

Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt

Komisjon on oma töö tulemusena jõudnud seisukohale, et kehtiv põhiseadus ei võimalda Eestil astuda Euroopa Liitu ning täita liikmesriigile Liidu õiguskorra poolt esitatud nõudeid. Komisjon pakub välja omapoolsed muudatused, mis tuleks ajal, mil Euroopa Liiduga liitumine aset leiab, põhiseaduses teha. Põhjenduse ja selgitustega varustatud muudatusettepanekute sisuks oleks põhiseadusesse kirjutatav otsene volitus Eesti riigiorganitele sõlmida Euroopa Liiduga liitumisleping ja delegeerida selle alusel Euroopa Liidule põhiseaduslikke riigivõimuvolitusi, võimaldamaks Euroopa Liidu õiguse rakendumine Eestis. Sealjuures tuleks tagada, et Euroopa Liiduga liitumisel saaksid Eesti sõltumatus ning põhiseaduslikud aluspõhimõtted puudutatud võimalikult vähesel määral. Komisjon on teadvustanud, et liitumist võimaldavate muudatusettepanekute vastuvõtmise ainsaks võimalikuks viisiks on rahvahääletus. Viimane peaks vahetult eelnema Euroopa Liiduga liitumislepingu sõlmimisele, et tagada rahva tahte adekvaatsus tolleks hetkeks kujunenud Euroopa Liidu juriidilise ja poliitilise olemusega.

Aruanne on üles ehitatud järgmiselt:

Esmalt peatutakse Euroopa Liidu ja Eesti vaheliste õiguslike suhete aluseks oleval suveräänsuse printsiibil, kuna eelnimetatud suhete lähtealuseks on riikliku suveräänsuse ja selle delegeerimisega seonduv problemaatika.

Teiseks antakse üldine ülevaade Euroopa Liidu õiguslikust olemusest, millega selgub ühtlasi, kuidas piirab liikmesriikide suveräänsust Euroopa Liitu kuulumine.

Kolmandaks vaadeldakse, millised mõjutused Eesti riigiõigusele kaasnevad riikliku suveräänsuse võimalikul üleandmisel Euroopa Liidu organeile. Peatutakse nii mõjudel õigussüsteemi iseloomulikele joontele laiemalt kui ka konkreetsemalt küsimusel, millised Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega seotud mõjud tingivad põhiseaduse konkreetsete sätete muutmise või uute sätete lisamise.

Neljandaks pakutakse välja Euroopa Liiduga liitumist ning selles osalemist võimaldavate ning reguleerivate muudatusettepanekute redaktsioonid.

1. Suveräänsusprintsii ja § 1 kui Eesti põhiseaduslik baas Euroopa Liiduga ühinemise perspektiivis

Asudes analüüsima Euroopa Liiduga võimaliku liitumise mõju Eesti riigiõigusele, tuleb alustada suveräänsuse kui kõrgeima riigivõimu mõiste analüüsist. Suveräänsusprintsii Eesti põhiseadusliku alusprintsii bina moodustab põhiseadusliku baasi tähtsaima elemendi, mille alusel vaadeldakse kõigi mõjutuste lubatavust Eesti õiguskorrale. Seega valitseb suveräänsuse kui õigusloome algõigustuse ja õigusnormidest koosneva õiguskorra vahel lahutamatu seos, mis väljendub selles, et Euroopa Liiduga seoses toimuvad riigiõiguslikud muudatused on lõppastmes tagasi viidavad muudatustele suveräänsuse teostamise viisides ja teostamiseks õigustatud subjektides. Suveräänsuse delegeerimist võimaldav põhiseadusmuudatus on aluseks Euroopa Liidu õiguse mõjule, mis omakorda tingib muud võimalikud muutused Eesti õiguskorras.

1.1. Üldiselt: Seos - suveräänsus, riik ja õigus

Milline oleks seos suveräänsuse ja õiguse vahel? Suveräänsuse teostamist võib kõigepealt

iseloomustada kui juriidilist akti. Suveräänsuse teostamist võib määratleda inimese poolt kavandatud aktina õiguslike järeلمite tootmiseks või kohustusliku õigusnormi kehtestamiseks. Niisuguse käsitluse kohaselt on **suveräänne riigivõim kui riigi üks olemuslik element vahendiks, mille abil inimesed** (suveräänsuse kandjaks olev üksikisikust valitseja või rahvas) **loovad õigust**. Õigus, millel rajaneb riigi võim inimeste üle, ongi inimlik ehk positiivne õigus. Sellele tuginedes võib suverään edaspidi juriidilise akti teel muuta oma soovi järgi ja operatiivselt kehtivat õigust ja kohandada seda muutunud oludele. Selle käsitluse kohaselt ei pretendeeritagi kategoorilisele väitele, nagu tekiks igasugune õigus koos riigiga ning ei saaks viimasele ajaliselt eelneeda. Küll aga toob riigivõim õiguskorda dünaamika – riigivõimul põhinevate õigusaktide soovikohase andmise ja nende muutmise ja tühistamisega tekib kirjutatud õigus pika aja vältel kujunenud tavaõiguse ja kunagi omandatud staatiliste õiguste kõrvale.

Võib küll väita, et niisugune suveräänsuse kui käsuvõimu iseloomustamine ei vasta tänapäeva demokraatlikule riigikorraldusele, kus riigioranite õigusloomealane tegevus on kanaliseeritud põhiseadusliku õigusnormide hierarhia kitsastesse raamidesse. Siiski allub suveräänsuse algne teostamine, mis kaasaegses kontekstis väljendub “põhiseadusandluses” sellesama voluntaristliku (akti teostajate mõttes subjektivistliku) õiguskontseptsiooni loogikale. Kaasaegne konstitutsioon on õigupoolest tema vastuvõtjate tahtest tulenev akt, mis loob kogu riiklikul territooriumil kehtivad õigusnormid, mille eesmärgiks ühelt poolt väljendada rahva suveräänsust ja piirata avalike oranite võimu, et kaitsta kodanikke võimalike kuritarvituste eest.

Riigivõimu ühtsuse väljendajaks saab suveräänsuse teostamine läbi kahe tunnuse. Ta on ühtaegu nii vääramatu kui vastuvaidlematu. Vääramatus tähendab, et kõrgeima riigivõimu akt ei või olla tühistatud kellegi “kõrvalise” isiku, vaid ainult suveräänsuse ehk kõrgeima riigivõimu teostaja poolt. Ta murrab aga endast madalamalseisvad aktid. Seda väljendab riigi põhiseaduse asend õiguskorras. Kui konstitutsiooni muutmise toimub põhiseaduslike riigioranite, mitte kõrgeima riigivõimu kandja poolt, seisneb ta sel juhul vaid mõningate konstitutsiooni sätete parandamises või täiendamises, tühistada ja muuta ei saa riigioranid aga konstitutsiooni põhiprintsiipe (mis teevad temast näiteks liberaalse demokraatliku või autoritaarse konstitutsiooni). Seda saab teha rahvas, kes on kõrgeimaks riigivõimukandjaks vastavalt põhiseaduse §-le 1 ning kelle ainuõigust võtta vastu, muuta ja kehtetuks tunnistada kehtiv põhiseadus tema olulistes printsiipides tunnistab ka põhiseaduse preambula. Vastuvaidlematus tähendab, et suverääni otsuse peale puudub edasikaebamise õigus. Kui seondada seda jällegi konstitutsiooni näitega, siis kõrgeima riigivõimu kandja (demokraatlikes riikides rahva) poolt heakskiidetud konstitutsiooni ei saa enam vaidlustada ühegi võimuorgani poolt.

