



EUROOPA  
PÕHISEADUSE LEPINGU  
KOHTA



European  
Citizen  
Action  
Service

ECAS  
EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE

50 KÜSIMUST JA VASTUST  
EUROOPA PÕHISEADUSE  
LEPINGU KOHTA

Autorid:

Magdalena Ciesielska  
Tony Venables

Eriline tänu:

Guillaume McLaughlin

Vastutav toimetaja:

Tony Venables

# Originaal

European Citizen Action Service – ECAS

50 Questions and Answers on the Treaty establishing a Constitution for Europe

ISBN: 2-9600280-9-0

Published by ECAS, 53 Rue de la Concorde, B-1050 Brussels, Belgium

Phone: +32 2 548 0490, Fax: +32 2 548 0499, E-mail: [admin@ecas.org](mailto:admin@ecas.org)

Website: <http://www.ecas.org>

© ECAS all rights reserved

## Eestikeelne väljaanne

50 küsimust ja vastust Euroopa põhiseaduse lepingu kohta

Tallinn 2005

SA Avatud Eesti Fond koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu teabetalitusega



Tõlge: Wiedemanni Tõlkebüroo

Kujundus: ECAS

Teostus: Reklaamimees OÜ

ISBN: 9949-13-209-6

© Avatud Eesti Fond

# EESSÕNA

Käesolevas trükises käsitletakse Euroopa põhiseaduse lepingut Euroopa Liidu kodaniku vaatevinklist. Oleme ECAS-is (*European Citizen Action Service*) otsustanud just selle lähenemisviisi kasuks, kuna suurem osa EL-i eri liikmesriikides peetavatest aruteludest keskenduvad küsimustele, mille sisuks on uue põhiseaduse lepingu mõju üksiku riigi rahvuslikele huvidele ja positsioonile Euroopa Liidus. Andes igale liikmesriigile võimaluse otsustada, millal ja kuidas leping ratifitseerida (referendumil või parlamendis), ei saakski see ehk teisiti olla. Lugesdes meie kirjeldust sellest, kuidas põhiseaduse leping Euroopa Konvendis välja töötati, leiab lugeja peagi, et debati põhiküsimuseks on tõepoolest siseriiklike ja Euroopa institutsioonide tulevaste rollide ja ülesannete kujunemine. Samas usume, et kodanikule on tarvis rohkem tähelepanu pöörata. Põhiseaduse lepingus on palju sätteid, mis ei ole seotud rahvuslike huvidega. Näiteks põhiõiguste harta kehtib igaühe jaoks, olgu siis tegemist itaallase, soomlase, poolaka või britiga.

Järgnevaid 50 küsimust ja vastust Euroopa ning kodanike seisukohalt uurides jõudsimme ECAS-is järeldusele, et tegemist on tegelikult märksa parema lahendusega, kui alguses arvasime. Euroopa Liit kasutab “kodanikuläheduse” retoorikat palju ja kõikjal, mistõttu vahel on raske uskuda, et see võib ka tõeks osutada. Uue põhiseaduse lepinguga võib aga just nii olla.

Selline optimistlik arvamus põhineb veendumusel, et põhiseaduse lepingus on kodanik palju kesksel kohal kui praegustes valitsustevahelistes lepingutes. Samas võivad kodanikud “suveräänsust” juurde ka Euroopa Liidu ja siseriiklike institutsioonide rolli- ja võimujaoatusest, mille osas on tehtud ohtralt järeleandmisi ja kompromisse. See protsess on andnud kodanikele garantii, et EL ei sekku põhjuseta riikide siseasjadesse ning riikide parlamendid saavad tugevamad järelevalvevolitused. Kodanike suhtes mingeid piiranguid aga ei kehtestata ning neile pakutakse mitmesuguseid võimalusi nii riigi kui liidu tasandil oma häält kuuldavaks teha ja oma õigusi kaitsta.

Usun, et demokraatlik viis, mida kasutati põhiseaduse lepingu koostamisel, peegeldub selle lõpptekstis. Valitsusliikmetest ja riikide ning Euroopa parlamendisaadikutest koosnev konvent töötas avalikult ning kuulas kodanikuühiskonda. Ehkki ideaal jäi püüdmatuks, andis see uudne süsteem siiski oodatust parema tulemuse:

- Põhiseaduse leping on hõlpsamini loetav, vähemalt selle I ja II osa.
- Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamise protsess on selgem ja ühtsem ning üha enam tehnilisi üksikasju delegeeritakse.
- Põhiõiguste harta omandab põhiseaduse lepingu lahutamatu osana õigusjõu.
- Euroopa Liit kannab suuremat vastutust kodanike õiguste kaitse eest, ühinedes Euroopa inimõiguste konventsiooniga.
- Euroopa kodanike õigused peaks saama tõhusama kaitse, sealhulgas õigus juurdepääsule Euroopa Kohtule.
- Tugevdatakse osalisdemokraatiat, kohustades kõiki EL-i institutsioone kaasama Euroopa asjade arutamisse kodanikke ja kodanikeühendusi.
- Miljon või enam inimest võivad rahvaalgatuse korras taotleda komisjonilt Euroopa õigusakti vastuvõtmist.

Mul on olnud rõõm töötada 10 aastat Euroopa Komisjonis, kus püüdsin rakendada Euroopa seadusi kodanike teenistusse. Tegutsedes väljaspool institutsioone, ECAS-i esimehena, on seda muidugi raskem saavutada. Kuid nüüd julgustab mind kodanike positsiooni võimalik tugevnemine põhiseaduse lepingus. Muidugi ei piisa üksnes selle teksti ratifitseerimisest; kodanikud peavad teadma, mida neile pakutakse ja kuidas uusi õigusi kasutada.

Ja lõpuks loodame me väga, et käesolev trükis aitab kaasa mitte lihtsalt eitava või jaatava seisukoha kujundamisele põhiseaduse lepingu suhtes, vaid et see annab hoogu aruteludele nii liikmesriikide kui kogu Euroopa tasandil.

Mario Monti  
ECAS-i esimees

# 50 KÜSIMUST JA VASTUST EUROOPA PÕHISEADUSE LEPINGU KOHTA

## I. ÜLDIST

1. Mis tekst see on? Leping või põhiseadus?
2. Niisiis, Euroopa Liit loob selle põhiseaduse lepinguga superrriigi?
3. Kõik need tunnused on olemas ja eesmärk ei olegi föderatsioon?
4. Kas põhiseaduse lepinguga määratakse kindlaks Euroopa Liidu piirid?
5. Miks jäeti põhiseaduse lepingust välja viide jumalale?
6. Kas põhiseaduse leping on tavakodanikule arusaadav? Kuidas ma peaksin uuest süsteemist aru saama, kui ma praegusest üsna vähe taipan?
7. Kui ma tahan tõesti teada, mis EL ikkagi on, kas pean siis ka III osa läbi lugema?
8. Nii et I ja II osa on tegelikult III osa suhtes ülimuslikud?
9. Kas põhiseaduse leping muudab Euroopa Liidu otsustusprotsesside jälgimise lihtsamaks?

## II. PÕHISEADUSE LEPINGU PÄRITOLU

10. Milleks seda tarvis oli?
11. Kuidas see koostati?
12. Kui avatud konvent ikkagi oli?
13. Kuidas kodanikuühiskond ja kodanikud töös osalesid?
14. Kas konvendil võinuks olla suurem mõju?
15. Kas EL-i valitsused kiitsid konvendi töö heaks?

## III. KODAKONDSUS

16. Kuidas põhiseaduse leping tegelikult minu isiklikku elu mõjutab? Kas ma saan näiteks EL-i kodanikuna uusi õigusi?
17. Kas põhiseaduse leping tugevdab Euroopa kodakondsust?

## IV. PÕHIÕIGUSTE HARTA

18. On igasuguseid hartasid. Milline see neist nüüd on?
19. Kuidas see koostati?
20. Milleks meile harta, kui meil inimõigused juba on?
21. Milliseid õigusi harta käsitleb?
22. Kas see harta on lihtsalt deklaratsioon või on need õigused ka tegelikult kaitstud?

23. Kas selles hartas on midagi uut?
24. Kas harta on Euroopa inimõiguste konventsiooni moodsam variant, kus peamised õigused on samad?
25. Olen kuulnud, et põhiseaduse lepingule lisamisel jäi harta palju nõrgemaks. On see tõsi?
26. Milline on harta mõju?
27. Hea küll, aga mis minul sellest hartast kasu on?
28. Miks peaks Euroopa Liit ühinema Euroopa inimõiguste konventsiooniga?

## **V. OSALUSDEMOKRAATIA PÕHIMÕTE**

29. Kas põhiseaduse leping annab kodanikele EL-is suurema sõnaõiguse ja võimu?
30. Kas inimesed hakkavad nüüd Euroopa Liidu kohta rohkem infot saama?
31. Kas kodanikud saavad juurdepääsu dokumentidele?
32. Kas teie arvates valitseb EL-is tõeline infovabadus?
33. Kas kodanike, nende ühenduste ja valitsusväliste organisatsioonidega peetakse ikka tõsiselt nõu?
34. Te räägite, et on olemas võimalused teha komisjoniga koostööd. Aga kas ma saan tõepoolest osaleda? Ja kuidas jääb teiste institutsioonidega?
35. Kas kodanikud saavad Euroopa õigusakte algatada?
36. Kas ma saan Euroopa kodanikuna kaitsta oma õigusi Euroopa Kohtus?
37. Kodanikule võib küll sõnaõigust juurde anda, kuid kas institutsioonid kuuluvad ja kuuletuvad?
38. Kas mõni institutsionaalne reform raskendab kodanikul oma arvamuse avaldamist?
39. Kas põhiseaduse leping muudab EL-i otsustusprotsessi tõhusamaks?

## **VI. KODANIKULÄHEDASEM EUROOPA LIIT**

40. Kas põhiseaduse leping tähendab seda, et üha rohkem otsuseid tehakse Brüsselis?
41. Kas on selge, mida otsustab EL ja mida otsustavad riigid ise?
42. Kas selline EL-i tegevuse kolme kategooriasse jagamine pole liiga hierarhiline?
43. Kuidas EL endale uusi tegevusvaldkondi võtab?
44. Polegi õieti selge, kes mida teeb. Kas ei peaks siis olema võimalik peatada EL-i tegevust valdkondades, kuhu ta ei peaks sekkuma?
45. Kas minu riigi parlament saab hinnata Euroopa Komisjoni ettepanekute põhjendatust?

## **VII. PÕHISEADUSE LEPINGU JÕUSTUMINE JA MUUTMINE**

46. Miks osa riike laseb rahval referendumil otsuse teha, osa aga mitte?
47. Miks ei korraldatud üle-euroopalist referendumit?
48. Aga mis juhtub siis, kui põhiseaduse lepingut ei ratifitseerita?

## **VIII. KOKKUVÕTE**

49. Kas kodanikud ikka võivad põhiseaduse lepingust? Kuidas see tagatakse?
50. See kõik on väga keeruline. Kas poleks tarvis korralikku üle-euroopalist teavituskampaaniat, mitte lihtsalt ei- ja jah-kampaaniaid?



29. oktoobril 2004. aastal kirjutas Euroopa põhiseaduse lepingule alla 28 riiki, nende seas kõik 25 praegust EL-i liikmesriiki ja 3 kandidaatriiki: Rumeenia, Bulgaaria ja Türgi. Tseremoonia toimus Roomas, kus peaaegu 50 aasta eest kuulutati välja ka Euroopa Majandusühenduse asutamisleping.

Mis on Euroopa põhiseaduse leping? Kuidas see koostati? Kas see toob muutusi Euroopa kodaniku ellu? Kuidas kodaniku õigusi kaitstakse? Kuidas saavad kodanikud oma hääle Euroopa Liidus kuuldavaks teha?

Selles väljaandes ei keskendu me konkreetsetele poliitikasuundadele, vaid üldistele teemadele: kodanikuühiskond, kodanike õigused, kodakondsus ja EL-i institutsioonide reformimine. Teiste sõnadega – kas põhiseaduse leping toob Euroopa kodanikule lähemale?

## I. ÜLDIST

### 1. Mis tekst see on? Leping või põhiseadus?

Küsimus on igati põhjendatud, sest pealkiri “Euroopa põhiseaduse leping” ei ole üheselt mõistetav. Vastus: tegemist on ühtlasi nii lepingu kui ka põhiseadusega.

Formaalses mõttes on see kahtlemata riikidevaheline rahvusvaheline leping – nagu hetkel kehtivad lepingud. Samas on Euroopa Kohus ka neid lepinguid nimetanud “konstitutsiooniliseks hartaks”<sup>1</sup>. Seda esiteks seepärast, et asutamislepingud on liidu põhilised õigusaktid, mis paiknevad Euroopa õigushierarhia tipus. Teiseks sellepärast, et need sisaldavad konstitutsioonilisi sätteid võimu jagamise kohta EL-i ja liikmesriikide vahel ning Euroopa institutsioonide võimujaotust.

