis viimane vastab sellele eelnevale küsimusele: kas EL-il on üldse pädevust nimetatud küsimuses tegutseda või on vastav pädevus ainult (või samuti ka) liikmesriikidel.

Esmalt välisest pädevusest. Kuigi Lissaboni leping kaotas varasema sammaste süsteemi, kus ÜVJP moodustas omaette samba, jäid ka pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist ÜVJP valdkonnale kehtima teistsugused reeglid kui teistele EL-i pädevuse all olevatele valdkondadele. Üldised ÜVJP pädevusklauslid on ELL artikkel 24(1) ja ETL artikkel 2(4). ELL artikkel 24(1) sätestab asjaomases osas:

²⁴ Vt selles osas ka: Geert De Baere. 2020. "EU External Action" in *European Union Law (3rd ed)*, eds. Catherine Barnard & Steve Peers. London: Oxford University Press, 753.

²⁵ Vt ELL artikkel 24(1).

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes kuuluvad liidu pädevusse kõik välispoliitikavaldkonnad ja kõik liidu julgeolekuga seotud küsimused, kaasa arvatud ühise kaitsepoliitika järkjärguline kujundamine, mis võib viia ühiskaitseni.

ELTL artikkel 2(4) sätestab:

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu sätetele on liidul pädevus määratleda ja rakendada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, sealhulgas kujundada järk-järgult ühist kaitsepoliitikat.

Välise pädevuse küsimuse jaotus on oluline küsimus, kuna see seondub pädevuse andmise põhimõttega (ELL artikkel 5(1) ja (2), ingl *principle of conferral*). Pädevuse andmise põhimõtte tähendab, et EL saab tegutseda üksnes talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Välise pädevuse küsimus omab lisaks mõjule EL-i enda agentsusele rahvusvahelisel areenil ja organisatsioonides mõju ka liikmesriikide põhiseadustele ja riigiõigusele, kuna korrektne pädevuse alus (st õige aluslepingute järgne õiguslik alus) võib võtta siseriiklikelt otsustajatelt (parlament või valitsus) õiguse valdkonnas ise otsustada. Samuti võib väär õiguslik alus (pädevuse alus ELL-s või ELTL-s) viia kohtuvaidluseni²⁶ ja ka sellisel alusel vastuvõetud akti tühistamiseni.²⁷

Kuna pädevuse andmise põhimõtte piirab EL-i pädevust ning liikmesriikidel on õigus otsustada, kuidas ja millised pädevused nad EL-ile annavad, siis polegi EL-il senini ühtset ja selget lähenemist välissuhetele – seda eriti ÜVJP-s. Välissuhete valdkonnas on EL-il kaks erinevat lähenemist:²⁸

- 1) välised sotsiaal-majanduslikud suhted, nagu väliskaubandus ja arengukoostöö, mis langevad nn „tavapärase EL välissuhete“ alla ja mida reguleerib peamiselt ELTL; ja
- 2) nn „tipp-poliitika“ (ingl *high politics* – diplomaatia, julgeoleku- ja kaitsepoliitika), mis langeb peamiselt ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) alla ning mida reguleerib peamiselt ELL.

See jaotus vastab enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist kehtinud sambasüsteemi esimesele ja teisele sambale. EL-i põhimõtteliselt erinev lähenemine neile kahele valdkonnale on jätkunud vaatamata sellele, et ELL-i lisati V jaotis (Üldsätted Liidu välistegevuse kohta ning erisätted ÜVJP kohta) ning ELTL-i viies osa (Liidu välistegevus) ning ka sellele, et ELL artiklite 3(5), 21(1) ja 21(2) kohaselt on EL-i välissuhtlusele seatud ühtsed eesmärgid.

ÜVJP reeglid on detailselt kirjeldatud ELL V jaotises, seejuures on ÜJKP sätted koondatud ELL V jaotise 2. jakku. Üldpõhimõtte kõigi nende (sh nii ELL-s kui ELTL-s sisalduvate) reeglite järgi on, et otsuste tegemine on (jätkuvalt) enam valitsustevaheline ja vähem riigiülene kui muudes EL pädevuses olevates

²⁶ Kuna kuigi Euroopa Kohtul pole üldreeglina jurisdiktsiooni ÜVJP otsuste üle, on tal jurisdiktsiooni institutsionaalsete vaidluste ja otsuste õigusliku aluse (sh pädevuse) üle – vt nt EK 03.12.2019 otsus asjas C-482/17 *Tšehhi Vabariik vs Parlament ja Nõukogu*, EU:C:2019:1035, para 31; EK 23.01.2018 otsus asjas C-267/16 *Buhagiar jt*, EU:C:2018:26, lk 41.

²⁷ Vt nt EK 05.12.2017 otsus asjas C-600/14 *Saksamaa vs Nõukogu*, EU:C:2017:935, para 80; EK 14.06.2016 otsus asjas C-263/14 *Parlament vs Nõukogu*, EU:C:2016:435, para 42.

²⁸ De Baere, op. cit., lk 735.

valdkondades.²⁹ Ülemkogu ja välisasjade nõukogu mängivad otsustusprotsessis peamist rolli; Euroopa Parlamendi ja Komisjoni roll on piiratud ja vähemtähtis. Ka ÜVJP valdkonnas vastuvõetavad otsused ja instrumendid ei vasta tavapärasele EL õigusaktide liigitusele.

Erinevuseks on ka see, et kui tavapäraselt jaguneb EL-i pädevus liikmesriikidega jagatud, täiendavaks ja EL-i ainupädevuseks, siis ÜVJP valdkonnas tehtavate otsuste puhul see liigitus ei kehti. ÜVJP näol ei ole tegemist EL-i ainupädevuse valdkonnaga, kuna seda pole loetletud ELTL artiklis 3. Ka ei ole seda mainitud ELTL artiklis 6 kui valdkonda, kus EL on pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks Euroopa tasandil. See viitaks justkui sellele, et ÜVJP peaks liigituma ELTL artikkel 4 järgi liikmesriikidega jagatud pädevusega valdkonnaks, ometi ei ole seda mainitud ka ELTL artiklis 4(2) sisalduvas mitte-ammendavas loetelus. Küll aga mainib ELTL artikkel 4(4) spetsiifiliselt arengukoostöö ja humanitaarabi valdkonda kui ühte EL-i pädevuses olevat valdkonda, kui see pädevus ei takista liikmesriikidel oma pädevuse teostamist. ÜVJP-d on kirjeldatud kui jagatud pädevuse liigitusse mittesobivat valdkonda, kuna jagatud pädevus eeldaks liikmesriikide otsustusõiguse peatumist juhul, kui EL on oma pädevust teostanud, kuid see läheks vastuollu Lissaboni lepingu juurde ja ÜVJP kohta käivate deklaratsioonide 13 ja 14 sõnastusega.³⁰ Seega on üldist pädevuse laadi ÜVJP puhul keeruline konkretiseerida.

Välise pädevuse osas võib kokkuvõtlikult öelda, et kuigi Lissaboni leping asetab ÜVJP valdkonna EL-i üleüldisesse konstitutsioonilisse raamistikku,³¹ ei toonud sammaste süsteemi kaotamine Lissaboni lepinguga kaasa protseduuride ja reeglite harmoniseerimist. Lissaboni lepingu järgne ÜVJP valdkonna õiguslik raamistik võimaldab jätkuvalt märkimisväärsel hulgal erisusi ja ka reegleid endid ja nende järgimispraktikat on keeruline välja tuua (mh ka seetõttu, et Ülemkogu ja Nõukogu arutelusid ei avalikustata). Seega ei kuulu Lissaboni lepingu järgne ÜVJP raamistik ühegi tavapärase pädevuspõhimõtte alla ja seda on erialakirjanduses kirjeldatud kui täiesti eraldiseisvat ja omanäolist *sui generis* kategooriat.³²

Funktsionaalse, EL-i sisese pädevuse osas on vastuste andmine lihtsam. ÜVJP arengu ja otsuste eest vastutavad EL-is peaaesjalikult Euroopa Ülemkogu ja välisasjade nõukogu. Nii Komisjoni algatav roll kui ka Euroopa Parlamendi kaasatus on märksa väiksemad kui muudes EL õiguse valdkondades ning teistsugused kui tavapärase Liidu meetodi alusel jaotuvad pädevuspiirid. Kuna see pädevuse valdkond on tihedalt seotud hääletamismehhanismidega, analüüsitakse seda põhjalikumalt järgmises alapeatükis, mis keskendub otsuste algatamisele, vastuvõtmisele ja hääletusmehhanismidele.

²⁹ Cremona, Marise. 2021. "External Relations of the European Union: The Constitutional Framework for International Action" in *The Evolution of EU Law*, eds: Paul Craig & Gráinne De Búrca. Oxford University Press; Craig, Paul & De Búrca, Gráinne. 2020. *EU Law: Text, Cases, and Materials (7th ed)*, Oxford University Press, 119.

³⁰ Craig & De Búrca, lk 119.

³¹ Vt selles osas lähemalt: Butler, Graham. 2019. *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*. Hart Publishing.

³² De Baere, op. cit., lk 753.

3.2 Otsustusmehhanismid ÜVJP valdkonnas

Kui eelnevalt kirjeldatud tavapärase Liidu meetodi järgi ei saa Liidu tegevus (sh õigusaktide vastuvõtmine) üldjuhul aset leida ilma Komisjoni initsiatiivita, siis ÜVJP valdkonnas toimub meetmete ettevalmistamine, vastuvõtmine ja kehtestamine peaaesjalikult Nõukogus ja seda toetavates organites. Siiski sätestab ELL artikkel 30(1), et iga liikmesriik, liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja või kõrge esindaja Komisjoni toetusel võib suunata Nõukogule ÜVJP-ga seotud küsimusi ning esitada vastavaid algatusi või ettepanekuid. Olukordades, mis nõuavad kiiret otsustamist, kutsub kõrge esindaja vastavalt ELL artiklile 30(2) kas omal algatusel või liikmesriigi taotlusel 48 tunni või äärmise vajaduse korral ka lühema aja jooksul kokku Nõukogu erakorralise istungi. Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) üheks oluliseks erisuseks on ka see, et Nõukogu ei tegele mitte ainuüksi üldsuuniste seadmise, vaid ka detailsete poliitiliste raamistike väljatöötamisega.³³

Kuigi EL lepingud ei määratle ÜVJP spetsiifilisi pädevusi (vt eelnev alapunkt), defineerivad need siiski instrumendid, mida EL saab kasutusele võtta ÜVJP teostamiseks. Need instrumendid ja meetmed on toodud ELL artiklis 25 ja nendeks on:

- (a) üldsuuniste määratlemine;
- (b) otsuste vastuvõtmine, mis määratlevad
 - i. liidu võetavad meetmed;
 - ii. liidu esitatavad seisukohad;
 - iii. punktides i ja ii osutatud otsuste elluviimise korra; ning
- (c) liikmesriikide süstemaatilise koostöö tugevdamine nende poliitika teostamisel.

ELL artiklid 24(1) ja 31(1) välistavad seejuures otsesõnu seadusandlike aktide vastuvõtmise võimaluse.

Hääletusmehhanismide osas tuleb esmalt taas rõhutada, et ÜVJP küsimustes on ühehäälsus olnud nii Nõukogus kui Ülemkogus otsuste tegemisel reegliks. Nii sätestab ELL artikkel 15(4), et Ülemkogu teeb oma otsused konsensuse alusel, ja ELL artikkel 31(1), et ÜVJP peatüki alusel vastu võetavad otsused teevad Euroopa Ülemkogu ja Nõukogu ühehäälselt, kui ÜVJP peatükis endas ei ole sätestatud teisiti. Nimetatu pöörab ümber nn EL-i KHE meetodi üldreegli ELL artiklis 16(3), mille kohaselt teeb Nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega. Seega on ELL artikkel 31(1) nn ÜVJP ühehäälsuse eriklausliks ELL artikli 16(3) KHE üldklausli suhtes. ÜVJP valdkonnas tehtavad otsused peavad olema tehtud Ülemkogu või Nõukogu ühehääelse otsusega, v.a. kui ELL V jaotise 2. peatükk („Erisätted ÜVJP kohta“) sätestab teisiti.

Enne ÜVJP erisätete juurde tulemist on vajalik peatuda ka ühehäälsusel. Nõukogu ja Ülemkogu ühehäälsus tähendab hääletusel osalevate liikmete ühehäälsust, mille puhul mittehääletav liige võib nn konstruktiivselt mitteosaleda ja jääda seega vaikimisi eriarvamusele. Sel moel saab eriarvamusele jääv liikmesriik loobuda hääletamisel osalemisest, takistamata teistel ühel meelel olevatel liikmesriikidel otsuse tegemist. See võimalus on sätestatud nii ELL artiklis 31(1) kui ELTL artiklis 238(4). ELL artikkel

³³ De Baere, op. cit., lk 753.

