



TARTU ÜLIKOOL
EUROOPA KOLLEDŽ



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

1. EUROOPA LIIT RAHVUSVAHELISTE SUHETE SÜSTEEMIS



1.1. MIKS ON EUROOPA LIIT ERILINE?

Kaasaja globaliseerivas maailmamajanduses on riikidevahelise koostöö edendamine ning regionaalse iseloomuga kokkulepete levik ulatuslikum kui kunagi varem. Kogu maailmas on registreeritud ligikaudu 3000 rahvusvahelist organisatsiooni, mille puhul riikidevahelist koostööd ei juhi ja kontrolli üksnes rahvusriikide valitsused, vaid ka rahvusüleised institutsioonid. Eriti 1990. aastatel tihenes ka riikidevaheliste majanduslepingute sõlmimine – kui näiteks 1990. aastal oli jõus üksnes 45 regionaalset kaubanduskokkulepet, siis praeguseks on Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO – *World Trade Organisation*) registreeritud üle 100 kaubanduskokkuleppe.

Eelneva taustal peaksime Euroopa Liitu suhtuma kui ühesse paljudest riikidevahelise koostöö vormidest. Samas teevad aga mitmed asjaolud 27 Euroopa riigi vahelise koostöö väga eriliseks nähtuseks maailma poliitilises ja majanduslikus süsteemis.

ERILISUS 1: Ajalooliselt on tegemist jagatud kontinendiga, mida on iseloomustanud keeleline, usuline ning ideoloogiline mitmekesisus ning poliitiline ja majanduslik killustatus.

Euroopa ühendamise lugu ei ole olnud sirgjooneline, kindla plaani kohaselt kulgenud protsess. Pärast Teist maailmasõda loodi Euroopas mitmeid rahvusvahelisi organisatsioone, millel olid erinevad, kuigi kohati kattuvad eesmärgid. Euroopa Liit on tänaseks tuntuim, kuid ta ei ole esimene ega ainus oluline üle-Euroopaline organisatsioon. Seejuures ei ole

Euroopa riikidel olnud ühtset visiooni integratsioonist: Euroopa lõimumise lugu iseloomustavad segased ja tihti keerulised riikide- ja inimestevahelised suhted, erinevad vajadused ning arusaamad sellest, mis vajalik ja võimalik. Seega võib väita, et Euroopa lõimumine on olnud ebakindel ning etteennustamatu protsess, mis on läinud üle kivide ja kändude ning milles põimuvad erinevad poliitikategemise tasemed ja areenid, eesmärgid ja protsessid.

Kuidas periodiseerida Euroopa Liidu arengut? Kõige lihtsam on Euroopa Liidu kujunemislugu mõtestada läbi kahe paralleelse arengu, milleks on *integratsiooni süvenemine ja liidu laienemine* (*deepening and widening*).

Integratsiooni süvenemine

Integratsiooni süvenemise peamisteks tunnusteks on EL-i institutsioonide tugevnemine, liidu pädevuse laiendamine uutesse poliitikavaldkondadesse ning rahvusülesuse kasv.

Integratsiooni senise dünaamika võib kokku võtta järgmiselt. Euroopa ühendamise esimest kümnendit 1950. aastatel iseloomustas hoogne areng ning funktsionalistlike institutsioonide loomine. 1960-ndatel ning 1970-ndatel areng soikus. 1980. aastate keskel toimus taas elustumine ja rahvusülesete institutsioonide osatähtsuse kasv ning nii süvenemine kui laienemine jätkusid täie hooga 1990. aastatel. Integratsiooni süvenemine on pidev protsess, mis ei toimu hüppeliselt lepingumuudatuse tulemusena, vaid ka liidu institutsioonide igapäevase tegevuse läbi. Ometi on järgmised lepingud olulisteks verstepostideks Euroopa Liidu arengus.

Euroopa integratsiooni süvenemine:

- 1951 Euroopa Söe- ja Teraseühenduse asutamine (*European Coal and Steel Community*);
- 1957 Rooma lepingud: Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomiühenduse asutamine (*European Economic Community – EEC; European Atomic Energy Community – Euratom*);
- 1986 Ühtse Euroopa akt (*Single European Act*);
- 1992 Maastrichti leping (tuntud ka kui *Treaty on European Union*);
- 1997 Amsterdami leping;
- 2001 Nice'i leping;
- 2004 Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu eelnõu;
- 2007/2009 Lissaboni leping

Integratsiooni süvenemise juures on keskse tähtsusega liidu tegevuse laienemine uutesse poliitikavaldkondadesse. Algselt oli Euroopa ühendamise keskmes ühisturu loomine ning kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumise tagamine. Aja jooksul on sellele lisandunud ridamisi uusi valdkondi: põllumajanduspoliitika, keskkonnakaitse, tarbijakaitse, töötajate õigused, transport, telekommunikatsioon, energia. Oluliseks sammuks on rahaliidu loomine ning ühisraha kasutuselevõtt. Pikka aega oli liidu üheks tunnusjooneks vähene sekkumine neis valdkondades, kus avaliku sektori kulud on traditsiooniliselt suurimad: sotsiaalpoliitika, haridus, tervishoid ning kaitsepoliitika. Nüüd on seegi muutumas. Samuti iseloomustab EL-i arengut alates Maastrichtist integratsiooni ülekandumine majan-

dussfäärist poliitilisse sfääri: Euroopa kodakondsuse loomine, koostöö sise- ja justiitsküsimustes, ühise välis- ja julgeolekupoliitika areng jne.

Integratsiooni laienemine

Oma ajaloo vältel on Euroopa Liit kasvanud kuue liikmesriigi ühendusest 27-liikmeliseks organisatsiooniks. 1970-ndatel, 1980-ndatel ning 1990-ndatel liitus selleaegse Euroopa Ühendusega igal kümnendil kolm riiki. Viimased laienemisvoorud olid enneolematud, kuna 2004. aastal liitus korraga 10 riiki, millele lisandusid 2007. aastal veel Bulgaaria ja Rumeenia. Horvaatia ja Türgiga on alustatud läbirääkimisi ning enamus Lääne-Balkani riikidest on alustanud ettevalmistusi ühinemisprotsessiks. Liikmete arvu kasv on toonud kaasa EL-i tähtsuse tõusu. Tänapäevane Euroopa Liit hõlmab kõiki peamisi Lääne-Euroopa riike, olles maailma suurim majanduslik ja kaubanduslik jõud. Laienemine on teinud EL-i institutsionaalse süsteemi ulatuslikumaks ja keerulisemaks, kuna see peab ühildama paljude erinevate osalejate huve. Et säilitada poliitilise protsessi efektiivsust liikmete arvu kasvades, on Euroopa Liit pidanud eemalduma konsensuslikust otsustamisest ning liikuma enamus-hääletuse suunas. Eelviimane laienemine (2004. aastal) oli enneolematu nii liituvate riikide arvu kui kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse, liidu territooriumi kasvu (34%) ning rahvaarvu suurenemise (+ 105 miljonit) poolest.



Euroopa Liidu laienemine:

- 1973: Taani, Iirimaa, Ühendkuningriik;
- 1981: Kreeka;
- 1986: Portugal, Hispaania;
- 1990: Saksamaa ühendamine ning Ida-Saksa hõlmamine Saksamaa ja EL-i koosseisu;
- 1995: Austria, Soome, Rootsi;
- 2004: Eesti, Küpros, Läti, Leedu, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari;
- 2007: Bulgaaria, Rumeenia

ERISUS 2: Euroopa Liidul on teistest rahvusvahelistest organisatsioonidest tunduvalt arenenum ja komplekssem institutsionaalne struktuur.

Euroopa Liidu institutsioonilise süsteemi kuus peamist institutsiooni on *Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Kohus ja Euroopa Kontrollikoda*. Lisaks neile arvatakse eraldi institutsioonideks *Regioonide komitee ning Majandus- ja sotsiaalkomitee*.

Euroopa Ülemkogu (*European Council*) kasvas välja riigipeade või valitsusjuhtide tippkonverentsidest. Ülemkogu on EL-i kõrgeim organ, ta käib koos valitsuse juhtide tasandil. Ülemkogu arutab üldküsimusi, mis ei pea alati langema Euroopa Liidu reeglite alla. Tema ülesanne on kehtestada poliitilised suunad Euroopa integratsiooniks. Samas ei ole Ülemkogul õigust langetada juriidiliselt siduvaid otsuseid.

Euroopa Liidu Nõukogu ehk ministrite nõukogu (*Council of Ministers*) on Euroopa Liidu keskne seadusandlik organ, mis koosneb liikmesmaade ministritest. Ministrid vahetuvad olenevalt arutlusel oleva küsimuse iseloomust. Nõukogu käes on Euroopa Liidu seadusandlik võim. Vastavalt seadusele teeb ministrite nõukogu oma lõpliku otsuse peale seda, kui komisjoni koostatud ettepanek on läbi vaadatud parlamendis ja jõudnud nõukogu ette.

Euroopa Parlament (*European Parliament*) esindab ühenduse liikmesriike. Alates 1979. aastast valitakse parlamendisaadikud rahvusriikide parlamendiliikmete hulgast otse rahva poolt. Parlamendi roll on suhteliselt sümbolne – eelkõige saab rääkida nõuandvast funktsioonist. Samas on parlamendil järelevalvefunktsioon komisjoni töö üle – õigus avaldada komisjonile umbusaldust, algatada uurimisprotseduure. Alates 1975. aastast on parlamendile antud otsustusõigus EL-i eelarve küsimustes ja uute riikide vastuvõtmises. Integratsiooni süvenedes on järk-järgult kasvanud ka Euroopa Parlamendi volitused.

Euroopa Komisjon (*European Commission*) on Euroopa Liidu täitevorganiks. Komisjoni kuuluvad volinikud nimetatakse liikmesriikide poolt ametisse viieks aastaks. Volinikud on sõltumatud oma riikide valitsustest. Komisjoni ülesanne on kujundada liidu poliitikat, esitades ministrite nõukogule vastavaid ettepanekuid ja eelnõusid. Ka kontrollib komisjon lepingute täitmist, andes vajadusel asja edasi Euroopa Kohtule. Piiratud ulatuses on komisjonil täidesaatev funktsioon.

Euroopa Kontrollikoda (*Court of Auditors*) tagab vastavalt Euroopa Liidu asutamislepingu artiklile 188a auditeerimise. Kontrollikoda koosneb 27 liikmest, kelle nõukogu nimetab peale parlamendiga konsulteerimist ametisse kuueks aastaks. Liikmed valitakse isikute hulgast, kes kodumaal kuuluvad või on kuulunud organisatsioonivälisesse auditeerimisasutustesse või kes on eriti pädevad selle ametikoha jaoks. Kontrollikoja sõltumatus peab olema väljaspool kahtlust. Kontrollikoja ülesandeks on kontrollida finantsjuhtimise korrektsust ja seaduspärasust. Iga eelarveaasta lõppemise järel koostab kontrollikoda aruande, mis avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (*Official Journal*).

Euroopa Kohus on ühenduse kõrgeim õigusorgan, kelle otsused on kohustuslikud nii liikmesriikidele, firmadele kui tavakodanikele. Tegemist on üheaegselt nii haldus-, tsiviil- kui eriti konstitutsioonikohtuga. Kohut võib vaadelda ka seadusandliku võimu teostajana, sest lepingu tõlgendamise ja loodavate pretsedentide mõju on ühenduses suur. Kohtu pädevusse kuulub ka liikmesriikide trahvimine ja teiste institutsioonide omavaheliste vaidluste lahendamine.

Seega toimivad Euroopa Liidus lisaks traditsioonilistele sekretariaadile ja delegatsioonidele regulaarsed kõrgetasemelised kokkusaamised, tegutsevad Euroopa Ühenduste Kohus ja Euroopa Parlament, mis on maailma ainus otseselt valitud riike ühendav esinduskoda.

ERISUS 3: Euroopa Liidu tegevussfäär on tunduvalt laiem kui teistel rahvusvahelistel organisatsioonidel.

Euroopa Liit on aktiivne paljudes erinevates poliitikavaldkondades, ulatudes rahapoliitika koordineerimisest siseturvalisuse teemadeni. Kui Maastrichti lepingu järgselt kasutati Euroopa Liidu poliitikate kategoriseerimiseks nn „sambasüsteemi”, mille kohaselt hõlmas EL endas nn. kolme sammast (Ühenduse samm ja Liidu sambaid), siis Lissaboni lepingu vastuvõtmisega nimetatud süsteem kaotati ja liitu käsitletakse terviklikuna. Olenevalt valdkonnast, on liidul poliitika kujundamiseks kas täielik pädevus, liikmesriikidega jagatud pädevus või liikmesriike toetav roll.

Täielik pädevus on Euroopa Liidul näiteks ühise kaubanduspoliitika ja tolliliidu kujundamisel; samuti eurotsooni riikide rahapoliitika ning ühisturu toimimiseks vajalike konkurent-sireeglite kujundamise osas.

Liikmesriikidega jagatud pädevus on liidul tegutsemiseks valdkondades nagu transport, energia, keskkond; siseturg, tarbijakaitse, ühtekuuluvuspoliitika. Lisaks on liitu volitatud tegutsema jagatud pädevuse alusel paljudes siseturvalisuse küsimustes.

Toetav roll liikmesriikide poolt kujundatavale ja elluviidavale poliitikale on Euroopa Liidul näiteks hariduse, kultuuri ja tervishoiu küsimustes.

ERISUS 4: Euroopa Liit on arenenud tunduvalt kaugemale rahvusvaheliste organisatsioonide traditsioonilisest valitsustevahelise koostöö vormist, hõlmates oma struktuuris ja tegutsemistavades rahvusülesuse elemente.

Kas Euroopa integratsioon on olnud liikmesriikide valitsuste poolt kontrollitud protsess või rahvusüleste institutsioonide poolt kujundatud poliitikate tulem? See küsimus on olnud kesksel kohal debattides integratsiooni ja EL-i olemuse üle. Euroopa Liidus on alates integratsiooni algusest eksisteerinud paralleelselt mõlemad integratsioonitüübid.

Valitsustevahelisus (*intergovernmentalism*) – rahvusriikide koostöö ühiste huvide nimel, mis toimub tingimustes, mis ei õõnesta riikide suveräänsust. Otsusetegemine on valdavalt konsensuslik, säilib valitsustepoolne kontroll ning õigus otsustada koostöö vormi ja ulatuse üle (veto, kõrvalejäämine).

Rahvusülesus (*supranationalism*) – riikidevaheline koostöö ja integratsioon, mis ei ole enam üksnes valitsuste poolt juhitud ning kontrollitud. Integratsiooni tulemusena võivad riigid olla sunnitud toimima vastuolus oma eelistuste ja huvidega. Otsusetegemine toimub enamushääletuse alusel, riikidel puudub veto-õigus; rahvusülestel institutsioonidel on tugev mõju otsuste ja poliitikate kujundamisele ning elluviimisele.

Peamised valitsustevahelise koostöö jooned EL-is:

- mitmetes kesksetes poliitikavaldkondades toimub otsustetegemine jätkuvalt rahvusriigi tasandil, liidu institutsioonide mõju on piiratud;
- otsused, mis puudutavad EL-i üldist arengusuunda ja poliitilisi prioriteete, võetakse vastu riigipeade ja valitsusjuhtide poolt Euroopa Ülemkogus konsensuse alusel;
- kõik olulised õigusaktid peavad saama Ministrite Nõukogu heakskiidu, mitmetes olulistest küsimustest on tegemist konsensusliku otsustamisega;
- rahvusülesed institutsioonid (Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament) omavad üksnes piiratud rolli otsustetegemise protsessis.

Samas on aga integratsiooni vältel tugevnenud Euroopa Liidus rahvusülesuse jooned:

- Euroopa Komisjoni keskne roll EL-i päevakorra kujundamisel (*agenda setting*) ning sekundaarses seadusandluses;
- kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine Ministrite Nõukogus;
- Euroopa Parlamendi suurenenud seadusandlik ja järelevalvefunktsioon;
- Euroopa õiguse ülimuslikkus ja otsekohaldatavus; Euroopa Kohtu roll Euroopa õiguse interpreteerimisel ning jõustamisel.

ERISUS 5: Euroopa integratsiooni ei saa üheselt põhjendada ühegi vastava teooriaga.

Ei ole olemas ühte domineerivat integratsiooniteooriat; valdkonda iseloomustab teoreetiliste lähenemiste paljusus ning erinevate koolkondade vaheline võistlemine. Euroopa Liitu on nimetatud ka sotsiaalteaduste suureks mõistatuseks: Euroopa Liit on ainulaadne nähtus, mis ei sobitu kergesti olemasolevate teooriate ja paradigmatte raamidesse.

Integratsiooniteooriad võib tinglikult jaotada kolme gruppi.

I. Klassikalised integratsiooniteooriad

Föderalism – mõttevool rahvusvahelistes suhetes, mis rõhutab poliitilise visiooni olulisust ning suveräänsuse delegeerimist rahvusülestele institutsioonidele. Föderatsioon põhineb lepingul (*foedus*) või paktil, mis sätestab keskvõimu ja üksuste vahelised suhted ja pädevuse jaotumise. Föderalism väidetavasti ei suuda kuigi hästi seletada integratsiooni esimeste aastakümnete arenguid, kuid on omandanud uue tähenduse seoses aluslepingute konstitutsionaliseerimisega, Euroopa Liidu pädevuse laienemisega uutesse valdkondadesse (rahapoliitika, välis- ja kaitsepoliitika), Euroopa Tulevikukonvendi tööga ning Euroopa põhiseaduse väljatöötamisega.

Funktsionalismi keskmes on inimühiskonna huvid ja vajadused. Rahvusriigid üksi ei suuda vastata kõikidele inimvajadustele – teatud probleeme on otstarbekam lahendada rahvusvahelisel tasandil, luues uusi institutsioone, mis peavad vastama neile pandud ootustele. Rahvusvahelised organisatsioonid tekivad seega teatud ühiste huvide (majanduslike, poliitiliste) kokkupuutepinnalt. Riigid loobuvad oma suveräänsusest rahvusüleste institutsioonide kasuks valdkondades, kus see on otstarbekas. Funktsionalistide jaoks on prioriteetne avalik heaolu, mitte rahvusriigi puutumatus, suveräänsus, mingi kindel ideo-

loogia. Funktsionalism suudab edukalt seletada funktsionalistlike institutsioonide loomist 1950-ndatel, kuid ei suuda selgitada integratsiooni aeglustumist 1960-ndatel ja 1970-ndatel.

Neofunktsionalism on kõige tuntum integratsiooniteooria, mis arenes käsikäes integratsioonipraktikaga, peegeldades Jean Monnet ja Robert Schumani visioone Euroopa ühendamisest. Neofunktsionalismi keskne tees on, et integratsioon kandub üle ühest majandussektorist teise (*spill-over effect*). Neofunktsionalismi loogika võib summeerida järgmiselt: integreerimist tuleb alustada nn „madala“ poliitika valdkondades, kuid tegu olgu strateegiliste majandussektoritega (nt. söe ja terase tootmine). Tuleb luua rahvusülene võimuorgan, mis juhhib integratsiooniprotsessi. Teatud majandussektorite integratsioon loob funktsionaalse surve teiste sektorite integreerimiseks. Tekib lumepalliefekt, mille tulemuseks on riikide majanduste tihe läbipõimumine. Poliitiline integratsioon on majandusliku lõimumise vältimatu kaasnähe. Süvenev majanduslik integratsioon loob vajaduse tugevamate institutsioonide järele ning ühiskondlike huvigruppide lojaalsus kandub üle rahvusülelele tasandile, kuna seal tehakse suur osa inimeste heaolu puudutavatest otsustest. Järk-järguline majanduslik integratsioon ning tugevad rahvusülesed institutsioonid loovad tingimused pikaajaliseks rahuks.

Transaktsionalism väidab, et rahvusülele/rahvusvahelisel integratsioonil on mitmeid olulisi ühisjooni rahvusriikide väljakujunemise ning ülesehitamisega (*nation-building*). Tihe kommunikatsioon teatud maa-ala asustavate inimeste vahel viib kogukonnatunde (ühise identiteedi) tekkimiseni. Sääraste kogukondade väljakujunemine vähendab agressiooni tõenäosust ning suurendab julgeolekut (*security communities*). Integratsioon ei eelda tingimata ühiste institutsioonide olemasolu; piisab ühistest väärtustest ning vastastikkusest usaldusest.

II. Teooriad, mis rõhutavad rahvusriikide valitsuste keskset rolli ning näevad EL-is eelkõige rahvusvahelist organisatsiooni

Valitsustevahelised teooriad (*intergovernmental approaches*) kerkisid esiplaanile 1960. aastatel – perioodil, mida iseloomustas integratsiooni aeglustumine, natsionalistlike meeleolude tugevnemine ning suveräänsuse tähtsustamine. Valitsustevaheline lähenemine on kasvanud välja sellistest suurtest rahvusvahelistest suhete koolkondadest nagu **realism ja neorealism**. Realistliku nägemuse kohaselt domineerivad rahvusvahelistes suhetes riikide *rahvuslikud huvid ning julgeolekukaalutlused*, mitte ühtekuuluvustunne. Koostöö osutub raskeks, kuna riigid ei usalda üksteist. Riigid on valmis koostööks üksnes äärmise vajaduse sunnil (väline oht), mitte aga ühiste huvide kattumise tulemusena. Euroopa ühendamise koostöö määra ja vormi määravad seega ära riikide huvid; peamised otsused langetatakse valitsustevaheliste läbirääkimiste tulemusel; rahvusülesed institutsioonid on kõigest liikmesriikide huvide teenrid. Liikmesriikidevaheline majanduslik integratsioon ei arene evolutsiooniliselt poliitiliseks integratsiooniks, kuna rahvusriigid ei ole nõus loovutama suveräänsuse põhialuseid (välis-, kaitse- ja julgeolekupoliitikat).

III. Teooriad, mis käsitlevad Euroopa Liitu kui riigilaadset poliitilist süsteemi ning rõhutavad rahvusüleste institutsioonide rolli

Rahvusülese valitsemise teooriad (*supranational governance*) kerkisid esile seoses integratsiooni uue hoogustumisega 1980. aastate keskel. Teooriad üritavad seletada Ühtse Euroopa akti ja Maastrichti lepingu järgset „uut Euroopat,“ mida iseloomustasid tugevad rahvusülased institutsioonid ning integratsiooni kiire laienemine uutesse poliitikavaldkondadesse. Rahvusülene valitsemine (RÜV) on üldnimetus, mis koondab mitmeid kesk-tasandi teooriaid, millel on märgatavaid ühisjooni neofunktsionalismi, föderalismi ja transaktsionalismiga. RÜV teooriad tuginevad võrdleva poliitika lähenemisele ning näevad Euroopa Liidus keerukat, mitmetasandilist valitsemisüsteemi. Selle suuna esindajad väidavad, et integratsiooni mootoriteks on olnud rahvusülased institutsioonid, eelkõige Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus. Sellistel institutsioonidel on märkimisväärne autonoomia ja ulatuslik mõju. Nad ei ole üksnes liikmesriikide huvide teenrid, vaid on omandanud oma eesmärgid ja institutsionaalsed huvid.

Samas tuleb meil endilt küsida, kas ühtse seletuse leidmine, ühes paradigmas kokku leppimine üldse peaski olema eesmärk (ei ole ju olemas ühtset teooriat näiteks Rootsi riigist)? Ehk tuleks EL-i mõtestada kui mitmetahulist sotsiaalset nähtust, mille erinevaid tahke uurivad erinevad distsipliinid? Ühe kõikehõlmava seletuse (*grand theory*) otsimise asemel keskendutaksegi üha enam nn kesk-tasandi teooriatele, mis uurivad EL-i toimimise erinevaid aspekte (nt otsustetegemise protsess, kohtusüsteem, huvigruppide roll jne).

ERISUS 6: Euroopa Liitu peetakse pigem eliidi projektiks kui kodanike huve teenivaks: üldsuse rahulolu, usaldus Euroopa Liidu poliitikate ja institutsioonide suhtes on langenud alates 1992. aastast. Samal ajal on Euroopa Liit seadnud endale üheks eesmärgiks kodanikuläheduse.

Aastakümneid on masside suhtumist Euroopa integratsiooni iseloomustatud väljendiga „vaikiv nõusolek“ – keskmine kodanik on Euroopa Liidu poliitikast vähe informeeritud, peab Euroopa ühinemist enda jaoks väheoluliseks protsessiks ning seetõttu ei oma ses küsimuses üldse mingisugust arvamust või on vaikimisi nõus sellega, mida poliitiline eliit otsustab. Need tendentsid on süvenenud koos integratsiooni süvenemisega 1990. aastatel – Maastrichti lepinguga suurenesid Euroopa institutsioonide volitused ning Euroopa Liidu tegevust laiendati üha uutesse valdkondadesse ning alates sellest ajast on ilmnunud ka selged liidust võõrandumise ilmingud.

- 1990-ndate esimesel poolel langes toetus Euroopa integratsioonile järsult; kodanike hinnangud ühenduse liikmeks olemisele halvenesid tunduvalt. Negatiivsed trendid kajastuvad selgelt Eurobaromeetri uuringutes.
- Valimisaktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel on veelgi langenud. Kui 1999. aasta Euroopa Parlamendi valimistel osales vaid 52% hääleõiguslikest kodanikest (liikmesriikide keskmine), siis 2004. aasta valimistel osales alla poole valimisõiguslikest kodanikest (Eestis vaid 38%).
- Integratsiooniteemaliste referendumite läbikukkumine. 1990-ndatel on liikmes- ja kandidaatriikide kodanikud korduvalt hääletanud eliidi poolt kavandatud integratsiooniplaanide vastu. Läbikukkunud referendumiid: Maastrichti leping 1993 Taanis, Norra liitumine 1994, euro kasutuselevõtt 2000 Taanis ja 2003 Rootsis, Nizza leping Iirimaa (2001), Põhiseaduse Leping Prantsusmaal ja Hollandis (2005).

- Massirahutused, mis käivad kaasas Euroopa Liidu tippkohtumistega (nt. Euroopa Ülemkogu istungid Nizzas, Göteborgis, Laekenis, Barcelonas ja Sevillass).



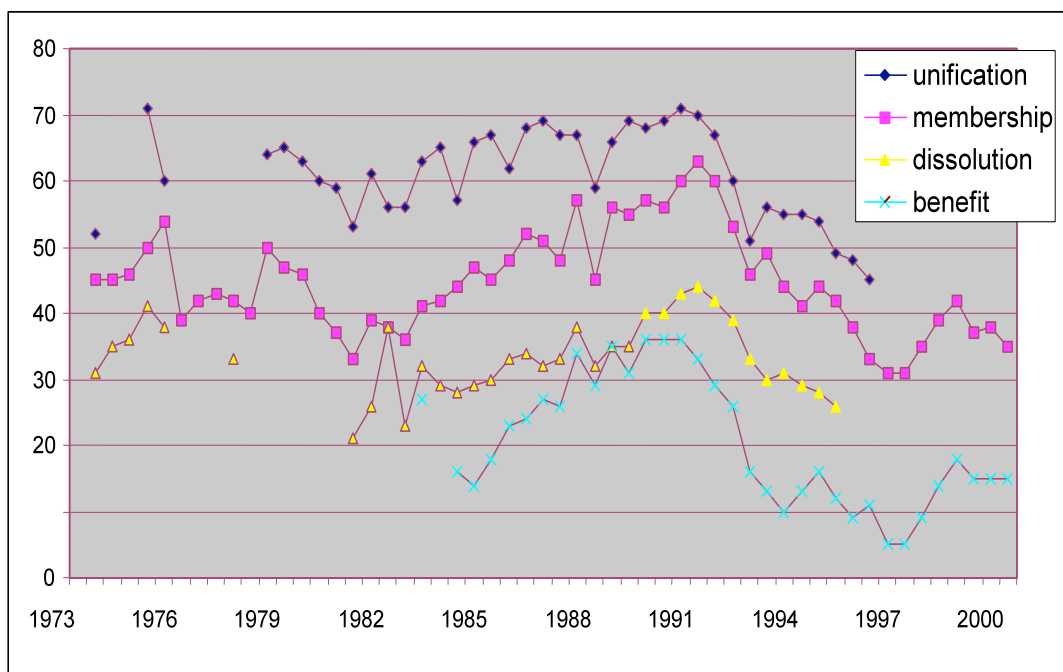
Alates 1973. aastast on Euroopa Komisjon korraldanud ulatuslikke avaliku arvamuse uurin-
guid liikmesriikide ja kandidaatriikide kodanike seas. Küsitluste kirjeldused ning tulemuste
kokkuvõtted on üleval Euroopa Komisjoni avaliku arvamuse koduleheküljel aadressil
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/.

Näiteks Eurobaromeeter hindab kodanike üldist suhtumist Euroopa Liitu järgmiste küsi-
muste alusel:

- “Kas Te pooldate Lääne-Euroopa integreerumist või mitte?”
- “Kas (Teie riigi) kuulumine Euroopa Liitu on Teie meelest üldjoontes positiivne või negatiivne nähtus?”
- “Kui Teile homme öeldaks, et Euroopa Liit on laiali saadetud, kas Teil oleks kahju, tunneksite kergendust või jätaks see Teid ükskõikseks?”
- “Kas arvate, et Euroopa Liitu kuulumisest on (Teie riigile) kokkuvõttes kasu olnud või mitte?”

Nende nelja näitaja põhjal on koostatud indikaatorid, mida nimetatakse vastavalt “hinnang integratsioonile,” “hinnang EL-i kuulumisele,” “hinnang EL-i laialisaatmisele” ning “hinnang kasulikkusele.”

Nende küsimuste baasil on üldiseks arenguks negatiivsete meeleolude süvenemine 1990-
ndate esimesel poolel. Selgeks murdepunktiks on Maastrichti leping, millega kaasnes
tuntav rahulolematuse kasv. Aastatel 1992–1997 langes keskmine hinnang EL-i kuu-
lumisele tervelt 30% võrra. Kuigi 1997. aastast alates võib märgata teatavat paranemist, on
üldine toetuse tase siiski märgatavalt madalam kui eelnevate kümnendite puhul.



Joonis 1.1. Hinnangud Euroopa integratsioonile ja Euroopa Liitu kuulumisele, 1973-2000.
Allikas: Standard Eurobarometer 1973–2000.

Hinnangud Euroopa Liidu tegevusele varieeruvad riikide kaupa. Kõige eurooptimistlikumateks riikideks on Luksemburg, Holland, Kreeka ja Iirimaa. Kõige euroskeptilisemateks riikideks võib pidada Ühendkuningriiki ning 1990. aastate laienemisvoorus liitunud riike (Rootsi, Soome, Austria). 2003. aasta Eurobaromeetri andmed näitavad, et suurem osa Rootsi, Austria ja Briti kodanikest leiavad, et nende riik ei ole liikmeks olemisest kasu saanud.

Hinnangute muutused on toimunud erinevas suunas ja tempos. Iiri ja Luksemburgi eurooptimistlikele kodanikele pole Maastrichti järgne europessimism peaaegu mingit mõju avaldanud – hinnangud on jätkuvalt väga positiivsed. Ühendkuningriigi kodanike hinnangud olid suhteliselt negatiivsed juba 1980-ndatel ning on tänu suhteliselt euroskeptiliselt meelestatud ajakirjandusele ajapikku ainult süvenenud.

ERISUS 7: Euroopa Liit on seadnud endale äärmiselt ambitsioonikad eesmärgid.

Euroopa Liit on viimase kahekümne aastaga teinud läbi silmapaistva muutuse – 1980-ndate alguse mõõnaperioodi järel on astunud suuri samme siseturu lõplikuks teostumiseks ning jõutud ühise välis- ja julgeolekupoliitika loomiseni ja ühisraha kasutuselevõtni. Liidu koosseisu kuuluvad praegu juba 27 liikmesriiki. See aga tähendab, et ajaga sammu pidamiseks on tulnud muutuda ka Euroopa Liidul endal. Üheks peamiseks põhjuseks on siin kindlasti kodanikkonna toetuse vähenemine integratsioonile ja laienemisele (viimast eriti vanades liikmesriikides). Kriitikat on põhjustanud ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika ebatõhus rakendamine ning enamuse arvates liidu ebademokraatlik valitsemine ja regu-

leerimise jätkuv suurenemine. Ka on uute riikide lisandumine teinud raskemaks mitme võtme poliitika samalaadse jätkamise.

Nende suhteliselt praktiliste küsimuste kõrval tõusetusid üha sagedamini küsimused liidu üldisest tulevikust.

- Milline on integratsiooniprotsessi lõppeesmärk?
- Milliseks kujuneb tulevase Euroopa Liidu valitsemismudel ja suhe rahvusriikidega?
- Kuidas tagatakse demokraatlikkus ja läbipaistvus liidu struktuurides?
- Kui kaugele geograafiliselt Euroopa Liidu laienemine ulatub?
- Mis saab rahvuslikest eripäradest ja rahvuskultuuri arendamisest?
- Kuidas muuta liit kodanikulähedasemaks?

Tavapärast liidu struktuurides varjatult toimuv ja arenev diskussioon on levinud sedavõrd suurte küsitavuste tõttu ulatuslikult rahvusliku poliitilise eliidi hulka ning tõmmanud kaasa akadeemilisi ringkondi. Arutelu algust dateeritakse tihti Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõnega *“From Confederation to Federation – Thoughts on the finality of European integration”* 12. mail 2000. aastal Humbolti Ülikoolis Berliinis. Edasisele debatile andsid ametliku staatuse ning selgelt püstitatud raamistiku Nizza ja Laekeni tulevikudeklaratsioonide tekstid.

1.2. INTEGRATSIOONITEOORID JA POLIITIKA KUJUNDAMISE TEOREETILISED MUDELID. EUROOPA LIIDU POLIITILINE SÜSTEEM¹

1.2.1. Integratsiooniteooriad

Integratsiooni teoreetilised käsitlused on viimase 50 aasta jooksul oluliselt arenenud. Oma osa on selles ka Euroopa Liidul, mis on andnud integratsiooniteoreetikutele ainulaadse praktilise kogemuse sedavõrd laiaulatuslikust, kuid samas vabatahtlikust protsessist. Samuti on Euroopa Liit andnud võimaluse rakendada loodud teooriaid praktilisse ellu ja neid hinnata. Teise maailmasõja järel edukalt käivitunud Euroopa integratsiooniprotsess on leidnud küll vaid osalist järgimist väljaspool Euroopat, kuid seda enam üritavad erinevate koolkondade teoreetikud seda olemasoleva paradigma raames tõlgendada ja arendada, leidmaks ja seletamaks keskeid muutujaid, mis tegid võimalikuks toimiva integratsiooni Euroopas, kuid pole seni võimaldanud selle kordamist Euroopa-väliste osalistega.

Teema aktuaalsuse tõttu on enamik rahvusvaheliste suhete koolkondi töötanud välja oma integratsioonikäsitluse. Siiski pakuvad vaid vähesed neist lõpuni originaalset lähenemist. Kõige levinum võimalus on kasutada uue kontseptsiooni eelduste ja lähtealustena ühte kahest juhtivast integratsioonikäsitlusest – neofunktsionalismi või neorealismi – ning lisada sellesse skeemi omapoolseid lisamuutujaid (Rosamond, 2000). Neofunktsionalismi ja neorealismi näol on koos föderalismiga tegemist kolme üldteooriaga, mille eesmärgiks on seletada kõiki Euroopa integratsiooniga seonduvaid aspekte. Lisaks on olemas nõ *middle-level* teooriad (erinevad institutsionalistlikud teooriad, sotsiaalne konstruktivism jne), mis

¹ Alapeatüki materjali koostasid Keit Kasemets, Viljar Veebel ja Mart Laatsit.

seletavad mõningaid integratsiooni tahke, kuid ei pürgi kõikehõlmava raamistiku loomisele. Lisaks on ka veel mitmeid uuemaid lähenemisi (nt euroopastumisteooriad, *policy networks* teooria ja *fusion theory*), mis peavad endale veel teaduslikus debatis koha kätte võitlema. Antud õppetükis keskendume siiski kolmele üldteooriale, mis oma laia haardega pakuvad parima lähtepunkti Euroopa integratsiooni mõtestamisele.

Esimeseks oluliseks küsimuseks on, kas integratsioon on majanduslik või poliitiline fenomen ja millised tunnused peavad eksisteerima, et olla integreeritud?

Enne Teist maailmasõda jõudude tasakaalu mudeli raames kasutatud varasem ja traditsioonilisem integratsioonikäsitlus defineeris integratsioonina uute riikidevaheliste organisatsioonide loomist (nt. Rahvaste Liit), millel on oma institutsioonid ja struktuur. Järgmiseks seati olulise parameetrina nende organisatsioonide pädevus teha teatud osa liikmesriikide nõusoleku korral kõigile osalistele siduvaid otsuseid (Deutsch, 1999).

Funktsionalismi esilekerkimisega Teise maailmasõja lõpus esitati uue kriteeriumina aga loodud organisatsioonidele riikideülese võimukeskuse loomine ja sellele reaalse otsustuspädevuse andmine. Integratsiooni vaadeldakse nii majandusliku kui poliitilise nähtusena. Enamus teoretikuid on siiski ühel meelel, et integratsioon on vähemalt lõppjärgus ja eesmärgi püstituse osas poliitiline nähtus (Etzioni, 1965). Tänapäev on erinevad koolkonnad säilitanud teatud määral lahknevad integratsioonikäsitlused (näiteks selles osas, mis puudutavad integratsiooni eristamist koostööst), kuid silmnähtav paradigma probleem puudub: erinevused on piisavalt väikesed ja ühildatavad, tagamaks pideva debati antud teemal.

Neorealism²

Neorealism integratsiooniteooriana pärineb otseselt rahvusvaheliste suhete teooriast, olles seega üks üldteooriatest, mille eesmärgiks on seletada kogu rahvusvaheliste suhete süsteemi piirdumata ainult Euroopaga. Realism rahvusvaheliste suhete teooriana lähtub omakorda Thomas Hobbes'i filosoofiast, eeldades, et inimesed on oma olemuselt egoistlikud ja pürgivad oma tegevuses kasu maksimeerimise suunas. Inimloomuse taoline omadus viib omakorda selleni, et ühiskonna loomulikuks seisundiks on pidev konflikt ja „kõikide sõda kõikide vastu“. Ainus üksus, mis suudab seejuures tagada inimeste julgeoleku ja ühiskonna stabiilsuse, on riik.

Samad indiviidi tasandi eeldused kanduvad üle ka rahvusvaheliste suhete süsteemi, kus ka riikide näol on tegemist ratsionaalsete üksustega, kes püüavad tagada enda püsijäämise läbi rahvuslike huvide kaitsmise. Rahvusvaheliste suhete süsteemi näol on omakorda tegemist „null-summa“ ruumiga, kus kellegi võimu suurenemine tähendab automaatselt teiste võimu vähenemist. Seega on olulisel kohal ka jõudude tasakaalu kontseptsioon – kui üks riik (või riikide grupp) muutub liiga võimsaks, püüavad teised moodustada tema tasakaalustamiseks vastujõu.

² Materjali aluseks on Wolfgang Wessels „Theories and Strategies of European Integration – A Teaching Companion” 2007/08.

Neorealistliku teooria saab Euroopa Liidule kohandada mitmel tasandil. Globaalsel tasandil võib riikide koondumist ühisesse liitu mõista kui püüet oma rahvuslike huvide paremaks kaitseks läbi jõudude tasakaalu tagamise teiste jõukeskuste suhtes. Oluline on siinkohal vahet teha ka mõistetel *super-power* ja *super-state* – realistide nägemuses võiks Euroopa Liit olla küll suurjõud seismaks oma liikmete rahvuslike huvide eest, olemata samas üliriik, mis liikmete suveräänsust ohustaks. Euroopa Liidu tasandil võimaldab neorealism seletada Euroopa integratsiooni dünaamikat kui liikmesriikide omavahelist võitlust oma rahvuslike huvide tagamise nimel. Kuna ainsad legitiimsed osalejad rahvusvaheliste suhete süsteemis on rahvusriigid, siis rahvusülest institutsioonide (nagu Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament) roll peaks neorealismis nägemuses olema marginaalne.

Neorealismi edasiarendused: valitsustevahelisuse teooriad³

Neorealismi üldteooria spetsiifiliseks Euroopa integratsioonile keskenduvaks rakenduseks on nn. valitsustevahelisuse teooria (*intergovernmentalism*). Teooria rajas Stanley Hoffmann, kelle eesmärgiks oli luua teoreetiline raamistik, milles valitsustevaheline koostöö on ühendatud realistidele omase nägemusega rahvusvaheliste suhete süsteemist, säilitades samas eeldused riikide ratsionaalsest omakasupüüdlikkusest teiste riikide ja rahvusülest institutsioonidega suhtlemisel. Oluliseks uuenduseks võrreldes neorealismiga oli ka „kõrge“ ja „madala“ poliitika eristamine. Süvendatud koostöö riikide vahel Euroopa tasandil on võimalik „madalates“ valdkondades nagu põllumajandus ja kaubandus. „Kõrge“ poliitika sfäärides nagu välis- ja julgeolekupoliitika on koostöövõimalused piiratud, kuna nullsumma ruumis tähendab ühe riigi võit (suurema julgeoleku näol) teiste jaoks kaotust.

Andrew Moravcsik’u poolt välja töötatud liberaalse valitsustevahelisuse teooria (*liberal intergovernmentalism*) lisab varasemale ka riigisisese otsustetegemise mõõtme. Kui varasemas neorealistikus diskursuses käsitleti riike kui ratsionaalselt käituvaid, kuid fikseeritud huvidega üksusi, siis uus lähenemine pöörab tähelepanu ka sellele, kuidas rahvuslike huvide defineerimine aset leiab. Euroopa integratsiooni osas keskenduvad riigid eelkõige oma rahvuslikele huvidele, mis määratletakse kõigepealt siseriiklike otsustusprotsesside kaudu (erinevate ühiskondlike gruppide omavahelise võistluse käigus), misjärel valitsused kaitsevad neidsamu huve juba Euroopa tasandil. Rahvusülest institutsioonide rolliks on eelkõige tagada kokkulepetest kinnipidamine, sest integratsioon saab oma legitiimsuse ainult rahvusriikidelt. Sarnaselt valitsustevahelisuse teooriale, toimub ka siin integratsioon ainult 'madalates' poliitikavaldkondades.

Neofunktsionalistlik integratsioonikäsitlus

Neofunktsionalistliku teooria näol on tegemist keskse teooriaga Euroopa integratsiooni seletamisel, mis on loomisest alates olnud tihedalt seotud Euroopas toimuvate poliitiliste protsessidega. Kontseptsiooni tekke algtoukeks oli ühelt poolt 1943. aastal avaldatud David Mitrany funktsionalistlik teos „*Working Peace Systems*“, kus autor pidas Euroopas esilekerkivate probleemide põhjuseks põrkuvaid rahvusriiklike huve ja nägi konfliktide lahendusena ette viimaste tähtsuse olulist vähendamist, kandes majanduslike motiivide abil võimupädevuse üle riikideülelele tasemele (Hix, 1999).

³ Peatüki aluseks on Wolfgang Wessels „Theories and Strategies of European Integration – A Teaching Companion” 2007/08

lojaalsuse üle uuele keskusele, mis täidab nende ootusi paremini. Sügavam integratsioon loob jällegi vajaduse riikideüleste struktuuride arendamiseks. Nii eeldab iga järgmise etapi valitsemine riikideüleste osaliste pädevuse kasvu. Administreerimismudelina nähakse seejuures föderalistlikku valitsemismudelit, mida kohandatakse Euroopa vajadustele (Schmitter, 1971).

Integratsiooniprotsess tugineb küll kõikide ühiskonnagruppide soovile oma heaolu parandada, kuid see ei eelda masside arusaamist ega aktiivset osalust – võtmefaktoriks on rahvuslikku poliitikat aktiivselt kujundavate huvigruppide toetus ja lojaalsus. Traditsiooniliste rahvusvaheliste organisatsioonide ühe ebaedu põhjusena nähaksegi otsese kontakti vähesust rahvusliku eliidiga (Lindberg, 1999).

Eduka ülekandeeffekti eeldusteks on:

- industrialiseeritud majandus ja osalemine rahvusvahelises kaubanduses ja rahanduses,
- poliitiliselt aktiivsete ja mobiilsete masside ning võistlevate huvigruppide olemasolu.

Läbiviidud ülekandumisprotsessi edukuse tunnusteks on aga (Weigall ja Stirk, 1992):

- riikideüleste institutsioonide pädevus ja vahendid osalemaks sotsiaal-majanduslikes protsessides ning võime realselt tegutseda;
- nende institutsioonide ülesanded on laienevad ja nende tegevus ei kutsu esile sotsiaalseid pingeid;
- eksisteerivad kesksed riikideülesed institutsioonid ja poliitikad;
- eksisteerib mudel pädevuse ülekandumiseks liikmesriikidelt uutele ühistele institutsioonidele.

Ülekandeeffekti tekkepõhjus on puhtalt kasukeskne – ühendatud majandusruum ning kitsalt rahvuslikke huve mittearvestav valitsemine tagab kõikidele osalistele kõrgema heaolu. Seetõttu ei suuda ükski kohaliku võimu kandja sundida majanduslikke ja poliitilisi osalisi integratsiooniprotsessist jäädavalt eemale jääma (Haas, 1968).

Ülekandeeffekti toimel tekkiv integratsiooniprotsess koosneb vaheastmetest, millest igasse järgmisse liikumine eeldab eelmise edukat läbimist. Esmalt tuleb läbida ***viis majanduslikku ning seejärel neli poliitilist etappi.***

Majanduslikud integratsioonietapid on järgmised.