---

<sup>1</sup>Kohtuasi 294/3, Les Verts, 23. aprilli 1986. aasta kohtuotsus, ECR 1986-4, lk 1365

Uue põhiseaduse lepingu lisaväärtuseks on täiendavate konstitutsiooniliste sätete kehtestamine:

- Euroopa Liit on oma volitused saanud kodanikelt ja liikmesriikidelt. Seda topeltlegitiimsust väljendab põhiseaduse lepingu esimene lause: “Kajastades Euroopa kodanike ja riikide tahet ehitada ühist tulevikku, asutatakse käesoleva põhiseadusega Euroopa Liit” (Artikkel I-1). Üldjuhul ei hõlma rahvusvahelised lepingud kodanikke, vaid üksnes riike, kes on rahvusvahelise õiguse subjektid. Erinevus on üsna selge, kui võrrelda sõnastust praegu kehtiva lepingu esimese lausega: “Selle lepinguga asutavad kõrged lepinguosalised [liikmesriigid] omavahelise Euroopa Majandusühenduse”. Samas olid algsed lepingud suunatud eelkõige hästitoimiva siseturu väljakujundamisele, põhiseaduse leping asetab aga esikohale Euroopa kodaniku.
- Iga põhiseaduse teine oluline ülesanne on kodanike õiguste tunnustamine. Just seda teeb ka uus põhiseaduse leping. Sellele lisatud põhiõiguste hartas on selgelt sätestatud inimõigused, mida liit kaitseb. Ka tugevdatakse sellega liidu kodakondsust (vt 17. küsimust). Konstitutsioonilisteks säteteks on ka väärtuste, eesmärkide ja kasutatavate sümbolite deklareerimine. Seega, isegi kui formaalselt on tegemist lepinguga, on sel mitmeid põhiseadusele iseloomulikke tunnuseid.

## **2. Niisiis, Euroopa Liit loob selle põhiseaduse lepinguga superriigi?**

Ei, Euroopa Liit saab küll oma põhiseaduse lepingu, kuid mingit riiki ei looda. Tõsi on, et EL-il on juba täna mitmesuguseid föderaalriigile omaseid jooni, näiteks ühisraha ning Euroopa Keskpanga ulatuslik võim. Föderaalriigile on iseloomulik ka Euroopa õiguse ülimuslikkus riikide seadusandluse suhtes<sup>2</sup>. Euroopa Kohus, mille poole kodanikud saavad teatud tingimustel pöörduda, on selgelt laiem institutsioon kui harilikud riikidevaheliste vaidluste lahendamise süsteemid, mida kasutatakse rahvusvahelistes organisatsioonides.

---

<sup>2</sup>Selle põhimõtte sätestas Euroopa Kohus juba 1964. aastal – kohtuasi 6/64, Costa vs. Enel, 15. juuli 1964. aasta kohtuotsus, ECR 1964, lk 594.

Põhiseaduse lepinguga lisandub veel üks atribuut – liidu iseseisev õigusvõime, millest tuleneb selgelt, et liit võib rahvusvahelises suhtluses liikmesriikide nimel tegutseda (artikkel I-7). Teisalt kohustab põhiseaduse leping Euroopa Liitu respekteerima liikmesriikide ja nende regioonide identiteeti.

### **3. Kõik need tunnused on olemas ja eesmärk ei olegi föderatsioon?**

Põhiseaduse leping ei sisalda ühtki viidet föderatsiooni loomisele, ehkki projekti koostamise algstaadiumis taolisi ettepanekuid tehti. Välja võib tuua neli näidet, mis tõestavad, et EL ei ole Euroopa superriik:

- Juriidiliselt on liikmesriikide suveräänsus tagatud “pädevuse omistamise põhimõttega” (artikkel I-11). See tähendab, et EL võib tegutseda üksnes selle pädevuse piires, mille liikmesriigid on talle omistanud. Teiste sõnadega säilitavad liikmesriigid oma riikliku suveräänsuse ning liit ei saa tegutseda, kui ta ei ole neilt vastavaid volitusi saanud.
- Põhiseaduse lepingus märgitakse, et “liit austab liikmesriikide võrdsust põhiseaduse ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele struktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist” (artikkel I-5).
- EL-i kodanikud on eelkõige riikide kodanikud. Nende staatus liidu kodanikena on mitteriiklik ning põhineb riikide kodakondsusel, mille andmise reeglid kehtestavad liikmesriigid iseseisvalt. Euroopa kodakondsus ei asenda liikmesriikide kodakondsust, vaid täiendab seda. Põhiseaduse lepingus kinnitatakse rikkaliku kultuurilise ja keelilise mitmekesisuse austamist (artikkel I-3), mis on ühtlasi ka liidu moto: “Ühinenud mitmekesisuses” (artikkel I-8).
- Põhiseaduse lepingust endast tuleneb, et see pole mõnede liikmesriikide jaoks piisavalt ambitsioonikas. Mõningates sätetes, nagu näiteks kaitseküsimused, lubab põhiseaduslepe minna teatud liikmesriikide rühmal teistest kaugemale.

#### **4. Kas põhiseaduse lepinguga määratakse kindlaks Euroopa Liidu piirid?**

Ei, sellega ei nähta ette, millised riigid võivad edaspidi ühineda ning seega ei määrata kindlaks ka Euroopa Liidu piire. Tegemist on “Euroopa” põhiseaduse lepinguga, kuid selles ei määratleta Euroopa mõistet. Liit ei ole riik, kellel on oma territoorium. Ta on avatud kõikidele Euroopa riikidele, kes austavad selle põhimõtteid (artikkel I-58). Esmakordselt nähakse põhiseaduse lepinguga ette ka liikmesriigi võimalus liidust välja astuda (artikkel I-60). Seega nähakse põhiseaduse lepinguga ette vabatahtlik, mitte alatine liikmelisus. Kuivõrd EL-i geograafilised piirid on ebaselged, ei ole üheselt selge ka ala, kus liidu poliitikat kohaldatakse. Põhiseaduse lepinguga ei astuta samme mõnede riikidega sõlmitud paindlike kokkulepete lõpetamiseks, millega nad on näiteks eurotsoonist või Schengeni viisaruumist kõrvale jäänud.

#### **5. Miks jäeti põhiseaduse lepingust välja viide jumalale?**

Mõningates liikmesriikides, näiteks Poolas, on põhiseadus läbi aegade sisaldanud ka viidet jumalale. Seepärast nõudsid need riigid põhiseaduse lepingu preambulis kristlike juurte äramainimist Euroopa vaimsete alustena. See ei sobinud aga kokku mitmete teiste riikide, eelkõige Prantsusmaa ilmalike tavadega, mille kohaselt kirik ja riik on teineteisest lahutatud. Et neid tavasid mitte rikkuda, jäi põhiseaduse leping jumala seisukohalt neutraalseks. Leiti, et kristlike väärtuste äramainimine tooks teatavas mõttes kaasa ka Euroopa Liidu teistsuguse usutunnistusega kodanike vaimse isoleerimise. Seepärast märgiti lõpptulemusena preambulis ära Euroopa kultuuriline, religioosne ja humanistlik pärand.

Kompromisslahendusena otsustati lisada ka säte, mis kohustab EL-i pidama avatud, läbipaistvat ja püsivat dialoogi kirikute ja usuühendustega (artikkel I-52), nii nagu ka kodanikuühiskonnaga.

## **6. Kas põhiseaduse leping on tavakodanikule arusaadav? Kuidas ma peaksin uuest süsteemist aru saama, kui ma praegusest üsna vähe taipan?**

Tõepoolest, põhiseadusleppe tekst on üsna pikk – selles on 448 artiklit, lisaks veel protokollid ja lisad. Samas on I ja II osas, mis sisaldavad konstitutsiooninorme ning on EL-i kodaniku seiskohalt kahtlemata kõige olulisemad, vaid 114 artiklit. See on võrreldav Euroopa riikide põhiseaduste pikkusega. Kõige keerulisem on III osa, mis sisaldab üksikasjalikke sätteid kogu liidu poliitika kohta. IV osa sisaldab lõppsätteid, mis käsitlevad põhiseaduse lepingu jõustumise ja muutmise korda.

Kui loete läbi I ja II osa, peaksite saama üldise ettekujutuse liidu põhiolemusest: millised on eesmärgid, kuidas liit toimib ja milline on kodaniku roll. Eelkõige leiate seal sätteid järgmiste teemade kohta:

- EL-i väärtused, põhimõtted ja eesmärgid
- pädevuse jaotus EL-i ja liikmesriikide vahel
- liidu institutsioonid ja nende põhiülesanded
- otsustusmehhanismid
- liidu finantsid
- EL-i sümbolid
- liidu liikmeksoleku tingimused

I ja II osa sisaldavad kodanikku otseselt puudutavaid sätteid – kodanikuõigused, võimalused aktiivseks osalemiseks liidu demokraatias ning põhiõiguste harta. Põhiseaduse lepingu suurimad uuendused ongi liidu demokraatlikus elus osalemise peatükk ning põhiõiguste harta. Nende juurde pöördume tagasi hiljem. I osa, mille kõik artiklid koostati ükshaaval ning arutati põhjalikult läbi Euroopa Konvendis<sup>3</sup>, on praeguse asutamislepinguga võrreldes palju hõlpsamini loetav.

---

<sup>3</sup>Euroopa Konvent oli teatud mõttes põhiseaduslik assamblee, kes koostas põhiseaduse lepingu- vt II peatükk: põhiseaduse lepingu päritolu.

## 7. Kui ma tahan tõesti teada, mis EL ikkagi on, kas pean siis ka III osa läbi lugema?

Liidu konkreetse poliitika üksikasjade teadasaamiseks tuleb tõepoolest läbi uurida III osa, millele ka põhiseaduse lepingu esimeses osas korduvalt viidatakse. Samamoodi tuleb finantssätete üksikasjalikuks uurimiseks ning EL-i institutsioonilise struktuuri mõistmiseks (kuidas institutsioonid otsuseid teevad, kuidas isikuid ametisse nimetatakse, mille eest nad täpselt vastutavad jne) tutvuda III osaga. Selleks, et saada täielikke andmeid Euroopa Parlamendi kohta, tuleb kõigepealt läbi lugeda I osast üks artikkel (artikkel I-20), seejärel Euroopa Parlamenti käsitlev III osa peatükk (artiklid III-330–340). Kui soovite tutvuda ka parlamendi rolliga eelarvemenetluses või konkreetse poliitika elluviimisel, tuleb lisaks läbi vaadata erisätted. Seega oleks kasulik I ja II osa tervikuna läbi lugeda ning uurida III osast neid konkreetseid küsimusi, mille kohta otsite rohkem infot.

Eelkõige on III osa kokkuvõte olemasolevatest lepingutest, mis on lisatud konstitutsioonilistele I ja II osale. See on pikk ja keerukas, kuna konvendil polnud aega ega volitusi selle teksti ümber teha ja lihtsustada. III osas sätestatakse üksikasjalikult kõikide EL-i poliitiliste tegevussuundade eesmärgid, kehtestades seega liidu tegevuse üldised raamid. Nii ei anta institutsioonidele vaba voli mõnes poliitikavaldkonnas piiranguteta tegutsemiseks.<sup>4</sup>

Teksti keerukuse põhjuseks on ka asjaolu, et see sisaldab arvukalt protokolle ja deklaratsioone konkreetsete kokkulepete kohta, nagu näiteks eurotsooni ja Schengeni piirkonnaga seotud erandid. Mõned neist on ka konstitutsioonilise tähtsusega, näiteks subsidiaarsuspõhimõtet ja riikide parlamentide rolli käsitlevad protokollid. On kahju, et pikka lisade nimekirja ei ole tähtsuse järgi “edetabelisse” seatud, et kodanikul oleks võimalik selles “õigusdžunglis” õiget teed leida.

---

<sup>4</sup>Euroopa Parlament, aruanne Euroopa põhiseaduse lepingu kohta (2004/2129(INI)FINAL A6-0070/2004, lk 16

## 8. Nii et I ja II osa on tegelikult III osa suhtes ülimuslikud?

Selles küsimuses põhiseaduse leping vaikib ning teksti kõik osad näivad olevat võrdse õigusliku väärtusega. On siiski võimalik, et Euroopa Kohus ja teised institutsioonid käsivad I ja II osa III osa suhtes ülimuslikena. Taolise hüpoteesi toetuseks on mitmeid argumente. I ja II osa sisaldavad konstitutsiooninorme, samas kui III osa on suuresti tehnilise iseloomuga ja käsitleb konkreetseid poliitikaide. Esimesed kaks osa on koostanud põhiseaduslikud kogud – konvendid. Põhiseaduse lepingu tekst on üles ehitatud selliselt, et III osas kirjeldatakse üksikasjalikult neid põhimõtteid, mis on I osas lihtsustatud kujul välja toodud. I osa reguleerib kõige olulisemaid konstitutsioonilisi küsimusi ning selles viidatakse III osa erisätetele.

