



ÜHTSE EUROOPA AKTI SÜND

Aluslepingute peamised muudatused on seotud ühenduse omavahendite süsteemi loomise, Euroopa Parlamendi eelarvepädevuse suurendamise, Euroopa Parlamendi otsuste ja üldiste valimiste kehtestamise ning Euroopa Rahasüsteemi loomisega. Ühtne Euroopa akt, millega muudeti olulisel määral Rooma lepingut ja tugevdati integratsiooni suure siseturu loomise kaudu, jõustus 1986. aastal.

PEAMISED SAAVUTUSED INTEGRATSIOONI ESIMESEL ETAPIL

Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu ehk teisisõnu Rooma lepingu^[1] artikliga 8 nähti ette ühisturu kujundamise lõpuleviimine kolmes etapis 12-aastase üleminekuaja jooksul, mis lõppes 31. detsembril 1969. Selle esimene eesmärk – tolliliit – viidi lõpule oodatust kiiremini. Kvootide laiendamise ja siseriiklike tollimaksude etapiviisilise kaotamise üleminekuage lõppes juba 1. juulil 1968. Siiski olid üleminekuperioodi lõppedes liikumisvabaduse teel ikka veel suured takistused. Samal kuupäeval hakkas Euroopa Liidus kehtima ühine tollitariifistik kolmandate riikidega toimivas kaubavahetuses.

Nn roheline Euroopa oli Euroopa integratsiooni teine põhiprojekt. 1962. aastal võeti vastu esimesed ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivad määrused ning loodi Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond.

ALUSLEPINGUTE ESIMESED MUUDATUSED

A. Institutsioonide kujundamine

Esimene institutsiooniline muudatus tehti 8. aprillil 1965 allkirjastatud liitmislepinguga^[2], millega liideti täitevorganid ning mis jõustus 1967. aastal, kui Euroopa ühenduste (Euroopa Sõe- ja Teraseühendus, Euroopa Majandusühendus ja Euroopa Aatomienergiaühendus) jaoks loodi ühtne nõukogu ja ühtne komisjon ning kehtestati ühe eelarve põhimõte.

[1]Euroopa Majandusühenduse asutamisleping, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2]Liitmisleping, EÜT 152, 13.7.1967, lk 2–17, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



B. Omavahendid ja eelarvepädevus

Nõukogu 21. aprilli 1970. aasta otsusega^[3] loodi ühenduse omavahendite süsteem, millega asendati liikmesriikide osamaksud (1.4.1).

- 22. aprilli 1970. aasta Luxembourgi lepinguga^[4] anti Euroopa Parlamendile teatav eelarvepädevus (1.3.1).
- 22. juuli 1975. aasta Brüsseli lepinguga^[5] anti Euroopa Parlamendile õigus eelarve tagasi lükata ja anda heakskiit komisjoni tegevusele eelarve täitmisel. Sama lepinguga loodi kontrollikoda kui asutus, mis vastutab ühenduse kulude ja tulude kontrollimise ning finantsjuhtimise järelevalve eest (1.3.12).

C. Valimised

20. septembri 1976. aasta akti alusel anti Euroopa Parlamendile uus legitiimsus ja mõjuvõim, sest sellega kehtestati Euroopa Parlamendi otsesed ja üldised valimised (1.3.4). Akti muudeti 2002. aastal, et lisada proportsionaalse esindatuse üldpõhimõte ja raamsätted Euroopa Parlamendi valimisi käsitlevate siseriiklike õigusaktide jaoks.

D. Laienemine

Ühendkuningriik ühines Euroopa Majandusühendusega 1. jaanuaril 1973 koos Taani ja Iirimaa, kuid norralased hääletasid rahvahääletusel ühinemise vastu. Kreeka sai liikmesriigiks 1981. aastal, Hispaania ja Portugal 1986. aastal.

E. Ühenduse eelarve

Esimeste laienemiste järel nõuti rangemat eelarvepoliitikat ja ühise põllumajanduspoliitika reformi. 1979. aastal jõudis Euroopa Ülemkogu kokkuleppele mitmetes täiendavates meetmetes. 1984. aasta Fontainebleau lepingutega saavutati lõplik lahendus, mille aluseks oli põhimõte, et kui mõne liikmesriigi finantskohustus on riigi suhtelist jõukust arvestades liiga suur, võib seda korrigeerida.

UUED INTEGRATSIOONIPLAANID

Tiivustatuna majandusühenduse esialgsest edust, kerkis 1960. aastate algul jälle esile idee luua liikmesriikidevaheline poliitiline ühendus, kuigi Euroopa Kaitseühenduse loomine 1954. aasta augustis ebaõnnestus.