Eelpoolöeldust tulenevalt on kogu õiguslik regulatsioon ning õiguskordade omavaheline asend viidav tagasi suveräänsuse problemaatikale. Seetõttu on nii Eesti astumisel Euroopa Liitu kui Euroopa õiguse kohaldamisel Eestis esmaseks õiguslikuks aluseks suveräänset riigivõimu konstitueeriv säte põhiseaduses, millele rajaneb kogu ülejäänud põhiseadusnormide regulatsioon ja kehtejõud.

1.2. Suveräänsusprintsiiibi väljendus Eesti põhiseaduse §-s 1.

§ 1

Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu.

§ 1 sätestab omavahel seotuna *riigi* ja *rahva* suveräänsuse printsiibid. Suveräänsuse käsitlustes kohtabki kõige enam kahte terminit, riigi ja rahva suveräänsust. Siin tuleb asuda seisukohale, et kuigi suveräänsuse mõiste jääb samaks, muutub tema roll sõltuvalt erinevates kontekstidest tingitud rõhuasetuste muutumisega, seondatagu teda siis siseriikliku võimukorralduse või rahvusvahelise suhtlemisega, rahva või riigiga.

Suveräänsusel on kaks dimensiooni, sisemine ja välimine. Ka tänapäeval on nende olemus sama: Sisemises mõttes on riik oma liikmete ja territooriumi suhtes kõrgeimaks võimuks, kelle otsused ei ole edasikaebamiseks mõne kõrgema võimuorgani poole. Välimine ehk rahvusvaheline mõõde tähendab, et riigid oma vastastikustes suhetes ei ole allutatud ühegi teise kõrgemale võimule, vaid ainult rahvusvahelisele õigusele. Selles mõistes on suveräänsuse mõiste ebasümmeetriline – absoluutne sisemises mõttes ja suhteline välises mõttes, kus tema *alter ego* kohtub teise riigi suveräänsusega.

Paragrahvi 1 lõiget 1 tuleks edaspidi käsitleda pigem nõnda, et mitte mõista lause esimest poolt suveräänsuse välise dimensioonina ja teist sisemise dimensioonina, pigem on vastuvõetav määratlus, mille järgi väljend: “Eesti on iseseisev ja sõltumatu...” käsitleb üldises plaanis suveräänsust tema sisemise ja välimise dimensiooni ühtsuses, lauseosa “...kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas” käsitleb kaasaja ajaloolisest kontekstist tulenevat spetsiifilist otsustust suveräänsuse (kõrgema riigivõimu) kuuluvuse osas.

1.2.1. Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik

Suveräänsus ei ole ainus riigi- ja eriti rahvusvahelises õiguses riigivõimuga seoses kasutatud mõiste. Laialt on käibel rahvusvahelises praktikas käibel ka mõiste: “sõltumatus” (*indépendance*, *independence*). Rahvusvahelises kohtupraktikas on mõisted “suveräänsus” ja “sõltumatus” sageli samastatud.

Eesti õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann omistab terminitele “iseseisvus” ja “sõltumatus” järgmise sisu.

Iseseisvus tähendab, et põhiseaduse järgi ei saa Eesti Vabariiki muuta mõne teise riigi liitosaks, liitriigi osariigiks. Ta peab jääma iseseisvaks riigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. See on ka mõistetav, kuna üldtunnustatud käsitluse kohaselt lõpetavad föderatsiooniks koonduvad riigid eksistentsi ja nende asemele tekib uus riik, liitriik.

“Et kehtiva Põhiseaduse 1.paragrahvi mõttes Eesti vabariik, teiseks, peab olema ühtlasi sõltumatu, siis ei tohi olla sellist olenemist mõnest üksikust välisriigist, et viimane saaks Eesti seadusiandvaile asutisile ette kirjutada juhiseid, kuidas oma elu korraldada, ning selliste juhiste teostamist ka kontrollida”.

Kuna rahvusvahelises õiguses, nagu eelpool märgitud, samastatakse omavahel praktikas terminid “sõltumatus” ja “suveräänsus”, siis on põhjust arvata, et Eesti põhiseaduse § 1 omab samasugust tähendust, nagu teistegi riikide põhiseadustes (sageli termini “suveräänsus” kasutamise abil) väljendatud riigi olemasolu ja sõltumatut seisundit rahvusvahelises suhtlemises tagavad normid. Terminid “iseseisvus” ja “sõltumatus” väljendavad pigem suveräänsuse kui filosoofilise mõiste

praktilist rakendumist seoses kaasaegse rahvusvahelise poliitilise organisatsiooni eri vormidega. Seejuures erinevalt "suveräänsusest" kui filosoofilisest kategooriast, mida võidakse sisustada erinevalt sõltuvalt omaksvõetud filosoofilise mõtte suunast (positivism, voluntarism, loomuõigus), on terminid "iseseisvus" ja "sõltumatus" kui riigi olemasolu või seisundit kajastavad kindlaksmääratavad faktiliste poliitiliste või juriidiliste kriteeriumide abil. Eesti põhiseaduse § 1 on oma sõnastuselt seega küllaltki erinev teiste Euroopa riikide põhiseadustest, kus tihti kasutatakse vaid termineid "suveräänne riigivõim" või piirdutakse konstateeringuga rahvast kui suveräänsuse kandjast. See võimaldab tulevikus Euroopa Liidu õiguse seda täpsema analüüsi vastavusest riigivõimu suveräänsusest tulenevatele nõuetele.

Lugedes Kliimanni määratlust, selgub, et kaks erinevat mõistet esitavad riigile enam või vähem "pretensioonikaid" nõudeid, iseseisvusega ei kaasne alati sõltumatus, küll pole mõeldav sõltumatus iseseisvusega. "Iseseisvus" tähendab lihtsalt nõuet riigi teistest eraldatud eksisteerimiseks, rahvusvahelises poliitilises praktikas võivad faktiliselt eksisteerivad riigid sattuda suurema ja tugevama mõju alla. Sõltumatus tähendab aga, et iseseisev riik ei tohi lepingulisel teel muuta mõne teise riigi õigusakte enda jaoks kohustuslikuks. Ühiskonnateadlased võivad väita, et tänapäeval on riigid üksteisest kõik poliitilises ja majanduslikus mõttes sõltuvad. Samuti kohustuvad riigid üksteise ees vastastikuste lepingutega. See ei tähenda aga termini "sõltumatus" juriidilist kohatust. Otsene allumine rahvusvaheliste lepingutega loodud rahvusvahelisest õigusest tulenevatele kohustustele ongi tänapäeva riigi suveräänsuse lahutamatuks tunnuseks, millel põhineb tema rahvusvahelis-õiguslik õigussubjektsus. Samamoodi on riikidevaheline majanduslik sõltuvus pigem põhjendatav "asjade loomuliku korraga". Ülaltoodust erineb aga põhjalikult juhtum, mil üks riik allutab end vastastikuse nõusoleku teel teise ühepoolsele domineerimisele.