31(1) kohaselt võib hääletamisest hoiduv Nõukogu liige põhjendada oma käitumist, tehes avaliku avalduse. Sel juhul ei ole asjaomane liikmesriik kohustatud otsust kohaldama, kuid ta peab siiski aktsepteerima, et otsus seob EL-i. Sellises olukorras peab liikmesriik ELL artiklis 4(3) sisalduva lojaalsuspõhimõtte ning vastastikuse solidaarsuse vaimus hoiduma igasugusest tegevusest, mis võib takistada EL otsusega vastuvõetud tegevust.³⁴ Juhul, kui eriarvamusele jääv liikmesriik seda ei soovi, peab ta igal juhul kasutama oma vetoõigust. Kuid sellisel erisuste tegemise ja loobumise võimaldamisel on ka omad piirid. Nii sätestab ELL artikkel 31(1) viimane lause, et kui sel viisil hääletamisest hoidumist põhjendanud Nõukogu liikmed esindavad vähemalt üht kolmandikku liikmesriikidest, kes moodustavad vähemalt ühe kolmandiku EL-i elanikest, siis otsust vastu ei võeta. Õiguskirjanduses on seda piiranguklauslit põhjendatud vajadusega tagada EL-i tegevuse ühtsus ja mõttekus. Piiranguklausli eesmärk on tagada, et otsusele annab oma toetuse piisav hulk Nõukogu liikmeid, selleks et väita, et EL on tegutsenud – ja seda eriti välispoliitiliste otsuste kontekstis.³⁵

ELL artikkel 31(2) sätestab need olukorrad, kus Nõukogu otsustab KHE-ga ja nendeks on:

- 1) kui ta artikli 22 lõikes 1 osutatud Euroopa Ülemkogu otsuse põhjal, mis käsitleb liidu strateegilisi huve ja eesmärke, võtab vastu liidu meedet või seisukohta määratlevaid otsuseid;
- 2) kui ta võtab vastu liidu meedet või seisukohta määratleva otsuse ettepaneku põhjal, mille liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja on esitanud Euroopa Ülemkogu taotlusel, mis tuleneb Ülemkogu või kõrge esindaja enda algatusest;
- 3) kui ta võtab vastu liidu meedet või seisukohta määratleva otsuse;
- 4) kui ta artikli 33 alusel nimetab eriesindaja.

ELL artikkel 31(2) lisab veel, et kui Nõukogu liige teatab, et ta kavatseb liikmesriigi poliitikaga seotud eluliselt tähtsatel ja esitatud põhjustel olla KHE-ga otsustamise vastu, siis küsimust hääletusele ei panda. See on nn hääletust takistav veto. Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja otsib siis tihedas koostöös asjassepuutuva liikmesriigiga vastuvõetavat lahendust ja kui see ei õnnestu, võib Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega taotleda, et küsimus suunataks ühehäälselt otsuse tegemiseks Euroopa Ülemkogusse.

ELL artikkel 31(3) sätestab nn *passerelle* klausli, mis autoriseerib Euroopa Ülemkogu ühehäälselt võtma vastu otsuse, mis näeb ette, et muudel kui ELL artikkel 31(2) osutatud juhtudel teeb Nõukogu otsuse KHE-ga. Seda on nimetatud ka „väikeseks“ *passerelle*’iks. Õiguskirjanduses viidatud nn „suur“ *passerelle* ELL artiklis 48(7) seevastu täpsustab Ülemkogule antud hääletusreeglite muutmise volituse sisu. ELL artikkel 48(7) sätestab, et kui ELTL-s või ELL V jaotises (ÜVJP kohta) nähakse ette, et Nõukogu teeb teatavas valdkonnas või teataval juhul otsuse ühehäälselt, võib Euroopa Ülemkogu võtta vastu otsuse, millega antakse Nõukogule volitus teha otsuseid selles valdkonnas või sel juhul KHE-ga. Seega saab KHE-le üle minna *passerelle*’i alusel ka järk-järguliselt valdkondade kaupa. Säte täpsustab, et seda lõiku

³⁴ Lojaalsuspriinitsiip toimib mõlemasuunaliselt: ka otsuse vastuvõtnud liikmesriigid peavad austama hääletamisest hoidunud liikmesriigi seisukohta. Vt *ibid*, lk 758.

³⁵ Wessel, Ramses A. 1999. *The European Union’s Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. Holland: Brill Nijhoff, 144; De Baere, op. cit., lk 758.

ei kohaldata sõjalise ega kaitsepoliitilise tähendusega otsuste suhtes. Ka ELL artiklit 31(4) kohaselt ei kohaldata ei KHE erandeid (ELL artikkel 31(2)) ega nn *passerelle* klauslit (ELL artikkel 31(3)) sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste suhtes. Sellise otsuse saab Ülemkogu ELL artikkel 48(7) viimase taande kohaselt teha üksnes ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendilt selle liikmete enamusega antud nõusoleku saamist. Samuti sätestab ELL artikkel 48(7) kolmas taane, et kõigist ELL artikkel 48(7) esimese või teise lõigu alusel tehtud Euroopa Ülemkogu algatustest teavitatakse riikide parlamente. Kui mõne riigi parlament annab kuu kuu jooksul alates asjakohase teatise edastamise kuupäevast teada oma vastuseisust, siis esimeses või teises lõigus osutatud otsust vastu ei võeta. Kui vastuseisu ei väljendata, võib Euroopa Ülemkogu otsuse vastu võtta. Kahe viimase nõudega on *passerelle* klausli kui Ülemkogu ja Nõukogu otsuse tegemise mehhanisme potentsiaalselt väga suurel määral muutva sätte üle seatud tugev seadusandliku võimu – nii liikmesriikide parlamentide kui Euroopa Parlamendi – kontroll.

Oluline on välja tuua, et kuigi ÜVJP valdkonnas otsuste tegemist ja hääletusreegleid reguleerib enamjaolt just ELL ja mitte ELTL, on sellele KHE puhul üks oluline erand: ELTL artikkel 238, mille lõiked 2 ja 3 määratlevad olulised arvestuslikud ja arvutuslikud erisused teatud tüüpi otsuste puhul KHE arvestamiseks võrreldes ELL artiklis 16(4) sisalduva KHE arvestamise üldreegliga. Need erireeglid sätestavad nn tugevdatud KHE arvestamise versiooni ELL artiklis 31(2) juhtudeks, kui Nõukogu ei tee otsust Komisjoni ega välisasjade kõrge esindaja ettepaneku põhjal (st taanded üks, kolm ja neli). See rangem KHE arvestamise versioon on ELTL artikkel 238(2) järgi:

Erandina Euroopa Liidu lepingu artikli 16 lõikest 4, määratletakse kvalifitseeritud häälteenamust alates 1. novembrist 2014 ning kui protokollis üleminekusätete kohta ei sätestatud teisiti, nõukogu liikmete vähemalt 72%-lise häälteenamusena tingimuse, et nad esindavad liikmesriike, mis moodustavad vähemalt 65% liidu elanikest, kui nõukogu ei tee otsust komisjoni ega liidu välisasjade kõrge esindaja ettepaneku põhjal.

Kokkuvõttes on Nõukogul ÜVJP küsimustes otsuste vastuvõtmisel hääletusmehhanismide osas põhimõtteliselt viis menetluslikku võimalust:³⁶

- 1) ühehäälsus, mis on nn vaikumisi reegel ELL artikkel 31(1) järgi;
- 2) KHE ELL artikkel 16(4) juhtudel, mida on kirjeldatud ELL artikkel 31(2) teises taandes (pole võimalik kasutada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul);
- 3) KHE nn tugevdatud versioon ELTL artikkel 238(2) järgi juhtudel, mida on kirjeldatud ELL artikkel 31(2) esimeses, kolmandas ja neljandas taandes (pole võimalik kasutada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul);
- 4) KHE juhul, kui Euroopa Ülemkogu seda Euroopa Parlamendi nõusolekul ja liikmesriikide parlamentide vastuseisu puudumisel ühehäälselt otsustab (pole võimalik kasutada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul);
- 5) lihthäälteenus protseduurilistes küsimustes ELL artikkel 31(5) järgi.

³⁶ Vt vastavat liigitust (aga ilma *passerelle* klauslita kui hääletusmehhanismi eriliigita) ka: De Baere, op. cit., lk 759.

Lisaks ülalkirjeldatud nn ÜVJP tipp-poliitika (*high politics*) protseduuridele ja menetlusreeglitele tuleb teatud valdkondades ja olukordades arvestada ka ELTL-i sätetega. Need võivad teatud juhtudel ühtida ja/või koos- või eraldiseisvalt toimida koos ELL ÜVJP sätetega. Nii näiteks on sanktsioonide jaoks ELTL IV jaotise artiklis 215 toodud eraldiseisev mehhanism. ELTL artikkel 215(1) sätestab, et kui vastavalt ELL V jaotise 2. peatükile vastu võetud otsus näeb ette majandus- ja rahandussuhete osalise või täieliku katkestamise või piiramise ühe või mitme kolmanda riigiga (nn majandussanktsioonid), võtab Nõukogu liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja Komisjoni ühise ettepaneku põhjal KHE-ga vastu vajalikud meetmed, teavitades sellest Euroopa Parlamenti. ELTL artikkel 215(2) sätestab sama menetluse (ja KHE hääletusmehhanismi) ka piiravate meetmete osas juriidiliste või füüsiliste isikute ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes.

Inimõiguste ja tsiviilmissioonide puhul täpsete menetlusreeglite välja toomine on keerulisem, kuna inimõigusklausleid võivad sisaldada või inimõigusi puudutada mitmesugused liidu õigusaktid, meetmed või otsused. Näiteks on inimõigusklauslid väliskaubanduslepetes, mis sõlmitakse vastavalt ELTL V osa II jaotisele ja selle artiklile 207 (mille lõige 4 näeb teatud juhtudel ette KHE ja teatud juhtudel ühehäälsuse). Samuti võivad inimõigusi puudutada mitmed arengukoostöö või humanitaarabi meetmed, mida reguleerivad ELTL artiklid 208-211 ja 214.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi ühehäälsus on ÜVJP valdkonnas Ülemkogus ja Nõukogus üldreeglik ja seniseks institutsionaalseks praktikaks, on võimalik Ülemkogu ühehäälsuse otsuse põhjal ja nn *passerelle* klausli alusel üle minna KHE otsustusmehhanismile ilma aluslepinguid muutmata. Üle saab minna ainult KHE-le ja mitte mingile muule otsustusmehhanismile (nt tugevdatud KHE-le või "kõik miinus üks" variandile) – mingi muu otsustusmehhanismi sisseviimiseks tuleks aluslepinguid muuta. KHE-le saaks *passerelle* klausli alusel üle minna ka valdkondade kaupa. Siiski tuleb tähele panna, et *passerelle* klauslit ei saa kasutada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul.

4. KHE KASUTUSELEVÕTT: POOLT- JA VASTUARGUMENDID

Käesolev peatükk annab ülevaate peamistest poolt- ja vastuargumentidest kvalifitseeritud hääleteenamuse võimaliku kasutuselevõtu kontekstis. Argumentide kaardistamine põhineb teaduskirjandusel ning poliitkaraportitel. Et esitatud väited ei jääks abstraktseks, esitab peatükk näiteid hiljutistest ÜVJP otsustusprotsessidest, mis osundavad ühehäälsuse kitsaskohtadele.

4.1 Pooltargumendid

ÜVJP otsustusprotsessis ühehäälsuse kasutamise peamine kriitika seisneb Ülemkogu ja Nõukogu võimetuses kiiresti reageerida rahvusvahelistele sündmustele. Kahekümne seitsme liikmesriigi lahkarvamused ja vähene koostöövalmidus võivad takistada ühehäälsuse saavutamist ja halvata liidu tegutsemise. Lahkarvamused võivad tuleneda erinevast lähenemisest probleemile, vastuolulistest riiklikest huvidest või sellest, et mõni liikmesriik tegutseb väliste tegutsejate käsul või surve all.³⁷ Eelöeldust tuleneb mitmeid pooltargumente KHE rakendamiseks.

