

Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu reform, kuid sisult siiski põhiseadus?

Julia Laffranque (RiTo 17), Euroopa Õiguse Ühenduse president, Tartu Ülikooli dotsent

Lissaboni leping on vähemasti formaalses mõttes välisleping, mis kuulub ratifitseerimisele parlamendis, kuid sisaldab sätteid, mis on sisu poolest konstitutsioonilised.

13. detsembril 2007 Lissabonis heaks kiidetud ja allkirjastatud Lissaboni leping ei kujuta endast vähemalt formaalselt uut põhiseaduse lepingut, vaid Euroopa Liidu aluseks olevate kehtivate lepingute muutmise lepingut, nn reformilepingut. Seetõttu on enamik Euroopa Liidu liikmesriike valinud selle lepinguga ühinemiseks välislepingule omase ratifitseerimise parlamendis.

Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy ütles Strasbourgis Euroopa Parlamendi ees esinedes juba kuu aega enne Lissaboni lepingu pidulikku allkirjastamist, et Prantsuse parlament ei saa taanduda oma legitiimselt ülesandest lepingu ratifitseerida (*Sarkozy, Discours de M. le Président de la République devant le Parlement européen Strasbourg, le mardi 13 novembre 2007*). Ta rõhutas, et poliitilises mõttes on rahvas juba oma nõusoleku parlamendipoolseks heakskiituks andnud, sest seisukoht, et lepingu kinnitab parlament, oli oluline ja tugevalt esindatud presidendivalimiste kampaania ajal. Sarkozy arvates ei ole Prantsusmaa konstitutsiooni kohaselt juriidilises mõttes parlamendipoolne heakskiit vähem demokraatlik kui rahvahääletus. Prantsusmaa, kus Euroopa põhiseaduse leping teatavasti 2005. aasta mai lõpus rahvahääletusel läbi kukkus, heastas oma võla Euroopa reformide ees ametlikult 14. veebruaril 2008, olles nn vanadest liikmesriikidest esimene, kes Lissaboni lepingu ratifitseeris.

Ainukesena korraldab Lissaboni lepingu küsimuses rahvahääletuse Iirimaa, kõigi eelduste kohaselt leiab see aset käesoleva aasta 12. juunil. Kui kõik liikmesriigid lepingu kooskõlastavad, jõustub see 2009. aasta jaanuaris.

Kas Euroopa põhiseaduse lepingu analüüsi seisukohad on kohaldatavad Lissaboni lepingule?

Kahtlemata tekitab kujunenud olukord Riigikogus õigustatud küsimuse: kas valitsuse esitatud Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu, õigemini sellele lisatud Lissaboni leping ise eeldab enne heakskiitmist täiendavat analüüsi või on Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma 2005. aasta hilissügisel avaldatud seisukohad kohaldatavad ka Lissaboni lepingule?

Kindlasti ei saa Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma tulemust kõrvale heita. Tegemist on põhjaliku dokumendiga, mille tähendus ulatub kaugemale kui seisukoht Euroopa Liidus 2004. aastal kavandatavate muudatuste suhtes, sest töörühm selgitas olulisel määral ka Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse suhteid (http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf).

Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu vahele ei saa siiski panna võrdusmärki. Lissaboni leping kõigest muudab, mitte ei asenda kehtivaid Euroopa Liidu aluslepinguid (esmast õigust). Teisalt sarnanevad sisulised muudatused sellega, mida oleks kaasa toonud Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumine.

Seega tuleks uuesti üle vaadata need osad, mis erinevad Euroopa Liidu kehtivast esmasest õigusest, sest kehtiv õigus kui täitmisele kuuluv leping (*pacta sunt servanda*) on juba põhiseaduse täiendamise seadusega Eesti õiguskorda üle võetud. Pole vaja teha topelt-analüüsi nendes küsimustes, kus Lissaboni leping toob kaasa põhiseaduse lepinguga sarnased muudatused. Niisiis peaks õiguslik hinnang käsitlema Lissaboni lepingu neid sätteid, mis erinevad nii kehtivast õigusest kui ka Euroopa põhiseaduse lepingust. Selliseid

täiesti uut õigust loovaid norme ei tohiks olla ülearu palju. Ühe võimaliku loetelu eelnimetatud sätetest annab valitsuse väljatöötatud seletuskirja viies lisa Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu juurde, kus on ära toodud olulised Lissaboni lepingu muudatused, võrreldes Euroopa põhiseaduse lepinguga. Siiski on Lissaboni lepingust mahukat ülevaadet pakkuv seletuskiri oma laadilt pigem kirjeldav kui Eesti põhiseaduse seisukohalt Euroopa Liidu aluslepingute muudatusi analüüsiv. Teadaolevalt ei ole avaldatud ka Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu sätete ametlikku võrdlustabelit, küll on aga Euroopa Liidu Teatajas avaldatud Euroopa Liidu praeguste ja tulevaste aluslepingute vastavustabelid, kus on ära toodud kehtivate ja Lissaboni lepinguga muudetud artiklite numeratsioonid.