Astumine föderatsiooni on, nagu eelpool viidatud, vastuolus koguni iseseisvuse põhimõttega. Milliste rahvusvaheliste organisatsioonide (sh. rahvusvahelistel lepingutel põhinevad konföderatsioonid) liikmeksastumine piiraks aga Eesti sõltumatust? Ilmselt võib Eesti liituda n.ö. koostööorganisatsioonidega. Aga nn. integratsiooniorganisatsioonid, milliste hulka kuuluvad ka Euroopa Ühendused, riivavad juba oluliselt liikmesriikide sõltumatust, seda valdkondades, mille juhtimine on antud organisatsiooni vastavate keskorganite kompetentsi.

Rahvuslikku sõltumatust riivavaks tuleb pidada tegelikult Euroopa Liidu lepingu esimest komponenti, kolme Euroopa Ühendust, mis näevad ette teatud valdkondades rahvuslike võimuorganite allutamise Ühenduste õigusele. Allutamine võib toimuda niiviisi, et liikmesriigid kaotavad üldse teatud valdkondades pädevuse seadusandluseks (nt. tollipoliitika), teatud valdkondades aga seisneb õigusloome vaid Ühenduste poolt määratletud printsiipide elluviimises. Niisamuti on liikmesriigid kaotanud neis valdkondades ka rahvusvaheliste lepingute sõlmimise pädevuse, mis on üle läinud Euroopa Liidu organeile. Seadusandlik pädevus on üle läinud Ühenduste liikmesriike esindavale Nõukogule, kus printsiibiks on otsuste tegemine enamushääletuse teel. Sealjuures ei jagune hääled sugugi võrdselt.

Samuti omab Euroopa Ühenduse Kohus (Luksemburgi Kohus) rida olulisi erisusi võrreldes tavalise rahvusvahelise jurisdiktsiooniga. Liikmesriikide sõltumatuse kadu õigusmõistmises iseloomustab kujukalt fakt, et Kohtusse pöördumise pädevus on eraisikutel otse, teiseks ei ole Kohtu otsused kohustuslikud mitte vaid liikmesriikidele rahvusvahelises plaanis, vaid omavad täideviidavat jõudu

liikmesriigi territooriumil ja seda ka eraisikute suhtes.

Seega on mõnel juhul liikmesriik allutatud teise liikmesriigi seadusandlikule tahtele (sellise juhuga on tegemist seadusloomega Euroopa Liidu Nõukogus), mõnel juhul kehtivad liikmesriigi pinnal ja tema kodanike suhtes rahvusvahelise organisatsiooni otsused (Euroopa Ühenduse Kohus esindab kolme juriidilise isiku staatust omavat lepingutega loodud Euroopa Ühendust).

Seega näitab juba põgus vaatlus, et Euroopa Liidu liikmeks olek toob kaasa Eesti sõltuvusseisundi teistest riikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest.

1.2.2. Rahvas kõrgeima riigivõimu kandjana

Eesti õigusteadlane Artur Mägi näeb kõnesolevas rahvasuveräänsuse põhimõttes esmajoones õiguspoliitilist postulaati ja alles teises järjekorras õigusnorme sisaldavat mõistet. See õpetus on XX sajandi demokraatliku kontseptsiooni üldiseks dogmaatiliseks aluseks. "Identifitseerides riigi- ja rahvasuveräänsust ei ole rahvasuveräänsuse õpetus oma alustes midagi muud kui ainult vastandpoolus õpetusele monarhi kui üksikisiku suveräänsusest, s. o. vastand monarhi- ja riigisuveräänsuse identifitseerimise õpetusele".

Kõrgeima riigivõimu teostamisena defineerib põhiseaduse § 56 Riigikogu valimist ja rahvahääletust. See valik iseloomustab parlamentaarset vabariiki, kus ainsaks otsest legitiimsust omavaks riigiorganiks on parlament.

Ka see säte kinnitab, et põhiseadus oma sõnastuses ei tunne kõrgema jõuga õigusakti, kui need, mis vastu võetud rahvahääletusel ning kõrgeimaks riigiorganiks on parlament, kes volituse saanud otse kõrgeima riigivõimu kandjalt. Sõnastus: "kus kõrgeima riigivõimu kandjaks on rahvas" ei tähenda vaid keeldu, vaid Eesti siseriiklikule isikule või organile kuulutada ennast kõrgeima võimu kandjaks. Ka riikidevahelisel tasandil või mõne välisriigi rahvalt volituse saanud valitsusorganid ei saa omada kõrgemat võimu, kui Eesti rahvuslik parlament, kuna rahvaesinduse allutamisel mõnele välisele võimule omaks viimane kõrgeimat võimu ju mitte vaid riikidevahelisel tasandil, vaid ka Eestis (mis on aga keelatud). Pealegi on termin "kõrgeim riigivõim" ju samastatav suveräänsusega, see aga tähendab, et suveräänsuse kandjaks olev suverään ei ole õiguslikus mõttes seotud.

1.2.3. Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu

Lähtudes Põhiseadusliku Assamblee istungitel kõlanud seisukohtadest, on tegemist Eesti ajaloolisest kontekstist tuleneva, kollaboratsioonismi vältiva sättega. Iseseisvuse ja sõltumatuse *võõrandamatuse* all tuleb mõista ilmselt iseseisvusest ja sõltumatusest loobumist. Käesolev säte ei keela ilmselt sõltumatuse ehk suveräänsuse sisuks olevate kompetentside delegeerimist, küll aga on käesolev säte vastuolus kompetentside lõpliku ülekandmisega ning loobumisega selle tagasivõtmise võimalusest. Sõltuvalt sellest, missugune on vastus küsimusele, kas Euroopa Liidust on võimalik välja astuda või vähemalt lepingulisi suhteid niiviisi muuta, et sellega kaasneks delegeeritud kompetentside tagasivõtmine riiklikku pädevusse, võib määratleda, kas käesolev säte on ühitatav liikmelisusega Euroopa Liidus või mitte. Euroopa Liidu asutamislepingud ei näe ette ei liikmesmaade väljaastumist, ei ka väljaarvamist Liidust. Viini rahvusvaheliste lepingute õiguse konventsiooni artikkel 54 sätestab, et juhtudel, kui rahvusvaheline leping ei näe ette ühtegi sätet tema denonsseerimise või temast taganemise kohta, ei ole need ka võimalikud, vähemalt, kui ei tõestata, et poolte tahtest selline võimalus siiski tulenes, või võiks lepingu denonsseerimise või sellest taganemise võimalus tuleneda

lepingu iseloomust. Euroopa Liitu käsitlevate teoste autorid üldiselt Euroopa Liidust väljaastumise temaatikat ei käsitle, seda tehes on nad arvamisel, et ei üks ega teine Viini konventsiooni sätestatud erandjuhtum kõne alla ei tule (on ju Euroopa Ühenduste ja Euroopa Liidu lepingute preambulatest pigem välja loetav tulevikus toimuva tihedama integratsiooni võimalikkus. Seega on kirjanduses omaks võetud seisukoht, et juriidiliselt ei ole Euroopa Liidust väljaastumine võimalik; liikmesriikide poolt Euroopa lepingute ühepoolne denonsseerimine ei ole võimalik, nende sõlmitus määramatuks ajaks tähendab, et Ühendustesse ja Liitu kuulumine on lõplik. Siia tuuakse näide – territoriaalne integratsioon tähendab riikide lõplikku *intuitu personae* kohustumist (nii poleks Prantsusmaa aktsepteerinud eurosüsteemi, kui Saksamaal oleks olnud võimalus sealt omatahtsi välja astuda). See lõplikkuse tunnus lähendab Euroopa Liitu juba vägagi föderatsioonile, mitte konföderatsioonile.