1. ***Vabakaubanduspiirkond:*** osalevate riikide vahel on tollid ja kvoodid kaotatud, kuid iga konkreetse riigi poolt kolmandatele riikidele kehtestatud kaubanduspiirangud säilivad.
2. ***Tolliliit:*** riigid kaotavad omavahel kaubanduspiirangud ja rakendavad ühist kaubanduspoliitikat kolmandate riikide suhtes.
3. ***Ühisturg:*** kaupade vabale liikumisele lisanduvad teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumine.
4. ***Majandus- ja rahaliit:*** samm edasi ühisturust, kus eelnevatele integratsioonivormidele lisanduvad rahvuslike majanduspoliitikate ja vahetuskursside ühildamine ning ühisraha käibelevõtt.
5. ***Täielik majandusliit:*** täielikult ühildatud raha- ja majanduspoliitikad.

Seejärel läheb majanduslik integratsioon üle poliitiliseks integratsiooniks (Jordan ja Feld, 1987).

1. **Institutsionaalne integratsioon:** riikideüleste institutsioonide loomine ja arendamine, mis omavad otsustamisel teatud sõltumatust liikmesriikidest.
2. **Poliitiline integratsioon:** tegeleb küsimusega, mis tasemel otsustustegevus toimub (mida otsustab valitsus ja mida ühised institutsioonid) ja kuidas on valitsuse ja ühiste institutsioonide tegevus koordineeritud.
3. **Suhtumise integratsioon:** tegeleb avaliku arvamuse kujundamise ja ühise identiteedi väljatöötamisega.
4. **Julgeoleku integratsioon:** kajastub välispoliitiliste, julgeoleku- ja kaitsepoliitiliste ühiste poliitikate ja struktuuride loomises.

Neofunktsionalistlik koolkond käsitleb majandusliku ja poliitilise integratsiooni sfääre üksteisele järgnevate, kuid samaväärsetena – majanduslik integratsioon läheb progresseeruvalt üle poliitiliseks integratsiooniks ning mingit tõrget ühest sfäärist teise kandumisel ei esine. Neofunktsionalistid möönavad, et neorealismide teatud argumendid on põhjendatud integratsiooni ülekandumisel majandussektorist poliitsektorisse (nt. eksisteerivaid ajaloolis-kultuurilisi traditsioone, finantseerimisprobleeme ja valitseva eliidi võimalikku vastuseisu), kuid toovad välja rea neid tasakaalustavaid tegureid.

Kõigepealt on oodata, et kui majanduspoliitikad on juba integreeritud, kulub poliitiliseks integratsiooniks vähe ressursse. Teiseks loob mastaabiefekt poliitilist lisandväärtust, mis suurendab kõigi osaliste mõju globaalsel areenil – Euroopa riigid koos moodustavad rahvusvahelisel areenil oluliselt tugevama jõu kui oleks nende mõju eraldi. Ka regionaalne integratsioon ei jaga võimu ega heaolu ümber osalejate vahel (null-summa printsiip), vaid suurendab kõigi liikmesriikide mõjukust teiste globaalsete osalejate arvel (nn. *win-win* mudel). Kolmandaks kasvab integratsiooniga seotud ametkondade mõju ja motivatsioon. Võimalike ajaloolis-kultuuriliste vastuolude vältimiseks toimub alates integratsiooni esimestest etappidest ühise huvi arendamine ja identiteedi ümberkujundamine. Integratsiooni laienemist mõjutab ka see, et mitteliitumine toob kaasa väljajääjate majandusliku mahajäämise ja rahvuslike ambitsioonide teostamiseks vajalike vahendite suhtelise vähenemise (Lindberg, 1999).

Eduka neofunktsionalistliku ülekandefekti tekkeks peab keskne finantseerimine võimaldama samaaegselt nii integratsiooniprotsessi süvenemist kui laienemist, haarates uusi sektoreid ja territooriume ning samas andes riikideülestele institutsioonidele enam otsustuspädevust. Neofunktsionalistlik koolkond neorealismide poolt osutatud finantseerimisprobleemi ei näe, sest ühelt poolt eeldab ülekandefekti käsitlus, et üleminek poliitilisse sektorisse peaks toimuma alles majandusintegratsiooni lõppfaasis. Nii majandus- ja rahaliidu kujundamiseks kui täieliku majandusliidu loomiseks vajatakse aga poliitilist integratsiooni. Seega on ettevõtjad sunnitud oma huvides finantseerima ka viimast. Teiselt poolt pole osalise finantseerimise vähesus majandusintegratsiooniga võrreldes probleemiks, sest ka integratsiooni ressursivajadus on olukorras, kus majanduspoliitikad on juba integreeritud, väiksem. Kolmandaks loodetakse toetust liidu rahvusvahelistelt kompaniidelt, kelle Euroopa-väliseid majandushuve suudaks poliitiliselt integreeritud liit paremini kaitsta (Mandel, 1970).

Debattide raames oponeerivate koolkondadega töötati 1960-ndate keskpaigas välja integratsiooniprotsessi sihid. Integratsiooniprotsessi lõppeesmärgiks on poliitilise ühenduse loomine (Etzioni, 1965):

- millel on kontroll vägivalla monopoli üle;

- millel on valitsemiskeskus, mis mõjutab oluliselt ressursside jagamist kogu ühenduse piires;
- mis on poliitilise identifitseerumise sümboliks kodanikele.

1960-ndate teisel poolel tekkis aga Euroopas integratsiooniprotsessis ootamatult seisak ja see mõjutas kohe ka teoreetiliste käsitluste arengut. Ülekandefekti (*spilloveri*) kõrvale ilmusid käsitlused integratsiooni peatumisest ning sumbumisest. Neist tuntuim on Lindbergi nn „*spill-backi*” käsitlus raamatus „*Europea's Would Be Polity*”, kus ülekandefekti kõrval nähti integratsiooni väljundina ka tagasiminekut ehk „*spill-backi*”.

Stagnatsiooni jätkudes täiendati Schmitteri poolt teooriat veelgi põhjalikuma käsitlusega ***integratsiooni väljunditest*** (Schmitter, 1971).

1. ***Spillover*** – ülekandefekt, integratsioon on nii süvenev kui laienev.
2. ***Spill-around*** – hajumiseffekt, integratsioon on laienev, kuid mitte süvenev.
3. ***Spill-back*** – tagasimineku, integratsioon taandareneb nii kvalitatiivselt kui kvantitatiivselt, üritatakse taastada protsessieelset seisu.
4. ***Build-up*** – sisemine areng, suurendatakse institutsioonide otsustusõigust, kuid ei lasta neid uutesse valdkondadesse.
5. ***Retrench*** – negatiivne integratsioon, kasvatatakse ühiseid vabadusi, kuid vähendatakse institutsioone.

Probleemiks kujunes üldiselt integratsiooniprotsessi peatumine nn madalate ja kõrgete poliitikate vahel ja konkreetselt Prantsusmaa käitumine „tühja tooli kriisi“ käigus, mis rääkis otseselt vastu kogu ülekandefekti loogilisele konstruktsioonile. Põhiliselt kritiseerisid teised integratsioonivoolu rahvusvahelise ja sisemaiste poliitiliste ruumide mõju vähest arvestamist ja suutmatust seletada eliidi soovimatust oma lojaalsust uuele keskusele üle kanda. Enamik neofunktsionalistide teoreetikuid loobus teooriat edasi arendades ülaltoodust ning üks koolkonna eestvedajatest, Ernst Haas, tunnistas avalikult loodud teooria ebaobjektiivseks (Nelsen ja Stubb, 1998).

Föderalism Euroopa integratsiooniprotsessis

1940. aastatel kandsid integratsiooni ideed *föderalistid* ja *unionistid*, s.o. omavahel nõrgalt seotud kodanikerühmitused ja huvigrupid laial poliitilisel spektril (sotsialistidest kuni äärmuslastest parempoolseteni välja). Mõlemad voolud nägid tulevase Euroopa rahugarantiid rahvusvahelises koostöös ja integratsioonis, kuigi mõtestasid seda erineval moel ja valisid selle teostamisel erinevad vahendid.

Föderalistid

- Euroopa föderalism arenes sõjaaegsest vastupanuliikumisest. Euroopa Föderalistide Liit, mis loodi 1946. aastal, oli mõeldud selleks, et koondada kõik erinevad rühmitused üheks blokiks (80 assotsiatsiooni 13 riigist). Probleemiks osutusid aga ideoloogilised erimeelsused. Föderaliste esindasid vasakpoolne *Movimento Federalista Europea*, liberaalne *British Federal Union* ning paremäärmuslik *La Federation*.
- Föderalistid nägid ideaalis Ühendkuningriiki ellu viimas eurointegratsiooni, kuna just viimane oli seisnud edukalt vastu Saksamaale Teise maailmasõja päevil. *Altiero Spinel-*

lilt pärineb „vaba ja ühendatud Euroopa” manifest (1940) ning Euroopa Vastupanuliikumise Deklaratsioon koos üleskutsega Euroopa rahvaste vahelise föderaalsete liidu loomisele.

Unionistid

Sel ajal toetasid väga erinevad poliitikud Euroopa riikide vahelist tihedamat majanduslikku ja poliitilist integratsiooni.

- *Charles de Gaulle* ärgitas looma Lääne-Euroopas poliitilist ja geograafilist üksust, mille raskuskese lasuks Pariisi-Londoni teljel.
- *Winston Churchill* kutsus üles moodustama Euroopa Ühendriike, mis pakuks lõpplahenduse Euroopa tragöödiatele. Euroopa huvides on Prantsuse-Saksa allianss, Briti impeerium ning transatlantiline side Ameerika Ühendriikidega. Samas nägi Churchill ideaalis piiratud integratsiooni, jäädes nn *unionistlikule* positsioonile erinevalt *radikaalsetest föderalistidest (Spinelli)*.

1949. aastal toimunud Euroopa Konverentsil tulid ilmsiks erinevused kahe suuna vahel. Mõlemad pooled väljendasid soovi Euroopa ühtsuse järele ning vajadust institutsionaliseerida see idee rahvusvahelise organisatsioonina ühes parlamentaarse kogu loomisega. *Unionistide jaoks tähendanuks see võimuorgan vaid nõuandvat kogu, mis alluks valitsusi esindavate ministrite komiteele. Föderalistidele tähendanuks aga parlament seadusandlikku funktsiooni, esmajoones Euroopa Ühendriikide konstitutsiooni koostamist jne.*

Haagi konverents tähendas unionistide võitu ja Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*) moodustamist, mis on seniajani valdavalt vaid vahendanud sotsiaal- ja kultuuriküsimusi ning õigusandlust puudutavat informatsiooni. Selle organisatsiooni mõju oli suurem üksnes inimõiguste valdkonnas.

1.2.2. Poliitilise süsteemi teoreetilistest mõistetest ja mudelitest

Selleks, et analüüsida Euroopa Liidu poliitilist süsteemi, tuleb kõigepealt määratleda poliitika mõiste ning analüüsitasand, millest lähtutakse. Selleks on võimalik kasutada mitut erinevat lähenemisnurka. Meie kursus ja käesolev õppetükk keskenduvad ennekõike Euroopa Liidu poliitilise süsteemi poliitika kujundamise mõõtmele, analüüsides seda, kuidas ning kelle osavõtul sünnivad otsused Euroopa Liidus. Kuidas haakuvad ja kattuvad liikmesriikide ning Euroopa Liidu poliitilised süsteemid ning missugune on erinevate osalejate pädevus.

Poliitika ja poliitika kujundamise mõiste

Esmatähtis on eristada otsuse tegemist ja poliitika kujundamist. *Otsus* on ühekordne valik erinevate alternatiivide vahel. Otsuseid, mis mõjutavad poliitikat, tehakse kõikides poliitika kujundamise etappides kõikide osalejate poolt või nende koostöös. Seega võib väita, et poliitika on kõikide erinevate osalejate poolt tehtud otsuste ja osalejate läbirääkimiste tulemusena tehtud otsuste kogum.

Kuigi *poliitika* definitsioone on palju, sobib poliitika kujundamise konteksti hästi selgitus, mille kohaselt on poliitika „otsuste kogum, mis on vastu võetud ühe institutsiooni poolt või mitme institutsiooni koostöös ning mille eesmärgiks on saavutada kindel tulemus” (Hague, 1992).

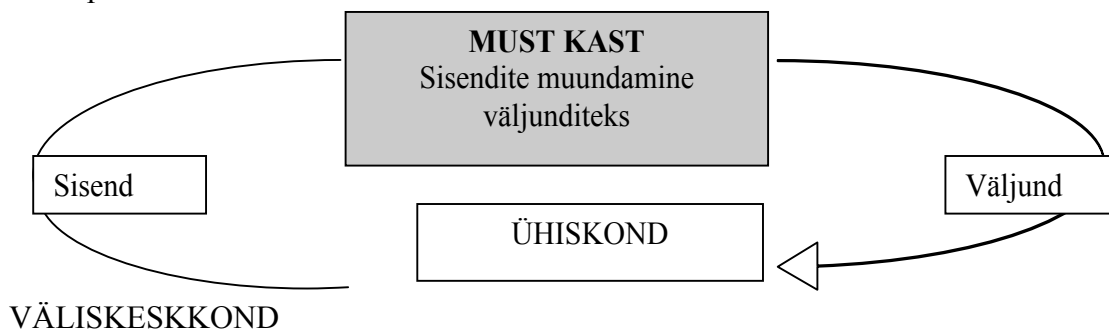
Poliitika kujundamise kontekstis tuleb mõistet siiski laiendada, sest antud definitsioon ei määratle poliitika piire ja selle ulatust. Me ei saa vastuseid küsimustele: kui palju otsuseid peab olema ning missugusel tasandil peavad need olema vastu võetud? Samuti hõlmab poliitika ka otsuse tegemisele eelnevat ja järgnevat perioodi, st omakorda vastamist küsimustele, millistel tingimustel otsus tehti, miks tehti just niisugune otsus ning mis oli selle otsuse tulemus jne.

Poliitika kujundamise analüüsil tuleb eristada mõisteid „*policy*” ja „*politics*”, mille tõlge eesti keelde („poliitika”) on sama, kuid nende mõistete sisu on erinev.

Mõistet „*policy*” määratletakse kui poliitika kujundamise funktsiooni, mille puhul valitsusel on tarvis genereerida ja testida ideid ning valida poliitika kujundamisel erinevate võimaluste vahel. See nõuab suutlikkust ühiskonda täpselt uurida ning analüüsida esilekerkivaid probleeme, tunnetades kitsaskohti ja survepunkte ning vastates valitsusepoolse aktiivse tegevusega. Mõistet „*politics*” käsitletakse kui ülesannet tagada ühiskonna stabiilsus ning konsensus. Selle eesmärgi tagamisel on valitsusel eelkõige tarvis kontrollida oma ettevõtmisi ning rääkida ühehäälselt, reageerides ühiskonna ühistele huvidele ja eesmärkidele, minimeerides konflikte ühiskonnas ning tagades suutlikkuse endale võetud kohustuste edukaks täitmiseks.

Poliitilise süsteemi mudel

Klassikalise poliitilise süsteemi (David Easton) keskmes on riik, kuid süsteem hõlmab ka mitmeid teisi omavahelises sõltuvuses olevaid tasandeid ning seda on võimalik üle kanda Euroopa Liidu tasandile.⁴



Joonis 1.2. Klassikaline poliitiline süsteem (David Easton).

⁴ Easton kujundas poliitilise süsteemi mudeli teoses “The Political System” (1953), mida täiustas 1965 kahe teosega: “A Framework for Political Analysis” ja “A Systems Analysis of Political Life”.

1. Poliitiline süsteem toimib dünaamiliselt, hõlmates erinevaid osalejaid (alustades valitsusinstituutsioonidest ning lõpetades valitsusinstituutsioonide väliste osalejatega) ning muundades keskkonnast tulenevad nõudmised elik sisendid keskkonda mõjutavateks ja osalejate tegevust reguleerivateks väljunditeks. Seega omavad protsessis tehtavad kollektiivsed otsused olulist mõju sotsiaalsete ja poliitiliste väärtuste kujunemisel ning majanduslike ressursside jaotamisel ühiskonnas.
2. Väliskeskkonnast (mis koosneb mitmest alasüsteemist nagu näiteks sotsiaalne, majanduslik, väärtuseline jne) tulenevad nõudmised, mis poliitilise toetuse akumulereerumisel moodustavad institutsionaalse päevakorra⁵. Seega toetub poliitiline süsteem kodanike ja sotsiaalsete gruppide vajadustele, kes väljendavad neid *ad hoc* või läbi organiseerunud vahendusinstituutsioonide – erakonnad, huvigrupid jne.
3. Valitsemisinstituutsioonid muudavad sisendid väljunditeks (hüved, teenused, seadused). Seega eeldab poliitiline süsteem stabiilse ja selgelt defineeritud institutsionaalse struktuuri olemasolu, mille tegevus on täpselt reglementeeritud.
4. Tagasiside väliskeskkonnalt kutsub esile protsessi taaskäivitumise läbi uue nõudluse tekke; seega peab poliitiline süsteem toimima permanentset, sidudes tihedalt sisendi- ja väljundipoliitika.

Euroopa Liidu poliitiline süsteem

Klassikalise poliitilise süsteemi mudeli rakendamisel Euroopa Liidu poliitilisele süsteemile on nähtavad mitmed sarnasused. Kuigi on lisandunud riikideülene tasand, vastab Euroopa Liidu süsteem üldjoontes klassikalise poliitilise süsteemi mudelile.

1. Läbi aluslepingute on kujundatud stabiilne institutsionaalne struktuur, mis täidab nii seadusandlikku, täideviivat kui ka õiguslikku funktsiooni ning mille toimimiseks on kehtestatud detailsed protseduurireeglid.
2. Liikmesriikide kodanikel on väljund otse Euroopa Liidu tasandile nii *ad hoc* kui ka organiseeritud gruppide kaudu. Kuigi liikmesriikide valitsused omavad suurimat pädevust poliitilise päevakorra kujundamisel, ei ole neil poliitiliste sisendite määratlemise ainuõigust.
3. Euroopa Liit on loodud suuresti just sotsiaalsete ja majanduslike väärtuste jaotamiseks riikideülel tasandil (80% seadusandlusest hõlmab siseturgu ja ühtset põllumajanduspoliitikat; Euroopa Liidu seadusandlus on liikmesriikide seadusandluse üks osa, mis on ülimuslik liikmesriikide seaduste suhtes; mitmel poliitikal on ulatuslik kaudne mõju ressursside jaotumisele indiviidide, gruppide ja rahvuste vahel).
4. Erinevalt teistest rahvusvahelistest organisatsioonidest toimivad Euroopa Ühenduse instituutsioonid erinevatel tasanditel ilma vaheaegadeta, kuigi Euroopa Ülemkogu ja Ministrite Nõukogu kohtumised toimuvad perioodiliselt (töötavad erinevad kooslused: Euroopa Ühenduse instituutsioonid, Euroopa Liit ja liikmesriik, liikmesriik ja liikmesriik, liikmesriigi sisesed osalejad). Seega tekivad valitsusvälistel osalejatel ulatuslikumad võimalused protsessis osalemiseks ja selle mõjutamiseks.

⁵ Cobb ja Elster (1973) – institutsionaalne poliitiline päevakord on abstraktne kontseptsioon, mis kujuneb teemadest, mis on saavutanud poliitilise toetuse ning millele pööravad tähelepanu valitsemisinstituutsioonide poliitikud või avaliku sektori teenistujad.

Probleemid poliitilise süsteemi mudeli kasutamisel

- Euroopa Liidu poliitilise süsteemi piirjooned ei ole nii selgesti eristatavad kui rahvusriigi puhul.
- Suured erinevused osalejate funktsioonides ja pädevustes Euroopa Liidu erinevate poliitikasektorite lõikes.
- Kui rahvusriigi poliitika kujundamise protsess ja poliitiline süsteem on mõjutatud eelkõige väliskeskkonnast, siis Euroopa Liidu puhul mängib äärmiselt olulist rolli ka mitmetahuline ja muutuv sisekeskkond.
- Euroopa Liit pole siiski klassikalise riigi mudel, kuna poliitika elluviimise ja rakendamise pädevus on liikmesriikidel.

Peamiseks erinevuseks on suurem osalejate arv ning teistsugused otsustusmehhanismid nn „mustas kastis”.

1.2.3. Euroopa Liidu institutsionaalsed otsustusmehhanismid

Riikide institutsionaliseerimisel on demokraatlikud ühiskonnad lähtunud eelkõige kahest printsiibist:

- võimulolijad saavad oma mandaadi valijatelt, samas valitseb vertikaalne õigussuhe, kus riik on kõrgemal alamatest;
- seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim on omavahel eraldatud – lähtudes Montesquieu võimude lahususe teooriast.

Ülaltoodust lähtudes koosneb pikaajalise demokraatiaga riikides valitsemissüsteem vähemalt parlamendist, valitsusest ja kohtust, lisaks võib olla ka tseremoniaalne riigipea. Selline süsteem on ühtaegu nii lihtne ja efektiivne kui ka demokraatlik ning legitiimne.

Klassikalised rahvusvahelised organisatsioonid toimivad hoopis teistel alustel. Keske tähtsusega on vertikaalne võimusuhe, kus kõik osalised on võrdsed ja institutsioonid esindavad neid, omades võimu vaid liikmete poolt delegeeritud aladel ja määral.

Reeglina koosnevad sellised organisatsioonid:

- nõukogust, kus on esindatud kõik liikmesriigid – näiteks ÜRO peaassamblee;
- vähendatud nõukogust, mis tegeleb operatiivse otsustamisega ja kus on piiratud arv liikmeid, kellele teised on andnud esindusõiguse;
- eraldiseisvast kohtust, kes lahendab riikidevahelisi vaidlusi.

Põhiliseks probleemiks on rahvusvaheliste organisatsioonide puhul eelkõige legitiimsus – puudub otsene rahvapolne mandaat. Teine oluline probleem on madal efektiivsus – rahvuslike huvide domineerimise tõttu otsustussüsteemis ei suudeta efektiivselt tegutseda.

Euroopa Liidu institutsionaalne süsteem – institutsioonide ajalooline kujunemine

18. aprillil 1951. aastal sõlmiti kuue riigi – Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Luksemburgi ja Hollandi – vahel Pariisis leping, mis rajas *Euroopa Sõe- ja Terasühenduse (ESTÜ)*. Samad riigid kirjutasid alla kahele Rooma lepingule 25. märtsil 1957, kutsudes ellu *Euroopa Majandusühenduse (EMÜ)* ja *Euroopa Aatomienergia Ühenduse (Euratom)*.

Vastloodud ühendused institutsionaliseeriti järgmiselt:

- ESTÜ ühisassamblee, nõukogu, ülemameti ja kohtuga,
- EURATOM ja EMÜ kumbki parlamentaarse assamblee, nõukogu, komisjoni ja kohtuga.

Konventsiooniga Euroopa Ühenduste ühiste institutsioonide kohta (25. märts 1957) moodustati ühine *Euroopa Ühenduste Kohus* ja *Euroopa Ühenduste Assamblee*. 1965. aasta liitmislepinguga sulatati kõigi kolme ühenduse jaoks üheks ka *nõukogu*. EURATOM-i ja EMÜ komisjonidest ja ESTÜ ülemametist moodustati aga ühtne institutsioon nimega *Euroopa Ühenduste Komisjon*.

1975. aastal sõlmitud lepinguga loodi uus institutsioon *Euroopa Kontrollikoda* – institutsioon, mis asus tööle alates 1977. aastast, ent sai institutsiooni staatuse alles Euroopa Liidu lepinguga (7. veebruaril 1992, Maastricht).

Euroopa Parlament kasvas välja kolmest assambleest üheks liitunud Ühenduste Assambleest, Ühtse Euroopa aktiga tunnustasid liikmesriigid 1986. aastal nimetust Euroopa Parlament.

4. novembril 1994 nimetas Euroopa Ühenduste Nõukogu end ümber *Euroopa Liidu Nõukoguks*. Euroopa Liidu sellepärast, et tal on ka Euroopa Liidu teise ja kolmanda samba raames teatud funktsioone. Sageli nimetatakse Euroopa Liidu Nõukogu ka lihtsalt ministrite nõukoguks.

Ülemkogu, kus käivad koos liikmesriikide valitsusjuhid või riigipead, ei ole eraldiseisev institutsioon, vaid mitteametlik foorum. See loodi 1974. aastal Pariisi tippkohtumisel ning sai formaalse staatuse Maastrichti lepinguga.

Institutsioonide ja poliitika kujundamise hindamine

Demokraatia

Keskse väärtusena Euroopa Liidu institutsionaalse ülesehituse aruteludes tõstatub *demokraatlikkuse suurendamine* ehk nn. demokraatia defitsiidist vabanemine. Kuivõrd see küsimus on valija seisukohalt üks tundlikumaid, sisaldavad ettepanekud tihti vastukäivaid ja praktikas rakendamatu id. Üheks peamiseks arusaamatuste lähtepunktiks on demokraatia erinev defineerimine.

Pidevas diskussioonis, kas demokraatia peaks põhinema majoritaarsel või konsensuslikul loogikal (ehk teisisõnu, kas arvestama enamuse tahtega või kogu ühiskonna omaga), on praktiliste lahenduste kaudu hakanud domineerima nn. *kvalifitseeritud demokraatia* idee.

Sellel juhul on otsustuse ja demokraatlikkuse piiriks 2/3 otsustajate häältest, olgu kokku loetavaks kas liikmesriigid, valijad või nõukogu ümberkaalutud hääled. Antud piir kehtib siiski reeglina otsustusfaasi kohta; algatus- ja väljatöötamise faasis püüeldakse võimalikult suure konsensuse poole, sest vaid see teeb võimalikuks hilisema otsuse tõhusa rakendamise.

Antud temaatika all leiavad käsitlemist ka:

- ***Mandaatsus*** – püüd tänase ebaselge ja ülekantud mandaadi asendamise poole võimalikult otsese sidemega esindaja ja valija vahel. Eeskätt puudutab antud teema Euroopa Komisjoni volinikke. Mandaatsuse teema tõstatub teravalt ka Euroopa Parlamendi, rahvusparlamentide ja liikmesriikide valitsuste esindajate omavahelistes suhetes. Esiteks näevad Euroopa Parlament ja rahvusparlamentid endil olevat kesket rahvapoolset valitsemismandaati ja seega ka õigusloome põhiõigust, mis samal ajal on aga hoopiski valitsuste esindajate pädevuses. Seega ka omavahel konkureerides üritatakse samal ajal – viidates otsesele rahva mandaadile – vähendada valitsuste ja ministrite nõukogu kaalukust ja saavutada kontroll nende tegevuse üle.
- ***Vastutus*** – eesmärgiks suurendada valijate või nende poolt otse valitud esindajate võimalust ametnikke ja täitevvõimu kandjaid tagasi kutsuda või vastutusele võtta.
- ***Pädevus*** – tagada liidu institutsioonide tegutsemine neile antud võimu piirides ja volituste ulatuses.
- ***Süsteemi avatus ja läbipaistvus*** – valijate võimalus saada infot valitsemisprotsesside arengutest ja tulemustest. Vähene läbipaistvus on üks peamisi põhjusi liidu maine langetamisel kodanike hulgas.
- ***Erinevate ühiskonnagruppide kaasatus*** – tänane süsteem, kus liikmesriikidel on säilinud vetoõigus eriti oluliste küsimuste otsustamisel, on asendumas ideega kaasata erimeelsed grupid konstruktiivsesse debatti juba eelnõu väljatöötamise faasis. Teisalt nähakse olulisena ka nn mitteriiklike gruppide – kodanikeühenduste – võimalikult ulatuslikku kaasamist. Kaasatuse küsimuses on olemasoleva süsteemi tavapärasteks kritiseerijateks rahvusparlamentid, MTÜ-d ja euroskeptikud. Neid ühendavaks jooneks kipub tavapäraselt olema soov osaleda ja kaasa rääkida, kuid mitte vastutada ja kompetentsi pakkuda. Eeskätt just kompetentsi puudumine on aga tavapäraselt põhjuseks, mis toob kaasa nende kõrvalejätmise otsusekujundamise protsessist.
- ***Võimude lahusus*** – ühe läbipaistvuse, ühiskondliku kontrolli ning võimuliialduste vältimise vormina nähakse tänase institutsionaalse süsteemi kujundamist senisest enam vastavaks Montesquieu' võimude lahususe mudelile.

Efektiivsus ja tõhusus?

Euroopa Liidu tänase otsustusprotsessi aegluse ja dubleerituse tõttu on efektiivsus tõusnud teiseks peamiseks väärtuseks. Suurema valitsemisutlikkuse kaudu loodetakse Euroopa kodanikke veenda enam usaldama liidu struktuure ja võimaldama pädevuse sujuvat nihkumist rahvuslikult tasandilt liidu keskstruktuuridele.

Efektiivsuse tagamine on paraku teatud küsimustes pöördvõrdelises seoses demokraatlikkusega. Seda eeskätt kaasatuse aspektis – mida enam on osalevaid gruppe ja mida üksmeelsemale otsusele soovitakse jõuda, seda ebaefektiivsemaks võib muutuda otsustusprotsess. Laiemale avalikkusele suunatud liikmesriikide ettepanekud sisaldavad endas reeglina aga just soovi korrigeerida nii efektiivsust kui kaasatust.

Siiski võib antud küsimusele läheneda ka otse vastupidiselt ja väita, et enam kaasatust otsustusfaasis hoopiski suurendab poliitikate efektiivsust – loogika seisneb siin vaadeldava konteksti laiendamises ainult otsustamise tasandilt ka rakendamisele. Näiteks Taani ja Soome parlamentaarse kontrolli mudelite pooldajad väidavad seadusloome süsteemi töötavat oluliselt tõhusamalt siis, kui rahvuslikud seadusandjad on kaasatud juba otsuse kujundamise faasi.

Efektiivsusealane sisuline debatt keskendub peamiselt otsingutele, et parandada institutsioonide suutlikkust neile pandud funktsioone täita. See hõlmab endas nii üldist suutlikkust toimida kooskõlas kodanike ootuste ja teiste institutsioonide vajadustega, kui ka saavutatud tulemuse vastavust kasutatud ressursside hulga. Kuivõrd Euroopa Liidu näol on tegemist institutsionaalse kompromissiga, kus liikmesriikide huvid on tasakaalustatud ühiste huvide ja eesmärkidega, siis ulatuslik reform efektiivsuse oluliseks parandamiseks lühiajalises plaanis ei ole võimalik ja tähelepanu on seetõttu suunatud dubleerimise ja konkureeriva kompetentsi vältimisele.

Rakendatavus

Avalikkuse tähelepanu alt enamasti kõrvale jääv küsimus on see, kuidas leida ja tagada tuleviku Euroopa visioonidele ka praktiline rakendatavus. Antud problemaatikale viidates on arutelu käigus kõrvale jäetud rida esialgseid ambitsioonikaid ettepanekuid, mille puhul pole diskussioonide käigus õnnestunud välja töötada perspektiivset rakenduskäiku.

Keskseks teguriks on uuendusettepaneku haakuvus Euroopa Liidu tänase lepingulise ja institutsionaalse süsteemiga ning üldjoontes olemasoleva tasakaalu (liikmesriikide ja riigiüleste institutsioonide vahel) säilitamine. Ka ei tohiks uuendus tuua kaasa olulisi lisakulusid liidu eelarvesse. Eeskätt just tasakaalustatuse vajadus teeb väga sügavad reformid võimatuks (näiteks võimude lahususe tagamiseks). Sisuliselt hinnatakse iga reformi ettepanekut terviklikus institutsionaalses raamistikus, vaadeldes seda, milline on üldine võimusuhte jagunemine selle järel.

Ettepanekud peavad võimaldama sujuvat üleminekut olemasolevalt lepinguliselt baasilt. Ajaloolisele kogemusele tuginedes nähakse positiivsena mistahes astmelisuse võimalust reformi rakendamisel. Sisuliselt on antud tingimustest lähtuvalt ilma uue riikidevahelise kompromissita reeglina võimalikud reformid, mis vähendavad kulusid, suurendavad efektiivsust ja huvitavad erarahastajaid, kuid ei muuda võimusuhteid.

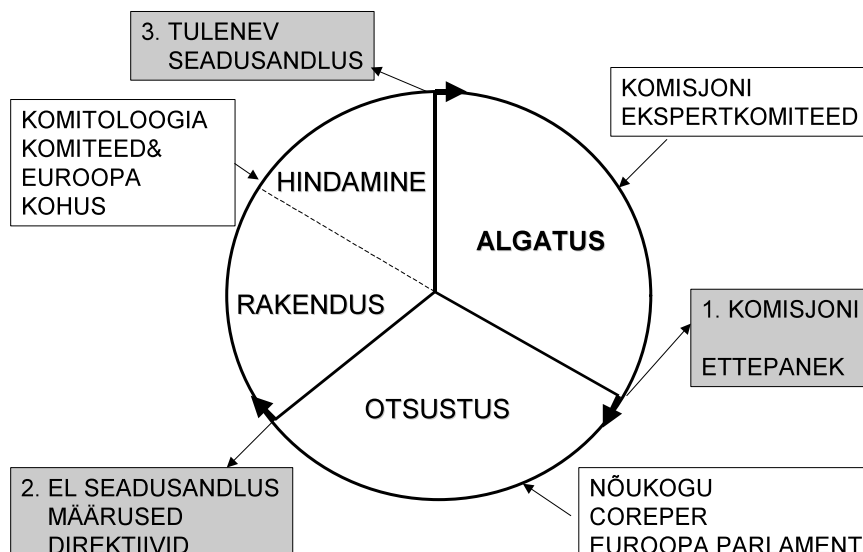
Euroopa Liidu otsustusprotsessis on jätkuvalt suureks väljakutseks erinevate institutsioonide pädevuse tasakaalustamine. Probleem on eriti teravalt üles kerkinud seoses toimunud laienemisega, kuna 27 liikmesriigiga Euroopa Liidu tõhus toimimine eeldab väga hästi töötavaid ja tasakaalustatud institutsioone. Kõik neli viimastel aastatel sõlmitud asutamislepinguid muutvat lepingut (Amsterdami leping, Nice leping, Euroopa Põhiseaduslik leping ja Lissaboni leping) on tegelenud paljuski institutsionaalsete küsimustega. Need on ka küsimused, mis tekitavad kõige suuremaid pingeid.

Kuna kõikide institutsioonide funktsioonid on omavahel tihedalt seotud, tähendab ühe institutsiooni pädevuse suurendamine teiste rolli vähenemist. Näiteks kui suurendada Euroopa Parlamendi pädevust, tähendab see Euroopa Liidu Nõukogu teatud pädevuse vähenemist ning toob kaasa ka Euroopa Komisjoni väiksema mänguruumi otsustusprotsessis. Kui Amsterdami ja Nice lepingu eesmärgiks oli eelkõige jagada liikmesriikidevahelist pädevust institutsioonide sees, siis Euroopa Põhiseaduslik leping toob kaasa küllaltki ulatuslikud muutused institutsioonidevahelistes jõujoontes.



1.2.4. Poliitika kujundamise tsükkel Euroopa Liidus

Poliitilise süsteemi mudeli „must kast” on riiklike süsteemide ja Euroopa Liidu süsteemi puhul erinev. Kuigi poliitika kujundamise tsükli etapid on samad, hõlmab protsess suurema hulga osalejaid ning omab teistsuguseid väljundeid (liikmesriikide seaduste ja poliitiliste programmide asemel Euroopa Liidu õigusaktid, strateegiad ja teised dokumendid).



Joonis 1.3. Poliitika kujundamise mudel Euroopa Liidus.

Kõikidest poliitika kujundamise etappidest antakse pikem ülevaade käesoleva kursuse järgnevatel osades. Analüüsides Euroopa Liidu poliitika kujundamise tsüklit üldiselt, tuleb tähele panna seda, et Euroopa Liidu poliitikate eesmärgid on erinevad ning sellest tulenevalt on erinevad ka poliitika kujundamise mehhanismid ning institutsioonide rollid otsuste tegemisel.

Poliitika eesmärgid

Theodere J. Lowi eristab järgmisi poliitikaid.

- **Jaotavad poliitikad** (*distributive policies*) – suunatud kindlale grupile teenuste või hüvede pakkumisele. Grupid võivad olla üks – näiteks ettevõtte või tööstusharu toetamine; või mitu – näiteks põllumajandustoetused, maksusoodustused. Reeglina ei võistle kasusaajad omavahel ressursside pärast ning otsesed kaotajaid ei ole. Poliitikana saab neid määratleda taoliste otsuste akumulatsiooniga.
- **Regulatiivsed poliitikad** (*regulatory policies*) – piiravad teatud ühiskonnagrupi tegevust, seades reegleid ja protseduure (eelkõige suunatud ettevõtetele – näiteks piirangud keskkonnareostusele; sotsiaalpoliitika puhul samuti levinud – kindlad normid, näiteks töötervishoid, samuti konkurentsipoliitika). Siin ristuvad kahe või enama ühiskonnagrupi huvid – need, kes saavad kasu, ja need, kes ei saa (parim näide telekommunikatsiooniseadus).
- **Eneseregulatsiooni poliitikad** (*self-regulatory policies*) – algatatud ja toetatud teatud ühiskonnagrupi poolt, et kaitsta oma liikmeid või korrastada teatud valdkonda (litsentside väljaandmise kriteeriumid ja normid). Samuti poliitikad, mis määratlevad valitsusasutuste pädevuse ja funktsioonid (alusseadused).

- **Ümberjaotavad poliitikad** (*redistributive policies*) – heaolu, sissetulekute ja/või õiguste kaalutletud ümberjagamine valitsuse poolt (näiteks progresseeruv või regresseeruv tulumaks; sotsiaalhoolekanne). Siin on vastuolud peaaegu kõige ulatuslikumad.

Loetelu näol on tegemist ideaaltüüpidega ning mitmel puhul võivad need tüübid seguneda. Seetõttu on klassifitseerimine reeglina üsna keeruline. Üldjoontes saab poliitikad jagada telgedel reageeriv-sekkuv ja universaalne-spetsiifiline.

	Reageeriv poliitika (vahenditele suunatud)	Aktiivne poliitika (tulemusele suunatud)
Universaalne (mitmete gruppidele orien- teeritud)	REGULATIIVSED POLIITIKAD	ÜMBERJAOTAVAD POLIITIKAD
Spetsiifiline (ühele või vähestele gruppi- dele orienteeritud)	ENESEREGULAT- SIOONIPOLIITIKAD	JAOTAVAD POLIITIKAD

Joonis 1.4. Poliitikate jaotus.

Allikad: Blondel (1995), Hogwood (1987), John (1998).

Euroopa Liidu poliitikate eesmärgid

- **Regulatiivsed** poliitikad – siseturg, keskkonnapoliitika, sotsiaalpoliitika, konkurentsipoliitika, majandus- ja rahaliit, energeetika.
- **Ümberjaotavad** poliitikad – ühine põllumajanduspoliitika ja regionaalpoliitika.
- **Jaotavad** poliitikad – arengukoostööpoliitika, teadus- ja arenduskoostöö.
- **Eneseregulatsiooni** poliitikad – otseselt liikmesriikide kodanikele suunatud poliitikad (kodanike majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste kaitse, koostöö õigus- ja siseküsimustes, ühine asüüli- ja immigratsioonipoliitika, politseikoostöö).

Euroopa Liidu puhul saab sellesse loetellu lisada ka **globaalsed** poliitikad, mis ei sobi otseselt ühegi teise tüübi alla – ühine välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP), kaitsealane koostöö.

Poliitika kujundamise meetodid ja mudelid

1. **Ühenduse mudel**
2. **Euroopa Liidu regulatiivne mudel**
3. **Valitsustevahelised – poliitikate koordineerimine**

4. Avatud koordineerimise mudel

Ühenduse mudel:

- Euroopa Komisjoni ulatuslik roll poliitika formuleerimisel ja elluviimisel;
- strateegilised läbirääkimised ja kokkulepped ministrite nõukogus;
- huvigruppide (ennekõike põllumajandus) parem esindatus EÜ tasandil;
- riiklikud agentuurid kui riikideülese regulatsiooni käepikendus;
- Euroopa Parlamendi piiratud võimalused protsessides osalemiseks ja otsustustasandi kaugenemine kodanikkonnast.

Euroopa Liidu regulatiivne mudel:

- mitmetasandiline seadusandlus ühenduse õiguslikus raamistikus;
- komisjon kui regulatiivsete eesmärkide ja reeglistiku initsiaator;
- ministrite nõukogu kui miinimumstandardite ja harmoniseerimise suuna määratleja;
- Euroopa Kohus kui regulatsioonide rakendamise järelevaataja.

Valitsustevahelised – poliitikate koordineerimine:

- riikideüleste institutsioonide pädevus on tagasihoidlik;
- koostöö eesmärgiks on liikmesriikide poliitikate koordineerimine valdkondades, kus Euroopa Liidu riikideüleline pädevus puudub;
- Euroopa Ülemkogu kui protsesside suunaja;
- Euroopa Kohtu pädevus regulatsioonide järelevaatajana puudub.

Avatud koordineerimismudel:

- koostöö toimub ühisstrateegiate koostamise ja nende elluviimise koordineerimise kaudu;
- täiendav koostöövorm valdkondades, kus ühendusel ja liikmesriikidel on jagatud pädevus (nt. majanduskoostöö, tööhõive jne);
- Euroopa Komisjon sekkub valdkonna koordineerimisse soovitude kaudu, mitte siduvaid õigusakte vastu võttes;
- Euroopa Kohtu pädevus regulatsioonide järelevaatajana puudub.

Poliitika kujundamise protsessi iseloomustavad tegurid Euroopa Liidu tasandil

- Kompromissid, läbirääkimised ning nn. „pakett-tehingud”; samas püües säilitada konsensuslikke otsustuspõhimõtteid.
- Institutsioonidevaheline tihe koostöö.
- Inkrementaalne poliitika ning järk-järgulised muudatused.
- Üha rohkem spetsiifiline ja tehniline poliitika kujundamine, mis nõuab õiguslikke, majanduslikke ja valdkonnaspetsiifilisi ekspertoskusi.
- Erinev seadusloome kiirus poliitikate lõikes.

Kuna Euroopa Liidus puudub nn. „valitsuse tuum”, mis kujundaks läbimõeldud poliitilise programmi ning viiks sihipäraselt ellu poliitilisi strateegiaid, ei saa rääkida ratsionaalsest poliitika kujundamisest. Samuti suureneb ühtse strateegia puudumisel funktsionaalne dubleerimine ning seadusandluse keerukuse astme kasvades on järjest raskem tagada poliitika koordineeritust. Suure hulga mõjukate osalejate kaasamisel poliitika kujundamise

protsessi omandavad erilise tähtsuse läbirääkimised, poliitilised huvid, poliitiline eliit ja protseduurilised reeglid.

Euroopa Liidu puhul saab välja tuua järgmised osalejad: liikmesriikide valitsused, riikide-üleised institutsioonid, parteid liikmesriikide ja riikideüleisel tasandil, ametnikud mõlemal tasandil, huvigrupid mõlemal tasandil ning valijad.



2. EUROOPA LIIDU KUJUNEMISLUGU JA INTEGRATSIOON



2.1. EUROOPA INTEGRATSIOON AASTATEL 1946–1979

Teise maailmasõja tulemusel oli tekkinud olukord, kus Euroopa riigid olid kaotanud seni juhtiva rolli maailmapoliitikas. Lisaks sellele oli Euroopa kahe konkureeriva ideoloogilise suurjõu vahele jäänud kaotanud senise ühtse poliitilise tähenduse – Lääne-Euroopa oli sõltuv USA-st, Ida-Euroopa aga Nõukogude Liidust. Edasist koostööd ja integratsiooni mõjutas oluliselt eelnenud kahe maailmasõja kogemus. Seejuures mõjutas integratsiooni Euroopa sõjajärgne vaesus ning USA ja Nõukogude Liidu katsed ideoloogiliste blokkide piire vaesust kasutades endale soodsalt kujundada. Seetõttu toetasid mõlemad pooled ka aktiivset blokkidesisest majanduslikku ja poliitilist koostööd. Tuntavat mõju eeskätt Lääne-Euroopa riikide vastastikkusele koostöövalmidusele avaldas Nõukogude Liidu edukus Tšehhoslovakkia annekteerimisel ja samalaadsed katsed Kreeka ja Austriaga. Soodsad eeldused integratsiooni tekkeks löid ka vastupanuliikumise raames tekkinud koostöö ja mitmete teoreetikute (nt Altiero Spinelli, David Mitrany) sõja ajal loodud kavad Euroopa poliitilise süsteemi reformimiseks.

Sellises situatsioonis olid Euroopa riikide vahelise koostöö peamiseks motivaatoriteks eeskätt julgeolek ja heaolu. Integratsioon pidi ühtaegu tagama nii majandusliku ülesehituse kui ka demokraatlike väärtuste ja suveräänsuse säilitamise. Peamiseks ohuallikaks oli Euroopa riikide sedavõrd suur purustus, et puudusid majanduslikud ressursid ka kõige esmasemaks tarbimiseks. See omakorda lõi soodsa pinnase kommunistlikule ideoloogiale ja riigivõime ohustavatele äärmusliikumistele – julgeolekuprobleemi lahendus sai siin olla vaid heaolu parandamises. Samavõrd läbipõimunud olid ka Saksamaa taasrelvastumise oht, Euroopa ülesehituseks vajalike Saksa rasketööstusmaardlate staatus ja võimalik üle-euroopalise integratsiooniprotsessi käivitamine. Seetõttu olid esimese kümne aasta jooksul majandusliku ja poliitilise integratsiooni motivatsioon teineteisega lahutamatult seotud – nii Marshalli plaan kui Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) rajamine täitsid ühtaegu nii

majanduslikke kui poliitilisi eesmärke. Siiski nähti vähemalt 1958. aastani majandusintegratsiooni mitte niivõrd kui omaette eesmärki, vaid kui parimat vahendit julgeoleku tagamiseks.