Õiguslik analüüs tuleb kahtlemata anda enne, kui Riigikogu Lissaboni lepingu ratifitseerib. Põhjalikumad seisukohad küsimuses, kuidas Eesti põhiseadus, ka põhiseaduse täiendamise seadus muutunud Euroopa Liidus edasi toimivad, võiksid jääda edaspidiste ekspertiiside lahendamata.

Euroopa Liidu aluslepingute muudatuste juriidilise analüüsi mehhanism

Kahjuks puudub Eestis toimiv mehhanism, mis reguleeriks, kes ja kuidas peaks Euroopa Liidu aluseks olevate lepingute muudatustele õigusliku analüüsi tegema. Paljudes riikides on Lissaboni lepingu kohta andnud või annavad hinnangu kõrgeimad ja/või konstitutsioonikohtud. Nii on oma seisukoha öelnud presidendi palvel Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu, välisministeeriumi palvel Belgia Riiginõukogu ja Hollandi Riiginõukogu, kavas on Tšehhi ja Saksamaa põhiseaduskohtute kontroll Lissaboni lepinguga kaasnevate muudatuste vastavusest Tšehhi ja Saksa konstitutsioonidele. Siiani on oma põhiseadust Lissaboni lepinguga seoses muutnud küll vaid Prantsusmaa. Oleks hea, kui ka Eestis hindaks näiteks Riigikohus Euroopa Liidu esmase õiguse kavandatavaid muudatusi meie põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse aspektist. Küsitav on, kas Riigikohtule 2005. aasta lõpus omistatud uus pädevus anda seisukoht Riigikogu küsimusele juhul, kui see puudutab põhiseaduse tõlgendamist koostoimes Euroopa Liidu õigusega ja sellisel tõlgendamisel on otsustav tähtsus Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduseelnõu vastuvõtmisel, on näiteks Lissaboni lepingu analüüsimise õiguslikuks aluseks piisav.

Selge on aga see, et iga kord ei saa loota Riigikogu põhiseaduskomisjoni initsiatiivile eksperdid kokku kutsuda. *Ad hoc* ekspertide töörühmale tuleks eelistada midagi püsivamat. Sellisel püsivamal kujul võiks tegelda probleemidega, millele viitas juba Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm, kui ta nentis, et kindlasti on vaja tulevikus selle teemaga edasi tegelda ja põhiseadust koos täiendamise seadusega uuenenud olukorras analüüsida.

Esmalt vajaks Lissaboni lepingu kontekstis läbitöötamist, kas Lissaboni lepinguga kaasnevad uuendused, mida varem ei ole ette nähtud, vastavad Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele, nii nagu seda mõistetakse põhiseaduse täiendamise seaduses. Lissaboni lepinguga kaasnevad olulised muudatused ja vajakajäämised. Kindlasti ei ole võimalik ühe korraga anda ülevaadet kõikidest muudatustest, mida Lissaboni leping endaga kaasa toob. Siinkohal valik olulisematest.

Juriidilised konstruktsioonid mõnevõrra lihtsamaks

Kuigi Euroopa Liit on (eriti algselt) üles ehitatud peamiselt majanduskoostööle, ei saa liidu olemuslikest reformidest rääkides mööda minna õiguslikust alusest, mis on tähtis kogu organisatsiooni toimimisel. Kui Euroopa põhiseaduse leping oleks asendanud senised Euroopa Liidu aluseks olevad lepingud ühega, siis Lissaboni leping seda ei tee ja dokumentide rägastik jääb alles. Euroopa Liidu lepingut muudetakse ja Euroopa Ühenduse asutamislepingust saab Euroopa Liidu toimimise leping. Seejuures on olulised kolm

