



MAASTRICHTI JA AMSTERDAMI LEPING

Maastrichti lepinguga muudeti eelnevaid Euroopa aluslepinguid ja rajati Euroopa Liit, mis tugineb kolmele sambale: Euroopa ühendused, ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ning koostöö justiits- ja siseküsimustes (JSK). Liidu laienemist silmas pidades viidi Amsterdami lepinguga sisse kohandused, mida oli vaja liidu tõhusamaks ja demokraatlikumaks toimimiseks.

I. MAASTRICHTI LEPING

Maastrichtis 7. veebruaril 1992 allkirjastatud Euroopa Liidu leping^[1] jõustus 1. novembril 1993.

A. Liidu ülesehitus

Euroopa Liidu asutamise tähistas Maastrichti leping „ uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises“. Liidu aluseks olid Euroopa ühendused, mida täiendati Euroopa Liidu lepinguga kasutusele võetud poliitika ja koostöövormidega. Liidul oli ühtne institutsiooniline raamistik, mis koosnes Euroopa Nõukogust, Euroopa Parlamendist, Euroopa Komisjonist, kohtust ja kontrollikojast (mis olid sel ajal rangelt võttes ainsad ELi institutsioonid), kes kasutasid oma volitusi kooskõlas aluslepingutega. Lepinguga loodi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee, millel on nõuandvad volitused. Lisaks olemasolnud EIP grupi finantsasutustele, s.t Euroopa Investeerimispangale ja Euroopa Investeerimisfondile, asutati lepingu sätete alusel Euroopa Keskpankade Süsteem ja Euroopa Keskpank.

B. Liidu pädevus

Maastrichti lepinguga loodud liidule anti lepingu alusel teatavad volitused, mis jagunesid kolme rühma, mida tavaliselt nimetatakse „sammasteks“. Esimene samm koosnes Euroopa ühendustest ja moodustas raamistiku, milles ühenduse institutsioonid said täita volitusi, mille osas liikmesriigid olid lepinguga reguleeritud valdkondades oma suveräänsuse ühendusele üle andnud. Teine samm hõlmas ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, mis oli sätestatud lepingu V jaotises. Kolmas samm hõlmas koostööd justiits- ja siseküsimustes, mis oli sätestatud lepingu VI jaotises. Leping V ja VI jaotises nähti ette valitsustevaheline koostöö, milles kasutatakse ühiseid institutsioone ja milles on teatavaid riigiüleseid aspekte, nagu komisjoni kaasamine ja Euroopa Parlamendiga konsulteerimine.

[1]EÜT C 191, 29.7.1992, lk 1–112.



1. Euroopa Ühendus (esimene sammas)

Ühendusel oli ülesanne tagada ühtse turu sujuv toimimine ning edendada muu hulgas majandustegevuse ühtlustatud, tasakaalustatud ja püsivat arengut, tööhõive ja sotsiaalkaitse kõrget taset ja soolist võrdõiguslikkust. Ühendus järgis oma volituste piires tegutsedes neid eesmärke EÜ asutamislepingu artiklis 3 sätestatud ühisturu loomisega ja sellega seotud meetmete võtmisega ning artiklis 4 osutatud majanduspoliitika ja ühise raha kasutusele võtmisega. Ühenduse tegevus pidi järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning nendes valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, subsidiaarsuse põhimõtet (EÜ asutamislepingu artikkel 5).

2. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) (teine sammas)

Liidu ülesanne oli ühise välis- ja julgeolekupoliitika määratlemine ja rakendamine valitsustevaheliste meetodite abil. Liikmesriikidelt oodati selle poliitika aktiivset ja tingimusteta toetamist lojaalsuse ning vastastikuse solidaarsuse vaimus. Poliitika eesmärgid olid järgmised: kaitsta liidu ühiseid väärtusi, põhihuvet, sõltumatust ning terviklikkust kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtetega; tugevdada igal viisil liidu julgeolekut; edendada rahvusvahelist koostööd; arendada ja tugevdada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist.