Neil Nugent (1999) toob välja järgmised faktorid, mis aitasid kaasa Euroopa integreerumisele selle algaasis.

1. Ajaloolisel kogemusel tuginev arusaam, et piiramatu natsionalism viib konfliktideni ja sõjani. Riikidevahelist usaldust saab tugevdada vaid läbi rahvusvaheliste institutsioonide loomise.
2. Külma sõja algus ning Euroopa jagamine „raudse eesriidega.“ Vajadus kaitsta Lääne-Euroopat kommunismiohu vastu, ameerika abi ning koostöö ameeriklastega (Trumani doktriin, Marshalli plaan, NATO loomine).
3. Külma sõda aitas kaasa Lääne-Euroopa identiteedi loomisele ning vähendas integratsiooniprotsessis osalevate riikide arvu (Ida-Euroopa riikide mitteosalemise), mis omakorda hõlbustas kokkulepete saavutamist.
4. Vajadus lahendada Saksamaa tuleviku küsimus (vajadus piirata Saksamaa võimu, võimaldades samas Saksamaa taasrelvastumist).
5. Vastastikune majanduslik sõltuvus (*interdependence*), mida tihti peetakse moderniseerumise kaasnähuks. Sõjajärgset perioodi iseloomustas kaubandussidemete tihenemine, tootmise rahvusvahelistumine, multinatsionaalsete korporatsioonide esiletõus, rahapoliitika koordineerimine.

Esimese silmapaistva sammu sõjajärgses integratsiooniprotsessis astus 1946. aastal Ühendkuningriigi peaminister Winston Churchill, kes oma Zürichi ülikoolis peetud kõnes „Euroopa tragöödia“ toonitas muuhulgas vajadust luua Euroopa Ühendriigid, mis lepitaks sõjajärgselt Saksamaa ja Prantsusmaa ja takistaks uue konflikti tekkimist.

Winston Churchillist - <http://britannia.com/gov/primes/prime47.html>



Winston Churchill

Marshalli Plaan

Ameerika Ühendriikide eestvedamisel sai 1947. aastal käivitunud abiprogrammi „Marshalli Plaan“ raames alguse Euroopa riikide reaalne koostöö ja esimeste riikideüleste struktuuride loomine eeskätt majanduspoliitikate valdkonnas. Abi andmine Marshalli Plaani raames seati otsesesse sõltuvusse Euroopa valmisolekust luua ühine majandusliku koostöö komitee, mis lisaks USA abile jagaks vastavalt vajadustele ümber ka juba Euroopas leiduvad

ressursid. Loodud komitee, mis kujundati 1948. aastal ümber Euroopa Majanduskoostöö Organisatsiooniks (OEEC – *Organisation for European Economic Cooperation*), aitas peamiste vaenupoolte vahel uuesti sidemeid taastada.

Euroopa Kongress

Eeltoodu pinnalt kutsuti 1948. aastal Haagis kokku Euroopa Kongress, mille eesmärgiks oli moodustada Euroopa Parlament. Selle täpne pädevus ja funktsioon loodeti täpsustada kongressi käigus; siiski pidi see olema riikideülene organ ja osalema kogu Euroopa poliitiliste protsesside juhtimises. Osalesid 16 riigi esindajad ning vaatlejad USA-st ja Kanadast. Ühendkuningriigi vastuseisu tõttu kukkus üle-euroopalise parlamendi loomine läbi ning piirduti vähemambitsioonika valitsustevahelise **Euroopa Nõukogu** (*Council of Europe*, http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/) loomisega. Loodud organisatsiooni eesmärkideks olid:

- 1) töötada Euroopa suurema ühtsuse nimel,
- 2) toetada parlamentaarset demokraatia põhimõtteid,
- 3) edendada inimõigusi ja parandada elamistingimusi.

Schumani Plaan ning Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamine

*Esimene samm riikide tihedama majandusliku koostöö suunas astuti 9. mail 1950. aastal, mil Prantsuse välisminister **Robert Schuman** esitas plaani söe- ja teraseühenduse loomiseks. 9. maid ehk Schumani päeva ongi Euroopas hakatud tähistama tänase Euroopa Liidu sünnipäevana.*

Kui Schumanile langes plaani esitaja au, siis idee väljatöötajaks oli prantsuse Majanduse Planeerimise Komisjoni juht **Jean Monnet**. Planeerimiskomisjoni eestvedajana oli tema ülesandeks Prantsusmaa majanduse sõjajärgne rekonstrueerimine, mida oli võimatu teostada teiste riikide abita.

Välisminister Schuman ja ärimees Monnet

Monnet kommenteeris tollaseid radikaalseid arenguid kümme aastat pärast sõe- ja teraseühenduse loomist järgmiselt: „Juba viis aastat on prantslased teinud jõupingutusi loomaks vajalikku tootmisbaasi, kuid nüüdseks on ilmselge, et kõigile kõrgema elukvaliteedi ja stabiilse majanduskasvu tagamiseks ei piisa ühe rahva ressursidest. Seetõttu oli hädavajalik rahvusliku võrgustiku laiendamine ning riikidevahelise võrgustiku loomine“.

Ühenduse loomise motiivid olid üsna mitmekesised. Esiteks aitas majandusliku ja poliitilise koostöö tugevdamine Lääne-Euroopas vältida Prantsusmaa ja Saksamaa ajaloolist vastasseisu. Kuna rasketööstused Ruhris olid traditsiooniliselt olnud Saksamaa võimuläteteks ning Saksamaa ja Prantsusmaa suhteid tumestas võitlus söereservide kasutamise üle Alsace-Lorraine'is, siis rahvusülese sõe- ja teraseliidu loomine aitas pingeid maandada ning Saksamaa võimu üle suhtelise kontrolli saavutada. Teiseks allutas leping sõjapidamiseks vajalikud tööstusharud ühisele riigiülesele kontrollile, mis muutis sõdade puhkemise liikmesriikide vahel tulevikus materiaalselt võimatuks. Samuti muutis sõe- ja teraseliidu loomine tootmise antud sektoris tõhusamaks ning konkurentsivõimelisemaks. Leping aitas murda ka kartellikokkuleppeid ning tõukas tagant Euroopa tööstuslikku arengut.

Ühenduse loomises nähti esimest sammu Euroopa majandusliku ja poliitilise liitmise raskel teel. Tolleks perioodiks oli juhtpoliitikutele selge, et riike on peaaegu võimatu õhutada sügavale poliitilisele koostööle. Seetõttu loodeti, et kindlapiiriline programm strateegiliselt olulises valdkonnas soodustab riikide lähenemist ja kutsub esile koostöö ülekandumise tervele majandussektorile ning seejärel ka poliitilisele tasandile. Tsiteerides Schumani deklaratsiooni: „Euroopat tuleb üles ehitada samm-sammult, läbi konkreetsete saavutuste“.

Kuna kogemused viitasid *valitsustevaheliste organisatsioonide* madalale tulemuslikkusele Euroopa ees seisvate probleemide lahendamisel, leiti, et loodav organisatsioon peab saavutama suhtelise sõltumatusena rahvuslikest valitsustest ning sisaldama *riikideüleseid* elemente. Ettepanek oli kahtlemata revolutsiooniline, kuna nii Prantsusmaa kui Saksamaa nõustusid teatud osa iseotsustusõiguse delegeerimisega riikideülesele institutsioonile.

Läbirääkimised *Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) lepingu* sõlmimiseks algasid juunis 1950. Leping kirjutati alla 1951. aasta aprillis Pariisis ning see jõustus pärast ratifitseerimist 1952. aasta juulis. Kuigi liikmestaatust pakuti kõigile Lääne-Euroopa riikidele, kirjutasid lepingule alla vaid kuus riiki – Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Beneluxi riigid (Belgia, Holland, Luksemburg). Euroopa üks juhtriike, Ühendkuningriik, kiitis küll heaks tihedamale koostööle viivad protsessid, kuid ei soovinud loovutada kontrolli oma terase ja söekaevanduste üle. Ühendkuningriigi kõrvalejäämise peamisteks põhjusteks olid väljakujunenud tihedad suhted USA-ga, Euroopat nii pindalalt kui rahvaarvult mitmekordselt ületav ülemerekolooniate võrk, küllaltki tagasihoidlik ekspordimaht ESTÜ riikidesse ning kahtlus teiste osapoolte siirastes kavatsustes ja loodava organisatsiooni elujõus.

Iseenesest oli sõe- ja teraseliidu loomine väike, kuid tähelepanuväärne samm Euroopa ajaloos. Kuigi leping ei muutnud piire, ei loonud uusi liite ja kaotas vaid ühe osa liikmesriikide vahelistest kaubandustõketest, olid Euroopa riigid esmakordselt nõus reaalselt loovutama osa oma otsustusõigusest riikideülesele struktuurile. Unikaalse liidu püsimine viitas Euroopa riikide vahelise integratsiooni süvendamise võimalusele.

Organisatsioon oli oma töös edukas ning viie aasta jooksul kasvas söe ja terase tootmine ligikaudu poole võrra.

Pleveni Plaan ja Euroopa Kaitseühendus

ESTÜ edukus ja mõjud, mis tulenesid Korea sõja puhkemisest, Nõukogude Liidu vesinikupommi katsetustest ja sellest tulenevast USA survest Saksamaa taasrelvastada, viisid eelkõige Prantsusmaa initsiatiivil plaanile uue poliitilise ühenduse – Euroopa Kaitseühenduse (EDC) – arendamiseks. 1952. aastal alustati ESTÜ raames Prantsusmaa ettepanekul läbirääkimisi Euroopa Kaitseühenduse loomiseks, millega loodeti ka ühtaegu lahendada enamik Saksamaa ja Euroopa julgeolekuprobleeme. Võtmeküsimuseks oli Euroopa armee ja selleks vajaliku institutsionaalse juhtimisstruktuuri loomine, mis praktikas oleks tähendanud Euroopa Föderatsiooni loomist. Nn Pleveni Plaanist lähtuva EDC lepingu põhipunktideks olid:

- 1) Lääne-Euroopa kaitsmine agressori vastu, järgides ÜRO põhikirja;
- 2) riikideülese struktuuri loomine sõjajõudude ja nende varustamise juhtimiseks;
- 3) ühine kaitse-eelarve ja relvastusprogrammid;
- 4) kollektiivne kaitse NATO abiga.

Kaitseühenduse moodustamine siiski ebaõnnestus – kõik kuus ESTÜ liikmesriiki kirjutasid lepingule küll 1952. aastal Pariisis alla, kuid Prantsusmaa ja Itaalia ei ratifitseerinud seda. Algusest peale jäi kõrvale Ühendkuningriik. Stalini surm ja Korea sõja lõpp olid 1954. aastaks kaotanud ka osade ESTÜ liikmesmaade motiivid selle elluviimiseks. 1954. aasta augustis lükkas Prantsusmaa rahvussamblee 319 vastu- ja 264 poolthäälega nimetatud lepingu tagasi, põhjendades seda usaldamatusega Saksamaa taasrelvastamise ja rehabiliteerimise suhtes. Prantsusmaa käitumise peamiseks motiiviks oli saavutada Euroopa juhtriigi positsioon ja vältida Saksamaa mistahes katset taastada riigi autoriteeti ning võimsust.

Rooma lepingud

*1957. aasta märtsis kirjutati Roomas ESTÜ riikide poolt alla **Euroopa Majandusühenduse (EMÜ)** ja **Euroopa Aatomienergiaühenduse (EURATOM)** asutamislepingutele, mis jõustusid 1958. aastal pärast liikmesriikidepoolset ratifitseerimist. Kahest lepingust kaalukam oli EMÜ leping, mis pani aluse Euroopa Ühendusele.*

Kui EURATOM-i asutamislepingus nimetati peaesmärgina aatomienergia ühise rahumeelse kasutamise koordineerimist liikmesriikides, siis EMÜ eesmärgid olid palju laiahaardelisemad – leping nägi ette kaubavahetuspõhiste kaotamise liikmesriikide vahel, ühisturu loomise kaheteistkümne aasta jooksul ja ühise tolliliidu loomise. Ühenduste töö paremaks koordineerimiseks kujundati mõlema lepinguga taas riikideüleline institutsionaalne struktuur, mis sarnanes suuresti ESTÜ administratiivsele ülesehitusele. Loodi Euroopa Komisjon ja ministrite nõukogu ning moodustati uus Parlamentaarne Assamblee, mis hakkas hõlmama kõiki kolme ühendust.

Ka nüüd loobus Ühendkuningriik lepingutega ühinemisest ning see põhjustas Lääne-Euroopa jagunemise kaheks majandusbloki: ühelt poolt ühendustega liitunud riigid ning teiselt poolt riigid, kes moodustasid Ühendkuningriigi eestvedamisel 1960. aastal ***Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni*** (*European Free Trade Association, EFTA* – <http://www.efta.int/>). Assotsiatsiooni loomise lepingu allkirjastasid lisaks brittidele veel kuus riiki – Taani, Norra, Rootsi, Portugal, Šveits ja Austria ning assotsieerunud liikmena Soome. Kuigi ka EFTA eesmärgiks oli vabakaubanduspiirkonna loomine, jäid assotsiatsiooni edusammud suhteliselt piiratuks. Kuna riikide koostöö toetus valitsustevahelise põhimõttele, tegid partnerid koostööd siis, kui see osutus majanduslikult kasulikuks. Samas ei soostunud võtma kulukaid kohustusi, mis oleksid kaasnenud kaubavahetuspiirangute täieliku kaotamisega. Nii tekkis olukord, kus mitmed EFTA riigid kauplesid aktiivsemalt EMÜ riikidega kui omavahel.

Rooma lepingute tulemusena kaotasid ühenduse riigid järk-järgult riikidevahelised tollimaksud ning majandus elavnes kiiresti. EMÜ riikide vaheline kaubandus kasvas ajavahemikul 1958–1965 kolm korda kiiremini kui kaubavahetus kolmandate riikidega. Rahvuslik kogutoodang (RKT) kasvas aastas keskmiselt 5,7% ning tarbimine 4,5%. EMÜ tegutses rahvusvahelises kaubavahetuses ühe üksusena, avaldades kaugelt suuremat mõju võrreldes selle potentsiaalse mõjuga, mis oleks ilmnenud eraldi tegutsedes.

Uute liikmesriikide kaasamine integratsiooniprotsessi

Perioodil 1959–1980 vaheldusid Euroopa integratsiooniprotsessis seisakuperioodid tagasimineku perioodidega. Loodi küll kaks uut koostööüksust – EFTA ja EPC –, kuid need mõlemad piirdusid kitsalt piiritletud valitsustevahelise koostööga; riikideüleseid juhtimisstruktuure ei loodud ning puudusid vahendid ja pädevus liikmesriikidest sõltumatuks tegutsemiseks.

EMÜ riikide majandusliku võimsuse suurenemise taustal tunnetas Ühendkuningriik 1960. aastatel oma majandusliku võimsuse langust ning mõistis, et võib ühendusega mitteühinemise korral jääda poliitilisse ning majanduslikku isolatsiooni. EMÜ riigid olid läbinud tähelepanuväärse majandusliku ja poliitilise arengu ning britid soovisid soodsamat juurdepääsu ühisturule. Seega esitas Ühendkuningriik koos Taani ja Iirimaa pisut rohkem kui aasta pärast EFTA loomist avalduse EMÜ-ga liitumiseks. Aasta hiljem, 1962. aastal, andis avalduse ka Norra.

Läbirääkimised Ühendkuningriigi liikmeks võtmise üle avati 1962. aasta alguses, kuid need blokeeris Prantsusmaa liider ***Charles de Gaulle***⁶, kes leidis, et ühendus tuleb ehitada enne kõike Prantsusmaa-Saksamaa teljele. Samuti nägid prantslased brittides rivaale ning leidsid, et ameeriklastega tihedates sidemetes oleva Ühendkuningriigi liikmestaatus võib Ameerika Ühendriikide mõjuvõimu Euroopas liigselt suurendada. Kuigi Sõe- ja Teraseühenduse Ülemameti esimene president Jean Monnet toetas tuliselt ühenduse laienemist ning püüdis isegi veenda Saksamaa kantslerit ***Konrad Adenauerit*** mitte alla kirjutama Prantsuse-Saksa sõpruslepingule senikaua, kuni Prantsusmaa ei aktsepteeri Ühendkuningriigi avaldust, pani Prantsusmaa laienemisele siiski 1963. aastal *veto*. Kuigi tüliõunaks oli „kahe suure“ vastasseis, blokeeris veto ka Taani ja Iirimaa ühisavalduse.

⁶ Vt. täpsemalt http://www.charles-de-gaulle.org/sommaire.php3?id_mot=4



Charles de Gaulle



Konrad Adenauer

Charles de Gaulle'i liikumine Prantsusmaa presidendiks ja tema integratsioonivastaste seisukohtade lai toetuskindlus näitasid selgelt kõrgpoliitika teemade sõltuvust liikmesriikidest. Poliitilistelt vaadetelt ortodoksse realistina pidurdas de Gaulle igati integratsiooni süvendavaid reforme ja suunas ühendusi valitsustevahelisele arengule, püüdes aga eeskätt tagada Prantsusmaa võtmerolli poliitika kujundamisel. De Gaulle, nähes peamise eesmärgina Prantsusmaa tõusu Euroopa juhtriigiks, blokeeris kõik võimalikud integratsiooniarengud, mis viinuks Euroopa Föderatsiooni loomisele või integratsiooni süvendamisele ning olid seetõttu Prantsusmaa huvidega vastuolus. Küll aga nähti olemasolevates Euroopa ühendustes sobivat vahendit USA hegemoonia kõigutamiseks. Selle poliitika üheks väljenduseks oligi Prantsusmaa veto Ühendkuningriigi liitumissoovile. Põhjendati seda eelkõige Ühendkuningriigi erisuhetega Briti Rahvaste Ühenduse raames ja USA-ga, aga ka Ühendkuningriigi poliitilise ja majandusmudeli erinevustega Mandri-Euroopas kasutatavaist.

Majandusliku ja poliitilise integratsiooni motivatsiooni vähendas ka Euroopa riikide jaoks soodne rahvusvaheline olukord, mis kestis kuni 1960-ndate lõpuni – Nõukogude Liidu surve oli vähenenud ja maailmaturu konjunktuur soodne. Vähenes liikmesriikide lojaalsus ühenduse suhtes ka majandussfääris ning domineeris eeskätt oma rahvuslike huvide eest seismine.

Lisaks soovimatusele integratsiooniprotsessi edasi arendada üritati kõrvale hiilida ka juba lepinguliselt fikseeritud lojaalsuskohustustest. Nii pidi 1968. aastal ellu kutsutud tolliliit tagama kõigi osaliste vahelise kaupade vaba liikumise, kuid algava majanduskriisi tingimustes võtsid enamik liikmesriike kasutusele lepingus keelustamata mittetariifsed kaubanduspiirangud (diskrimineerivad maksumäärad, tolliprotseduurid, spetsiifilised litsentseerimised jne.), mis kokkuvõttes muutsid tolliliidu mittetoimivaks. Poliitilise integratsiooni osas omas EPC loomine küll olulist tähtsust hilisema ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelkäijana, kuid vaadeldaval perioodil puudusid sellel nii integratsiooni tunnused kui ka ametlik staatus ühenduste raames.

*Paralleelselt laienemisprotsessidega toimusid muutused ka ühenduste raames. Kuna ESTÜ, EMÜ ja EURATOM-i lepingutega oli kujundatud keerukas ja ebaefektiivne institutsioonide võrgustik, sõlmiti 1965. aastal **Liitmisleping** (Merger Treaty), millega kolme lepinguga loodud täidesaatvad struktuurid ühendati ühtseks Euroopa Komisjoniks ning ministrite nõukoguks.*

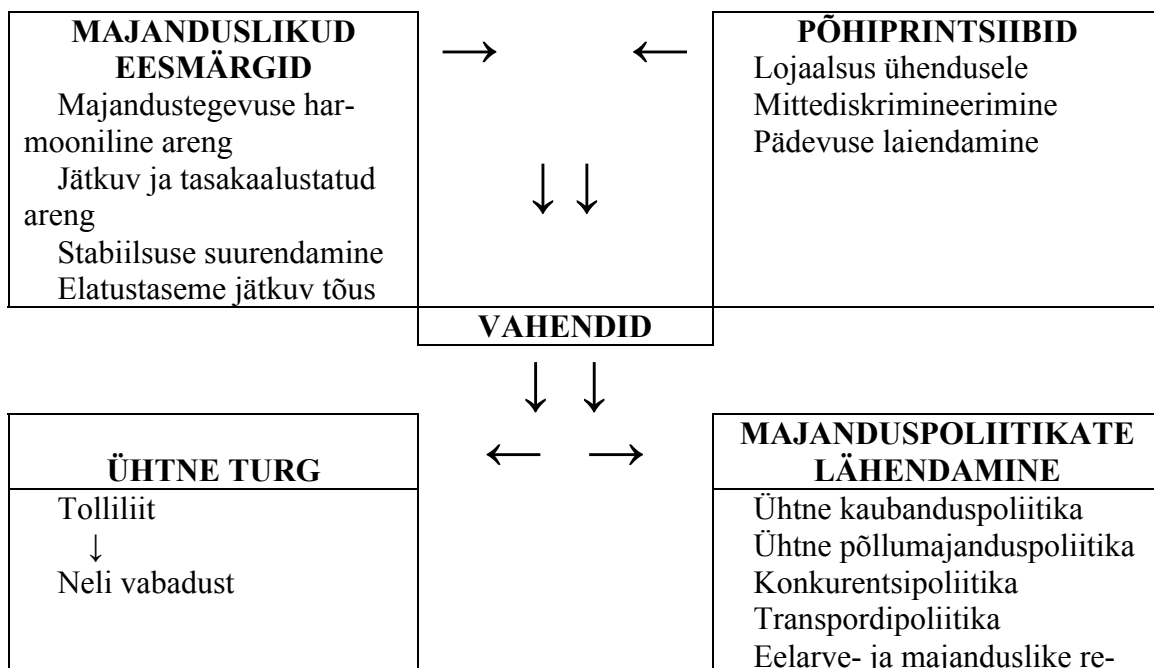
Euroopa integratsiooni dünaamika seisukohast lõppes 1965. aasta „tühja tooli kriisi“ puhkemisega Pariisi ja Rooma lepingutega alanud üle-euroopaliste institutsioonide areng riikide ülesuse ja mitte-konsensusliku otsustamise suunas. Kasutatava otsustusmudeli juures puudus aga teistel osalistel võimalus Prantsusmaa jäiga vastuseisu juures reforme läbi viia. Siiski ei tähendanud Luksemburgi kompromiss ühenduste muutumist tavapäraseks valitsustevaheliseks organisatsiooniks.

„Tühja tooli“ kriis ja Luksemburgi kompromiss

1965. aastal asetleidnud „tühja tooli kriis“ oli Euroopa integratsiooniprotsessile ja eeskätt riikideülesele otsustamisele suureks tagasilöögiks. Vastukäiguna enamiku liikmesriikide kavale viia sisse EMÜ lepingu poolt ette nähtud kvalifitseeritud hääletamine ministrite nõukogus, et muuta otsustusprotsess efektiivsemaks, lahkusid Prantsusmaa esindajad nii ministrite nõukogust kui ettevalmistavatest töörühmadest. Kuivõrd nõukogu töös rakendati tollal konsensuslikku otsustamisstiili, tekitas Prantsusmaa käitumine institutsionaalse seisaku ja poliitilise kriisi. „Tühja tooli kriis“, mille käigus Prantsusmaa esindajad boikoteerisid kuue kuu jooksul ühenduste institutsioonide tööd, lõppes Luksemburgi kompromissiga, mis säilitas liikmesriikidele vetoõiguse rahvuslikult eriti olulistest küsimustest ning seeläbi ka riikide kindla kontrolli ühenduste tegevuse üle, kitsendades sellega riikideüleste institutsioonide võimu.

Ühtse turu areng

Majandusliku koostöö suurimaks saavutuseks käsitletaval perioodil võibki lugeda Rooma lepingute nn majanduslikku struktuuri, mis leiab väljundi majanduslike eesmärkide, põhiprintsipiide ja eesmärgi saavutamiseks vajalike vahendite sümbioosina (vt joonis 2.1).





gulatsioonide lähendamine
Muud (nõrgad) instrumendid

Joonis 2.1. Rooma lepingute majanduslik struktuur.

Allikas: Pelkmans 2001.

Seega toodi nelja vabaduse põhimõtte sisse juba 1957. aastal Euroopa Majandusühenduse (edaspidi Ühenduse) asutamislepinguga, kus artiklis 3 räägitakse siseturust (internal market) kui „sisepiirideta alast, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt lepingu sätetele“. Samas räägitakse fikseeritud eesmärkide ja nende saavutamise vahendite all samas kontekstis ka ühisturust (common market) ning majandus- ja rahaliidust – mis hõlmavad siseturgu ja ühist poliitikat mitmes valdkonnas, näiteks põllumajandus-, konkurentsi-, regionaalarengu-, keskkonnapoliitikat jt (Treaty of...).

Samas keskendub leping realselt eelkõige kaupade vabale liikumisele – sätestatakse tolliliidu loomine liikmesriikide vahel (vt. üldidee artikkel 3 ning artikkel 23 (endine art. 9)) 12–15 aastase perioodi vältel. Algne leping sisaldas ka üksikasjalikku ajakava, kuidas kaupade piiranguteta liikumiseni jõuda, lepingu uuendatud versioon seda enam ei sisalda.

Tolliliidu puhul on tegemist regionaalse majandusliku integratsiooni ühe vormiga, kus:

- 1) kaupade liikumiselt on kaotatud omavahelised kaubanduspiirangud,
- 2) kolmandate riikide suhtes on kehtestatud ühtne tollimäärade süsteem.

Konkreetsed tolliliidu ja kaupade vaba liikumise põhimõtted on fikseeritud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklites 23–31 (endised art. 9–37). Tähtsamad momendid:

- lepingu artikkel 26 (endine art. 28) sätestab ühtse tollimäärade kehtestamise kolmandatele riikidele,
- lepingu artiklid 28–31 (endised art. 30–37) käsitlevad kvootide kaotamist liikmesriikide omavahelises kaubanduses.

Kuid lepingu artikkel 30 (endine art. 36) **lubab kasutada kaubandustõkkeid teatud erandlikel tingimustel**. Olulisim neist puudutab koguseliste piirangute ja samaväärse toimega meetmete keeldu. Ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelde või piiranguid võib õigustada kõlbluse, avaliku korra või julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmisega; kunstilise, ajaloolise või arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmisega. Samuti, kui mõnes liikmesriigis tekib raskusi, võib ministrite nõukogu teha otsuseid „majandusolukorrale vastavate meetmete suhtes“. Liikmesriigid võivad teha kaupade vabale liikumisele erandeid ka siis, kui nad peavad seda vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks seoses relvade, laskemoona ja sõjavarustuse tootmise ja kaubandusega või seoses õiguskorda kahjustada võivate tõsiste riigisiseste häirete ilmnemisel, sõja või endas sõjaohtu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi.

Tolliliidu loomisega taotleti:

- 1) väikeste ning keskmise suurusega liikmesriikide ekspordivõimaluste olulist paranemist,
- 2) paremaid võimalusi nii tarbijatele kui tootjatele,

- 3) võimalusi innovatsiooniks ning rikaste ja vaeste regioonide vaheliste majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste tasandamiseks.

Praktikas suudeti vaadeldava perioodi lõpuks ellu viia järgmised sammud:

- tolliliidu loomine 1. juuliks 1968. aastal;
- koguseliste piirangute kaotamine;
- isikute vaba liikumine selles osas, mis puudutab Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku õigust asuda teises liikmesriigis tööle samadel tingimustel kui teise riigi enda kodanikud;
- teatud ulatuses maksude harmoneerimine (1970. aastal toimus teatud ulatuses liikmesriikide käibemaksusüsteemide harmoneerimine).

Samas jäid teised paikapandud eesmärgid saavutamata. Eelkõige tehniliste regulatsioonide mitteharmoneerimise tõttu ei saa rääkida koguseliste piirangutega sisuliselt samaväärsete meetmete kaotamisest. Kaupade vaba liikumist takistasid ka liikmesriikide poolt rakendatud konkurentsi piiravad meetmed. Teenuste liikumise vabadus sisuliselt ei teostunud. Kõik eeltoodu viitab piirangute säilimisele kaupade, teenuste ja isikute liikumisel – olgu need siis füüsilised, tehnilised või fiskaalsed. Hinnangute kohaselt (vt Cecchini Report, 1988) põhjustas piirangute säilimine olulist majanduslikku kahju – nn „mitte-Euroopa kuludeks“ hinnati 4,25–6,5% SKT-st.

Euroopa Poliitiline Koostöö

Kui majandusliku integratsiooni osas tabas ühendusi 1960. aastate lõpus stagnatsioon, siis nii laienemise kui poliitilise integratsiooni osas kaasnes Charles de Gaulle lahkumisega Prantsusmaa presidendi toolilt teatud optimismipuhang. Uus Prantsusmaa president Pompidou esitles 1969. aasta Haagi kohtumisel Euroopa Poliitilise Koostöö ideed, mis hoiaks ära integratsiooni seiskumise, olles samas finantsiliselt vähe koormav ja võimaldaks suurendada Euroopa poliitilist mõju eelkõige kolmanda maailma ja OPEC-i riikide hulgas. Kuivõrd poliitilist integratsiooni puudutavaid küsimusi käsitleti pärast Euroopa Kaitseühenduse idee tagasilükkamist äärmise delikaatsusega, polnud loodav Euroopa Poliitiline Koostöö kaugeltki sama ambitsioonikas kui eelnenud Ühendused. See kujutas endast pigem liikmesriikide valitsustevahelist ümarlauda, mis töötas väljaspool olemasolevat otsustussüsteemi ilma riikideüleste osalejateta ja õiguseta teha osalistele siduvaid otsuseid. Komisjon oli algselt EPC otsustusmehhanismist eemaldatud, hiljem komisjon siiski EPC tegevusse kaasati eeskätt selle võime tõttu nõukogu kohtumisi vahendada ja administreerida. Peaaegu täielikult oli EPC tööst eemaldatud parlament (vaid raportid selle välispoliitikakomisjonile). Siiski osutas EPC loomine välismõjude olulisusele – naftakriisi ja OPEC-i surve tihenes vahepealsel perioodil taandarenenud riikidevaheline suhtlus oluliselt. Kolm keskset tööpõhimõtet olid konsulteerimine, konsensus ja konfidentsiaalsus. EPC suurimaks kordaminekuks oli 1975. aasta Helsingi konverentsil vastu võetud esimene ühine positsioon.

Euroopa Parlament

1979. aastal nimetati Euroopa Parlamentaarne Assamblee ümber Euroopa Parlamendiks ja alustati selle otsevalimist rahva poolt – parlamendist sai esimene ühenduste institutsioon, mis oli ühtaegu riikideülene ja omas ka otsest rahva mandaati. Siiski ei võimaldanud kasutatavad menetlusviisid parlamendil kuigivõrd ühenduste seadusandlikku tegevust mõjutada.

2.2. INTEGRATSIOON EUROOPAS AASTATEL 1979-2010

Ühtne Euroopa akt (*Single European act*), ühtse turu loomine ning Euroopa Ühenduse laienemine

1986. aasta veebruaris allkirjastatud Ühtse Euroopa akt (ÜEA) on esimene leping, mis tegi olulisi parandusi Ühenduse aluslepingutesse (1951. aasta Pariisi leping, 1957. aasta Rooma leping). ÜEA jõustus alles 1987. aasta keskel, kuna Irimaal oli probleeme selle ratifitseerimisega. ÜEA on segu erinevatest meetmetest, mille eesmärgiks on aluslepingute lihtsustamine, integratsiooni kiirendamine ning otsustussüsteemi muutmine. ÜEA laiendas oluliselt ühenduse pädevust majanduspoliitika valdkonnas ja institutsionaliseeris seni ühendusvälise EPC. Samuti lisati lepingu sätteid välispoliitilise koostöö kohta ning kaasati uue poliitikana sotsiaalpoliitika. ÜEA keskne eesmärk oli siiski ühtse turu loomine, mis pidi aastaks 1993 tagama kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumise kogu ühenduse territooriumil. ÜEA laiendas oluliselt riikideüleste institutsioonide (Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi) pädevust. Euroopa Komisjon sai senisest enam otsustusruumi ühtse turu toimimise juhtimisel ja liikmesriikide järelevalvel, Euroopa Parlament sai aga vetoõiguse liitumis- ja assotsieerumislepingute osas ning nn koostöömenetluse kasutuselevõtu teisese seadusandluse kümne uue valdkonna osas, mis võimaldas senise vaatlejarolli asemel seadusandlikus protsessis reaalselt osaleda.

Jacques Delors, Euroopa Komisjoni president aastatel 1985–1995, võttis Ühtse Euroopa akti eesmärgid kokku järgnevalt: „*The Single Act means, in a few words, the commitment of implementing simultaneously the great market without frontiers, more economic and social cohesion, an European research and technology policy, the strengthening of the European Monetary System, the beginning of an European social area and significant actions in environment*“.

Peamised ÜEA poolt sisse viidud muudatused on järgnevad.

1. Siseturu kavade lõpuleviimine 1993. aastaks (kaupade, teenuste, inimeste ning kapitali vaba liikumise tagamine). Konkreetne eesmärk ja tähtaeg (artikkel 8A) kinnitas ning hõlbustas 1985. aastal Milanos vastu võetud siseturu tegevuskava elluviimist. ÜEA viis sisse kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise ministrite nõukogus siseturgu puudutavates küsimustes.
2. ÜEA viis lepingusse sisse mitmed uued poliitikavaldkonnad ning suurendas Ühenduse pädevust keskkonna, teaduse, tehnoloogia arendamise ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse vallas.
3. Institutsionaalsetest reformidest olulisemad olid Euroopa Ülemkogu töö formaliseerimine (regulaarsed riigipeade kohtumised Ülemkogu vormis, mis olid aset leidnud alates 1975. aastast, said legaalse aluse). Loodi uus seadusandlik protseduur –

koostöömenetlus (cooperation procedure) – eesmärgiga suurendada ministrite nõukogu töö efektiivsust ning suurendada parlamendi volitusi. Koostöömenetlust kasutati järgmistes valdkondades: siseturg, sotsiaalpoliitika, regionaalarengu fond ning uurimis- ja arendustegevus. Samuti suurendati Euroopa Parlamendi volitusi: nn assent procedure kohaselt pidi parlament andma nõusoleku uute liikmete vastuvõtuks ning assotsiatsioonilepingute sõlmimiseks kolmandate riikidega.

4. *Sotsiaalmajandusliku sidususe ja ühtekuuluvuse suurendamine, struktuurifondide ning Regionaalarengu fondi ning Euroopa Sotsiaalfondi reformimine.*

Olulisemad arengud ÜEA ettevalmistamisel

Genscheri-Colombo plaan ja Solemni deklaratsioon

1981. aastal algasid Ühtse Euroopa akti eelnõu (Genscheri-Colombo plaan) loomisega esimesed reaalsed ettevalmistused majandusliku integratsiooniprotsessi hoogustamiseks ja poliitilise koostöö süvendamiseks. Arutati ka Euroopa julgeoleku- ja kaitseskeemi NATO struktuuride väliselt ja loodeti kaasata ka kaitseministrid EPC süsteemi. Euroopa Parlamendi pädevust ja rolli poliitikate kujundamisel sooviti liikmesriikide esindajate arvelt aga oluliselt kasvatada. Plaani eelnõud oodatud tempoga rakendada ei õnnestunud eeskätt Prantsusmaa jaheda suhtumise tõttu kogu ettepanekusse, Iiri vastuseisu tõttu julgeolekupoliitika arendamisele ja Taani vastuseisule kultuurikoostööle.

1983. aastal tehti Euroopa Ülemkogu poolt Stuttgartis Solemni deklaratsiooniga ettepanek kutsuda ellu Euroopa Liit, mille raames loodaks senisest laiaulatuslikum koostöö liikmesriikide vahel ning mis hõlmaks ka välis- ja julgeolekupoliitikat. Eeskätt seab deklaratsioon eesmärgiks liita EPC ühenduse valitsemisüsteemi ja laiendada ühenduse julgeoleku majanduslikke ja poliitilisi aspekte. Genscheri-Colombo plaanile ja Solemni deklaratsioonile toetudes kiidab Euroopa Parlament 1984. aastal heaks eelnõu Euroopa Liidust, mis seab eesmärgiks arendada ühenduse poliitiline sfäär riikidevahelise kauplemise tasemest edasi ja arendada ühenduse ühist käitumist rahvusvahelisel areenil.

Jacques Delors ja tema juhitud komisjon



1985. aastal nimetatakse ametisse Euroopa Komisjoni uus koosseis eesotsas Jacques Delors'iga. Delorsi juhitud komisjon asus aktiivselt välja töötama nii majandus- kui poliitilise sfääri reformikavu, mille eesmärgiks oli ühtse turu programmi elluviimine ning majandus- ja rahaliidu (EMU) loomine. Delors teadvustas, et tema plaanid ei ole saavutatavad ilma ulatuslike muudatusteta otsusetegemise protsessis. Ühtse turu ja EMU elluviimine eeldas senisest ulatuslikumat tuginemist kvalifitseeritud hääleteenamusele ministrite nõukogus.

ÜEA-le järgnenud aastail pühendus Delors isiklikult peamiselt majandus- ja rahaliidu moodustamisele. Euroopa Monetaarsüsteemi suhteliselt edukas tegutsemine tiivustas teda veelgi. Samas sundis poliitiline pragmatism teda ettevaatlikkusele majandus- ja rahaliidu küsimuses, kuna rahapoliitika seisab võrdlemisi lähedal rahvuslikule suveräänsusele ning võib osutada poliitiliselt tundlikuks teemaks. Delors pooldas ka Sotsiaalharta vastuvõtmist 1989. aastal, nähes selles tasakaalustavat jõudu EMU realiseerimisel.



Delorsi poliitika oli teravas vastuolus Briti peaministri Margaret Thatcheri seisukohtadega. Thatcheri ja Reagani neoliberaalne revolutsioon tugines sellistele põhimõtetele nagu riigi rolli vähendamine majanduses ja sotsiaalsfääris, majandussektorite dereguleerimine, ametiühingute mõju kahandamine, maksukoormuse vähendamine. Thatcher taunis rahvusüleste joonte tugevne- mist, EMU loomist ning sotsiaalpoliitika koordineerimist. 1980- ndate algusest alates taotles Thatcher Briti panuse vähendamist Ühenduse eelarves. 1988. aasta septembris pidas Thatcher Bruggesi Euroopa Kolledžis kõne, milles avaldub selgelt tema skepsis Ühenduse reformikavade suhtes: „*To try to suppress nationhood and concentrate power at the centre of a European conglomerate would be highly damaging (...) We certainly do not need new regulations which raise the cost of employment and*

make Europe's labour market less flexible and less competitive with overseas suppliers (...) And certainly we in Britain would fight attempts to introduce collectivism and corporatism at the European level – although what people wish to do in their own countries is a matter for them“.

Milano kohtumine ja Dooge'i raport

Institutsiooniline reform oli tegelikult päevakorras juba Milano tippkohtumisel 1985. aastal ja mitte üksnes kaudselt (*White Paperi* kujul), vaid ka otseselt – *Dooge'i raportina*. Juba Fontainebleau kohtumisel 1984. aastal oli Mitterrand ärgitanud kahe komitee moodustamist, mis valmistaksid ette raportid Euroopa Liidust:

- 1) esimene oleks vaadelnud Euroopa integratsiooni mõju Euroopa Ühenduse kodanike igapäevaelule (haridus, väljaõpe/koolitus, reisimine vms);
- 2) teise eesmärgiks jäi poliitilise, majandusliku ja institutsioonilise reformi väljatöötamine. Viimase tulemusena sündiski Dooge'i raport.

Dooge'i raportis olid ära toodud esmased prioriteedid:

- ühtne turg,

- piirangud ühehäälsuse printsiibile ministrite nõukogus,
- Euroopa Parlamendi suurendatud seadusandlik roll,
- suurem täidesaatev roll Euroopa Komisjonile,
- uued initsiatiivid erinevate poliitikate osas.

Olles hõivatud laienemistemaatikaga, lükkas Euroopa Ülemkogu Dooge'i raporti arutamise edasi Milano kohtumiseks. Milanos eelistas Thatcher astuda mitteformaalseid samme selleks, et kiirendada otsustetegemise protsessi Euroopa Ühenduste Nõukogus. Mitterrand ja Kohl olid radikaalse institutsionaalse reformi poolt, kuid ei nõustunud Euroopa Parlamendi suurema mõjuvõimuga. Bettino Craxi suutis suruda läbi idee, mille kohaselt valitsustevaheline konverents peab läbirääkimisi välispoliitika ja julgeoleku koordineerimise alal ning Rooma lepingute ümbervaatamise osas küsimustes, mis puudutavad otsustetegemise mehhanismi täiustamist ja Euroopa Ühenduse kompetentsi laienemist. Suurbritannia, Taani ja Kreeka olid selle vastu, kuid Itaalia pani asja uuesti hääletusele lepingu artikli 236 järgi, mille kohaselt võib valitsustevahelise konverentsi kokku kutsuda, kui enamik liikmesriike nii otsustavad. Valitsustevahelistel konverentsidel olid Suurbritannia ja Taani selgelt vastu laialdastele muudatustele, samas kui Prantsusmaa ja Saksamaa neid igati toetasid. Euroopa Komisjon seisis Ühtse Euroopa akti sõlmimisel läbirääkimistel esirinnas.

Delorsi projekt nägi ette *Euroopa Ühenduse majanduspoliitika ühtlustamise*, mis võimaldaks ühendusel tähtsustada oma rolli maailmamajanduses. Suurbritannia oli ettepaneku vastu, Prantsusmaa poolt, Saksamaa seisukoht oli lahtine. Taani arvamuse kohaselt tingis Ühtse Euroopa akt liiga ulatusliku integratsiooni ning Itaalia meelest olid Ühtse Euroopa akti võimalused piiratud.

Seetõttu liitusid Ühtse Euroopa aktiga 1986. aastal Luksemburgis ainult üheksa liikmesriiki. Taani, Kreeka ja Itaalia olid vastu. Taani ootas ära referendum tulemuse, millele järgnes asja arutelu veel Euroopa Parlamendis. Itaalia vajab asja aruteluks rohkem aega ning Kreeka otsustas viivitada seni, kuni teised riigid olid juba otsustanud. Pärast Taani edukat referendumit ja Itaalia parlamendi otsust liitusid kõik kolm Ühtse Euroopa aktiga kuu aega hiljem.

Ühtse Euroopa akti ratifitseerimine liikmesriikide parlamentides ei osutunud nii keeruliseks kui Maastrichti lepinguga seonduv kuus aastat hiljem. Üldiselt loodeti, et ÜEA jõustub kuu aega pärast seda, kui kõigi liikmesriikide parlamentid on selle ratifitseerinud (oletatavasti 1987. aasta alguses). Kriitilise olukorra põhjustas aga Iirimaa – viimane riik, kus ratifitseerimine ette võeti. Iirimaa välispoliitika edasise sõltumatuse pärast muret tundes pöördus üks Iirimaa kodanik konstitutsioonilise kohtu poole. Euroopa Ülemkohus arutas tõstatatud küsimust ning leidis, et Ühtne Euroopa akt oli tõepoolest Iirimaa põhiseadusega vastuolus. Iirimaa valitsus viis seejärel läbi referendum konstitutsiooniliste paranduste osas. Põhimõtteliselt tähendas referendum Iirimaale otsust, kas jäädakse Euroopa Ühenduse koosseisu või mitte. Referendumi tulemusena (70% poolt, 30% vastu) rakendus ÜEA 1987. aasta jaanuaris.

ÜEA rakendamine ja mõju

Ühtse Euroopa akt aitas oluliselt kiirendada Euroopa Ühenduse arengut:

- kvalifitseeritud enamushääletamine mitte ainult ei kiirendanud siseturu põhimõtete rakendamist, vaid julgustas ministrite nõukogu olema paindlikum nendes valdkondades, kus reeglina oli normiks ühehäälsus;
- ühisturu programm võimaldas edendada eurointegratsiooni majandus- ja sotsiaalsfääris;
- White Paper ja formaalne Euroopa Ühenduse kompetentsi laienemine parandas Euroopa Komisjoni positsioone;
- koostöö seadusandluse vallas aitas leevendada ühenduse demokraatia defitsiiti ja rõhutada Euroopa Parlamendi institutsioonilist tähtsust;
- Ühtse Euroopa akti liitmine Rooma lepingute poliitilist koostööd puudutavate punktidega ja nõusolek koordineerida välispoliitikat aitas suurendada Euroopa Ühenduse mõju välisareenil.

Hinnanguliselt õnnestus just tänu kvalifitseeritud häälteenamuse rakendamisele liikmesriikidel 1993. aastaks oma seadusandlusesse sisse viia ligikaudu 90% Euroopa Komisjoni poolt Valges raamatus sätestatud ettepanekutest seadusandluse muutmiseks. Samas aga hõlmas just puudujääv 10% selliseid ettepanekuid, mis olid kõige olulisemad ühtse turu reaalseks teostumiseks – isikute liikumiselt täieliku kontrolli kaotamine, transpordisektori täielik liberaliseerimine, maksude harmoneerimine jms. Ning sageli ei piisanud pelgalt direktiivide ülevõtmisest – isegi juhul, kui liikmesriik oli oma seadusandlust vastavalt Euroopa Komisjoni soovitudele muutnud, ilmnes raskusi nende reaalsel rakendamisel. 1990-ndate alguses kandus tähelepanu siseturult ära ka seetõttu, et taas kerkis päevakorda ühisraha sisseviimise küsimus.