Kuidas aga sisustada fraasi: Eesti iseseisvus ja sõltumatus on *aegumatu*? Käesolevate ridade autor on püüdnud käesolevale sättele igavikulisemat tähendust anda ning näeb selles põhiseaduslikku kinnitust Eesti riigi moodustamise aluseks olevatele ajaloolis-filosoofilistele tõekspidamistele.

19. sajandil pääses Euroopas võidule tänapäeval tuntava rahvusriigi kontseptsioon. Nimelt toimus paralleelselt indiviidile hääleõiguse andmisega ka tema kuuluvuse määramine kindlasse rahvusesse (mis kas moodustas juba iseseisva riigi või soovis seda alles teha). Demokraatiaga seostatuna arenev rahva suveräänsuse printsiip muutis riigivõimu algallikaks monarhi asemel riiklikult korraldatud rahvuse. Rahvuse printsiip sai üleilmse kandepinna ja viis rahvuste enesemääramisõiguse tunnustamiseni. Et rahva suveräänsus oleks täielikult teostatav, nägi see printsiip ette igale rahvusele õiguse korraldada iseseisvaks riigiks. Riikide arv peab vastama rahvuste arvule ja riikide piirid peavad ühtima rahvuspiiridega. Seda iseloomustab hästi Jüri Uluotsa sõnastatud lühike Eesti Vabariigi sünnilugu: *”Maailmasõja lõppedes usuti olevat jõutud ajajärku, mil iga küllaldase elujõuga rahvas võib enesemääramisõiguse alusel püüelda poliitilise sõltumatuse poole ning kõik riikide ja rahvaste vahelised vastuolud saavad Rahvasteliidu abiga rahumeelselt lahendatud. /___/ Eesti põhiseadus on sellele põhimõttele vankumatult truuks jäänud.”* Kuigi aja jooksul võivad muutuda maailmas üldlevinud tõekspidamised riikidevahelise poliitilise korralduse suhtes ja kui kunagi tulevikus ka rahvusriigi kontseptsioon hakkab poliitiliste ja majanduslike põhjuste tõttu andma teed riikliku avaliku võimu muudele korraldusvormidele (näiteks laialdane regionaalne integratsioon), ei anna viited uutele ajajärkudele veel juriidilist alust Eesti riiklikust iseseisvusest ja Eesti rahva suveräänsusest taganeda. Kord juba tekkinud, ei pea riik oma olemasolu kestvalt õigustama. Muutunud poliitiline filosoofia ei kõiguta tagasiulatuvalt Eesti riikliku iseolemist, mille põhjendused pärinevad tema sünniaegsest maailmakorraldusest. Nii põhistab vaadeldav paragrahv põhimõtte, mille järgi iga nähtuse suhtes seisukoha kujundamisel lähtugem tema ajaloolisest taustast. Euroopa poliitilise realiteedi ja vaimsuse mitmekesisuse ja rikkuse moodustabki ju erinevatest filosoofilis-poliitilisest paradigmatel pärit nähtuste koosseksisteerimine. Rahvusvahelises suhtlemises on sõltumatud ja võrdõiguslikud nii suured ja väiksemad Euroopa rahvusriigid, kui ka otse keskajast pärit ja ajalootormidele vastu seista suutnud feodaalse päritoluga kääbusriigid, mis tekkisid ajal, kui territoriaalprintsiibil rajaneva keskviimuga rahvusriik ei olnud veel riigiõpetusse teed leidnud.

2. Euroopa Liidu õiguslik olemus

2.1. Euroopa Liit rahvusvaheliste organisatsioonide kontekstis

Euroopa Liit on rahvusvahelises praktikas oma integratsiooni astmelt kõige kaugemale arenenud rahvusvaheline organisatsioon. Ta erineb oluliselt koostööprintsibiile rajatud rahvusvahelistest organisatsioonidest (nn. kooperatsiooniorganisatsioonid). Valdkondades, milles need tegutsevad, on nende eesmärgiks liikmeks olevate riikide poliitika kooskõlastamine, selle poliitika määravad kindlaks aga riigid ise, lähtudes selle teostamisel vaid oma suveräänsest riigivõimust. Organisatsiooni peamiseks tegevusvahenditeks on sel juhul vaid informatsiooni kogumine ja selle vahetamine, soovitusliku loomuga juhiste edastamine liikmetele ning harvemini ka siduva loomuga otsuste langetamine, seda aga vaidluspoole eelneval nõusolekul. Integratsiooniprintsiibil rajanev organisatsioon arendab välja aga ühtse poliitika, mille teostamisel omab iseseisvat pädevust. See eeldab, et liikmesriikidest eristatav poliitiline ja õiguslik moodustis teostab viimastega paralleelselt funktsioone, mis traditsiooniliselt on loetud vaid riigi kompetentsi kuuluvaks.

2.2. Euroopa Liidu õigus ja selle põhijooned

Euroopa Liit ühendab endas kolme juriidilise isiku staatust omavat lepingutega loodud organisatsiooni, kes ühiste organite kaudu on riikide poolt neile üle antud õigusloomealase pädevuse kaudu kujundanud välja õiguskorra, mis on autonoomne ja iseseisev nii rahvusvahelise õiguse kui liikmesriikide õiguse suhtes. Selle õiguskorra seost rahvusliku õigusega iseloomustab kaks põhimõtet: *Euroopa õiguse otsene kohaldatavus liikmesriigi territooriumil ning tema ülemuslikkus rahvusliku õiguse suhtes.*

Euroopa õiguse **otsene kohaldatavus** tähendab, et baaslepingute alusel Liidu organite poolt loodud õigusnormide kehtivus ei sõltu liikmesriigi organite poolt nende rahvuslikku õigusesse ülekandmise meetmetest. Nad loovad vahetult õigusi ja kohustusi liikmesriikide organitele ja rahvale. Indiviidid võivad neid õigusi teostada liikmesriigi võimuorganite, sealhulgas kohtute ees. Niiviisi moodustub uus, liikmesriikide kodanikest erinev indiviidide kiht, kelle õigusliku seisundi määravad ära Euroopa Liidu õigusega tagatud tulenevad individuaalõigused ja –kohustused. Euroopa Liidu normide niisugust omadust kuulutab esmakordselt Euroopa Ühenduse Kohtu 1963. aasta otsus *Van Gend en Loos*, hiljem konkretiseerib seda 1978. aastast otsus *Simmenthal*.

