



## EUROOPAN YHTENÄISASIAKIRJAA EDELTÄVÄ KEHITYS

Ensimmäisten sopimusten tärkeimmät kehitysvaiheet liittyvät yhteisön omien varojen keräämiseen, parlamentin budjettivaltuuksien vahvistamiseen ja sen valitsemiseen yleisillä ja välittömällä vaaleilla sekä Euroopan valuuttajärjestelmän perustamiseen. Vuonna 1986 tuli voimaan Euroopan yhtenäisasiakirja, jolla Rooman sopimusta muutettiin merkittävästi. Se vahvisti Euroopan yhdentymistä luomalla suuret sisämarkkinat.

### YHDENTYMISEN ALKUVAIHEEN TÄRKEÄT SAAVUTUKSET

Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimuksen eli nk. Rooman sopimuksen<sup>[1]</sup> 8 artiklassa määrättiin yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta kolmessa vaiheessa 12 vuoden siirtymäkauden aikana, joka päättyi 31. joulukuuta 1969. Ensimmäinen tavoite eli tulliliitto toteutettiin odotettua nopeammin. Kiintiöiden laajentamiseen ja sisäisten tullien asteittaiseen poistamiseen varattu siirtymäkausi päättyi jo 1. heinäkuuta 1968. Siirtymäkauden päättyessä vapaalle liikkuvuudelle oli kuitenkin edelleen suuria esteitä. Siihen mennessä vahvistettiin myös Euroopan yhteinen tullitariffi suhteessa kolmansiin maihin.

”Vihreä Eurooppa” eli yhteinen maatalouspolitiikka oli toinen merkittävä Euroopan yhdentymiseen tähtäävä hanke. Vuonna 1962 annettiin ensimmäiset asetukset yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) ja perustettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR).

### PERUSTAMISSOPIMUSTEN ENSIMMÄISET MUUTOKSET

#### A. Toimielinten kehittäminen

Ensimmäinen institutionaalinen muutos toteutui 8. huhtikuuta 1965 allekirjoitetulla sulautumissopimuksella<sup>[2]</sup>, jolla yhdistettiin toimeenpanoelimet. Sopimus tuli voimaan vuonna 1967, jolloin Euroopan yhteisöille (EHTY, ETY ja Euratom) perustettiin yksi yhteinen neuvosto ja komissio sekä otettiin käyttöön yhteisen talousarvion periaate.

[1]Euroopan talousyhteisön perustamissopimus on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign?locale=fi>.

[2]Sulautumissopimus, EYVL 152, 13.7.1967, s. 2–17, on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>.



## B. Omat varat ja budjettivalta

Neuvoston 21. huhtikuuta 1970 tekemällä päätöksellä<sup>[3]</sup> luotiin yhteisön omien varojen järjestelmä, joka korvasi jäsenvaltioiden rahoitusosuudet (1.4.1).

- Huhtikuun 22. päivänä 1970 allekirjoitetulla Luxemburgin sopimuksella<sup>[4]</sup> Euroopan parlamentille myönnettiin joitakin budjettivaltuuksia (1.3.1).
- Heinäkuun 22. päivänä 1975 tehdyllä Brysselin sopimuksella<sup>[5]</sup> parlamentille annettiin oikeus hylätä talousarvio ja myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskeva vastuuvapaus. Sopimuksella perustettiin myös yhteisön tilien tarkastamisesta ja varainhoidon valvonnasta vastaava elin eli tilintarkastustuomioistuin (1.3.12).

## C. Vaalit

Parlamentti sai uudenlaisen legitimitietin ja lisää arvovaltaa 20. syyskuuta 1976 annetulla säädöksellä, jossa säädettiin, että parlamentin jäsenet valitaan yleisillä ja välittömillä vaaleilla (1.3.4). Säädöstä on tarkistettu kerran vuonna 2002. Tällöin otettiin käyttöön suhteellisen edustuksen yleinen periaate sekä muita puitesäännöksiä Euroopan parlamentin vaaleista annettavaa kansallista lainsäädäntöä varten.

## D. Laajentuminen

Yhdistynyt kuningaskunta liittyi yhteisöön 1. tammikuuta 1973 yhdessä Tanskan ja Irlannin kanssa, kun taas norjalaiset äänestivät liittymistä vastaan kansanäänestyksessä. Kreikasta tuli jäsen vuonna 1981. Espanja ja Portugali puolestaan liittyivät yhteisöön vuonna 1986.