Seetõttu on viimasel aastakümnel pööratud suurt tähelepanu ühtse turu idee reaalsele teostumisele.

- Alates 1993. aastast otsustati pidevalt analüüsida nelja vabaduse rakendamise tegelikku olukorda. Analüüsi tulemuseks on vastavad Euroopa Komisjoni raportid – neist praegu-seks viimane ilmus detsembris 2005.
- 1996. aastal valmis Euroopa Komisjoni tellimusel põhjalik analüüs ühtse turu mõjudest ning efektiivsusest, mis sai aluseks 1997. aastal välja pakutud „Ühtse turu tegevusplaanile“ („*Action plan for the single market*“). Viimane sisaldas 62 tegevust, mis aitavad kaasa siseturu teostumisele.
- Novembris 1999 valmis „Strateegia Euroopa siseturuks“ („*The strategy for Europe’s internal market*“), mis kujutas endast kombinatsiooni keskpika ning lühiajalise perspektiivi eesmärkidest, fikseerides lähima viie aasta eesmärgid.
- Euroopa Komisjon otsustas enam tähelepanu pöörata sellele, et liikmesriigid rakendaksid meetmeid, mis on vajalikud ühtse turu teostumiseks. Selleks edastavad liikmesriigid näiteks regulaarseid raporteid oma edusammudest.
- 2001. aastal töötas Euroopa Komisjon välja uue strateegia teenuste piiranguteta liikumise parandamiseks („*Internal Market Strategy for services*“), mida nähakse tänapäeval keskse elemendina selleks, et Euroopa Liit võiks muutuda kõige konkurentsivõimelisemaks majandusblokkiks maailmas.

Võib öelda, et suuresti eeltoodu tulemusena on paranenud siseturгу puudutava seadusandluse ülevõtmine liikmesriikide poolt. Samas ei ole ka praegu märgata olulist progressi nende probleemide lahendamises, mis ilmnesis vahetult pärast ühtse turu vormilist teostumist 1993. aastal.

Portugali ja Hispaania liitumine

Ühenduse arengut 1980. aastatel ilmestas ka järjekordne laienemise laine. Formaalsed läbirääkimised ühenduse uue laienemise osas algasid 1978. aastal Portugaliga ja 1979. aastal Hispaaniaga. Tullis autoritaarsest režiimist, nägid mõlemad riigid ideaalis liitumist Euroopa Ühendusega, et:

- lõpetada rahvusvaheline isolatsioon,
- ehitada üles demokraatia
- arendada riikide suhteliselt mahajäänud majandusi.

Analoogselt Kreekale otsustasid Euroopa Ühenduse liikmesriigid toetada nimetatud riikide ühinemist, et seeläbi kiirendada sealseid reforme. Samas oli tegemist võrdlemisi vaeste riikidega, kes võimaliku liitumise korral moodustanuks 20% ühenduse elanikkonnast, 30% põllumajanduslikust maast ja 25% agraarsektoris hõivatutest.

Portugal tunnetas, et majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed võivad hakata mõjutama läbirääkimiste käiku ning üritas läbirääkimistele jõuda Hispaaniast eraldi, mis ka õnnestus. Kahtlemata mõjutas Hispaania liikmeksastumine ka Portugali, kuid mõned Portugalile ainuomased asjaolud – eeskätt tekstiilitööstus (40% tööstustoodangust ja 33% ekspordist), võõrtöölised ja agraarsektor – põhjustasid Euroopa Komisjonis viivitusi. Euroopa Komisjon määras järelevaataja majanduslike, struktuuriliste ja administratiivsete küsimuste lahendamiseks kandidaatriikides enne võimalikku ühinemist, kuid keeldus konkreetse aja- graafiku fikseerimisest. Sellele vaatamata surus Portugal Euroopa Komisjonis läbi liitumiskuupäeva 1. jaanuar 1983. Samas ei alanud läbirääkimised enne 1980. aastat ning Portugalil oli vähe lootust jõuda tegeliku liitumiseni kolme aastaga. Mõlemad osapooled leppisid siiski kokku abiprogrammis, mis peaks valmistama Portugali ette liitumiseks. Abi oli eeskätt mõeldud majanduse moderniseerimiseks, puudutades tööstust, põllumajandust, kalandust ja regionaalarengut. Veel 1982. aastal olid lahenduseta tekstiilitööstus, kalandus, tööjõu vaba liikumine.

Sisepoliitilistest pingetest tingituna arvas Giscard d'Estaigue, et enne järjekordset laienemist tuleb viia lõpule esimene laienemine. Schmidt leidis, et ilma vajalike hädaabinõude rakendamisetä ühenduse põllumajanduspoliitikas käib lõunasuunas laienemine ühendusele üle jõu. *Thatcher toetas Portugali liitumist traditsioonilistel (pooldas laiemat ja nõrgemat Ühendust) ning välispoliitilistel põhjustel – Portugal on läbi ajaloo olnud Ühendkuningriigi liitlane. Seni aga, kuni Prantsusmaa oli laienemise vastu, polnud Portugalil suurt lootust kiireks liitumiseks.* Pärast Prantsusmaal toimunud uusi presidendivalimisi (Mitterrand) otsustas Portugal Prantsusmaa *lobby* kasuks (nii Soares kui ka Mitterrand olid sotsialistid).

Prantsusmaad muutis laienemise juures murelikuks sarnaste majandustega riikide ühinemine, mis tähendas konkurentsi tugevnemist puu- ja köögivilja, veini ja oliiviõli turustamisel. Alles 1984. aastal Dublini tippkohtumisel jõuti Hispaaniat rahuldavate tulemusteni, kuid Dublinis tuli ilmsiks veel üks probleem. *Nimelt nõudis Papandreou*

Integreeritud Vahemere Programmi lõpuleviimist enne võimalikku laienemist. Nimetatud programm, mis pärines Euroopa Komisjoni 1982. aasta ettepanekust, keskendus eelkõige Kreeka finantsilisele toetamisele, kuid hõlmas samuti Itaaliat ja Lõuna-Prantsusmaad, et edendada nende põllumajandust, turismi ja väikeettevõtlust. Integreeritud Vahemere Programmi küsimus suudeti lahendada 1985. aastal Brüsseli tippkohtumisel, mille tulemusena eraldati programmile 6,6 miljardit ECU-d, millest 30% laekus Kreekale. Sellega kõrvaldati viimane takistus Portugali ja Hispaania liitumiselt.

Maastrichti leping

1980-ndate lõpu ja 1990-ndate alguse poliitilised sündmused, Nõukogude Liidu kokkuvarisemine, Lahesõda, Jugoslaavia lagunemise kataklüsmid ja Ühenduse suutmatust lahendada ka Euroopa sisemisi konflikte hoolimata silmapaistvast majanduslikust potentsiaalist, tingisid kiire poliitilise integratsiooni arendamise vajaduse. Uue etapi algust Ühenduse arengus tähistab Maastrichti leping (tuntud ka kui *Treaty on the European Union* – TEU), mis sõlmiti 1992. aasta veebruaris ning jõustus 1993. aasta novembris. Leping tegi parandusi olemasolevates lepingutekstides (Pariisi ja Rooma lepingud ning ÜEA) ning pani aluse poliitilise liidu loomisele. Lepingu tähtsust on raske ülehinnata – see andis tohutu tõuke integratsiooni edasisele arengule.

Maastrichti kohtumise peamised tulemused on järgmised:

1. *Euroopa Liidu loomine, mis tugineb kolmel sambal:*
 - Euroopa Ühendused (EÜ, ESTÜ, EURATOM)
 - Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (*Common Foreign and Security Policy* - CFSP)
 - Koostöö justiits- ja siseasjades (*Justice and Home Affairs* – JHA).
2. *Selge ajakava majandus- ja rahaliidu loomiseks (EMU – Economic and Monetary Union). Leping nägi ette ühisraha kasutuselevõtu hiljemalt aastaks 1999 ning määratles täpselt ühisrahale ülemineku tingimused (convergence criteria). Samuti nägi leping ette Euroopa Keskpanga loomise.*
3. *Institutsioonide tugevdamine: kvalifitseeritud häälteenamusel põhineva otsustamise laiendamine ning uue seadusandliku protseduuri (koostöömenetlus) sisseviimine. Koostöömenetlus andis esimest korda Ühenduse ajaloos parlamendile eelnõude osas vetoõiguse.*
4. *Euroopa kodakondsuse loomine ning sellega kaasnevate õiguste laiendamine (õigus elada ja töötada ükskõik millises liikmesriigis, õigus hääletada kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel, diplomaatiline kaitse iga liikmesriigi esinduse poolt, õigus pöörduda Euroopa ombudsmani poole).*
5. *Sotsiaalpoliitika protokoll, mis nägi ette koostööd sotsiaalpoliitika vallas vastavalt eesmärkidele, mis sisaldasid 1989. aasta Strasbourgi tippkohtumisel vastuvõetud Sotsiaalharta (liikumisvabadus, töö ja tasustamine, elamis- ja töötingimused, sotsiaalne kaitse, võrdsed võimalused, tööliste õigused, laste, vanurite ning puuetega inimeste kaitse). Sotsiaalpoliitika peatükk plaaniti lepingu osana, ent Ühendkuningriigi vastuseisu tõttu jäi see eraldiseisvaks protokolliks, millele britid alla ei kirjutanud. Protokollil oli kaks laiemat eesmärki: vältida „sotsiaalset dumpingut“ ning aidata kaasa Euroopa Liidu „inimnäoliseks“ muutmisele.*
6. *Subsidiaarsuse mõiste sisseviimine. Subsidiaarsuse mõiste tuli esimest korda kasutusele 1989. aasta Sotsiaalharta. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt tuleb otsused*

vastu võtta võimalikult kodanikulähedaselt, st et Euroopa Liit on õigustatud õigusakte vastu võtma ainult neil juhtudel, kui liikmesriigid ise ei suuda täielikult kavandatavaid eesmärke saavutada ning EL meede peab alati pakkuma mingit lisaväärtust. Vastava lepinguartikli sisseviimise eesmärk on selgitada pädevuse jaotumist Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel.

Euroopa Liidu sambastruktuur pärast Maastrichti

Sambastruktuur

Kui Euroopa Ühenduste senised poliitikad olid suuresti rahvusülesed, siis Maastricht tõi sisse valitsustevahelise koostöö 2. ja 3. samba (CFSP ja JHA). Maastrichti lepinguga loodud Euroopa Liit ei ole ühtse struktuuri ja otsusetegemise protsessiga sidus liit, vaid pigem polütsentristlik süsteem, nn. „*Europe of bits and pieces*“. Kui Euroopa ühenduse varasematel aastatel toimus kogu otsusetegemine nn Ühenduse meetodi kohaselt, siis nüüd on otsustusprotsess ning institutsioonide rollid erinevates poliitikavaldkondades erinevad. Ehkki CFSP ja JHA sisseviimine on oluliseks sammuks poliitilise koostöö edendamisel, oli kolme samba struktuur rahvusülesuse pooldajate jaoks pettumustvalmistav. Maastricht institutsionaliseeris valitsustevahelise koostöö, samas kui rahvusüleste institutsioonide (parlament, komisjon) roll teise ja kolmanda samba poliitikates on väga piiratud.

Suurem ühtsus või diferentseerimine?

Ehkki Maastrichti leping tähistas olulist sammu integratsiooni süvenemise suunas, sisaldas see mitmeid vastuolulisi poliitikaid, mis tõi kaasa seniolematu diferentseerumise liikmesriikide seas. Mitte kõik liikmesriigid ei jaganud Maastrichti ambitsioonikaid eesmärke. Näiteid diferentseerumisest võib leida majandus- ja rahapoliitika vallast, kus Maastrichti leping jagas liikmesriigid kolme gruppi: 1) EMU-s osalejad; 2) riigid, kes ei vasta tingimustele (*convergence criteria*); 3) riigid, kes ei soovinud liituda ning olid saanud õiguse kõrvale jääda (*opt-out*). Vastuolusid tekitas ka sotsiaalpoliitika, kus Ühendkuningriik sai õiguse jääda kõrvale sotsiaalpoliitika alastest kokkulepetest. Taani sai õiguse kõrvale jääda välispoliitilisest koostööst valdkondades, millel oli mõju kaitsepoliitikale. Ehkki sedalaadi kõrvalejäämisi oli ette tulnud ka varem, olid need olnud ajutised, kindla tähtajaga üleminekuperioodid. Maastrichti-järgses põhimõttelises diferentseerumises nähti hirmutavat võimalust, et Euroopa Liit kujuneb *a la carte ühenduseks*, kus liikmesriigid valivad valdkondi, milles nad tahavad integreeruda, samamoodi „nagu restoranikülastaja valib menüüst roogi.“ Sellest tulenevalt on järgnevatel laienemisläbirääkimistel kehtinud põhimõte, et liitujad ei saa taotlelda püsivaid erandeid ega kõrvalejäämist kehtivast *acquis*’st.

Euroopa Liidu areng peale Maastrichti ning 1995. aasta laienemine

Jacques Santer, Euroopa Komisjoni president aastatel 1995-1999



1994. aasta detsembris lõppes Delorsi mandaat Komisjoni presidendina ning tema asemele astus Jacques Santer, endine Luksemburgi peaminister. Hoolimata tormilistest poliitilistest arengutest Euroopas, EL-i kasvuraskustest ning seniolematust euroskepsisest jätkus 1990. aastatel liidu laienemine. Austria oli esitanud liikmeksastumise avalduse 1989. aastal, Malta ja Küpros 1991. aastal ning Soome, Norra ja Šveits 1992. aastal (Šveits võttis oma kandidatuuri mõni kuu hiljem negatiivse referendumi tulemusel tagasi.) Läbirääkimised Austria, Rootsi, Soome ja Norraga algasid 1993. aastal

ning osutusid suhteliselt lihtsateks tänu liitujate kõrgele arengutasemele. Norra EL-iga siiski ei liitunud, kuna 1994. aastal toimunud referendumil ütlesid valijad teistkordselt liitumisele „ei.“

1996. aasta valitsustevaheline konverents ja Amsterdami leping

1996. aastal toimus valitsustevaheline konverents, mis viis välja 1997. aasta oktoobris sõlmitud Amsterdami lepinguni. Amsterdami leping pälvis märksa vähem avalikku tähelepanu kui Maastricht, mis aga ei tähenda, et tegemist oleks olnud tähtsusetu leppega. 1997. aasta Amsterdami tippkohtumise põhiküsimusteks olid ühisraha kehtestamine 1999. aastal, ühtse välis- ja julgeolekupoliitika (k.a sisemine julgeolek) tulevik ja Lääne-Euroopa Liidu osa selles (peamine integratsioonisuund pärast Maastrichti), institutsionaalsed muudatused (ehk see, kui suure esindatuse iga riik rahvusülestes institutsioonides pärast laienemist saab) ning laienemise endaga seonduv probleemistik. Leping lisas Euroopa Liidule uue konstitutsioonilise eesmärgi (*establishment of an „area of freedom, security and justice“* – edaspidi AFSJ) ning nihutas suure osa kolmanda samba sise- ja justiitsküsimustest Ühenduse samba alla (*communitarization*). Kolmanda samba alla jäid peamiselt politsei ja kohtute koostööd puudutavad poliitikad ning vastavalt sellele muutus ka samba nimi (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*). Ühtlasi liideti EL-i struktuuridega Schengeni lepingul põhinev koostöö, mis oli alguse saanud juba 1980-ndatel.

Amsterdami saavutusi on sobilik analüüsida läbi kolme suure ülesande, mille Euroopa Komisjon tippkohtumisele ja sellele eelnenud valitsustevahelisele konverentsile püstitas.

Need olid järgmised:

- 1) tuua EL kodanikele lähemale,
- 2) muuta EL tuntavaks jõuks maailmapoliitikas,
- 3) tagada EL-i toimimine tõhusa organisatsioonina ka pärast uute liikmete vastuvõtmist.

2000. aasta valitsustevaheline konverents ja Nice'i leping

Juba Amsterdami lepingu jõustumise ajaks (1. mai 1999) oli vajadus uute institutsionaalsete reformide järele muutunud ilmselgeks. 2000. aastal alustas tööd uus valitsustevaheline konverents (VVK), mis pidi Euroopa Liidu valitsemissüsteemi laienemiseks valmis panema.

Ehkki komisjon ja parlament olid huvitatud sellest, et VVK päevakord hõlmaks ka muid küsimusi (sh WEU liitmine Euroopa Liiduga kui oluline samm ühise kaitsepoliitika suunas), kujunesid konverentsi põhiküsimusteks ikkagi nn Amsterdamis ülejäägid: komisjoni suurus ja kohtade jaotus, hääle jagunemine ministrite nõukogus ning kvalifitseeritud häälteenamuse senisest laialdasem rakendamine. Uue valitsustevahelise konverentsi kokkutsumist kiirendas asjaolu, et peale 1999. aasta Kosovo kriisi otsustas Euroopa Liit alustada liitumisläbirääkimisi kõigi kandidaatidega (v.a Türgi). Senine strateegia, mille kohaselt esimesse laienemisringi oleksid kuulunud vaid 1997. aastal kutse saanud riigid (Eesti, Küpros, Poola, Tsehhi, Ungari), oleks võimaldanud institutsionaalset reformi veelgi edasi lükata. Kui viie riigi surumine olemasolevasse institutsionaalsesse raamistikku oleks veel kuidagi võimalik olnud, siis 10 liituja puhul ei tulnud see kõne allagi.

Nice'i tippkohtumise peamised tulemused on järgmised:

1. Komisjoni volinike arv
 - Seni oli viiel suuremal liikmesriigil õigus määrata kaks volinikku, teistel üks.
 - Uue süsteemi kohaselt määrab iga liikmesriik ühe voliniku. Kui liikmete arv tõuseb üle 27, siis volinike arv ei suurene, vaid viiakse sisse rotatsioonisüsteem.
2. Uus hääle jagunemise süsteem ministrite nõukogus
 - Seni oli 15 liikmesriigil kokku 87 häält, kvalifitseeritud häälteenamuse kohaselt oli otsuse läbi minemiseks vaja koguda 62 häält.
 - Uue süsteemi kohaselt on 27 liikmesriigil kokku 345 häält, kvalifitseeritud häälteenamus tähendab 255 poolthäält ning otsust peab toetama liikmesriikide enamus, mis esindab 62% liidu rahvastikust.
3. Kvalifitseeritud häälteenamuse rakendamine veel ligi 40 lepinguartikli puhul.
4. Tugevdatud koostöö (*enhanced cooperation*) tingimuste täpsustamine (osalevad vähemalt kaheksa liikmesriiki; avatus kõigile liikmesriikidele; iga riigi vetoõigus ühise välis- ja julgeolekupoliitika vallas).
5. Euroopa Parlamendi suuruse piiramine 732 kohaga.
6. Põhiõiguste Harta vastuvõtmine.

Institutsionaalsed küsimused, eelkõige hääle ja kohtade ümberjaotamine, tekitasid läbirääkimistel palju paksu verd.

- 59 miljoni elanikuga Prantsusmaa ei olnud nõus sellega, et 82 miljoni elanikuga Saksamaa saab ministrite nõukogus rohkem hääli. Prantsuse esindajad viitasid asjaolule, et Ühenduse loomisest saadik on keskseks põhimõtteks olnud Saksa-Prantsuse võrdsus ja tasakaal. Ka Belgia ja Holland ning Hispaania ja Portugal ei suutnud kaua aega hääle jagunemises kokku leppida.
- Suurriigid pooldasid seisukohta, et komisjoni volinike arvu vähendamine peaks toimuma väikeriikide arvelt.
- Komisjon püüdis vähendada ministrite nõukogu pädevust, tahtes teha lõpu segavale „rahvusliku veto kultuurile.“ Rahvusriigid aga tahtsid iga hinna eest säilitada vetoõigust sellistes tundlikes valdkondades nagu maksud, immigratsioon, ühtekuuluvuspoliitika ning sotsiaalne kaitse.

Nice'i leping allkirjastati 26. veebruaril 2001. Ehkki Nice'i tippkohtumisel suudeti raskete katsumuste ja kompromisside hinnaga leppida kokku laienemise järgse liidu struktuuris, jättis uus leping mitmed olulised küsimused siiski lahtiseks. Nii nagu Amsterdami puhul, lükati osad otsused lihtsalt edasi ning lepiti kokku, et järgmine valitsustevaheline konverents toimub 2004. aastal. Kui meedia heitis poliitikutele ette totaalset Euroopa ühisvaimu puudumist Nice's, siis Prantsuse president Jacques Chirac ja Rootsi peaminister Goran Persson üritasid avalikkust veenda, et Nice'i tulemused on realistlikud ning piisavad ajaloolise laienemise toimumiseks.

Kuigi enamuses liikmesriikides kulges ratifitseerimisprotsess jõudsalt, lükkasid iirlased 2001. aasta juunis toimunud esimesel referendumil Nice lepingu tagasi. Peamiseks negatiivse tulemuse põhjuseks oli lepingu toetajate loidus, mis tõi referendumil läbikukkumise. Kuna osalemisprotsent oli ülimaldal, otsustas Iiri valitsus korraldada kordushääletuse. 19. oktoobril 2002 korraldatud teisel referendumil tõusis osalus 14% ning "jah" hääletajate hulk kahekordistus, samas kui "ei" hääletajate hulk jäi samaks.

Tulevikukonvent ja Põhiseaduse Lepingu ratifitseerimiskriis

Juba Nice lepingu läbirääkimistel oli selge, et vaja on laiemat ja sügavamalt debatti Euroopa Liidu tuleviku teemadel. 2001. aasta Laekeni ülemkogul võeti vastu deklaratsioon, mis oli tulevikukonventi kokkukutsumise aluseks ning andis stardipaugu Euroopa Põhiseaduse Lepingu (PSL) koostamisele. Pärast lepingut viimistlenud valitsustevahelise konverentsi lõppu 2003. aastal esitati see liikmesriikidele ratifitseerimiseks.

Referendumi korraldamisest teatasid kohe Taani ja Iirimaa (konstitutsioonilistel põhjustel). Poliitilistel põhjustel teatasid referendumil korraldamisest Hispaania, Holland ja Luksemburg ning suure üllatusena ka Suurbritannia. Sisepoliitilist survet referendumil korraldamiseks avaldati ka Prantsusmaal. Kuigi president Chirac ise oli eelnevalt teinud Suurbritanniale ja uutele liikmesriikidele suunatud avalduse, kus ta hoiatas riike, et ebaõnnestunud referendumitulemuste puhul võib kõne alla tulla nende lahkumine EL-ist, otsustas ta ka ise korraldada Prantsusmaal referendumil.

2005. aasta 29. mail Prantsusmaal korraldatud referendum kukkus läbi, kui 55% hääletanutest ei toetanud lepingu ratifitseerimist. Vaid paar nädalat hiljem toimunud referendumil Hollandis oli lepingu vastu hääletanute protsent veelgi kõrgem (61,6). Referendumi läbikukkumise peamised põhjused Prantsusmaal olid järgmised.

- Rahulolematust valitsuse ja poliitilise eliidi suhtes. Pärast referendumit korraldatud sotsioloogilised uuringud näitasid, et kodanikud ei olnud rahul kõrge tööpuuduse ja "hiiliva" sotsiaalhüvitiste kärpimisega ning avaldasid "ei" hääletades oma rahulolematust valitsuse poliitika suhtes. Kuigi kaks suuremat parteid toetasid mõlemad lepingu ratifitseerimist, oli mõlema partei sees fraktsioone, kes aktiivselt oponeerisid lepingu ratifitseerimist. Eriti terav lõhe oli sotsialistide leeris. Seega ei suutnud ka poliitilised liidrid anda rahvale selgeid signaale PSL osas.
- Ebatõised hirmud, et PSL suunab Euroopa Liidu üldise arengu pigem anglo-saksliku majandusmudeli suunas, seda kontinentaalse Euroopa nn "sotsiaalse turumajanduse" mudeli arvelt. Taolise õhustiku tekkimisele aitas kaasa toona teenuste direktiivi menet-

lemise ümber käinud terav debatt, milles eelkõige Prantsusmaa ametiühingud nägid nn sotsiaalse “dumpingu” ohtu uutest liikmesriikidest. Direktiivi eelnõu alusel oleks teenuse müügil teise liikmesriiki kehtinud asukohariigis, mitte teenuse ostja riigis kehtivad nõudmised töötajate sotsiaalse kaitse kohta, mis mitmete Lääne-Euroopa ametiühinguliikumiste arvates oleks tähendanud töökaitsemeetmete lahjenemist vanades liikmesriikides ja tööpuuduse suurenemist.

- Üldine mure Prantsusmaa koha ja mõjuvõimu pärast laienenud Euroopas. 2004. aastal liitunud riigid olid suures enamuses pigem liberaalse majanduspoliitika pooldajad, kes taunisid Prantsusmaale olulise ühtse põllumajanduspoliitika turukorraldust ning soovisid lammutada seni kehtivaid barjääre siseturul. Samuti oli juba Iraagi sõja ajal loodud kuvand nn. “uuest” ja “vanast” Euroopast, kus uued liikmesriigid kuulusid koos Ühendkuningriigiga Ameerika Ühendriike toetavasse koalitsiooni vastupidiselt Prantsusmaale, kes sõda taunis. Taoline kuvand aitas kaasa skeptilise suhtumise levimisse ning murendas prantslaste kuvandit endast kui Euroopa juhtivast riigist.
- Ebakindlus Euroopa Liidu tuleviku ja geograafiliste piiride pärast. Oma negatiivset mõju avaldas ka komisjoni 2004. aastast pärinev põhimõtteline otsus, et Türgi on täitnud läbirääkimiste alustamiseks vajalikud tingimused ning skepsis Türgi liitumise osas.

Ka Hollandis olid referendumil läbikukkumise põhjusteks Türgi võimaliku liitumise kartus ning rahulolematuse poliitilise eliidiga. Sellele lisandus pettumus EL-i võimekuses suuremaid liikmesriike ohjata, mis Hollandi jaoks väljendus EL institutsioonide nõrkuses kutsuda Prantsusmaad ja Saksamaad korrale stabiilsuse ja kasvu pakti rikkumise eest. Samuti kardeti, et PSL vähendab väikeriikide mõjuvõimu veelgi.

Seoses PSL ratifitseerimise ebaõnnestumisega Prantsusmaal ja Hollandis otsustas 2005. aasta kevadel toimunud ülemkogu võtta aja maha ning pöörduda küsimuse juurde tagasi 2006. aasta juunis toimuval ülemkogul. Lepingu on tänaseks ratifitseerinud 14 riiki: Austria, Küpros, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Malta, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Luksemburg, Soome ja Eesti ning Euroopa Parlament.

2007. aasta valitsustevaheline konverents ja Lissaboni lepe

Pärast PSL ratifitseerimise ebaõnnestumist Prantsusmaal ja Hollandis kuulutasid liikmesriigid välja nn. „järelemõtlemisperioodi”, otsustamaks, kuidas edasi minna. 2007. aasta alguspoolel kuulutas toonane eesistujamaa Saksamaa aga pausi lõppenuks ja Berliini deklaratsiooniga kinnitasid liikmesriigid oma soovi reformidega edasi minna. Juunis Brüsselis toimunud Euroopa Liidu Ülemkogu istungil leppisid liikmesriigid kokku Lissaboni valitsustevahelisele konverentsile antavas mandaadis, millega aktsepteeriti PSL vähendatud variandi ehk „reformileppe” poole liikumist.

Juunis 2007, Saksamaa eesistumisperioodi lõpul toimunud VVKI otsustati, et lepingu tekstist jäetakse välja põhiseaduslik terminoloogia, sümboolika küsimused ning 161 leheküljel lepitati kokku Reformilepingu olemuses ja ehituses. Portugali eesistumisperioodi ülesandeks sügisel 2007 oli Reformileping lõplikult ette valmistada. Oktoobris toimunud ülemkogul tehti viimaseid muudatusi, et leping valmiks ning kirjutatakse alla detsembris samal aastal.

Lissaboni leping **kirjutati alla 13 detsembril 2007** Portugali eesistumisperioodi lõpul ning see oleks pidanud jõustuma 2009.a jaanuaris.

13. detsembril 2007 Lissabonis allkirjastatud lepingu põhilised elemendid on järgmised.

- **Kahekordne häälteenamus ministrite nõukogus:** otsuse vastuvõtmiseks peavad poolt olema vähemalt 55% liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% liidu rahvastikust.
- Alaline **Euroopa Liidu Nõukogu President**, kes juhib nõukogu kohtumisi 2,5 aastase ametiaja (pikendatav üks kord) jooksul. Roteeruv süsteem säilib aga valdkondlikes nõukogudes, kus nüüdsest jagavad omavahel töökoormust kolm riiki.
- **Euroopa Liidu Välisasjade ja Julgeolekupoliitika Kõrge Esindaja** ametikoha loomine, kes ühendaks endas praeguse ELi Välisasjade Kõrge Esindaja ja välissuhete voliniku vastutusvaldkonnad. Kahe ametikoha ühendamise annab uuele välisasjade ja julgeolekupoliitika esindajale nii vajaliku poliitilise mandaadi kui ka ressursid raha ja loodava välisteenistuse näol.
- **Europarlamendi võimu suurendamine** seadusandlikus protsessis, eelarveküsimustes ja poliitilise kontrolli vallas. Reformilepe sätestab ka parlamendi liikmete arvu vähendamise arvule 750+1 (750-le liikmele lisandub Itaalia nõudmisel parlamendi president, kelle puhul eeldatakse, et ta oma hääleõigust ei kasuta). Saadikute arvu ülempiiriks ühe riigi puhul saab 96 ja alampiiriks 6 saadikut.
- **Rahvusparlamentide mõju suurendamine**, andes neile rohkem sõnaõigust ELi poliitilises protsessis. Rahvusparlamentide ülesandeks saab tänu „varasele hoiatussüsteemile” jälgida subsidiaarsuspõhimõttest kinnipidamist.
- Lisaks sisaldab Reformilepe viiteid ka uutele Euroopa Liidu ees seisvatele väljakutsetele erinevates valdkondades nagu kliimamuutus ja energiapoliitika. Samuti on leppes sätestatud uued *opt-in/opt-out* võimalused kindlatele liikmesriikidele erinevates küsimustes. Näiteks on Ühendkuningriik ja Iirimaa vabastatud mõningatest sise- ja justiitsasjade valdkonna poliitikates (muuhulgas piirikontroll, asüülpoliitika, immigratsioon) kaasalõomisest, omades samas võimalust igal hetkel antud ühispoliitikatega ühineda.

Lissaboni lepingu ratifitseeris esimesena 2007. aastal Ungari, kellele järgnesid teised liikmesriigid, sh. Põhiseaduse Lepingu jõustumist takistanud Holland (juuni-juuli 2008) ja Prantsusmaa (veebbruar 2008). Lepingu jõustumise protsessis sai piduriks Iirimaa referendumi tulemus 12.juunil 2008, kus 46% hääletanutest oli lepingu poolt ning 53% vastu.

Eesti ratifitseeris Lissaboni lepingu 19.juunil 2008 Riigikogus, ainsaks vastuhääletajaks oli Igor Gräzin. Leping pidi algselt jõustuma 1.jaanuaril 2009, kuid takerdus ratifitseerimisprotsessis Iirimaa referendumi negatiivse tulemuse taha.

Peale Iirimaa vastuhääletamist 2008 kuni uue referendumini ülejäänud Euroopas ratifitseerimisprotsess jätkus - Belgia, Küpros, Eesti, Leedu, Soome, Itaalia, Kreeka, Holland, Luksemburg, Portugal, Slovakkia, Hispaania, Rootsi, Suurbritannia võtsid lepingu lõplikult vastu peale 12.juunit 2008.

Uus referendum Iirimaal oli kavandatud oktoobrisse 2009, iirlaste hääletuse tulemust jäid ootama nii Tšehhi, Saksamaa kui ka Poola. Iirimaal 2. oktoobril 2009 toimunud referendumi tulemus 67% poolt ja 33% vastu oli EL reformiprotsessis väga oluline samm edasi.

19. novembril 2009 riigipeade ja valitsusjuhtide kohtumisel kinnitati, et Lissaboni leping **jõustus 1. detsembril 2009**. Selle lepinguga pandi alus senisest demokraatlikumale, tõhusamale ja läbipaistvamale Euroopa Liidule ja võimaldatakse liidul paremini toime tulla eesseisvate väljakutsetega.

Lissaboni lepinguga sai liit Euroopa Ülemkogu alalise eesistuja ning välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning see suurendab järjepidevust ja tugevdab liidu rolli rahvusvahelisel areenil.

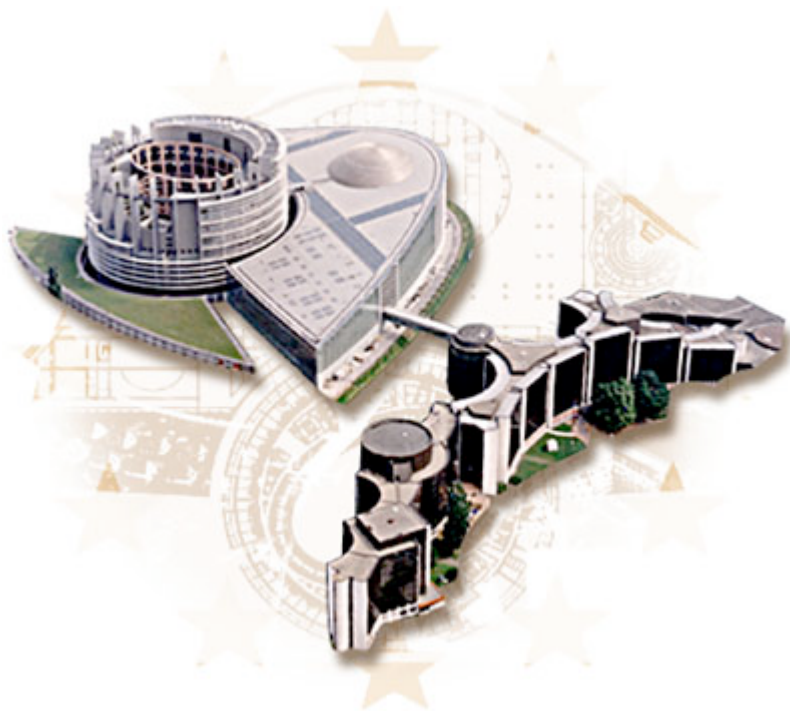
Rohkem infot:

Lissaboni leping Euroopa Liidu portaalis: http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_et.htm

Lissaboni lepingust Riigikantselei veebis: <http://www.riigikantselei.ee/?id=73201>

Lissaboni Lepingu täistekst Euroopa Liidu teatajas:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ET:HTML>



4. MENETLUSFAAS: EUROOPA PARLAMENT

Euroopa Parlament on Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike esindajate kogu. Alates 1979. aastast valitakse selle liikmed otsestel ja üldistel valimistel. Parlamendi kohad jagunevad vastavalt liikmesriikide rahvaarvule.

Euroopa Parlament kasvas välja kolmest assambleest üheks liidetud Euroopa Ühenduste Assambleest; Ühtse Euroopa aktiga tunnustasid liikmesriigid 1986. aastal nimetust Euroopa Parlament. Euroopa parlamendi roll õigusloomes on eelkõige konsulteeriv ja nõuandev.

4.1. Euroopa Parlamendi koosseis ja valimised

Kuigi juba 1951. aastal sõlmitud Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse lepingus nähti ette Euroopa Parlamendi moodustamine otseste ja üldiste valimiste teel, võtsid liikmesriikide esindajad ministrite nõukogus parlamendi otsevalimisi puudutava akti vastu alles 20. septembril 1976. Kuni 1979. aastal toimunud esimeste otsevalimisteni määrasid kõigi liikmesriikide parlamendid oma liikmete seast ise Euroopa Parlamendi liikmed. Täna on sätestatud, et otsesed ja üldised valimised tuleb läbi viia „kõigis liikmesriikides ühtse menetluse kohaselt“. Samas pole liikmesriigid kuni praeguse ajani suutnud selles valimiskorras kokku leppida ning seetõttu on seni korraldatud seitsmed valimised (viimati 2009. aastal juunis) toimunud iga riigi enda valimisõiguse kohaselt. Ainukeseks ühiseks nimetajaks, mida liikmesriikide valimisseadused peavad arvestama, on proportsionaalsuse nõue.

Euroopa Parlamendi liikmed valitakse viieks aastaks. Parlamenti võib kandideerida igaüks, kuigi valituks osutunute suhtes kohaldatakse sobimatussätteid.

Enne 1979. aastat pidi Euroopa Parlamendi liige olema oma riigi parlamendi liige; praegu sedastatakse otsevalimisi sätestavas aktis vaid seda, et need kaks ametit ei ole kokkusobimatud. Belgia ja Kreeka on siiski kehtestanud nende kokkusobimatuse nõude ja paljud poliitilised erakonnad on oma kodukorras samamoodi teinud. Kuigi peab möönma, et kahe mandaadi täitmine on äärmiselt pingeline, näib, et nende kahe lahutamine (vaid väga vähestel Euroopa Parlamendi liikmetel on topeltmandaat) on mingil määral võõrandanud Euroopa Parlamendi liikmesriikide parlamentidest. See asjaolu vähendab nii poliitilise integratsiooni võimalikkust kui ka Euroopa Parlamendi liikmete poliitilist löögivõimet. Nüüdseks tunnustatakse üldiselt vajadust Euroopa Parlamendi liikmete ja liikmesriikide parlamendiliikmete vaheliste tihedamate sidemete järele. Sel eesmärgil on koostatud ka protokoll liikmesriikide parlamentide funktsiooni kohta Euroopa Liidus.

Euroopa Parlamendi istungjärkude ajal on Euroopa Parlamendi liikmel samasugused eelisõigused ja puutumatused nagu tema riigi parlamendiliikmetel; teiste liikmesriikide territooriumil kaitseb teda puutumatus kinnipidamise ja kohtumenetluse suhtes.

Euroopa Parlamendi alased reformid Lissaboni lepingus

Lissaboni Lepingu eelkäija Euroopa Põhiseaduse Leping nägi ette saadikukohtade jagamise igale liikmesriigile vastavalt „degressiivse proportsionaalsuse” põhimõttele, kusjuures iga riik on esindatud vähemalt nelja liikmega. Lissaboni lepinguga sätestati parlamendiliikmete üldarvuks 751 (750 liiget + president). Esialgu pidi arvuks saama küll 750, kuid Itaalia nõudel otsustati valitsustevahelisel konverentsil lisada veel üks liige, eeldades, et häälte koguarv jääb samaks, kuna president oma hääleõigust ei kasuta.

Lissaboni lepe ei määratle parlamendiliikmete kohtade täpset jaotust riikide vahel, vaid see otsustatakse tulevikus Euroopa Ülemkogu poolt ühehäälselt. Algatuse otsuse vastuvõtmiseks teeb parlament ise (tegemist on erandliku olukorraga, kus parlament saab ise algatada seadusandliku akti) ja peab andma ka nõusoleku ülemkogu otsusele. Liikmekohtade jagamisel arvestatakse alammääraga 6 liiget riigi kohta ja ülemmääraga 96 kohta riigi kohta. Kännise tõstmine kuuete kohale annab alust arvata, et juba järgmises Euroopa Parlamendi koosseisus on Eestil seitse kohta. Ülempiiri seadmine riikide kohtadele aitab tulevikus loodetavasti säilitada tasakaalu suurte ja väikeste riikide esinduse vahel.

Euroopa Liidu liikmesriikide kohtade arv Euroopa Parlamendis on järgmine:
(võrdluseks 2009 valitud ning Lissaboni Lepingu järgselt igale riigile antav kohtade arv)

<i>Liikmesriik</i>	<i>2009 juunis valitud</i>	<i>Lissaboni lepingu järgi alates 2009 dets</i>	<i>Lisa/maha</i>
Saksamaa	99	96	-3
Prantsusmaa	72	74	+2
Itaalia, Suurbritannia	72	73	+1
Hispaania	50	54	+4
Poola	50	51	+1
Rumeenia	33	33	
Holland	25	26	+1
Belgia, Tšehhi, Kreeka, Ungari, Portugal	22	22	
Rootsi	18	20	+2
Austria	17	19	+2
Bulgaaria	17	18	+1
Soome, Taani, Slovakkia	13	13	
Iirimaa, Leedu	12	12	
Läti	8	9	+1
Sloveenia	7	8	+1
Küpros, Eesti, Luksemburg	6	6	
Malta	5	6	+1
Kokku	736	751 (ajutiselt 754)	

Peale Lissaboni Lepingu jõustumist on Euroopa Parlamendis saadikuid 754. Seda tulenevalt asjaolust, et 2009.juunis valitud 736 saadikule lisandusid peale Lissaboni Lepingu jõustumist 15 nende riikide saadikut, kes kohti juurde said. Samal ajal, Saksamaa puhul, kelle kohtade arv vähenes, ei vähendatud saadikute arvu ehk siis ajutiselt on saadikute arv 754.

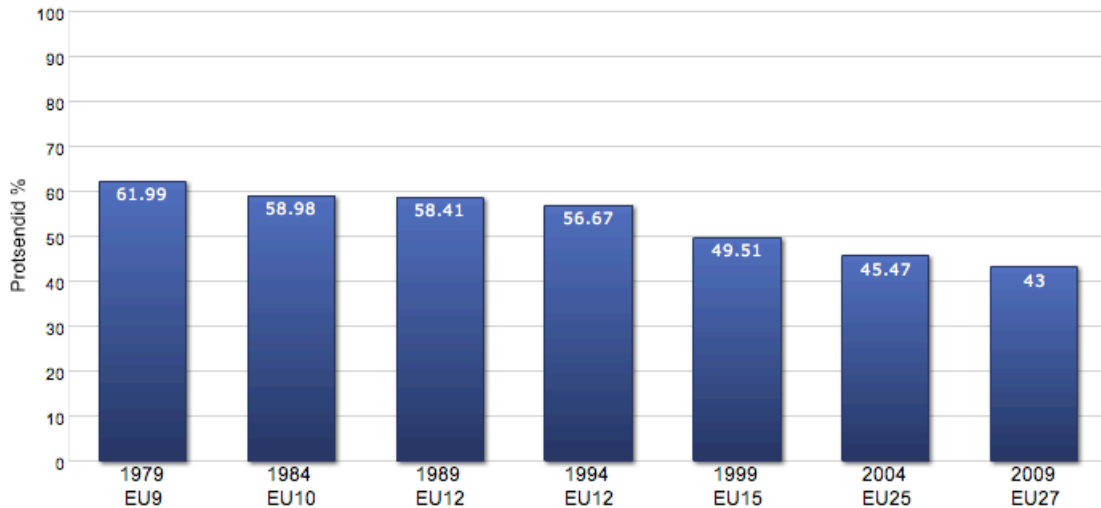
4.2. 2004. ja 2009. aastal toimunud Euroopa Parlamendi valimised

2004. aasta (arvult kuuendad) Euroopa Parlamendi valimised olid mitmes mõttes väga olulised. Ühelt poolt pidid need sümboliseerima EL-i laienemisprotsessi edukust ja uue Euroopa ühtsust. Selle ülesande täitmiseks tuli Euroopa Liidu liikmesriikidel kõvasti pingutada, sest lisaks liitumislepingute sõlmimisele tuli veel enne Euroopa Parlamendi valimisi need ka ratifitseerida nii kõikides liikmes- kui kandidaatriikides. Samuti oli tõsiseks väljakutseks valijate huvi taastamine Euroopa Liidu institutsioonide vastu (vt joonis 4.1) ja sellest tulenevalt Euroopa Liidu legitiimsuse tõstmine. Euroopa Parlamendil kui ainsal otsevalitaval institutsioonil oli selles keskne roll. Teatud mõttes olid need väljakutsed omavahel seotud – valimisaktiivsuse kasv loodeti saavutada eeskätt uute liikmesriikide arvel.

Esimene ülesanne õnnestus edukalt täita – Euroopa Parlamendi valimiste ajaks oli liidu laienemine edukalt lõppenud. Loodetud valimisaktiivsus ja legitiimsus jäid aga saavutamata. Lisaks tavapärastele madala valimisaktiivsusega riikidele (Ühendkuningriik,

Holland) osutusid keskmisest vähemaktiivseteks ka enamik uutest liikmesriikidest. Eesti oma 27%-se valimisaktiivsusega kuulus aga üldse kõige apaatsemate liikmesriikide hulka.

2009.aasta valimised olid esimesed, mida teostasid korraga kõik 27 liikmesriiki. Aktiivsus langes paari protsendi võrra võrreldes 2004. aastaga, samal ajal olid tulemused riigiti väga erinevad (vt joonis 4.1. ja tabel 4.1.).