Euroopa õiguse **ülimuslikkus** leiab esmakordselt väljendust 1964. aastal Euroopa Kohtu otsuses *Costa c/ENEL*, mis väidab, et “Ühenduse õigusallikast tuleneva normi integreerimine liikmesriikide õiguskorda teeb võimatuks viidata ühelegi hilisemale ühepoolsele meetmele.” Oma hilisemas otsuses “*Internationale Handelsgesellschaft*” 17. detsembrist 1970 kinnitab Kohus üheselt mõistetavalt Ühenduse normide ülimuslikkust ka põhiseaduslike normide suhtes: “viitamine liikmesriigi konstitutsioonis sätestatud põhiõiguste kitsendamisele või riigi põhiseaduslikus tekstis sisalduvatele printsiipidele ei saa mõjutada Ühenduse õigusakti kehtivust või tema mõju riigi territooriumil”.

2.3. Euroopa Liidu õiguse asendist liikmesriikide riigiõiguses

Euroopa õiguse ülimuslikkuse printsiip on liikmesriikide riigiõiguse seisukohalt muidugi eriti murettekitav. Kui rahvusvahelise õiguse normide otsest kohaldatavust siseriiklikus õiguses on õiguse monistlikust doktriinist mõjutatud riigil võimalik valutumalt aktsepteerida, siis välisnormide ülemuslikkuse küsimuses riigi põhiseaduse ees lahnevad paljude liikmesriikide õigusdoktriinid Euroopa Kohtu avaldatud seisukohtadest tunduvalt. Läbi aastakümneid kestnud Euroopa Ühenduste arengu on Euroopa Kohtu seisukohtade võidulepääs ka rahvuslikes kõrgemates kohtuinstantsides seletatav asjaoluga, et pea kõigi liikmesriikide põhiseadused on juba integratsiooni alguses

sisaldanud mõne sätte, mis kas võimaldab suveräänsuse teostamist rahvusvaheliste organisatsioonide poolt või kuulutab rahvusvahelise õiguse normide ülimuslikkust siseriiklike ees – varem või hiljem on siseriiklikud kohtunikud teinud sellest vastavad järeldused ning rakendanud Euroopa õigust. Erandiks on siiski põhiseaduslikud normid. Liikmesriikide konstitutsioonikohtud ei ole saanud omaks võtta seisukohta, mille kohaselt Euroopa Liidu õigus (sh. tuletatud õigus) omaks kõrgemat õigusjõudu põhiseaduslikest normidest, kuna nende konstitutsioonikohtute endi eksistents ja õiguspärasus tuleneb neistsamust põhiseaduslikest normidest. Suveräänsuse, demokraatia ja rahvusriikluse paradigmas olev õigusemõtlemine ei saa tunnustada kõrgema õigusjõuga õigusakte kui riigi põhiseadus, mis õigustekstidest ka suurimal määral demokraatlikku legitiimsust omab.

Piirangud Euroopa integratsioonile on sätestatud paljude riikide konstitutsiooniõiguses. Kõige otsesemad piirangud tulenevad muidugi põhiseadustes sisalduvatest sätetest endist. Nii ei anna Saksa ega Prantsuse põhiseadustesse Euroopa Liiduga seoses tehtud konstitutsioonimuudatused alust Euroopa Liidu arenguks liitriigiks. Põhiliselt on aga rahvuslike põhiseaduslike kordade identiteetide kaitsmise roll olnud konstitutsioonikohtute käes. Viimased on üritanud täpsustada piire, millest alates pädevuste üleandmine on lubamatu või rahvusvahelise õiguse õigusjõud riiklikes õiguskordades muutub liiga suureks. Näiteks Itaalia konstitutsioonikohus on seisukohal, et ei saa üle anda pädevusi, millede kaotamine viiks situatsioonini, kus oleks puudutatud Itaalia õiguskorra põhiprintsiibid või inimõigused. Saksamaal väitis konstitutsioonikohus oma 12. oktoobri 1993. aasta otsuses, et Saksamaa poolt suveräänsete võimude ülekandmine Euroopa Liidu institutsioonidele on punktuaalse iseloomuga. Euroopa Liit ei oma “kompetentsi kompetentsi”, st. tal ei ole õigust laiendada oma kompetentsi lepingu tekstiga määratud valdkondadest kaugemale. Liidupäeval on õigus vaidlustada integratsiooni järgnevatessse faasisse üleminek. Prantsuse konstitutsioonikohtu järgi ei tohi Euroopa Liidu areng ohtu seada “rahvusliku suveräänsuse teostamise peamisi tingimusi”.

Euroopa Liidu poolt “kompetentsi kompetentsi” mitteomamine teeb tema õiguse tingimusteta ülumuslikkuse omaks võtu isegi rahvuslike põhiseaduste suhtes vägagi kaheldavaks. Erinevalt suveräänsest riigist, mille õiguslik esemeline pädevus on piiratu, ning mis võib oma suveräänse õigusliku regulatsiooni objektiks haarata üha uusi sotsiaalse elu valdkondi, on Euroopa Liidu seadusandlik pädevus piiratud lepingutes nimetatud valdkondadega. Seega on rahvusriikliku õigusloome vaatenurk tunduvalt laiem, ning ta peab lähtuma väga mitmekesisest hulgast ühiskondlikest huvidest. Euroopa Liidu peamiselt vaid tööstuslik-kaubanduslikest huvidest lähtuva regulatsiooni üle peaks olema lõppastmes tagatud kõiki sotsiaalse elu valdkondi arvestama kohustatud eripalgelise õigusloome autoriks olevate riiklike organite kontroll.

Seega ei ole liikmesriigid vähemalt formaalselt loobunud Euroopa Liidu organite kasuks oma suveräänsusest ning lähtuvad suhetes viimastega oma rahvuslike põhiseaduste baasilt. Seetõttu ei ole Euroopa Liit iseloomustatav föderaalriigina, kus osariikide kompetentsid on neile loovutatud keskvõimu poolt föderaalriigi põhiseaduse alusel. Samuti puudub Euroopa Liidus kõrgeima riigivõimuorganina seadusandlikku võimu teostav rahva poolt valitud parlament. Kui aga Euroopa Liidu areng viib tulevikus vormini, mis baseerub mitte rahvusvahelistel lepingutel, vaid liikmesriikide põhiseaduste kõrval seisval konstitutsioonilisel aktil, siis võime rääkida liikmesriikide iseseisva riikluse kadumisest.

Ent olulisem kui formaaljuriidilised teooriad suveräänsest riigivõimust ja õigusaktide hierarhiast on

tõik, et põhiseadustes delegeeritud kompetentside varal toimiv inimeste, kapitali, kaupade ja teenuste vaba liikumine ning Euroopa Liidu seadusandluse rohkus on liikmesriikide ühiskondlik-poliitilistesse suhetesse toonud arvestataval määral välismaist elementi. Võib tuua järgmise näite: 54% seadusandliku iseloomuga aktidest, mis jõustusid Prantsusmaal 1992. aastal, võeti vastu Euroopa Liidu organite poolt, kusjuures Prantsusmaa näol on tegemist ühe Euroopa Liidu suurima riigiga, kus seadusandlik tegevus on väga vilgas olnud juba enam kui kahe sajandi vältel. Pealegi ei saa unustada, et tähtsaimaks ja sisuliseks õigusallikaks on ikkagi elu ise, ning mida rahvusvahelisemaks see muutub, seda enam väheneb rahvusriigi roll inimkäitumise reguleerijana. See võib kaasa tuua ka seniste suveräänsete võimukeskuste märkamatu kadumise ning elulise protsessi lõpptulemusena vormistavad õigusliku iseloomuga reformid "kompetentside kompetentsi" kandjaks oleva supranatsionaalse organi sünni.