Oluline on ka argument, et III osa 3. jaotise muutmiseks, mis käsitleb liidu sisepoliitikat<sup>5</sup>, on eraldi ette nähtud lihtsam kord. See kord kehtib siiski ainult 3. jaotise suhtes. Seevastu esimesed kaks jaotist on horisontaalse iseloomuga: esimeses kirjeldatakse liidu poliitika üldisi aluspõhimõtteid: naiste ja meeste võrdsus, diskrimineerimise keeld, võitlus sotsiaalse tõrjutuse vastu, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse; teises jaotises käsitletakse diskrimineerimisest hoidumist ja EL-i kodakondsust. Esimese kahe jaotise eesmärk on I osas sätestatud väärtuste ellurakendamine. Kuna need on asetatud sisepoliitikast ettepoole, mõjutavad need liidu tegevust kõikides valdkondades.

## 9. Kas põhiseaduse leping muudab Euroopa Liidu otsustusprotsesside jälgimise lihtsamaks?

Jah, muudab küll:

- Lihtsustamisele aitab kaasa nn sammaste struktuurist loobumine. Kui te sellest templaalisest organisatsioonist midagi ei teadnud, siis pole ka muret, kuna nüüdsest seda enam ei eksisteeri. Põhimõtteliselt tähendab see, et

---

<sup>5</sup>Üldise muutmismenetlusega koodifitseeritakse põhiseaduse lepingu vastuvõtmiseks kasutatud töömeetod. See tähendab, et tuleb kokku kutsuda konvent, mis koostab soovitud lepingu muutmiseks, mille seejärel võtab ühehäälselt vastu valitsuste esindajate konverents. Sellele järgneb ratifitseerimisprotsess (artikkel IV-443). Lihtsustatud muutmismenetlus võimaldab konvendist loobuda, kuid valitsuste ühehääline heakskiit ja ratifitseerimine on ikka vajalik (artikkel IV-445).

nüüdsest kehtivad liidu kõikides tegevusvaldkondades samad reeglid, samad õigusaktid ja samad protseduurid. Otsustamismenetlus võib valdkonniti siiski erineda: mõnes valdkonnas toimub otsustamine Euroopa tasandil, mõnes teises, näiteks välis- ja kaitsepoliitika puhul, peamiselt riikide valitsuste tasandil. Sellele vaatamata on süsteem muutunud oluliselt lihtsamaks.

- Sammastest loobumise tulemusena lõpeb ka Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse segiajamine. Ühenduse ja liidu asemel on nüüd kasutusel üks nimi – Euroopa Liit.
- Oluliseks arenguks on ka liidu õigusaktide süsteemi lihtsustamine. Põhiseaduse lepinguga asendatakse praegune määruste, direktiivide ja otsuste süsteem lihtsa kaheosalise jaotusega: õigustloovad aktid (seadused ja raamseadused) ning muud aktid (artiklid I-34 ja I-35). See pole mitte üksnes lihtsam, vaid on paremini kooskõlas ka siseriiklike süsteemidega, kus eristatakse seadusandlike organite akte ning täitevorganite akte.
- Lisaks on lihtsam jälgida õigusaktide vastuvõtmist, kuna nõukogu ja Euroopa Parlament keskenduvad üksnes sisulistele küsimustele, suunates tehnilisemad küsimused komisjonile. Mõlemad institutsioonid säilitavad siiski kontrolli komisjoni tegevuse üle ning võivad igal ajal komisjoni tehnilise töö üle vaadata (artikkel I-36).



## II. PÕHISEADUSE LEPINGU PÄRITOLU

### 10. Milleks seda tarvis oli?

Põhiseaduse lepingu lähtepunktiks sai vajadus Euroopa Liitu tugevdada ning selle otsustusprotsesse läbipaistvamaks ja tõhusamaks muuta, sest 15 liikmesriigiga liidus raskustega töötanud süsteem poleks ilmselt 25 või enama liikmega hakkama saanud. Euroopa tulevikku käsitleva debati käivitasid rea Euroopa juhtide kõrgetasemelised kõned, mis esitasid Euroopa tuleviku suhtes sageli vastakaid arvamusi ja ideid. Kõik need visioonid sulatati 2001. aasta detsembris kokku Laekeni deklaratsiooni, mis sisaldas pigem küsimusi kui järeldusi. Mida soovivad Euroopa kodanikud? Kuidas jaotada pädevust Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel? Kuidas liit saaks globaliseerivas maailmas tõhusamalt tegutseda ning kuidas muuta liit demokraatlikumaks?

### 11. Kuidas see koostati?

Eelkõige pakuti Laekeni deklaratsiooniga välja uus asjaajamisviis. Asutamislepingute muutmine, milleks tuli kokku kutsuda valitsustevaheline konverents<sup>6</sup>, tõi kaasa ametnike lõputud diskussioonid suletud uste taga, mille tulemusena valmisid keeruliselt sõnastatud dokumendid ning tehti raskeid kompromisse. Otsustati valida poliitiline tee: kutsuda kokku konvent, mille töö oleks avalik ning mis arutaks, kas Euroopa Liidul on tarvis põhiseaduse lepingut. Euroopa Ülemkogu nimetas oma Laekeni kohtumisel konventi esimeheks Valery Giscard d'Estaing'i ning aseesimeesteks Giuliano Amato ja Jean-Luc Dehaene (viimased vastutasid ka kodanikuühiskonnaga suhtlemise eest). Sisuliselt oli tegemist parlamentaarse organiga, mille 105 liiget esitasid esmakordselt kogu laienenud Euroopa seisukohti, kõneldes 15 liikmesriigi ja 13 kandidaatriigi nimel. Konventi kuulusid 28 riigi valitsuste esindajad, 56 esindajat riikide parlamentidest, 16 Euroopa Parlamendi liiget ning 2 Euroopa Komisjoni liiget. Lisaks osalesid konventi töös kaksteist vaatlejat ja sekretariaat.

---

<sup>6</sup>Liikmesriikide valitsuste esindajate konverents.

Konvendis olid esindatud kõik Euroopa peamised poliitilised jõud. Oli euroskeptikuid ja föderaliste. Oli institutsioonide reformijaid ja olemasoleva olukorra kaitsjaid ning ka neid, kes lihtsalt soovisid, et Euroopa Liit riikidevaheliste probleemide lahendamisel tõhusamalt tegutseks. Et taoline poliitiline organ edukalt tegutseda saaks, valiti kõiki konvendis osalevaid gruppe esindav 13-liikmeline presiidium, kes juhatas ja korraldas arutelusid, muudatuste läbivaatamist ja tekstide vastuvõtmist.

Konvendi töö algas 2002. aasta veebruaris ja vältas 18 kuud, mille hulka kuulus kolm üsna võrdse pikkusega etappi: kuulamisfaas, mida iseloomustasid aktiivsed debaadid, seejärel esimeste kavandite plusside ja miinuste kaalumine töögruppides, ning lõpuks artiklite ühekaupa vastuvõtmine.

## **12. Kui avatud konvent ikkagi oli?**

Konvendi kohtumised, mida peeti vähemalt kord kuus, olid avalikud ning neid kanti satelliidi vahendusel üle kogu Euroopas. Kohtumised andsid hea õppetunni sellest, kuidas käsitlevad 27 riigi poliitilised jõud üheaegselt liidu tuleviku küsimusi. Konvendi veebilehel avaldati kõik dokumendid – presiidiumi dokumendid, mis olid arutelude aluseks, töögruppide aruanded, üksikute liikmete seisukohad, arvukalt muudatusettepanekuid ja arvamusi kodanikuühiskonna organisatsioonidelt. Kuigi tekstide koostamisel jäid mõningad aspektid saladusse, oli konvendi avatus valitsustevaheliste konverentsidega võrreldes hiiglaslik samm edasi. Konvendi värvikas koosseis ja töö avalikkus tähendas seda, et edasilikumiseks tuli kõik tekstid heaks kiita konsensuse alusel, võttes arvesse kõiki esitatud arvamusi. Seepärast tuleks Euroopa Liidu juhtimise ja poliitika radikaalset muutmist toetavate või vastustavate leeride väidetesse suhtuda ettevaatusega.

## **13. Kuidas kodanikuühiskond ja kodanikud töös osalesid?**

Esimese sammuna moodustas konvent veebifoorumi, kus avaldati erinevate peamiselt üleeuroopaliste kodanikeühenduste katusorganisatsioonide, kohalike omavalitsuste ja akadeemikute arvamusi. Loodi rida kontaktgrupe sotsiaalpoliitika, keskkonnaküsimuste, regionaalpoliitika, inimõiguste, arengüküsimuste,

kultuuri, akadeemiliste teemade ning kodanike ja institutsioonidega seotud küsimuste arutamiseks. Gruppide esindajad tegid oma ettepanekud konvendi juunikuisel kohtumisel, juulis toimus spetsiaalne noortekonvent, mis esitas omapoolse deklaratsiooni. Osalusedemokraatia nõudmisi võeti kuulda ning need kajastuvad artiklis I-47 (vt V peatükk). Lisaks andsid Jean-Luc Dehaene ja teised konvendi liikmed regulaarselt pressikonverentse ja korraldasid nõupidamisi. Paljud valitsusvälised organisatsioonid leidsid süiski, et veebifoorumi ja kontaktgruppide kõrval on tulemuste saavutamisel ainus tõhus abinõu vana hea lobitöö. Kodanikuühiskonna esindajate osalus mõjutas küll mõneti põhiseaduse lepingu teksti, kuid nii Euroopa kui riikide tasandil oli eelkõige tegemist formaalsete küsimustega ja uusi ideid esitati vähe.

## **14. Kas konvendil võinuks olla suurem mõju?**

Konvent oleks võinud teha rohkem jõupingutusi kodanike kaasamiseks üleeuroopalisse debatti. Presiidiumi istungite protokollidest selgub, et esitati mitmeid ettepanekuid teavituskampaaniate korraldamiseks, kuid neile reageeriti loiult<sup>7</sup>. Konsensuse saavutamine konvendi liikmete seas tõusis olulisemaks teemaks kui avalikkusega suhtlemine. Selle tulemusena selgus Euroopa Komisjoni uuringutest, mis ka Eurobaromeetris avaldati, et vaid vähesed kodanikud olid konvendi olemasolust teadlikud.

Tagasivaates võib öelda, et puudulik teavituskampaania konvendi töö ajal oli nõ kasutamata võimalus: aktiivne kampaania võinuks tõhusalt ette valmistada ratifitseerimisdebatte. Kuna aga tollal reaalset üleeuroopalist debatti ei toimunud, on see nüüd veelgi enam vajalik.

---

<sup>7</sup>Presiidiumi istungite protokollid pandi konvendi veebilehele üles pärast seda, kui ECAS kaebas Euroopa ombudsmanile, et neid ei avalikustata. Ombudsman soovitas need avaldada pärast konvendi töö lõpetamist.

## 15. Kas EL-i valitsused kiitsid konvendi töö heaks?

Euroopa riikide valitsused kiitsid heaks 90% konvendi ettepanekutest. See tõendas konvendi ja tema avatuma ning demokraatlikuma töömeetodi märkimisväärset edu, mida valitsustevaheliste konverentside ajastul olnuks raske ette kujutada. Paljudel valitsustel oli kiusatus kompromisslahendusi torpedeerida. Selle asemel keskendusid nad aga küsimustele, mis iga läbirääkivat valitsust ennekõike huvitavad – võimu ja hääle omavaheline jagamine. Põhiseaduse lepingus hääletussüsteemi osas kokku lepitud jaotus on praegusega võrreldes samm edasi ning peaks suurendama paindlikkust ja aitama hääleõigust paremini teostada. See tugevdaks Euroopa Parlamendi positsiooni, kellel seni on olnud nõukoguga raske läbi rääkida, kuna sealne häälejaotus pakub vähe paindlikke lahendusi.

Mõnedes küsimustes peeti maha eriti tulised vaidlused, näiteks:

- põhiseaduse lepingus jumalale viitamine
- põhiline otsustusmenetlus – otsuste tegemine kvalifitseeritud häälteenamusega
- kvalifitseeritud häälteenamuse sisseviimine mõningates valdkondades, kus seni on nõutud ühehäälseid otsuseid: otsesed maksud, sotsiaalkindlustus ning vabadusel, julgeolekul ja õigusel rajanev ala
- volinike arvu vähendamine komisjonis.

Neid teemasid käsitleme lähemalt järgmistes peatükkides.

### III. KODAKONDSUS

#### 16. Kuidas põhiseaduse leping tegelikult minu isiklikku elu mõjutab? Kas ma saan näiteks EL-i kodanikuna uusi õigusi?

Põhiseaduse lepingu sätted liidu kodakondsuse kohta ei too kaasa olulisi muudatusi olemasoleva lepinguga ette nähtud normides. Kodaniku õiguste hulka kuuluvad endiselt (artikkel I-10):

- vaba liikumise õigus
- õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel
- diplomaatiline kaitse kolmandates riikides
- õigus kaevata Euroopa Parlamendile ja pöörduda Euroopa ombudsmani poole
- õigus kirjutada Euroopa institutsioonidele ja saada neilt vastuseid liidu ametlikes keeltes

Kõnealusel artiklis sätestatakse selgelt, et neid õigusi võib teostada põhiseaduse lepinguga ning muude õigusaktidega ette nähtud tingimustel ja piires<sup>8</sup>.