Joonis 4.1 Üldine valimisaktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel aastatel 1979-2009.
Allikas: Euroopa Parlament 2009

	BE	DK	DE	IE	FR	IT
2004	90.81	47.89	43	58.58	42.76	71.72
2009	90.39	59.54	43.3	58.64	40.63	65.05
	LU	NL	UK	EL	ES	PT
2004	91.35	39.26	38.52	63.22	45.14	38.6
2009	90.75	36.75	34.7	52.61	44.9	36.78
	SE	AT	FI	CZ	EE	CY
2004	37.85	42.43	39.43	28.3	26.83	72.5
2009	45.53	45.97	40.3	28.2	43.9	59.4
	LT	LV	HU	MT	PL	SI
2004	48.38	41.34	38.5	82.39	20.87	28.35
2009	20.98	53.7	36.31	78.79	24.53	28.33
	SK	BG	RO	Kokku EL		
2004	16.97			45.47		
2007		29.22	29.47			
2009	19.64	38.99	27.67	43		

*Tabel 4.1 Valimisaktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel riigiti 2004 ja 2009
Allikas: Euroopa Parlament 2009*

Euroopa Parlamendi valimiste tulemused Eestis ja delegaadid

Kuivõrd kasutati nn avatud nimekirjade, mitte üksikkandidaatide ülesseadmist, toimus kõigepealt häälte summeerimine ja seejärel kohtade jaotamine nimekirjades kogutud häälte paremusjärjestuse alusel. Sotsiaaldemokraadid kogusid kolm mandaati ja olid väga lähedal ka neljandale. Keskerakond, Isamaaliit ja Reformierakond said igaüks ühe mandaadi (vt tabel 4.2).

Erakond	Delegaadid alates juunist 2009	Delegaadid 2004-2009
Sotsiaaldemokraatlik erakond	Ivari Padar	Toomas Hendrik Ilves (al. 2006 Katrin Saks), Marianne Mikko, Andres Tarand
Eesti Keskerakond	Siiri Oviir, Vilja Savisaar	Siiri Oviir
Erakond Isamaaliit	Tunne-Välde Kelam	Tunne-Välde Kelam
Eesti Reformierakond	Kristiina Ojuland	Toomas Savi
üksikkandidaat	Indrek Tarand	

*Tabel 4.2. Eesti delegaadid Euroopa Parlamendis
Allikas: Euroopa Parlament 2009*

2009. aasta valimised. Häältekogumise suveräänseks võitjaks oli üksikkandidaat Indrek Tarand. Eesti Keskerakond saavutas kahe mandaadi jagu hääli, saades Euroopa Parlamendis juurde ühe koha, Suurimaks kaotajaks oli Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kellel on alates 2009. juunist Euroopa Parlamendis üks koht. Ühe kohaga jätkasid Isamaaliit ning Reformierakond. Seejuures Reformierakonna senine esindaja Toomas Savi 2009. aastal ei kandideerinud. 2009. a juuni valimised toimusid suletud nimekirjadega. Detailsema info leiab Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt: <http://www.vvk.ee>

2004. aasta valimised. Häältekogumise suveräänseks võitjaks oli Toomas Hendrik Ilves 76 120 häälega, mis on ca sama palju, kui võrdlusarvu järgi reastatud mandaatide nimekirjas järgmise 12 kandidaadi hääled kokku (76 448). Mandaadi saanutest ei soovinud Euroopa Parlamendis tööle hakata Ivari Padar, keda asendab Andres Tarand. Toomas Hendrik Ilvese presidendiks valituks osutudes sai tema koha endale Katrin Saks.



Lisalugemine

Piirangud Euroopa Parlamendi saadikuks olemisele

Euroopa Parlamendi liikmeks ei või olla:

1. Riigikogu liige
2. Vabariigi President
3. Vabariigi Valitsuse liige
4. Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri, mõne valitsusasutuse või muu riigiasutuse juhi poolt nimetatud ametikohal teenistuses olev isik, välja arvatud Riigikogu poolt seaduse alusel nimetatud mõne nõukogu esimees või liige;
5. Eesti Panga Nõukogu esimees;
6. vallavanem või linnapea;
7. valla- või linnavolikogu liige;
8. kaadrikaitseväelane.

Euroopa Parlamendi liikmeks ei saa olla ka isik, kes on ametis teatud Euroopa Liidu institutsioonides (vt Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 75).

4.2. Euroopa Parlamendi struktuur ja asukohad

Euroopa Parlamendi tööd juhib **president Jerzy Buzek**, kellel on omakorda 10 asepresidenti.

Euroopa Parlamendi juhatus on regulatiivne organ, mis vastutab parlamendi eelarve-, haldus-, organisatsiooniliste ja personaliküsimuste eest. Lisaks presidendile ja 10 asepresidendile kuuluvad selle liikmete hulka ka viis kvestorit, kes osalevad liikmete haldus- ja finantsasjade ja põhi-

kirjaga seonduvate küsimuste arutamisel nõuandvas rollis. Juhatuse liikmed valitakse ametisse kaheks ja pooleks aastaks.

Esimeeste konverents koosneb parlamendi presidendist ja poliitiliste fraktsioonide esimeestest ning on Euroopa Parlamendi poliitiline juhtorgan. See koostab täiskogu istungite päevakorra, määrab Euroopa Parlamendi organite töö ajakava ja kodukorra ning parlamendi komiteede ja delegatsioonide töö lähtealused ja suuruse.

Euroopa Parlamendi tööd korraldab **sekretariaat**, mida juhib peasekretär ja mille alalise personali hulka kuulub ligikaudu 4600 töötajat, kellele lisanduvad veel poliitiliste rühmituste personal ja liikmete assistendid. Kolmandik personalist töötab keeleteenistuses (suuline ja kirjalik tõlkimine). Tänu mitmekeelsusest tulenevatele kitsendustele ja kolmele töötamiskohale, moodustavad Euroopa Parlamendi tegevuskulud koguni 1% Euroopa Liidu eelarvest. 25% parlamendi ligikaudu 1,5 miljardi euro suurusest aastaeelarvest (2009) moodustavad otseselt saadikutega seotud kulud (palgad, reisikulud, assistentidega seotud kulud jms).

Euroopa Parlamendi komisjonid

Nii nagu komisjonid on iga rahvusparlamendi keskne töötegemise viis, on see ka Euroopa Parlamendis. Erinevat liiki komisjone on kokku 23, nad kogunevad iga kolme nädala tagant ning komiteede istungid on kõigile avatud, ehkki sõnaõigus on vaid saadikutel.

1. Väliskomisjon
2. Arengukomisjon
3. Rahvusvahelise kaubanduse komisjon
4. Eelarvekomisjon
5. Eelarvekontrollikomisjon
6. Majandus- ja rahanduskomisjon
7. Tööhõive- ja sotsiaalkomisjon
8. Keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon
9. Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon
10. Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon
11. Transpordi- ja turismikomisjon
12. Regionaalarengukomisjon
13. Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon
14. Kalanduskomisjon
15. Kultuuri- ja hariduskomisjon
16. Õiguskomisjon
17. Kodanike õiguste, justiits- ja siseasjade komisjon
18. Põhiseaduskomisjon
19. Naiste õiguste ja soolise võrdsuslikkuse komisjon
20. Petitsioonikomisjon
21. Inimõiguste allkomisjon
22. Kaitse ja julgeoleku allkomisjon
23. Finants-, majandus- ja sotsiaalkriisi ajutine komisjon

Lisaks alalistele komisjonidele võib Euroopa Parlament samaaegselt moodustada *allkomisjone*, *ajutisi komisjone* konkreetsete probleemide lahendamiseks ja *uurimis-komisjone*. *Parlamendi ühendkomisjonide* eesmärgiks on hoida suhteid Euroopa Liiduga assotsieerumislepingute kaudu seotud riikide parlamentidega. *Parlamentidevahelised delegatsioonid* teevad sama tööd paljude teiste riikide parlamentidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Euroopa Parlamendi töö on tavaliselt korraldatud järgnevate põhimõtete kohaselt (vt ka ala-peatükk 4.4):

- asjakohane parlamendikomisjon (nt saastamist puudutava seadusandluse puhul keskkonna-komisjon) määrab ühe liikme „raportööriks“, kes koostab ettepaneku eelnõu;
- raportöör esitab eelnõu komisjonis arutlusele;
- pärast läbiarutamist pannakse eelnõu hääletusele ning vajadusel parandatakse;
- seejärel arutatakse eelnõud täiskogu istungjärgul, parandatakse, pannakse hääletusele ning Euroopa Parlament võtab antud küsimuses seisukoha.

Selline on õigusaktide vastuvõtmise kord, milles võib olla nõutud ka kahe lugemise korraldamine nagu see on kaasotsustamismenetluse puhul. Lisaks seadusandlike ettepanekute ja eelarve vastuvõtmisele jälgivad Euroopa Parlamendi liikmed ka Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu tööd, esitades Euroopa Komisjoni ja ministrite nõukogu liikmetele täiskogu istungjärgudel küsimusi aktuaalsetel teemadel.

Euroopa Parlamendi plenaaristungid

Euroopa Parlamendi aastane ajakava näeb ette 12 nelja päeva pikkust plenaaristungit Strasbourgis ja kuus kahepäevast istungit Brüsselis. Plenaaristungite vaheline aeg on ette nähtud nii parlamendi komisjonide ja parlamentidevaheliste delegatsioonide koosolekuteks (kaks nädalat kuus) kui fraktsioonide koosolekuteks (üks nädal kuus). Lisaks sellele on aastas neli nädalat ette nähtud valijatega kohtumiseks oma koduriigis.

Euroopa Parlamendi plenaaristungid toimuvad iga kuu (v.a august, kui istungeid ei toimu, ja detsember, kui on vähem istungeid) enam-vähem sarnase loogika järgi⁷. Parlamendisaadikud istuvad plenaaristungitel mitte rahvuse, vaid fraktsioonikuuluvuse järgi, rõhutamaks parlamendi rahvusülest iseloomu.

⁷ Täpne töökalender on kättesaadav parlamendi kodulehel, aadressil: <http://www.europarl.europa.eu/pdf/general/cal2008.pdf>

Euroopa Parlamendi asukohad

Euroopa Parlament asub *kolmes erinevas linnas*: Strasbourg'is, Luxembourg'is ja Brüsselis. Strasbourg'is peetakse kaksteist igakuist plenaaristungit. Lisaistungid peetakse Brüsselis, samuti käivad seal koos Euroopa Parlamendi komisjonid. Euroopa Parlamendi Peasekretariaat asub Luxembourg'is. Parlamendi liikmete arvulise kasvuga muutub endisest tõenäolisemaks ka Strasbourg'i kõrvalejätmine istungite kohana. Igakuise Strasbourg'i reisimise vastu on sõna võtnud ka mitmed saadikud ise, nimetades seda nii Euroopa maksumaksja raha raiskamiseks kui säästva arengu põhimõtetega vastuolus olevaks „eurokaravaniks”. Liikmesriikidest on kõige tulisem Strasbourg'i kaitsja aga Prantsusmaa, kelle jaoks omab eelkõige sümboolset tähtsust olla ühe Euroopa Liidu institutsiooni asukohamaa.

4.3. Poliitilised grupid Euroopa Parlamendis

Poliitilised grupid Euroopa Parlamendis sarnanevad fraktsioonidega rahvuslikes parlamentides. Grupi võivad moodustada vähemalt 23 parlamendiliiget kahest liikmesriigist, 18 liiget kolmest riigist ning vähemalt 14 liiget neljast või enamast riigist. Kuni viimaste reeglite kehtestamiseni oli võimalik moodustada poliitilist gruppi vähemalt 29-l liikmel ühest riigist, ent nüüd on sellest võimalusest loobutud.

- Poliitilistel gruppidel on Euroopa Parlamendis väga oluline roll. Grupid otsustavad parlamendi juhatuse ja komiteede juhtkonna, parlamendi päevakorra, peaettekandjad ja kõneaja. Neil on suur ametnikkond ning nad saavad olulist rahalist toetust Euroopa Parlamendilt.
- Euroopa Parlament erineb rahvuslikest kogudest asjaolu poolest, et nimetab, kuid ei koosta valitsust (st antud juhul siis Euroopa Komisjoni); küll võib Euroopa Parlament Euroopa Komisjoni teatud asjaoludel erru saata (vt ka alapeatükk 4.4). Seega pole seal ei regulaarset koalitsiooni ega opositsiooni.
- Kuivõrd saadikud kuuluvad rahvusvahelisse gruppi, puudub ka klassikaline parteidistsipliin. See viib suhteliselt ettearvatutele tulemustele reaalsel hääletamisel. Soovitusi küll jagatakse, kuid kinni peetakse neist enamasti vaid ametikohtade jagamist puudutavate hääletamiste käigus.
- Saadikuid on vähem kui komiteede kohti.

Euroopa Parlamendi liikmed ja fraktsioonid 2010. aasta märtsi seisuga

Liikmeid	736
EPP	265
S&D	184

ALDE	84
Greens-EFA	55
ECR	54
EUL-NGL	35
EFD	31
fraktsioonita	28



4.4. Euroopa Parlamendi funktsioonid

Euroopa Parlamendi ***põhifunktsioonid*** on järgmised:

- a) osaleda seadusandlikus protsessis;
- b) moodustada ajutine uurimiskomisjon;
- c) võtta vastu petitsioone ja nimetada ombudsman;
- d) esitada ministrite nõukogule, Euroopa Komisjonile ning ühtse välis- ja julgeolekupoliitika eesistujale küsimusi;
- e) võtta vastu oma kodukord;
- f) arutada Euroopa Komisjoni esitatud iga-aastast üldaruannet;
- g) hääletada Euroopa Komisjonile umbusalduse avaldamiseks, kui ta pole selle tegevusega rahul;
- h) kiita heaks Euroopa Komisjoni presidendi ja liikmete nimetamine;
- i) osaleda eelarveprotsessis;
- j) algatada Euroopa Kohtus menetlusi Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni vastu, kui viimased on midagi tegemata jätnud, või omaenda õiguste kaitseks; samuti sekkuda teistesse kohtuasjadesse;
- k) osaleda ühenduse muus tegevuses.

Euroopa Parlamendi kontrollifunktsioon

1. Euroopa Parlament kuulab ja esitab küsimusi Euroopa Komisjoni liikmetele.
2. Euroopa Ülemkogu peab iga istungijärgu järel esitama Euroopa Parlamendile ettekande ja kirjaliku aruande.
3. Euroopa Parlament võib moodustada sõltumatuid uurimiskomisjone.

Euroopa Parlamendi osalemine institutsioonide juhtide ametissenimetamisel

1. Euroopa Parlament nimetab ametisse Euroopa Komisjoni presidendi (siiski ei tee ta seda üksinda).
2. Euroopa Parlament osaleb Euroopa Keskpanga nõukogu ja juhatuse ametissenimetamisel.
3. Euroopa Parlament osaleb Euroopa Kontrollikoja liikmete ametissenimetamisel.

Lissaboni lepe Euroopa Parlamendile õiguse valida Euroopa Komisjoni president. Varem oli parlamendil vaid pädevus kiita heaks Euroopa Ülemkogu poolt esitatud kandidaat. Samas esitab ka nüüd Euroopa Ülemkogu Euroopa Parlamendile „valimiseks” vaid ühe kandidaadi, mistõttu parlamendi pädevus olulisel määral ei suurene.

Parlament kinnitab komisjoni ametisse täies koosseisus ning üksikute volinikukandidaatide sobivust plenaaristungil ei arutata. Küll aga eelneb komisjoni ametissenimetamisele liikmete kandidaatide kuulamine parlamendi komisjonides. Kui veel enne 2004. aasta valimisi oli kuulamine formaalsus, siis Barroso komisjoni ametisse kinnitamisel 2004. aasta oktoobris tegi parlament ajalugu, kui komisjonid esitasid negatiivse arvamuse ühe volinikukandidaadi osas (Itaalia kandidaat justitsi- ja siseküsimuste voliniku kohale Rocco Buttiglione) ning olid kahtleval seisukohal kahe volinikukandidaadi (Läti Ingrida Udre ja Slovaki Stavros Dimase) suhtes. Kuna kinnitatud komisjoni president (Barroso) ei olnud esialgu nõus Buttiglionet välja vahetama ega vastutusalasid ümber mängima, ähvardas parlamendi enamuse komisjoni koosseisu mitte kinnitada. Barroso oligi hiljem sunnitud tegema vangerdusi nii kandidaatide (Buttiglione asemele määrati Frattini ja Udre asemele Piebalgs) kui vastutusalade küsimuses. Nn Buttiglione afäär tõestas veelkord, et parlament on võtmas üha suuremat rolli EL otsustusprotsessis ning tema mõjujõud on pidevalt kasvamas.

Euroopa Parlamendi poolne umbusaldusavaldus teistele institutsioonidele

Euroopa Parlamendil on õigus sundida Euroopa Komisjoni täies koosseisus tagasi astuma, võttes vastu umbusaldusavalduse, kui ta pole Euroopa Komisjoni tegevusega nõus. See on Euroopa Parlamendi kõige mõjusam kontrollivahend. Ent kuigi umbusaldusavaldusi on päevakorda võetud, pole ükski neist läbi läinud. Umbusaldusavalduse vältimiseks võib Euroopa Komisjon ise tagasi astuda nagu seda tehti 16. märtsil 1999 (Santer'i komisjon).

Menetlusnõuded on väga kohmakad. Esiteks, lepingus on ette nähtud nn järelemõtlemisaeg: umbusaldus pannakse Euroopa Parlamendis hääletusele alles kolm päeva pärast selle päevakorda võtmist ning see otsustatakse avalikul hääletusel. Teiseks, lepingus nõutakse parlamendiliikmete enamuse osalemist hääletamisel. Umbusalduse avaldamiseks peab kaks kolmandikku neist hääletama umbusaldusavalduse poolt. Lõpuks peavad umbusalduse esitajad moodustama kümnendiku parlamendiliikmete arvust.

Tuleb siiski rõhutada, et umbusaldusavaldust saab esitada ainult Euroopa Komisjoni kohta. Ministrite nõukogu, mis on Euroopa Liidu seadusandlik organ, jääb Euroopa Parlamendi käealusest välja. Pealegi võib mõtiskleda selle üle, kas sellel umbusaldusavaldusel oleks mingit praktilist mõju. See sõltub vähemalt osaliselt tagandatud volinike reageeringust. Tegelikult jätkavad nad tööd kuni väljavahetamiseni ja täidavad endiselt oma ülesandeid. Et nende väljavahetamine sõltub liikmesriikide valitsuste otsusest, ei allu asjade edasine kulg enam Euroopa Parlamendi kontrollile. Valitsused ei saaks aga samu isikuid uuesti ametisse nimetada, sest Euroopa

Parlament peab valitsuste poolt nimetatud Euroopa Komisjoni presidendi ja liikmed enne nende ametissenimetamist täies koosseisus kinnitama.

Ajutise uurimiskomisjoni asutamine Euroopa Parlamendi poolt

Kui seda taotleb veerand tema liikmetest, võib Euroopa Parlament moodustada ajutise uurimiskomisjoni, et uurida väidetavaid rikkumisi ja haldusliku omavoli juhtumeid ühenduse õiguse rakendamisel.

Nimetatud komisjoni tegevusel on aga mitmeid kitsendusi. Kõigepealt, nagu nimigi näitab, on see komisjon vaid ajutine, mis tähendab, et ta lakkab tegutsemast niipea, kui on esitanud oma aruande. Teiseks, niisugune uurimine ei asenda teiste institutsioonide ega ametiorganite tegutsemist neile lepinguga antud volituste alusel. Kui näiteks Euroopa Kontrollikoda esitab eriaruande, ei saa uurimiskomisjoni aruanne seda ümber lükata; selle vältimiseks peab Euroopa Parlament enne komisjoni moodustamist selle institutsiooniga konsulteerima. Kolmanda kitsendusena kehtib eeltoodu olukorra kohta, kui faktid on kohtus läbivaatamisel ja kohtuasjas pole veel otsust langetatud. Uurimiseks õigust andvad üksikasjalikud sätted tuleb määrata kindlaks Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu ühisel kokkuleppel.

„Demokraatia defitsiit”

Euroopa Parlamendiga seoses räägitakse tihti „demokraatia defitsiidist” Euroopa Liidus. Antud mõistele omistatakse tihti erinevaid tähendusi ja kasutatakse erinevates kontekstides, kuid üldiselt peetakse selle all silmas olukorda, kus liikmesriikide kodanikel ei ole piisavalt võimalusi sekkuda Euroopa Liidu otsustusprotsessidesse, samal ajal kui liidu tegevusvaldkond üha laieneb, mõjutades kodanikke üha otsesemalt. Seejuures ei ole, vastupidiselt liikmesriikide parlamentidele, Euroopa Parlamendi näol hoolimata rahvalt otse saadud mandaadist tegemist keskse seadusandjaga. Antud mõttekäik on olnud keskseks argumendiks Euroopa Parlamendi võimu suurendamisel iga uue lepinguga.

Teisest küljest võib aga vastu väita, et just nimelt Euroopa Parlamendi tähtsuse suurendamine seadusandlikus protsessis suurendab demokraatia defitsiiti, kuna tänu väga madalale hääletamisaktiivsusele on ka nende mandaat suhteliselt nõrk. Seega, kui nõrga mandaadiga üle-Euroopaline institutsioon omab sama palju võimu kui nõukogu (mis koosneb liikmesriikide kodanike poolt enda huve Euroopa tasandil kaitsma volitatud valitsuse esindajatest), võib see omakorda olla ohuks liidu demokraatlikkusele.

4.5. Euroopa Parlamendi osalemine otsustusprotsessis

Lissaboni leping jaotab Euroopa Liidu otsustusprotseduurid kaheks: seadusandlik tavamenetlus (*ordinary legislative procedure*) ja seadusandlikud erimenetlused (*specialised legislative procedures*). Seadusliku tavamenetluse näol on tegemist varasema kaasotsusmenetlusega, mida rakendatakse nüüd valdavas enamikus poliitikavaldkondades. Seaduslikest erimenetlustest on

olulisimad konsultatsioonimenetlus (*consultation procedure*) ja nõusolekumenetlus (*consent procedure* ehk endise nimega *assent procedure*).

Seadusandlik tavamenetlus

Seadusandliku tavamenetluse ehk vana nimega kaasotsustusmenetluse⁸ korral on võimalikud *kolm lugemist* - otsustavad Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlament ja vajadusel kummagi institutsiooni esindajatest koosnev lepituskomitee. Sisuliselt tähendab kaasotsustusmenetlus seda, et seadusandlikku otsust ei võeta vastu ilma, et sellega oleks nõus nii nõukogu kui parlament. Klassikaliselt on antud protseduuri kasutatud eelkõige ühtse turu, sotsiaalpoliitika ja Euroopa Liidu lepingu uute valdkondade – hariduse, kultuuri ja tervishoiu – raames. Lissaboni lepinguga laienes tavamenetlus lisaks ka põllumajandus- ja kalandusvaldkonnale, transpordipoliitikale, struktuurifondidele, erinevatele eelarveküsimustele (kasutatakse lihtsustatud tavamenetlust) ning varem justiits- ja siseasjade samba alla kuulunud valdkondadele: piirikontroll, immigratsioon, justiits- ja politseikoostöö. Seega on tänaseks enamik Euroopa Liidu poliitikavaldkondi koondatud tavamenetluse alla.

Kaasotsustusmenetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse ja Euroopa Parlamendi rolli laiendamine järgnevate lepingutega tähendas Euroopa Parlamendile tõelist läbimurret. Kui enne neid lepinguid oli parlamendil vaid nõuandev funktsioon, siis nüüd jagab Euroopa Parlament ministrite nõukoguga tõelist seadusandlikku võimu. Erinevatel hinnangutel kasutati juba enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist kaasotsustusmenetlust peaaegu 60-70% kõikidest EL seadusandlike algatuste menetlustest. Selle tagajärjel ei nimetatud paljusid akte enam ministrite nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks, vaid Euroopa Parlamendi ja ministrite nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. See menetlus loob Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu vahele teatava vastastikuse mõju, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelisele vastastikusele mõjule. Kaasotsustusmenetluse kasutamist laiendati veelgi Nice'i lepinguga, kuid seda siiski vähem, kui oli loodetud.

Lisaks arvamuse esitamisele pärast konsultatsioone on Euroopa Parlament alati sõnastanud **resolutsiooni**, kui ta seda vajalikuks peab. Menetluse kohaselt peavad niisugused resolutsioonid käsitlema ühenduse tegevusega seotud küsimusi.

Seadusandlikud erimenetlused

Nõusolekumenetlus⁹

Nõusolekumenetlus võeti kasutusele Ühtse Euroopa aktiga ning seda laiendati Maastrichti lepinguga. See menetlus kujutab endast pigem vetoõigust kui kaasotsustamisõigust, mille korral Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament otsustavad üheskoos nagu lepitusmenetluse korral. Kui nõusoleku saamine on nõutav, võib ministrite nõukogu asuda tegutsema ainult pärast seda, kui on saanud Euroopa Parlamendilt nõusoleku. Näiteks on Euroopa Parlamendi nõusolek vajalik uute liikmesriikide ühinemiseks.

⁸ Vt lisa 1

⁹ Vt lisa 2

Konsultatsioonimenetlus

Konsultatsioonimenetluse¹⁰ korral loetakse eelnõud Euroopa Parlamendis *üks kord* ja viimane saab vaid selle suhtes oma arvamust avaldada. Otsene vastuvõtmine toimub aga Euroopa Liidu Nõukogus. Sellist menetlust kasutatakse üha vähem ja vaid üsna spetsiifiliste küsimuste reguleerimisel. Näiteks tarvitatakse antud menetlust konkurentsipoliitika ja riigiabi küsimuste reguleerimiseks ning samuti mõningate maksundust puudutavate teemade osas.

Kui Euroopa Liidu Nõukogu jõustab määrusi, direktiive või otsuseid, asub nõukogu Euroopa Parlamendiga konsulteerima Euroopa Komisjonilt saadud ettepaneku alusel. Niikaua, kui nõukogu ei ole otsustanud, võib komisjon oma ettepanekut muuta ükskõik millal õigusakti vastuvõtmisele eelneva menetluse jooksul. See võimaldab Euroopa Komisjonil näiteks parlamendi arvamust ettepaneku kohta juba arvesse võtta ja esitada muudetud ettepanek. 1990. aasta veebruaris pakkus Euroopa Komisjon välja „tegevuseeskirja“, mis tõhustas koostööd otsustamisprotsessis ning suurendas Euroopa Parlamendi rolli välissuhetes.

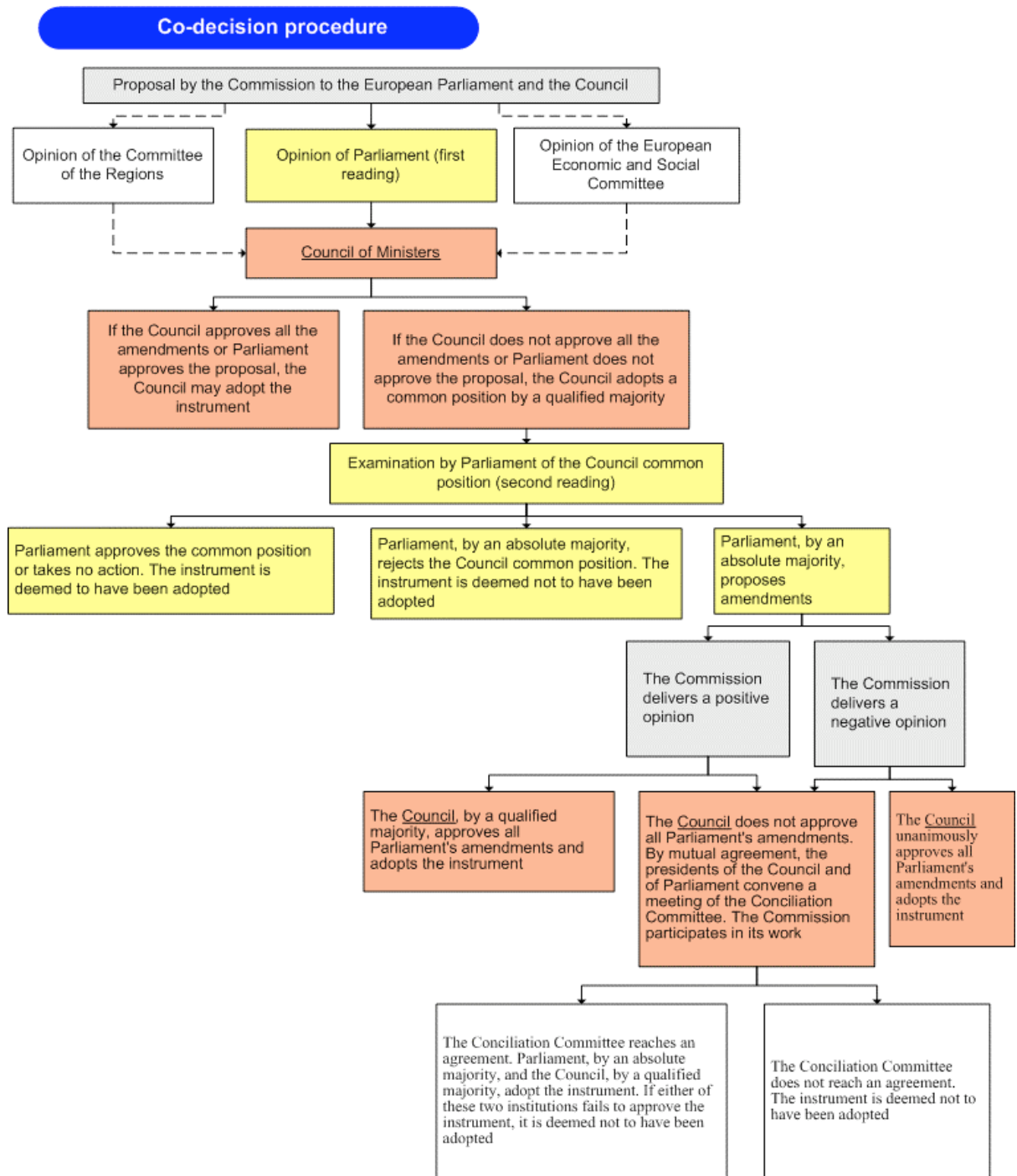
Ehkki Euroopa Parlamendi arvamustel ei ole siduvat jõudu, tuleb õigusaktides mainida, et Euroopa Parlamendiga on konsulteeritud. Lepingus siiski ei nõuta, et ministrite nõukogu märgiks, kas arvamus oli soodne või mitte, ega ka Euroopa Parlamendi esitatud vastuargumentidele vastamist.

Samuti tuleb märkida, et kui ministrite nõukogu teeb Euroopa Komisjoni ettepaneku alusel otsuse, siis ettepanekut muutva õigusakti vastuvõtmiseks on vajalik ühehäälnene otsus. See näib viitavat asjaolule, et ministrite nõukogu õigus võtta vastu Euroopa Komisjoni ettepanekust erinev õigusakt on piiratud selle muutmisega, säilitades ettepaneku põhisisu. Tekib küsimus, et kui ministrite nõukogu teeb muudatuse, kas ta peab siis Euroopa Parlamendiga uuesti konsulteerima, võttes seekord aluseks parandatud teksti. Euroopa Kohtu seisukoht on, et see on vajalik vaid siis, kui parandatud tekst erineb oluliselt sellest, mille kohta Euroopa Parlament on juba oma arvamuse esitanud.

Seda, missugust eelnimetatud menetlustest tuleks kohaldada, näitab lepingu säte, mille põhjal institutsioon oma õigusakti koostab. Probleem võib tekkida siis, kui institutsiooni volitused põhinevad lepingu kahel eri sätel. Euroopa Kohus on otsustanud, et sellisel juhul tuleb õigusakt vastu võtta mõlema asjassepuutuva sätte alusel. Kui aga seetõttu jäetakse menetlus ilma olulisest elemendist, st Euroopa Parlamendi osalemisest seadusandlikus protsessis, ei ole see norm kohaldatav. Näiteks, kui üks säte nõuab koostöömenetlust ja teine nõuab, et ministrite nõukogu tegutseks ühehäälselt, olles Euroopa Parlamendiga vaid konsulteerinud, õigestaks see koostöömenetluse olulist elementi. Seetõttu välistatakse kahene õiguslik alus. Kumba neist aga tuleks kasutada, sõltub muidugi vastuvõetava õigusakti sisust.

¹⁰ Vt lisa 3

Lisa 1. Seadusandlik tavamenetus

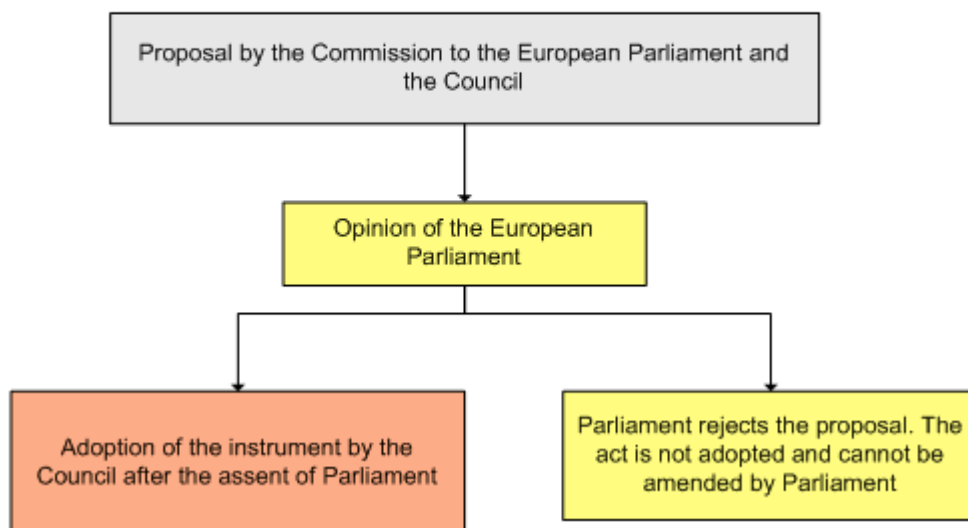


Allikas: Eur-Lex portaal

http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaire/procedure_de_codecision.gif

Lisa 2. Nõusolekumenetlus

Assent procedure

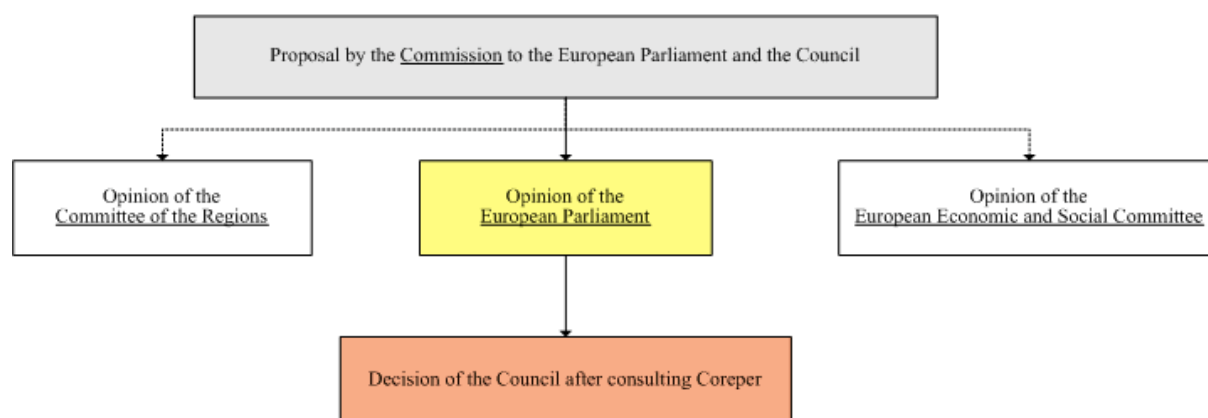


Allikas: Eur-Lex portaal

http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaautaire/procedure_avis_conforme.gif

Lisa 3. Konsultatsioonimenetlus

Consultation procedure



Allikas: Eur-Lex portaal

http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaautaire/procedure_de_consultation.gif



7. Euroopa Liidu õiguse alused ja õiguskaitsevahendid

7.1. Euroopa Liidu esmane (primaarne) õigus

Euroopa Liit nagu iga teine rahvusvaheline riikidevaheline organisatsioon on loodud rahvusvaheliste lepingute alusel.¹¹ Neis liikmesriikide vahel sõlmitud lepingutes on lepingu osapooled kirja pannud põhimõtted, mille raames organisatsioon tegutseb ning selle institutsionaalse raamistiku. Euroopa Liidu asutamislepingutes (nimetatakse ka aluslepinguteks) on muu hulgas kirja pandud meetmed, mida organisatsiooni institutsioonid oma tegevuse käigus kasutada võivad ning mille kaudu nad liikmesriikidele siduvaid otsuseid langetavad. Kirjas on meetodid, kuidas otsuseid langetatakse, aga ka võimalused otsuste hagemiseks juhul, kui on kahtlusi nende õiguspärasuses. *Seetõttu on Euroopa Liidu aluslepingud kõige tähtsamaks Euroopa Liidu õiguse allikaks ning nad moodustavad Euroopa Liidu esmase (primaarse) õiguse. Kõik meetmed, mida võtavad liidu organid, sh seadusandlikud aktid, peavad olema kooskõlas asutamislepingutega.*

¹¹ Sissejuhatav lektüür õigusteadusesse, sh rahvusvahelisse ja Euroopa Liidu õigusesse: T. Anepaio, A. Hussar, K. Jaanimägi, S. Kaugia, K. Land, V. Olle, P. Roosma. Sissejuhatav lektüür õigusteadusesse, Tallinn 2003. Süvendav lektüür rahvusvahelise õiguse kohta: Kiviorg, M., Land, K., Miil, K., Vallikivi H. Rahvusvaheline õigus. Loengukonspekt, Juura Õigusteabe AS, Tallinn 2002. Süvendav lektüür Euroopa Liidu õiguse kohta: R.Eerola, T. Mylly, P. Saarinen, Euroopa Liidu õiguse alused, Tartu 2001; J. Laffranque, Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus, Tallinn 1999; T. Oppermann, Euroopa õigus, Tallinn 2002; J. Laffranque, Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles, Tallinn 2006.

Euroopa Liidus on *kehtivaid asutamislepinguid praeguseks kokku kolm*. Need on Euroopa Liidu asutamisleping (pärast aastast 1957), Euroopa Ühenduse asutamisleping (aastast 1957) ning Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (aastast 1957).

Varem kuulus asutamislepingute hulka ka Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse leping (aastast 1951). Kuna selle lepingu kehtivusajaks oli määratud 50 aastat, mis 2002. aasta juulis täitis, siis see leping täna enam ei kehti.

Asutamislepingud ei ole säilinud läbi aegade muutumatuna, vaid neid on muudetud, täiendatud ning parandatud hilisemate rahvusvaheliste lepingutega – nt 1997. aasta Amsterdami lepinguga, 2001. aasta Nice'i lepinguga ja seni veel jõustumata Lissaboni lepinguga. Reformid olid samuti ette nähtud põhiseaduse lepinguga, kuid see leping ei jõustunudki.

Nagu siseriiklikult on võimalik teha muudatusi siseriiklikesse seadustesse, on võimalik muudatusi ning täiendusi teha ka rahvusvahelistesse lepingutesse. Kuid rahvusvahelisel tasandil ei otsusta lepingu muutmise üle mitte Riigikogule sarnane rahvusvaheline parlament, vaid rahvusvahelise lepingu osapooled ise ehk kõik Euroopa Liidu liikmesriigid. Amsterdami, Nice'i ja Lissaboni lepingut võiks võrrelda seega tinglikult seaduse muutmise seadusega, kuna nad on lepingute muutmise lepingud.

Lissaboni leping (<http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>) kujutab endast viimast asutamislepingute muudatust, millega reformitakse Euroopa Liidu ülesehitust ja toimimist. Lissaboni lepingus on loobutud kõikide kehtivate aluslepingute tühistamisest nagu oli plaanitud teha põhiseaduse lepinguga, vaid jäädi lepingute muutmise lepingu kontseptsiooni juurde. Lissaboni lepinguga antakse EL-ile juriidilise isiku staatus ning EL lepingu reguleerimisala muudetakse selle kaudu, et sinna koondatakse kõik olulised institutsionaalsed sätted (ka need, mis praegu on EÜ asutamislepingus). Euroopa Ühenduse asutamisleping nimetatakse Lissaboni lepingu kohaselt ümber Euroopa Liidu toimimise lepinguks ning Euroopa Ühendus kui iseseisev organisatsioon EL raames kaob ning tema õigused ja kohustused võtab üle Euroopa Liit.

*Lisaks asutamislepingutele kuuluvad Euroopa Liidu esmase õiguse hulka ka liitumislepingud, asutamise- ja liitumislepingute lisaprotokollid, nende juurde kuuluvad lepingud või konventsioonid, lepingu muudatused, aga ka Euroopa ühenduste poolt sõlmitud rahvusvahelised lepingud.*¹²

¹² Vt nt lisana: T. Kerikmäe, Euroopa Liit ja õigus, Tallinn 2000, selgitav tabel lk 60.

Teatud juhtudel kuuluvad aga Euroopa Liidu esmase õiguse hulka ka rahvusvahelise õiguse põhimõtted, mis on ühised kõigile liikmesriikidele, isegi kui liit ei ole ühinenud ühegi asjassepuutuva rahvusvahelise konventsiooniga. Siinkohal on heaks näiteks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsioon. Kuigi Euroopa Liit ei ole ühinenud nimetatud konventsiooniga, viidatakse sellele Euroopa Liidu asutamislepingu artiklis 6. Sellest leiame kirjapanduna, et liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ja õigusriigi põhimõtetele, mis on kõigile liikmesriikidele ühised. Samas lisatakse, et "liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest".

Asutamislepingute eriline olemus

Kuigi Euroopa Liidu asutamislepingud on rahvusvahelised lepingud, on nad siiski erilised. Mille poolest erinevad nad teistest rahvusvahelistest lepingutest?

Esiteks on Euroopa Liidu asutamislepingute alusel loodud iseseisvad, pooleldi valitsusorganid, mis on siseriiklikest võimuorganitest sõltumatud ja millele liikmesriigid on delegeerinud suveräänsed seadusandlikud, haldusõiguslikud ja õigusmõistmisvolitused. *Teiseks* moodustub asutamislepingutest ja nende alusel vastu võetud õigusaktidest eeskirjade kogum, mis kehtestab vahetult, st ilma liikmesriikide poolse sekkumiseta liikmesriikidele ning nende kodanikele (nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele) kohustusi ja loob neile vahetult ka õigusi. Niisiis võib öelda, et need erilised rahvusvahelised lepingud on teatud mõttes Euroopa Liidu "põhiseaduseks".

Euroopa Liidu ning tema õiguse erilist olemust on Euroopa Kohus kinnitanud oma otsustes juba 1960-ndatel. Tookord küll veel ei eksisteerinud Euroopa Liitu, küll aga selle praegused osad – Euroopa ühendused. Kohus ütles tollal ühes oma otsustest: "Euroopa (Majandus)Ühendus moodustab rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra, mille huvides riigid, ehkki vähestes valdkondades, on piiranud oma suveräänseid õigusi ja mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud. Sõltumata liikmesriikide

õigusaktidest ühenduse õigus mitte ainult ei kohusta üksikisikuid, vaid on kavandatud andma neile ka õigusi, millest saab nende õiguspärandi osa.”¹³

7.2. Euroopa Liidu teisene (sekundaarne) õigus

Euroopa Liidu teisene (sekundaarne) õigus on õigus, mis on vastu võetud asutamislepingute alusel ning selleks kirja pandud eesmärkide elluviimiseks.

Sissejuhatavalt olgu märgitud, et ***Euroopa Liidu teiseses õiguses tuleb vahet teha kahel erinevat laadi õigusnormide kogumil.*** Üks neist on ühenduste õigus ning teine on Euroopa Liidu teise ja kolmanda samba raames vastu võetud rahvusvahelised dokumendid, mis puudutavad ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning õigusalast koostööd. Nende õiguslik iseloom on erinev ning ka nende vastuvõtmise alus on erinev. Kui ühenduste õigust võetakse vastu, viidates Euroopa ühenduste asutamislepingutele, siis Euroopa Liidu teise ja kolmanda samba meetmeid võetakse vastu, viidates Euroopa Liidu asutamislepingule. ***Kui ühenduste õigus on eriline, nn supranatsioonaalne (riigiülene) õigus, siis teises ja kolmandas sambas võetav õigus on suures osas võrreldav rahvusvahelise õiguse meetmetega.***

Lisaks ülaltoodule seisneb vahe ka veel selles, et kui Euroopa ühenduste õigusaktide või institutsioonide seadusandliku tegevuse peale on võimalik esitada hagi Euroopa Kohtusse, siis teise ja kolmanda samba meetmete puhul üldjuhul selline võimalus puudub.

Nüüd aga täpsemalt sekundaarse õiguse meetmete juurde.

Ühenduste õigus ehk esimese samba õigus

Ühenduste ehk esimese samba õigust võetakse vastu ***Euroopa Ühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingutele viidates.*** Neis asutamislepingutes loetletakse üles sellised meetmed nagu:

- määrused,

¹³ Kohtuasi 26/62, Van Gend en Loos. Kohtuotsuse eestikeelne täistekst on avaldatud: Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu tutvustus. Tallinn 2001, lk 90.

- direktiivid,
- otsused,
- soovituselised,
- seisukohavõtted.

Neid meetmeid saavad vastu võtta selleks pädevad institutsioonid neile asutamislepinguga antud pädevuste raames.

Määrus on neist meetmetest **kõige tugevama õigusjõuga akt** ning n.ö tõeline seadusandlik akt. Oma olemuselt ning õigusjõult on ta võrreldav siseriikliku seadusega. Määrused seovad täielikult kõiki liikmesriike vahetult peale jõustumist ning loovad õigusi ja kohustusi ka liikmesriikide kodanikele. Kuna tegemist on sisuliselt seadustega, siis on ka Euroopa tulevikukonvent teinud ettepaneku määrusi tulevikus Euroopa seadusteks nimetada.