3. Koostöö justiits- ja siseküsimustes (kolmas sammas)

Liidu eesmärk oli arendada nendes valdkondades valitsustevaheliste meetodite abil ühist tegevust, et tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Koostöö hõlmas järgmisi valdkondi:

- ühenduse välispiiride ületamise reeglid ja kontrollimine;
- võitlus terrorismi, raskete kuritegude, uimastikaubanduse ja rahvusvaheliste pettustega;
- õigusalane koostöö kriminaal- ja tsiviilasjades;
- Euroopa Politseiameti (Europol) loomine koos liikmesriikide politseijõudude vahelise teabevahetuse süsteemiga;
- võitlus ebaseadusliku sisserändega;
- ühine varjupaigapoliitika.

II. AMSTERDAMI LEPING

Amsterdamis 2. oktoobril 1997 allkirjastatud Amsterdami leping, millega muudeti Euroopa Liidu lepingut, Euroopa ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud õigusakte^[2], jõustus 1. mail 1999.

[2]EÜT C 340, 10.11.1997, lk 115.



A. Liidu pädevuse suurenemine

1. Euroopa Ühendus

Eesmärkide osas pöörati erilist tähelepanu tasakaalustatud ja säästvate arengule ning tööhõive kõrgele tasemele. Loodi mehhanism liikmesriikide tööhõivepoliitika kooskõlastamiseks ning nähti ette võimalus teatavateks ühenduse meetmeteks antud valdkonnas. EÜ asutamislepingusse lisati sotsiaalpoliitika kokkulepe koos mõningate täiendustega (osalemisest loobumise võimaluse kaotamine). Ühenduse meetodit kohaldati sellest ajast peale mitmes seni kolmanda samba alla kuulunud olulises valdkonnas, nagu varjupaigapoliitika, sisseränne, välispiiride ületamine, pettustevastane võitlus, tollikoostöö ja õiguslane koostöö tsiviilasjades ning osale Schengeni lepingu alusel toimuvast koostööst, mida EL ja ühendused täielikult toetasid.

2. Euroopa Liit

Valitsustevahelist koostööd kriminaalasjades tehtava politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas tugevdati täpsete eesmärkide ja ülesannete kindlaksmääramisega ning uue, direktiiviga sarnase õigusliku vahendi loomisega. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika vahendeid arendati hiljem, eelkõige uue vahendi – ühise strateegia loomisega, samuti nõukogu ÜVJP peasekretäri ametikoha ning uue struktuuri – poliitika planeerimise ja varajase hoiatamise üksuse loomisega.

B. Euroopa Parlamendi tugevam positsioon

1. Seadusandlikud volitused

Kaasotsustamismenetluse kohaselt, mida laiendati EÜ asutamislepingus esitatud 15 õiguslikule alusele, said Euroopa Parlamendist ja nõukogust praktiliselt võrdsel alusel kaasseadusandjad. Kaasotsustamismenetlust kohaldati kõikides valdkondades, kus nõukogu võis otsuseid teha kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud põllumajanduses ja konkurentsipoliitikas. Neljal juhul (artiklid 18, 42 ja 47 ning artikkel 151 kultuuripoliitika kohta, mida ei muudetud) kombineeriti kaasotsustamismenetlust nõukogu ühehäälse otsuse nõudega. Ülejäänud õigusloomevaldkondades, kus oli nõutav ühehäälsus, kaasotsustamismenetlust ei kasutatud.

2. Kontrolliõigus

Euroopa Parlament hääletas komisjoni koosseisule tervikuna heakskiidu andmise üle ning pidi ka tulevase komisjoni presidendi ametisse nimetamise eelnevalt heaks kiitma (artikkel 214).