Kõigest eelnevast tulenevalt on Euroopa õigusteoreetikud hakanud rääkima juriidilis-poliitilisest moodustisest *sui generis*, mida pole võimalik paigutada ühegi tuntud klassifikatsiooni alla.

3. Euroopa õiguse mõju Eesti põhiseadusele

Kui eelmistes osades sai analüüsitud üldiselt vastuolu põhiseaduses fikseeritud suveräänse riigivõimu ja riigivõimu teostamise osaks olevate kompetentside delegeerimist eeldava Euroopa Liiduga liitumise vahel, siis järgmisena võtame vaatluse alla Euroopa Liiduga liitumise aluseks olevate riigivõimuvolituste delegeerimisest tulenevad mõjutused Eesti õiguskorrale üldiselt ning materiaalsele põhiseadusõigusele tema üksikute normide näitel.

3.1. Eesti õigussüsteemi põhijooni puudutavad mõjutused

Läbi otsese kohaldatavuse ja ülimuslikkuse kriteeriumidel põhineva õigusliku regulatsiooni avaldub Euroopa Liitu kuulumise mõju liikmesriigi õiguskorrale mitmest aspektist.

Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ulatuslik teostamine Euroopa Liidu Nõukogu, Komisjoni ja Kohtu poolt tingib liikmesriigi põhiseaduses nii materiaalõiguslike sätete muutmise kui ka *mõju õigusdoktrinaalsetele seisukohtadele, millel rajaneb põhiseaduse tõlgendamine*. Kui materiaalõiguslikud muudatused leiavad käsitlemist allpool, siis juriidiliselt laiema tähendusega on siin järgmised fenomenid:

Esimene mõjur puudutab **arusaamu õigusallikatest**. Euroopa Ühenduse seadusandlus iseseisva seadussüsteemina omab iseseisvaid allikaid. Tänu asjaolule, et Euroopa õigus on liikmesriigi õiguse lahutamatu osa, muutuvad ka Euroopa õiguse allikad liikmesriigi õigusallikateks.

Eestis omaksvõetud kontinentaaleuroopa õigusarusaamale omaselt ei ole kohtupretsedent õigusallikaks. Euroopa majandusühenduse lepingu art. 164 järgi *tagab Euroopa Kohus, et käesoleva konventsiooni tõlgendamisel ja rakendamisel järgitakse seadust*. Sellest ometi nii laiast formuleeringust tulenevalt on Kohtu tõlgendused asutamislepingute kui muu kirjutatud euroõiguse osas muutunud kohustuslikeks õigusnormideks, nende põhjal kujuneb tavaõiguse kogum. Euroopa Kohtu mõju on märkimisväärne ja teinekord läheb ta oma tõlgendustes vägagi kaugele seaduse tekstist ja tulemuseks on ootamatud lahendused. Siinkohal on sobilik meelde tuletada, et ka eelpoolviidatud Ühenduse õiguse rakendamise kaks alusprintsipi - vahetu kohaldamine ja

ülimuslikkus rahvusliku õiguse suhtes – ei tulene otseselt Euroopa Ühenduste asutamisel aluseks olnud riikidevaheliste lepingute tekstist, vaid kujutavad endast kohtu õigusloomet.

Teiseks on prognoositav on **täitevvõimu tegevuse osakaalu oluline kasv seadusandja suhtes**. Kohtupretsedentide ja tavaõiguse kõrval omavad tähtsust ka kirjalikud õigusaktid, millisteks on Euroopa Liidu Nõukogus vastu võetud määrused ja direktiivid. Kui määrused on otseselt rakendatavad, siis direktiivid on aktid, milles sätestatud nõuded vajavad rakendamist siseriiklikul tasandil. Direktiivide rakendamiseks kasutatavate siseriiklike aktide valikut Euroopa õigus ei reglementeer. Põhimõtteliselt on direktiivide rakendamiseks võimalik kasutada seaduse ja määrusi. Määrustega on kehtivas õiguses võimalik lahendada üksnes neid küsimusi, mille suhtes on seadusega kehtestatud üldregulatsioon ning seega nähtud ette *intra legem* määruste andmine, ja neid küsimusi, mille suhtes on määruse andmiseks antud erivolitus Riigikogu poolt e. *praeter legem* määruse andmine. Kui aga vastav seadus või volitus puudub, siis tuleb direktiivi rakendamiseks kasutada seadust. Need tingimused kehtivad juhul, kui Eesti kavatseb säilitada oma õigussüsteemi põhijooned. Teiseks võimaluseks on muuta põhiseadust ja anda täitevvõimule laiemad seadusandlikud volitused *praeter legem* (või koguni *contra legem*) määruste kehtestamiseks s.t. anda valitsusele ja ministritele õigus kehtestada määrusi ilma vastava seaduse või volituseteta. Eesti õigussüsteemi põhijoonte säilitamine sunnib seadusandjat operatiivselt reageerima vastavatele Euroopa Liidu õigusaktidele.

3.2. Mõjutused, mis väljenduvad vajaduses muuta põhiseaduse teksti

Euroopa Liidu baaslepingutest tulenevad liituvale riigile kohustused viia seadusandlus (sealhulgas ka põhiseadus) vastavusse baaslepingute normidega ning luua tingimused nn. *acquis communautaire* (Euroopa Liidu õiguskorras hetkel kehtiv seadusandlus, kaasa arvatud kohtupraktika, tavad jms.) viivitamatuks kehtimahakkamiseks liikmesriigi territooriumil.

Seega tuleks erilist tähtsust omistada faktile, et Euroopa Liidu lepingu ratifitseerimisel ei sisalduks põhiseaduses ühtegi vastuolu Euroopa lepingutes sisalduvate konkreetsete sätetega. Keelab ju põhiseaduse § 123 1. lõige otsesõnu sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Siinkohal tuleks võtta vaatluse alla mitte kogu Euroopa Liidu õigus, millesse kuuluvad ka Euroopa Liidu organite poolt lepingute alusel väljastatavad normid (nn. tuletatud e. derivaatne õigus), vaid Euroopa Liidu põhikorralduse aluseks olevad liikmesriikidevahelised nn. baaslepingud. Miks?

Esiteks seepärast, et nad on liitumisprotseduuri silmas pidades põhiseadusreformi seisukohalt esmaseks indikaatoriks, mille järgi võib hinnata kandidaatriigi põhikorra vastavust Euroopa Liidu nõuetele. Seega on nad omamoodi väravaks Euroopa õigusruumi sisenemisel. Võib ju keelduda põhiseadusest kõrgemat õigusjõudu omistamast tuletatud õiguse normidele ning tõlgendada viimaseid põhiseadusega kooskõlas olevaks mõne põhiseaduses sisalduva väga üldise normi alusel, mis võimaldab osaleda rahvusvahelises koostöös. Selline oli ka Euroopa Ühenduste riikide riigiõiguslik situatsioon enne Maastrichti lepinguid. Viimased laiendasid esiteks oluliselt Euroopa Ühenduste pädevusi, mis ei mahtunud enam kuidagi liikmesriikide põhiseadustes sagedasti esineva “kummist normi” alla. Teiseks oli nende näol tegemist rahvusvahelise lepingu tekstiga, mille ilmest vastuolust põhiseadusega ei saanud Maastrichti lepingu ratifitseerimise protseduuris enam mööda vaadata. Maastrichti lepingu järgsesse Euroopa Liitu astumist kaalub ka Eesti.

