



LISSABONI LEPING

Teabelehes tutvustatakse Lissaboni lepingu tausta ja olulisemaid sätteid. Eesmärk on tutvustada selle uusima ELi alusteksti kujunemist ajaloolises seoses varasemate lepingutega. Konkreetseid sätteid (koos viitega artiklile) ja nende mõju Euroopa Liidu poliitikale selgitatakse üksikasjalikumalt konkreetseid poliitikavaldkondi ja küsimusi käsitlevates teabelehtedes.

ÕIGUSLIK ALUS

Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut (ELT C 306, 17.12.2007), jõustus 1. detsembril 2009.

TAUST

Lissaboni leping sai alguse 2001. aasta lõpus põhiseaduse projektist (Euroopa Ülemkogu deklaratsioon Euroopa Liidu tuleviku kohta ehk Laekeni deklaratsioon). Sellele järgnes 2002. ja 2003. aastal Euroopa konvendi tegevus, mille tulemusena koostati Euroopa põhiseaduse leping ([1.1.4](#)). Lissaboni lepinguni viinud protsess oli tingitud 2005. aasta mais ja juunis toimunud Euroopa põhiseaduse lepingu kahe referendumiga negatiivsest tulemusest, mispeale Euroopa Ülemkogu otsustas võtta kaheaastase järelemõtlemisaja. 2007. aasta märtsis vastu võetud Berliini deklaratsiooni alusel kinnitas Euroopa Ülemkogu oma 21.–23. juuni 2007. aasta kohtumisel järgneva valitsustevahelise konverentsi üksikasjalikud volitused. Konverents toimus Portugali eesistumise ajal. Valitsustevaheline konverents lõpetas töö 2007. aasta oktoobris. Leping allkirjastati Euroopa Ülemkogu kohtumisel Lissabonis 13. detsembril 2007. aastal ja selle on ratifitseerinud kõik liikmesriigid.

SISU

A. Eesmärgid ja õiguspõhimõtted

Euroopa Ühenduse asutamisleping nimetati ümber Euroopa Liidu toimimise lepinguks ja kogu teksti ulatuses asendati mõiste „ühendus“ mõistega „liit“. Liit astus ühenduse asemele ja on tema õigusjärglane. Lissaboni lepinguga ei kehtestata riigiomaseid liidu sümboleid, nagu lipp või hümn. Kuigi uus tekst ei ole enam nime poolest põhiseaduse leping, on selles siiski säilinud olulisemad saavutused.

Lissaboni lepinguga ei anta liidule uusi ainupädevusi. Siiski muudetakse lepinguga viisi, kuidas liit täidab olemasolevaid ja mõnesid uusi (jagatud) volitusi, sest lepinguga suurendatakse kodanike osalust ja kaitset, luuakse uus institutsiooniline



raamistik ja muudetakse otsustamisprotsessi tõhusamaks ja läbipaistvamaks. Sellega suurendatakse ühtlasi parlamentaarset järelevalvet ja demokraatlikku vastutust.

Erinevalt põhiseaduse lepingust ei sisalda Lissaboni leping ühtegi artiklit, milles oleks sätestatud ametlikult liidu õiguse ülimuslikkus liikmesriikide õiguse suhtes, kuid lepingule on lisatud deklaratsioon (deklaratsioon nr 17), milles osutatakse nõukogu õigustalituse arvamusele, milles korratakse veel kord Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat selles küsimuses.

Lissaboni lepingus täpsustatakse esimest korda liidu pädevusi. Selles lepingus eristatakse kolme eri tüüpi pädevust: ainupädevus, mille puhul liit üksi saab õigusakte vastu võtta ja liikmesriigid üksnes rakendavad ELi õigusakte; jagatud pädevus, mille puhul liikmesriigid saavad õiguslikult siduvaid akte vastu võtta, kui liit seda teinud ei ole; ning toetav pädevus, mille puhul EL võtab vastu meetmeid liikmesriikide poliitika toetamiseks või täiendamiseks. Nüüd on lepingu läbivaatamise käigus võimalik pädevus liidult liikmesriikidele tagasi anda.

Lissaboni lepinguga antakse ELile juriidilise isiku staatus. Seega saab liit nendes valdkondades, kus talle on antud vastavad volitused, allkirjastada rahvusvahelisi lepinguid ja ühineda rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liikmesriigid võivad sõlmida üksnes selliseid rahvusvahelisi lepinguid, mis on ELi õigusega kooskõlas.

Esmakordselt sätestati aluslepingus, täpsemalt ELi lepingu artiklis 50 ametlik menetlus liikmesriikide jaoks, kes soovivad Euroopa Liidust oma põhiseadusliku korra kohaselt välja astuda.