aspekti: esiteks mõiste Euroopa ühendused asendatakse Euroopa Liiduga (see muudab rääkimise ja arusaamise Euroopa Liidust kindlasti lihtsamaks), teiseks lõpetatakse vahetegemine Euroopa Liidu nn esimese, teise ja kolmanda samba vahel (Euroopa Liit muutub terviklikuks, paremini hoomatavaks) ning kolmandaks, Euroopa Liidust saab juriidiline isik – nimetatud muudatus annab liidule õigusvõime sõlmida välislepinguid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kõik see on sarnane Euroopa põhiseaduse lepingus planeerituga ja viimast puudutava analüüsi võib Lissaboni lepingule üle kanda. Puuduseks on see, et Euroopa Liidu õigusaktide osas muutusi ei ole (näiteks Euroopa Liidu määrused jäävad määrusteks, neid ei nimetata ümber seadusteks) ning nende nimedes ja olemuses orienteerumine jääb tavakodanikule endiselt ületamatult raskeks. Siinkohal ei jää üle muud, kui nõustuda Luksemburgi peaministri Jean-Claude Junckeriga, kelle arvates oli Euroopa põhiseaduse leping hästi mõistetav. Lissaboni leping on lihtsustatud leping, kuid samas väga komplitseeritud (*“EU leaders hammer out treaty deal.” Swissinfo / Neue Züricher Zeitung, 24 June 2007*).

Uue lepingu heakskiitmise eel oleks olnud suurepärane võimalus üle vaadata ka mõnede Euroopa Liidu aluslepingutes kasutatavate eestikeelsete vastete paikapidavus. Näiteks tuleks üle vaadata mitmed kohtumenetlust puudutavad mõisted, seni kasutatav “hagi” sarnaneb Eesti õigusterminoloogias pigem “kaebusega”.

Samal ajal tuleb sisse mõiste “seadusandlik akt”, mis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 289 kohaselt on 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 (praegu nn kaasotsustamismenetluses, mis muutub Lissaboni lepinguga reeglisk). Aluslepingutes võib ette näha ka seadusandlikku erimenetlust. Eesti õiguses võiks seadusandlikke akte võrrelda õigustloovate aktidega, mis on formaalses mõttes seadused. Samas võidakse seadusandliku aktiga Euroopa Komisjonile delegeerida õiguse vastu võtta muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi (materiaalses mõttes seadused). Seejuures valdkonna olemuslikud aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ja neid delegeerida ei saa.

Erinevalt Euroopa põhiseaduse lepingust puudub Lissaboni lepinguga kaasnevate muutuste tagajärjel Euroopa Liidu lepingus või Euroopa Liidu toimimise lepingus viide Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusele. Küll aga on selle kohta vastu võetud lepingutele lisatav deklaratsioon ja Euroopa Liidu Nõukogu õigusteenistuse arvamus, mis viitab Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale. Ka selles osas kattub sisuliselt Lissaboni lepingu juurde lisatud nimetatud deklaratsioon juba Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõiguslikus analüüsis käsitletud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse problemaatikaga.

Liikmesriikide ja Euroopa Liidu suhted selginevad, võimalik on liidust välja astuda

Kui seni oli raske aru saada, mis ja millal on Euroopa Liidu ainupädevuses, milliseid valdkondi reguleeritakse koos liikmesriikidega ja kus on liikmesriigil endal veel otsustusruumi, siis uuendustega antakse Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide vaheliste pädevuste jaotuse kohta selge kataloog. Näiteks on Euroopa Liidu ainupädevuses tolliliit ja ühine kaubanduspoliitika, samuti siseturu toimimiseks vajalike konkurentsireeglite kehtestamine ning rahaliitu kuuluvate riikide puhul finantspoliitika. Sotsiaalpoliitika, energia küsimustes ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vallas on aga pädevused liidu ja liikmesriikide vahel jagatud. Pädevuse jaotuses on jällegi kõik muudatused samad, mida oleks ette näinud Euroopa põhiseaduse leping.

Seevastu täpsustatakse Euroopa Liitu astumise tingimusi ja tehakse viide nn Kopenhaageni kriteeriumidele (poliitiline, majanduslik ja õiguslik valmisolek), mis on Eestile juba ühinemiseelsest ajast tuttavad ja olid tegelikkuses kasutusel ka varem. Kindlasti on oluline Euroopa Liidust väljaastumist võimaldav klausel, kuid ka see ei too

Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes midagi uut kaasa. Kas Lissaboni lepingu jõustumisel väljaastumise klausel ka praktikas rakendamist leiab, on juba tuleviku küsimus.

Demokraatia ja Euroopa Liidu institutsioonide töö tõhustamine: head ja vead

Euroopa Parlamendi täiskogu kiitis ülekaaluka enamusega heaks Lissaboni lepingu raporti. Selles märgitakse, et “tervikuna on Lissaboni leping kehtivate lepingute märkimisväärne edasiarendus, millega antakse Euroopa Liidule suurem demokraatlik vastutus ja tõhustatakse otsuste tegemist” ning “tugevdatakse Euroopa Liidu kodanike õigusi liidu suhtes ja parandatakse liidu institutsioonide tõhusat toimimist”. Siinkohal on liikmesriikidele, sealhulgas Eestile, üks olulisemaid täiendusi rahvusparlamentide kaasaráäkimise suurendamine Euroopa Liidu otsuste tegemisel. Parlamendid saavad teostada kontrolli ka selle üle, kas Euroopa Liit on oma võimu kuritarvitanud. Euroopa Liidu lepingus on kehtiva ja varasema eelnõuga võrreldes täiesti uus artikkel liikmesriikide parlamentide kohta. Sisuliselt on tegemist juba tuttava teemaga. Eestis tuleks kindlasti otsustada, kuidas Lissaboni lepingu valguses täiendada Riigikogu pädevusi ning täiendatud pädevusi seadustes fikseerida. Näiteks nn subsidiaarsuskaebuse esitamiseks, mida parlamendil on võimalik teha, on vaja ka riigisest menetluskorda.