#### 17. Kas põhiseaduse leping tugevdab Euroopa kodakondsust?

Jah, nü peaks see tõesti minema. Maastrichti lepingusse lisati Euroopa kodakondsus kui kinnitus olemasolevast vaba liikumise õigusest; sellele lisati poliitilised õigused ning loodi Euroopa ombudsmani ametikoht. Juriidiliselt tugevdab ja laiendab see olemasolevaid õigusi. Kutsutakse üles käsitama inimesi EL-i õigusaktides kodanikena, mitte pelgalt töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate või pensionäridena. Samas allub Euroopa kodakondsus endiselt turureeglitele, kuna näiteks teise EL-i riiki elama asumise õigust saab kasutada vaid kodanik,

---

<sup>8</sup>ECAS ja mitmed teised kodanikuühiskonna esindajad ning teadlased toetasid kodakondsuse isikliku ja sisulise mõõtme avardamist. Oma väljaandes "*Rethinking European Citizenship, Free Movement of people*" soovitas ECAS laiendada Euroopa kodakondsust kolmandate riikide kodanikele, kes EL-is alaliselt elavad. Soovitasime kodanikuõigusi edasi arendada, nt laiendada hääleõigust, loobuda piisavate ülalpidamisvahendite nõudest, kehtestada õigus saada tasuta ulatuslikku õigusabi jne.

kes tõendab, et tal on piisavalt ülalpidamisvahendeid ning ta ei ole sotsiaalisüsteemile koormaks. Euroopa kodakondsus peaks aja jooksul edasi arenema. EL-i institutsioonid on selleks vähe selgeid samme teinud, ehkki sõnades pööratakse teemale palju tähelepanu.

Põhiseadusleppes saab liidu kodakondsus aga tunduvalt loomulikuma koha, kuna põhiseaduse lepingu legitiimsuse aluseks on kodanikud, mitte üksnes riigid. EL-i kodakondsusest saab seega samasugune õigus kui I osas ja hartas väljendatud muud õigused. Euroopa kodakondsuse sisu peab olema avaram kui artikliga I-10 ette nähtud õiguste pakett. Kodakondsus on nüüd osa ühiseid väärtusi ning poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kodanikuõigusi käsitlevast hartast – mille sätetest suurem osa on üldised ega hõlma üksnes EL-i kodanikke. Sellega on EL-i kodakondsus omandanud uue mõiste ja potentsiaali.

## IV. PÕHIÕIGUSTE HARTA

### 18. On igasuguseid hartasid. Milline neist see nüüd on?

Põhiõiguste harta moodustab põhiseaduse lepingu II osa. Kolm Euroopa institutsiooni (komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu) kuulutasid selle pidulikult välja 7. detsembril 2000. aastal Euroopa Ülemkogu kohtumisel Nice'is. Need kolm institutsiooni võtsid sellega kohustuse juhendada Euroopa poliitika kujundamisel ja ellurakendamisel harta sätetest. Harta õiguslik staatus jäi aga ebaselgeks, kuna see on aluslepingutest eraldiseisev. Euroopa Kohus oma otsustes hartale ei viita, isegi kui kohtujuristid oma arvamustes seda tsiteerivad. Kohus eelistab tugineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile (edaspidi "Euroopa inimõiguste konventsioon"), mis rahvusvahelise konventsioonina on õiguslikult siduv<sup>9</sup>. Harta lisamine põhiseaduse lepingusse aitab selgitada selle staatust liidu õigussüsteemis. Sellega saab harta õigusjõu ning asetub ühtlasi koos põhiseadusleppe ülejäänud sätetega Euroopa õiguse hierarhia ülemisele astmele.

### 19. Kuidas see koostati?

Harta koostas Euroopa põhiseaduse lepingu konvendiga sarnane konvent. Konvendi kokkukutsumine otsustati Euroopa Ülemkogu Kölni kohtumisel (3.–4. juunil 1999), selle eesmärgiks seati Euroopa inimõiguste kataloogi koostamine. Konvendil oli 62 liiget: liikmesriikide valitsuste ja parlamentide esindajad, Euroopa Parlamendi esindajad ja komisjoni esindaja. Vaatlejatena võtsid konvendi tööst osa neli Euroopa Kohtu, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu esindajat. Konvendi esimees oli Saksamaa endine president Roman Herzog. Tööd alustati 17. detsembril 1999. aastal. Pärast üheksa kuud väldanud intensiivset arutelu ja laiapõhjalisi läbirääkimisi valitsusväliste organisatsioonide ning kandidaatriikidega võttis konvent 2. oktoobril 2000. aastal vastu harta projekti, mis seejärel Nice'is välja kuulutati.

---

<sup>9</sup>Konventsioonile kirjutati alla 1950. aastal Euroopa Nõukogu egiidi all. Tänapäevaks on selle ratifitseerinud 45 riiki. Konventsiooniga loodi Euroopa Inimõiguste Kohus Strasbourg'is, mis vaatab läbi üksikisikute või riikide kaebusi seoses inimõiguste rikkumisega.

## 20. Milleks meile harta, kui meil inimõigused juba on?

Inimõigused on Euroopas tõepoolest juba kaitstud liikmesriikide põhiseaduste ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga, millega on ühinenud kõik liikmesriigid. On oluline, et Euroopa tasandil vastu võetud õigusakte saaks inimõiguste seisukohalt vaidlustada, eriti just seepärast, et need aktid on siseriiklike õigusaktide suhtes ülimuslikud. Kuna asutamislepingus konkreetsed viited puuduvad, lähtus Euroopa Kohus eeldusest, et inimõigused kuuluvad ühenduse õiguse põhialuste hulka. Alles Maastrichti lepingus (1992) sätestati selgesõnaliselt, et liit austab inimõigusi, nagu neid on tunnustatud liikmesriikide ühiste tavade ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga<sup>10</sup>. Amsterdami lepinguga (1997) lisati säte, et liidu põhimõtete (vabadus, demokraatia, õigusriik ja inimõiguste austamine) tõsise rikkumise korral võib riigi liikmeõigused osaliselt peatada<sup>11</sup>.

Eksisteerib siiski mitmeid põhjusi, miks liidu põhiseaduse leping peaks inimõiguste alaseid sätteid sisaldama. Ehkki Euroopa Kohus on viidanud liikmesriikide ühiste tavadele, on selge, et inimõiguste kaitse reeglid on erinevates liikmesriikides erinevad ning et kohtupraktikaga seotud arengud võivad olla kodanikele teadmata. Põhiõiguste harta lisamisega põhiseaduse lepingule määrati kindlaks konkreetne inimõiguste kogum, mida õiguste kaitsmisel võib käsitada liikmesriikide ühiste tavadena. See aitab parandada teadlikkust ja läbipaistvust. Kodanikele on nüüd teada, et olenemata sellest, kuhu nad otsustavad reisida, elama või tööle asuda, on neil kogu Euroopa Liidus tagatud kindel inimõiguste kaitse ning neid õigusi austatakse. Harta lisamisega tugevdati ka EL-i tegevuse legitiimsust: nüüdsest on selgelt näha, et liit kohustub inimõigusi austama.

---

<sup>10</sup>EL lepingu artikli 6 lõige 2.

<sup>11</sup>EL lepingu artikkel 7, põhiseaduse lepingu artikkel I-59.



## 21. Milliseid õigusi harta käsitleb?

Hartal on kuus peatükki, mis käsitlevad konkreetseid õigusi: (jaotised I-VI) väärikus, vabadused, võrdsus, solidaarsus, kodanike õigused ja õigusemõistmine. Seega on ühte dokumenti koondatud kolme liiki õigused:

- tavapärased üldised inimõigused, mida kaitseb ka näiteks Euroopa inimõiguste konventsioon, kuid millest osa on harta raames saanud avarama sisu
- Euroopa kodakondsusega seotud õigused
- sotsiaalsed ja majanduslikud õigused.

Tuleb märkida, et suurem osa harta sätetest kehtivad kõigi, mitte üksnes EL-i kodanike suhtes. Inimõiguste iseloomust tuleneb selgelt, et need peavad laienema kõikidele inimestele. Kolmandate riikide kodanike kaitsest ilmajätmine oleks ebaloogiline, samuti amoraalne. Harta ainus üksnes kodanikke hõlmav osa on Euroopa kodakondsusega seotud õiguste osa. Samas pole põhiseaduse lepingu teistes osades alati selge, kas “kodanike” all mõeldakse kõiki inimesi või ainult Euroopa Liidu kodanikke.

## 22. Kas see harta on lihtsalt deklaratsioon või on need õigused ka tegelikult kaitstud?

On mitmesuguse iseloomuga õigusi. Mõned sätted sisaldavad konkreetseid kohustusi või keelde. Näiteks õigust elule käsitlev artikkel II-62, mille teise lõike säte “kedagi ei tohi surma mõista ega hukata”, kinnitab selgesõnaliselt, et surmanuhtlus on keelatud.

Samas on ka artiklid, mille sõnastus on üldisem ja “pehmem”. Need sätted on deklaratiivse iseloomuga. Näiteks säte selle kohta, et “liit tunnustab ja austab eakate õigust elada inimväärset ja iseseisvat elu ning osaleda sotsiaal- ja kultuurielus” (artikkel II-85).

Teine selline näide on artikkel II-98, mille kohaselt “liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase”. See säte tuleb sisustada õigusaktidega, millega kehtestatakse konkreetset tarbijakaitsenormid. Ka artikkel II-91, mille kohaselt “igal töötajal on õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeaegadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele”, ei anna sisulist

vastust küsimusele, millised siis töötaja õigused ikkagi on. Need sätted on olemuselt eesmärgipüstitud ning neid tuleb tõlgendada neile tegelikku sisu andvate konkreetsete õigusaktide valguses.

### **23. Kas selles hartas on midagi uut?**

Jah, klassikaliste inimõiguste deklaratsioonidega võrreldes sisaldab harta mitmeid uusi õigusi. “Ühiskonna muutust, sotsiaalset progressi ning teaduse ja tehnika arengut silmas pidades on vaja tugevdada põhiõiguste kaitset, tuues need hartas selgemini esile,” selgitatakse preambulis. Mitmed sätted on seepärast seotud uute bio- ja sidetehnoloogiate arenguga. Artikliga II-63 keelatakse inimeste reproduktiivne kloonimine, inimorganite müük ja eugeenilised toimingud. Artikliga II-68 nähakse ette andmekaitse kõrge tase. Viimatinimetatud õigus on oluline EL-i viisa-, immigratsiooni- ja asüülipoliitika ning terrorismivastase võitluse seisukohalt.

Uudiseks on ka säte meediavabaduse ja meediapluralismi austamise kohta. Lisaks on harta uuenduslik seetõttu, et keskendub erinevatele ühiskonnagruppidele nagu näiteks puuetega isikud ja eakad, samas kui klassikalistes inimõiguste dokumentides mainitakse üksnes leibkondi. Uus on ka inimestega kaubitsemise tunnustamine kaasaegse orjapidamisena. Veel üks uuendus on õigus heale haldusele (artikkel II-101), mis lisati Euroopa ombudsmani soovitusel.

### **24. Kas harta on Euroopa inimõiguste konventsiooni moodsam variant, kus peamised õigused on samad?**

Jah, kuid mõned Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud õigused on hartas saanud laiemat sisu. Näiteks võib tuua artikli II-69, mis käsitleb õigust abielluda. Kui Euroopa inimõiguste konventsioonis märgitakse, et “abieluerialistel meestel ja naistel on õigus abielluda ja luua perekond”, siis harta moodsam sõnastus viitab üldisele abiellumisõigusele, mis on kooskõlas mõnedes riikides samasooliste abielusid võimaldavate seadustega. Hartas sätestatakse siiski, et see õigus tagatakse vastavalt selle õiguse teostamist reguleerivatele siseriiklikele seadustele. See tähendab, et harta tunnustab abielu vallas liikmesriikide erinevaid tavasid ning ei püüa nende perekonnaõiguse süsteeme mingil viisil mõjutada. Teine näide on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule

arutamisele (artikkel II-107). See kohustab tagama õiglase kohtuliku arutamise-  
samas kui konventsiooniga on ette nähtud pelgalt õiglase arutamine, mis võib  
hõlmata ka näiteks haldusmenetlust.

Lisaks sisaldab harta majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi, mis konventsioonis  
puuduvad. Nagu aga eespool juba märgiti, on mõned hartas sätestatud õigused  
haprad ja piiratud kohaldamisalaga ega too käegakatsutavaid tulemusi. Tegemist  
on põhimõtetega, millega seatakse teatavad eesmärgid liidus sotsiaalse heaolu  
tagamiseks.

