



## EUROOPA MAJANDUS- JA RAHALIIDU LOOMISE LÕPULEVIIMINE

Komisjoni panus juhtide tegevuskavasse

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### PAINDLIKKUSKLAUSLI ROLL: ARTIKKEL 352

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 352<sup>1</sup> sätestatud nn paindlikkusklauil (vt tekstikast 1) on olnud majandus- ja rahaliidu ajaloos tähtis roll.

#### Majandus- ja rahaliit: Õiguslik tekkelu

- |      |                                                                                                                                                                                        |      |                                                                                                                                                                |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1957 | Rooma lepingute allkirjastamine, millega luuakse ühtse turuna toimiv Euroopa Majandusühendus                                                                                           | 1988 | Riigipead või valitsusjuhid teevad Euroopa Komisjoni president Jacques Delors'i juhitud komiteele ülesandeks uurida majandus- ja rahaliidu loomise võimalust   |
| 1969 | Riigipead või valitsusjuhid seavad Euroopa integratsiooni eesmärgiks majandus- ja rahaliidu loomise                                                                                    | 1989 | Delors'i aruandes majandus- rahaliidu kohta tehakse ettepanek luua majandus- ja rahaliit kolmes etapis                                                         |
| 1970 | Luksemburgi peaministri Pierre Werner'i juhitud töörühm esitab lõpparuande, milles tutvustatakse protsessi, kuidas kujundada majandus- ja rahaliit lõplikult välja kümne aasta jooksul | 1992 | Riigipead või valitsusjuhid otsustavad majandus- ja rahaliidu loomise esimese etapina täielikult liberaliseerida kapitali liikumise 1. juuliks 1990            |
| 1971 | Liikmesriigid (alguses kuus) kiidavad heaks majandus- ja rahaliidu järkjärgulise loomise ning määravad kindlaks valuuta lubatud kõikumise piirid                                       | 1999 | Maastrichti lepinguga nähakse ette euro järkjärguline kasutusevõtt liikmesriikide ühtse rahaühikuna ja ühtse rahapoliitika rakendamine Euroopa Keskpanga kaudu |
| 1972 | Valuutakoridori ehk nn madu tunnelis mehhanismi loomine kuue liikmesriigi poolt: mehhanism valuutakursside dollari suhtes kõikumiste haldamiseks                                       | 2002 | Euro kasutuselevõtt ja rahapoliitika üle ainupädevuse andmine Euroopa Keskpangale                                                                              |
| 1979 | Euroopa Rahasüsteemi loomine Euroopa rahaühiku suhtes fikseeritud, kuid muudetavate valuutakursside põhimõttel.                                                                        |      |                                                                                                                                                                |

Majandus- ja rahaliidu areng ning ELi toimimise lepingu artikli 352 kasutamine on omavahel tihedalt seotud (tabel 1).

Varasema maksebilansi toetamise süsteemi haldamine, Euroopa Valuutakoostöö Fondi asutamine ja ka Euroopa rahaühik põhinesid kõik paindlikkusklauil<sup>2</sup>.

Kuigi Euroopa stabiilsusmehhanism loodi euroala liikmete rahvusvahelise lepinguga, on selle loomine seotud ELi toimimise lepingu artikliga 352.

See sai kinnitust, kui Euroopa Kohus tegi otsuse Euroopa stabiilsusmehhanismi seaduslikkuse kohta kuulsa Pringle'i kohtuasja raames. Selles käsitleti küsimust, kas ELi toimimise lepingu artikliga 352 võidakas anda ELile vajalikud

volitused, et luua alaline mehhanism finantstoetuse andmiseks euroalas surve alla sattunud liikmetele, kuid sedastati, et paindlikkusklauil kasutamist liikmesriikide vahelise rahvusvahelise lepingu asemel ei saa pidada kohustuslikuks<sup>3</sup>.

Siiski oli praegust ELi toimimise lepingu artiklit 352 juba kasutatud maksebilansi toetamise süsteemi loomiseks, mis on maksebilansi probleemidega liikmesriikide abistamiseks loodud laenuvahastu. Selline ELi toimimise lepingu artikli 352 kasutamine seoses majandus- ja rahaliidu esimeste meetmetega osutab sellele, et juba siis oldi üldiselt arvamisel, et ELi toimimise lepingu artiklit 352 saaks kasutada selliste toetusvahendite loomiseks.