Kiiremad otsused ja tõhusam tegutsemine ÜVJP küsimustes. KHE pooldajad väidavad, et ühehäälsuse põhimõttest loobumine võimaldaks EL-il saada kiiremaks, nõtkemaks ja tugevamaks rahvusvaheliseks tegutsejaks. KHE kasutuselevõtt tagaks, et üksikutel riikidel pole võimalik liidu välispoliitilisi avaldusi ja otsuseid vetostada ega lahjendada.³⁸ Viimastel aastatel on korduvalt ette tulnud olukordi, kus ühe liikmesriigi otsuse tulemusel on EL-i välispoliitilised otsused või deklaratsioonid viibinud või blokeeritud. Kiirus on rahvusvahelistele kriisidele reageerimisel ääretult oluline ja tagab EL-i välispoliitilise võimekuse ning efektiivsuse. KHE kasutuselevõtt vähendaks läbirääkimistele kuluvat aega ja muudaks otsustusprotsessi oluliselt kiiremaks.

Ühehäälsuse valud ja vaevad: Näide 1

2020. aasta sügisel püüdis Euroopa Liit kehtestada sanktsioone Valgevene kõrgete ametnike vastu reaktsioonina võltsitud valimistele, mille tulemusel kinnitati Aljaksandr Lukašenka kuuendaks ametiajaks presidendiks, ning rahumeelsete meelevaldajate vastu kasutatud räigele vägivaldale. Küpros vetostas Valgevene-vastased sanktsioonid, nõudes, et Euroopa Liit kehtestaks tugevamad sanktsioonid Türgi vastu, kes oli alustanud nafta ja gaasi uurimis- ja puurimistöodega vaidlusalustes Küprose rannikuvetes. Mitmete liikmesriikide juhid väljendasid avalikult oma pettumust ja pahameelt Küprose veto üle. Läti välisminister Edgars Rinkevics tviitis, et EL-i suutmatust inimõiguste rikkumisi sanktsioneerida „saadab vale signaali valgevenelastele, meie

³⁷ Schuette, Leonard. 2019. „Should the EU make foreign policy decision by majority voting?” Centre for European Reform, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_qmv_15.5.19_1.pdf, 1-12: 1.

³⁸ Nováky, Niklas. 2021. „Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make it So” Wilfried Martens Centre for European Studies, 1-26, 7.

ühiskondadele ja kogu maailmale.³⁹ Teised EL-i riigid ei suutnud Küprost veenda rohkem kui viie nädala jooksul peale seda, kui liikmesriikide välisministrid olid leppinud kokku poliitilises otsuses Valgevenet sanktsioneerida. Ülemkogu juhi Charles Micheli visiit Küprosele ei toonud lahendust. 1. oktoobril 2020 leppisid EL-i liikmesriigid kokku tugevas toetusavalduses nii Küprosele kui Kreekale seoses Türgi energiauuringutega vaidlusalustes vetes ning hoiatasid Türgit tagajärgede eest, kui riik jätkab merealuse puurimistöega. Alles seejärel oli Küpros nõus toetama Valgevene-vastaseid sanktsioone. Küprose 'lehmakauplemise' tulemusena kulus sanktsioonide kehtestamiseks poolteist kuud, hoolimata sellest, et kõik 27 liikmesriiki olid Valgevene presidendivalimiste võltsimise hukka mõistnud.

Suurem suutlikkus seista vastu kolmandate riikide mõjule. Ühehäälsuse printsiip võimaldab mõjukatel kolmandatel riikidel, kellel on teatud liikmesriikidega tihedad majanduslikud ja poliitilised sidemed, õõnestada EL-i välispoliitika toimimist seeläbi, et nad mõjutavad liikmesriike vetostama või nõrgestama ÜVJP ettepanekuid.⁴⁰ KHE rakendamine vähendaks kolmandate riikide mõju EL-i välispoliitikas, sest see võtaks üksikult liikmesriigilt võimaluse blokeerida ÜVJP otsuseid. KHE kasutamise korral oleks kolmandatel osapooltel keeruline takistada EL-i tegevust kriisikoldes. Seega suurendaks KHE rakendamine EL-i otsustusmehhanismide autonoomsust ja liidu kui rahvusvahelise osaleja suveräänsust.⁴¹

Halvatuse vältimine: ÜVJP tulemuslikkus ei sõltu üksikute liikmesriikide suvast. KHE rakendamine võimaldaks liikmesriikidel võtta vastu otsuseid küsimustes, kus kõikide liikmesriikide seisukohad ei pruugi ühtida või kus mõned liikmesriigid hääletavad lähtuvalt muudest huvidest või strateegilistest kaalutlustest. KHE rakendamise korral ei taanduks EL-i välispoliitika enam liikmesriikide madalaimale ühisosale.

Ühehäälsuse valud ja vaevad: Näide 2

Aprillis 2021 blokeeris Ungari EL-i avalduse, milles süüdistatakse Pekingit demokraatia mahasurumises Hong Kongis. Avalduse ajendiks oli uus julgeolekuseadus, mis näeb ette äärmiselt karmid karistused valitsusevastastest meelevaldustest osavõtjatele. Ungari on üks suurimaid Hiina investeringute saajaid EL-is. Peale Ungari vetot kirjutati EL-i avaldus lahjemaks ja nõrgemaks, kuid sellest hoolimata ei õnnestunud küsimust Ungari toetuse puudumise tõttu maikuisse välisministrite kohtumise päevakorda panna. Saksamaa välisminister Heiko Maas nimetas Ungari käitumist „täiesti mõistetamatuks,“ rõhutades, kui oluline on, et EL räägiks Hiinaga „ühel häälel.“⁴² Ungari peaminister Viktor Orbán seevastu kõneles peale avalduse vetostamist Hiina presidendi Xi Jinpingiga, kes Hiina välisministeeriumi sõnutsi kinnitas Orbanile, et hindab kõrgelt Budapesti pühendumust Hiina-sõbralikule poliitikale.⁴³

³⁹ Deutsche Welle. 2020. "Cyprus blocks EU sanctions against Belarus", 21. september, <https://www.dw.com/en/cyprus-blocks-eu-sanctions-against-belarus/a-55001174> (vaadatud 14.05.2022)

⁴⁰ Nováky, op. cit., lk 14.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Von der der Burchard, Hans & Jacopo Barigazzi. 2021. "Germany slams Hungary for blocking EU criticism of China on Hong Kong", <https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-slams-hungary-for-blocking-hong-kong-conclusions/> (vaadatud 10.05.2022)

⁴³ *Ibid.*

Tõuge ühise strateegilise kultuuri arengule ja liidu ühishuvide parem kaitstus. Kui ühehäälsus kaitseb erihuve, siis kvalifitseeritud häälteenamus töötab liidu kui terviku huvides.⁴⁴ KHE kasutuselevõtt ÜVJP küsimustes annaks tõuke ühise strateegilise kultuuri arenemisele, mida on viimastel aastatel õõnestanud mitmed tegurid, sealhulgas rändekriis, erimeelsused õigusriigi küsimustes ning pinged lõuna- ja idapoolsete liikmesriikide prioriteetide vahel.⁴⁵ Ühine strateegiline kultuur tähendab jagatud arusaama ohtudest ning liikmesriikide vahelist solidaarsust ning liidu strateegilist autonoomsust. Ühine strateegiline kultuur on tõhusa välispoliitilise toimimise eeldus. Suurvõimude rivaliteedi kontekstis on liikmesriikidel eraldi võetuna oma huvide kaitsmine raskendatud ja üksinda tegutsevad riigid riskivad rahvusvahelise marginaliseerumisega.⁴⁶ Seega arvatakse, et KHE kasutuselevõtt sunniks liikmesriike välispoliitilistele väljakutsetele vastamisel lähtuma senisest rohkem liidu ühishuvidest.

Kvalifitseeritud häälteenamus töötab teistes EL-i poliitikavaldkondades. KHE alusel võetakse vastu umbes 80% kõikidest EL-i seadustest.⁴⁷ KHE on tõestanud oma tõhusust erinevates poliitikavaldkondades, sh kaubandus, arengukoostöö, keskkonnapoliitika, rände- ja pagulaspoliitika⁴⁸ ning õigusala ja politseikoostöö ning välispiiride haldamine.⁴⁹ Loetletud valdkonnad ei ole tingimata vähem tundlikud kui välis- ja julgeolekupoliitikaküsimused. Seega näitab EL-i praktika, et liikmesriigid suudavad siduvaid otsuseid langetada ka ühehäälsust kasutamata, jäädes ühtlasi kindlaks oma põhimõtetele ja riikide suveräänsusele.

Euroopa ühist välispoliitikat ei määrata väljaspool Euroopa Liidu raamistikku. Jätkuv ühehäälsuse otsustusmehhanismi kasutamine ÜVJP küsimustes võib viia olukorrani, kus EL ei suuda reageerida rahvusvahelistele kriisidele ja väljakutsetele ühtse tervikuna, mille tulemusel määratakse Euroopa välispoliitiline kurss väljaspool Euroopa Liidu raamistikku alternatiivsete koostöövormide abil, mis võivad olla suurriikide poolt domineeritud (nt nn E3, kuhu kuuluvad Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia).⁵⁰ Seega aitaks KHE rakendamine tagada väiksemate liikmesriikide jätkuva kaasaraäkimise Euroopa ühise välispoliitika kujundamisel.⁵¹

Ühehäälsuse valud ja vaevad: Näide 3

2022. aasta talvel ja kevadel võttis Euroopa Liit vastu mitu sanktsioonidepaketti seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse. Kuigi paljud vaatlejad pidasid liikmesriikide suutlikkust ulatuslikes sanktsioonides kiiresti kokku leppida märkimisväärseks saavutuseks (arvestades pikaajalisi erimeelsusi Liidu Venemaa-poliitikas), kaasnesid iga paketi uudised liikmesriikide vahelistest vastuoludest ning keerulistest läbirääkimistest. Lääneriikide suutmatust heita Venemaa panku

⁴⁴ Duff, Andrew. 2021. „Vote versus veto: the case for more Council democracy“, 14. juuni, <https://www.friendsofeurope.org/insights/vote-versus-veto-the-case-for-more-council-democracy/> (vaadatud 11.05.2022).

⁴⁵ Nováky, op. cit., lk 14.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Nováky, op. cit., lk 15.

⁴⁸ Schuette, op. cit., lk 4.

⁴⁹ Nováky, op. cit., lk 15.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Nováky, op. cit., lk 14.

välja rahvusvahelisest maksetesüsteemist SWIFT põhjustas Ukraina toetajate ridades suurt meelepaha. Venemaa SWIFT süsteemist eemaldamist ei toetanud algselt Saksamaa, Küpros ja Itaalia. Põhiliste argumentidena toodi välja, et suhetes Venemaaga on vaja säilitada mõjuhoovad ja võimalused dialoogiks. Itaalia ja Prantsusmaa ärihuvide tõttu ei laienenud kaubanduspiirangud esialgu luksuskaupadele. Läbirääkimised EL-i kuuenda sanktsioonidepaketi üle, mis nägi ette Venemaa naftast loobumise kuue kuu jooksul, venisid pikaks. Slovakkiale, Ungarile ja Tšehhi Vabariigile anti pikendust Vene energiakandjatest loobumisel. Sellest hoolimata jätkas Ungari sanktsioonidepaketi blokeerimist. Peaminister Viktor Orbaniga Budapesti kohtuma lennanud Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen naasis visiidilt tühjade kätega. Võimaliku lahendusena nähti Ungari 'kinnimaksmist', kuid käesoleva raporti valmimise ajaks oli muutunud realseks ka võimalus, et Ungari vastuseisu tõttu tuleb Venemaa naftast loobumise plaan kuuendast sanktsioonidepaketist siiski välja lõigata.⁵² Sanktsioonide takerdumine näitab, kui keeruline on EL-il ühehäälsuse tingimustes Venemaa agressioonile vastu astuda, Kremli sõjamasina rahastamisest loobuda ning end energiasõltuvusest vabastada.

4.2 Vastuargumendid

Peamised vastuargumendid KHE rakendamisele tulenevad mõttekäigust, mille kohaselt KHE kasutuselevõtt võib kahjustada liikmesriikide huve ning viia eriarvamusel olevate liikmesriikide marginaliseerumiseni otsustusprotsessis. See omakorda võib kaasa tuua EL-i ühtsuse nõrgenemise ja demokraatliku legitiimsuse vähenemise.