Demokraatia tõhustamise puhul on kahtlemata tervitatav, et Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu otsuste tegemisel suureneb ning Euroopa Liidu Nõukogus võetakse enamik otsuseid vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Rõhutamist vajab ka kodanikualgatuse sissetoomine. See kehtiva õigusega võrreldes täiesti uudne (kuid samas Euroopa põhiseaduse lepingus sisaldunud) Euroopa Liidu lepingu artikkel 11 võimaldab vähemalt miljonil kodanikul märkimisväärsest arvust liikmesriikides teha Euroopa Komisjonile ettepanek õigusakti algatamiseks. Nii nagu Euroopa Liidust väljaastumise klausli puhul, ei ole ka siin veel selge, kuidas muudatust tegelikkuses ellu viia ja kui palju sellist võimalust kasutama hakatakse. Tõenäoliselt ei ole kodanikualgatuse säte seotud sellega, kas liikmesriikide põhiseadused võimaldavad rahvaalgatust või mitte.

Muidugi tuleb siinjuures tähele panna seda, et mida demokraatlikumaks muutub otsustamine Euroopa Liidu tasandil, seda väiksemaks jäävad paratamatult ühe liikmesriigi võimalused oma tahet läbi suruda. Euroopa Komisjoni puhul avaldub see näiteks selles, et tulevikus liikmete arv väheneb ja igast liikmesriigist enam ühekorraga volinikku ei ole. Samal ajal on Euroopa Komisjon ikkagi eelkõige Euroopa Liidu huvide, mitte liikmesriikide esindaja.

Märksa küsitavam on mitme uue “tähtsa” ametikoha loomine. Algselt oli eesmärk saavutada olukord, kus Euroopa Liitu oleks kerge samastada ühe isiku või institutsiooniga, kellelt vajaduse korral näiteks Euroopa Liidu välispoliitika kohta arvamust küsida. Lõpptulemus ähvardab aga kaasa tuua ühe asemel mitu otsustavat tegelast. Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht ühendab endas praeguse välisministri Javier Solana ja Euroopa Komisjoni välisasjade voliniku portfelli. See tähendab kindlasti Euroopa Liidu tõhusamat esindamist rahvusvahelisel areenil. Luuakse Euroopa Liidu Nõukogu presidendi ametikoht ja endiselt jääb oluliseks Euroopa Komisjoni esimees. Kuid kas ei too see kaasa liiga palju liidreid ja tarbetut nägemist liikmesriikide vahel oluliste ametikohtade saamisel?

Õiguslikku analüüsi vajab Euroopa prokuratuuri loomine. Kuigi selleks on vaja kõigi liikmesriikide üksmeelt ja Euroopa Parlamendi nõusolekut, võivad vähemalt üheksa liikmesriiki nn tõhustatud koostöö raames end selle loomisega siduda.

Euroopa Ühenduste Kohtust saab Euroopa Kohus, esimese astme kohtust üldkohus ja erikolleegiumide (nagu näiteks praegu tegutsev avaliku teenistuse kohus) üldnimetuseks erikohtud. Euroopa Liidu Kohus koosneb seega Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest. Kohtunike ametisse nimetamisel on lisandunud vajadus konsulteerida

komiteega, kelle ülesanne on esitada arvamus kandidaatide sobivuse kohta Euroopa Kohtu ja üldkohtu kohtuniku ning kohtujuristi ametikohale, enne kui liikmesriikide valitsused nad ametisse nimetavad. Komitee koosneb seitsmest liikmest, kes valitakse Euroopa Kohtu ja üldkohtu endiste liikmete, riikide kõrgemate kohtute liikmete ning tunnustatud ja pädevate juristide hulgast, seejuures esitab ühe liikme kandidatuuri Euroopa Parlament.