Teiseks ei pea Euroopa Liidu õiguse ja põhiseadusõiguse võrdleva analüüsi ja harmoniseerimise tulemuseks olema suur auk põhiseaduses, mille alusel libiseksid edaspidi Eesti õiguskorda ka niisugused Euroopa Liidu organite käsud ja keelud, mille seos oma lepingulise alusega on väga kaugel ning mis riigi põhikorralt iseseisvat olulist riivet kujutavad. Siin tuleks võtta eeskujuks Saksa konstitutsioonikohtu 12. oktoobrist 1993. aastast Maastrichti lepingu suhtes formuleeritud nõude, mille järgi riiklike kompetentside üleandmine peab olema selge ja ettenähtav. See peab välistama võimaluse, et põhiseadus võiks leida end vastuolus olevat mõne derivaatse õigusnormiga, mille kehtivus liikmesriigi suhtes on tagasi viidav põhiseaduse alusel sõlmitud rahvusvahelisele lepingule. Vastasel korral ei vastaks riigi põhiseadus enam kvaliteedile, mida temalt ootavad rahvaste enesemääramisõiguse, demokraatia ja rahvusriikluse ideed – olema kõrgeima riigivõimu kandjaks oleva rahva vastuvõetud kõrgeima jõuga õigusakt, millele on tagasi viidav kogu avaliku võimu teostamine.

Lähtudes põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjonile välisekspertide poolt esitatud aruannetest võib välja tuua järgmised valdkonnad, kus Euroopa Liidu surve tõttu Eesti põhiseadusele võib osutuda vajalikuks ka põhiseaduse muutmine.

1) Suveräänse riigivõimu osaks olevate kompetentside delegerimine Euroopa Liidu organeile.

Euroopa Liidu pädevusse kuuluvad riiklikud kompetentsid mitmetes valdkondades (põllumajandus, tollipoliitika jne., mis eeldavad seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu volituste delegerimist. Nagu juba eespool viidatud, ei ole Euroopa Liitu kui riigiks mitteolevasse moodustisse astumine vastuolus Eesti *iseseisvusega*, küll toob aga suveräänse riigivõimu teatud valdkondades ühine teostamine teiste liikmesriikidega Eesti Vabariigi sõltuvuse Euroopa Liidu organeist ja teistest liikmesriikidest, kelle kaasosalusel tehtud ühised otsused on paljudel juhtudel Eestile kohustuslikud ka siis, kui Eesti nendega nõus ei ole. Seega riivab Euroopa Liitu astumine Eesti riigivõimu *sõltumatust*. Kuna kehtiva Eesti põhiseaduse järgi puudub aga vähimigi alus Eesti riigivõimuvolituste delegerimiseks rahvusvahelisele tasandile ning tee avamiseks teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide otsuste domineerimiseks Eesti õiguskorras, siis on ühtaegu Eesti astumist Euroopa Liitu lubav ja selle järelalusena toimuvat suveräänsuse ahendamist legitimeeriv säte vajalik.

2) Lisandina Euroopa Liidule üle läinud riigivõimuvolitustele, mis hõlmavad ka seadusandlust, on Soome õigusteadlane Matti Niemivuo ning Veneetsia komisjoni ekspert L. Lopez Guerra pakkunud välja ettepaneku kajastada põhiseaduses ka sellega kaasnev ning Euroopa Liidule eriomane tunnus – tema poolt loodud õigusaktide vahetu kohaldamine liikmesriigi territooriumil. Eeldusel, et Eesti ei tunnista kunagi Euroopa Liidu õigusaktide kõrgemat õigusjõudu põhiseadusest ning Euroopa Liiduga liitumisel harmoneeritakse Euroopa õigusega nii Eesti põhiseadus kui muu seadusandlus, ei tohiks viide euroõiguse ülemuslikkusest põhiseaduses aga kohta leida.

3) Kuna seadusandlik kompetents läheb Euroopa Liitu astudes rahvuslikult parlamendilt üle liikmesriikide ministritest koosnevale Euroopa Liidu Nõukogule, tekib seadusandluses oluline nihe riigi täidesaatva võimu positsiooni tähtsustumisele võrreldes seadusandjaga. Nii on mitmed liikmesriigid (nt. Saksamaa ja Prantsusmaa), pidades vajalikuks tagada rahvaesinduse poolne aktiivne osavõtt riigi seisukoha kujundamises osalemaks Euroopa Liidu seadusloomes, sätestanud põhiseaduses valitsuse kohustuse informeerida õigusloomealast kaastööst parlamenti ning arvestada tema seisukohti.

4) Euroopa baaslepingud näevad ette Euroopa Liidu kodanike ringi, kellele on Liidu õigusaktidega omistatud võrdsed sotsiaalseid ja majanduslikud õigused ja vabadused kõigis liikmesriikides. Nii sätestab Euroopa Ühenduse Asutamislepingu artikkel 8 tööjõu liikumisvabaduse terve Euroopa Liidu piires ning nõuab igasuguse kodakondsusel rajaneva diskrimineerimise kaotamise liikmesriikide töötajate vahel selles, mis puudutab töölevõtmist, töötasu ja teisi töö- ja töölevõtutingimusi. Seega ei saa Eesti Euroopa Liidu liikmena rakendada Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike suhtes piiranguid, mis nähakse ette näiteks sotsiaalseid õigusi käsitlevates põhiseaduse §-des 28 ja 29. Teenuste ja kapitali vaba liikumisega vastuolus olevad piirangud võivad tuleneda ka põhiseaduse §-des 31 ja 32 võimaldatud piirangute kasutamisel. Nimelt näeb põhiseadusandja neis §-des ette võimaluse piirata seadusega nende õiguste kandjateks olevate isikute ringi üksnes Eesti kodanikuga. Seadusandja sellesisulise tegevuse puudumisel faktilist vastuolu Euroopa Liidu õigusega ei teki. Samas on põhiseadusega ettenähtud piiranguvõimalus iseenesest siiski Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Põhiseadust muutmata võib siinkohal rakendada ka tõlgendust, mille kohaselt on tööjõu vaba liikumist puudutavate küsimuste ning ka võimalike piirangute alane õigusloome lihtsalt riigivõimuvolituste delegeerimist ettenägeva üldise sätte alusel läinud rahvuslikult seadusandjalt üle Euroopa Liidu organeile.