3. Parlamendiliikmete valimine ja põhimäärus

Mis puudutab menetlust Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks otsestel ja üldistel valimistel (EÜ asutamislepingu artikkel 190), siis olemasolevale ühenduse õigusele võtta vastu ühtne menetlus lisati õigus võtta vastu ühised põhimõtted. Samasse artiklisse lisati ka õiguslik alus, mis võimaldab võtta vastu Euroopa Parlamendi liikmete ühtse põhimääruse. Samas puudusid endiselt sätted, mis oleksid võimaldanud võtta meetmeid Euroopa tasandi erakondade arendamiseks (vt artikkel 191).



C. Tihedam koostöö

Esimest korda sisaldasid aluslepingud üldisi sätteid, mis võimaldasid mõnel liikmesriigil teataval tingimustel kasutada ühiseid institutsioone tihedama omavahelise koostöö korraldamiseks. Selline võimalus täiendas muude konkreetsete sätetega reguleeritud tihedamat koostööd, nagu majandus- ja rahaliit, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine ning Schengeni koostööd käsitlevate sätete inkorporeerimine. Tihedam koostöö oli võimalik kolmanda samba raames ning eriti piiravatel tingimustel ka küsimustes, mis ei kuulunud ühenduse ainupädevusse. Tingimused, millele igasugune tihedam koostöö pidi vastama, ning kavandatud otsustamismenetlused olid koostatud selliselt, et selle uue teguri kasutamine jääks integratsiooniprotsessis erakorraliseks ja et seda saaks kasutada üksnes liikumiseks suurema integratsiooni suunas, mitte tagasiminekuks.

D. Lihtsustamine

Amsterdami lepinguga kõrvaldati aluslepingutest kõik sätted, mis olid aja jooksul kehtetuks muutunud või aegunud, tagades samas, et see ei mõjutaks nendest sätetest varem tulenenud õiguslikku toimet. Samuti nummerdati uuesti aluslepingute artiklid. Juriidilistel ja poliitilistel põhjustel allkirjastati leping ja esitati ratifitseerimiseks kehtivate aluslepingute muudatustena.

E. Institutsioonilised reformid enne laienemist

a. Amsterdami lepingus sätestati vastavalt parlamendi taotlusele Euroopa Parlamendi liikmete maksimumarvuks 700 (artikkel 189).

b. Komisjoni koosseisu ja häälte arvestamise küsimust käsitleti lepingule lisatud protokollis institutsioonide kohta. Protokollis sätestati, et kuni 20 liikmesriigiga liidus kuulub komisjoni igast liikmesriigist üks kodanik, tingimusel et selleks kuupäevaks on muudetud häälte arvestamist nõukogus. Igal juhul pidi uus valitsustevaheline konverents vähemalt üks aasta enne 21. liikmesriigi ühinemist lepingute sätteid institutsioonide kohta põhjalikult läbi vaatama.

c. Sätestati ka nõukogus kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine mitmete Amsterdami lepinguga kehtestatud uute õiguslike aluste puhul. Olemasolevatest ühenduse poliitikavaldkondadest kehtisid uued sätted kvalifitseeritud häälteenamuse kohta aga ainult teadusuuringute poliitika puhul, muudes poliitikavaldkondades oli jätkuvalt nõutav ühehäälsus.

F. Muud aspektid

Ühenduse menetlusi subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamiseks käsitleti sellekohases protokollis. Uute sätetega, mis käsitlesid juurdepääsu dokumentidele (artikkel 255) ja suuremat avatust nõukogu õigusloometegevuses (artikli 207 lõige 3), parandati läbipaistvust.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendiga konsulteeriti enne valitsustevahelist konverentsi. Samuti osales parlament valitsustevahelistel konverentsidel vastavalt *ad hoc* korrale, viimasel kolmel



valitsustevahelisel konverentsil esindasid parlamenti kas parlamendi president või kaks parlamendiliiget.

Ina Sokolska
11/2019