Kahjuks ei ole muudetud kohtujuristide arvu ja rotatsiooni. Viis suuremat liikmesriiki on kohtujuristiga alati esindatud, ülejäänud saavad oma kohtujuristi nimetada rotatsiooni alusel. Poola on erinevalt teistest uutest liikmesriikidest väärtustanud kohtujuristi ametikoha tähtsust, seetõttu on Euroopa Liidu toimimise lepingu juurde vastu võetud deklaratsioon, mille kohaselt, kui Euroopa Kohus taotleb kohtujuristide arvu suurendamist kolme koha võrra (kaheksa asemel üksteist), nõustub nõukogu ühehäälselt seda arvu suurendama. Sellisel juhul lepib konverents kokku, et Poola saab alalise kohtujuristi koha ega osale enam rotatsioonisüsteemis, samal ajal kui kehtiva rotatsioonisüsteemi alusel roteeruvad kolme asemel viis kohtujuristi.

Muudatused Euroopa Liidu poliitikates

Euroopa Liidu senistele poliitikatele lisandub võitlus ülemaailmse kliimasoojenemise vastu, tõhustatakse energiapoliitikat (solidaarsuse tugevdamine väljendub kõige paremini just selles vallas), ühist välis- ja julgeolekupoliitikat (mis siiski näib ka edaspidi paljus sõltuvat liikmesriikide heast tahtest) ning õiguskoostööd kriminaalasjades ja politsei ning migratsioonipoliitika valdkonnas.

Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes on vaja kõige rohkem tähelepanu pöörata vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale. Tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö vallas puudutavad uuendused perekonnaõiguse piiriülest toimet ning kriminaalasjades tehtava õiguskoostöö raames vajab rõhutamist, et Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt direktiivide abil kehtestada miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike, piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul, tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel. Kehtiva õigusega võrreldes on kriminaalasjade õiguskoostöös liikmesriikide algatusõigust piiratud.

Kuigi nn sammaste struktuur kaob ja senistest raamotsustest saavad direktiivid, on siiski ette nähtud teatud üleminekusätteid. Näiteks viieaastane periood, et üle vaadata kriminaalasjades õiguskoostöö raames võetud meetmete ühtlustamine Eesti õigusesse. Kuivõrd Eesti ei ole siiani esitanud Euroopa Liidu lepingu artiklis 35 nimetatud deklaratsiooni võimaldamaks Eesti kohtutel või vähemasti Riigikohtul taotleda eelotsust nn kolmanda samba valdkonnas, siis võib selline viieaastane üleminekuperiood kohtute võimatust eelotsuseid küsida veelgi pikendada, kui riik ei ole vahepeal huvitatud deklaratsiooni esitamisest.

Samal ajal väärib märkimist, et Prantsusmaa pealekäimisel muudeti konkurentsipoliitika Euroopa Liidu eesmärgist vahendiks. Riigid, kes soovivad teatud valdkonnas tihedamat koostööd, võivad seda teatud tingimustel teha (vähemalt üheksa riiki). Kuigi praktikas on selline lähenemine juba aastakümneid kestnud, näiteks Schengeni ruumi või rahaliidu näol, tähendab see senisest veelgi suuremat võimalust muuta Euroopa Liit erinevatel kiirustel liikuvaks Euroopaks. Ilmselt on see praegust olukorda ning liikmesriikide erinevat taset ja huve vaadates mõnes mõttes paratamatu. Kindlasti ei tohiks aga kaduma minna Euroopa Liidu nn algidee – ühised põhimõtted ja väärtused ning nende austamine.

Erineva kiirusega liikuv põhiõiguste ja -vabaduste kaitse

Jätkates eri kiirusega liikumise teemat, ei saa nimetamata jätta inimõiguste kaitset. Tervitatav on, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta saab Lissaboni leppe kaudu õiguslikult

siduvaks dokumendiks. Tõsi küll, Lissaboni lepinguga valitud lahendus sarnaneb pigem Prantsuse konstitutsioonilise ülesehitusega – kus samuti on iseseisev inimõiguste deklaratsioon – kui meie põhiseaduse teise peatükiga, kus põhiõigused ja -vabadused on integreeritud põhiseaduse teksti. Euroopa Liidul on võimalik astuda Euroopa Inimõiguste Konventsiooni liikmeks. Kuidas ja millisel tasandil hakkab inimõiguste kaitse Euroopas laiemalt välja nägema, kui sellega tegelevad ühelt poolt Euroopa Liit ja teiselt poolt Euroopa Nõukogu, kus liikmeid kahekümne riigi võrra rohkem, on veel lahendamata küsimus. Veelgi suuremaid küsitavusi tekitab kahe (praeguseks suure tõenäosusega küll ühe, sest Poola uus valitsus on lubanud põhiõiguste hartaga ühineda) liikmesriigi teatud osas väljajäämine Euroopa Liidu põhiõiguste harta juriidiliselt siduvast kohaldamisalast. Kuidas on võimalik, et brittidele kehtivad teised põhiõiguste standardid kui ülejäänud Euroopa Liidu liikmetele?

Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõiguslikus analüüsis käsitleti Euroopa Liidu põhiõiguste hartat küllalt põhjalikult, siinkohal vajab täpsustamist vaid see, kas harta kohandamine 12. detsembril 2007 Strasbourgis on toonud kaasa sisulisi muudatusi, võrreldes 2000. aastal Nice'is heakskiidetud tekstiga.

Eraldi väljatoomist vajab Euroopa Liidu lepingus ja Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud isikuandmete kaitse.

Isikuid otseselt puudutavate Euroopa Liidu õigustloovate aktide vaidlustamisel paraneb üksikisikute õiguskaitse. Samal ajal võib Euroopa Liidu õigusakti kohaldamata jätmine konkreetsetes asjas suurendada õiguskindlust, kuid Euroopa Kohtul ei ole võimalik seda akti ka kehtetuks tunnistada.

Lepingute muutmine

Euroopa põhiseaduse lepingut jõustada ei õnnestunud, Lissaboni leping kujutab endast mõnes mõttes kompromissi ja poolel teel seismajäämist, seetõttu võib oletada, et see ei jää viimaseks Euroopa Liidu aluslepinguid muutvaks lepinguks. Teisest küljest on Lissaboni lepinguga kõik hädavajalikud reformid kaetud ja tulevikus kompromisside saavutamine näib olevat senisest veelgi keerulisem. Kõige tõenäolisem ongi see, et Euroopa Liidu aluslepinguid ei hakata tulevikus muutma tavalise läbivaatamismenetluse kohaselt, kuhu kaasatakse konvent, mis koosneb riikide parlamentide, liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ning Euroopa Parlamendi ja komisjoni esindajatest ning on seetõttu märksa demokraatlikumalt moodustatud kui täitevõimu esindajatest koosnev valitsustevaheline konverents. Suure tõenäosusega kasutatakse nn lihtsustatud läbivaatamismenetlust, mis on märksa vähem demokraatlik. Tuleb analüüsida, kas ja kuidas see protseduur peegeldub Eesti tasandil ning kui demokraatlikult saame ise otsustada, enne kui anname oma lõpliku nõusoleku Euroopa Liidu tasandil.

Ometi on päevakorrast ära langenud üks probleem, mis tõusetus seoses Euroopa põhiseaduse lepinguga. Nimelt arutles Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm selle üle, kas endiselt on sobiv põhiseaduse täiendamise seaduses viide Euroopa Liiduga liitumislepingule, kuivõrd põhiseaduse leping oleks formaaljuriidiliselt kaotanud liitumislepingu kehtivuse, jättes jõusse küll selle lepingu õiguslikud tagajärjed. Ei Euroopa Liidu leping ega Euroopa Liidu toimimise leping Lissaboni lepingu sõnastuses näe ette liitumislepingute kehtetuks tunnistamist. Liitumisleping jääb jõusse. Niisiis ei ole ka formaalset vastuolu põhiseaduse täiendamise seaduses tehtud viitega liitumislepingule.

Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu ja Belgia Riiginõukogu seisukohad

Järgnevalt lühiülevaade sellest, mida leidsid prantsuse ja belgia kolleegid Lissaboni lepinguga seotud seisukohtades. Ühise tunnuseks võib nimetada seda, et analüüs keskendus mõlemas jurisdiktsioonis järgmistele aspektidele: pädevuste delegeerimine Euroopa Liidule, Euroopa Liidu põhiõiguste harta olemus, õiguskoostöö tsiviil- ja

kriminaalasjades, Euroopa prokuratuur, liikmesriigi parlamendi ülesanded, aluslepingute muutmise. Mõlemad kohtud/nõukogud – Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu ja Belgia Riiginõukogu – olid eelnevalt andnud oma arvamuse Euroopa põhiseaduse lepingu kohta. Seetõttu leidsid nad, et analüüsivad ainult neid sätteid, milles Euroopa põhiseaduse leping ja Lissaboni leping erinevad, ning nüansse, mida varem ei käsitletud.

Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu leidis (*Décision no 2007-560DC du 20 décembre 2007: Traité modifiant sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*), et Euroopa Liidu põhiõiguste harta on kooskõlas Prantsuse konstitutsiooniga ning peatus pikemalt uute pädevuste delegeerimisel Euroopa Liidule, õiguskoostööl tsiviil- ja kriminaalasjades, sealhulgas kapitali vaba liikumise kitsendamise õiguspärasusel terrorismiohu tõttu, inimkaubandusega võitlemise ja Euroopa prokuratuuri loomise küsimustel. Oluliste muudatustena pädevuste delegatsioonis tõi Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu välja Euroopa Parlamendi otsustusõiguse laiendamise, ühehäälselt otsustamiselt kvalifitseeritud häälteenamusele ülemineku Euroopa Liidu Nõukogus, liikmesriigi autonoomse algatusõiguse kadumise (näiteks õiguskoostöös kriminaalasjades) ja lepingute muutmise nii tavamenetluses kui ka lihtsustatud korras. Prantsusmaa parlamendi (mõlema koja) pädevuse suurenemist nägi kohus lisaks võimalusele sekkuda kiiremini ja laiaulatuslikumalt Euroopa Liidu õigusloomesse, infovahetuse soodustamises nii Euroopa Liidu kui ka riigi enda täitevvõimuga, nn punase kaardi kasutamise võimaluses teatud küsimustes, mis reguleeritud aluslepingutega, subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise üle toimivas järelevalves, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevas alas, sisejulgeoleku, Eurojusti ja Europoli küsimustes. Just parlamendi rolli tugevnemise tõttu peeti vajalikuks ka konstitutsioonimuudatust, et parlamendi õigused põhiseaduses fikseerida. Konstitutsioonis juba sisalduvates Euroopa Liidule pädevuste delegeerimist puudutavates sätetes asendati senises sõnastuses Euroopa ühendused Euroopa Liiduga ja kehtivad aluslepingud või vastavalt etteruttavalt sisseviidud Euroopa põhiseaduse leping Lissaboni lepinguga.

Ka Belgia Riiginõukogu käsitles oma seisukohas pädevuste delegeerimist, lepingute muutmist ja parlamentide rolli (*Avis 44.028/AG du 29 Janvier 2008 de la Section de législation du Conseil d'État, Royaume de Belgique*). Siinjuures on oluline märkida, et Belgia on Lissaboni lepingu juurde vastu võtnud deklaratsiooni, mis puudutab riigi ülesehitust ja parlamentide pädevust. Riiginõukogu seisukohas käsitleti Euroopa prokuratuuri, võrreldi seda rahvusvahelise kriminaalkohtu loomisega, ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, mida võrreldi Belgia põhiseaduse teise peatükiga. Kõige intrigeerivam küsimus Belgia Riiginõukogu arvamuses näib olevat see, kas Lissaboni lepinguga kaasnevate muudatustega on võimalik ette näha kogu tulevase Euroopa Liidu õiguse vastavust liikmesriigi konstitutsioonile. Riiginõukogu nimetas seda virtuaalseks küsimuseks, mida ei ole võimalik ette näha. Lahendamist vajab probleem, kas üldse ja kuidas on võimalik edaspidi kontrollida Euroopa Liidu teise õiguse (eeskätt Euroopa Liidu aluslepingute alusel vastu võetud määrused, direktiivid ja otsused) vastavust põhiseadusele. Siin leidis Belgia Riiginõukogu, et Euroopa Liidule konstitutsioonis väljendatud pädevuse üleandmine tähendab ka Euroopa Liidu institutsioonidele pädevuse andmist võtta edaspidi vastu õigust, mis võib minna vastuollu Belgia õigusega. Põhiseaduses sisalduv pädevuste delegeerimise säte on ülimuslik sellise riigisisese sätte suhtes, mis on vastuolus Euroopa Liidu teise õigusega. Haldusorgan peab kohaldama riigi õigusega vastuolus olevat Euroopa Liidu õigust, vajaduse korral ka põhiseadusega vastuolus olevat õigust. Samas ei välista vastuolu põhiseadusega seda, et põhiseadust ei võiks hiljem muuta, et viia see vastavusse Euroopa Liidu teise õigusega, kui muutmise vajadus peaks tulenema Euroopa Liidu teise õigusega seotud küsimustest. Niisiis leidis Belgia Riiginõukogu, et see, kui tulevikus võib esineda vastuolu Euroopa Liidu teise õiguse ja Belgia põhiseaduse vahel, ei takista Belgia praegu Lissaboni lepinguga ühinemast. Riiginõukogu soovitas tulevikus kaaluda põhiseaduse muutmist selliselt, et saavutada Euroopa Liidu õiguse ja liikmesriigi õiguse suhte selgem sätestatus ja harmoonia või vajaduse korral kasutada

Euroopa Liidust väljaastumise võimalust. Mingeid tegelikke vastuolusid konstitutsiooni ja Lissaboni lepingu vahel Belgia Riiginõukogu ei leidnud.