Määrused on **tervikuna siduvad** ning kuuluvad **täitmisele täies ulatuses**. Määrus on **vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides**. See tähendab, et määruse muutmiseks riikidele, juriidilistele ja füüsilistele isikutele siduvaks ei ole vaja siseriiklikke meetmeid.

Määruseid on mõistlik kasutada juhtudel, kui on vajalik paika panna täpne ning identne regulatsioon kõigis liikmesriikides, mis kehtiks kõigile isikutele täpselt ühtmoodi. Vt nt Nõukogu määrus (EMÜ) nr 684/92 autobussidega toimuva rahvusvahelise reisijateveo ühiseeskirjade kohta 16. märtsist 1992; Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1797/86 teatavate tolliesitusega seotud postimaksude kaotamise kohta 9. juunist 1986; Nõukogu määrus (EMÜ) nr 3911/92 kultuuriväärtuste ekspordi kohta 9. detsembrist 1992.¹⁴

Direktiivid on oma **õigusjõult määrustele järgnev** liik Euroopa tasandil vastuvõetavaid õigusakte. Direktiiv **ei ole** aga erinevalt määrusest **vahetult kohaldatav**, vaid vajab jõustumiseks liikmesriigi poolseid samme. Direktiiv on õigusakt, mis **paneab paika ühise eesmärgi**, mille liikmesriigid saavutama peaksid. Liikmesriigile jätab direktiiv vabad käed otsustamiseks, kuidas direktiivis sätestatud eesmärk siseriiklikult kõige mõistlikumal moel ellu viia. Liikmesriigi kohustuseks on direktiivi eesmärk ellu viia vastavalt nõuetele, st täielikult, eesmärgist kõrvale kaldumata ning ettenähtud tähtajaks.

¹⁴ Kõigi tekstid on avaldatud eestikeelsetena Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel aadressil: <http://www.legaltext.ee>.

Direktiive kasutatakse situatsioonides, kus soovitakse teatud ühise standardi saavutamist, kuid tahetakse jätta liikmesriikidele võimalus direktiivis sisalduvaid teatud aspekte oma rahvuslikust eripärast või riigi ning selle kodanike vajadustest tulenevalt reguleerida. Vt nt Nõukogu direktiiv 21. detsembrist 1988 erihariduse ja vähemalt kolmeaastase koolituse järel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise üldsüsteemi kohta (89/48/EEC); Nõukogu direktiiv 86/378/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta kutsealastes sotsiaalkindlustuskavades 24. juulist 1986; Komisjoni direktiiv 2000/39/EÜ, millega kehtestatakse esimene loetelu ohtlike ainete soovituslike piirnormide kohta töökeskkonnas, et rakendada nõukogu direktiivi 98/24/EÜ töötajate tervise ja ohutuse kaitse kohta keemiliste mõjuritega seotud ohtude eest töö 8. juunist 2000.¹⁵

Direktiivid on niisiis siduvad neile liikmesriikidele, kellele need on adresseeritud, direktiivis ettenähtud tulemuse osas. Ning kuigi liikmesriigid on kohustatud direktiivis paika pandud tulemuste saavutamiseks rakendama siseriiklikke meetmeid, saavad nad vabalt otsustada, kuidas ühenduse õigusakti oma riigi õigussüsteemi üle tuua. Nende valida on näiteks, millise meetmega direktiivis nõutu siseriiklikus õiguses fikseerimist leiab - kas seaduse, määruse vm taolise aktiga. Tähtis on, et see akt oleks siduv ja vastaks õiguskindluse nõuetele.

Direktiivid, vastupidiselt määrustele, ei ole küll vahetult kohaldatavad, kuid neil võib teatud juhtudel olla otsene mõju ning nad võivad omada tähendust ka füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Elluviimata direktiiv ise ei loo kunagi kohustusi liikmesriikide kodanikele, vaid temas sätestatud kohustused on alati suunatud liikmesriigile. Seepärast ei saa liikmesriik kasutada omaenda suutmatust direktiivi ellu viia kodanike vastu, viidates elluviimata või mittetäielikult ellu viidud direktiivile kodaniku kohustuste põhjendamisel. Samuti ei ole võimalik nõuda oma kaaskodanikult mingit käitumist, viidates veel ellu viimata direktiivile.¹⁶ Indiviid seevastu saab teatud juhtudel liikmesriigi vastases vaidluses toetuda ellu viimata või vaid osaliselt elluviidud direktiivile. Ülevõtmata direktiiv tekitab niisiis kohustusi liikmesriigile, kuid ei saa tekitada kohustusi eraisikutele. Kui aga direktiiv on nõuetekohaselt üle võetud siseriiklikku õigusesse, on ka üksikisikutel kohustus järgida direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõetud eeskirju.

Juhtudel, kui liikmesriik ei vii direktiivi ellu tähtaegselt või teeb seda ebapiisavalt, võib tal tekkida kohustus hüvitada kodanikule sellise käitumisega tekitatud kahju (selle kohta vt allpool toodud punkti vahetu õigusmõju kohta). Vastavalt Euroopa Kohtu poolt välja töötatud

¹⁵ Kõigi tekstid on avaldatud eestikeelsetena Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel aadressil: <http://www.legaltext.ee>.

¹⁶ Selle kohta on soovitatav tutvuda kohtuasjaga C-91/92 Faccini Dori. Kohtuotsus on kättesaadav EL-i ametlikes keeltes Euroopa Kohtu kodulehel aadressil: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61992J0091.

kriteeriumitele, on liikmesriigil kohustus korvata direktiivi mittenõuetekohase täitmisega tekitatud kahjud (hüvist nõudvale) kodanikule siis, kui on täidetud kolm tingimust:

- 1) direktiivist peab tulenema kodanikule teatud õigus,
- 2) selle õiguse sisu peab direktiivi sätete alusel olema täpselt kindlaks määratav,
- 3) olemas on põhjuslik seos riigi kohustuse täitmata jätmise ja isikul tekkinud kahju vahel.¹⁷

Sellised kahjutasunõuded liikmesriigi vastu vaadatakse läbi liikmesriigi enda kohtutes. Lisaks võimalikele hagidele kodanikelt on tõenäoline, et direktiivi mittenõuetekohasele elluviimisele järgnevad ka Euroopa Liidu poolsed sanktsioonid.

Otsused on *tervikuna siduvad nende suhtes, kellele nad on suunatud*. Näiteks kui Euroopa tasandil langetatakse otsus, et konkreetse liikmesriigi plaanitud riigiabi oleks vastuolus Euroopa Ühenduse õigusega, peab liikmesriik seda otsust austama.

Otsuse adressaat võib olla nii liikmesriik, füüsiline kui juriidiline isik. Otsused on üldjuhul halduslikku laadi ja mõeldud teiste ühenduse normide rakendamiseks (sh näiteks teatud erandi tegemiseks, loa andmiseks või trahvi määramiseks). Ka Euroopa Kohtu kohtuotsus mahutuks selle otsuste kategooria alla. Näiteid otsuste kohta: vt nt Komisjoni otsus 97/607/EÜ, milles käsitletakse lisaaja andmist Kreekale direktiivi 90/388/EMÜ rakendamiseks seoses täieliku konkurentsiga telekommunikatsiooniturgudel 18. juuni 1997; Komisjoni otsus Sardiinia maakonna (Itaalia) kalandussektorile antava abi kohta (laevade ajutine kasutuselt kõrvaldamine) 14. veebruarist 1995 (95/195/EÜ); Komisjoni otsus 12. aprillist 1999 loomatervishoiu nõuete ja veterinaarsertifikaatide kohta värsket liha importimisel teatavatest Aafrika riikidest (1999/283/EÜ); Nõukogu otsus 24. oktoobrist 1994 pooljuhttoodete topoloogia õiguskaitsel laiendamise kohta Kanadast pärit isikutele (94/700/EÜ); Komisjoni otsus, millega määratletakse tingimused, mille alusel peavad nafta, gaasi, kivisöe ja muude tahkekütuste leiukohtade uurimiseks või nende tootmiseks geograafilisi piirkondi kasutavad tellijad edastama komisjonile teavet sõlmitavate lepingute kohta 13. maist 1993 (93/327/EMÜ) jne.¹⁸

Soovitused ning **arvamused** ei ole küll siduvad meetmed, kuid võivad osutada mõnikord õiguse rakendamisel ja tõlgendamisel olulisteks abivahenditeks. Iseenesest ei loo **mittesiduvad meetmed** õigusi, millele saaks kohtus toetuda, kuid Euroopa Kohus on esindanud arvamust, et liikmesriikide kohtud peavad võtma soovitusi arvesse neile esitatud kohtuasjade lahendamisel, kui soovitused võivad aidata tõlgendada siseriiklikke või ühenduse õiguslikke meetmeid.

¹⁷ Selle kohta vt nt liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90 Frankovich. Kohtulahendi eestikeelne tekst avaldatud: Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu tutvustus. Tallinn 2001, lk. 383.

¹⁸ Kõigi tekstid on avaldatud eestikeelsetena Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel aadressil: <http://www.legaltext.ee>.

Üldiselt on soovitude eesmärgiks see, et adressaat astuks teatava sammu või käituks teataval viisil. Arvamus seevastu väljendab nt institutsiooni seisukohta. Kuna soovitudel ja arvamustel ei ole juriidilist mõju, ei saa nende vastu Euroopa Kohtusse hagi esitada. Euroopa Kohtule ei saa ka esitada küsimust nende kehtivuse või tõlgendamise kohta. Vaatamata sellele on Euroopa Kohus eelotsusemenetluses teatud juhtudel andnud siseriiklikele kohtutele nõu, et kas nad konkreetsel juhul peaksid soovitud siseriikliku või ühenduse õigusnormi rakendamisel arvestama või mitte.

Soovitude näiteks: Komisjoni soovitus liikmesriikidele põhu kasutamise kohta (76/604/EMÜ) 14. juulist 1976; Nõukogu soovitus 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalse kaitse süsteemides 24. juunist 1992; Komisjoni soovitus 30. juulist 1997 elektrooniliste maksevahendite abil tehtavate toimingute ning eelkõige väljaja ja omaja suhete kohta (97/489/EÜ).¹⁹

Kuna ühenduste organitel on piiratud pädevused ning nad lähtuvad oma töös neile asutamislepingutega antud volitustest, siis *peavad kõik ühenduste õigusaktid olema vastu võetud asutamislepingu sätete alusel* ning sellele sättele tuleb õigusakti enda tekstis ka viidata. Samuti tuleb viidata kõigile arvamustele, mis saadi õigusakti väljatöötamise ja vastuvõtmise protsessis. Arvamustele viitamise nõue on täidetud nende mainimisega. Õigusaktis tuleb välja tuua põhjused, miks akti vastuvõtmine on vajalik ning mis on selle eesmärk.

Kui õigusakt ei ole piisavalt "põhjendatud" või organ/institutsioon on oma asutamislepingutega antud pädevusi ületanud, siis on võimalik see õigusakt oluliste menetlusnormide rikkumise tõttu Euroopa Kohtus kehtetuks tunnistada.

Ühenduste õigusaktid avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. Kuna tegemist on õigusi ja kohustusi loovate õigusaktidega, siis tuleb need (nagu siseriiklikud seadusedki) avaldada kõigile kättesaadaval moel. Kui Eesti siseriiklikud õigusaktid avaldatakse Riigi Teatajas, siis Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. Ning nagu Eestis siseriiklikud õigusaktid, nii on ka Euroopa Liidus õigusaktid tehtud kodanikule kättesaadavaks lisaks paberkandjal väljaandele ka elektrooniliselt (<http://eur-lex.europa.eu/et/index.htm>). Õigusaktid ning kohtuotsused avaldatakse Euroopa Liidu

¹⁹ Avaldatud eestikeelsena Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel aadressil: <http://www.legaltext.ee>.

kõigis ametlikes keeltes²⁰. Kõik ühenduste õigusaktid on kontrollitavad/hagetavad Euroopa Kohtus.

Vahetu kohaldatavus

Ühenduste õiguse puhul kasutatakse sageli mõistet vahetu kohaldatavus. Vahetu kohaldatavus tähendab, et **teatud Euroopa ühenduste õigusaktid kehtivad liikmesriikide territooriumil kohe peale jõustumist Euroopa tasandil ning neid ei pea siseriiklikuks õiguseks ümber kirjutama**. See tähendab ka seda, et ühenduse õigusega võidakse luua õigusi ja kohustusi liikmesriikide kodanikele ilma riiklike võimude sekkumiseta, st ilma siseriiklike rakendusakte vastu võtmata. Näiteks määruste kohta öeldakse Euroopa Ühenduse asutamislepingus, et need "on vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides" (art 249 lg 2).

Lisaks sellele on liikmesriigid isegi kohustunud mitte sekkuma ühenduse õiguse kohaldamise, mis tähendab seda, et määrusi on isegi keelatud n.ö ümber valada siseriikliku õiguse vormi. Sellist keeldu on Euroopa Kohus oma otsustes põhjendanud muuhulgas liikmesriikide kodanike huvide kaitsmisega. Kohus on arvamusel, et kui määrus kirjutada ümber siseriiklikuks seaduseks, kaotavad kodanikud teatud osa olulisest infost – nimelt selguse, et tegemist on Euroopa õigusaktiga, mida liikmesriik ühepoolselt muuta ei saa, mida liikmesriik on kohustatud järgima ning mida on võimalik hageda Euroopa õiguse seisukohast lähtuvalt. Osaliselt on see keeld tuletatav Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 10 kirjas olevast põhimõttest, mille kohaselt hoiduvad liikmesriigid kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamist.

Selline Euroopa õigusaktide jõulisus võib tunduda liigne, kuid mõeldes Euroopa Liidu liikmesriikide ühistele eesmärkidele arusaadav. Kui mõelda Euroopa ühenduste asutamislepingute eesmärkidele – liikmesriikide territooriumitel ühisturu sisseseadmine, põhivabaduste elluviimine ning garanteerimine, ühesuguste standardite kehtestamine kõikide liikmesriikide territooriumitel, ühenduse eeskirjade ühelaadne ning samatähenduslik kohaldamine kõigi EÜ liikmesriikide territooriumil tegutsejate suhtes –, siis selgineb ka sellist laadi õiguse vastuvõtmise vajadus. Tulenevalt toodud näidetest eeldab Euroopa ühenduste asutamislepingutega loodud õigus olemuslikult ühtset kohaldamist ja ka tõlgendamist. Ilma ühtsete normideta ning ilma õiguse ühtlase tõlgendamiseta ei ole ühendustel võimalik saavutada ühtseid standardeid ning üldse ei saaks ühendused eksisteerida selliste eriliste üksustena nagu nad on praegu.

Samas ei tähenda ühtsed normid ning standardid ka siseriikliku seadusandluse täielikku kadumist. Neil aladel, kus ei eksisteeri ühenduste õigusnorme, võivad liikmesriigid vastu

²⁰ Nagu ka muu Euroopa Liidu alane info. Vt EL kodulehe avaleht: <http://www.europa.eu.int>.

võtta siseriiklike regulatsioone, arvestades asutamislepingutest tulenevaid kohustusi. Samuti on riikidel võimalik arvestada oma rahvusliku omapära ning vajadustega, valides näiteks direktiivide siseriikliku elluviimise meetodeid. Siseriiklik seadusandlik pädevus säilib ka aladel, kuhu Euroopa Liidu pädevus üldse ei ulatu.

Vahetu õigusemõju

Teine oluline mõiste seoses Euroopa ühenduste õigusega (eriti oluline just liikmesriikide kodanikele), on vahetu õigusemõju. Kui liikmesriikidele on vahetu kohaldatavuse tagajärjeks mittesekkumine õigusakti jõustamisse, siis kodanike jaoks tähendab see enamikul juhtudel võimalust toetuda ühenduste õigusnormidele oma riigi kohtutes. See **võimalus, et kodanik saab viidata oma õiguste kaitsel otse Euroopa tasandi normile**, ongi vahetu õigusemõju.

Vahetu õigusemõju põhimõte võimaldab kaitsta õigusi, mis on antud kodanikele ühenduste õigusega. Ühenduste õigusel on kaks erinevat külge: ühelt poolt on sätestatud riiklikele võimudele, liidu institutsioonidele ning isikutele kohustused ja keelud (nt kohustus millestki hoiduda); teiselt poolt on ühenduste õigusest tuletatavad nende õigused, kelle kasuks kohustused ette nähti. Õigusaktides tuleneb reeglina igast kohustusest ka õigus, isegi kui see õigus ei ole alati selgelt välja toodud. Sama kehtib ühenduse õiguse puhul.

Vahetul õigusemõjul on kodaniku suhtes seega kaks aspekti:

- 1) füüsiliste ja juriidiliste isikute õigusi ja kohustusi tuletatakse otse ühenduse õigusnormist,
- 2) isikutel on võimalus toetuda oma õiguste kaitsel Euroopa tasandi normile.

Liikmesriikidele asutamislepingute või sekundaarse õigusega pandud kohustustest tulenevad õigused liikmesriikide kodanikele. Näiteks keelates liikmesriikidel tõkestada kaupade vaba liikumist, annab EÜ asutamisleping isikutele kogu ühenduse territooriumil õiguse viia kaupu takistamata ühest liikmesriigist teise; keelates liikmesriigil seada piiranguid isikute vabale liikumisele, annab EÜ asutamisleping inimestele õiguse liikuda töötamiseks või töötamiseks ühest liikmesriigist teise.

Ühenduse õigusnormist tulenevatele õigustele, mis on selged, tingimusteta ning ei vaja siseriiklike aktide vastuvõtmist, saavad kodanikud vahetult toetuda ning nende õiguste teostamise peavad liikmesriikide kohtud tagama.

Määruste puhul saab rääkida otsesest mõjust alates sellest hetkest, kui määrus jõustub kõigis liikmesriikides. Kuna määrused on täielikult kehtivad kõigis liikmesriikides ning nende elluviimiseks ei ole vaja liikmesriikide poolset lisategevust, saab iga kodanik peale akti jõustumist viidata oma õiguste kaitsel sellele määrusele.

Direktiivid saavad omada vahetat õiguspõhjust piiratult. Vaid juhudel, kui liikmesriik ei ole direktiivi õiguseaegselt (teatud kuupäevaks) ellu viinud või on seda teinud ebapiisavalt (jätnud tähelepanuta mingi olulise aspekti), võib direktiiv omandada kodanike suhtes vahetu õiguspõhjust. Sel juhul võivad nii füüsilised kui juriidilised isikud oma õiguste kaitses sellisele mitte elluviidud või ebataielikult ellu viidud direktiivile viidata. Enne direktiivi elluviimise tähtaja saabumist on direktiivid suunatud ainult liikmesriikidele, mitte aga nende kodanikele.

Direktiivi vahetu õiguspõhjust kasutuseletuleku kriteeriumid:

- selge ja täpne kohustus / selge ja täpne õigus,
- tähtaeg on möödunud või direktiiv ei ole ellu viidud eesmärgipäraselt,
- liikmesriigi käitumine on tekitanud kahju kodanikule.²¹

Printsiibi lahtikirjutus praegu kehtivates asutamislepingutes puudub. Vahetu õiguspõhjust töötas välja aga Euroopa Kohus oma kohtupraktika kaudu ühenduste õigust tõlgendades.

Ülimuslikkus

Euroopa ühenduste õiguse püsimise ja ühelaadse kohaldamise üheks eelduseks on ka **ülimuslikkus siseriikliku õiguse ees**. Ühenduse õiguse ülimuslikkus annab lahenduse situatsioonile, kus lähevad omavahel vastuollu siseriiklik seadus ja Euroopa tasandi õiguspõhjust. Vajadus sellise printsiibi väljatöötamiseks tekkiski just seoses selliste konfliktsete situatsioonide tekkimisega, kus siseriiklikud seadused nägid ette teistlaadse regulatsiooni kui Euroopa ühenduste normid.

Lähtudes ühenduse õiguskorra autonoomia ideest ning vajadusest tagada ühenduse õiguse ühetaoline funktsioneerimine kõigis liikmesriikides, töötas Euroopa Kohus taoliste konfliktide ärahoidmiseks välja ühenduse õiguse ülimuslikkuse printsiibi²². Ülimuslikkuse põhimõtte tähendab, et siseriiklikku normi, mis on vastuolus ühenduse õigusega, ei saa kohaldada.

²¹ Vt selle kohta liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90 Frankovich. Kohtulahendi eestikeelne tekst avaldatud: Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu tutvustus. Tallinn 2001, lk 383.

²² Huviline võib tutvuda: T. Kerikmäe, Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse doktriin – arengud ja vastuolud, Juridica 1998, nr 4.

Praegu kehtivates asutamislepingutes ei ole ka ülimumuslikkuse printsiipi kirjalikult fikseeritud. Kuna aga kohtupraktika on ilmne ning ilma printsiibita Euroopa Liit oma iseseisva õiguskorrata eksiteerida ei saa, siis on põhiseaduse lepingu projektis peetud vajalikuks ülimumuslikkuse printsiipi sõnaselgelt mainida (vt eelnõu art 10²³).

Lisaks sellele, et ülimumuslikkuse idee piirab siseriiklike õigusaktide kohaldamist (seda vaid situatsioonides, kus eksisteerib sama asja teistlaadselt reguleeriv EÜ õigusakt), piirab ta teatud mõttes ka tulevast siseriiklikku seadusandlust. Piirang leiab aset selle kaudu, et kuna liikmesriigid on kohustatud täitma ja järgima Euroopa ühenduste õigust, ei või siseriiklik seadusandja vastu võtta õigusakte, mis juba algusest peale oleks vastuolus Euroopa ühenduste õigusaktidega.

Euroopa Kohus on alati olnud seisukohal, et asutamislepingute sõnastuse ja eesmärgi tõttu ei ole liikmesriikidel võimalik pidada hilisemat ühepoolset siseriiklikku meedet ülimumuslikuks Euroopa ühenduste õigussüsteemi suhtes. Ning et selle põhimõtte kehtivusele andsid nad oma nõusoleku juba asutamislepingutele allakirjutamisega. Vastasel juhul – kui liikmesriik saaks ühepoolset taganeda ühistest standarditest – oleks rikutud EÜ asutamislepingu art 10 kirja pandud põhimõtet, et liikmesriigid aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele. Põhimõtet, et Euroopa ühenduste õigus on ülimumuslik liikmesriikide siseriikliku õiguse ees, on Euroopa Kohus kohaldanud korra isegi liikmesriigi põhiseaduse ja EÜ õiguse vastuolu korral.²⁴

Vastavalt ülimumuslikkuse põhimõttele muutuvad asutamislepingu sätete ja ühenduse otseselt kohaldatavate meetmete jõustumisel automaatselt kohaldamatuks kõik siseriiklike õigusaktide sätted, mis on nendega vastuolus. Selle tagajärjeks on, et liikmesriigi kohtud on vastuolu korral kohustatud jätma kasutamata Euroopa õigusega vastuolus oleva siseriikliku normi, sest ka liikmesriikide kohtud on kohustatud kaitsma nende pädevusse kuuluvates kohtuasjades üksikisikutele ühenduste õigusega antud õigusi.

Iga liikmesriigi kohus peab järelikult oma pädevuse piires kohaldama ning järgima tervikuna ühenduse õigust ja kaitsma õigusi, mida viimane füüsilistele ja juriidilistele isikutele annab ning jätma kohaldamata kõik siseriikliku õiguse sätted, mis on vastuolus

²³ <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850ET.pdf>

²⁴ Seejuures on soovitatav tutvuda kohtuasjaga 11/70 Internationale Handelsgesellschaft. Kohtulahendi eestikeelne tekst avaldatud: Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu tutvustus. Tallinn 2001, lk 167.

ühenduste õigusega. Seda isegi juhul, kui siseriikliku õiguse norm on vastu võetud hiljem kui EÜ õigusnorm. Seejuures ei ole siseriiklikul kohtul vaja nõuda ega oodata selliste vastuoluliste siseriiklike õigusaktide eelnevat kehtetuks tunnistamist siseriikliku seadusandja poolt.

Selline siseriikliku õiguse kohaldamatus ei tähenda aga seda, et liidu organid saaksid tühistada või kehtetuks tunnistada liikmesriigi sisest õigust. Seetõttu tekib sellistel puhkudel olukord, kus jäävad kõrvuti kehtima nii EÜ õigusnorm kui sellega vastuolus olev siseriiklik norm, kusjuures kohaldada võib vaid EÜ õigusnormis sätestatud. Ning olukord kestab niikaua, kuni siseriiklik seadusandja vastuolulise siseriikliku õigusnormi tühistab või muudab. Siseriiklik seadusandja peaks tegutsema kiiresti, kuna vastasel korral on nende kodanikud teatud vaakumis, kus nad ei ole täpselt kindlad, millised kohustused või õigused neile parajasti kehtivad.

Euroopa Liidu teise samba meetmed ehk meetmed välis- ja julgeolekupoliitika elluviimiseks

Erinevalt Euroopa Liidu esimese samba meetmetest **ei ole teises sambas võetavad meetmed tõeliselt riigiüleised ehk supranatsionaalsed.** Teise samba õigus on rahvusvaheline õigus ning allub kehtima hakkamisel ning kehtivuses rahvusvahelisele õigusele. See tähendab, et teise samba meetmed on **suunatud liikmesriikidele, aga mitte nende kodanikele.** Nad ei ole vahetult kohaldatavad ega oma ka vahetut õigusmõju. Nad on riikidevahelise koostöö meetmed ning ei ole liikmesriikide kodanikke otseselt puudutavad õigusaktid. Ka ei ole tavajuhul võimalik teises sambas võetud meetmeid Euroopa Kohtus vaidlustada. Seega ei ole esimese ja teise samba meetmed omavahel õiguslikult jõult ja olemuselt võrreldavad.

Teises sambas kasutatakse vastavalt Euroopa Liidu asutamislepingule selliseid meetmeid nagu otsused ühisstrateegia kohta, ühised seisukohad ning ühismeetmed.

Otsuseid ühisstrateegia kohta teeb Euroopa Ülemkogu valdkondades, kus liikmesriikidel on ühised olulised poliitilised huvid. Nende otsustega pannakse paika liikmesriikide pikemaajalisem käitumine suhtes näiteks teiste riikidega – nt võtsid liikmesriigid aastal 1999 vastu otsuse ühisstrateegia kohta Ukraina suhtes²⁵, milles fikseeriti liikmesriikide ühine nägemus edasisest koostööst selle riigiga.

²⁵ Euroopa Liidu Teataja L 331, 23. veebruarist 1999, lk 1-10.

Ühised seisukohad tulevad kasutusele, kui liikmesriigid annavad ühise hinnangu või panevad paika ühise lähenemise geograafilist või temaatilist laadi küsimusele. Üheks selliseks on näiteks 2003. aastal vastuvõetud ühine seisukoht Myanmarile kohta.²⁶ Ühise seisukohaga kehtestati nt relvade, laskemoona ja sõjavarustuse embargo Myanmarile.

Ühismeetmed tulevad kasutusele siis, kui osutub vajalikuks Euroopa Liidu liikmete operatiivne tegevus – nt Nõukogu ühismeede 2003/92/ÜVJP Euroopa Liidu operatsiooni kohta Makedoonias²⁷.

Kuigi kasutusele võetavad meetmed seovad liikmesriike nende seisukohavõttude ja talitusviiside suhtes, ei ole üldjuhul võimalik liikmesriiki nende meetmete rikkumise pärast Euroopa Kohtusse kaevata.

Euroopa Liidu kolmanda samba meetmed ehk meetmed politsei- ja õigus- alase koostöö raames

Sissejuhatusena **kehtib siin sama, mis teise samba meetmete puhul**. Ka kolmanda samba meetmed erinevad oluliselt esimese samba meetmetest ning ei ole üldjuhul Euroopa Kohtus haagetavad.

Euroopa Liidu asutamislepingu kohaselt kasutatakse kolmandas sambas selliseid meetmeid nagu ühised seisukohad, raam- või muud otsused ning konventsioonid.

Ühised seisukohad on oma olemuselt sarnased teise samba ühiste seisukohtadega, kus määratletakse liidu lähenemine teatud laadi küsimustele (nt põgeniku definitsiooni suhtes).

Raam- ja muud otsused võetakse vastu liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks. Kuigi raamotsused (nt nõukogu raamotsus 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta²⁸) sarnanevad oma eesmärgilt EÜ direktiividele, on nende kahe meetme õiguslik iseloom erinev. Raamotsuste puhul ei ole tegemist supranatsionaalsete meetmetega, vaid rahvusvahelis-õiguslike meetmetega ning nad ei ole seega vahetult kohaldatavad. Sama kehtib muude otsuste puhul (nt nõukogu otsus 2003/335/JSK genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude uurimise alase koostöö kohta²⁹), mis küll seovad liikmesriike, kuid ei oma otsust õiguslikku mõju.

Konventsioonid kolmanda samba raames kujutavad endast rahvusvahelise lepingu teksti, mille on välja töötanud liidu organid ning mille vastuvõtmist nad liikmesriikidele soovivad (nt protokoll EL liikmesriikide vahelise konventsiooni õigusabi kriminaalasjades juurde³⁰).

²⁶ Selle tekst on avaldatud eestikeelsena Riigi Teatajas. Elektrooniliselt vt: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=681484>.

²⁷ Euroopa Liidu Teataja L 034, 11/02/2003, lk 26–29.

²⁸ Euroopa Liidu Teataja L 203, 01/08/2002, lk 1–4.

²⁹ Euroopa Liidu Teataja L 118, 14/05/2003, lk 12–14.

³⁰ Euroopa Liidu Teataja C 326, 21/11/2001, lk 2–8.

Lisaks nimetatutele kasutatakse ka veel *ühismeetmeid politseikoostöös ning kriminaalasjades* (nt nõukogu ühismeede 98/428/JSK Euroopa kohtute võrgu loomise kohta³¹).

7.3. EUROOPA LIIDU KOHUS

Euroopa Liidu õigus

Enne kohtumenetluste käsitlemist tuleks meenutada ja piiritleda veelkord see õigus, mida Euroopa Liidu Kohus hinnata ja kohaldada saab ja mida nimetatakse Euroopa Liidu õiguseks. Euroopa Liidu õiguse aluseks on hetkel neli dokumenti -kolm võrdse õigusjõuga lepingut ja üks harta: alates 1. detsembrist 2009, mil jõustus Lissaboni leping on EL-i õiguskorras **Euroopa Liidu Leping (ELL)** ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu (pärit aastast 1957) asemel **Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL)**. Kolmanda aluslepinguna on endiselt jõus Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (aastast 1957). Lisaks kuulub EL-i esmase õiguse hulka alates Lissaboni lepingu jõustumisest **Euroopa Liidu põhiõiguste harta** (ELL artikkel 6 lg 1). Hartat liikmesriigid ratifitseerima ei pidanud, mistõttu ei ole tegemist rahvusvahelise lepinguga. ELL-i artikkel 6 lõige 1 kinnitab harta võrdset õigusjõudu aluslepingutega (EL-i ja ELTL-iga). Varem kuulus asutamislepingute hulka ka Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse leping (aastast 1951). Kuna selle lepingu kehtivusajaks oli määratud 50 aastat, mis 2002. aasta juulis täitis, siis see leping täna enam ei kehti.

Oluline on meeles pidada, et kui viidata esmase õiguse sätetele, tuleb viites alati täpsustada, millist konkreetset dokumenti silmas peetakse. Näiteks kui viidatud artikkel asub ELL-is, tuleb artikli ette lisada täiend „ELL“ ja kui säte, millele viidatakse kuulub ELTL-i, tuleb sätte ette täiendina lisada „ELTL“.

Täpsustuseks Lissaboni lepingu kohta: 1. detsembril 2009 jõustus Lissaboni leping. See leping on nn **reformileping, sest temaga muudeti kahte seni kehtinud esmaseid õigusakte ehk aluslepinguid** (Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping). Asutamislepingud on läbi aegade muudetud, täiendatud ning parandatud – nt 1997. aasta Amsterdami lepinguga, 2001. aasta Nice'i lepinguga. Euroopa Liidu ajaloos on üks katse, millega püüti luua täiesti uus leping - põhiseaduslik leping. Selle heakskiitmine pandi Madalmaades ja Prantsusmaal rahvahääletusele (iga riik peab uue rahvusvahelise lepingu ratifitseerima. Selle menetluse täpne kulg on aga iga liikmesriigi enda riigiõiguslik küsimus. Mõnes riigis piisab parlamendi heakskiidust, teistes on tavaks see rahvahääletusele panna). Kuivõrd rahvas ütles 2005. aastal Prantsusmaal ja Madalmaades põhiseaduslikule lepingule ei, ei saanud Hollandi ja Prantsusmaa valitsused uut lepingut heaks kiita. Seejärel otsustati Euroopa Liidus nn reformilepingu loomise kasuks – see tähendab, et formaalselt otsustati Lissaboni lepinguga aluslepinguid vaid muuta ja mitte uut lepingut luua, sisuliselt tugineb aga reformileping suures osas põhiseaduslikule lepingule (seetõttu võib viimast puudutava analüüsi Lissaboni lepingule üle kanda. Nimelt kutsuti Euroopa põhiseaduse lepingu hindamiseks Eestis kokku töörühm, kes koostas analüüsi Euroopa

³¹ Euroopa Liidu Teataja L 191, 07/07/1998, lk 4–7.

põhiseaduse lepingu kohta³²). Ka Lissaboni lepingu ratifitseerimine läks konarlikult. Nimelt vastavalt Iirimaa põhiseadusele tuli selle vastuvõtmine rahvahääletusele panna ja esimene referendum 2008. aastal kukkus läbi. Aasta pärast korraldas Iiri valitsus teise referendumi, mis Lissaboni lepingu aga heaks kiitis.

Mida Euroopa Liidu Kohtu praktika ja varasemate õigusaktide lugemisel silmas pidada?

Lissaboni lepingu jõustumine tõi kaasa olulised muutused: võrreldes varasemaga kadus mõiste Euroopa ühendused. See asendati Euroopa Liiduga. Puudub vahetegemine Euroopa Liidu nn esimese, teise ja kolmanda samba vahel. Meenutuseks: sammaste struktuur väljendas aktide erinevat kvaliteeti eri poliitikavaldkondades: kas tegemist oli supranatsionaalse või valitsustevahelise koostöövormiga ja kas Euroopa Liidu Kohtul oli pädevust vastavaid akte kontrollida. Euroopa Liidust sai juriidiline isik – nimetatud muudatus annab liidule õigusvõime sõlmida välislepinguid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Sellega seoses on ELL-is sätestatud EL-i kohustus ühineda Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (ELL artikkel 6 lg 2). Selle kohustuse ulatust ja sisu täpsustab aga ELL juurde lisatud protokoll nr 8 ja deklaratsioon nr 2. Ka Euroopa Liidu kohus on avaldanud konventsiooniga ühinemise kohta oma seisukoha.³³

EL esmased õigusaktid (k.a. varasemad) leiata EUR-LEXi infoportaalist, mis koondab EL õigusaktid³⁴. Oluline on tähele panna, et Lissaboni leping on dokument, milles sisalduvad vaid nende sätete loetelu, mis varasemate lepingutega võrreldes kas muudeti, lisati või täiendati. Konsolideeritud versioon on lepingu terviktekst pärast muudatuste sisseviimist. Nii ELL, ELTL kui ka põhiõiguste harta on koondatud nn konsolideeritud versioonina ühte dokumenti, mille leiata Euroopa Liidu Teataja 30. märtsil 2010 avaldatud eestikeelsest väljaandest (kui Eesti õigusaktid avaldatakse väljaandes „Riigi Teataja“, siis EL õigusaktid avaldatakse „Euroopa Liidu Teatajas“).³⁵

Aluslepingute muutmised on kaasa toonud vajaduse lepingu uue numeratsiooni järele. Lihtsustamaks vanade lepingu sätete kõrvutamist või ülesleidmist uue lepingu omadega, on ELL-i ja ELTL-i konsolideeritud versiooni lisatud (lk 361) vastavustabelid, milles on kõrvuti välja toodud aluslepingute senine ja uus numeratsioon. Lisaks on lepingutes endas iga sätte juurde märgitud selle sätte varasem number. See lihtsustab ja hõlbustab varasema kohtupraktika või kirjanduse lugemist.

³² http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf (29.05.2010).

³³ Euroopa Liidu Kohtu aruteludokument teatavate aspektide kohta Euroopa Liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. <http://bit.ly/b0s9e9> (27.05.2010).

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/index.htm> või <http://bit.ly/bjjNzm>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:ET:HTML> või <http://bit.ly/airl0k>

EL-i õigusemõistmise süsteemi tervikuna nimetatakse Euroopa Liidu Kohtuks. See koosneb kolmest kohtuinstantsist: **Euroopa Kohtust, Üldkohtust ja erikohtutest** (hetkel töötab erikohtuna **Avaliku Teenistuse Kohus**). Varasemate tekstide mõistmiseks tuleb silmas pidada, et enne 1.12.2009 ehk Lissaboni lepingu jõustumist nimetati EL-i õigusemõistmise süsteemi Euroopa Ühenduste Kohtuks ja see koosnes Euroopa Kohtust, Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtust (nüüd Üldkohus) ja Avaliku Teenistuse Kohtust.

Euroopa Liidu Kohus loodi Euroopa Sõe- ja Terase ühenduse asutamislepinguga 1952. aastal, asukohaga **Luksemburgis**.

ELL artikkel 19 on üldine artikkel Euroopa Liidu Kohtu kohta. Täpsemad sätete on aga ELTL-i 5. jaos (artiklid 251-281). ELL artiklis 19 sätestatakse, et Euroopa Liidu Kohus tagab, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust. "Õiguse" all mõeldakse siinkohal loomulikult ainult EL-i õigust. Kohtu ülesanne on tagada, et EL-i õigusakte tõlgendatakse ja rakendatakse kõikides liikmesriikides ühtviisi. Samuti peab kohus tagama, et nii liikmesriigid kui ka EL-i institutsioonid peaksid õigusaktides sätestatust kinni. Näiteks kontrollib EL-i Kohus nii EL-i institutsioonide loodud õigusaktide seaduslikkust kui ka EL-i õigusest kinnipidamist liikmesriikide poolt. Lisaks annab kohus liikmesriikide kohtutele eelotsuse menetluses nõu. Seega on Euroopa Liidu Kohtul väga ambitsioonikas ülesanne tagada see, et EL-i õigusest saaksid samamoodi aru 27 liikmesriiki. Euroopa Liidu Kohtusse saavad üldjuhul alati pöörduda liikmesriigid ja EL institutsioonid. Füüsilised ja juriidilised isikud saavad EL Kohtusse kaebusega otse pöörduda teatud väga piiratud tingimustel (sellest täpsemalt vt allpool). Oluline on siinkohal maninida sagedane viga mida seoses EL Kohtuga tehakse: **EL Kohtus ei saa nimelt apellatsiooni korras vaidlustada liikmesriigi kohtute otsuseid.**

Euroopa Kohtusse kuulub üks kohtunik igast liikmesriigist. Üldkohus koosneb vähemalt ühest kohtunikust liikmesriigi kohta.

Erinevalt Eesti õiguskorrast abistavad Euroopa Liidu Kohut **kaheksa kohtujuristi**. Vastavalt ELTL artiklile 252 on Euroopa Kohtul kaheksa kohtujuristi, kelle ülesanne on erapooletult ja sõltumatult teha põhjendatud ettepanekuid kohtuasjades. "Meie kohtusüsteemile tundmatu kohtujuristi amet on pärit Prantsusmaalt ning Euroopas rakendatakse kohtujuriste ka Prantsusmaa naaberriikides, näiteks Belgias. Kohtujuristi töö sarnaneb kohtuniku omaga. Ta osaleb kohtuistungil, istub seal kohtunikega ühe laua taga ning võib pooltele küsimusi esitada. Kohtujurist teeb kohtunikele ettepaneku, kuidas võiks kohtuasja lahendada. Samal ajal ei võta ta osa kohtunike nõupidamisest, kus arutatakse, milline otsus konkreetses vaidluses langetada"³⁶.

Kui kohtunikud teevad vaidluses otsuse, siis kohtujurist koostab vaidluse lahendamiseks oma ettepaneku. See ettepanek on struktuuriolt sarnane kohtuotsusega, aga ei ole ei pooltele ega kohtule siduv. **Seetõttu võivad kohtujuristi arvamused ning kohtu otsused olla erinevad.**

Viie suuremal liikmesriigil (Hispaania, Itaalia, Saksamaa, Prantsusmaa, Ühendkuningriik) on alaline kohtujuristi koht, samas kui kolm kohtujuristi kohta täidetakse ülejäänud liikmesriikide

³⁶ Küllike Jürimäe. Ettekanne Ühiskonnaõpetuse õpetajate talvekoolis. Taagepera, 3. - 5. jaanuar 2008. <http://bit.ly/aPglzz> (29.05.2010).

seast rotatsiooni korras. Vastavalt ELTL artiklile 252 võib Euroopa Kohus paluda EL Nõukogul vastu võtta (ühehäälselt) otsus kohtujuristide arvu suurendamise kohta. Sellega seoses on ELTL-ile lisatud deklaratsioon nr 38, milles sätestatakse võimalus suurendada kohtujuristide arv üheteistkümneni. Kui Nõukogu selle ühehäälselt vastu võtma peaks, siis saaks Poola vastavalt deklaratsioonile ühe alalise kohtujuristi (s.t. mitteroteeruva) koha.

Nii Euroopa Kohtu kohtunikud ja kohtujuristid ning üldkohtu kohtunikud valitakse isikute hulgast, kelle sõltumatus on väljaspool kahtlust ja kes vastavad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 253 ja 254 sätestatud tingimustele. Nad nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel kuueks aastaks. Neid võib uueks ametiajaks tagasi nimetada. Euroopa Kohtu koosseisu kuulub üks kohtunik igast liikmesriigist, nii et esindatud on kõigi 27 liikmesriigi õigussüsteemid. Mõlemad Eesti kohtunikud - nii Üldkohtus kui ka Euroopa Kohtus, töötavad seal teist ametiaega. Üldkohtu kohtunik on Küllike Jürimäe ja Euroopa Kohtu kohtunik on Uno Lõhmus.

Selleks et aidata Euroopa Kohut tulla toime tuhandete kohtuasjadega ja tagamaks tema võimekus pakkuda paremat õiguskaitset, loodi 1988. aastal **Üldkohus** (varem: Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus). Selle kohtu ülesandeks on teha otsuseid teatud liiki kohtuasjades, mille aluseks on eelkõige eraisikute, ettevõtete või organisatsioonide esitatud kaebused ning juhtumid, mis on seotud ettevõtetevahelise ebaõiglase konkurentsiga. Ka kõnealuse kohtu koosseisu kuulub üks kohtunik igast liikmesriigist.

Üldkohus lahendab:

- apellatsiooni korras EL ametnikevahelisi vaidlusi (Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohu otsuste vaidlustamisel);
- **füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt esitatud kaebusi;**
- konkurentsiõiguse vaidlusi (mille on algatanud üksikisikud aga ka liikmesriigid EL institutsioonide vastu);
- Kaebused, mis on esitatud liikmesriikide poolt nõukogu vastu ja mis puudutavad riigiabiga seotud õigusakte, kaubanduslikke kaitsemeetmeid (dumping);
- hagid, millega taotletakse EL institutsioonide või nende ametnike tekitatud kahju hüvitamist;

Euroopa Kohus:

- lahendab komisjoni või liikmesriigi algatatud aluslepingu rikkumise menetlusi (ELTL 258-260)
- lahendab liikmesriikide ja institutsioonide algatatud kaebusi (tegevusetuskaebus või tühistamiskaebus);
- vastab eelotsuse taotlustele (ELTL artikkel 267);
- on apellatsiooniasmeks üldkohtu otsuste peale.

Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus on loodud EL ja selle institutsioonide ametnike vaheliste vaidluste lahendamiseks. Nimetatud kohus koosneb seitsmest kohtunikust.

Sageli aetakse Euroopa Liidu Kohus segi teiste rahvusvaheliste kohtutega:

- **Euroopa Inimõiguste Kohus (nn Strasbourg kohus).** Kohus asutati Euroopa Inimõiguste Konventsiooniga, mis allkirjastati 1950. aastal Roomas. Konventsioon sätestab demokraatlikus maailmas üldtunnustatud põhiõigused ja vabadused. Kohus kuulub Euroopa Nõukogu juurde (Council of Europe). Viimane on rahvusvaheline organisatsioon, millel on

47 liikmesriiki ja mis asub Strasbourgis. Kohtu ülesanne on lahendada konventsiooni rikkumisega seotud vaidlusi üksikisiku ja konventsiooni ratifitseerinud riigi vahel. Kaebusi võivad esitada ka konventsiooni osapooled (riigid) teineteise vastu. Oluline on see, et kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse saab üksikisik pöörduda alles siis kui **kõik riigisised kaebevõimalused on ammendatud**.

- **Rahvusvaheline Kohus (International Court of Justice)**. ÜRO põhikirja alusel loodud kohus. Rahvusvahelise Kohtu ülesanne on lahendada vastavalt rahvusvahelisele õigusele õiguslikke vaidlusi, millega riigid on tema poole pöördunud. Riigid peavad andma kohtule vaidluse lahendamiseks oma nõusoleku. Rahvusvaheliste organisatsioonide taotlusel võib kohus anda nõuandvaid arvamusi. Üksikisikud otse Rahvusvahelisse Kohtusse pöörduda ei saa. Kohus asub Haagis.
- **Rahvusvaheline Kriminaalkohus (International criminal Court)**. Rahvusvaheline Kriminaalkohus loodi Statuudiga, mis allkirjastati 120 riigi esindajate poolt 1998. aastal Roomas. Kohtu pädevusse kuuluvad nn Rooma statuudi järgi näiteks sellised kuriteod, nagu genotsiid, inimsusevastased kuriteod, sõjakuriteod ja agressioon. Sisuliselt kujutab Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuut endast esmakordset katset luua rahvusvahelisel tasandil karistusseadustik. Rahvusvaheline Kriminaalkohus on ajaloos esimene alaliselt tegutsev rahvusvaheline kriminaalkohus, mis arutab üksikisiku individuaalse kriminaalvastutusega seotud küsimusi. Statuut kohaldub alates 1. juulist 2002 toimepandud kuritegude suhtes. Asukoht on Haagis. Kohus lahendab asju vaid siis, kui siseriiklik kohus ei taha või ei ole võimeline seda ise tegema.