## TEKSTIKAST 1: MIS ON PAINDLIKKUSKLAUSEL?

Aluslepingute koostajad lisasid nendes paindlikkusklause, kuna nad mõistsid, et võimatu on ette näha kõiki integreerumise käigus tekkida võivaid probleeme. See võimaldab ELil tegutseda valdkondades, kus ELi pädevused ei ole aluslepingutes selgelt sõnastatud, kuid on vajalikud aluslepingutes kindlaks määratud eesmärkide saavutamiseks. Seega kujutab see endast vahendit uute väljakutsetega kohanemiseks.

Paindlikkusklause, mis oli varem sätestatud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklis 235 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 308, säilitati

Lissaboni lepingus ELi pädevuste laiendamisest hoolimata ELi toimimise lepingu artiklina 352.

Sellega nõutakse nõukogu ühehäälselt toetust ja alates Lissaboni uuendusprotsessist ka Euroopa Parlamendi nõusolekut. Kui kasutatakse seda õiguslikku alust, peab komisjon juhtima sellele riikide parlamentide tähelepanu. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimise eelkontrolli menetlust kohaldatakse kõigi seadusandlike ettepanekute suhtes.

Eriti hästi võis paindlikkusklause kohaldamist näha Euroopa Rahasüsteemi puhul.

Sarnast põhjendust saaks seega kasutada majandus- ja rahaliidu loomisel järgmise loogilise sammu tegemiseks, milleks on aluslepingutel põhinev Euroopa Valuutafond, mille loomiseks tuleks praegune Euroopa stabiilsusmehhanism integreerida ELi õigusesse.

Euroopa stabiilsusmehhanismi saab seega liidu raamistikku integreerida ELi toimimise lepingu artiklil 352 alusel, võttes vastu asjakohase määruse. Et tagada katkematu tegevus, peaksid liikmesriigid andma kas individuaalsetes dokumentides või lihtsustatud mitmepoolses aktis oma nõusoleku Euroopa stabiilsusmehhanismi kapitali üleviimiseks Euroopa Valuutafondi. ELi toimimise lepingu artiklile 352 tuginemiseks peab olema aga täidetud mitu tingimust.

Nagu Euroopa Kohus leidis Pringle'i otsuses<sup>4</sup>, puudub aluslepingutes spetsiaalne juriidiline alus sellise mehhanismi nagu Euroopa stabiilsusmehhanism loomiseks. Peale selle sedastas kohus, et Euroopa stabiilsusmehhanism kuulub majanduspoliitika valdkonda<sup>5</sup>. Kuna see on ELi lepingu artikli 3 lõike 4 kohaselt Euroopa Liidu eesmärk, kuulub Euroopa Valuutafondi loomine Euroopa stabiilsusmehhanismi baasil aluslepingutes määratletud poliitikavaldkondade alla. Vajadus sellise asutuse järele nagu Euroopa stabiilsusmehhanism põhineb faktilistel asjaoludel ning seda on kinnitatud ELi toimimise lepingu artikli 136 lõikes 3 ja Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu teises põhjenduses. Mõlemas nimetatakse praegust Euroopa stabiilsusmehhanismi mehhanismiks, „mis võetakse kasutusele, kui see on kogu euroala finantsstabiilsuse tagamiseks hädavajalik“.

## TEKSTIKAST 2: MIDA ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLIS 352 ÖELDAKSE?

1. Kui **aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks** liidu meede ning aluslepingutes **ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi**, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt vastu kohased sätted. Kui nõukogu võtab asjaomased sätted vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, teeb nõukogu samuti otsuse ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendi nõusoleku saamist.
2. Kasutades Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 osutatud subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli menetlust, juhib komisjon **riikide parlamentide tähelepanu** käesoleva artikli põhjal tehtavatele ettepanekutele.
3. Käesoleva artikli alusel võetud meetmed ei saa kaasa tuua liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist juhtudel, kui aluslepingud välistavad sellise ühtlustamise.