Lissaboni lepinguga viiakse lõpule vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud kolmanda samba ülejäänud aspektide (politseikoostöö ja õigusala koostöö kriminaalasjades) liitmine esimese sambaga. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala lakkab olemast valitsustevaheline poliitikavaldkond, kuna selles vallas võetakse nüüd õigusakte vastu seadusandliku tavamenetlusega (kvalifitseeritud häälteenamus ja kaasotsustamismenetlus) ning kasutatakse ühenduse meetodi õigusakte (määrused, direktiivid ja otsused), kui ei ole ette nähtud teisiti.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest saab ka Euroopa Parlament esitada ettepanekuid aluslepingute muutmiseks, nii nagu seda said juba varem teha nõukogu, liikmesriigi valitsus või komisjon. Üldiselt tuleb aluslepingute muutmiseks kutsuda kokku konvent, mis esitab soovitatavad muudatused valitsustevahelisele konverentsile (kuid Euroopa Ülemkogu võib pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist otsustada konventi mitte kokku kutsuda (ELi lepingu artikli 48 lõike 3 teine lõik)). Sel juhul kutsutakse kokku valitsustevaheline konverents, et otsustada aluslepingute muudatuste üle ühisel kokkuleppel. Kuid aluslepinguid on võimalik läbi vaadata ka ilma valitsustevahelist konverentsi kokku kutsumata, kasutades lihtsustatud läbivaatamismenetlust, kui muudatused puudutavad liidu sisepoliitikat ja -meetmeid (ELi lepingu artikli 48 lõiked 6 ja 7). Sel juhul võetakse muudatused vastu Euroopa Ülemkogu otsusena, kuid nende suhtes võivad kehtida ka siseriiklikud ratifitseerimiseeskirjad.



B. Demokraatia suurendamine ja põhiõiguste parem kaitse

Lissaboni lepingus nähakse ette kolm aluspõhimõtet: demokraatlik võrdsus, esindusdemokraatia ja osalusdemokraatia. Osalusdemokraatia võtab uue kodanikualgatuse vormi (4.1.5).

Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ei ole Lissaboni lepingusse otseselt lisatud, kuid harta saab õiguslikult siduvaks ELi lepingu artikli 6 lõike 1 alusel, mis annab sellele aluslepingutega samaväärse õigusjõu (4.1.2).

ELi Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemise protsessile pani alguse nimetatud konventsiooni 14. protokoll jõustumine 1. juunil 2010. Sellega lubatakse mitte üksnes riikidel, vaid ka rahvusvahelistel organisatsioonidel, st Euroopa Liidul, Euroopa inimõiguste konventsioonile alla kirjutada. Konventsiooniga ühinemiseks on veel vaja, et kõik konventsioonis osalevad riigid ning ka EL ise selle ratifitseeriks. Euroopa Nõukogu ja ELi vaheliste läbirääkimiste tulemusel valmis 2013. aasta aprillis lepingu eelnõu, mis on aga Euroopa Liidu Kohtu arvamuse nr 2/2013 kohaselt vastuolus ELi lepingu artikliga 6. Et ühinemine saaks toimuda, on vaja lisaläbirääkimisi.

C. Uus institutsiooniline ülesehitus

1. Euroopa Parlament

Vastavalt ELi lepingu artikli 14 lõikele 2 koosneb Euroopa Parlament nüüd „liidu kodanike esindajatest“ ja mitte enam „riikide rahvaste esindajatest“.

Euroopa Parlamendi seadusandlikke volitusi on suurendatud seadusandliku tavamenetlusega, mis asendab varasema kaasotsustamismenetluse. Seda menetlust kohaldatakse nüüd rohkem kui 40 uue poliitikavaldkonna suhtes, mis suurendab valdkondade arvu 73-ni. Nõusolekumenetlus on endiselt kasutusel ja nõuandemenetlus jääb alles muutmata kujul. Uus eelarvemenetlus tagab iga-aastase eelarve kinnitamisel parlamendi ja nõukogu täieliku võrdsuse. Euroopa Parlament peab heaks kiitma mitmeaastase finantsraamistiku.

EP valib oma liikmete häälteenamusega Euroopa Ülemkogu ettepanekul komisjoni presidendi. Ülemkogu on kohustatud presidendikandidaadi välja valima kvalifitseeritud häälteenamusega, võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi. Komisjoni koosseisu kiidab EP ka edaspidi heaks ühtse nimekirjana.

EP liikmete maksimaalseks arvuks on määratud 751 ja kodanike esindatus on kahanevalt proportsionaalne. Maksimaalset kohtade arvu liikmesriigi kohta vähendati 96-ni, minimaalset arvu suurendati kuueni. 7. veebruaril 2018 hääletas Euroopa Parlament selle poolt, et pärast Ühendkuningriigi lahkumist EList vähendatakse parlamendi kohtade arvu 751-lt 705-le ja jagatakse mõned vabanevad kohad nende liikmesriikide vahel, kes on mõnevõrra alaesindatud^[1] (1.3.3).