## E. Yhteisön talousarvio

Ensimmäisen laajentumiskierroksen jälkeen vaadittiin tiukempaa budjettikuria ja yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista. Eurooppa-neuvosto pääsi vuonna 1979 sopuun täydentävistä toimista. Vuonna 1984 tehdyllä Fontainebleaun sopimuksilla saatiin aikaan kestävä ratkaisu, joka perustui periaatteeseen, jonka mukaan politiikkaa voitiin mukauttaa sellaisten jäsenvaltioiden auttamiseksi, joiden rahoitusosuus oli liiallinen niiden suhteelliseen varallisuuteen nähden.

## UUDET YHDENTYMISSUUNNITELMAT

Talousyhteisön alkuvaiheen menestyksen johdosta tavoite luoda jäsenvaltioiden välille myös poliittinen yhteisö tuli jälleen ajankohtaiseksi 1960-luvun alussa, vaikka Euroopan puolustusyhteisöön tähdännyt hanke epäonnistui elokuussa 1954.

---

[3]Neuvoston päätös 70/243/EHTY, ETY, Euratom, tehty 21 päivänä huhtikuuta 1970, jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisöjen omilla varoilla on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>.

[4]Sopimus eräiden talousarviota koskevien määräysten muuttamisesta, EYVL L, 2.1.1971, s. 1–12, on saatavilla osoitteessa [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO\\_OJ%3D002\\_YEAR\\_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DB\\_COLL\\_OJ=oj-l](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ%3D002_YEAR_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l).

[5]Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council of the European Communities, Brysselin sopimus, EYVL 359, 31.12.1977, s. 1–19, on saatavilla osoitteessa: [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO\\_OJ%3D359\\_YEAR\\_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DB\\_COLL\\_OJ=oj-l](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359_YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l).



## **A.** Poliittista liittoa koskevan suunnitelman epäonnistuminen

Bonnin huippukokouksessa vuonna 1961 Euroopan yhteisön kuuden perustajavaltion valtion- ja hallitusten päämiehet pyysivät hallitustenvälistä komiteaa, jonka puheenjohtajana toimi Ranskan suurlähettiläs Christian Fouchet, laatimaan ehdotuksia Euroopan kansojen välisen liiton poliittisesta ulottuvuudesta. Vuosina 1960–1962 komitea yritti turhaan kahteen otteeseen esittää jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi sellaisen sopimusluonnoksen, jonka kaikki olisivat voineet hyväksyä, vaikka Fouchet'n suunnitelma perustui jäsenvaltioiden erityispiirteiden ehdottomaan kunnioittamiseen ja siinä torjuttiin ajatus liittovaltiosta.

Poliittisen yhteisön puuttumisen korvasi Euroopan poliittinen yhteistyö. Haagissa joulukuussa 1969 pidetyssä huippukokouksessa valtion- ja hallitusten päämiehet päättivät selvittää, kuinka voitaisiin parhaiten edetä poliittisen yhdentymisen alalla. Ulkoministerien lokakuussa 1970 hyväksymä Davignonin selonteko, jota täydennettiin myöhemmin uusilla selonteoilla, muodosti Euroopan poliittisen yhteistyön perustan aina yhtenäisasiakirjan voimaantuloon saakka.

## **B.** Vuoden 1966 kriisi

Siirtymäkauden kolmanteen vaiheeseen siirtyminen johti vakavaan kriisiin, kun neuvoston äänestysmenettelyjä oli määrä muuttaa siirtymällä joillakin aloilla yksimielisyysäännöstä määräenemmistöpäätökseen. Ranska vastusti monia komission ehdotuksia, muun muassa toimenpiteitä yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamiseksi, ja lakkasi siksi osallistumasta tärkeimpiin yhteisön kokouksiin (tyhjän tuolin politiikka). Lopulta saatiin aikaan ns. Luxemburgin kompromissi (1.3.7), jossa päätettiin, että yhden tai useamman valtion erittäin tärkeiden etujen ollessa kyseessä neuvoston jäsenet pyrkivät tekemään sellaisia ratkaisuja, jotka kaikki osapuolet voivat hyväksyä jäsenvaltioiden keskinäisiä etuja kunnioittaen.