## **25. Olen kuulnud, et põhiseaduse lepingule lisamisel jäi harta palju nõrgemaks. On see tõsi?**

Põhiseaduse lepingule lisamisel muudeti harta tõepoolest mõnevõrra leebemaks.  
Ühendkuningriik ei soovinud harta sätete tõlgendamise küsimust lahtiseks jätta.  
Seepärast sisaldab põhiseaduse leping harta sätteid selgitavat deklaratsiooni<sup>12</sup>.  
Selles täpsustatakse, kuidas tuleks konkreetsetest artiklitest aru saada. Taoliste  
selgituste üheks näiteks on artikkel, mis käsitleb õigust haridusele, sealhulgas  
õigust saada kohustuslikku haridust tasuta. Selgituses täpsustatakse, et see  
põhimõte “tähendab lihtsalt, et seoses kohustusliku haridusega on igal lapsel  
võimalus õppida tasuta haridust pakkuvas asutuses. See ei nõua, et kõik haridust  
või kutse- ja täiendõpet pakuvad asutused, eriti eraõiguslikud, oleksid tasuta”.

Selgitustes täpsustatakse ka nn põhimõtteliste sätete olemust. Neile võib  
tugineda üksnes teiseste õigusaktide alusel, mis on nende sisustamiseks riigi  
või liidu tasandil vastu võetud. Seega tuleks artiklit II-91, mis käsitleb tööaja  
piiramist, lugeda koos tööaja direktiiviga<sup>13</sup>.

Ei ole päris selge, milline on nende selgituste õiguslik jõud. Ühelt poolt  
sätestatakse preambulis, et “hartat tõlgendavad liidu ja liikmesriikide kohtud,  
võttes asjakohaselt arvesse selgitusi”. Teiselt poolt sätestatakse deklaratsioonis  
aga, et selgitustel ei ole õigustloovat sisu. Tulevikus selgub, kuivõrd riikide  
kohtunikud ja Euroopa kohtunikud tõlgendusi arvestavad.

---

<sup>12</sup>Algselt koostas need selgitused põhiõiguste harta konvendi presiidium, hiljem täiendas neid  
Euroopa Konvendi presiidium.

<sup>13</sup>Direktiiv 93/104/EC, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte.

## 26. Milline on harta mõju?

Esiteks tuleb märkida, et harta kohaldamisala on piiratud. Artiklis II-111 märgitakse, et harta sätted on ette nähtud Euroopa Liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Seega, kui Euroopa tasandil on see siduv kõikidele institutsioonidele ja asutustele nende kõikides õigusloome, täitevvõimu teostamise ja kohtumõistmisega seotud tegevustes, siis siseriiklikul tasandil kohaldatakse hartat üksnes liidu õigusega seotud juhtudel. See tähendab, et liikmesriigid ei pea harta sätteid arvesse võtma oma puhtalt siseriiklikke õigusaktide loomisel ja ellurakendamisel. Harta piiratud kohaldamisalal on ka omad plussid, näiteks ei häiri see siseriiklikke inimõiguste süsteeme, mille toimimine on tagatud riikide põhiseadustega. Liikmesriigid võivad seega oma kaitsenormatiivid vabalt säilitada ning rakendada rangemat kaitset, kui nad seda soovivad. Kodaniku seiskohalt on kahtlemata kasulik, kui inimõigusi kaitstakse võimalikult paljude erinevate vahenditega. Sellest vaatevinklist on harta “lisarelv”, millele saab tugineda, olenemata siseriiklikest inimõigusi käsitlevatest dokumentidest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist.

Eelkõige kohustab harta institutsioone järgima selle põhimõtteid oma mis tahes tegevuses: ettepanekute koostamisel, nende vastuvõtmisel ja ellurakendamisel. Hartas toodud õiguste järgimist tuleb kontrollida kõikidel menetlusetappidel, kuna rikkumise korral võidakse pöörduda kohtusse.

Ka aitab see edendada kodanikuharidust, rõhutades “mitmekesisuses ühinenud” Euroopa rahvaste ühiseid väärtusi. Seega võib harta olla üheks alustalaks ühtekuuluvustunde ja ühise kodakondsuse arendamisel.

## 27. Hea küll, aga mis minul sellest hartast kasu on?

Harta on kodanikule väärtuslik abivahend oma õiguste kaitsmisel ning Euroopa õigusaktidega seoses kohtusse pöördumisel. Kui te näiteks leiate, et teie riigi konkreetne seadus, mille aluseks on mõni Euroopa Liidu direktiiv, rikub teie põhiõigusi, võite selles küsimuses pöörduda oma riigi kohtusse, kes võib taotleda asja kohta tõlgendust Euroopa Kohtult. Harta sätteid võite kasutada ka oma argumentide paremaks põhjendamiseks. Allpool käsitleme lähemalt ka Euroopa

Kohtusse pöördumise võimalusi. Harta kohustab tagama õiglase kohtuliku arutamise, mille tulemusena olemasolev olukord võib paraneda.

Kasulikuks võib osutada ka uus artikkel, millega tagatakse õigus heale haldusele (Artikkel II-101). See kehtestab reegli, et igal isikul on õigus oma asja erapooletule ja õiglasele arutamisele Euroopa Liidu institutsioonides, asutustes, organites mõistliku aja jooksul (selle hulka kuulub õigus anda selgitusi, tutvuda oma isikliku toimikuga ning saada põhjendatud otsus). Lisaks tuleb heastada kahju, mille institutsioonid on põhjustanud. Sellele tagatisele tuginedes võib kodanik nõuda “head haldust” näiteks oma kaebuse menetlemise korral komisjonis. Samas on kahju, et õigus heale haldusele piirneb üksnes liidu institutsioonidega. Sättest oleks palju rohkem kasu, kui see oleks siduv ka riikide võimuorganitele, kui nad parajasti Euroopa õigust rakendavad.

## **28. Miks peaks Euroopa Liit ühinema Euroopa inimõiguste konventsiooniga?**

Põhiseaduse lepingu kohaselt peab Euroopa Liit ühinema Euroopa inimõiguste konventsiooniga (Artikkel I-9). See tugevdab inimõiguste kaitset veelgi, allutades EL-i süsteemi väliskontrollile. Harta lisamist põhiseaduse lepingule ja liidu ühinemist inimõiguste konventsiooniga ei tohiks vaadelda alternatiividena, vaid teineteist täiendavate sammudena, mille eesmärk on tagada inimõiguste igakülgne kaitse<sup>14</sup>. Kodanikule võib see üksnes kasu tuua. Seega järgib EL oma liikmesriikide loogikat, kes kõik on konventsiooniga ühinenud, kuigi samas on neil põhiõigusi kaitsvad õigusnormid ka endal olemas. Hetkel kasutab liit kahetsusväärsel kombel topeltstandardeid, nõudes kandidaatriikidelt Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemist, kuigi ta ise selle kohaldamisalasse ei kuulu. On ka oht, et Strasbourgi ja Luxembourgiga kohtute praktika läheb omavahel vastuollu.

---

<sup>14</sup>Konvendi II töörühma (harta lisamine/ Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemine) lõpparuanne, kättesaadav veebis:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00354en2.pdf>

Seega suurendab Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemine Euroopa Liidu usaldusväärset, andes kodanikele liiduga asjaajamisel samasuguse kaitse nagu neil on kõikides liikmesriikides. Ka soodustab see kahe kohtu presedendiõiguse harmoonilist arengut. Lisaks võib liidu õigussüsteemi allutamine väliskontrollile viia selleni, et EL-i siseselt parandatakse kohtust abi saamise võimalusi.

Harta kaudu kinnitab Euroopa Liit veelkord oma ühiseid väärtusi; Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemine annaks tugeva signaali, et on olemas kooskõla liidu ning “Euroopa Nõukogu ja selle üle-euroopalise inimõiguste süsteemiga hõlmatud laiemal Euroopa”<sup>15</sup> vahel.

---

<sup>15</sup>Ibid.

## V. OSALUSDEMOKRAATIA PÕHIMÕTE

### 29. Kas põhiseaduse leping annab kodanikele EL-is suurema sõnaõiguse ja võimu?

On tõepoolest võimalik, et olemasolevate aluslepingutega võrreldes toob põhiseaduse leping kaasa kvalitatiivse hüppe. Esmakordselt on artiklis I-1 sätestatud, et Euroopa Liit “kajastab kodanike tahet”, mitte üksnes Euroopa riikide oma. Liidu väärtusi käsitlev artikkel I-2 sisaldab fraasi “kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine”. Vähemuste kohtlemine on kodaniku silmis iga institutsiooni avatuse proovikiviks. Teine oluline aspekt on inimeste võrdne kohtlemine: “liit järgib kogu oma tegevuses oma kodanike võrdsuse põhimõtet, liidu institutsioonid, organid ja asutused kohtlevad kodanikke võrdselt” (artikkel I-45). Sellest artiklist lähtub kogu põhiseadusleppe peatükk “Demokraatia liidus”, millega nähakse ette esindusdemokraatia põhimõte (poliitiliste erakondade roll), osalusdemokraatia põhimõte (kodanikuühiskonna roll) ning Euroopa Liidu suhted tööandjate ja ametiühingute, kirikute ja mitteusulistega organisatsioonidega. Samasse peatükki kuuluvad ka artiklid Euroopa ombudsmani ja institutsioonide avatuse kohta. Liidu retoorikas juba ammu olulisel kohal olnud aluspõhimõte on nüüd ka õiguslikult siduv: “Igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias. Otsused tehakse nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik” (artikkel I-46). Tekib küsimus, kuidas seda tegelikkuses tagada kavatsetakse. Meile on teada vaid osa vastusest, kuna III osas, kust võiks taoliste üldiste deklaratsioonide ellurakendamise kohta selgitusi otsida, “liidu demokraatia” kõiki aspekte täpsemalt ei kirjeldata.

### 30. Kas inimesed hakkavad nüüd Euroopa Liidu kohta rohkem infot saama?

Põhiseaduse lepingus sätestatakse, et “institutsioonid annavad kodanikele ja esindusühendustele sobival viisil võimaluse teha teatavaks ja vahetada avalikult oma seisukohti liidu tegevuse kõigis valdkondades”. See artikli I-47 säte viitab õigusele teavet saada, täpsemalt institutsioonide kohustusele kodanikke teavitada. See, mida nimetatakse “osalusdemokraatiaks”, ei tööta, kui inimesed esmalt rohkem teavet ei saa. Arvamusküsitlustest selgub, et inimestel ei ole enda arvates piisavalt infot Euroopa asjades osalemiseks, samas sooviksid nad rohkem teavet

nii Euroopa Liidu tegevusest kui oma õiguste kohta Euroopas. Pole kahtlust, et põhiseaduse leping – mitte ainult selle tekst, vaid ka selle ratifitseerimine – on kallutanud EL-i poliitikatelaste mõtteid kodanikega parema suhtlemise suunas. Igatahes oli see ka üks konvendi poliitilisi sõnumeid.

### **31. Kas kodanikud saavad juurdepääsu dokumentidele?**

See õigus on kodanikel asutamislepingute kohaselt juba olemas, kuid mainitud on üksnes komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu dokumente, ning juurdepääs oli ette nähtud vaid Euroopa Liidu kodanikele (asutamislepingu artikkel 255, nagu seda on muudetud Amsterdami lepinguga). Ehkki rakendusmäärusega laiendati kohaldamisala ka EL-i asutustele ja teistele elanikele peale Euroopa Liidu kodanike, on põhiseaduse lepingu artikliga I-50 nüüd selgelt sätestatud juurdepääsuõiguse ulatus: “Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis, on III osas ettenähtud tingimustel õigus tutvuda liidu institutsioonide, organite ja asutuste mis tahes andmekandjal säilitatavate dokumentidega”. See on heaks näiteks sellest, kuidas põhiseaduse leping teeb kogemustele tuginedes olemasolevaid aluslepinguid paremaks. Laiem kohaldamisala on oluline, kuna Euroopa Liidul on mitmeid asutusi ning mõned neist, näiteks Euroopa Keskpang ja Europol, teevad üliolulisi poliitilisi otsuseid või tegutsevad kodanikuõigusi mõjutavates valdkondades. Põhiseaduse lepingu alusel võib liit uusi asutusi juurde luua ning kahtlemata kasutab ta tulevikus üha rohkem ka konvendilaadseid “organeid”.