Ühendkuningriik astus EList välja 1. veebruaril 2020. Alates sellest kuupäevast kehtib uus, 705 parlamendiliikmest koosnev koosseis. Ühendkuningriigi väljaastumise tõttu vabanenud 73 kohast jaotati ümber 27 kohta, et paremini kajastada kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet: need 27 kohta said endale Prantsusmaa (+5),

[1]Euroopa Parlamendi 7. veebruari 2018. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi koosseisu kohta (ELT C 463, 21.12.2018, lk 83).



Hispaania (+5), Itaalia (+3), Madalmaad (+3), Iirimaa (+2), Rootsi (+1), Austria (+1), Taani (+1), Soome (+1), Slovakkia (+1), Horvaatia (+1), Eesti (+1), Poola (+1) ja Rumeenia (+1). Ühegi liikmesriigi kohtade arv ei vähenenud.

2. Euroopa Ülemkogu

Lissaboni lepinguga tunnustatakse ametlikult Euroopa Ülemkogu kui ELi institutsiooni, kes peab andma liidule „selle arenguks vajaliku tõuke“ ning määrama kindlaks selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid. Ülemkogu ei toimi seadusandjana. Pikaajaline eesistumine asendab varasema kuuekuulise rotatsioonisüsteemi. Eesistuja valitakse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega 30-kuuliseks ametiajaks, mida saab pikendada. See süsteem peaks parandama Ülemkogu töö järjepidevust ja sidusust. Eesistuja esindab liitu ka välissuhetes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (vt allpool) kohustusi.

3. Komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja
Komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja nimetatakse ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni presidendi nõusolekul ning ta vastutab ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) eest ja tal on õigus ettepanekuid esitada. Ta on välisasjade nõukogu eesistuja ning ühtlasi ka komisjoni asepresident. Komisjoni asepresidenti ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat abistab Euroopa välisteenistus, mis koosneb nõukogu ja komisjoni ning riikide diplomaatiliste teenistuste töötajatest.

4. Nõukogu

Lissaboni lepinguga säilitatakse hääletamisel topeltenamuse (kodanikud ja liikmesriigid) põhimõte. Eelmine kord kehtis kuni 2014. aasta novembrini; alates 1. novembrist 2014 kehtivad uued eeskirjad.

Kvalifitseeritud häälteenamus saavutatakse, kui ettepanekut toetab 55% nõukogu liikmetest (tegelikkuses 15 riiki 27-st), mis vastab vähemalt 65%-le liidu elanikkonnast (ELi lepingu artikli 16 lõige 4). Kui nõukogu ei tee otsust komisjoni või komisjoni asepresidendi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal, suureneb liikmesriikide nõutav häälteenamus 72%-ni (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõige 2). Õigusakti blokeerimiseks peavad vähemalt neli liikmesriiki hääletama ettepaneku vastu. Uus süsteem, mis lähtub nn loannina kompromissist, lubab 55%-l (kuni 2017. aasta 1. aprillini 75%-l) liikmesriikide arvust, mis on vajalik blokeeriva vähemuse moodustamiseks, taotlema ettepaneku uuesti läbivaatamist „mõistliku aja jooksul“ (deklaratsioon nr 7).

Seadusandliku akti eelnõu arutamisel ja hääletamisel on nõukogu istungid avalikud. Sel eesmärgil jagatakse iga nõukogu istung kaheks osaks, kus käsitletakse vastavalt liidu seadusandlike akte ja muud kui seadusandlikku tegevust. Nõukogu eesistuja vahetub jätkuvalt rotatsiooni põhimõttel iga kuue kuu järel, kuid olemas on ka 18 kuu kaupa kolmest riigist koosneva rühma eesistumisperiood, et tagada töö parem järjepidevus. Erandina on välisasjade nõukogu eesistujaks alati komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.



5. Komisjon

Kuna komisjoni presidendi valimisel võetakse nüüd arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi, suureneb tema poliitiline legitiimsus. Komisjoni president vastutab komisjoni sisemise korralduse eest (volinike ametissenimetamine, vastutusvaldkondade jagamine, ametist tagandamine erijuhtumitel).

6. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohtu pädevusse kuuluvad nüüd kõik liidu tegevusvaldkonnad, välja arvatud ÜVJP. Kodanikele muudetakse kohtusse pöördumine lihtsamaks.