## **C.** Eurooppalaisten huippukokousten kasvava merkitys

Vaikka jäsenvaltioiden päämiesten kokoukset olivat edelleen yhteisön toimielinjärjestelmän ulkopuolella, ne alkoivat toimia poliittisen sysäyksen antajana ja niissä alettiin ratkaista ongelmia, joita ministerineuvosto ei kyennyt käsittelemään. Vuosina 1961 ja 1967 pidettyjen ensimmäisten tapaamisten jälkeen kokousten merkitys kasvoi 1. ja 2. joulukuuta 1969 järjestetyn Haagin huippukokouksen myötä, jolloin päätettiin aloittaa neuvottelut yhteisön laajentumisesta ja sovittiin yhteisön rahoitusjärjestelmästä. Joulukuussa 1974 järjestetyssä Fontainebleaun huippukokouksessa puolestaan tehtiin tärkeitä poliittisia päätöksiä Euroopan parlamentin välittömistä vaaleista ja neuvoston päätöksentekomenettelystä. Silloin valtion- ja hallitusten päämiehet päättivät myös kokoontua vastedes kolmesti vuodessa Eurooppa-neuvostona, jossa keskustellaan yhteisön asioista ja poliittisesta yhteistyöstä (1.3.6).

## **D.** Toimielinuudistus ja rahapolitiikka

1970-luvun loppua leimasivat jäsenvaltioiden erilaiset aloitteet talous- ja finanssipolitiikkojen lähentämistä. Ratkaistakseen valuuttojen epävakauden ongelman ja sen aiheuttamat kielteiset vaikutukset yhteiselle maatalouspolitiikalle sekä jäsenvaltioiden väliselle yhteenkuuluvuudelle Bremenissä ja Brysselissä vuonna 1978



kokoontuneet Eurooppa-neuvostot perustivat Euroopan valuuttajärjestelmän, joka perustui vapaaehtoisuuteen ja tilannekohtaisuuteen (Yhdistynyt kuningaskunta päätti olla osallistumatta valuuttakurssimekanismiin). Järjestelmä perustui yhteiseen laskentayksikköön ecuun.

Lontoon Eurooppa-neuvostossa vuonna 1981 Saksan ja Italian ulkoministerit Hans-Dietrich Genscher ja Emilio Colombo esittivät luonnoksen eurooppalaiseksi asiakirjaksi, jossa käsiteltiin monia kysymyksiä, kuten poliittista yhteistyötä, kulttuuria, perusoikeuksia, lainsäädännön yhdenmukaistamista yhteisön perussopimusten ulkopuolisilla aloilla sekä väkivallan, terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa. Ehdotusta ei koskaan hyväksytty sellaisenaan, mutta joitakin sen aineksia sisällytettiin Stuttgartissa 19. kesäkuuta 1983 hyväksytyyn juhlalliseen julistukseen Euroopan unionista.

#### **E. Spinellin suunnitelma**

Joitakin kuukausia vuonna 1979 järjestettyjen ensimmäisten välittömien vaalien jälkeen parlamentin ja neuvoston suhteet ajautuivat vakavaan kriisiin vuoden 1980 talousarvion vuoksi. Heinäkuussa 1980 yhdeksän parlamentin jäsentä kokoontui Euroopan parlamentin jäsenen ja Euroopan federalistisen liikkeen perustajan, komission entisen jäsenen Altiero Spinellin johdolla keskustelemaan keinoista, joilla elvyttää toimielinten toimintaa. Parlamentti perusti heinäkuussa 1981 toimielinasioiden valiokunnan, jonka koordinaattorina ja esittelijänä toimi Spinelli ja jolle annettiin tehtäväksi laatia suunnitelma silloisten perussopimusten muuttamiseksi. Valiokunta päätti laatia suunnitelman, josta piti tulla Euroopan unionin perustuslaki. Luonnos perussopimukseksi hyväksyttiin suurella äänten enemmistöllä 14. helmikuuta 1984. Lainsäädäntövalta annettaisiin kaksikamariselle järjestelmälle kuten liittovaltiossa. Järjestelmällä pyrittiin saavuttamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston välinen tasapaino, mutta jäsenvaltiot eivät sitä hyväksyneet.