### **32. Kas teie arvates valitseb EL-is tõeline infovabadus?**

Veel mitte, kuid selles suunas on tehtud olulisi samme. Hetkel on EL-i institutsioonidel ja muudel asutustel võimalik mitmesugustel erandjuhtudel keelduda dokumente välja andmast: on vaja “mõtlemisaega”, või kerkivad esile isikuandmete kaitse, ärisaladuse kaitse ning välis- ja kaitsepoliitika küsimused. Avalikustamise otsustamisel on avalik huvi aga neist eranditest olulisem. Praktikas rahuldatakse rohkem kui kaks kolmandikku dokumentidele juurdepääsu taotlustest, keeldumise puhul pakutakse aga kaebevõimalusi, esmalt institutsiooni või asutuse siseselt ning edasi juba Euroopa ombudsmani juures ja Euroopa esimese astme kohtus. Nende otsused on aidanud süsteemi avatumaks muuta, eelkõige Ministrite Nõukogus, kus konfidentsiaalsus oli varem normiks. Uute normidega kohustatakse EL-i looma dokumendiregistreid, et rohkem infot



oleks vabalt kättesaadav otse *Europa* veebilehel (<http://europa.eu.int>, ehkki dokumente on sealt vahel keeruline leida). Heaks pretседendiks on siinjuures dokumentide kasutamise ajalugu, mis näitab, et Euroopa Liit suudab mitte üksnes õigusi välja kuulutada, vaid luua ka mehhanisme nende õiguste kasutamiseks.

### **33. Kas kodanike, nende ühenduste ja valitsusväliste organisatsioonidega peetakse ikka tõsiselt nõu?**

Artikliga I-47 kehtestatakse institutsioonidele nüüd otsene kohustus kodanikke oma töösse kaasata. Komisjon kui õigusaktide algataja ja poliitikakujundaja “korraldab asjassepuutuvate isikutega laiapärgjalisi konsultatsioone, et tagada liidu meetmete järjekindlus ja läbipaistvus”. Komisjonil on omad “konsulterimise miinimumstandardid”, mille alusel kontrollitakse, et nõu peetaks mitte üksnes mõjukate organiseerunud huvirühmadega, vaid ka väiksemate hajutatud huvigruppidega. Konsulterimine tuleks teha kohustuslikuks kõikide algatuste puhul, et rakendada neid standardeid järjekindlalt kõikides poliitikavaldkondades. Juba praegu on olemas mitmesuguseid konsulterimisvahendeid ja komiteesid, millest enamiku töö hõlmab aga tehnilisi peensusi. Rohkem tähelepanu pööratakse “rohelistele raamatutele”, mille kohta kogutakse arvamusi enne õigusaktide vastuvõtmise arutamist. *Europa* veebileht on muutumas huvirühmade ja lobigruppide keskusest kodanike teabepunktiks. Kodanikud leiavad veebilehelt üha enam teavet, nõuandeid ja mehhanisme probleemide lahendamiseks, samuti erinevaid võimalusi poliitika kujundamisel kaasa lüüa (kui neil on juurdepääs Internetile ja piisavalt teadmisi).

### **34. Te räägite, et on olemas võimalused teha komisjoniga koostööd. Aga kas ma saan tõepoolest osaleda? Ja kuidas jääb teiste institutsioonidega?**

On selge, et “osalusdemokraatia” peab hõlmama palju enam kui konsultatsioonid ja veebilehed. Pealegi kehtib artikkel I-47 lisaks komisjonile ka teiste institutsioonide suhtes. Kodanike ja nende ühenduste suurim väljakutse on oma hääle kuuldavaks tegemine Ministrite Nõukogus, kelle käes on tegelik võim peamiste Euroopa Liidu majanduslike ja poliitiliste valikute tegemisel. Nõukogu tegevuseks pole seni aga mingeid reegleid: iga kuus kuud eesistujaks olev riik otsustab ise, kuidas kodanikuühiskonnaga dialoogi pidada, olgu siis tegemist

konverentside, “alternatiivtipikkohtumiste” või tehniliste konsultatsioonidega. Ka Euroopa Parlamendil võiks olla tõhusam konsultatsiooni- ja arutelusüsteem. Teatud elemendid on olemas, kuid osalusdemokraatia ning institutsioone ümbritsev avalik ruum tuleb alles välja arendada.

### **35. Kas kodanikud saavad Euroopa õigusakte algatada?**

Põhiseaduse lepingu tõeline uuendus ongi kodanikualgatuse süsteem, mille kohta öeldakse artiklis I-47, et “vähemalt miljon kodanikku märkimisväärsest arvust liikmesriikidest võivad kutsuda komisjoni üles esitama komisjonile antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja põhiseaduse rakendamiseks anda liidu õigusakt”. Üldjuhul eelistab põhiseaduse leping täiesti õigustatult esindusdemokraatiat (Euroopa Parlamendi volitusi ja riikide parlamentide rolli) osalusdemokraatiale. Kodanikualgatus on erand, sest see annab ühele miljonile kodanikule sama algatusõiguse, mis on Euroopa Parlamendil.

Kui põhiseaduse leping ratifitseeritakse, peab komisjon algatama Euroopa seaduse, milles sätestatakse “märkimisväärse arvu liikmesriikide” mõiste ning muud kodanikualgatuse tingimused, näiteks tähtajad, algatuste esitamise vorm ning kaebeõigus juhuks, kui algatus tagasi lükatakse. Oluline on kehtestada võimalikult vähe tingimusi ja piiranguid. Põhjus on lihtne: kodanikualgatus ei ole komisjoni jaoks siduv, vaid komisjoni kutsutakse üles “volituste piires” tegutsema, seega jääb talle ulatuslik kaalutusõigus. Oleks ebaõiglane, kui institutsioonid kehtestaksid kodanikele liiga palju tingimusi, hoidudes samas endale taolisi tingimusi seadmast.

Kas uuel mehhanismil on ka reaalne mõju? Mõnede arvates aitab kodanikualgatus luua demokraatia uue tasandi ning annab inimestele võimaluse EL-i asjades kaasa rääkida. Teised leiavad, et liigseid ootusi ei maksa hellitada ning hoiatavad liidu pädevusse mittekuuluvate algatuste eest.

## **36. Kas ma saan Euroopa kodanikuna kaitsta oma õigusi Euroopa Kohtus?**

Põhiseaduse leping peaks parandama õiguskaitse kättesaadavust, kaasa arvatud juurdepääsu Euroopa Kohtule. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga II-107 kehtestatakse õigus tõhusale õiguskaitsele ja õiglasele kohtupidamisele: “igapähele on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus”. Kommentaatorid spekulatsioonivad, et sellele artiklile tuginedes võiks veenda Euroopa esimese astme kohut võtma vastu rohkem eraisikute kaebusi, kui seda on seni tehtud.

Juurdepääsu Euroopa Kohtule on lihtsustatud artikli III-365 lõikega 4. Iga füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi “teda otseselt puudutava õigusakti vastu, mis ei sisalda rakendusmeetmeid”. See tähendab, et üksikisik võib Euroopa Kohtus vaidlustada vahetult kohaldatava Euroopa seaduse, kuid raamseaduse puhul, mida kohaldatakse siseriiklike õigusnormide kaudu, peaks ta normide peale kaebama oma riigi kohtule. Riikide kohtud võivad Euroopa õigusega seotud küsimusi suunata arutamiseks Euroopa Kohtule. Riikide kohtute rolli on siinkohas üsna keeruline selgitada: enamik inimesi usub, et Euroopa kodaniku õigusi tuleks kaitsta Euroopa kohtus, ehkki ka praegusel süsteemil on oma loogika.

## **37. Kodanikule võib küll sõnaõigust juurde anda, kuid kas institutsioonid kuulavad ja kuuletuvad?**

Põhiseaduse lepinguga ei tehta radikaalseid muudatusi Euroopa Liidu institutsioonide tööpõhimõtetes. Üldjuhul algatab õigusakte ja poliitika dokumente komisjon, misjärel kaks seadusandjat – Euroopa Parlament ja nõukogu – need vastu võtavad, rakendades nn kaasotsustamismenetlust.<sup>16</sup> Et oma kollektiivne hääl kuuldavaks teha, peavad kodanikud hästi organiseeruma, koondudes riigipiire ületavatesse Euroopa, riigi ja kohalikke tasandeid ühendavatesse organisatsioonidesse. Selle hääle ulatus võib erinevates institutsioonides nii ühe küsimuse kui ka erinevate teemade raames märkimisväärselt varieeruda. Selleks, et seda teemat paremini mõista, tuleks täpsemalt uurida kolme institutsiooni rolli ning nende seoseid kodanikuühiskonna ja erinevate poliitikavaldkondadega .

---

<sup>16</sup>Selle menetluse puhul on vajalik, et õigusakti kiidaksid heaks nii parlament kui ka nõukogu.

Peamised muudatused peavad aga toimuma Euroopa Parlamendi kaudu, mis on ainus kodanike poolt otse valitav institutsioon (artikkel I-20). Parlamendi volitusi on järk-järgult suurendatud ning uue põhiseaduse lepinguga laieneksid need veelgi, kolmel erineval moel:

- Euroopa Parlamendi seadusandlikke volitusi kaasotsustusmenetluses laiendatakse 49 uuele valdkonnale, millest suurem osa on seotud vabaduse, turvalisuse ja õigusemõistmisega. Tegemist on olulise läbimurdega, kuna koostöö tsiviil- ja kriminaalasjades on seni olnud valitsustevaheline valdkond, millest Euroopa Parlament on kõrvale jäetud – temaga üksnes konsulteeritakse. Kui parlament omandab suurema kontrolli turvalisuse ja kodanikuvabadustega seotud tundlike küsimuste, sealhulgas Europoli ja Eurojusti tegevuse üle, on see oluline samm edasi. Tuleb lisada, et ka riikide parlamente kaasatakse senisest enam ning sellele valdkonnale laieneb nüüd ka Euroopa Kohtu jurisdiktsioon, mis seni oli piiratud.
- Suurenevad Euroopa Parlamendi volitused kulude kontrollimisel. Hetkel on parlamendil viimane sõna umbes 60% osas EL-i eelarvest, nüüd laiendatakse kontrolli aga ka näiteks põllumajandusele, kus parlamendi roll on seni olnud pelgalt nõuandev. Nagu ka sammaste struktuurist loobumisel, muutub süsteem läbipaistvamaks ja ühtsemaks. Maksukogumise õigust Euroopa Parlamendil siiski ei ole.
- Euroopa Parlament saab võimu juurde ka ametissenimetamiste vallas, nii et tulevikus seab komisjoni presidendi kandidaadi üles küll Euroopa Ülemkogu, kuid presidendi valib Euroopa Parlament.<sup>17</sup> Välisminister, kelle nimetavad ametisse valitsusjuhid, on kohustatud oma tegevusest aru andma nii parlamendile kui ka Euroopa Ülemkogule. Parlament saab senisest suurema sõnaõiguse ka Euroopa Kohtu kohtunike ametissenimetamisel.

---

<sup>17</sup>See tähendab, et Euroopa Ülemkogu võtab komisjoni presidendi kandidaadi esitamisel arvesse Euroopa Parlamendi valimisi (artikkel I-27).

## 38. Kas mõni institutsionaalne reform raskendab kodanikul oma arvamuse avaldamist?

See risk on tõepoolest olemas, ehkki piisava ettevaatuse korral on vastutuse kadumise ohtu võimalik vähendada. Vaagida tuleks eelkõige kahte probleemi:

- Hetkel on igal liikmesriigil komisjonis üks esindaja, kokku 25 liiget. Alates 2014. aastast hakkab komisjoni volinike arv olema võrdne kahe kolmandiku liikmesriikide arvuga (artikkel I-26).<sup>18</sup> See tähendab, et mõni riik jääb vähemalt mõnes komisjoni koosseisus esindamata – ehkki seda lünka võib paluda täita naaberriigi volinikul, kui too seda suudab. Teoorias pole see küsimus oluline, kuna volinikud peavad kaitsma kogu Euroopa, mitte aga üksikute liikmesriikide huve. Praktikas on see küsimus siiski tähtis, kuna volinikud on ka EL-i ja kodumaiste huvide vaheliseks infokanaliks. Volinike väiksem arv võib muuta töö tõhusamaks, kuid kui vajalikke samme ei astuta, võib komisjon kodanikele kaugemaks jääda.
- Uued eesistuja (artikkel I-22)<sup>19</sup> ja välisministri (artikkel I-28) ametikohad aitavad kujundada Euroopa Liidu “oma näo”. Seni näivad otsused laekuvat anonüümsetelt bürokraatidelt või ministrite kohtumistelt. Eesistuja ning välisminister võivad meedia kaudu kodanikega otsesemalt suhelda, ent tegelikkuses jääda üheks kaugeks superstruktuuriks olemasolevate institutsioonide raamistikus. Parlamendil võib olla küll otsustusõigus nende valimisel, kuid kas nad on ka pärast seda piisava demokraatliku kontrolli all? Mis suhted neil kujunevad kodanikuühiskonnaga?

---

<sup>18</sup>Eesmärgiks oli eelkõige komisjoni efektiivsuse parandamine. Kuna kõige olulisemad otsused võtab vastu komisjoni täiskogu, väheneb vajaliku enamuse saavutamise tõenäosus volinike arvu suurenedes. Nii ei suuda komisjon enam reageerida ja otsuseid teha ning muutub nõrgaks.