ÜVJP otsuste poliitiline kaal väheneb ja EL ühtsus mõraneb. Ühehäälsuse tingimustes annavad kõik ÜVJP otsused tugeva signaali liikmesriikide ühtsusest, sest probleemküsimumes on saavutatud konsensus ning EL tegutseb ühtse toimijana rahvusvahelisel areenil. KHE rakendamine tooks endaga kaasa otsuste poliitilise mõjujõu vähenemise, sest otsuse kiidab heaks ainult enamuse EL-i liikmesriikidest. See annab vähemusele võimaluse käituda vastupidiselt Nõukogu otsusele. Hoiatav näide, mis küll ei kuulu ÜVJP valdkonda, on Nõukogu 2015. aasta otsus pagulaste ümberpaigutamise kvootide kohta. Liidu ühtsus sai kannatada, sest liikmesriigid, mis hääletasid ümberpaigutamise vastu (Tšehhi Vabariik, Sloveenia, Rumeenia ja Ungari) otsustasid peaaegu täielikult ignoreerida õiguslikult siduvaid otsuseid.⁵³ KHE rakendamisel ÜVJP küsimustes võib tekkida sarnane olukord, kus vaatamata siduvatele otsustele otsustavad liikmesriigid tegutseda EL-i ühise suuna ja seisukoha vastu, mis omakorda vähendab EL-i mõjuvõimu ja ühtsust.

EL-siseste koalitsioonide teke ja osade liikmesriikide marginaliseerumine. Ühehäälsuse saavutamine ÜVJP küsimustes toimub intensiivsete läbirääkimiste tulemustel, mis lähtub konsensusse saavutamise põhimõtetest, sh kõikide liikmesriikide kaasamine läbirääkimisprotsessi ja oma seisukohtade täpne põhjendamine, kui need lähevad vastuollu konsensussega.⁵⁴ Lisaks toimuvad

⁵² Barigazzi, Jacopo, Barbara Moens, & Leonie Kijewski. 2022. "EU considers shelving ban on Russian oil as Hungary block sanctions", 13. mai, <https://www.politico.eu/article/eu-considers-shelving-ban-on-russia-oil-as-hungary-viktor-orban/> (vaadatud 10.05.2022)

⁵³ Pomorska, Karolina & Ramses A. Wessel. 2021. Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem? *European Foreign Affairs Review*, 26(3), 351-358: 354-355.

⁵⁴ Pomorska & Wessel, op. cit., lk 354.

läbirääkimised vetoõiguse taustal, mis tähendab, et liikmesriigid panustavad rohkem omavahelisse dialoogi ja erinevate seisukohtade põhjendamisesse, sest kõik osalejad on pidevalt teadlikud, et igaüks võib protsessi peatada. KHE kasutuselevõtt tähendaks, et kõiki liikmesriike ei ole vaja aruteludesse ja läbirääkimistesse kaasata – eriti juhul, kui on olemas vajalik häälteenamus ÜVJP otsuse kinnitamiseks.⁵⁵ Teatud ÜVJP küsimustes võivad tekkida EL-i sisesed koalitsioonid, kes hääletavad vastavalt eelnevatele kokkulepetele või väliste mõjude ajal. See võib viia mõningate liikmesriikide, näiteks euroskeptiliste riikide (peamiselt Poola, Ungari ja teatud määral Itaalia) marginaliseerumiseni, sest nende arvamust tõrjutakse ÜVJP küsimuste läbirääkimisprotsessides.⁵⁶ Liikmesriikidevaheliste koalitsioonide teke ja marginaliseerumine võivad endaga kaasa tuua teatud riikide vähese osaluse otsustusprotsessis, mis omakorda nõrgendab EL-i demokraatlikku legitiimsust.

Väiksemate liikmesriikide kaasatuse ja mõju vähenemine. Ühehäälsuse kasutamine ÜVJP-s on tänini taganud väiksemate liikmesriikide kaasatuse ja mõju suveräänsustundlikes küsimustes. Väikeriigid on avaldanud muret, et KHE rakendamisel võivad suuremad liikmesriigid kasutada neid vahendina, et oma tahet ÜVJP küsimustes läbi suruda.⁵⁷ Suurbritannia EL-ist lahkumise tulemusel on suurriikidel, peamiselt Saksamaal, Prantsusmaal, Hispaanial, Itaalia ja Poolal, Nõukogus veelgi suurem hääle ülekaal võrreldes väikeriikidega.⁵⁸ Lisaks on paljudel EL-i kuuluvatel väikeriikidel oma ajaloolised ja geograafilised omapärad, mille tõttu on oma välispoliitilisest autonoomiast loobumine keeruline ja KHE rakendamine vastuvõetamatu. Näiteks toetavad Balti riigid jõulisemat joont Venemaa suhtes ja pooldavad suhete tugevdamist Ameerika Ühendriikidega. Võimalik olukord, kus ÜVJP positsioonid vastanduksid Balti valitsuste välispoliitilisele joonele, kahjustaks Balti riikide välispoliitikat.⁵⁹ Samuti võivad KHE rakendamise tagajärjel sattuda ebasoodsasse olukorda neutraalsed liikmesriigid nagu Lirimaa või Austria – seda juhul, kui võetakse vastu otsus, mis on vastuolus nende neutraalsusega.⁶⁰ Seega võib KHE rakendamisel tekkida olukordi, kus väiksemad liikmesriigid on ÜVJP läbirääkimistel võrreldes suurriikidega ebasoodsas olukorras.

Liikmesriikidel võib olla senisest keerulisem siseriiklikult EL-i välispoliitilisi otsuseid kaitsta ja põhjendada. Kui liikmesriik on pidevalt ÜVJP küsimustes vähemuses, siis võib tekkida siseriiklikult keeruline olukord, kus valitsusele heidetakse ette suutmatust kaitsta rahvuslikke huve Brüsselis. Asjaolu, et mitmetes liikmesriikides on kasvanud toetus populistlikele, äärmuslikele ja euroskeptilistele erakondadele, suurendab säärase stsenaariumi tõenäosust. Näitena võib nimetada madalat toetust EL-i poolt 2014. aastal Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonidele teatud liikmesriikides: Itaalias toetas nimetatud sanktsioone alla kolmandiku ning Hispaanias vähem kui veerand elanikest.⁶¹

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Schuette, op. cit., lk 10.

⁵⁷ Nováky, op. cit., lk 2.

⁵⁸ Schuette, op. cit., lk 10.

⁵⁹ Schuette, op. cit., lk 10.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Simmons, Katie; Stokes, Bruce & Poushter, Jacob. 2015. „NATO public opinion: Wary of Russia, leery of action on Ukraine.“ Pew Research Center Global Attitudes and Trends, 10. juuni, www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/ (vaadatud 06.03.2022)

Võimalik põhiseaduste muutmise vajadus ja rahvahääletuste risk. Üleminek KHE-le ÜVJP otsuste tegemisel võib tekitada põhiseaduse riive või muutmise vajaduse. Riive tekib juhul, kui KHE kasutuselevõtuga antakse ära põhiseaduse järgset suveräänsust ÜVJP valdkonnas otsustada. Põhiseaduse riive küsimus on aktuaalne ka Eesti puhul. Riigikohus on suveräänsuse põhisena määratlenud „otsustusõiguse kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.“⁶² KHE ÜVJP-s kas üldpõhimõttena või konkreetses küsimuses (EL võtab vastu otsuse, millega Eesti ei nõustu) võib seda põhimõtet riivata. Põhiseadusvastasuse tuvastamise korral võib tekkida vajadus põhiseaduse muutmiseks – seda nii Eestis kui ka teistes liikmesriikides. Osades liikmesriikides võib tulenevalt nende põhiseaduslikust korrast tekkida vajadus ja nõue panna küsimus rahvahääletusele.

⁶² RKÜKo 12.07.2012 3-4-1-6-12, lk 127.

5. LIIKMESRIIKIDE JA EL-I INSTITUTSIOONIDE SEISUKOHAD

Viimase viie aasta jooksul on KHE kasutuselevõtu idee kogunud toetust kõige kõrgemal tasandil. 2017. aastal soovitas Komisjoni president Jean-Claude Juncker uurida, milliste välispoliitiliste otsuste puhul oleks KHE rakendamine mõeldav.⁶³ 2018. aasta juunis avaldasid nn Mesebergi deklaratsiooniga ideele toetust Prantsusmaa president ja Saksamaa kantsler.⁶⁴ Sama aasta septembris esitas Komisjon konkreetse ettepaneku KHE järkjärguliseks laiendamiseks. Ettepanek oli vastus korduvatele juhtumitele, kus üks või mitu liikmesriiki olid liidu ÜVJP-alaseid seisukohavõtte või tegevust blokeerinud, aeglustanud või lahjendanud. 2019. aastal ametisse asunud Komisjoni president Ursula von der Leyen on jätkanud oma eelkäija joont KHE rakendamise küsimuses – ta on teinud välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale Josep Borrellile ülesandeks KHE-le üleminekut edendada.⁶⁵ 2020. aastal, peale seda, kui Küpros oli vetostanud EL sanktsioonide kehtestamise Valgevene võimude vastu, kutsus von der Leyen liikmesriike üles kasutama KHE-l põhinevat otsustamist vähemalt inimõiguste küsimustes ja sanktsioonide rakendamisel. Ka Euroopa Parlamendi seisukoht on olnud läbivalt KHE kasutuselevõttu pooldav. Erinevates resolutsioonides ja aruannetes on Parlament korduvalt väljendanud seisukohta, et KHE kasutamine muudaks ÜVJP tõhusamaks ning on kutsunud Ülemkogu üles kasutama *passerelle*-klauslit KHE-l põhineva otsustamise sisseviimiseks.⁶⁶

Samal ajal on mitmete liikmesriikide diplomaadid arvamisel, et KHE ei lahendaks ÜVJP põhiprobleemi, milleks on liikmesriikide erinevad arusaamad ohtudest, koostööst ja väärtustest, vaid suurendaks riikidevahelisi pingeid ja vähendaks liidu otsuste järjekindlust ja kaalu.⁶⁷ Sarnasel seisukohal on ka Ülemkogu president Charles Michel, kes 2020. aasta septembris väitis, et kuigi ühehäälsuse nõue võib aeglustada või takistada otsuse langetamist, sunnib see liikmesriike omavahel tihedamalt suhtlema, leidmaks ühist seisukohta, mis on jätkuvalt liidu ühtsuse ja tugevuse märgiks.⁶⁸

Tabel 1 annab ülevaate liikmesriikide seisukohtadest küsimuses, mis puudutab KHE-l põhinevale otsustamisele üleminekut *passerelle*-klausli abil. Tabelis esitatud andmed pärinevad uuringust, mis põhineb ekspertintervjuudel, mis viidi liikmesriikide diplomaatidega läbi aastatel 2018-19.⁶⁹

⁶³ Juncker, Jean-Claude. 2017. "Olukorrast Euroopa Liidus", 13. september.

⁶⁴ Elysee. 2018. "Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity", 19. juuni.

⁶⁵ von der Leyen, Ursula. 2019. "Mission letter: Josep Borrell", 1. detsember.

⁶⁶ Euroopa Parlament. 2021. "Resolutsioon ÜVJP rakendamist käsitleva 2020. aasta aruande kohta", 20. jaanuar.

⁶⁷ Maurer, Heidi & Nicholas Wright. 2021. „How much unity do you need? Systemic contestation in EU foreign and security cooperation“ *European Security* 30(3), 385-401: 397.

⁶⁸ Nadibaidze, Anna. 2020. „Will the EU move to Qualified Majority Voting in Foreign Policy?“, 23. oktoober, <https://www.vocaleurope.eu/wp-content/uploads/Will-the-EU-move-to-Qualified-Majority-Voting-in-Foreign-Policy.pdf> (vaadatud 12.02.2022)

⁶⁹ Koenig, Nicola. 2020. Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences. Hertie School Jacques Delors Centre. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/qualified-majority-voting-in-eu-foreign-policy-mapping-preferences>

Tabel 1. Liikmesriikide seisukohad ÜVJP *passerelle*-klausli kasutamise küsimuses

Poolt	Skeptiline/ Seisukoht pole lõplik	Vastu
Belgia	Austria	Eesti
Hispaania	Bulgaaria	Horvaatia
Holland	Iirimaa	Kreeka
Prantsusmaa	Itaalia	Küpros
Rootsi	Luksemburg	Leedu
Saksamaa	Portugal	Läti
Soome	Rumeenia	Malta
	Slovakkia	Poola
	Sloveenia	Tšehhi Vabariik
	Taani	Ungari

Allikas: Koenig, Nicola. 2020. *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences*. Hertie School Jacques Delors Centre.