7.4. Menetlused Euroopa Liidu Kohtus

Erinevaid menetlusi Euroopa Liidu Kohtus eristatakse menetluse eesmärgi, menetluspoolte ja menetluse algatamiseks vajalike eelduste järgi. Alljärgnevalt käsitletakse levinumaid ja EL õiguse kujundamise seisukohast kõige olulisemaid kohtumenetlusi. Üheks kõige tähtsamaks menetluseks peetakse eelotsuse menetlust (ELTL artikkel 267). See moodustab ka üle poole kõigist Euroopa Kohtu menetlustest. EL õiguse kohaldamise üle liikmesriikides teostab järelevalvet Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni algatatud järelevalvemenetlus liikmesriigi vastu või päädida kohtumenetlusega nn rikkumismenetluse raames (ELTL artikkel 258).

Viis kõige levinumat kohtumenetluse tüüpi on:

1. **eelotsusemenetlus** (ELTL artikkel 267);
2. **rikkumismenetlus** (ELTL artikkel 258-260);
3. tühistamishagi (ELTL artikkel 263);
4. tegevusetushagi (kohustamishagi) (ELTL artikkel 265);
5. kahju hüvitamise hagi (ELTL artiklid 268 ja 340);

7.4.1. Eelotsusemenetlus (ELTL artikkel 267)

Menetluse eesmärk

Menetluse eesmärk on aidata riigisistel kohtutel lahendada selliseid vaidlusi, milles tuleb kohaldada EL õigust. Selleks, et EL-i õigust kohaldataks kõigis liikmesriikides ühetaoliselt tuleb tagada õiguse ühesugune tõlgendamine. See on ka eelotsuse menetluse eesmärk – liikmesriikide kohtud küsivad Euroopa Kohtult küsimusi õiguse tõlgendamise ja teise õiguse kehtivuse kohta (esmise õiguse kehtivuses ei ole võimalik kahelda, sest see on

liikmesriikide poolt ühiselt heaks kiidetud nõ EL-i põhiseadus. Võrdluseks –Eesti kohtud ei saa ka küsimuse alla seada Põhiseaduse õiguspärasust).

Seisuga 31. mai 2010 on Eesti kohtud küsinud eelotsust kuuel korral:

Eelotsust kohus	taotlenud	Kohtuasja nr ja nimetus Euroopa Kohtus	Vaidluse valdkond	Menetluse seis
1.	Tallinna Riigikohus	C-241/07 (Otsa Talu)	Põllumajandustoetused	Euroopa Kohtu otsus
2.	Tallinna Halduskohus	C-560/07 (Balbiino)	Üleliigse laovaru tasu	Euroopa Kohtu otsus
3.	Tallinna Halduskohus	C-56/08 (Pärlitigu)	Kauba klassifitseerimine	Euroopa Kohtu otsus
4.	Tallinna Halduskohus	C-140/08 (Rakvere Lihakombinaat)	Kauba klassifitseerimine, üleliigse laovaru tasu	Euroopa Kohtu otsus
5.	Tartu Ringkonnakohtus	C-249/09 (Novo Nordisk)	Ravimireklaam	Menetlus pooleli Euroopa Kohtus
6.	Tartu Ringkonnakohtus	C-523/09 (Rakvere Piim ja Maag Piimatööstus)	veterinaarjärevalve tasu	Menetlus pooleli Euroopa Kohtus

Eelotsuse menetluse pooled ja käik

Menetluse raames võib pöörduda taotlusega Euroopa Kohtusse liikmesriigi ükskõik milline kohus. Selleks peatab liikmesriigi kohus enda ees oleva vaidluse ajani, kui Euroopa Kohus on eelotsuse taotluses esitatud küsimustele vastanud (see toimub kohtu otsuses). Peale Euroopa Kohtu otsust jätkub menetlus liikmesriigi kohtus - **lõpliku otsuse vaidluses teeb liikmesriigi kohus**. See lõplik otsus peab aga olema kooskõlas Euroopa Kohtu eelotsuse menetluses tehtud otsusega. Seega on eelotsuse menetlus sisuliselt liikmesriigi kohtu ja Euroopa Kohtu vaheline dialoog – liikmesriigi kohus küsib nõu ja kasutab seda enda ees oleva vaidluse lõplikuks lahendamiseks. Kui isik leiab, et riigisisene kohus ei kohaldanud õigesti Euroopa Kohtu eelotsuse menetluse raames tehtud otsust, ei saa sellist riigisisese kohtu otsust Euroopa Kohtusse edasi kaevata. Küll aga saab isik jätkata vaidlust riigisisest järgmises kohtuinstantsis väites, et kohus ei ole õigesti kohaldanud EL õigust.

Eelotsuse menetluse pooleks on ainult riigisisene kohus. Samas on riigisisese kohtumenetluse pooltel võimalus esitada Euroopa Kohtule kirjalikult eelotsuse küsimuste kohta oma seisukoht. Lisaks saavad nad soovi korral sõna ka Euroopa Kohtu istungil.

Eelotsuse küsimise algatamine ja selle kohustuslikkus

Eelotsuse menetluse algatamise otsustab liikmesriigi kohus. Üksikisik ei saa nõuda riigisiseses menetluses eelotsuse küsimist. Teatud juhtudel on aga liikmesriigi kohtute diskretsioon eelotsust küsida piiratud –liikmesriigi viimase astme kohtul näiteks lasub kohustus eelotsust (ELTL artikkel 267 lg 3) küsida³⁷. Euroopa Kohtu praktika kohaselt

³⁷ Eelotsuse mitte küsimine võib teatud juhtudel olla riigi vastutuse aluseks, andes õiguse riigilt kahju hüvitamist nõuda.

peab eelotsust küsima ka liikmesriigi madalama astme kohus juhul, kui tal tekib kahtlus EL õiguse **kehtivuse osas**.³⁸

Kahel juhul ei pea liikmesriigi kohus Euroopa Kohtult eelotsust küsima:

1. Kui samale küsimusele on Euroopa Kohus varem vastanud, ei pea liikmesriigi kohus eelotsust küsima (nn *acte éclairée* olukord).
2. Kui vastus küsimusele on ilmselge, vaatamata sellele, et Euroopa Kohus ei ole varem sellises küsimuses otsust teinud (nn *acte clair* olukord).

Eelotsuse menetluses tehtud Euroopa Kohtu otsuse mõju

Eelotsuse menetluse raames tehtud otsuse õigusjõud erineb sõltuvalt sellest kas vaidluse esemeks on EL õiguse kehtivuse või tõlgendamise küsimus. Kohus on ütelnud EL õiguse tõlgendamist puudutavas vaidluses, on eelotsus siduv *inter partes* ehk menetlusosaliste vahel (s.t. eelotsust küsinud kohtule).³⁹ Formaalset on eelotsuse menetluse raames tehtud Euroopa Kohtu otsuse rakendamise kohustus vaid otsust küsinud liikmesriigi kohtul. **Praktikas on sellisel eelotsusel palju kaugemaleulatuv jõud**, sest tõlgendus, mis kohus on vastavale sättele andnud saab EL õiguse ehk *acquis* osaks. Kirjanduses on viidatud ETL artiklile 267 lõikele 3 (endine asutamislepingu artikkel 234 lg 3), kui garantiile sellest, et liikmesriik rakendab Euroopa Kohtu eelotsuse menetluse raames tehtud otsuseid oma praktikas⁴⁰. ETL-i artikkel 267 lg 3 kohustab liikmesriigi viimase astme kohut küsima Euroopa Kohtult eelotsust. Lisaks võib viidata ELL-i artikkel 4 lõikele 3, mis sätestab lojaalse koostöö põhimõtte, millest peavad kinni pidama ka liikmesriikide kohtud.

Eelotsuse õigusjõud erineb aga teisese õiguse **kehtivust** puudutavas menetluses. Euroopa Kohus on ütelnud, et kui Euroopa Kohus tunnistab EL-i õigusnormi kehtetuks, siis on see siduv kõigile liikmesriikidele (nii kohtutele, kui ka ametiasutustele).⁴¹ See on oluline, vältimaks segadust, kus ühenduse säte oleks kehtetu ühes liikmesriigis, omades samal ajal õigusjõudu aga teises liikmesriigis. Meenutagem, et EL-i õigus peab ühetaoliselt kehtima 27 liikmesriigis.

Eelotsuse menetluse olulisus

Eelotsuse menetluse raames tehtud Euroopa Kohtu lahendid on jõuliselt kujundanud EL õiguse arengut, täiendades intensiivselt nii aluslepinguid kui sekundaarõigust ja luues uusi õiguspõhimõtteid. Euroopa Kohut on peetud Euroopa **integratsiooniprotsessi üheks olulisemaks mootoriks**, mistõttu peetakse Euroopa Kohut sageli ka **poliitiliseks institutsiooniks**.⁴²

³⁸ Euroopa Kohtu 22. oktoobri 1987. aasta otsus nr 314/85: Foto-Frost. EKL 1987, lk 4199.

³⁹ Euroopa Kohtu 24. juuni 1969. aasta otsus nr 29/68: Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH. EKL 1969, lk 00165.

⁴⁰ Schwarze;Groeben. Vertrag über die EU und Vertrag zur Gründung der EG. Kommentar. Nomos, 2004: Baden,Baden. Lk.549-550.

⁴¹ Euroopa Kohtu 13. mai 1981. aasta otsus nr 66/80: SpA International Chemical Corporation versus Amministrazione delle finanze dello Stato. EKL 1981, lk 1191.

⁴² Vt poliitilist käsitlust nt Alter, K. Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Näiteks on just eelotsusemenetluse raames loonud kohus järgmised õiguspõhimõtted: EL õiguse ülimuslikkuse põhimõte, põhiõiguste integreerimine EL õiguskorda, vahetu kohaldatavuse põhimõte (s.t. et EL õiguse annab otse õigusi üksikisikule, võimaldades üksikisikul sellele liikmesriigi vastu kohtus tugineda). Euroopa Kohus kiirendas tähelepanuväärselt Euroopa Ühenduse majanduslikku integratsiooni, kohustades liikmesriike vastastikku teineteise kaupasad ja teenuseid tunnustama (nn „Cassis de Dijon” otsusega⁴³).

Tähelepanuvääriv ja Eesti õiguskorrale võõras on see, et kõik eelloetletud põhimõtted „tekkisid“ EL-i õiguskorda ilma, et varem oleks olemas olnud vastavat **kirjalikku õigust**. Nüüdseks on paljud Euroopa Kohtu loodud põhimõtted leidnud tee ka kirjapandud õigusesse.

Kriitika Euroopa Kohtu aadressil

Euroopa Kohut on palju kritiseeritud liigse aktiivsuse ja loomingulisuse tõttu.⁴⁴ Mitmed õiguspõhimõtted on kohus sageli „leidnud” asutamislepingu mõttest, kasutades grammatilise tõlgendamise asemel teleoloogilist (eesmärgipärast) tõlgendusmeetodit. Kui EL õiguses on lünk, täidab kohus selle sageli ise, legitimeerides oma tegevust viidetega EL-EL õiguse ühtse kohaldamise põhimõttele, kohustusele tagada EL õiguse efektiivsus (*effet utile*) ja EL õiguse siduvale iseloomule. Niisugune kohtu aktiivsus on kriitikute hinnangul EL seadusandja (kelleks on liikmesriigid) pärusmaale tungimine.

Liikmesriigid eelotsuse menetluses

Eelotsuse menetluse olulisust ja õigusloomelist iseloomu silmas pidades on liikmesriigid loonud endale võimaluse selles menetluses intensiivselt kaasa rääkida. Igal liikmesriigil on võimalus eelotsuse menetluses esitada oma valitsuse seisukohad kirjalikult. Kirjalike seisukohtade eesmärk on anda vastused eelotsust küsinud liikmesriigi kohtu poolt tõstatatud õigusküsimustele, mis sageli nagu ülal illustreeritud, osutuvad poliitilisteks otsusteks EL integratsiooni ulatuse kohta. Mida suurem on ühel seisukohal olevate liikmesriikide arv, seda keerukam on Euroopa Kohtul nende arvamusest mööda minna. Sellel põhjusel ei saa kirjalike seisukohtade esitamise olulisust alahinnata. Eelotsuse menetluse näol on liikmesriikide valitsustel käes oluline vahend mõjutada EL poliitika kujundamist, tagades seeläbi oma huvide kaitse.

Eelotsuse menetluses riigi seisukohtade esitamise protsess näeb lühidalt välja järgmine: liikmesriigi kohus pöördub eelotsuse taotlusega Euroopa Kohtusse. Euroopa Kohtu kantselei

⁴³ Euroopa Kohtu 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe-Zentral. EKL 1979, lk 649. See kohtuasi puudutab siseriiklikke õigusnorme, millega kehtestati mõnede jookide alkoholisisalduse alammäär. Euroopa Kohus leidis, et Saksa õigusnorm, mis lubab „puuviljaliköörde” hulka liigitada ainult jooke, mille alkoholisisaldus on vähemalt 25% ja mis muudab seega võimatuks 15–20% alkoholisisaldusega Prantsuse likööride müügi Saksamaa Liitvabariigis, on koguseliste piirangutega samaväärse toimega meede EÜ artikli 28 tähenduses. EK ütles, et ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud toodet ja osutatud teenust peab saama vabalt turustada ja teenust osutada kõikides EL liikmesriikides isegi siis, kui nõuded tootele ja teenusele on liikmesriigiti erinevad.

⁴⁴ Kriitika Euroopa Kohtu poliitilisuse aadressil: Gerken, L. Herzog, R. Stop the European Court of Justice. EU Observer, 10.09.2008. <http://bit.ly/c0RQCx> (29.05.2010).

edastab eelotsuse taotluse kõigile liikmesriikidele, kellel on kahe kuu jooksul võimalik esitada kirjalikult oma seisukohad tõstatatud õigusküsimuste kohta. Liikmesriikidel on võimalus oma seisukohad esitada või neid täpsustada ka Euroopa Kohtu suulisel istungil.

Eelotsuse menetlus illustreerib EL kohtusüsteemi erinevust Eesti kontinentaaleuroopaliku õigustraditsiooniga kohtusüsteemist: Euroopa Kohus ei ole pelgalt kirjapandud õiguse tõlgendaja, vaid tal on ka oluline roll EL õiguse loomisel ning pretsedendiõiguse edasiarendamisel.

7.4.2. Rikkumismenetlus (ELTL artiklid 258-260)

Selle menetluse võib algatada Euroopa Komisjon, kui tal on alust arvata, et mõni liikmesriik ei täida ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi. Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) teostab EL õiguse rakendamise üle järelevalvet. See toimub nn rikkumismenetluse raames. Rikkumismenetluse võib jagada kaheks, millest esimene on ELTL artikli 258 ja teine ELTL artikli 260 (2) alusel algatatud menetlus.

Rikkumismenetluse esimene ring (ELTL artikkel 258)

Komisjon algatab vastavalt ELTL artiklile 258 rikkumismenetluse, kui ta on arvamusel, et liikmesriik ei täida aluslepingutest tulenevat kohustust. ELTL artiklis 258 sätestatakse, et komisjon esitab sellisel juhul põhjendatud arvamuse. Samas peab olema eelnevalt liikmesriigile antud võimalus esitada oma seisukoht.

Kirjalik menetlus toimub enne kui komisjon esitab liikmesriigi kooskõlas ELTL artikli 258 lõikega 2 Euroopa Kohtusse. Kirjaliku menetluse esimene etapp on komisjoni ametlik kiri⁴⁵ (*letter of formal notice*) liikmesriigile. Selles annab komisjon ülevaate oma etteheitest ja kutsub liikmesriiki üles andma omapoolseid selgitusi. Eelmenetluse eesmärgiks on anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita EL õigusest tulenevad kohustused ja teiselt poolt võimalus kaitsta end komisjoni esitatud väidete vastu.

Kirjaliku menetluse teine etapp – põhjendatud arvamuse (*reasoned opinion*) esitamine toimub juhul kui komisjon ei nõustu liikmesriigi vastusega ametlikule kirjale. Sageli teeb komisjon põhjendatud arvamuse kohta ka pressiteate⁴⁶. Põhjendatud arvamuses kutsub komisjon liikmesriiki üles rikkumist kõrvaldama, sätestades selleks tähtaja (praktikas on selleks reeglina kaks kuud põhjendatud arvamuse kättesaamisest). Kui liikmesriik ja komisjon ei jõua põhjendatud arvamuse etapis ühisele seisukohale, on komisjonil õigus esitada hagi liikmesriigi vastu Euroopa Kohtusse. Hagi esitamise õigus tekib komisjonil põhjendatud arvamuses sätestatud tähtaja möödumisest.

Komisjoni prioriteet on lahendada erimeelsused kohtuväliselt. Seda kinnitab ka fakt, et enamik rikkumismenetlusi eelmenetlusega lõppevad. Eelmenetluse käigus jõutakse enamasti mõlemad pooli rahuldava tulemuseni -näiteks jõuab liikmesriik sageli menetluse vältel rikkumise kõrvaldada. Rikkumismenetluse kirjaliku ehk kohtueelse faasi ainus eesmärk on anda

⁴⁵ Komisjoni tõlketalitus on sageli sellist kirja tõlkinud „märgukirjana“.

⁴⁶ Vt nt Euroopa Komisjoni pressiteade <http://bit.ly/9tcFJ5> (29.05.2010).

liikmesriigile võimalus asuda vabatahtlikult täitma EL õigusest tulenevaid nõudeid või selgitada komisjonile oma seisukohti.⁴⁷

Kohtumenetlus

Lõpliku otsuse sellest, kas liikmesriik on EL õigust rikkunud või mitte, saab teha ainult Euroopa Kohus. Selline Euroopa Kohtu otsus on deklaratiivne, tuvastades pelgalt rikkumise olemasolu. Selles menetluses ei ole võimalik liikmesriigile karistuseks määrata rahalisi kohustusi. Liikmesriigil lasub vaid kohustus kohtu otsusega tuvastatud rikkumine kõrvaldada. Rikkumise kõrvaldamistähtaega kohus liikmesriigile ei anna. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb rikkumine aga kõrvaldada **nii kiiresti kui võimalik.**⁴⁸ Euroopa Kohus on tuvastanud ühel korral Eesti Vabariigi poolse EL õiguse rikkumise ELTL artikli 258 alusel algatatud rikkumismenetluse raames.⁴⁹

Rikkumismenetluse teine ring (ELTL artikkel 260 (2)).

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist vaatamata Euroopa Kohtu ELTL artikli 258 alusel tehtud otsusele, võib komisjon algatada **uue rikkumismenetluse**. Selle menetluse esemeks on Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmata jätmine. Meenutagem, et see on erinev võrreldes esimese rikkumismenetluse ringiga, kus menetluse esemeks on konkreetne rikutud EL õiguse norm. Ka teises rikkumismenetluses peab komisjon andma liikmesriigile esmalt võimaluse enda seisukoha esitamiseks.

Võrreldes aga esimese rikkumismenetlusega (ELTL artikli 258 alusel) on teises rikkumismenetluses eelmenetlus lühem: "kui komisjon on arvamusel, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole võtnud vajalikke meetmeid kohtuotsuse täitmiseks, **võib ta pärast seda, kui on andnud sellele riigile võimaluse esitada oma märkused, anda asja kohtusse**" (ELTL artikkel 269 lõige 2). Siit ilmneb, et komisjon võib kohtusse pöörduda ilma põhjendatud arvamuse esitamiseta (komisjon võib seega kohtusse pöörduda kohe pärast ametlikule kirjale vastuse saamist). **Lisaks on teises rikkumismenetluses oluline esinevus kohtumenetluses: Euroopa Kohtul on võimalus liikmesriigile määrata rahaline karistus.**

Direktiivi ülevõtmata jätmine

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on sätestatud uuendus sellistele rikkumismenetlustele, mille esemeks on **direktiivide mitteõigeaegne ülevõtmine**. Nimelt on komisjonil võimalus direktiivi mitteõigeaegse ülevõtmise korral hagi kohtusse esitamisel (ELTL artikli 258 alusel algatatud menetluses) **kohe taotleda rahalise karistuse** (ELTL artikkel 260 lõige 3) **määramist**.

Rahaline karistus - trahvimakse ja/või põhisumma

Komisjon teeb Euroopa Kohtule rahalise karistuse määramise ettepaneku, tuginedes summade määramisel enda väljatöötanud valemitele ja kriteeriumidele.⁵⁰ Lõpliku otsuse rahalise karistuse suuruse osas teeb Euroopa Kohus ja üldreeglina ei ole ta seotud komisjoni tehtud ettepanekuga. Sellest reeglist moodustab erandi ELTL artikkel 260 lõige 3 alusel algatatud menetlus. Selles on

⁴⁷ EK 18. märtsi 1986. aasta otsus kohtuasjas 85/85: komisjon v. Belgia. EKL 1986, lk 1149, punkt 11.

⁴⁸ EK 6. novembri 1985. aasta otsus nr 131/84: komisjon vs Itaalia, p 7. EKL 1985, lk 3531. EK 13. juuli 1988. aasta otsus nr 169/87: komisjon vs Prantsusmaa, p 14. EKL, 1988, lk 4083.

⁴⁹ Euroopa Kohtu 3. septembri 2009. aasta otsus nr C-464/08. ELT C 327, 20.12.2008.

⁵⁰ Komisjoni selgitus artikli 228 rakendamise kohta:

http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec_2005_1658_en.pdf

kohtu otsustusõigust rahasumma määramisel piiratud - tal ei ole võimalik määrata suuremat summat kui on see, mida taotles komisjon.

Trahv

Trahv määratakse päeva kohta **alates teise rikkumismenetluse lõpus tehtavast kohtuotsusest kuni hetkeni, mil liikmesriik lõpetab rikkumise**. Selle karistuse eesmärgiks on saavutada see, et liikmesriik rikkumise võimalikult kiirelt lõpetaks. Sellel põhjusel ei saa trahvi määrata enam siis kui rikkumine on lõppenud kohtuistungi toimumise kuupäevaks.⁵¹

Baassumma trahvi arvutamiseks on alates 2005. aastast 600 eurot päevas. Selleks, et arvutada trahv tuleb baassumma korrutada järgmiste koefitsientidega:

- rikkumise tõsidus skaalal 1-20
- Rikkumise kestvus skaalal 1-3
- Liikmesriigi maksevõimekus (sisemajanduse kogutoodang) ja häälte arv nõukogus⁵².

Näiteks on Euroopa Kohus mõistnud Kreekalt välja trahvisumma päevamääraga 20 000 eurot.⁵³

Põhisumma

Põhisumma eesmärk on karistada **rikkumise kestvust** vahemikus esimesest rikkumismenetluse kohtuotsusest (ELTL artikli 258 alusel algatatud menetlus) kuni teise rikkumismenetluse raames (ELTL artikli 260 alusel algatatud menetlus) tehtava kohtuotsuseni. Tegemist on ühekordse karistusliku iseloomuga meetmega, mis täidab hoiatavat funktsiooni.⁵⁴

Euroopa Kohus on leidnud, et üheaegselt võib liikmesriigile määrata nii trahvi kui ka põhisumma.

Statistika

Ajavahemikus 1997-2006 on ELTL artikli 260 alusel algatatud vaid 22 vaidlust. See moodustab 1,5% kõigist algatatud rikkumismenetlustest. Siiani on kuus Euroopa Kohtu otsust, kus on määratud trahv ja/või põhisumma või on selle määramist kaalutud. Neljal korral määrati trahv.

Keskmine aeg esimese ringi rikkumismenetluse lõpuks tehtava kohtuotsuse ja nn teise ringi rikkumismenetluse alusel tehtava kohtuotsuse vahel on **seitse aastat**.⁵⁵

Rikkumismenetlus ja üksikisiku õiguste kaitse

⁵¹ Kohtujuristi 28. Märtsi 2007. aasta ettepanek, asjas nr. 503/04: Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik, p.88. EKL 2007, I-06153.

⁵² Komisjoni selgitus artikli 228 rakendamise kohta, lk 9. Kättesaadav:
http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec_2005_1658_en.pdf

⁵³ Euroopa Kohtu otsus nr C-387/97: Komisjon v Kreeka, EKL 2000, lk I-5047.

⁵⁴ Kohtujuristi 28. märtsi 2007. aasta ettepanek, asjas nr. 503/04: Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik, p.89. EKL 2007, I-06153.

⁵⁵ Nicolaidis, P.Suren, A.-M. The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say. Eipascope 2007, Nr. 1.

http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20070622102127_pniSCOPE2007-1_internet-7.pdf

Rikkumismenetlus on komisjoni ja liikmesriigi vaheline menetlus. **Üksikisik ei saa liikmesriigi vastu rikkumismenetluse algatamist nõuda.** Riikide EÜ õiguse vastasele käitumisele on üksikisikul võimalik tähelepanu pöörata järgmiselt:

- Üheks võimaluseks on esitada kaebus SOLVIT kaudu. SOLVIT on EL liikmesriikide vaheline on-line võrgustik, mille kaudu saab praktiliselt lahendada probleeme, mis tekivad, kui avalik asutus kohaldab väärtalt siseturu õigusakte. Oluline on teada, et SOLVIT ei tegele ettevõtete vaheliste probleemidega. Kaebuse esitamisest tingimused: http://ec.europa.eu/solvit/site/submission/index_et.htm
- Samuti on üksikisikul võimalik pöörduda Euroopa Komisjoni poole ning teavitada teda liikmesriigis esinevast võimalikust EL õiguse rikkumisest. Komisjonile võib kaebuse esitada iga isik või ettevõtte. Eraõiguslike poolte vahelisi vaidlusi komisjon ei lahenda. Komisjon peab ühe aasta jooksul otsustama, kas kaebusega tegeletakse edasi. Kaebuse esitaja ei ole aga menetlusosaline, seepärast ei saa üksikisik komisjoni otsuse või otsustamata jätmise peale kaevata.
- Üksikisik saab EL õiguse rikkumisele tugineda ka riigisiseses kohtus, paludes kohtul kohaldada EL õigust (ülimuslikkuse põhimõte). Kui kohus ei ole EL õiguse kohaldamises kindel, saab ta küsida nõu Euroopa Kohtult esitades eelotsuse taotluse.

7.4.3. Tühistamiskaebus (ELTL artiklid 263 ja 264)

Tühistamiskaebuse esitamine pakub kohtulikku kaitset Euroopa Liidu institutsioonide meelevaldse tegevuse eest, kindlustades ühtlasi selle, et institutsioonide tegevus ei ületaks neile asutamislepingutega antud pädevusi. Kohtujurist Colomer on öelnud, et „enetluse eesmärgiks on „valvata, et institutsioonid järgivad ühenduse õigust ja kaitsta hagejate (füüsiliste ja juriidiliste isikute, liikmesriikide ja institutsioonide) õigusi.”⁵⁶

Seadusandlik akt on ELTL artikli 289 kohaselt akt, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Seadusandliku tavamenetluse puhul võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu määruse, direktiivi või otsuse vastu ühiselt komisjoni ettepaneku põhjal (ELTL artikkel 294). Enne Lissaboni lepingu jõustumist nimetati seda menetlust kaasotsustusmenetluseks. Oluline on silmas pidada, et kuna soovitused ja arvamused ei ole õigustloovad aktid, siis nende õiguspärasust kontrollida ei saa. Lissaboni leping täiendas institutsioonide nimistut -nüüdsest võib kohus kontrollida ka Euroopa Ülemkogu õigusakte. Lisaks on kohtu pädevuses ka asutuste ja organite õigusaktide seaduslikkus kontroll.

Kaebuse esitamise alused on sätestatud ELTL artikli 263 lõikes 2:

- **pädevuse puudumine.** See kehtetuks tunnistamise alus on tingitud põhimõttest, et Euroopa Liidus kehtib piiratud pädevuste põhimõte, st et kõik institutsioonid saavad tegutseda ainult selles ulatuses, mis on neile aluslepingutega lubatud. Kui kohtus tuvastab, et õigusakti on loodud ilma volitusteta, tunnistab kohus selle õigusakti kehtetuks. Pädevuste ületamist on Euroopa Kohus pidanud isegi nii tähtsaks, et ta on nõustunud seda kontrollima isegi pärast ettenähtud tähtaja möödumist. Seega on väga oluline, et iga õigusakt sisaldaks viidet oma õiguslikule alusele ehk sättele, kus on kirjas volitusnorm ja põhjendus õigusakti loomiseks;

⁵⁶ Kohtujuristi 23. veebruari 2006. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03: Giuseppe Atzeni jt, Marco Scalas ja Renato Lilliu versus Regione autonoma della Sardegna, p 68. EKL 2006, I-01875.

- **olulise menetlusnormi rikkumine.** Alusleping sätestab õigusaktide vastuvõtmiseks erinevad menetlused. Näiteks tekib kui nõukogu võtab otsuse vastu ilma komisjoni sellekohase ettepanekuta või parlamendiga konsulteerimata, kuigi asutamisleping selle ettepaneku või nõusoleku küsimise ette näeb, on tegemist olulise menetlusnormi rikkumisega;
- EÜ asutamislepingu või selle rakendusnormide rikkumine. Kuigi ka eelnevalt nimetatud menetluse algatamise alus on sisuliselt tingitud asutamislepingute rikkumisest, on vajalikuks peetud rõhutada eraldi asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumist. Siia alla mahuksid eelkõige need tegevused, mis rikuvad EL õigust sisuliselt;
- võimu kuritarvitamine. Võimu kuritarvitamisega on tegu, kui avalik võim kasutab oma volitusi sellise eesmärgi saavutamiseks, milleks talle õigusi antud ei ole.

Esimesed kaks loetletud alust viitavad nn õigusakti välisele seaduslikkusele ja neid võib kohus adresseerida omal algatusel. Kaks viimast alust puudutavad õigusakti nn sisemist seaduslikkust ja neid peab kohtus tõstatama kaebaja.

Tähtaeg

ELTL artikli 263 kuuenda lõigu alusel tuleb tühistamiskaebus esitada kahe kuu jooksul vastavalt kas meetme avaldamisest või teatavakstegemisest hagejale või nende puudumisel kahe kuu jooksul pärast päeva, mil hageja sellest teada sai.

Kes võib tühistamiskaebuse esitada?

Tühistamiskaebuse üks põhitunnus on see, et selle võivad esitada piiratud arvul hagejaid. Liikmesriik, nõukogu, komisjon või Euroopa Parlament võivad tühistamiskaebuse alati esitada, mistõttu nimetatakse neid eesõigusega hagejateks. Lisaks Kontrollikojale võivad pärast Lissaboni lepingu jõustumist ainult **oma õiguste kaitseks** tühistamiskaebuse esitada Euroopa Keskpank ja regioonide komitee (see tähendab olukorda, kus õigusakt riivab mainitud institutsioonide pädevusi). Neid institutsioone nimetatakse piiratud eesõigusega hagejateks.

Üksikisikute õiguste kohtulik kaitse

Üksikisikud (juriidilised/füüsilised isikud) on eesõigusega hagejad, sest nende kaebeõigus on rangelt piiratud. Üksikisik võib tühistamiskaebuse esitada ELTL artikli 263 lõike 4 alusel juhul kui:

- a) **õigusakt on temale adresseeritud või**
- b) puudutab teda **otseselt ja isiklikult.**

Üldkohaldatava akti vastu saab üksikisik kaebuse esitada juhul kui see puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid (ELTL artikli 263 lõige 4).

Seega selleks, et tuvastada kas üksikisik saab õigusakti vaidlustada tuleks esmalt küsida, kellele on see õigusakt suunatud. Silmas peab pidama, et otsuse adressaatide arv on piiratud, samas kui üldkohaldatavad aktid (nt määrused) on suunatud abstraktselt tervikuna vaadeldavatele gruppidele. Ei ole aga välistatud, et määrused on vaatamata oma pealkirjale/nimetusele tegelikult oma **sisult otsused**. Sellisel juhul loetakse kohtupraktika kohaselt neid siiski otsusteks. Kehtib põhimõte, et õigusakti vorm ei muuda selle õigusakti olemust.⁵⁷

⁵⁷ Euroopa Kohtu 13. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas C-322/88: Grimaldi, p 14. EKL 1989, lk I-4407.

Lissaboni leping suurendas füüsiliste ja juriidiliste isikute võimalusi pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole – nimelt ei olnud varem üksikisikul võimalik kohtus üldkohaldatavat akti vaidlustada. Varasema EÜ asutamislepingu artikli 230 lõike 4 kohaselt oli füüsilistel ja juriidilistel isikutel õigus pöörduda Euroopa Kohtusse vaid **otsuse** vaidlustamiseks, mis on neile adresseeritud ja mis neid otseselt ja isiklikult puudutab.

Otsene ja isiklik puutumus

Mõisteid otsene ja isiklik puutumus ei ole aluslepingutes sisustatud, mistõttu on nende tähendus kujunenud läbi Euroopa Kohtu praktika. Isikliku puutumuse reegel on siiani osutunud peamiseks aluseks, miks kohus üksikisiku kaebused tagasi lükkas. Kohtu seisukoht on olnud, et isikuteriingi piiramine on oluline vältimaks kohtu ülekoormust.

Õigusakt puudutab isikut otseselt siis, kui otsuse ja asjaomase isiku õigusliku seisundi muutumise vahel valitseb **põhjuslik seos**. Seega ei ole otsese puutumise kriteeriumi täitmine väga keeruline. Keeruline on aga isikliku puutumise kriteeriumi täitmine. Selle sisustas Euroopa Kohus esmakordselt kohtuotsuses Plaumann⁵⁸, (seda võib nüüdseks nimetada Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaks). Selle kohaselt puudutab õigusakt neid isikuid, kellele ühenduse õigusakt ei ole adresseeritud, isiklikult üksnes siis, kui see „**mõjutab neid teatud neile eriomaste tunnuste või neid iseloomustavate faktiliste asjaolude tõttu, mis neid kõigist teistest eristavad, ning seeläbi individualiseerib neid analoogiliselt otsuse adressaadiga**”.

Selleks, et tuvastada, et õigusakt mõjutab mingeid ettevõtjaid isiklikult, ei piisa sellest, kui akt toob teatavate ettevõtjatele kaasa suuremaid majanduslikke tagasilööke kui teistele selle sektori ettevõtjatele.⁵⁹ Isiklik puutumus puuduks isegi siis kui hageja oleks ainus teatud geograafilises piirkonnas otsusest puudutatud ettevõtja või kui ta oleks peamine teatavas riigis või geograafilises piirkonnas asjaomase toote tootja või tarnija.⁶⁰

Näide 1

Ülaltood põhimõtetest lähtudes tuvastas Euroopa Kohus otsuses Van der Kooy jt vs. Komisjon⁶¹, et ettevõtja ei või põhimõtteliselt vaidlustada komisjoni **otsust**, millega keelatakse valdkondlikud toetused, kui tal on õigus nendele toetustele üksnes seetõttu, et ta

⁵⁸ Euroopa Kohtu 15. juuli 1963. aasta otsus kohtuasjas 25/62: Plaumann, EKL 1963, lk 197..

⁵⁹ Esimese Astme Kohtu 23. novembri 1999. aasta määrus kohtuasjas T-173/98: Unión de Pequeños Agricultores (UPA) vs. nõukogu, p 50. EKL 1999, lk II-3357. Vt ka selle määruse punktides 102 ja 103 viidatud kohtupraktika.

⁶⁰ Euroopa Kohtu 17. jaanuari 1985. aasta otsus kohtuasjas 11/82: Piraiki-Patraiki jt vs. komisjon, pp 13-14. EKL 1985, lk 207.

⁶¹ Euroopa Kohtu 28. jaanuari 1999. aasta otsus nr C-181/97: A.J. van der Kooy versus Staatssecretaris van Financiën. EKL 1999, lk I-00483.

kuulub vastavasse majandusharusse ja et ta on kõnesoleva kava raames potentsiaalne toetusesaaja. Kohus põhjendas seda sellega, et meetmed on üldise ulatusega ja ette nähtud objektiivselt kindlaks määratud olukordades, millega kaasnevad õiguslikud tagajärjed üldiselt kogu isikutekategoriale (otsuse punkt 15). Kohtu jaoks ei olnud täidetud isikliku puutumuse tingimus.

Näide 2

Saksa päritolu apelsinide Euroopa Liitu importija (Plaumann), esitas Euroopa Kohtusse hagi Euroopa Komisjoni Saksamaa kohta tehtud otsuse peale, milles keelati vähendada apelsinide impordimaksu nende sisseveol Euroopa Liitu 13%-lt 10%-le. Euroopa Kohus selgitas, et kuna otsus ei ole adresseeritud otse hagejale, peab hageja tühistamishagi esitamiseks näitama, et otsus teda isiklikult puudutab. Sellist isiklikku mõju määratles Euroopa Kohus järgmiselt:

„[...] puudutab isikut talle iseomaste asjaolude tõttu või asjaolude tõttu, mis teda kõigist teistest isikutest individuaalselt eristavad [...]“.

Kohus selgitas, et asjaolu, et komisjoni Saksamaale suunatud otsus puudutab Plaumanni tema majandustegevuses apelsinide sissevedajana, ei erista Plaumanni teistest isikutest, sest apelsinide sissevedajaid on palju.

7.4.4. Tegevusetuse kaebus (ELTL artikkel 265)

Eesmärk

Juhul kui Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu, nõukogu, komisjon või Euroopa Keskpang on aluslepinguid rikkudes toimingute tegemata jätnud, võivad liikmesriigid ja teised liidu institutsioonid esitada Euroopa Liidu Kohtusse hagi nimetatud rikkumise tuvastamiseks. Sarnaselt tühistamishagiga on selle kaebuse eesmärk tuvastada EL-i tegevuse õiguspärasus, pakkudes kaitset olukorras, kus EL-i institutsioonid on rikkunud aluslepinguid.

Kaebuse esitamise tingimused

Kaebuse võib esitada pärast seda kui institutsiooni kutsuti üles toimingut tegema ja ta seda kahekuulise tähtaja jooksul ei teinud. Kaebuse tulemusel võib Euroopa Liidu Kohus toimingute tegemata jätmise või akti vastuvõtmata jätmise tunnustada aluslepinguga rikkumiseks ja nõuda vajaliku meetme võtmist.

Piiritlemine tühistamiskaebusest

Tegevusetuse kaebuse ja tühistamiskaebuse erinevus seisneb selles, et ELTL artikli 263 menetluses vaidlustatakse EL-i õigusakt, ELTL artikli 265 menetluses aga akti võtmata või toiminguteostamata jätmise. Erinevus tühistamiskaebusest seisneb ka selles, et tegevusetuskaebusele järgneb Euroopa Kohtu otsus, mis on **deklaratiivse iseloomuga – kohus tuvastab rikkumise**. Tühistamiskaebuse tulemusena võib kohus õigusakti tühistada s.t. et EL-i õigusest kaob vastav norm ära. Nii tühistamis- kui ka tegevusetuskaebusele võib lisaks esitada taotluse kahju hüvitamiseks (ELTL artiklid 268 ja 340, vt konspekti vastavat peatükki).

Kes saab tegevusetuskaebust kasutada?

Tegevusetuskaebust saavad esitada samad isikud, kes tühistamiskaebust. Ka selles menetluses on üksikisik **eesõigusteta hageja**, mis tähendab, et üksikisik saab kaevata õigusakti peale, mis oleks pidanud olema talle adresseeritud.

Eesõigustega hagejateks selles menetluses on liikmesriigid ja ühenduse institutsioonid. See tähendab, et õigusakt ei pea olema neile adresseeritud. EL-i institutsioonilise arengu tulemusel lisandus Lissaboni lepinguga institutsioonide nimistusse Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Keskpank, kelle tegevusetuse peale on seega samuti võimalik esitada Euroopa Liidu Kohtusse kaebus. Uuena on Lissaboni lepingu jõustumisega lisandunud võimalus esitada tegevusetuskaebusi EL-i organite ja asutuste vastu. Niisugused asutused või organid on näiteks Regioonide Komitee, Euroopa ombudsman või Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (ELTL artikkel 232 lg 1).

7.4.5. Kahju hüvitamine (ELTL artiklid 268 ja 340)

a) Kahju hüvitamise kaebus EL-i institutsiooni vastu

Iga isik või ettevõtja, kes on kandnud kahju ühenduse või selle töötajate tegevuse või tegevusetuse tagajärjel, võib esitada kahju hüvitamise hagi esimese astme kohtule.

Eesmärk

Kahju hüvitamist saab nõuda EL-i institutsiooni õigusvastase tegevuse või tegemata jätmise eest. Seega võib kahju olla tekitatud näiteks nii õigusloome protsessis kui ka institutsiooni tegevusetusega.

Tühistamiskaebus ja tegevusetuskaebus on mõeldud selleks, et „karistada“ õiguslikult siduva akti ebaseaduslikkust või seda, et akti pole vastu võetud. Kahju hüvitamise kaebuse esemeks on aga nõue, mis tuleneb konkreetsest meetmest või ebaseaduslikust käitumisest, mida saab omistada EL-i institutsioonile või organile. See tähendab, et isikud, kes ei saa ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste (isiklik ja otsene puutumus)

puudumisel teatud EL-i õigusakte otse kohtus vaidlustada, saavad siiski võimaluse nõuda nende õigusaktide poolt põhjustatud kahju hüvitamist.

Kahju hüvitamise kaebus on iseseisev kaebus, millel on muude õiguskaitsevahendite hulgas konkreetne eesmärk. See tähendab, et kahju hüvitamise nõude eelduseks ei ole eelnev tühistamis- või tegevusetushagi esitamine. Kui kahju hüvitamise kaebust kasutatakse aga ettekäändena juba jõus oleva õigusakti tühiseks tunnistamiseks, ei võta kohus kahju hüvitamise kaebust menetlusse (juriidilises keeles kuulutab kohus selle kaebuse vastuvõetamatuks), lugedes selle õiguskaitsevahendite kuritarvitamiseks. Näiteks lükkab kohus kaebuse menetluse kuritarvitamise tõttu tagasi juhul kui isik, kes taotleb kahju hüvitamist, tugineb oma kaebuses sellisele õigusaktile, mida ta saanuks otse kohtus vaidlustada (näiteks isikule otse adresseeritud akti vaidlustamine) aga ta seda ei teinud (näiteks põhjusel, et kaebetähtaeg möödus).

Kahju hüvitamise kaebuse edukas kasutamine sõltub täpsete eelduste olemasolust:

Kahju hüvitamise tingimused:

kahju hüvitamise eeldustena on EK “vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldprintsipiidele” (ELTL artikkel 340 lõige 2), oma praktikaga loonud kolm kumulatiivset tingimust:

- institutsioonidele etteheidetava käitumise õigusvastasus,
- kahju tekkimine
- käitumise ja kahju vaheline põhjuslik seos.⁶²

Kui üks ülaltoodud tingimustest pole täidetud, tuleb hagi jätta tervikuna rahuldamata, ilma et oleks vaja uurida muude tingimuste olemasolu.⁶³

Institutsiooni õigusvastane käitumine

Esimese tingimuse osas on kohtupraktika kohaselt nõutav, et tõendatud oleks **üksikisikule õigusi andva õigusnormi** piisavalt selge rikkumine.⁶⁴ Rikkumine on piisavalt selge siis kui ühenduse institutsioon on **ilmselgelt ja tõsiselt** rikkunud talle kuuluvat kaalutusõigust. Kui institutsioonil on vaidlusaluses küsimuses väikene kaalutusõigus või see peaaegu puudub, võib väiksema ühenduse õiguse rikkumine olla piisav, et rikkumine lugeda piisavalt selgeks.⁶⁵

⁶² Euroopa Kohtu 29. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 26/81: *Oleifici Mediterranei v. EMÜ*, p 16. EKL 1982, lk 3057.

⁶³ Euroopa Kohtu 15. septembri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-146/91: *KYDEP v. nõukogu ja komisjon*, p19 ja 81. EKL 1994, lk I-4199.

⁶⁴ Euroopa Kohtu 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-352/98 P: *Bergaderm ja Goupil v. komisjon*, EKL 2000, lk I-5291, punkt 42.

⁶⁵ Euroopa Kohtu 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-312/00: komisjon v. *Camara ja Tico*, EKL 2002, lk I-11355, punkt 54, ja *Esimese Astme Kohtu* 12. juuli 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-198/95, T-171/96, T-239/97, T-174/98 ja T-

Kahju tekkimine

EL-i saab vastutavaks pidada üksnes sellise kahju eest, mis tuleneb kõnealuse institutsiooni õigusvastasest käitumisest piisavalt otseselt.⁶⁶ Lisaks peab õigusrikkumine olema ka piisavalt tõsine⁶⁷ (*sufficiently serious breach of rule of law for the protection of the individual*) ja kahjustama üksikisikute huve. EL ei ole kohustatud hüvitama oma organite käitumise kõiki kahjulikke tagajärgi. Oluline on silmas pidada, et kahjuks ei või pidada tavapärase majandustegevuse raames tekkinud kahju.