D. Tõhusam ja demokraatlikum poliitikakujundamine ning uued poliitikavaldkonnad ja pädevused

Mitu nn sillaklauslit võimaldavad üleminekut ühehäälselt otsustamiselt kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele ning nõuandemenetluselt kaasotsustamismenetlusele (ELi lepingu artikli 31 lõige 3, ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192, 312 ja 333 ning mitmed üleminekumenetlused õigusalaseks koostööks kriminaalasjades) (1.2.4). 2017. aasta kõnes Euroopa Liidu olukorra kohta teatas komisjoni president Juncker algatustest loobuda mitmes valdkonnas ühehäälsuse nõudest sillaklausli abil. Järelmeetmena võttis komisjon vastu kaks ettepanekut: ühe 2018. aasta septembris, et minna ühise välis- ja julgeolekupoliitika valitud valdkondades ühehäälsuselt üle kvalifitseeritud häälteenamusele^[2], ja teise 2019. aasta jaanuaris, et kavandada samasugust üleminekut valitud maksupoliitika küsimustes^[3].

Valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust, võivad vähemalt üheksa liikmesriiki sisse seada omavahelise tõhustatud koostöö. Luba selle menetluse alustamiseks antakse nõukogu otsusega pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist. ÜVJP küsimuste puhul kehtib ühehäälsuse otsuse nõue.

Lissaboni lepinguga tugevdatakse märkimisväärselt subsidiaarsuse põhimõtet seeläbi, et ELi otsustamisprotsessi kaasatakse liikmesriikide parlamendid (1.2.2) (1.3.5).

Lisandunud on mitmeid uusi poliitikavaldkondi ja osasid valdkondi on laiendatud. Keskkonnapoliitika hõlmab nüüd võitlust kliimamuutuse vastu. Energiapoliitikas on uued seosed solidaarsusega ning energiavarustuskindlusega ja energiavõrkude vastastikuse seotavusega. Lisaks sellele võivad ELi õigusaktid nüüd käsitleda intellektuaalomandi õigusi, sporti, kosmoseuuringuid, turismi, kodanikukaitset ja halduskoostööd.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) (5.1.2) vallas on Lissaboni lepingusse lisatud vastastikuse kaitse klausel, millega sätestatakse, et kõik liikmesriigid on kohustatud kallaletungi ohvriks langenud liikmesriiki abistama. Solidaarsusklausel näeb ette, et liit ja iga selle liikmesriik peab andma kõikide võimalike vahenditega abi liikmesriigile, keda tabab loodusõnnetus, inimtegevusest tingitud õnnetus või

[2]Komisjoni 12. septembri 2018. aasta teatis Euroopa Ülemkogule, Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Tugevam tegija rahvusvahelisel tasandil – tõhusam otsuste tegemine ELi ühises välis- ja julgeolekupoliitikas (COM(2018)0647).

[3]Komisjoni 15. jaanuari 2019. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule: Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas (COM(2019)0008).



terrorirünnak. Alaline struktureeritud koostöö on avatud kõikidele liikmesriikidele, kes soovivad osaleda Euroopa sõjatehnikaprogrammides ja moodustada võitlusüksusi, kes oleksid valmis kiirreageerimiseks. Sellise koostöö alustamine eeldab kvalifitseeritud häälteenamusega hääletust nõukogus ja eelnevat konsulteerimist komisjoni asepresidendi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindajaga.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi osa kohta Euroopa konvendi töös ja varasematel valitsustevahelistel konverentsidel vaata teabelehte [1.1.4.](#) 2007. aastal Portugali eesistumisel toimunud valitsustevaheline konverents, mille tulemusena allkirjastati Lissaboni leping, oli esimene valitsustevaheline konverents, kuhu Euroopa Parlament saatis kolm esindajat.

Peaaegu kümme aastat pärast Lissaboni lepingu allkirjastamist nentis Euroopa Parlament, et mõnesid selle sätteid ei ole täiel määral rakendatud. Sellest lähtudes võttis parlament 16. veebruaril 2017. aastal vastu [resolutsiooni Euroopa Liidu toimimise parandamise kohta Lissaboni lepingu võimalusi kasutades](#)^[4], milles esitatakse hulk soovitusi, kuidas seda potentsiaali ära kasutada, et suurendada liidu suutlikkust praeguste üleilmsete probleemide lahendamisel.

Samal päeval võttis parlament vastu ka [resolutsiooni võimalike muutuste ja kohanduste kohta Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses](#)^[5], milles esitatakse konkreetsed ettepanekud aluslepingute reformimiseks.

Ina Sokolska / Eeva Pavy
02/2020

[4]Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017. aasta resolutsioon Euroopa Liidu toimimise parandamise kohta Lissaboni lepingu võimalusi kasutades ([2014/2249\(INI\)](#)) (ELT C 252, 18.7.2018, lk 215).

[5]Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017. aasta resolutsioon võimalike muutuste ja kohanduste kohta Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses ([2014/2248\(INI\)](#)) (ELT C 252, 18.7.2018, lk 201).