Värskema pildi liikmesriikide seisukohtadest KHE kasutuselevõtu küsimuses pakub 2021. aasta juunis valminud uuring, mis kaardistas 18 liikmesriigi seisukohti Euroopa Tulevikukonverentsi raames käsitletavate teemade osas, sh võimalik ÜVJP otsustusmehhanismide reform.⁷⁰ Eesti kahjuks ei kuulunud uuritud riikide hulka, küll aga hõlmab uuring meie naaberriike. Uuringu kohaselt on KHE kasutuselevõtt enimtoetatud institutsionaalne reform Tulevikukonverentsi teemade hulgas. Seda toetasid üheksa riiki uuritud 18-st (sh suurriigid Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia, aga ka Holland ja Soome, mille valitsused on pea kõigi teiste väljapakutud institutsionaalsete reformide vastu). Ainult neli riiki (Bulgaaria, Leedu, Poola, Taani) olid otseselt KHE kasutuselevõtu vastu⁷¹. Taani vastuseisu kinnitas intervjuus ka Taani diplomaat, kes rõhutas riigi EL integratsiooni ajaloolisi eripärasid, sh referendumeid erinevates EL-iga seotud küsimustes ja erandit (*opt-out*) kaitsepoliitika valdkonnas. Ülejäänud riikide jaoks polnud küsimus prioriteetne.

Siinkohal on oluline mainida asjaolu, et sama uuringu kohaselt ei poolda enam liikmesriike aluslepingute muutmist. Uuritud 18 riigist kümme – enamik neist Põhja-, Kesk- ja Ida-Euroopa riigid – on sellele mõttele otsustavalt vastu. Aluslepingute muutmist peab soovitavaks vaid kaks liikmesriiki – Austria ja Itaalia. Need tulemused näitavad, kui keeruliseks võib kujuneda aluslepingute muutmine ja lepingumuudatuste ratifitseerimine. Selle tõdemuse valguses tuleks suhtuda väga ettevaatlikult neisse ettepanekutesse ÜVJP otsustusmehhanismide muutmiseks, mis eeldavad aluslepingute muutmist (näiteks tugevdatud KHE või mõne muu otsustusreegli kasutamine kõikide ÜVJP otsuste puhul). Muudatustel, mis on tehtavad kehtivate lepingute raamistikus – sh *passerelle* klauslite aktiveerimine ja üleminek KHE-le Ülemkogu ühehäälese otsuse alusel – on seetõttu paremad võimalused vastuvõetaks

⁷⁰ Ålander, Minna, Nicolai von Ondarza, & Sophia Russack. 2021. "Managed Expectation: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe," European Policy Institutes Network report, 24. juuni, <https://epin.org/epin-publications/> (vaadatud 12.03.2022)

⁷¹ *Ibid.*, lk 3.

osutada, kuigi tuleb möönda, et ka sellisteks sammudel puudub hetkel kõigi liikmesriikide toetus. Samas võivad riikide positsioonid nii *passerelle* klauslite aktiveerimise kui ka aluslepingute muutmise osas tulevikus muutuda, sh valimiste ja valitsuste vahetumise tagajärjel.

24. veebruaril 2022 võimendunud Venemaa agressioonisõda Ukrainas on arutelud ÜVJP otsustusmehhanismide muutmise üle uue hooga lõkkele puhunud. Asjatundjad argumenteerivad, et Euroopa Liidu senine „ilusa ilma“ välispoliitika peab kohanema geopoliitilise konkurentsi ja jõupoliitika karmi reaalsusega – see kohanemine eeldab ÜVJP otsustusprotsesside ja institutsionaalse ehituse muutmist.⁷² Kuigi liikmesriikide reaktsioon Venemaa agressioonile oli oodatust kiirem, üksmeelsem ja tugevam, oli tegu *ad hoc* mobiliseerumisega, mis ei tähenda, et EL oleks uues, ohtudeküllases reaalsuses valmis rasketeks valikuteks ja sihikindlaks tegutsemiseks pikema aja jooksul.⁷³ Kuigi üksmeeles peitub jõud, nagu ühehäälsuse pooldajad armastavad rõhutada, on 27 liikmesriigi konsensusel põhinev välispoliitika ideaal, mille hind on halvenenud julgeolekuolukorras liiga kõrge.⁷⁴ Oluline on märkida, et EL-i tõhusa vastuse Venemaa agressioonile tingis Kremli käitumise erakordne, kõiki rahvusvahelisi norme eirav jõhkros, mis sundis ka Venemaa suhtes sõbralikke EL riikide valitsusi Venemaa käitumist hukka mõistma, ning teisalt USA valitsuse energiline eestvedamine Lääne poliitika koordineerimisel.⁷⁵ Selliste ühendavate, väliste asjaolude puudumisel võinuks Euroopa Liidu reaktsioon sõjale olla märksa mannetum.

⁷² Lehne, Stefan. 2022. “Making EU Foreign Policy Fit for a Geopolitical World”, 14. aprill, <https://carnegieeurope.eu/2022/04/14/making-eu-foreign-policy-fit-for-geopolitical-world-pub-86886> (vaadatud 12.02.2022)

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

6. KVALIFITSEERITUD HÄÄLTEENAMUS: EESTI VAADE

Käesolev peatükk annab ülevaate nii Eesti senisest ametlikust seisukohast kui ka siinsete välispoliitikaasjatundjate arvamustest ja hinnangutest ÜVJP otsustusmehhanismide küsimuses. Analüüs põhineb 2022. a kevadel läbi viidud 11 uurimisintervjuul Eesti poliitikakujundajate ja välispoliitika ekspertidega,⁷⁶ samuti on kasutatud välisministeeriumis 2018. a valminud samateemalist mõttepaberit ja Vabariigi Valitsuses 2019. a kinnitatud seisukohti.

Eesti kehtiv seisukoht KHE küsimuses on valitsuse poolt heaks kiidetud juunis 2019. a. Selle järgi toetatakse EL-i välispoliitikas Eestile olulistes küsimustes ühehäälsusel põhineva otsustusprotsessi jätkumist.

6.1 Ootused EL-i ühisele välispoliitikale

Intervjuud kinnitavad, et Eesti toetab sarnaselt teistele EL-i liikmesriikidele liidu poolt sõnastatud tugeva ühise välispoliitika eesmärki, mille kohaselt peaks EL olema rahvusvahelises suhtluses silmapaistev ja oluline globaalne toimija. Väikeste liikmesriikide, sh Eesti, jaoks on EL oluline riigiülene platvorm, mis võimaldab piiratud ressursside tingimustes maksimeerida välispoliitilist mõjukust, mida kahepoolsetes suhetes samal tasemel saavutada on sama hästi kui võimatu.

Liidu ühise välispoliitika peamine probleem on asjaolu, et tegu on nn vähima ühisnimetaja põhimõtte alusel elluviidava poliitikaga. See tähendab, et rahvusvahelistes (kriisi)olukordades, mis nõuavad kiiret reageerimist, võtab otsusteni jõudmine liiga kaua aega, ning et ühise seisukoha kujundamine eeldab otsuse lihvimist nii, et see ei riiva ühegi liikmesriigi huve. Seetõttu on otsused aeglased ja tihtipeale sisult ebaselged. Ambitsioonikamaid otsuseid ootavate riikide ja kodanike jaoks on EL-i tegevus seega sageli pettumust valmistanud.

Oluline on rõhutada, et ÜVJP puudujäägid on tingitud nii otsustusmehhanismist kui ka muudest põhjustest. Viimaseid ei ole võimalik käesoleva uuringu raames põhjalikult analüüsida, mistõttu piirdume allpool vaid otsustusmehhanisme puudutavate aspektide käsitlemisega.

6.2 Hinnang ÜVJP otsustusprotsessi muutmise vajalikkusele

Uuringus osalenud intervjuueeritavate hinnangul vajab EL-i välispoliitika kujundamise ja elluviimise protsess muutmist. Kuigi uuring keskendus KHE kasutuselevõtu eelistele ja puudustele, tõstasid mitmed intervjuueeritavad küsimuse ühise välispoliitika otsustusprotsessi muutmise laiemalt (sh viisidel, mis väljuvad kehtivate aluslepingute raamidest). See tähendab, et eksperdid nägid ühe

⁷⁶ Ülevaade läbiviidud intervjuudest on toodud lisas 1 lk 38.

tõsiselt võetava lahendusena ühehäälsusest loobumist, kuid ei toetanud tingimata KHE sisseviimist (vt allpool "Muud ettepanekud ÜVJP otsustusmehhanismi kohta").

6.3 Argumendid KHE sisseviimise poolt

Eksperdid tõid esile järgmisi põhjendusi, miks Eestil tuleks KHE kasutuselevõttu kaaluda. Mitmed nimetatud põhjused peegeldavad teemakohases kirjanduses esitatud argumente, millest andis ülevaate neljas peatükk.

Argument	Selgitus
Üks liikmesriik ei saaks ÜVJP-d halvata	Praeguses, ühehäälsuse tingimustes toimivas otsustusprotsessis on tihti otsuse vastu 1-2 liikmesriiki ja sageli on tegu samade riikidega, olenemata kõne all olevast teemast. See tähendab, et mõnedel liikmesriikidel on välja kujunenud praktika blokeerida pidevalt teatud teemasid ja/ või survestada teisi liikmesriike tegema järeleandmisi erinevates, sh ka välispoliitikat mittepuudutavates poliitikavaldkondades vastutasuks ÜVJP otsuse toetamisele. Kuigi läbirääkimised on EL-i otsustusprotsessi normaalne osa, ei saa taolist süstemaatilist käitumist pidada heaks tavaks. Eesti püüdlused on olnud suunatud konsensuse otsimisele, mitte selle lõhkumisele. Teatud liikmesriikide blokeeriv käitumine on muutunud ootuspäraseks, see aga loob läbirääkimistel frustreriva õhkkonna. Liikmesriikide puhul, kes on põhimõtteliselt vastu, pole abi ka veenmistaktikast, kuna otsuseid tehakse pealinnades, mitte läbirääkimistelaua taga.
Paranenud suutlikkus seista vastu kolmandate riikide mõjule	KHE kasutuselevõttust tulenevat kolmandate riikide mõju vähendamist peeti Eesti jaoks oluliseks argumendiks, isegi kui on selge, et EL-il ei õnnestu vabaneda välistest mõjudest.
Liikmesriikide väärtused ja vaated on piisavalt sarnased	Intervjuudes juhiti tähelepanu sellele, et valdava osa liikmesriikide vaated välispoliitilistes küsimustes on muutunud järjest sarnasemaks, mistõttu ei oleks KHE rakendamise puhul iga otsuse vastuvõtmisel oodata suuri vastasseise. Mitmed vastanud leidsid, et kui vaated peaksid muutuma oluliselt erinevamaks, siis on muutunud kas EL ise või Eesti sisepoliitilised reaalsused, mistõttu poleks enam tegu sellise ühendusega, mille liige Eesti sooviks olla.
Liikmesriigid oleksid poliitikakujundamises proaktiivsemad	Kui otsused võetakse vastu KHE-ga, siis osaleb liikmesriik suurema tõenäosusega otsuse kujundamise protsessis algusest peale väga aktiivselt, et saavutada oma seisukohaga kooskõlas olev tulemus. Üldine tava EL-i institutsioonides on kõikide osapoolte kaasamine ja pidev konsensuse otsimine ka seal, kus seda ametlikult vaja pole. Mitu intervjuueeritavat tõstsid esile Eesti aktiivset osalemist EL-i

	otsustusprotsessides ja nentisid, et on keeruline ette kujutada olukorda, kus Eesti jääks mõnes küsimuses üksi. Kui mõni liikmesriik jääb lootma vaid viimasele etapile ehk hääletamisele, ei ole ta teinud eelmistes etappides piisavalt head selgitus- ja veenmistööd.
Liikmesriik ei soovi negatiivse erandina silma paista	Kui konsensust taotlevas otsustusprotsessis ei avalikustata ametlikul tasandil seda, milline liikmesriik otsust ei toeta, siis KHE puhul oleks teada, kuidas iga liikmesriik hääletab. Intervjueeritavad hindasid, et liikmesriikidel oleks keeruline olla avalikult see osapool, kelle tõttu otsust ei sünni. Siiski on ka praegu üksikuid liikmesriike, kes ei karda avalikult eriarvamusele jääda.
KHE toimib teistes poliitikavaldkondades	Intervjueeritavad ei osanud nimetada konkreetseid juhtumeid mõnes teises poliitikavaldkonnas, kus liikmesriikide enamuse seisukoht oleks läinud vastuollu Eesti huvidega. Samas rõhutati, et tundlikus valdkonnas nagu justiits- ja siseküsimused on KHE kasutusel olnud liiga lühikest aega, et selle mõjusid adekvaatselt hinnata (sellesse valdkonda kuulub 2015. a rändekava kui näide KHE-ga võetud otsusest, mis liikmesriike sügavalt lõhestas).
Ressursside kokkuvõtte	KHE kasutuselevõttu toetab ka intervjuudes kõlanud mõttekäik, et kuna kategooriliselt otsuse vastu olevat riiki ei ole võimalik ümber veenda, aitab KHE-l põhinev hääletamine ressursse (aega, energiat) kokku hoida. See argument on eriti oluline väikeriikide piiratud võimekust silmas pidades.
Tuumikriigid ja liitlased toetavad üleminekut KHE-le	Intervjuudes tuli esile, et mitmed liikmesriigid, kelle välispoliitilisi seisukohti ja vaateid Eesti olulisel määral jagab (nt Põhjala riigid), toetavad üleminekut KHE-le. See on üks väheseid küsimusi, kus Eesti seisukoht mõttekaaslaste omast erineb ja Eestil tuleks kaaluda, kui oluline on end ka selles küsimuses tuumiku ja liitlaste hulka paigutada.