Leping või põhiseadus

Mida öelda kokkuvõtteks? Kas Lissaboni leping on pigem leping või toob ta kaasa ka põhiseaduslikke muudatusi? Kui juba Euroopa põhiseaduse lepingu puhul on enamik eksperte leidnud, et tegemist on vähemasti formaalses mõttes välislepinguga, siis peaks see kehtima ka Lissaboni lepingu kohta, mis on märksa vähem ambitsioonikas, ei kasuta nimetuses mõistet põhiseadus ega viita Euroopa Liidu sümbolitele – hümnile, lipule, tunnuslausele. Kindlasti ei ole tegemist põhiseadusliku akti kui sellisega. Samal ajal sisaldab ta nagu Euroopa põhiseaduse leping materiaalses mõttes sätteid, mis sisuliselt omavad konstitutsioonilist iseloomu. Professor Gráinne de Búrca leiab, et Lissaboni lepingu vaatlemine põhiseadusena või mitte sõltub paljuski selle lepingu presenteerimisest, mis ei ole mitte ainult juriidika ja teksti küsimus, vaid poliitiline lähenemisviis. Liikmesriikide valitsused on lepingut siiani demonstreerinud kui reformilepingut, ei enam ega rohkemat.

Kokkuvõtivate teesidena võib märkida Eesti seisukohalt järgmisi olulisi punkte:

- Lissaboni lepingut saab ratifitseerida parlamendis, sest see on vähemasti formaalselt ja osaliselt ka sisult välisleping;
- enne lepingu ratifitseerimist tuleks analüüsida Lissaboni lepingu neid osi, mis erinevad kehtivast õigusest ja Euroopa põhiseaduse lepingust;
- kehtiva õiguse üle järelevalve teostamiseks puudub vajadus ja ka võimalus, see on juba heaks kiidetud;
- Euroopa põhiseaduse lepinguga kattuv osas kohalduvad Lissaboni lepingule Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad;
- kuivõrd liitumisleping jääb kehtima, ei vaja põhiseaduse täiendamise seadus selles osas redaktsioonilist muutmist;
- analüüsi vajab Lissaboni lepingu nn uute osade vastavus põhiseaduse aluspõhimõtetele;
- tuleb silmas pidada eriti pädevuste delegeerimist, lepingute muutmise menetlust, õiguskooستööd eelkõige kriminaal-, aga ka tsiviilasjades ning seal sätestatavaid üleminekuaga;
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta on suures osas sama mis praegune deklaratsioon, kuid tuleks üle vaadata, kas harta kohandamine 12. detsembril 2007 Strasbourgis on kaasa toonud sisulisi muudatusi;
- Riigikogu peaks teadvustama oma ülesannete mahu suurenemist seoses Lissaboni lepingu võimaliku jõustumisega ja vajaduse korral välja töötama vajalikud õigusaktide muudatused, mis võimaldaksid parlamendil oma uuenenud rolli täita, ka suhtlemisel valitsusega;
- edaspidiseks tuleb välja töötada pidevalt toimiv mehhanism, kes, millal ja kuidas ning kelle algatusel annab seisukoha Euroopa Liidu aluslepingute muudatuste vastavuse kohta Eesti põhiseadusele ja põhiseaduse täiendamise seadusele;
- Lissaboni lepingu ülevaateid ja tutvustusi tuleb avaldada inimestele arusaadavas keeles, teavitustöö on oluline sellest hoolimata, et Eestis ei tule Lissaboni lepinguga seoses rahvahääletust, kuid seda tähtsam on elanike kurssi viimine.

Kirjandus

Avis 44.028/AG du 29 Janvier 2008 de la Section de législation du Conseil d'État, Royaume de Belgique.

Barrett, G. (2008). "The king is dead, long live the king": The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. – European Law Review, Vol 33, No 1, pp 66–84.

de Búrca, G. (2008). Preparing the European Union for the Future? – Necessary Revisions of Primary Law after the non-ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe. H. F. Koeck, M. M. Karollus (eds). Vienna: Publishing House: facultas.wuv.

Décision no 2007-560 DC du 20 décembre 2007: Traité modifiant sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Cahier Constitutionnel no 24.

Décisions et documents du Conseil constitutionnel. Jurisprudence. –<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc24/jurisp560.htm> (16.05.2008).

Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. –

http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf

Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. –

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=241159(16.05.2008).

Sarkozy, N. (2007). Discours de M. le Président de la République devant le Parlement européen Strasbourg, le mardi 13 novembre 2007. –

http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=7&lang=fr&page=23(16.05.2008).

The European Union and its Constitution: From Rome to Lisbon (2008). Edited by L. Pech. Dublin: Clarus Press.

The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations (2007). Joint Study CEPS, EGMONT and EPC.

Traité sur l'Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2008). C. Kaddous, F. Picod (eds). Bern: Staempfli, Bruxelles: Bruylant.