<sup>19</sup>Euroopa Ülemkogu (riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumised) eesistuja ametikoht asendab EL-i eesistujariikide rotatsioonisüsteemi. Eesistuja nimetatakse ametisse kaheks ja pooleks aastaks, et tagada Euroopa Ülemkogu töö ühtsus ja järjepidevus. Samas tuleb märkida, et Ministrite Nõukogu eesistuja kohal rotatsioon jätkub, st kokkulepitud süsteemi kohaselt on kõik liikmesriigid kordamööda kuue kuu kaupa nõukogu eesistujaks.

### 39. Kas põhiseaduse leping muudab EL-i otsustusprotsessi tõhusamaks?

Nagu eespool märgitud, oli otsustusprotsessi tõhusus laienenud 25-liikmelises liidus üks konvendi põhiküsimusi. Eesmärgiks võeti lihtsustada nn kvalifitseeritud hääletenamusega hääletamist, mis on Ministrite Nõukogus üks peamisi otsustamise vorme. Praegune hääletussüsteem on väga keerukas ning selle aluseks on häälte kaalumise, võttes mõnevõrra arvesse ka konkreetsete liikmesriikide elanike arvu. Sellest tulenevalt on igal riigil erinev arv hääli. Põhiseaduse lepingusse kirjutati pärast tuliseid vaidlusi sisse kompromisslahendus (artikkel I-25), mis lihtsustab hääletussüsteemi ja teeb selle kodanikele arusaadavamaks. Lühidalt: nõukogus otsuse vastuvõtmiseks peab selle poolt olema 55% liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% liidu elanikkonnast (nn “topeltnamuse” põhimõte).

Oluline küsimus oli ka kvalifitseeritud hääletenamuse laiendamine uutele valdkondadele, kus seni nõuti ühehäälselt otsustamist. Kui liikmesriike oli 15, oli ühehäälsele otsusele jõudmine problemaatiline, 25 liikmesriigi puhul on see aga praktiliselt võimatu, kuna otsuse blokeerimiseks piisab ühe riigi vastuseisust. Põhiseaduse lepinguga laieneb kvalifitseeritud hääletenamuse 17 uuele valdkonnale<sup>20</sup>, millest enamik on seotud vabaduse, turvalisuse ja õigusega. Neis uutes valdkondades võivad liikmesriigid siiski endiselt üritada õigusakte blokeerida, kui nad leiavad, et otsus kahjustaks nende olulisi rahvuslikke huve (“hädapidur”).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Põhiseaduse lepinguga nähakse ette ka 26 uut õiguslikku alust kvalifitseeritud hääletenamusega hääletamiseks.

<sup>21</sup>Kui liikmesriik leiab, et kavandatav õigusakt ohustab teema “õiguskorra põhialuseid, võib küsimuse suunata arutamiseks Euroopa Ülemkogule”. Ülemkogu peab tegema asja kohta otsuse 4 kuu jooksul, et menetlus saaks jätkuda, või nõudma komisjonilt uue eelnõu esitamist.

Kõige tundlikumates valdkondades, nagu maksuküsimused ja sotsiaalkindlustussüsteemide ühtlustamine, tuleb otsused ka edaspidi vastu võtta ühehäälselt. Artikliga IV-444 nähakse siiski ette, et tulevikus võib ka nende puhul rakendada kvalifitseeritud häälteenamust. Kuna sellise otsuse võib Euroopa Ülemkogu teha ühehäälselt Euroopa Parlamendi nõusolekul, ja ka siis üksnes juhul, kui ühegi riigi parlament kuue kuu jooksul alates otsuse tegemisest vastuväiteid ei esita, on kindlalt tagatud, et kõikide liikmesriikide õigusi võetakse nõuetekohaselt arvesse ning taoline otsus on läbipaistev ning igati demokraatlik.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Euroopa Parlament, aruanne Euroopa põhiseaduse lepingu kohta (2004/2129(INI)) FINAL A6-0070/2004, lk 40.

## VI. KODANIKULÄHEDASEM EUROOPA LIIT

### 40. Kas põhiseaduse leping tähendab seda, et üha rohkem otsuseid tehakse Brüsselis?

Ei, põhiseaduse lepingu jõustumisel väheneb võimu Brüsselisse kontsentreerumise oht. Paljud konvendi liikmed pidasid ülioluliseks just tsentraliseeritud ülevalt-alla otsustamissüsteemi vältimist. Ehkki konvent ei läinud nii kaugele, et soovitada mõningate Euroopa poliitikavaldkondade tagasiviimist liikmesriikide pädevusse, toetas liikmete valdav enamus seisukohta, et EL peaks rohkem keskenduma oma põhieesmärkidele. Eespool juba nimetatud resolutsioonis teatas Euroopa Parlament, et põhiseaduse lepinguga “tagatakse, et liit ei muutu kunagi tsentraliseeritud “superrriigiks””.

Põhiseaduse leping loob aluse EL-i poliitika rakendamise ja vahendite jagamise tugevamaks detsentraliseerimiseks, et tuua otsustamine kodanikule võimalikult lähedale. Esmakordselt tuuakse Euroopa õigusraamistikku ka kohalik ja regionaalne tasand. Liit peab “austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende põhistruktuuridele, kaasa arvatud piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele”. Nagu öeldud, rõhutatakse põhiseaduse lepingus pädevuse omistamise põhimõtet: liikmesriigid annavad EL-ile ülesandeid, mitte vastupidi.

### 41. Kas on selge, mida otsustab EL ja mida otsustavad riigid ise?

Võib öelda, et selgem kui varem, kuid lihtsaid vastuseid konvent ei andnud. Konvendi ümber peetud esialgsetes aruteludes kutsuti üles koostama positiivseid ja negatiivseid nimekirju – valdkonnad, mis jääksid EL-ile ning valdkonnad, mis jääksid üksnes liikmesriikidele. See lähenemine andis aga üsna pea teed tõdemusele, et poliitika on mitmetasandiline. Seega polnud põhiküsimus niivõrd selles, kes mida teeb, vaid kes kui suurel määral oma tegevuse eest vastutab ja kui palju erinevate geograafiliste tasandite aspekte arvesse võetakse. Sellele küsimusele vastamiseks jagab põhiseaduse leping EL-i tegevuse kolme kategooriasse (artikkel I-12):

- “ainupädevusega” valdkonnad, milleks on majandusküsimused nagu euro, kaubandus ja konkurents;



- “jagatud pädevusega” valdkonnad, kus otsustajateks on nii EL-i kui ka riikide valitsused ning teemadeks siseturg, sotsiaalpoliitika, keskkond ja mõningad rahvatervise aspektid;
- “toetus-, kooskõlastus- ja täiendusmeetmete valdkonnad”, kus esikohal on siseriiklik poliitika ning teemadeks näiteks kultuur, turism, haridus, noored, sport ja kodanikukaitse.

Tegelikult selgitatakse põhiseaduse lepingu artiklites I-15–17, et tegemist on vaid esialgse raamistikuga. Ühte kategooriasse kuuluvad valdkonnad on väga erinevad ning ülesannete jaotus EL-i ja liikmesriikide vahel tuleb kindlaks määrata iga juhtumi puhul eraldi, võttes arvesse III osa sätteid iga konkreetse poliitikavaldkonna kohta. Konvent jäi hätta ka mõningate valdkondade (näiteks arengukoostöö) kategoriseerimisega, mistõttu need mainiti ära eraldi. Teiste sõnadega – olukord on selgem, kuid päris selge kindlasti mitte.

## **42. Kas selline EL-i tegevuse kolme kategooriasse jagamine pole liiga hierarhiline?**

Jah, kuid paremat lahendust on raske leida. Konvent väljendas kodanike seas levinud skepsist ja murelikke arvamusi, et EL sekkub liiga palju kõikvõimalikesse igapäevastesse pisiasjadesse. Tuli kehtestada piirangud. Põhjendatud muret väljendasid ka uute hiljuti iseseisvunud või taasiseisvunud liikmesriikide esindajad, kes soovisid mõningaid poliitikavaldkondi pigem riikide pädevusse jätta. Tõsi on, et kolmeks jagamine võib põhjustada mitmesuguseid väärtõlgendusi, justkui oleks näiteks esimesse kategooriasse kuuluv kalanduspoliitika olulisem kui kolmandasse kategooriasse paigutatud kultuuripoliitika. See võib olla eksitav ka eelkõige seetõttu, et tegelikkuses kuulub suurem osa õigusloomest jagatud pädevuse kategooriasse.

## **43. Kuidas EL endale uusi tegevusvaldkondi võtab?**

Konvendile oli muidugi selge, et EL-il peab olema võimalus asuda vajaduse korral tegelema uute valdkondadega ning leiti ka mooduseid selle võimaldamiseks. Esiteks loetletakse põhiseaduse lepingus peaaegu kõik valdkonnad, mida varasemate põhilepingute muutmiste käigus on arutatud, kuid mis on süiski välja

jäetud, näiteks turism, energeetika ja kodanikukaitse. Teiseks sisaldab põhiseaduse leping nn “paindlikkuse klauslit” (artikkel I-18), mis võimaldab teha ettepanekuid EL-i tegutsemiseks põhiseaduse lepingus sätestamata uutes valdkondades. Kuid selle sätte võimalused on üsna piiratud: otsused tuleb teha ühehäälselt ning sellest ei saa kujuneda moodus mööda vaadata EL-i piiratud volitustest õigusaktide vastuvõtmisel. Selles osas pole põhiseaduse leping jäigem ega paindlikum kui praegune asutamisleping.

#### **44. Polegi õieti selge, kes mida teeb. Kas ei peaks siis olema võimalik peatada EL-i tegevust valdkondades, kuhu ta ei peaks sekkuma?**

Siinkohas kehtib subsidiaarsuspõhimõte: “liit võtab meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil”. Arvesse tuleb võtta ka proportsionaalsuse põhimõtet: “Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm ületada seda, mis on vajalik põhiseaduse lepingu eesmärkide saavutamiseks”. (Artikkel I-11) Ettepanekuid esitades peab komisjon tegema vastava avalduse ning hindama meetme mõju, et tõendada neist põhimõtetest kinnipidamist, pidades silmas ka erinevate valitsustasandite finants- ja halduskoormust.

#### **45. Kas minu riigi parlament saab hinnata Euroopa Komisjoni ettepanekute põhjendatust?**

Sageli kritiseeritakse Euroopa institutsionaalset süsteemi, et see ei võta arvesse riikide parlamentide arvamust. Nende rolliks on vahel vaid ettenähtud normide ümberkirjutamine siseriiklikesse seadustesse, piirdudes sageli Euroopa õigusaktide tõlkimisega selle sõna otseses mõttes. Põhiseaduse lepinguga püütakse anda riikide parlamentidele võimalus sekkuda juba varasemal etapil, kus on võimalik seaduste sisu rohkem mõjutada. Parlamentidest saavad subsidiaarsuspõhimõtte “valvekoerad”. Põhiseaduse lepinguprojektiga nõutakse, et kõikide aktide eelnõud tuleb riikide parlamentidele saata. Olles ettepaneku läbi vaadanud ja leidnud, et see ei ole subsidiaarsuspõhimõttega kooskõlas, võivad riikide parlamendid kuue nädala jooksul vastuväiteid esitada (iga riigi parlamendil on kaks häält). Kui

vastuväidete toetuseks antakse üle kolmandiku parlamentide kõikidest häältest, tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata (“kollane kaart”). See tähendab, et õigusakti eelnõu koostanud institutsioon<sup>23</sup> võib eelnõu samaks jätta, seda muuta või see tagasi võtta. Võib tunduda, et riikide parlamentide võim on siinkohal siiski väike: komisjon võib nende soovitusi ignoreerida. Tegelikuses oleks aga komisjonil väga raske eirata riikide parlamentide kollektiivset tahet. Subsidiaarsuspõhimõtte järgimise järelevalvet teostab ka Euroopa Kohus.<sup>24</sup>

Palju oleneb sellest, kuidas riikide parlamendid käesolevat menetlust kasutama hakkavad. Parima stsenaariumi kohaselt ergutab põhiseaduse leping riikide parlamente tegema seda, mida nad juba praegu tegema peaksid: pühendama rohkem aega Euroopa asjadele ning kodanike ja kodanikuühiskonnaga rohkem nõu pidama. Halvima stsenaariumi korral hakatakse seda menetlust lühinägelikult eksploateerima, mistõttu komisjon võib loobuda üldse õigusaktide kavandamisest, ning korraldama hakatakse oportunistlikke vastukampaaniaid.

---

<sup>23</sup>Üldjuhul komisjon, kuid põhiseaduse lepinguga antakse piiratud algatusõigus ka Euroopa Parlamendile, nõukogule, liikmesriikide grupile, Euroopa Keskpangale ja Euroopa Investeeringupangale.

<sup>24</sup>Hagisid võivad esitada liikmesriigid oma parlamentide või selle koja nimel.