## **EUROOPAN YHTENÄISASIAKIRJA**

Ratkaistuaan 1980-luvun alun yhteisön talousarviokiistan Eurooppa-neuvosto päätti Fontainebleaussa kesäkuussa 1984 perustaa valtion- ja hallitusten päämiesten henkilökohtaisten edustajien tilapäisen komitean, joka on puheenjohtajansa mukaan nimeltään Doogen komitea. Komitean vastuulla oli laatia ehdotuksia yhteisön järjestelmän toiminnan ja poliittisen yhteistyön tehostamiseksi. Milanossa kesäkuussa 1985 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti kuitenkin sille poikkeuksellisessa menettelyssä eli enemmistöpäätöksellä (7 puolesta, 3 vastaan) kutsua koolle hallitustenvälisen konferenssin tarkastelemaan toimielinten valtuuksia, yhteisön toiminnan laajentamista uusille aloille sekä todellisten sisämarkkinoiden perustamista.

Yhdeksän jäsenvaltiota allekirjoitti Euroopan yhtenäisasiakirjan<sup>[6]</sup> 17. helmikuuta 1986, ja niitä seurasivat Tanska (kansanäänestyksen jälkeen), Italia ja Kreikka 28. helmikuuta 1986. Jäsenvaltioiden parlamentit ratifioivat asiakirjan vuoden 1986 kuluessa, mutta sen voimaantulo viivästyi kuudella kuukaudella 1. heinäkuuta 1987 saakka erään yksityishenkilön irlantilaisessa tuomioistuimessa nostaman kanteen

---

[6]Euroopan yhtenäisasiakirja, EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1–28, on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>.



takia. Euroopan yhtenäisasiakirjalla muutettiin ensimmäistä kertaa merkittävästi Rooman sopimusta. Sen keskeiset määräykset olivat seuraavat:

**A. Unionin toimivallan laajentaminen**

**1. Laajojen sisämarkkinoiden luominen**

Täysin toimivien sisämarkkinoiden oli oltava valmiit 1. tammikuuta 1993 mennessä, mikä laajensi vuonna 1958 määriteltyä tavoitetta yhtenäismarkkinoista ([2.1.1](#)).

**2. Uusien toimivaltuuksien määrittely seuraavilla aloilla:**

- rahapolitiikka
- sosiaalipolitiikka
- taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus
- tutkimus ja teknologinen kehitys
- ympäristö
- ulkopoliittinen yhteistyö.

**B. Ministerineuvoston päätöksentekokyvyn parantaminen**

Määräenemmistöpäätös korvasi yksimielisyyden neljällä yhteisön silloisella vastuualueella: yhteisen tullitariffin muuttaminen, palvelujen tarjoamisen vapaus, pääoman vapaa liikkuvuus sekä meri- ja lentoliikenteen alan yhteinen politiikka. Määräenemmistöpäätös otettiin lisäksi käyttöön monilla uusilla vastuualueilla, kuten sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tutkimus ja teknologinen kehitys ja ympäristöpolitiikka. Määräenemmistöpäätösten käyttöönotto oli syynä neuvoston työjärjestyksen muuttamiseen Euroopan yhtenäisasiakirjan päätösasiakirjaan liitetyn ETY:n perustamissopimuksen 149 artiklan 2 kohtaa koskevan puheenjohtajavaltion julistuksen mukaisesti. Neuvosto voi vastedes suorittaa äänestyksen puheenjohtajansa aloitteen lisäksi myös komission tai jäsenvaltion pyynnöstä, mikäli yksinkertainen enemmistö neuvoston jäsenistä sitä kannattaa.

**C. Euroopan parlamentin kasvava rooli**

Euroopan parlamentin valtuuksia vahvistettiin

- vaatimalla parlamentin puoltava lausunto yhteisön laajentumista koskevien sopimusten ja liittymissopimusten tekemiseksi
- ottamalla käyttöön parlamentin ja neuvoston välinen yhteistoimintamenettely ([1.2.3](#)), joka antoi parlamentille todellisen vaikkakin rajoitetun lainsäädäntövallan. Menettelyä sovellettiin tuolloin noin kymmeneen oikeusperustaan, ja se merkitsi käännekohtaa parlamentin kehityksessä tasavertaiseksi lainsäätäjäksi.

Ina Sokolska  
05/2019