Õigusaktide puhul, milles sisaldub majanduspoliitiline valik, saab vastutust kohaldada vaid erandlikult ja üksikutel juhtudel.⁶⁸ EL-i vastutab majanduspoliitilisi otsuseid sisaldava õigusakti eest, vaid juhul kui on **piisavalt selgelt** rikutud üksikisikut kaitsvat õigusnormi.⁶⁹ Seega saab EL-ilt kahju hüvitamist nõuda väga kitsalt piiritletud juhtudel.

Euroopa Kohus on põhjendanud sellist kitsast tõlgendamist järgmiselt: “see on selgitatav kaalutlusega, et esiteks ei tohi seadusandliku funktsiooni teostamist takistada kahju hüvitamise nõuete oht iga kord, kui ühenduse üldise huvi tõttu tuleb vastu võtta õigusakte, mis võivad kahjustada eraõiguslike isikute huve. Teiseks saab seadusandliku tegevuse kohta, mida iseloomustab ühenduse poliitika elluviimiseks hädavajalik ulatuslik kaalutusõigus, kohaldada ühenduse vastutust vaid juhul, kui asjassepuutuv institutsioon **on ilmselgelt ja jämedalt** eiranud oma volituste piire.”⁷⁰

b) Liikmesriigi vastutus ühenduse õiguse rikkumise eest

Põhimõtte, mille kohaselt riik peab vastutama talle süüks arvatavate EL õiguste rikkumistega üksikisikutele põhjustatud kahju eest, sõnastas Euroopa Kohus 1991. aastal otsuses kohtuasjas **Francovich** jt⁷¹. Euroopa Kohus ütles, et see on aluslepingu süsteemile

225/99: Comafrika ja Dole Fresh Fruit Europe v. komisjon, EKL 2001, lk II-1975, punkt 134.

⁶⁶ Euroopa Kohtu 4. oktoobri 1979. aasta otsus liidetud kohtuasjades 64/76 ja 113/76, 167/78 ja 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79: Dumortier Frères jt v. nõukogu, EKL 1979, lk 3091, punkt 21, ja Esimese Astme Kohtu 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas T-333/01: Meyer v. komisjon, EKL 2003, lk II-117, punkt 32.

⁶⁷ EK 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du pêcheur ja Factortame, EKL 1996, lk I-1029, punkt 45.

⁶⁸ EK 19. mai 1992. Liidetud kohtuasjad C-104/89 ja C-37/90. J. M. Mulder ja teised ning Otto Heinemann versus Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon.

⁶⁹ EK 13. juuni 1972. aasta otsus liidetud kohtuasjades 9/71 ja 11/71: Compagnie d’approvisionnement, de transport et de crédit ja Grands Moulins de Paris vs. komisjon, EKL 1972, lk 391, punkt 13.

⁷⁰ Kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 45.

⁷¹ Euroopa Kohtu 19. novembri 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt. EKL 1991, lk I-5357.

omane põhimõte. Euroopa Kohus on seadnud eraõiguslikule isikule EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks kolm sama tingimust, mis kehtivad institutsioonide vastutuse puhul:

- Liikmesriigi õigusvastane käitumine;
- rikkumine peab olema piisavalt selge;
- liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kantud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.⁷²

Põhimõtteliselt on liikmesriigi poolt eraõiguslikule isikule EL-i õiguse rikkumisega kahju tekitamise eest vastutuse tekkimise eelduseks olevate tingimuste täitmise tuvastamine liikmesriigi kohtu ülesanne ning vastutuse tekkimise eeldusi peab kontrollima kooskõlas Euroopa Kohtu antud juhistega.⁷³

Et tuvastada, kas tegemist on piisavalt selge rikkumisega, tuleb arvestada kõiki olukorda iseloomustavaid tunnuseid nagu:

- rikitud õigusnormi selguse ja täpsuse aste,
- kas toimepandud rikkumine või kahju tekitamine oli tahtlik või mitte,
- kas õigusnormi rikkumine on vabandata või mitte,
- kas EL-i võetud meetmed võisid soodustada EL-i õigusega vastuolus olevate riigisiseste meetmete vastuvõtmist või säilitamist .

Ülaltoodud tingimuste olemasolul, peab liikmesriik riigisisese õiguse alusel (nt Eestis riigivastutuse seadus) kahju tagajärjed heastama. Seeläbi peab liikmesriik tagama, et riigisisestes õigusaktides sätestatud kahju hüvitamise tingimused EL õiguse rikkumise eest ei oleks rangemad kui muu samalaadse kahju hüvitamise tingimused.

Riigivastutuse põhimõte EL õiguse rikkumise korral kehtib alati kui liikmesriik rikub ühenduse õigust ja seda sõltumata, **milline liikmesriigi organ kahju põhjustas.**

⁷² EK 12. detsembri 2006. aasta otsus nr C-446/04: Test Claimants in the FII Group Litigation, punkt 209. EKL 2006, lk I-11753.

⁷³ Ibid.

Näide

Austria kohus küsis kohtuasjas Köbler⁷⁴ järgmise eelotsuse küsimuse:

1. Kas liikmesriigi lepinguväline vastutus üksikisiku ees võib tekkida tema **kohtunike** vigade tõttu ühenduse õiguse kohaldamisel või ühenduse õiguse kohaldamata jätmise tõttu nende poolt ning eelkõige sellest, kui **viimase astme kohus ei täida oma kohustust taotleda Euroopa Kohtult eelotsust asutamislepingu artikli 234 (nüüd ELTL artikkel kolmanda lõigu alusel)?**

Seega on küsimus selles, kas liikmesriigil vastutab ka oma kohtuvõimu poolt ühenduse õiguse rikkumise eest. Euroopa Kohus leidis, et **kõnesolev vastutus saab tekkida üksnes erandlikul juhul, kui viimase astme riigisisene kohus on kohaldatavat õigust ilmselgelt rikkunud.** Tehes kindlaks, kas see tingimus on täidetud, peab hüvitisnõuet lahendav siseriiklik kohus võtma sellega seoses arvesse kõiki tema käsitletavat olukorda iseloomustavaid tegureid, eelkõige rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet, rikkumise tahtlikkust, õigusliku vea vabandatavust või vabandamatust, asjakohasel juhul seisukohta, mille on võtnud ühenduse institutsioon, samuti seda, kui kõnesolev kohus on jätnud täitmata oma **kohustuse taotleda eelotsust** EÜ artikli 234 kolmanda lõigu alusel (otsuse punktid 53–55).

Köbleri kohtuvaidluses leidis Euroopa Kohus, et riik võib vastutada ka oma kohtuvõimu eksimuse eest. Tõsi küll selles vaidluses ei tuvastanud Euroopa Kohus Austria kõrgema kohtu poolt ilmselgelt rikkumist (piisavalt olulist rikkumist).

Euroopa Kohus on andnud vihjeid selle kohta kuidas tuvastada **ilmselge rikkumine**: ühenduse õiguse rikkumine on igal juhul ilmselge, kui see kestis edasi, hoolimata kohtuotsusest, mis tuvastas liikmesriigi õigusrikkumise (nn teise ringi ehk ELTL artikli 228 alusel algatatud kohtumenetlus). EL õiguse ilmselge rikkumine riigisisese kohtu poolt on ka see kui kohus annab õigusnormile selgelt vääratõlgenduse, arvestamata asjassepuutuvat Euroopa Kohtu praktikat.⁷⁵

Kokkuvõte üksikisiku õiguskaitsevahenditest

Oluline on meeles pidada, et Euroopa Kohus ja Üldkohus ei ole viimase astme kohtud üksikisiku õiguste kaitseks.

- Euroopa Kohtu praktika on üksikisiku kohtusse pöördumise võimalust piiranud. Lissaboni leping tõi üksikisiku õiguskaitse muudatuse, võimaldades sõnaselgelt üksikisikul vaidlustada üldakti. Kohtupraktika tulevikus näitab, kas see muudatus aluslepingu tekstis tähendab, et ka kohus leevendab oma rangeid tingimusi.
- Üksikisikul on kaudne võimalus oma õigusi Euroopa Kohtus kaitsta eelotsuse menetluse kaudu. Üksikisik saab oma kaebuses/hagis muuhulgas teha kohtunikule ettepaneku pöörduda eelotsuse taotlusega Euroopa Kohtusse. Samas ei ole kohtul eelotsuse küsimise kohustust. Kui näiteks vaidlustatakse riigisiseses kohtus EL õiguse kehtivus, saab üksikisik „suunata” liikmesriigi kohut eelotsuse küsimust esitama. Selline kaudne

⁷⁴ Euroopa Kohtu 30. septembri 2003. aasta otsus nr C-224/01: Köbler. EKL 2003, lk I-10239.

⁷⁵ Euroopa Kohtu 13. juuni 2006. aasta otsus nr C-173/03: Traghetti del Mediterraneo SpA.

õigusakti vaidlustamine ei ole aga Euroopa Kohtu praktika järgi õiguspärane, kui üksikisikul oli võimalus õigusakt muul moel vaidlustada (näiteks tühistamiskaebuse esitamisega).

- Üksikisik saab nõuda kahju hüvitamist.
- Üksikisik võib rikkumisest komisjoni teavitada. Üksikisik ei saa aga nõuda komisjonilt rikkumismenetluse algatamist. Rikkumismenetluse poolteks on komisjon ja liikmesriik. Rikkumismenetluse algatamine on komisjoni vaba valik (vastav juriidiline kohustus komisjonil puudub).

7.5. Soovituslik lirjandus Euroopa Liidu Kohtu teemadel:

- Jürimäe, K. Ettekanne Ühiskonnaõpetuse õpetajate talvekoolis. Taagepera, 3. - 5. jaanuar 2008. <http://bit.ly/aPglzz> (29.05.2010).
- Laffranque, J. EL õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Juura 2006, lk 411-467.
- Lõhmus, U. Euroopa kohus – õiguse kohaldaja või/ja õiguse looja. http://www.riigikohus.ee/vfs/760/Lohmus_RKkonverents08.pdf (29.05.2010).
- Euroopa Kohtu aastaaruanne 2009. <http://bit.ly/aOY7wE> (29.05.2010).
- Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes. <http://bit.ly/alk8Hn> (29.05.2009).

Lissaboni lepinguga kaasnenud muutustest Euroopa Liidu õiguskorras:

- Laffranque, J. Euroopa õigus 50 aastaga Roomast Tartusse. Diplomaatia nr 44, aprill 2007. <http://bit.ly/c8477j> (23.05.2010).
- Lisbon Treaty Meeting Summaries. Europa Institute of Leiden University, 19 March 2008. <http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf> (29.05.2010).
- Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf (29.05.2010).
- Euroopa Liidu Kohtu aruteludokument teatavate aspektide kohta Euroopa Liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. <http://bit.ly/b0s9e9> (27.05.2010).
- Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. www.riigikantselei.ee/failid/2005_02_08_Lissaboni_seletuskiri.pdf (20.05.2010).

EL energiapoliitika. EL keskkonnapoliitika.

EL energiapoliitika

Nii nagu transpordisektor, on ka energiasektor tööstusharu, mis suunab riigi majanduslikku käekäiku ning mille mõju kandub üle riigipiiride. Riigi sõltuvus välismaistest energiaallikatest suurendab ärriske ning võib viia energiahinna kõikumiste kaudu isegi majanduslanguseni. Samas võimaldab madala energiahinna poliitika kaudselt subsideerida tootmist ning seeläbi luua konkurentsieeliseid vabal turul. Seetõttu kuulub ka ühtse energiapoliitika arendamine ühtse turu arengut toetavate meetmete hulka.

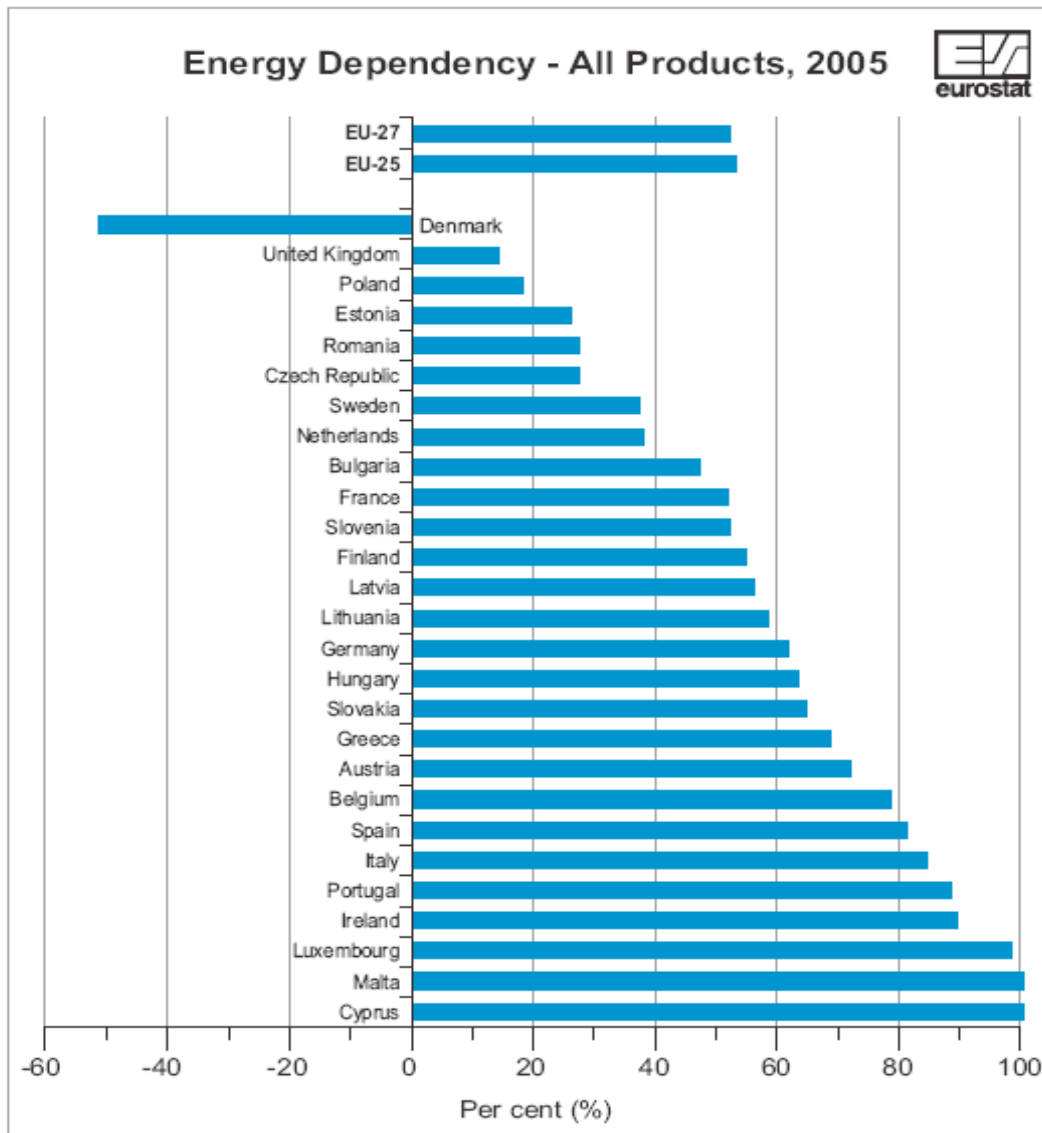
Energiasektor ühendab endas mitmeid valdkondi nagu söetööstus, aatomienergia, loodusliku gaasi- ja naftatööstus, moodustades ühtekokku ligemale 10% ühenduse SKP-st. Lisaks energia tootmisele kuulub energiapoliitika reguleerimisvaldkonda ka energiasäästliku elulaadi toetamine ning alternatiivsete energiaallikate propageerimine.

Energiasektori olulisus liikmesriikidele ilmneb juba sellest, et kaks kolmest asutamislepingust reguleerivad energiasektorit. Neist esimene, ESTÜ leping, rõhutas söetööstuse olulisust liikmesriikide energiabilansis; teine, Euratomi leping, tegeles aga nn tulevikuenergia – tuumaenergiaga. Ülejäänud olulised energiasektorid nagu nafta, gaas ja elekter jäid EMÜ lepingu korraldada. Vaatamata aluslepingutes kokkulepitule on ühtse energiapoliitika rajamine õnnestunud vaid osaliselt.

Ühendus ei suuda end ise vajamineva energiaga varustada ja täna ostetakse kolmandatest riikidest sisse ca 50% kütusevajadusest. 2030. aastaks prognoositakse impordile rajaneva energiatootmise kasvu 70%-ni EL energiavajadusest. Samas on liikmesriikide energiavajadused ning kasutatavad energiaallikad äärmiselt erinevad, mis teebki ühtse lähenemistee leidmise raskeks. Nagu jooniselt 1 näha, on praktiliselt kõik EL liikmesriigid energia netoimportijad, välja arvatud Taani. Eriti suur on sõltuvus impordist nafta (82%) ja maagaasi (48%) osas.

Kuigi Rooma lepingutes ei mainitud ühenduse pädevusvaldkonnana energiapoliitikat, astuti esimesed sammud ühtse poliitika suunas 1964. aastal, mil ESTÜ lepingu lisana võeti vastu energiaportokoll. Sellega kehtestati ühenduse energiapoliitika peamised põhimõtted:

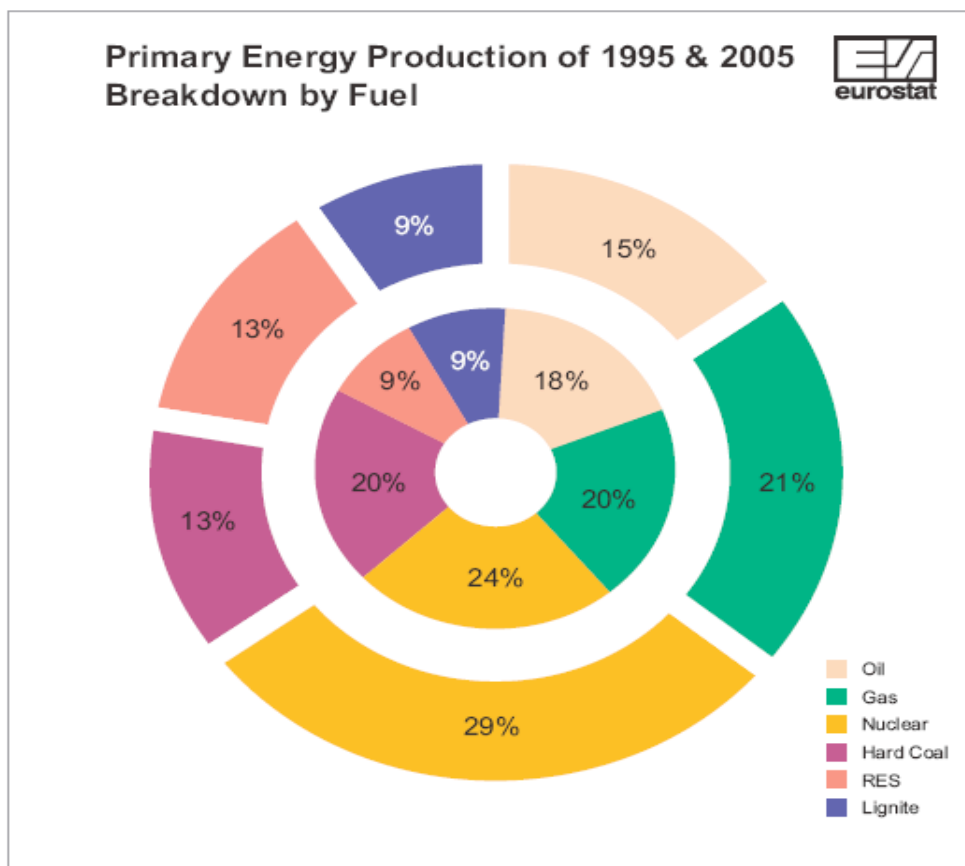
- tagada õiglane konkurents eri energialiikide vahel;
- energiatarnete stabiilsuse tagamine;
- energiatarnete madal hind;
- tarbijate valikuvabaduse tagamine.



Joonis 1. EL liikmesriikide energiasõltuvus (impordi osakaal kogu energiatarbest) (%).
Allikas: Eurostat

1968. aastal andis Euroopa Komisjon järgmise katsena välja *memorandumi* ühtse energiaturu loomise eesmärkide ja meetmetega, et tagada madalad energiahinnad. See oleks tähendanud muuhulgas riiklike monopolide kaotamist, energiamaksude ühtlustamist ning edasiminekut ühtse transpordipoliitika vallas. Kuid vaatamata sellele, et nõukogu kiitis heaks memorandumi üldpõhimõtted, ühtki praktilist sammu ühtse energiaturu kujundamiseks ei astunud.

Pöörde ühenduse energiapoliitika arengusse tõid 1970. aastate naftakriisid. OPEC-i tegevuse tulemusena tõusis nafta hind maailmaturul 1973. aasta kriisi järgselt üle 475% ning 1979. aastal kriisijärgselt lisaks 134%. Selline hinnatõus sundis naftat importivaid riike minema üle energiasäästlikumale režiimile ning otsima uusi, alternatiivseid energiaallikaid nagu tuuma- või hüdroenergia.



Joonis 2. Energiatarbimine allikate lõikes Euroopa Liidus 1995. ja 2005. aastal.
Allikas: Eurostat

1974. aastal seadis Euroopa Komisjon eesmärgiks **vähendada ühenduse sõltuvust välismaistest energiaallikatest** 63%-lt alla 50%-ni. See tähendas kodumaiste energiaallikate arendamist ning energiasäästlikumat majandamist. **Ühenduse eesmärgiks sai pigem riiklike energiapoliitikate koordineerimine kui ühtne poliitika.** Euroopa Komisjoni initsiatiivil seati ühised eesmärgid tootmise ratsionaliseerimiseks ning tarbimise ja impordi optimeerimiseks. Lisaks toetas Euroopa Komisjon finantsiliselt energiasäästlike meetmete rakendamist. Selle tulemusena õnnestus ühendusel suurendada energiatootmist aastatel 1990–1996 9% võrra. Tänapäevased Euroopa peamised energiaallikad on esitatud joonisel 2. Vastavalt sellele joonisele on EL-s kasvanud aatomienergeetika osatähtsus, mis moodustab tänase seisuga ligemale kolmandiku EL-s kasutatavast energiast. Talle järgneb maagaas, mille osatähtsus on püsinud 20% piirimail. Kolmandal kohal on nafta, kuid selle osatähtsus on viimastel aastatel oluliselt langenud. Samas on märkimisväärselt (40%) kasvanud taastuvenergia osatähtsus, mis moodustab EL energiatarbimisest täna ca 13%.

Ühtse energiapoliitika juurde jõuti tagasi 1992. aasta **Maastrichti lepinguga**. EMÜ lepingusse artikkel 3-le **lisati ühenduse tegevusvaldkondadele meetmed energeetika valdkonnas**. Lisaks sätestas artikkel 154 **üle-euroopaliste võrkude rajamise kohustuse ka energeetika infrastruktuuri vallas**. **Vastavad sätted panid aluse ühisele energiapoliitikale.**

Ühine energiapoliitika on suunatud järgmistele valdkondadele:

- energiatarbimise kindlustamine, võttes arvesse ühenduse ulatuslikku ja järjest kasvavat sõltuvust välismaistest energiatarbimistest;
- ühenduse energiasektori rahvusvahelise konkurentsivõime tagamine;

- keskkonnakaitse arendamine säästva arengu põhimõtteid järgides, kasutades energiaressursse efektiivsemalt ning rakendades taastuvenergia allikaid;
- ühine uurimis- arendustegevus energiasektoris.

Alates 1998. aastast on ühendus oma energiapoliitikat kujundanud *mitmeaastaste raamprogrammide* kaudu. Rakendatud meetmete hulgas on lõpptarbijatele kehtestatavate hindade transpaarsuse suurendamine, elektri- ja gaasituru jätkuv liberaliseerimine, keskkonnapoliitikaalaste nõuete järgimine, energiaressursside efektiivne kasutamine, uute, ennekõike taastuvenergia allikate kasutuselevõtt.

2001. aastal rakendas komisjon esimese rea *meetmeid liikmesriikide elektri- ja gaasiturude avamiseks*. Liberaliseerimisprotsess pidi jõudma lõpule 2005. aastal, kuid mitmes riigis on töö selle nimel alles käimas. Oluline roll on seejuures kanda üle-euroopalistel energiavõrkudel (TENS-Energy), mille eesmärk on soodustada elektri- ja gaasijuhtmete võrgustike arendamist.

2006. aasta algul tuli Komisjon välja *Rohelise raamatuga ühenduse ühtsest energiapoliitikast*, milles nähakse ennekõike ette EL energiavarude kindlustamine ja jätkusuutlikkus. Selles *keskendatakse kuuele eelisarendamist nõudvale valdkonnale*:

- ühise energiaturu loomine EL-is;
- kohustuslike gaasivarude sisseseadmine analoogselt olemasolevatele strateegilistele toornafta varudele, samuti liikmesriikide vahelise solidaarsuse suurendamine energiakriiside korral;
- EL-is kasutatavate energiaallikate eripära soodustamine, võimaldades siiski sekkumist EL tasandil, juhul kui liikmesriikide vahel tekivad huvide konfliktid;
- uute tehnoloogiate väljatöötamine ja rakendamine EL ühise teaduspoliitika raames;
- taastuva energia kasutamise intensiivistamine;
- ühine energiapoliitika kolmandate riikide suhtes, mis kindlustaks EL vajalike tarnetega ning ei muudaks EL-i liialt sõltuvaks ühest tarnijast.

Kuna enamiku komisjoni ettepanekutega olid valitsusjuhid nõus tingimusel, et see ei mõjutaks liialt riikide energiapoliitilist suveräänsust, siis võib lähiaastatel oodata nii konkreetsemaid samme rohelises raamatus sätestatud prioriteetide elluviimisel kui ka laiemat diskussiooni probleemsete valdkondade arendamisel (nt ühtne energiaturg).

Kliimameetmed

Kliima- ja energiapoliitika käesoleva kümnendi eesmärkidena näeb EL peamiselt energiantensiivsuse vähendamist, alternatiivenergia kasutuse edasist suurendamist ning Euroopa kui terviku huvidest lähtuvat rahvusvahelist koostööd. Nii on järgnevat kümnendiks aastaks seatud eesmärgiks:

- hoida kokku 20 protsenti energiast, võrreldes prognoositud energiatarbimisega aastaks 2020;
- suurendada 2020. aastaks taastuvenergia osakaalu 20 protsendini kogu energiatarbimisest; seejuures suurendada aastaks 2020 taaskasutatavate transpordikütuste osakaalu 10 protsendini kogu kütusetarbimisest
- vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähemalt 20 protsendi võrra aastaks 2020;

Nende eesmärkide saavutamiseks näeb 2008. aastal vastu võetud *ELi kliima- ja energiapakett* ette järgmised meetmed:

- lubatud saastekvootide vähendamine läbi ELi heitkogustega kauplemise süsteemi
- süsinikdioksiidi kogumise ja geoloogilise säilitamise tehnoloogia edendamine

- siduvate eesmärkide kehtestamine igale liikmesriigile.
- luua energia siseturg, mis toob kasu igale üksikisikule ja ettevõttele;
- seostada ELi energiapoliitika paremini teiste valdkondadega, nt põllumajandus ja kaubandus;
- arendada rahvusvahelist koostööd.

Detsembris 2009 toimunud Kopenhaageni kliimakonverentsil andis EL samanimelisele leppele oma toetuse. Olles juba varem võtnud tingimusteta kohustuse vähendada oma heitkoguseid 2020. aastaks vähemalt 20%, kinnitas EL konverentsil valmisolekut vähendada heitkoguseid isegi 30 %, tingimusel, et ka teised tööstusriigid võtavad endale samasuguse kohustuse.

Keskkonnapoliitika⁷⁶

EL keskkonnapoliitika kujunemine ja keskkonnapoliitika eesmärgid

1957. aastal Roomas sõlmitud Euroopa Majandusühenduse asutamisleping ei sisaldanud otseselt keskkonkakaitsega seotud sätteid. Integratsioonitemaatikas domineeris majanduslik mõõde, mille keskmes oli kaupade vaba liikumine. 1960ndate lõpus ja 1970ndate alguses võeti vastu üksikuid keskkonnapoliitilisi meetmeid, mille esmane eesmärk oli toetada takistuste kõrvaldamist kaupade vabalt liikumiselt, kuid mis põhinesid ka keskkonkakaitsele kaalutlustel (nt direktiiv ohtlike ainete klassifitseerimise, pakendamise ja märgistamise kohta).

Euroopa Ühenduse keskkonnapoliitikast saab rääkida alates 1972. aastast, kui Stockholmis toimus ÜRO esimene inimkeskkonna konverents ja võeti vastu Stockholmi deklaratsioon, kus formuleeriti mitmed kaasaja keskkonkakaitse põhieesmärgid ja -printsüübid. Samal aastal Pariisis toimunud Euroopa Ühenduse liikmesriikide tippkohtumisel tegid liikmesriikide valitsusjuhid ja riigipead Euroopa Komisjonile ülesandeks ametliku keskkonnapoliitika väljakujundamise, st keskkonnapoliitika tegevusprogrammi koostamise. Selle õiguslikuks aluseks oli lepingu artikkel 2, mille kohaselt majandustegevuse harmooniline areng ning edasine tasakaalustatud majanduskasv liikmesriikides on osa ühenduse ülesannetest. Nende eesmärkide saavutamise oli mõeldav ainult keskkonkakaitse vajadusi arvestades. Viidati ka asutamislepingu preambulale, mis kinnitab eesmärgi pidevalt parandada elu- ja töötingimusi. Lisaks sellele õigustasid keskkonna-alaste nõuete ühtlustamist mitmete kaupade tarbimisega kaasnevad negatiivsed välismõjud nagu müra, heitgaasid või kasutatud pakendid. Nende välismõjude tasakaalustamine riiklike standarditega võib riikidele anda alust mittetariifsete piirangute kehtestamiseks kaubavahetuses. Seetõttu on õigustatud Euroopa Liidu ühtsete standardite rakendamine valdkondades, kus riiklikud erisused võivad takistada kaubavahetust. EÜ esimene *keskkonna tegevusprogramm* kiideti heaks aastal 1973. Programmi kehtivusajaks oli periood 1973-1976. Täna toimib juba kuues keskkonna raamprogramm, mis hõlmab aastaid 2001–2010.

1970-ndatel tuginesid keskkonnaõigusaktid siseturu ühtlustamise sätetele, mille eesmärgiks oli konkurentsitorgete vältimine ja kõrvaldamine ühisturul. Lisaks oli nõukogul õigus võtta vastu mõne lepingu eesmärgi saavutamiseks vajalikke asjakohaseid meetmeid. Mõlemal juhul pidi nõukogu otsused tegema ühehäälselt, nõudes liikmesriikidelt seega konsensuslikku lähenemist. Vaatamata

⁷⁶ Keskkonnapoliitika alapeatükk baseerub osaliselt Kati Kiisverki poolt koostatud õppematerjalil.

sellele piirangule võeti vastu suur hulk olulisi keskkonnaõigusakte, nt joogivee ja suplusvee kvaliteedi kohta, ohtlike ainete piiriülese veo, mootorsõidukite emissioonistandardite, kütusekvaliteedi, elektrijaamade õhusaaste kontrolli kohta.

Selgesõnalised volitused keskkonnaküsimustega tegelemiseks anti ühendusele ühtse Euroopa aktiga 1987. aastast. Euroopa Ühenduse asutamislepingusse lisati keskkonna peatükk, mis sätestas ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid ja põhimõtted. Vastavalt subsidiaarsuse printsiibile võis ühenduse tasandil keskkonnameetmeid vastu võtta vaid sel juhul, kui ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid saab paremini saavutada ühenduse tasandil kui liikmesriigi tasandil.

Vastavalt artikkel 191-le on Euroopa Liidu keskkonnapoliitika eesmärkideks:

- keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
- inimeste tervise kaitsmine;
- loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
- meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil selleks, et tegeleda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega.

Vastavalt artikkel 192-le ***võetakse keskkonna-alased õigusaktid valdavalt vastu seadusandliku tavamenetluse alusel***, erandiks on vaid fiskaalsed sätted, maa kasutamise ja veeressursside majandamisega seonduvad küsimused ning energiavarustusega seonduvad sätted.

Lisaks sellele nõuab seadusandlike aktide harmoniseerimist käsitlev artikkel 114, et siseturu lõpuleviimisel arvestataks tervishoiu, ohutuse, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse vallas kaitstuse kõrge taseme eesmärgiga. Artikkel 193 lubab liikmesriikidel kehtestada kõrgemaid keskkonnastandardeid, eeldades, et need on mittediskrimineerivad ja kooskõlas teiste Euroopa Liidu seadusandlike aktidega.

Amsterdami lepinguga lisati keskkonnakaitse integreerimise kohustus kõikidesse ühenduse poliitikatesse ja tegevustesse, pidades silmas säästva arengu põhimõtteid.

EL keskkonnapoliitika põhimõtted

Ühenduse keskkonnapoliitika lähtub üldistest põhimõtetest nagu säästev areng, subsidiaarsuse põhimõte ja integreerimispõhimõte, ning spetsiifilistest keskkonnakaitsepõhimõtetest.

Säästev areng on kaasaegse keskkonnapoliitika kesksemaid põhimõtteid, mis kinnitati EL ühe üldpoliitilise prioriteedina pärast 1992. aastal Rio de Janeiro toimunud ÜRO Keskkonna- ja Arengukonverentsil XXI sajandi säästva arengu tegevuskava vastuvõtmist. Säästev areng on ideaal tasakaalustatud arengust, mis peab silmas nii keskkonna kvaliteeti kui ka majanduslikku jätkusuutlikkust ühiskonna eesmärkide saavutamisel.

Integreerimispõhimõte kohaselt peab ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemise ja rakendamise integreerima keskkonnakaitse nõuded. Integreerimispõhimõte põhineb arusaamal, et keskkonnanõudeid ja sellest tulenevalt keskkonnapoliitikat ei saa vaadata kui eraldi rohelist poliitikat vee, õhu, maapinna, taimestiku ja loomastiku kaitseks. Enamik keskkonnaprobleeme tulenevad energiakasutusest, transpordipoliitikast, põllumajandustegevusest, infrastruktuuriinvesteeringutest ja majandustegevusest üldiselt. See on lepingu üks tugevamaid määratlusi, mis ***nõuab, et***

kõik EL institutsioonid arvestaksid oma tegevuse planeerimisel ja kehtestatavates meetmetes keskkonkakaitsete kaalutlustega.

Selleks et parandada keskkonnanõuete integreerimist teistesse valdkondadesse oma administratsioonis, võttis Euroopa Komisjon 1993. aastal vastu sise-eeskirja, mille kohaselt kõiki komisjoni ettepanekuid tuleb kontrollida keskkonnamõju suhtes. Kus selline mõju on tõenäoline, tuleb läbi viia keskkonnamõju hinnang, kõikide seadusandlike ettepanekute puhul tuleb hinnata mõju keskkonnale ja kulusid. Mõnedes osakondades loodi keskkonnaüksused, loodi peadirektorite keskkonnavõrgustik, keskkonna peadirektoraadis asutati üksus, mis vastutab keskkonna teistesse valdkondadesse integreerimise eest.

Lisaks sellele rakendatakse ühenduses veel järgmisi spetsiifilisi keskkonkakaitsete põhimõtteid.

- ***„Saastaja maksab“*** põhimõtte kohaselt peab keskkonnanõuete täitmise kulu kandma mitte ühiskond, vaid saastust tekitava kauba või teenuse tootja või tarbija. Selle põhimõtte sisu määratlemisel tekivad mitmed küsimused. Kes on saastaja – kas see, kes reostab keskkonda või kes ületab kehtestatud piirväärtusi? Kas saastaja on autojuht, auto tootja või kütuse importija? Kes peab maksma emissioonide või kahjustuse eest? Kahjustused teises liikmesriigis või kolmandas riigis? Kas investeringud puhtamatesse tehnoloogiatesse on saastuse eest maksmine? Praktiliselt on sageli võimatu saastajat kindlaks teha ka põhjavee või rannikuvee saastuse puhul, metsade vähenemise, kliimamuutuste ja paljude eelneva tegevuse tulemusel tekkinud reostuste puhul.

„Saastaja maksab“ oli algselt majanduslik põhimõte, mis väljendas arusaama, et keskkonnakahjustuse puhastamise kulu ei pea kandma mitte ühiskond maksude kaudu, vaid kulud peab kandma saastuse põhjustanud isik. Ükski ühenduse tekst ei sisalda sätteid selle kohta, kes mille eest peab maksma, või muid sätteid, mis laseks seda põhimõtet praktikas kasutada. Selle põhimõtte järgi peaks olema lubamatu toetada keskkonda saastavat tootmist ja tarbimist, kõik keskkonna saastamisest põhjustatud kulutused tuleks kanda saastajal.

Enamikul juhtudest kannab need kulutused nende toodete või teenuste tarbija. Lisaks sellele on põhimõtte oluliseks eesmärgiks ka kõlvatu konkurentsi välistamine siseturul, kuna saastekontrolliks rakendatavate meetmete maksumus mõjutab oluliselt tootmishindu ning annab eelise nendele tootjatele, kes keskkonkakaitsete ei kuluta. Lisaks ettevõtetele endile sõltub keskkonkakaitsete meetmete maksumus ka konkreetses riigis kehtivatest keskkonnavalastest normatiividest. Sel viisil oleksid aga sellise riigi ettevõtjad, kus on madalad keskkonkakaitsete nõuded, turul soodsamas olukorras kui kõrge keskkonkakaitse tasemega riikide ettevõtjad ja tootjad.

- ***Ennetav tegevus*** – „vältida on lihtsam kui tagajärgi likvideerida“. Seetõttu nõuavad mitmed Euroopa Liidu keskkonnadirektiivid ennetavate meetmete rakendamist. Nii näiteks ütleb pakendi ja pakendijäätmete direktiiv 94/62/EÜ selgelt, et parimaks vahendiks pakendijäätmete tekke vältimiseks on vähendada pakendite kogust. Vältimise põhimõtte nõuab ennetavate meetmete tarvituselevõtmist, et hoiduda üldse keskkonnakahjustuse tekkest. Enamasti on keskkonnakahjustuse kõrvaldamine väga kallis või hoopis võimatu, ka majanduslikult on mõttekam kahju tekkimist ära hoida. Saastuse vältimise põhimõtte eeldab inimtegevusega seonduvate keskkonnariskide hindamist ja sellekohase informatsiooni järjekindlat kogumist, kuid vaatamata sellele tuleb leppida, et paljudel juhtudel ei ole võimalik saastusega kaasnevaid võimalikke tagajärgi ette näha ning ennetav tegevus ei taga 100% edu keskkonnasaaste vältimisel.
- ***Ettevaatusprintsipi*** kohaselt võetakse keskkonnavalastel meetmed tarvitusele ka siis, kui puudub teaduslikult tõestatud põhjuslik seos keskkonnakahju ning selle tekitanud tegevuse

vahel. Seejuures võetakse arvesse meetmete rakendamise kasu ning võimalikke kulusid. Ettevaatusprintsip tähendab, et kui on tugevad kahtlused, et teatud tegevusel võivad olla keskkonnale kahjulikud tagajärjed, on parem tegutseda enne, kui on liiga hilja. Kui oodata seni, kuni on kättesaadavad teaduslikud andmed, mis näitavad kindlat põhjuslikku seost, võib keskkonnareostuse vältimiseks olla liiga hilja. Ettevaatusabinõud tuleb seega tarvitusele võtta enne tegeliku kahju tekkimist ja isegi enne keskkonnaalase riski lävele jõudmist. Neid abinõusid tuleb rakendada ka juhul, kui teaduslik informatsioon mingi tegevuse ja võimaliku keskkonnakahju vahelise põhjusliku seose kohta on ebapiisav. Nt tasub meenutada osoonikihi lagunemise probleemi, mille puhul on rahvusvaheliselt rakendatud väga mõjusaid ja mitte odavaid ettevaatusabinõusid ja seda vaatamata sellele, et teadlastel kulub protsesside tegeliku olemuse ja nende tekkemehhanismide selgitamiseks ja läbivaidlemiseks ilmselt veel aastaid.

- ***Kahjustus heastatakse kahjustuse tekke kohas.*** See põhimõte seondub eelkõige piiriülese keskkonnasaastusega. Põhimõtet rakendatakse nt ohtlike jäätmete sisse-, välja- ja transiitvedu reguleerivates normides, mille eesmärgiks on piirata selliste jäätmete piiriülest liikumist ning mis nõuavad siht- ja transiidimaa eelnevat nõusolekut ohtlike jäätmeid sisaldavate saadetiste vastuvõtmiseks või läbiveoks ja keelavad saata ohtlike jäätmeid riikidesse, kus puuduvad tehnilised võimalused nende ohutuks kõrvaldamiseks. Seda põhimõtet kasutas Euroopa Kohus näiteks Valloonia jäätmete kohtuasjas (C-2/90 Komisjon vs Belgia), kus oli vaja otsustada, kas regionaalne jäätmete impordi keeld oli kooskõlas ühenduse kaupade vaba ringluse sätetega, kui teiste liikmesriikide jäätmeid koheldi erinevalt regionaalsetest jäätmetest. Kohus leidis, et diskrimineerimist ei olnud ja tõi põhjenduseks, et keskkonnakahjustus tuleb esmajärjekorras heastada kahjustuse tekke kohas, see tähendab, et iga regioon, vald või muu kohalik üksus võtab oma abinõud tarvitusele oma jäätmete vastuvõtuks, töötlemiseks ja kõrvaldamiseks.

EL keskkonnapoliitika instrumentid

Euroopa Liit kasutab keskkonnapoliitiliste eesmärkide saavutamiseks rida instrumente:

- keskkonnaalased tegevusprogrammid,
- seadusandlikud aktid,
- keskkonnaalast teadlikkust tõstvad instrumentid,
- finantsinstrumentid.

Keskkonnaalaseid tegevusprogramme on ühendus vastu võtnud alates 1973. aastast. Tegemist on eesmärgi ja prioriteete määratlevate mittedividuutavate tegevuskavadega. Varasemad keskkonnaprogrammid moodustasid raamistiku komisjoni seadusandlikele initsiatiividele. Alates neljandast programmist (1987-1992) algas üleminek järeelmõjudega tegelemiselt ennetamispoliitikale. Täna toimib ühenduses 6. keskkonna-alane tegevusprogramm. Programm toob välja ***neli prioriteetset valdkonda:***

- *kliimamuutused* – stabiliseerida kasvuhoonegaaside kontsentratsioon tasemel, mis lubaks peatada ebaloomulikud muudatused maa kliimas;
- *loodus ja looduslik mitmekesisus* – kaitsta ja vajadusel taastada loodussüsteeme, pidurdada looduliku mitmekesisuse vähenemist nii EL-is kui maailmas tervikuna;
- *keskkond, tervis ja elukvaliteet* – saavutada keskkond, kus inimtegevuse tulemusena tekkivad ained ei avaldaks olulist mõju inimestevisele;
- *loodusressursid ja jäätmed* – tagada taastuvate ja mittetaastuvate ressursside säästlik kasutamine.

Euroopa Liidu keskkonnavalaste *seadusandlike aktide* baas küünib pea kolmesajani, neist enamiku moodustavad direktiivid. Seega on liikmesriikidel säilinud võimalus rakendada ühenduse keskkonnapoliitilisi põhimõtteid vastavalt väljakujunenud tavadele, arvestades oma majanduslikku ja sotsiaalset tausta. Õigusaktid on suunatud spetsiifilistele valdkondadele nagu veekeskkonnakaitse, õhusaaste kontroll, jäätmemajandus, taimestiku ja loomastiku kaitse jms. 1985. aastal kehtestati *keskkonnamõju hindamise menetlus*, mille läbimine on kohustuslik kõigile avaliku ja erasektori projektidele, millel võib olla oluline mõju keskkonnale. Viimastel aastatel on märgata tendentsi asendada regulatsioonid vabatahtlike kokkulepete, fiskaalsete meetmete või turupõhiste lahendustega.

Keskkonnavalase teadlikkuse suurendamiseks on ellu viidud ökomärgistuse süsteem, mille puhul keskkonnasäästlikud tooted varustatakse ökomärgisega. Ettevõtetele pakutakse võimalust vabatahtlikult osaleda keskkonnavalauitites, mille tulemusena oleks neil võimalik rakendada keskkonnakaitsemeetmeid, hinnata keskkonnaseisundit ning informeerida avalikkust tegelikust olukorrast. 1993. aastal alustas tegevust ka Euroopa Keskkonnavalagentuur, mille ülesandeks on objektiivse ja usaldusväärse keskkonnavalase teabe jagamine ühenduse keskkonnaseisundi kohta.

Euroopa Liit näeb ette ka *finantstoetust* keskkonnavalase tegevuse toetamiseks. Tuntuim ühenduse keskkonnavalane finantsinstrument on LIFE programm, mis loodi 1992. aastal. Hetkel on käimas programmifaas LIFE+, mille kaudu eraldatakse aastatel 2007-2013 erinevatele keskkonnategevustele 2,1 miljardit eurot.

LIFE+ koosneb kolmest temaatilisest alaprogrammist:

- *LIFE+ Nature and Biodiversity* teenib Euroopa Liidu looduskaitsealase seadusandluse rakendamise huve. Peamine osa programmist on suunatud nn lindude direktiivi (79/409/EEC), loomade direktiivi (92/43/EEC) ning NATURA 2000 võrgustike toetamiseks.
- *LIFE+ Environment Policy and Governance* toetab innovaatilisi piloottegevusi loodussäästlikumate majandamise meetodite väljakujundamisel ja EL keskkonnapoliitika elluviimisel.
- *LIFE+ Information and Communication* toetab peamiselt erinevaid keskkonnateadlikkuse tõstmisega seotud projekte.