A. Poliitilise liidu loomise katse läbikukkumine

1961. aasta Bonni tippkohtumisel palusid Euroopa Ühenduse kuue asutajariigi riigipead ja valitsusjuhid valitsustevahelisel komiteel, mille esimees oli Prantsusmaa suursaadik

[3]70/243/ESTÜ, EMÜ, Euratom: Nõukogu 21. aprilli 1970. aasta otsus liikmesriikide rahaliste osamaksete asendamise kohta ühenduste omavahenditega, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>

[4]Leping, millega muudetakse asutamislepingute teatavaid eelarvesätteid, EÜT L 2, 2.1.1971, lk 1–12, kättesaadav aadressil 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]Euroopa ühenduste asutamislepingute ning Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepingu teatavate rahandussätete muutmise leping, EÜT L 359, 31.12.1977, lk 1–19, kättesaadav aadressil 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



Christian Fouchet, esitada ettepanekud Euroopa rahvaste liidu poliitilise staatuse kohta. Komitee üritas kaks korda, 1960. ja 1962. aastal, esitada liikmesriikidele lepingu eelnõu, mis oleks kõigile vastuvõetav, ent ei saavutanud soovitud tulemust, kuigi Fouchet' plaan põhines liikmesriikide identiteedi rangel austamisel ja välistas seega föderatsiooni loomise võimaluse.

Poliitilise ühenduse puudumisel asendas seda Euroopa poliitiline koostöö. Haagi tippkohtumise konverentsil 1969. aasta detsembris otsustasid riigipead ja valitsusjuhid leida parima mooduse edu saavutamiseks poliitilise ühendamise valdkonnas. Välisministrite poolt 1970. aasta oktoobris vastu võetud Davignoni raport, mida arendati edasi teistes raportites, moodustas Euroopa poliitilise koostöö aluse kuni ühtse akti jõustumiseni.

B. 1966. aasta kriis

Kui üleminekuperioodi kolmandas etapis muudeti nõukogus hääletamise korda, s.t et teatavates valdkondades mindi ühehäälselt otsuselt üle kvalifitseeritud hääletamusega hääletamisele, tõi see endaga kaasa tõsise kriisi. Prantsusmaa avaldas vastuseisu mitmele komisjoni ettepanekule, milles käsitleti muu hulgas ühise põllumajanduspoliitika rahastamise meetmeid, ning lõpetas ühenduse olulistel kohtumistel osalemise (nn tühja tooli poliitika). Nimetatud kriis lahendati Luxembourgigi kompromissiga (1.3.7), milles märgiti, et kui kaalul on ühe või mitme riigi elulised huvid, püüavad nõukogu liikmed jõuda lahendusteni, mille saavad kõik vastastikuseid huve austades heaks kiita.

C. Euroopa tippkohtumiste kasvav tähtsus

Kuigi nende kohtumised toimusid väljaspool ühenduse institutsioonilist raamistikku, hakkasid liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid oma konverentsidel poliitilisi juhiseid vastu võtma ja tegelema probleemidega, mida ministrite nõukogu lahendada ei suutnud. Pärast esimesi kohtumisi 1961. ja 1967. aastal muutusid need alates 1. ja 2. detsembri 1969. aasta Haagi tippkohtumisest järjest tähtsamaks. Haagi tippkohtumisel alustati läbirääkimisi ühenduse laiendamise üle ja saavutati kokkulepe ühenduse finantssüsteemi küsimuses. Ka Fontainebleau tippkohtumisel (1974. aasta detsembris) võeti vastu tähtsaid poliitilisi otsuseid Euroopa Parlamendi otsuste valimiste ja nõukogu otsustamismenetluse kohta. Samuti otsustasid seal riigipead ja valitsusjuhid tulla edaspidi kokku kolm korda aastas Euroopa Ülemkoguna, et arutada ühenduse asju ja poliitilist koostööd (1.3.6).

D. Institutsioonide reform ja rahapoliitika

1970. aastate lõpus tegid liikmesriigid oma majandus- ja eelarvepoliitika kooskõlastamiseks mitmeid algatusi. Et lahendada probleeme seoses raha ebastabiilsuse ja selle negatiivse mõjuga ühisele põllumajanduspoliitikale ja liikmesriikidevahelisele ühtekuuluvusele, otsustati Euroopa Ülemkogu Bremeni ja Brüsseli kohtumistel 1978. aastal luua Euroopa Rahasüsteem. Süsteem loodi vabatahtlikkuse ja diferentseerituse alusel (Ühendkuningriik otsustas vahetuskursisüsteemis mitte osaleda) ning selle aluseks oli ühine arvestusühik (eküü).

Euroopa Ülemkogu Londoni kohtumisel 1981. aastal esitasid Saksamaa välisminister Hans-Dietrich Genscher ja Itaalia välisminister Emilio Colombo ettepaneku Euroopa



akti kohta, mis hõlmas rea teemasid: poliitiline koostöö, kultuur, põhiõigused, ühenduse asutamislepingu kohaldamisalast väljapoole jäävaid valdkondi reguleerivate õigusaktide ühtlustamine ning vägivalda, terrorismi ja kuritegevuse vastu võitlemise viisid. Ettepanekut ei võetud küll selle algses vormis vastu, kuid mõned osad sellest võeti üle pidulikkude deklaratsiooni Euroopa Liidu kohta, mis võeti vastu Stuttgartis 19. juunil 1983.