ELi toimimise lepingu artiklil 352 põhinev määrus ei kujuta endast kõnealuste aluslepingute läbivaatamise menetlusest kõrvalehoidumist. Kuna Euroopa stabiilsusmehhanism põhineb ELi toimimise lepingu artikli 136 lõikel 3, siis selle integreerimisega ELi õigusesse ei laiendata liidu volituste ulatust, vaid pigem täidetakse lünk nendes, laiendamata selle eesmäärke, funktsioone ja tegevust.

Mis puutub menetlusele, on ELi toimimise lepingu artikli 352 kohaselt vaja komisjoni ettepanekut, millega tegeletakse spetsiaalse seadusandliku menetluse kohaselt: vaja on nõukogu ühehäälsel otsust (kõik liikmesriigid, põhimõtteliselt ka need, kelle rahaühik ei ole euro) ja Euroopa Parlamendi nõusolekut. Veel on ELi toimimise lepingu artikli 352 teise lõiguga nõutud, et komisjon juhiks riikide parlamentide tähelepanu sellisele ettepanekule ning kohaldataks subsidiaarsuse põhimõtte järgimise eelkontrolli menetlust (aluslepingute protokoll nr 2).

### TEKSTIKAST 3: ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKKEL 352 JA ALUSLEPINGU MUUTMINE

Euroopa Kohus on teinud selgeks, et ELi toimimise lepingu artikkel 352, „mis on volituste andmise põhimõttel põhineva institutsioonilise süsteemi lahutamatu osa, [ei saa] olla aluseks [liidu] volituste reguleerimisala laiendamisele väljapoole aluslepingute sätetega, eelkõige [liidu] ülesandeid ja tegevust määratlevate sätetega kehtestatud üldraamistikku. [ELi toimimise lepingu] artiklit 352 ei saa kasutada selliste sätete vastuvõtmiseks, millega võiks sisuliselt muuta aluslepinguid selleks sätestatud menetlust järgimata<sup>6</sup>.“ Sellele kohtuasjale on osutatud aluslepingutele lisatud deklaratsioonis nr 42.

Erinevalt Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu muutmisest või aluslepingute läbivaatamisest ei ole ELi toimimise lepingu artikli 352 kasutamiseks vaja, et selle ratifitseeriksid kõigi riikide parlamentid. Sellest hoolimata on teatavate riikide konstitutsiooniliste seaduste kohaselt vaja<sup>7</sup>, et selleks, et nende esindaja saaks nõukogus anda poolthääle, peab parlament selle eelnevalt heaks kiitma. Sellega seoses võivad nende liikmesriikide riiklikud meetmed, mida on vaja Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu muutmiseks, olla sama ranged kui need, mis on kehtestatud ELi toimimise lepingu artikli 352 kasutamise kohta üldiselt. Ülejäänud riikides ei ole riiklik ratifitseerimine kohustuslik.

### TEKSTIKAST 4: RIIKIDE PARLAMENTIDE ROLL VASTAVALT ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLILE 352

Saksa põhiseaduskohus leidis oma otsuses Lissaboni lepingu kohta, et vaja on Saksamaa Liidupäeva ja Liidunõukogu ametlikku nõusolekut, et Saksamaa esindajad saaksid nõukogus väljendada oma heakskiitu õigusaktile, mis tuleks vastu võtta ELi toimimise lepingu artikli 352 alusel<sup>8</sup>. Nii oleks see ka Ühendkuningriigis Euroopa Liitu käsitleva 2011. aasta seaduse alusel.

Seoses ELi toimimise lepingu artikliga 352 on ka Poola koostööseaduses ette nähtud erigarantiid, nagu sedastas Poola konstitutsioonikohus oma Lissaboni lepingut käsitlevas otsuses<sup>9</sup>.

Seevastu Tšehhi konstitutsioonikohus ja Prantsuse konstitutsioonikohus on tõlgendanud, et algne ratifitseerimiskiri hõlmab paindlikkusklauasit<sup>10</sup>. Teistel liikmesriikidel, nt Taanil, Rootsil, Soomel, Austrial ja Hispaanial on üldised sätted, mis ei käsitle konkreetset ELi toimimise lepingu artiklit 352,

mis võimaldab nende parlamentidel nõuda, et ministrid arutavad nende seisukohta enne nõukogu istungeid<sup>11</sup>.