6.4 Argumendid KHE sisseviimise vastu

Peamised intervjuudes välja toodud vastuargumendid KHE sisseviimisele on esitatud allpool.

Argument	Selgitus
ÜVJP kui liikmesriikide suveräänsuse „viimane tugipunkt“	Intervjueeritavad hindasid, et KHE vastaste jaoks on arutelu keskmes küsimus liikmesriigi suveräänsusest. Euroopa lõimumise teemalistes aruteludes räägitakse tihti sellest, et liikmesriigid on pidanud EL-iga liitudes osa oma suveräänsusest loovutama. Välis- ja kaitsepoliitika valdkonnas on ühehäälisusnõue olnud liikmesriikide suveräänsuse säilitamise garantii. Suveräänsuse kaitsmise argument on eriti oluline just selliste liikmesriikide jaoks nagu Eesti, kelle ajalooline kogemus ja geopoliitiline asend ei luba iseseisvust ja suveräänsust

		enesestmõistetavaks pidada. Peamine sõnum intervjuudest oli, et arutellu tuleks sisse tuua käsitlus Eesti jaoks eksistentsiaalsetest ohtudest, mida KHE kasutuselevõtt kaasa võiks tuua ja/ või mille eest ühehäälsus Eestit hetkel kaitseb. Teemad, mille puhul enamushääletuse tulemus oleks Eesti jaoks kriitilise tähtsusega, puudutavad EL-i Venemaa-poliitikat, lähinaabrust, transatlantilisi suhteid ja kaitsepoliitikat.
Ühisavaldus omaette väärtus	on	Mitmed intervjuueeritud rõhutasid, et praegu püütakse EL-i välispoliitikas alati leida konsensus ja välditakse hääletamist. Ühisele positsioonile jõudmist peetakse saavutuseks ja usutakse, et see lisab EL-i välispoliitilistele sõnumitele tugevust ja usutavust. Toodi ka välja, et otsuse kiirus ja tõhusus ei kaalu igas olukorras üles liidu ühtset seisukohta.
Väiksemate liikmesriikide vähenemine	mõju	Kui hetkel toimib ÜVJP otsustusprotsess „üks riik, üks hääle“ põhimõttel, siis KHE kasutamise puhul muutuks oluliseks liikmesriigi suurus ja võimekus mobiliseerida teisi oma seisukohta toetama. Suurbritannia EL-ist lahkumine tõstis suuremate liikmesriikide hääle osakaalu EL-i Nõukogu otsustusprotsessis. Samas ei tulnud intervjuudest üheselt välja, kui tõsiseks ohuks väikeriikide mõju vähenemist hinnatakse – rõhutati, et see argument on põhimõtteline, ent samas ei osatud kirjeldada olukorda või nimetada teemat, kus väikeriike/ Eestit oleks otsuste tegemisel kõrvale jäetud. Vastupidi, näitena nimetati, et ka ühehäälsuse tingimustes tegutsevad mõjukad liikmesriigid või ka EL-i institutsioonid mõnikord “üle liikmesriikide peade” (nt Minski kokkulepped või Josep Borrelli Moskva-visiit veebruaris 2021). Ühe võimaliku leevendava meetmena pakuti intervjuudes välja, et suurendada tuleks seni alaesindatud liikmesriikide (valdavalt 2004. a ja hiljem liitunud riigid) ametnike esindatust EL-i institutsioonides – kuigi ametnikud töötaksid EL-i, mitte liikmesriigi huvides, suureneks seeläbi üldine erinevate liikmesriikide rahvuslike huvide mõistmine ja arvessevõtmine.
Ühine kultuur aruteludes	strateegiline sünnib	Intervjuueeritavad rõhutasid, et ühise poliitika väljaarendamisele aitab kõige paremini kaasa omavaheline diskussioon: kõigi seisukohtade ärakuulamine ja läbirääkimine, mida KHE ei pruugi soodustada. Positiivsete näidetena konsensusepõhisest otsustusprotsessist nimetati EL-i Aasia strateegiat (sõnastati ühised seisukohad Aasia suunal) ja strateegilist kompassi (esimest korda leppis EL kokku ühises ohuhinnangus).
EL-i mõranemine	ühtsuse	Intervjuueeritavad avaldasid kahtlust, kas liikmesriigid, kes hääletavad otsuse vastu, on nõus otsust sellegipoolest järgima. Kuigi kogemus teistest poliitikavaldkondadest on seni olnud valdavalt positiivne (v.a rändekriis), võib juhtuda, et otsuse vastu hääletanud liikmesriigid ei nõustu EL-i otsust ellu viima.

KHE politiseerimine siseriiklikes aruteludes	Valdavalt leiti intervjuudes, et sisepoliitiliselt on paljudes riikides, sh Eestis, suur tõenäosus nii KHE kui otsustusmehhanismi, aga ka erinevate selle alusel tehtud välispoliitiliste otsuste politiseerimiseks erakondadevahelises võimuvõitluses. Osaliselt on selle põhjuseks ka see, et avalikkuse teadlikkus EL-i toimimisest on madal, otsustusprotsess keeruline ja läbipaistmatu.
KHE kasutuselevõtt ei lahenda kõiki ÜVJP probleeme	Intervjuudes tuli esile rida küsimusi ja probleeme, mis vajavad lahendamist sõltumata ÜVJP otsustusmehhanismist. Neist peamised on: <ul style="list-style-type: none"> - otsuseni mitte jõudmise taga on liikmesriikide erinevad seisukohad ja strateegilised huvid, mitte otsustusmehhanism; - EL on suur ja bürokratlik süsteem, st otsustusprotsess ei muutu tingimata KHE-ga kiiremaks; - EL-i institutsioonide roll ÜVJP-s vajab ülevaatamist, sh tuleks kaaluda Euroopa Välisteenistusele (EEAS) aktiivsema rolli andmist, kõrge esindaja volituste suurendamist ning EL delegatsioonidele sisuliste funktsioonide andmist; - ÜVJP välispoliitiliste instrumentide vähene ambitsioonikus: EL ei peaks piirduma lihvitud deklaratsioonidega, vaid kasutama mõjusamaid poliitikainstrumente, et olla globaalselt silmapaistvam toimija.

6.5 Muud ettepanekud ÜVJP otsustusmehhanismi kohta

“Kõik liikmesriigid miinus 1” või “kõik liikmesriigid miinus 2.” Mitu intervjuueeritavat tõid välja, et põhimõtteliste vastuhääletajate vastasseisu murdmiseks sobiks lahendus, kus otsuse vastuvõtmiseks piisab, kui poolt hääletavad kõik liikmesriigid peale ühe või kahe. Selline lahendus oleks ühtsem ja tugevam kui KHE või tugevdatud KHE lahendus ja sellega kõrvaldaks mitmed ohud, mis KHE kasutamisel tekiksid. Eesti huvidele sellises lahenduses ohtu ei nähta, sest esiteks on Eesti välispoliitika oma põhiolenumuses väga sarnane enamike teiste liikmesriikidega ja meile olulistes küsimustes jagaksid meie seisukohta ka mitmed teised liikmesriigid (st ei ole tõenäoline, et Eesti jääks teatud otsuste korral üks). Samas tuleb arvestada, et sellise mehhanismi kehtestamine eeldab aluslepingute muutmist - kehtivad lepingud sellist lahendust kasutusele võtta ei võimalda.

Nn hädapiduri kasutamine. Igasuguse otsustusmehhanismi muutmise korral on oluline tagada ÜVJP-s hädapiduri võimalus, mida liikmesriik saaks kasutada hästi põhjendatud juhtudel oma rahvuslike huvide kaitsel. ELL artiklis 31(2) on olemas hädapiduri klausel, mille kohaselt ei esitata küsimust KHE alusel otsustamiseks (valdkondades, kus see on lubatud), juhul kui mõni riik on selle vastu “eluliselt tähtsatel” riikliku poliitikaga seotud põhjustel, mis peavad olema selgelt esitatud. On oluline, et hädapiduri kasutamise võimalus oleks olemas ka siis, kui mõnes ÜVJP valdkonnas minnakse *passerelle*’i abil üle KHE-põhisele otsustamisele.

Konstruktivse hääletamisest hoidumise (*constructive abstention*) laialdasem kasutamine. ÜVJP valdkonnas kehtivate reeglite kohaselt võib liikmesriik hääletamisest hoiduda ja lubada teistel liikmesriikidel seeläbi otsus ühehäälselt vastu võtta, olemata ise kohustatud otsust rakendama. Komisjon on öelnud, et konstruktivne hääletamisest hoidumine on alakasutatud variant ja soovitavad liikmesriikidel seda mehhanismi sagedamini kasutada. Selle lahenduse puudus on aga see, et liikmesriik peab selle variandi ise valima. Seega ei toimi see lahendus liikmesriikide puhul, kelle eesmärk on teatud otsuseid kategooriliselt või strateegiliselt põhjustel blokeerida.

Hiljutise positiivse näitena nimetati neutraalsete riikide (Austria, Iirimaa, Malta) otsust mitte hääletada Ukrainale Euroopa rahutagamisrahastust toetuse andmise küsimuses. See võimaldas ülejäänud liikmesriikidel otsuse siiski vastu võtta.

6.6 ÜVJP valdkonnad, kus kaaluda KHE rakendamist

Nende intervjueritute seisukohad, kes toetasid KHE-le üleminekut, lahknesid selle osas, kas see protsess peaks toimuma samm-sammult või ühekorruga. Üldiselt nimetati vaid valdkondi, mis on varasemates Komisjoni ettepanekutes juba välja toodud: inimõigused, sanktsioonid, tsiviilmissioonid. Hinnangud konkreetsete valdkondade lõikes erinesid.

Inimõigused: Üldiselt leidsid intervjueritavad, et kuna tegu on EL alusväärtustega tihedalt seotud poliitikaga, siis tõsiseltvõetavuse säilitamiseks tuleks EL-il inimõiguste kaitse eest jõuliselt seista. Osad vastanud leidsid, et alusväärtuste puhul tuleks nõuda liikmesriikide konsensust, teised pidasid samas seda valdkonda selliseks, kus võiks KHE-d testida, et empiirilise kogemuse põhjal otsustada, kas KHE kasutamist on võimalik laiendada.

Tsiviilmissioonid: Intervjueritute hinnangul ei ole tõenäoline, et selles valdkonnast esineks erilisi vastasseise liikmesriikide vahel või Eesti rahvuslike huvide riivamist. Seetõttu suhtuti KHE sisseviimisesse selles valdkonnas pigem pooldavalt.

Sanktsioonid: Kuigi ühehäälsuse nõue on EL-i sanktsioonide kehtestamist seni märkimisväärselt raskendanud, suhtus enamik intervjueritavaid sanktsioonide valdkonnas KHE kehtestamise ettevaatlikult – seda põhjusel, et puudub kindlus, kas sanktsioonide vastu hääletanud liikmesriigid oleksid valmis sanktsioone rakendama. Intervjueritud eksperdid rõhutasid, et sanktsioonid on kõige mõjusamad siis, kui neid rakendavad võimalikult paljud riigid. Olukord, kus mõni liikmesriik eirab EL-i poolt kehtestatud sanktsioone või töötab neile vastu, õõnestaks sanktsioonide usutavust ja vähendaks nende mõju. Seetõttu KHE sisseviimist selles valdkonnas pigem ei toetatud.

7. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED

Küsimus, kas Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika otsuste tegemisel tuleks loobuda ühehäälsuse nõudest ja minna üle kvalifitseeritud häälteenamusele, on keeruline ja mitmetahuline. Küsimusele vastuse otsimisel põimuvad põhimõttelised ja praktilised kaalutlused.