E. Spinelli projekt

Paar kuud pärast Euroopa Parlamendi esimesi otseseid valimisi 1979. aastal tekkis parlamendi suhetes nõukoguga 1980. aasta eelarve tõttu tõsine kriis. Euroopa Parlamendi liikme, Euroopa Föderaalsete Liikumise asutaja ja endise voliniku Altiero Spinelli algatusel kohtus 1980. aasta juulis üheksast parlamendiliikmest koosnev rühm, et arutada institutsioonide toimimise parandamise võimalusi. 1981. aasta juulis moodustas Euroopa Parlament institutsiooniliste küsimuste komisjoni, mille koordinaator ja raportöör oli Spinelli, et koostada olemasolevate aluslepingute muutmise kava. Kõnealune komisjon otsustas töötada välja Euroopa Liidu tulevase põhiseaduse projekti. Lepingu projekt võeti 14. veebruaril 1984. aastal vastu suure häälteenamusega. Projektis nähti ette, et seadusandlikku võimu hakatakse teostama kahekojalise süsteemi alusel, mis oleks väga sarnane föderaalriigi süsteemile. Süsteemi eesmärk oli luua tasakaal Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel, kuid liikmesriikide jaoks oli see vastuvõetamatu.

ÜHTNE EUROOPA AKT

Pärast ühenduse eelarvevaidluse lahendamist 1980. aastate alguses otsustas Euroopa Ülemkogu 1984. aasta juunis toimunud Fontainebleau kohtumisel moodustada riigipeade ja valitsusjuhtide isiklike esindajate ajutise komisjoni, mida nimetatakse selle esimehe järgi Dooge'i komisjoniks. Komisjonil paluti esitada ettepanekud ühenduse süsteemi toimimise ja poliitilise koostöö parandamiseks. Kuid Euroopa Ülemkogu 1985. aasta juunis Milanos toimunud kohtumisel otsustati häälteenamusega (7 poolt- ja 3 vastuhäälega), mis on selles organis erakordne, kutsuda kokku valitsustevaheline konverents, et arutada institutsioonide volitusi, ühenduse tegevuse laiendamist uutesse valdkondadesse ja tõelise siseturu loomist.

17. veebruaril 1986 allkirjastasid üheksa liikmesriiki ühtse Euroopa akti^[6], hiljem kirjutasid sellele alla veel Taani (pärast positiivset tulemust rahvahääletusel) ning Itaalia ja Kreeka 28. veebruaril 1986. Liikmesriikide parlamendid ratifitseerisid akti 1986. aasta jooksul, aga kuna eraisik oli esitanud kaebuse lirimaa kohtutele, jõustus akt alles kuus kuud hiljem, 1. juulil 1987. Ühtne Euroopa akt oli Rooma lepingu esimese põhjaliku muutmise tulemus. Selle peamised sätted on järgmised:

A. Liidu pädevuste laiendamine

1. Suure siseturu loomine

Täielikult toimiva siseturu kujundamine tuli viia lõpule 1. jaanuariks 1993, jätkates 1958. aastal loodud ühisturu eesmärgi täitmist (2.1.1) ja seda laiendades.

[6] Ühtne Euroopa akt, EÜT L 169, 29.6.1987, lk 1–28, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



2. Uued volitused kehtestati järgmistes valdkondades:

- rahapoliitika;
- sotsiaalpoliitika;
- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus;
- teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine;
- keskkond;
- välispoliitiline koostöö.

B. Nõukogu otsuste tegemise suutlikkuse parandamine

Neljas ühenduse vastutusvaldkonnas (ühise tollitariifistiku muutmine, teenuste osutamise vabadus, kapitali vaba liikumine ning ühine mere- ja lennutranspordipoliitika) asendati ühehäälsuse nõue otsuse vastuvõtmisega kvalifitseeritud häälteenamusega. Otsuste tegemine kvalifitseeritud häälteenamusega võeti kasutusele ka mitmes uues vastutusvaldkonnas (nt siseturg, sotsiaalpoliitika, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus ning keskkonnapoliitika). Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutuselevõtmine tõi endaga kaasa nõukogu kodukorra muutmise, et viia see kooskõlla eesistuja ühe varasema deklaratsiooniga, mis nägi ette, et edaspidi saab nõukogus korraldada hääletamist mitte üksnes nõukogu eesistuja algatusel, vaid ka komisjoni või liikmesriigi taotlusel, kui nõukogu liikmed on liithäälteenamusega selle poolt.

C. Euroopa Parlamendi osatähtsuse suurenemine

Euroopa Parlamendi volitusi suurendati järgmiselt:

- ühenduse laienemis- ja assotsiatsioonilepingute sõlmimiseks on vaja parlamendi nõusolekut;
- võeti kasutusele koostöömenetlus nõukoguga (1.2.3), mis andis parlamendile tegelikud, ehkki piiratud, õigusloomevolitused. Sel ajal kohaldati seda umbes tosina õigusliku aluse suhtes ja see tähistas otsustavat pöördepunkti Euroopa Parlamendi muutmisel tõeliseks kaasseadusandjaks.

Ina Sokolska
11/2019