- 
1. ELi toimimise lepingu artikli 352 sisu on varem sätestatud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklis 235 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 308.
  2. Antud juhul tegelikult kasutatud artikkel on enne ELi toimimise lepingu artiklit 352 kehtinud artikkel, st Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 235.
  3. Kohtuasi C-370/12, Pringle, ECLI, EU:C:2012:756, punkt 67.
  4. Samas, punkt 64.
  5. Samas, punkt 60.
  6. Arvamus 2/94, 28.3.1996, ECLI, EU:C:1996:140, punkt 30.
  7. Selline on olukord Saksamaal. Vt Saksamaa põhiseaduskohtu 30. juuni 2009. aasta otsus Lissaboni lepingu kohta, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punkt 417: „Kui kasutatakse ELi toimimise lepingu artikli 352 alusel paindlikkusklaustrit, on alati vaja seadust põhiseaduse artikli 23 lõike 1 teise lause tähenduses“. See on kodiitseeritud 22. septembri 2009. aasta seaduse *Integrationsverantwortungsgesetz* artiklis 8. Sellistel juhtudel on Saksamaa põhiseadusega nõutud kahekolmandikulist häälteenamust nii Saksamaa Liidupäevas kui ka Liidunõukogus.
  8. Vt Saksamaa põhiseaduskohtu 30. juuni 2009. aasta otsus Lissaboni lepingu kohta, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punkt 417: „Kui kasutatakse ELi toimimise lepingu artikli 352 alusel paindlikkusklaustrit, on alati vaja seadust põhiseaduse artikli 23 lõike 1 teise lause tähenduses“. See on kodiitseeritud 22. septembri 2009. aasta seaduse *Integrationsverantwortungsgesetz* artiklis 8.
  9. Poola koostööseaduse artiklite 7 ja 11 kohaselt peab ministrite nõukogu esitama õigusaktide eelnõud seimile ja senatile enne seisukoha vastuvõtmist, lisaks kehtib kohustus konsulteerida seimi ja senati asjaomase pädeva isikuga. Vt 24. novembri 2010. aasta otsus – viitenumber K 32/09, ingliskeelne versioon „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003–2014)“, Biuro Trybunatu Konstytucyjnego, Varssavi, 2014, lk 237 (kättesaadav aadressil [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf)).
  10. P. Kiiver, „German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures“, (2009) 10 German Law Journal, 1287–1296, lk 1296.
  11. Samas, lk 1295; Hispaania 19. mai 1994. aasta seaduse 8/1994 artikkel 8, millega reguleeritakse Euroopa Liidu segakomiteed, lisatud 20. detsembri 2010. aasta seaduse 38/2010 artikliga 2.