KHE senisest ulatuslikum kasutamine ÜVJP otsuste vastuvõtmisel on samm suurema riikideülesuse suunas ja ühtlasi samm eemale mudelist, mille kohaselt Euroopa Liit on või peaks olema suveräänsete riikide liit. Arutelud KHE kasutuselevõtu üle on seetõttu otseselt seotud poliitilise küsimusega „Millist Euroopa Liitu me soovime?“. Valitsustevahelisuse ja riikideülesuse põhimõtete vahelise tasakaalu nihutamises pole midagi enneolematut – seda tasakaalu on aastakümnete jooksul nihutatud korduvalt, valdavalt riikideülesuse suunas. Euroopa integratsiooni ajaloos on tihedama lõimumise katalüsaatoriks sageli olnud erinevad kriisid. On võimalik, et julgeolekukriis, mille vallandas Venemaa agressioon Ukraina vastu, annab tugeva tõuke ÜVJP otsustusmehhanismide reformimisele.

Ühehäälsuse kitsaskohad ÜVJP kujundamisel on ilmsed. Korduvad olukorrad, kus mõni liikmesriik hoiab Euroopa Liidu välispoliitikat pantvangis, et saavutada oma erihuvidest tulenevaid eesmärke, ei võimalda liidul teha tugevat ja tõhusat välispoliitikat ja reageerida adekvaatselt kriisidele. Ühehäälsusest tuleneva välispoliitilise halvatus oht on suurenenud olukorras, kus mõned liikmesriigid (Ungari, Poola) on kaugenenud demokraatia ja õigusriigi põhimõtetest ning süvenenud on vastasseis nimetatud riikide valitsuste ja EL-i institutsioonide vahel.

Eesti huvid seoses võimaliku ÜVJP otsustusmehhanismide reformiga on samuti mitmetahulised. Suveräänne kontroll välis- ja julgeolekupoliitika üle on kahtlemata oluline väärtus. Samas on Eesti väikeriigina eluliselt huvitatud sellest, et Euroopa Liidu välispoliitika oleks toimiv ja tõhus. Ideaal, mille kohaselt EL-i välispoliitika on ühtlasi nii konsensuslik kui ka tugev, ei pruugi olla praktikas alati saavutatav. Küsimus on, kas hind, mida tuleb maksta ühehäälsuse reegli säilitamise eest, on liiga kõrge või mitte.

Kvalifitseeritud häälteenamusele üleminek ÜVJP valdkonnas ei ole sugugi lihtne. Euroopa Liidu aluslepinguid muutmata saab üleminek KHE-le toimuda ainult Ülemkogu ühehäälse otsuse alusel. See tähendab, et KHE-le ülemineku peaksid heaks kiitma kõik 27 liikmesriiki. Piisavat toetust sellisele sammule praegu ei ole. Samas võivad riikide seisukohad aja jooksul muutuda, sh erinevate kriiside või valitsuste vahetumise tagajärjel. Põhimõtteliselt on võimalik, et tulevikus saavutatakse kõikide liikmesriikide toetus KHE-le üleminekuks mingis kindlas (vähem suveräänsustundlikus) ÜVJP valdkonnas. Aluslepinguid muutmata ei ole võimalik KHE-le üle minna sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul.

Aluslepingute muutmine on ülimalt keeruline aastatepikkune protsess ja nii liikmesriikide kui ka EL-i institutsioonide toetus aluslepingute muutmisele on väga madal. Seetõttu tuleks suhtuda väga ettevaatlikult neisse ettepanekutesse ÜVJP otsustusmehhanismide muutmiseks, mis eeldavad aluslepingute muutmist (näiteks tugevdatud KHE või mõne muu otsustusreegli kasutamine ÜVJP valdkonna otsuste puhul).

Võimalike ÜVJP otsustusmehhanismide reformide kaalumisel on oluline silmas pidada ka küsimuse siseriikliku politiseerumise võimalust Eestis või teistes liikmesriikides. Euroskeptilised jõud võivad tõlgendada ühehäälsusest loobumist suveräänsuse äraandmisena ja põhiseadusevastase sammuna. Mõnedes liikmesriikides võib tekkida põhiseaduslikust korrast tulenev vajadus või poliitiline surve rahvahääletuse korraldamiseks antud küsimuses. Selleks, et vähendada küsimuse (üle)politiseerimise ohtu, on avalikus kommunikatsioonis oluline rõhutada, et ühehäälsuselt enamushääletusele üleminek välis- ja julgeolekupoliitiliste otsuste tegemisel saab aluslepingute kohaselt toimuda ainult kõikide liikmesriikide heakskiidul (ning ei ole võimalik sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega otsuste puhul).

Kokkuvõttes avaldavad uuringu autorid ettevaatlikku toetust kvalifitseeritud häälteenamuse senisest ulatuslikumale kasutamisele Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas ning esitavad poliitikakujundajatele järgmised soovitusel:

Algatada laiem arutelu KHE-le ülemineku poolt- ja vastuargumentide üle

- Avada nii ekspertide ringis kui ka laiema avalikkuse osalusel arutelu, mis keskendub KHE kasutuselevõtule Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas, rõhutades muutunud julgeolekuolukorda ja vajadust tugevate ja õigeaegsete välispoliitiliste otsuste järele.
- Jälgida tähelepanelikult EL-i tuumikriikide ning Eesti peamiste liitlaste seisukohtade arengut KHE-le ülemineku küsimuses, sh kriiside ja valimiste mõju riikide seisukohtade kujunemisele. Korraldada arutelusid Eesti peamiste liitlaste, partnerite ja mõttekaaslastega seisukohtade selgitamiseks ja võimalusel ühtlustamiseks.

Toetada KHE kasutuselevõttu vastavalt Eesti huvidele aluslepingutes sätestatud viisil

- Võimaliku KHE-le üleminekul seoses kaaluda eelkõige aluslepingutega lubatud võimalusi otsustusprotsessi muutmiseks – st lepingutes sisalduvate *passerelle* klauslite aktiveerimine, mis eeldab Ülemkogu ühehäälsel otsust KHE rakendamiseks.
- Toetada KHE samm-sammulist laiendamist ÜVJP valdkonda, alustades vähem (suveräänsus)tundlikest valdkondadest. Tulenevalt aluslepingutes ettenähtud võimalustest KHE kasutust laiendada, läheneda otsustusprotsessi muutmisele poliitikavaldkonnapõhiselt ning kujundada Eesti seisukoht iga valdkonna kohta eraldi.
- Toetada KHE-le üleminekut inimõigusi ja ÜJKP tsiviilmissioone puudutavates küsimustes, arvestades Eesti pühendumust EL-i alusväärtustele ja nimetatud valdkondade olulisust kriisidele reageerimisel.
- Täiendavalt analüüsida KHE kasutuselevõtu otstarbekust EL-i sanktsioone puudutavate otsuste tegemisel. Kuigi ühehäälsuse nõue on tõhusate sanktsioonide kehtestamist seni oluliselt

raskendanud, võib üleminek KHE alusel otsustamisele tuua kaasa olukorra, kus sanktsioonide vastu hääletanud liikmesriigid keelduvad sanktsioone rakendamast.

- Kaardistada Eesti jaoks olulised ÜVJP küsimused ja teemavaldkonnad, mille puhul on arvestatav tõenäosus, et liikmesriikide enamuse seisukoht võib erineda Eesti omast. Sellistes valdkondades KHE-le üleminekut mitte toetada.

Mitte toetada neid ÜVJP hääletusmehhanismi muudatusi, mis eeldavad aluslepingute muutmist

- Mitte toetada selliseid ettepanekuid ÜVJP otsustusprotsessi muutmiseks, mis eeldavad aluslepingute avamist muutmiseks, arvestades protsessi keerukust, tulemuste ennustamatust ning enamiku liikmesriikide vastuseisu lepingute muutmisele. Aluslepingute muutmist võiks kaaluda ainult juhul, kui aluslepinguis sätestatud võimalused KHE-le üleminekuks on ammendatud või osutunud ebapiisavaks.
- Mitte toetada ettepanekuid, mille kohaselt ÜVJP valdkonnas tuleks kehtestada tavapärasest KHE-st erinev häälteenamuse arvestamise reegel (nt "kõik liikmesriigid miinus üks" või nn tugevdatud häälteenamus, mis tähendab, et otsus on vastu võetud, kui poolt hääletavad 72% liikmesriikidest, mis esindavad 65% liidu elanikkonnast) – põhjusel, et sellised muudatused ei ole teostatavad kehtivaid aluslepinguid muutmata.

Toetada seniste ÜVJP otsustusprotsessi heade praktikatega jätkamist

- Püüelda jätkuvalt konsensuse ja kaasatuse poole ÜVJP otsuste tegemisel ka juhul, kui (osaline) KHE-le üleminek toimub ja kõikide liikmesriikide nõusolek ei ole enam otsusele jõudmise eeldus. ÜVJP otsustetegemine peaks jääma peamiselt konsensusepõhiseks, enamushääletamine peaks rakenduma juhul, kui konsensus ei ole saavutatav.
- Toetada "konstruktiivse hääletamisest hoidumise" senisest ulatuslikumat kasutamist kehtiva hääletussüsteemi tingimustes. See võimaldab riigil konkreetse ÜVJP otsuse rakendamisest kõrvale jääda, eeldusel, et ta ühisele otsusele vastu ei tööta. Selline praktika vähendab otsuste blokeerimise ohtu.
- Toetada nn 'hädapiduri' mehhanismi (ELL art 31(2)) säilitamist ka KHE võimalikul kasutamisel *passerelle* klausli alusel ÜVJP teistes valdkondades. Hädapiduri mehhanism võimaldab liikmesriigil viia otsustetegemine Euroopa Ülemkogu tasandile (vältides sel moel KHE-l põhinevat otsustamist) "liikmesriigi poliitikaga seotud eluliselt tähtsatel ja esitatud põhjustel."

Arendada seisukohti, mis puudutavad ÜVJP valdkonna reforme laiemalt

- Kuna ainuüksi KHE kasutuselevõtt ei taga ÜVJP tõhusust, võiks Eesti toetada täiendavaid ÜVJP valdkonna reforme, sh suurem selgus poliitikakujundamises osalevate institutsioonide rollide suhtes, Euroopa Välisteenistuse võimestamine, liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja rolli tugevdamine, paralleelstruktuuride kaotamine, protseduuride lihtsustamine.

Kutsuda ellu täiendavaid tegevusi, et KHE-le üleminekut kaaluda ja selgitada

- Kommunikeerida ja põhjendada Eesti poliitiliste institutsioonide seisukohti avalikkusele hoolikalt ja põhjalikult, eriti juhul, kui valitsus või Riigikogu otsustavad KHE-le üleminekut toetada. See on vajalik, vältimaks küsimuse siseriiklikku politiseerumist ning võimalust, et euroskeptilised poliitilised jõud raamistavad KHE-le ülemineku (surma)hoobina suveräänsusele.
- Tellida õiguslik analüüs, mis käsitleb küsimust, kas KHE-le üleminek ÜVJP valdkonnas riivab Eesti põhiseadust.
- Tõsta avalikkuse teadlikkust EL-i toimimisest, sh välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Otsida uusi võimalusi EL-i välispoliitika põhimõtete, eesmärkide, otsuste ja tulemuste kommunikeerimiseks kodanikele. Suurenenud teadlikkus aitab hoida arutelude fookuse sisulistel argumentidel.

Lisa 1. Intervjuude andmed

Olulise empiirilise andmestiku uuringu jaoks moodustasid poolstruktureeritud ekspertintervjuud Eesti ja teiste EL liikmesriikide poliitikakujundajate, diplomaatide ja poliitikaanalüütikutega. Kokku viidi läbi 15 intervjuud, neist 11 Eesti ja 4 rahvusvaheliste ekspertidega. Intervjuud leidsid aset Tallinnas või elektrooniliste sidevahendite (Teams, Zoom, Webex) teel aprillis ja mais 2022.

Intervjueerimisstrateegia lähtus intervjuule kui andmekogumismeetodile seatud tavapäraestest nõuetest. Intervjuu aluseks oli eelnevalt koostatud intervjuukava, ent poolstruktureeritud formaat võimaldas küsida täpsustavaid küsimusi ja muuta küsimuste järjekorda sõltuvalt teemadest, mida konkreetne intervjueeritav tõstatas. Enne intervjuude läbiviimist tutvustati intervjueeritavale uuringu eesmärgi ja sisu, intervjueeritava õigusi (sh intervjuu andmise katkestamine igal ajal, soovi korral vastuste konfidentsiaalsuse tagamine) ja lepiti kokku intervjuu läbiviimise tingimused, sh võeti intervjuus osaleja nõusolek ja küsiti luba intervjuu salvestamiseks või märkmete tegemiseks. Intervjuusalvestisi ja -märkmeid ei ole jagatud kolmandate isikutega ning need hävitatakse pärast uuringu valmimist.