## **VII. PÕHISEADUSE LEPINGU JÕUSTUMINE JA MUUTMINE**

### **46. Miks osa riike laseb rahval referendumil otsuse teha, osa aga mitte?**

Põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsess on iga riigi siseasi – nii nagu see on olnud ka varasemate lepingute puhul. Riikide põhiseadustega on ette nähtud rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimise kord. Mõnes riigis on ratifitseerijaks parlament, mõne riigi põhiseadus kohustab aga olulisi lepinguid referendumile panema, et kodanikud saaksid nende üle otsustada. On ka riike, kus on võimalik nende ratifitseerimisviiside vahel valida. EL on kohustatud neid tavaid austama. Ratifitseerimisprotsess on erinevates liikmesriikides üsna erinev, nii menetluste kui tähtaegade poolest.

### **47. Miks ei korraldatud üle-euroopalist referendumi?**

Põhiseaduse lepingu asjus oleks tulnud korraldada üle-euroopaline referendum. Esiteks oleks see ratifitseerimise korral andnud põhiseaduse lepingule suurema legitiimsuse. Kõikide EL-i kodanike heakskiit oleks rõhutanud fakti, et tegemist on EL-i ja selle kodanike sümboolse ühiskondliku lepinguga. Euroopa tasandil ratifitseerimisega oleks välditud põhiseaduse lepinguga manipuleerimist siseriiklikes debattides.

See oleks aidanud vältida ka olukorda, kus mõne riigi kodanikke mõjutavad teise riigi referendumi tulemused. Kogu Euroopas samal päeval toimuv referendum oleks aidanud korraldada ka tõeliselt üle-euroopalise arutelu. Ehk tuleks neid ideid arvesse võtta, kui põhiseaduse lepingut tulevikus muutma hakatakse.

### **48. Aga mis juhtub siis, kui põhiseaduse lepingut ei ratifitseerita?**

Kui märkimisväärne arv liikmesriike ratifitseerimisest keeldub, säilib EL sellisena, nagu teda Nice'i lepinguga muudeti. Ta jääb ilmselt nõrgemaks ja stagneerub.

Osa liikmesriike võib olla valmis edasi liikuma ka juhul, kui põhiseaduse lepingut ei ratifitseerita. Olemasolevate lepingutega nähakse selleks ette nn “tugevdatud koostöö” võimalus. See tähendab, et osa liikmesriike võib alustada omavahel tugevamat koostööd mõne põhiseaduse lepingus sätestatud konkreetse poliitikavaldkonna arendamiseks. On üsna tõenäoline, et taoline koostöö hõlmaks välis- ja kaitsepoliitikat ning näiteks terrorismivastast võitlust. Teiselt poolt on üsna ebatõenäoline, et liikmesriigid hakkaksid tugevdama koostööd kodanikusõbraliku poliitika väljatöötamisel. Kasulike meetmete võtmine vaid mõnede liikmesriikide kodanike heaks ei sobi kokku Euroopa kodakondsuse loogikaga. Ebaselgeks jääks ka põhiõiguste harta seisund.

Samuti on üsna tõenäoline, et kõik liikmesriigid oleksid sunnitud otsima üheskoos võimalusi otsustusprotsesside tõhustamiseks. Kuna uue kvalifitseeritud häälteenamuse süsteemi osas on konsensus saavutatud, tehtaks ilmselt “kiirmuudatus” olemasolevasse lepingusse.

Ka on võimalik, et põhiseaduse leping ratifitseeritakse 22 liikmesriigis, kõrvale jäävad Tšehhi ja Poola, kus ratifitseerimine on hetkel ebakindel, ning Ühendkuningriik, kus ratifitseerimine on ebatõenäoline\*. Kui nii suur enamus on poolt, leitakse olemasolevate lepingute kehtetuks tunnistamiseks ja põhiseaduse lepingu vastuvõtmiseks ehk mõni muu võimalus. On ju põhiseaduse lepingusse investeeritud kolm aastat tõsist tööd ja palju poliitilist kapitali.

---

\*Eestikeelse teksti trükkimineku hetkeks olid põhiseaduse lepingu referendumil tagasi lükanud Prantsusmaa (30. mail 2005. a.) ja Holland (1. juunil 2005. a.).

## VIII. KOKKUVÕTE

### 49. Kas kodanikud ikka võidavad põhiseaduse lepingust? Kuidas see tagatakse?

Jah, põhiseaduse leping toob enim kasu just kodanikule, kuid seda ei saa EL-i institutsioonid üksi tagada. Algatus peab tulema ka kodanikelt, kes peavad protsessis aktiivsemalt osalema ning oma Euroopa kodaniku õigusi paremini kaitsma. Kõige raskem on Euroopa Liidul luua mehhanisme osalusdemokraatiat käsitleva artikli 47 rakendamiseks kõikides institutsioonides ja EL-i asutustes ning liidu kõikides tegevusvaldkondades. Komisjon ja Euroopa Parlament pakuvad juba praegu mehhanisme ja võimalusi kodanikuühiskonna ja tavakodanike osalemiseks, kuid neid kasutatakse erinevates poliitikavaldkondades erineval määral. Seevastu Ministrite Nõukogu on üsna kodanikukauge. Uued välisministri ja Euroopa Ülemkogu eesistuja ametikohad võivad muuta nõukogu kodaniku jaoks veelgi kaugemaks.

Kuidas kaasata kodanikke ja kodanikuühiskonda mitte üksnes keskkonna, arengukoostöö jms vallas, vaid ka kriminaalõiguse, majanduspoliitika, kaubanduse ja välispoliitika valdkondades? Need on kodanikulähedase liidu kujundamise põhiprobleemid. Neid küsimusi saab aga lahendada ainult siis, kui initsiatiiv tuleb kodanikelt ja kodanikuühiskonnalt, kes peaksid nõudma suuremat osalemisõigust.

Samuti võidavad põhiseaduse lepingust enim kodanikud kui võrrelda neid siseriiklike ja Euroopa institutsioonidega. Konvendis põhiseaduse lepingu osas saavutatud kokkulepe nõudis siseriiklikelt ja Euroopa institutsioonidelt kompromisse oma tegevusvaldkondade ümberjagamisel. Seevastu kodanikel ja nende ühendustel on palju vabamad käed. Nende seisund tugevneb EL-i institutsioonidega võrreldes oluliselt, samas antakse neile ka tagatised EL-i põhjendamatu ja liigse sekkumise vastu.

Konvendil võeti vastu kompromisslahendused, kuid need töötati välja palju kõrgemal tasemel kui varasemad valitsustevahelised konverentsid. Kui kolm aastat tagasi tööd alustati, poleks keegi arvanud, et tulemuseks on õiguslikult siduv põhiõiguste harta, liidu ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga, osalusdemokraatia areng ning riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi tõhusam kontroll liidu otsustusprotsesside üle.

## **50. See kõik on väga keeruline. Kas poleks tarvis korralikku üle-euroopalist teavituskampaaniat, mitte lihtsalt ei- ja jah-kampaaniaid?**

Täpselt meie mõte. Kui Euroopa Konvent oleks täielikult saavutanud oma eesmärgi, milleks oli lühike ja selge konstitutsiooniline tekst, poleks suuremat teavituskampaaniat võib-olla vajagi. Tekst oleks niigi arusaadav ja üheselt mõistetav. Nüüd aga, kuigi põhiseaduse leping parandab olukorda võrreldes olemasolevate lepingutega ning selle I ja II osa on pikkuselt võrreldavad mõne riigi põhiseadusega, on sellel ka III osa. Paljusid üldpõhimõtteid on raske mõista, kui puuduvad täpsemad teadmised põhiseaduse lepingu taustast, konvendi tööst ja olemasolevatest lepingutest. Ainuüksi “topeltlegitiimsus” – tekst on ühtlasi nii leping kui põhiseadus – nõuab ulatuslikku selgitustööd ja kodanikega nõupidamist.

Samuti tuleb nõustuda, et teavitustöö peaks olema ka üle-euroopaline, mitte piirduma ainult liikmesriikide kampaaniatega. Samamoodi oleks tulnud korraldada ka üle-euroopaline referendum. Eriti oluline on teada, milliseid poolt- ja vastuargumente esitatakse põhiseaduse lepingu kohta teistes riikides.

Inimesed on üldjuhul piisavalt intelligentsed ning teavad, et jaatavate või eitavate kampaaniate aktivistid kasutavad sageli eksitavaid argumente või lausvalet. Kust aga saada tõepärast infot? Loodame, et meie vastused aitavad edendada sisulist arutelu ning vaagida kriitiliselt nii põhiseaduse lepingu tugevaid kui ka nõrku külgi.

Euroopa Komisjon on asunud seisukohale, et teavitamine tuleks jätta riikide valitsuste ülesandeks, meie aga usume, et tööd tuleks teha ja põhiseaduse lepingu kohta objektiivset teavet jagada ka Euroopa tasandil.

Käesoleva aasta jaanuaris avaldatud Eurobaromeetri uuringust selgus, et 2004. aasta novembris küsitatud eurooplastest keskmiselt 33% ei olnud põhiseaduse lepingu olemasolust üldse teadlikud ning vaid 11% kinnitasid, et on selle sisuga üldjoontes tuttavad.

Loomulikult on üle-euroopalist debatti keeruline korraldada, kuna ratifitseerimismenetlused, siseriiklikud kampaaniad ja ratifitseerimistähtajad on riigiti väga

erinevad. Samas suurendab just see üle-euroopalise debati vajalikkust veelgi. Kunagi varem Euroopa Liidu ajaloos ei ole poliitilised erakonnad ja laiem avalikkus teinud niipalju jõupingutusi ühtse Euroopa põhiseaduse väljatöötamiseks. Oleks kahju, kui debatt jääks nüüd pelgalt riikide siseasjaks.



## Kasulikud lingid

- **Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu ametlik veebileht**

Lehelt saab alla laadida põhiseaduse lepingu teksti kõikides liidu ametlikes keeltes

[http://www.europa.eu.int/constitution/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/constitution/index_en.html)

Lühikokkuvõtted

[http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_en.htm)

Brošüür "Euroopa põhiseadus" (A Constitution for Europe)

[http://www.europa.eu.int/constitution/why\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/constitution/why_en.htm)

- **Euroopa Parlamendi põhiseaduse lepingu ametlik veebileht**

[http://www.europarl.eu.int/europe2004/index\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_en.htm)

Euroopa Parlamendi raport allalaadimiseks:

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=93192&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N>

- **Euroopa konvendi ametlik veebileht**

Lehel on muu hulgas üleval kõikide konvendi töörühmade lõppraportid

<http://european-convention.eu.int/>

- **Euroopa konvendi kodanikuühiskonna foorum**

Lehel on üleval põhiseaduse lepingut käsitlevad kodanikuühiskonna organisatsioonide materjalid, mida kasutati konvendi aruteludes

[http://europa.eu.int/constitution/futurum/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_en.htm)

- **Eurobaromeeter (värsked Euroopa avaliku arvamuse küsitlused)**

[http://www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)

- **Euroopa poliitika-instituutide võrgustiku raport «Euroopa põhiseaduse lepingu väljavaated. Ülevaade ratifitseerimisarutelu dest», S. Kurpas, M. Incerti, J. Schönlaui (inglise keeles)**

[http://www.epin.org/pdf/WP12\\_KurpasIncertiSchoenlau.pdf](http://www.epin.org/pdf/WP12_KurpasIncertiSchoenlau.pdf)

## ECAS - mis see on?

Euroopa Kodanikualgatuskeskus (ECAS - *European Citizen Action Service*) asutati 1990. aastal poliitilistest parteidest, äriühidest ja EL-i institutsioonidest sõltumatu rahvusvahelise mittetulundusühinguna. ECAS-i eesmärk on aidata kodanikeühendustel ja üksikisikutel end Euroopa Liidus kuuldavaks teha. Ühingu tegevuse põhisuundadeks on kolm K-d: kodanikuühiskond, kodanike vaba liikumisega seotud õigused ning kodanikud ja valitsemistava

Ühingul on kolme tüüpi liikmeid: täisliige - 1500 eurot aastas; assotsieerunud liige - 250 eurot aastas; ECAS-i sõbrad - 50 eurot aastas.

Kui leidsite käesolevast väljaandest endale kasulikku, võite meie veebilehelt alla laadida ka mitmeid teisi Euroopa Liidu ja kodanikeühenduste suhteid käsitlevaid dokumente ning tellida muid trükiseid:

- Euroraha teejuht (*Guide to EU funding*), 11. väljaanne
- 50 küsimust ja vastust põhiseaduse lepingu kohta (*50 Questions and Answers about the Constitutional Treaty*)
- 50 küsimust ja vastust Euroopa Liidu kodaniku õiguste kohta (*50 Questions and Answers about your rights as a European Citizen*)
- Kaasatuse illusioon (*The illusion of Inclusion*)
- Teadmiseks Euroopa Liidu kodanikule (*Information for the European Citizen*)
- Euroopa Liidu kodakondsust ümber mõtestades (*Re-thinking European Citizenship*).

Täiendavat teavet saate meie veebilehelt [www.ecas.org](http://www.ecas.org) või meiliaadressil [info@ecas.org](mailto:info@ecas.org)

ECAS

83 Rue du Prince Royal

B-1050 Brussels

Tel. +32 2 548 04 90