TABEL 1: ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKKEL 352 NING MAJANDUS- JA RAHALIIDU TEETÄHISED

	Teetähised	Õiguslik alus
1971	Nõukogu võttis vastu otsuse 71/142/EMÜ, millega ta lõi võimaluse anda maksebilansiga seotud kriisiolukorras vastastikust abi kahepoolsete laenude vormis.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 108 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 142)
1973	Nõukogu määrusega (EMÜ) nr 907/73 loodi <b>Euroopa Valuutakoostöö</b> Fond, et toetada valuutakoridori (nn madu tunnelis) mehhanismi. Liikmesriigid hoiustasid reserve, et koondada ressursse vahetuskursside stabiliseerimiseks ja maksebilansi toetuse rahastamiseks. Arvestusühiku väärtus määrati kindlaks puhta kulla teatava kaalu väärtuse alusel. Euroopa Valuutakoostöö Fond lõpetas tegevuse 1999. aastal euro kasutuselevõtuga.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)
1975	1973. aasta naftakriis ja mitme liikmesriigi maksebilansiga seotud raskused muutsid krediidimahu ebapiisavaks ning kahepoolse abi andmise menetlus oli liiga pikk, et tõhusalt leevendada kriisiolukordi. Seepärast võttis nõukogu pändlikkusklausli alusel vastu <b>määruse (EMÜ) nr 397/75, mis käsitleb ühenduse laene</b> . Selle tulemusena võis ühendus kaasata vahendeid kuni 3 miljardi USA dollari väärtuses kolmandest riikidest, pankadelt või otse kapitaliturgudelt, anda välja laene kestusega vähemalt viis aastat ja teha vahendid kättesaadavaks liikmesriikidele. Ühenduse roll piirdus vahendite organiseerimisega ja läbirääkimiste korraldamisega, kuid garantii tuli liikmesriikide, mitte ühenduse eelarvest.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)
1978	<b>Nõukogu määrus (EMÜ) nr 3181/78 Euroopa Rahasüsteemi kohta</b> . Selle määrusega anti Euroopa Valuutakoostöö Fondile õigus võtta vastu rahareserve liikmesriikide rahaasutustelt ja emiteerida selliste varade vastu eküüsid. Eküüna tuntud valuutaportfell oli esmalt sätestatud nõukogu määruses (EMÜ) nr 3180/78, millega muudetakse Euroopa Valuutakoostöö kasutatava arvestusühiku väärtust nõukogu määruse (EMÜ) nr 907/73 sätete alusel. Juba <b>Ülemkogu 5. detsembril 1978. aasta resolutsioonis Euroopa Rahasüsteemi loomise ja asjaomaste küsimuste kohta</b> osutati eküüle kui Euroopa Rahasüsteemi kesksele elemendile.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)
1981	<b>Nõukogu määrusega (EMÜ) nr 682/81</b> , millega muudetakse ühenduse laenumehhanismi, mis on loodud liikmesriikide maksebilansi toetuseks, reformiti 1975. aastal loodud toetusvõimalusi. Selle määrusega lubati komisjonil sõlmida EMÜ nimel laenulepinguid, mille alusel võis ühendus ise kanda vastutust laenuandjate ees.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)
1988	Nõukogu otsustas liita 1971. aastal olemas olnud vastastikuse abistamise vahendi ühenduse laenusüsteemiga, mis loodi 1975. aastal <b>määruse (EMÜ) nr 1969/88 (millega liikmesriikide maksebilansi toetamiseks luuakse keskmise tähtajaga ühtne rahalise abi süsteem)</b> vastuvõtmisega. Tänu 16 miljardi eküü suurusele eelarvele sai nõukogu anda liikmesriikidele laenu maksebilansi toetuseks.	Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)  Varem EMÜ asutamislepingu artikkel 108 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 143)

Teetähised	Õiguslik alus	
2002	1988. aastal asutatud rahastut reformiti nõukogu määrusega (EÜ) nr 332/2002, millega liikmesriikide maksebilansi toetamiseks luuakse keskmise tähtajaga rahalise abi süsteem. Selle määrusega, mis on jätkuvalt jõus ja mida kohaldatakse liikmesriikide suhtes, kelle rahaühik ei ole euro, lõpetas nõukogu ühenduse (nüüd ELi) laenuvõtmisstrateemia loomise. Alguses oli selle maht 12 miljardit eurot, mis 2008. aastaks kasvas 25 miljardi euroni ja 2009. aastaks 50 miljardi euroni.	Varem EÜ asutamislepingu artikkel 308 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 352)
2012	Komisjon esitas ettepaneku viia euroalasse mittekuuluvatele liikmesriikidele antav finantsabi kooskõlla uute abivahenditega, mis loodi seoses finantskriisiga, nt Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi, Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi ja Euroopa stabiilsusmehhanismiga. See võimaldaks tugevdada majandusjuhtimist ja parandada majanduslikku ja eelarvepõhist koordineerimist, samuti muuta otsustusprotsessi tõhusamaks ja selle aktiveerimise menetluse lihtsamaks. Seadusandjad ei ole seda ettepanekut siiski veel vastu võtnud.	ELi toimimise lepingu artikkel 352
2012	Kohus käsitles Pringle'i kohtuasjas võimalust, et ELi toimimise lepingu artikliga 352 võidakse anda piisavad volitused Euroopa Liidule võtta vastu Euroopa stabiilsusmehhanismiga võrreldav süsteem.	