Uuringus osalesid järgmised eksperdid:

1. Kristi Raik, RKK Eesti Välispoliitika Instituudi direktor, 13.04.2022.
2. Celia Kuningas-Saagpakk, EV Presidendi välisnõunik, 18.04.2022.
3. Liis Lipre-Järma, EV Peaministri välisnõunik, 19.04.2022.
4. Aivo Orav, Eesti suursaadik Euroopa Liidu juures, 19.04.2022.
5. Julika Luts, COREPER II nõunik Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures, 19.04.2022.
6. Klen Jäärats, Riigikantselei Euroopa Liidu asjade direktor, 20.04.2022.
7. Marko Mihkelson, Riigikogu väliskomisjoni esimees, 22.04.2022.
8. Kaili Terras, välisministeeriumi Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika büroo direktor, 25.04.2022.
9. Erika Ellamaa-Ots, Eesti suursaadik ja esindaja poliitika- ja julgeolekukomitees (PSC) Euroopa Liidus, Eesti alaline esindus Euroopa Liidu juures, 26.04.2022.
10. Urmas Paet, Euroopa Parlamendi saadik, 26.04.2022.
11. Steven Blockmans, RKK Eesti Välispoliitika Instituudi vanemteadur ja Euroopa Poliitikauuringute Keskuse (CEPS) teadusuuringute direktor, 26.04.2022.
12. Taani diplomaat ja Euroopa Liidu asjade volinik, 29.04.2022.
13. Rein Tammsaar, välisministeeriumi poliitikaküsimuste asekanstler, 03.05.2022.
14. Läti diplomaat poliitika- ja julgeolekukomitee osakonnas, Läti alaline esindus Euroopa Liidu juures, 03.05.2022.
15. Karlis Bukovskis, Läti Välissuhete Instituudi (LIIA) teadur ja direktori kohusetäitja, 09.05.2022.

Uuringu autoritest

Piret Ehin on Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi võrdleva poliitika professor ja instituudi asejuhataja teaduse alal. Ta on kaitsnud doktorikraadi politoloogias Arizona Ülikoolis USAs (2002). Tema peamisteks uurimisvaldkondadeks on demokraatia ja valimised nii Euroopa Liidu tasandil kui ka liikmesriikides, legitiimsus ja poliitiline usaldus, ning Euroopa integratsiooni poliitilised aspektid ja mõjud. Ta on avaldanud arvukaid teaduspublikatsioone, mis käsitlevad Euroopa Parlamendi valimisi, euroskeptiliste, populistlike ja äärmuserakondade esiletõusu Euroopas, rahvusparlamentide rolli Euroopa asjades, ning integratsiooni mõjusid liituvatele ning liikmesriikidele, sh Eesti. Ta on koostanud koos uuringut Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjoni ja välissuhete komisjoni tellimusel, sh EL-i välissuhetega seotud teemadel. Ta on õpetanud Tartu Ülikoolis Euroopa Liidule keskenduvaid magistritaseme ainekursusi alates 2005. aastast ning on juhendanud kümneid EL-i teemadele keskenduvaid magistritöid.

Birgit Aasa on järel doktor Kopenhaageni ülikooli õigusteaduskonna iCourts teaduskeskuses ja advokaat advokaadibüroos RASK. Tema peamisteks uurimisvaldkondadeks on EL-i õigus ja riigiõigus, keskendumisega EL-i õiguse institutsioonilistele ja konstitutsioonilistele küsimustele, liikmesriikide omavahelistele suhetele ning EL-i Kohtu teooriale ja praktikale. Ta on kaitsnud doktorikraadi Euroopa Ülikool-Instituudis, kus ta uuris vastastikuse usalduse põhimõtet EL-i õiguses, kasutades meetodina mh interdistsiplinaarseid usaldusteooriaid üle-Euroopalise usalduskohustuse kontekstis. Ka tema praegune Euroopa Teadusnõukogu stardigrandiga rahastatud uurimisprojekt Kopenhaageni ülikoolis on interdistsiplinaarne, uurides Kesk- ja Ida-Euroopa riikide nägemust ja ettekujutust EL-i integratsiooniprotsessi ajaloo, mõtteloost ja tänapäevastest arusaamadest ning seda, kuidas see võib rikastada juba välja kujunenud Lääne-Euroopa arusaamu Euroopa integratsiooniprojektist ja EL-i õigusest. Birgit on olnud külalisteadur Columbia ülikooli õigusteaduskonnas New Yorgis ja avaldanud teadustöid nii EL-i õiguse, Eesti riigi- ja haldusõiguse kui põhiõiguste kaitse valdkonnas. Ta omab ka praktilist kogemustepagasit advokaadina riigiasutuste nõustamisel EL-i õigusega seotud küsimustes, osaledes nii seadusloomeprotsessis kui teostades EL-i õiguse, rahvusvahelise õiguse ja siseriikliku õiguse omavahelist suhet väljaselgitavaid õigusanalüüse.

Mai Vilson on TÜ Johan Skytte poliitikauuringute instituudi politoloogia doktorant ning TÜ Venemaa ja Euraasia uuringute keskuse CEURUS tegevjuht, kelle uurimisvaldkonnaks on EL-i välispoliitika (sh formuleerimine ja teostamine). Tema doktoritöö uurib liikmesriikide välispoliitiliste huvide realiseerimist EL-i kaudu 2014. a Venemaa-Ukraina sõja näitel ja sel teemal on ta avaldanud mitu teaduspublikatsiooni. Ta on osalenud eksperdina mitmes Eesti välispoliitilisi seisukohti käsitlevas uuringus ja töötanud mitme teadusprojekti heaks. Lisaks õpetab ta erinevaid rahvusvaheliste suhete ja politoloogiaga seotud kursusi Tartu Ülikoolis.

Anna-Lisa Aavik on TÜ Johan Skytte poliitikauuringute instituudi magistrant rahvusvaheliste suhete ja regiooniuuringute õppekaval.

Viidatud allikad

Ålander, Minna, Nicolai von Ondarza, & Sophia Russack. 2021. "Managed Expectation: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe," *European Policy Institutes Network report*, 24. juuni, <https://epin.org/epin-publications/> (viimati vaadatud 12. mail 2022).

Barigazzi, Jacopo, Barbara Moens, & Leonie Kijewski. 2022. "EU considers shelving ban on Russian oil as Hungary block sanctions", 13. mai, <https://www.politico.eu/article/eu-considers-shelving-ban-on-russia-oil-as-hungary-viktor-orban/> (viimati vaadatud 10. mail 2022).

Butler, Graham. 2019. *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*. UK: Hart Publishing.

Craig, Paul & Gráinne de Búrca. 2020. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press.

Cremona, Marise. 2021. "External Relations of the European Union: The Constitutional Framework for International Action." In *The Evolution of EU Law*. 3rd ed, edited by Paul Craig, and Gráinne de Búrca. Oxford: Oxford University Press.

De Baere, Geert. 2020. "EU External Action" in *European Union Law, 3rd edn.*, eds. Catherine Barnard & Steve Peers. Oxford: Oxford University Press.

Deutsche Welle. 2020. "Cyprus blocks EU sanctions against Belarus", 21. september, <https://www.dw.com/en/cyprus-blocks-eu-sanctions-against-belarus/a-55001174> (Viimati vaadatud 14. mail 2022).

Duff, Andrew. 2021. „Vote versus veto: the case for more Council democracy“, 14. juuni, <https://www.friendsofeurope.org/insights/vote-versus-veto-the-case-for-more-council-democracy/> (viimati vaadatud 11. veebruaril 2022).

EEAS. 2016. "Shaping of a Common Security and Defence Policy", 8. juuli, <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-en> (viimati vaadatud 4. veebruaril 2022).

Elysee. 2018. "Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity", 19. juuni, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/06/19/meseberg-declaration-renewing-europes-promises-of-security-and-prosperity> (viimati vaadatud 12. mail 2022).

Euroopa Komisjon. 2018. "A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security policy", 12. september, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0647&from=DE> (viimati vaadatud 12. mail 2022).

Euroopa Liidu Nõukogu. 2021. "Välisajade nõukogu.", <https://www.consilium.europa.eu/et/council-eu/configurations/fac/> (viimati vaadatud 5. veebruaril 2022).

Euroopa Liit. "Välis- ja julgeolekupoliitika". <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy-et> (viimati vaadatud 3. veebruaril 2022).

Euroopa Liit. 2021. "Euroopa välisteenistus (EEAS)", <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas-et> (viimati vaadatud 5. veebruaril 2022).

Euroopa Parlament. 2014. "Fact sheets on the European Union." <https://ycskosovo.eu/wp-content/uploads/2018/11/Fact-sheets-on-the-EU-latest-edition.pdf> (viimati vaadatud 5. veebruaril 2022).

Euroopa Parlament. 2021. "Foreign Policy: aims, instruments and achievements." <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements> (viimati vaadatud 5. veebruaril 2022).

Euroopa Parlament. 2021. "Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika rakendamine - 2020. a aruanne", 21.01.2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0013_ET.html (viimati vaadatud 10. veebruaril 2022).

German Federal Foreign Office. 2022. "The Common Foreign and Security Policy.", <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/-/228280> (viimati vaadatud 4. veebruaril 2022).

Juncker, Jean-Claude. 2017. "Olukorrast Euroopa Liidus", 13. september, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/IP_17_3164 (viimati vaadatud 12. mail 2022).

Kaitseministeerium. 2014. "Euroopa julgeoleku ja kaitsepoliitika," 14. märts, <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/euroopa-julgeoleku-ja-kaitsepoliitika> (viimati vaadatud 13. märtsil 2022).

Keukeleire, Stephan & Tom Delreux. 2014. "Chapter 3: The EU's Foreign Policy System: Actors" in *The Foreign Policy of the European Union*. London: Macmillan Education UK, 61-93.

Koenig, Nicole. 2020. "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences", Policy Brief, Hertie School, 10, veebruar, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/qualified-majority-voting-in-eu-foreign-policy-mapping-preferences> (viimati vaadatud 18. veebruaril 2022).

Lehne, Stefan. 2017. "Is There Hope for EU Foreign Policy?", 5. detsember, <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909> (viimati vaadatud 18. veebruaril 2022).

Maurer, Heidi & Nicholas Wright. 2021. "How much unity do you need? Systemic contestation in EU foreign and security cooperation" *European Security* 30(3), 385-401: 397.

Nadibaidze, Anna. 2020. "Will the EU move to Qualified Majority Voting in Foreign Policy?", 23 October, <https://www.vocaleurope.eu/wp-content/uploads/Will-the-EU-move-to-Qualified-Majority-Voting-in-Foreign-Policy.pdf> (viimati vaadatud 12. veebruaril 2022).

Nováky, Niklas. 2021. "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make it So", Wilfried Martens Centre for European Studies, 1-26.

Pomorska, Karolina & Ramses A. Wessel. 2021. "Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem?" *European Foreign Affairs Review*, 26(3), 351-358.

RKÜKo 12.07.2012 3-4-1-6-12 (Riigikogu lahend: Õiguskantsleri taotlus nr 8 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta“).

Schuette, Leonard. 2019. "Should the EU make foreign policy decision by majority voting?", May, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> (viimati vaadatud 18. veebruaril 2022).

Simmons, Katie, Bruce Stokes, & Jacob Poushter. 2015. "NATO public opinion: Wary of Russia, leery of action on Ukraine." Pew Research Center Global Attitudes and Trends, 10. juuni, www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/ (viimati vaadatud 6.märtsil 2022).

Verola, Nicola. 2012. "The new EU foreign policy under the Treaty of Lisbon" in *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World (2nd ed.)*, eds. Federiga Bindi & Irina Aneglescu. Washington: Brookings Institution Press, 41–50.

Wessel, Ramses A. 1999. *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. Holland: Brill Nijhoff.

von der Burchard, Hans & Jacopo Barigazzi. 2021. "Germany slams Hungary for blocking EU criticism of China on Hong Kong", <https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-slams-hungary-for-blocking-hong-kong-conclusions/> (viimati vaadatud 10. mail 2022).

von der Leyen, Ursula. 2019. "Mission letter: Josep Borrell", 1. detsember, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission_letter-josep-borrell-2019_en.pdf (viimati vaadatud 12. mail 2022).

von der Leyen, Ursula. 2020. "Olukorrast Euroopa Liidus", 16. september, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (viimati viidatud 18.02.2022). (viimati vaadatud 12. mail 2022).

Välisministeerium. 2021. "Euroopa Liidu ühtne välis- ja julgeolekupoliitika", 17. detsember, <https://vm.ee/et/euroopa-liidu-uhine-valis-ja-julgeolekupoliitika> (viimati vaadatud 6. märtsil 2022).