5) Kõrvuti viimatiloetletud Euroopa õiguse mõjuvaldkondadega, millest tulenevad võimalikud vastuolud Eesti põhiseaduse mitmete sätetega on võimalik lahendada Euroopa Liitu käsitleva üldiselt formuleeritud sätte abil, jääb põhiseadusesse siiski sätteid, mille vastuolu mõne Euroopa Liidu baaslepingu nõudega on niivõrd otsene, et tekib kahtlus selle kõrvaldamise võimalikkuses Euroopa Liidule riigivõimuvolitusi delegeeriva üldklausliga. Viimase suhtes võivad esimesed vaatamata kõigele siiski rakendamise prioriteedi omandada kui erisätted üldsätte suhtes. Siin on tegemist põhiseaduse §-dega 48 ja 111.

§ 48 sätestab õiguse kuuluda erakondadesse erandite tegemise võimaluseta üksnes Eesti kodanikele. Euroopa Majandusühenduse Asutamislepingu artikkel 8b aga nõuab, et igal Euroopa Liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel selles liikmesriigis, kus ta elab, samadel tingimustel, kui selle riigi kodanikud. Sama kehtib ka Euroopa Parlamendi valimiste puhul. Lepingusäte näeb siiski ette võimaluse teha nimetatud korralduses kitsendusi “kui neid õigustavad liikmesriigi spetsiifilised probleemid”.

§ 111 näeb ette Eesti Panga *ainuõiguse* Eesti raha emissiooniks. Arvestades Maastrichti lepinguga ette nähtud üleminekut ühtsele rahale ning Euroopa Keskpanga õigust euroraha emiteerimiseks, on ühtsele valuutale üleminekul Eesti Panga sellesisuline õigus täielikult kadunud. Siit tuleneb oluline erinevus, võrreldes Euroopa õiguse mõju teistele põhiseaduslikele kompetentsinormidele. Ka Euroopa Liitu astudes ei kao ju täielikult näiteks põhiseaduse §-ga 59 Riigikogule antud seadusandlik võim.

4. Põhiseaduse muutmine seoses Euroopa Liitu astumisega

4.1. Põhiseadusesse väljapakutavate muudatusettepanekute sõnastus

Põhiseadus on tugeva rahvusliku loomuga õigustekst, mis esitab printsiibid poliitiliselt tähtsate otsustuste tegemisel rahvuslikul tasandil. Nii peavad muudatusettepanekute autorid võimalikust ühinemisest Euroopa Liiduga tingitud konstitutsiooniparanduste väljatöötamisel lahendama järgmise

vastuolu.

Õiguslikult korraldatud rahvusriigi jaoks omab konstitutsioon kahtepidi tähendust. Esmalt on ta kõrgeima jõuga õiguslikult siduv akt, millele on tagasi viidav kogu avaliku võimu teostamine. 1938. aasta põhiseadusega sarnaselt on kehtiva Eesti põhiseaduse traditsiooniks olnud suhteline täpsus ja põhjalikkus. Seega peaks põhiseadus sisaldama kõik olulisemad mehhanismid avaliku võimu teostamiseks ning põhiseadus peaks olema ühtaegu aluseks ja piiriks ka rahvusvaheliste organisatsioonide poolt võimufunktsioonide teostamisele Eesti ja tema kodanike suhtes. Euroopa Liidu organite kasuks pädevuse delegeerimise tingimuste ja ulatuse täpne fikseerimine on oluline võimaldamaks anda põhiseaduskohtule kriteeriumid, mille alusel kontrollida Euroopa integratsiooni edaspidise arengu käigus delegeeritud pädevuste teostamise põhiseaduselevastavust.

Samas jääb Eesti põhiseadus siiski dokumendiks, mille alusel toimub otsuste tegemine siseriiklikul tasandil ning Eesti riigivõimuorganite poolt. Valitsemiskorra aspektist peaks seega käsitlemist leidma eelkõige Eesti riiklike organite tegevus ja nende osalemine ja mõju otsuste tegemisel rahvusvahelisel tasandil. See vastab ka vajadusele säilitada Eesti põhiseaduse vormiline külg võimalikult muutmata kujul. Ei ole põhiseaduse väärtus ju puhtjuriidiline, ta on sündinud ajaloolise arengu viljana ja peegeldab rahva kultuuri, põhiväärtusi ja tõekspidamisi. Seega omab ta lisaks juriidilisele ka ajaloolis-kultuurilist väärtust. Nii ei tohiks põhiseaduses Euroopa Liidule pühendatud sätete kui rahvusvahelise elemendi osakaal olla liialt suur. Säilima peaks ka põhiseaduse struktuur.

Muudatusettepanekute formuleerimisel ja eelpooltoodud vastuolu lahendamisel on autorid lähtunud järgmisest printsiibist – võimalik põhiseaduse muutmine ei saa olla põhiseaduse väljatöötamise aluseks võetud põhiprintsiipide ja põhiväärtuste muutmine või isegi neist lahtiütlemine. Ajaloolisest kontekstist tulenevalt on põhiseaduses rõhutatud eelkõige demokraatliku arengu ja riikliku suveräänsuse ideid, Eesti põhiseadus ei sisalda aga üldise iseloomuga sätet, mis lubaks delegeerida riigi suveräänsuse sisuks olevaid pädevusi rahvusvaheliste organisatsioonide kasuks. Kuigi Eesti põhiseadus kehtival kujul ei võimalda riikliku suveräänsuse teostamist supranatsionaalsel tasandil, ei tingi see põhiseaduse juhtpõhimõtete muutmise kajastamist preambulas või 1. peatükis. Euroopa identiteedi lahutamatuks osaks on tema liikmete põhiseaduslik pärand nii ühises kui erinevas. Seetõttu peaks Liidu liikmeksastumine võimalikult vähesel määral puudutama demokraatliku põhikorraga riikide ideelisi põhialuseid. Sellest lähtuvalt esitatakse Eesti liikmesolekut võimaldavad põhiseaduse parandusettepanekud viisil, mis võimaldavad neid tõlgendada erandina põhiseaduse juhtpõhimõtetest. Nimelt ei käsitle nad rahvusvahelisi organisatsioone üldiselt, vaid nende sõnastus on suunatud ainult Euroopa Liidule, mille olemus peab pealegi vastama ka käesolevaga täpselt määratletud kriteeriumidele. Nende erandlikkust väljendab ka asjaolu, et põhiseaduse teistes peatükkides või paragrahvides Euroopa õiguse ülevõtmisest tingitud tagajärgi ei fikseerita (näiteks jääb muutmata § 59, mis sätestab seadusandliku võimu kuulumise vaid Riigikogule).

Käesolevad sätted kujutavad endast ühelt poolt põhiseaduse poolt antud luba astuda lepingulisel teel Euroopa Liidu liikmeks ning legitimeerib ka sellise sammu tagajärje, milleks on kõige laiemalt väljendatuna Euroopa Liidu organite õigusaktide kehtivus siseriiklikus õiguses. Põhiseaduslik volitus ei määra eraldi ära valdkondi, mida reguleeriks tulevikus Euroopa õigus (tollindus, keskkonnakaitse, põllumajanduspoliitika) ning seega on hõlmatud kogu Euroopa Liidu õigusloome tervikuna. Samas allutab põhiseadus Euroopa Liitu kuuluvuse Euroopa Liidule esitatud kriteeriumidele. Ka Liidu õiguse

siseriiklik rakendatavus allutatakse kindlatele kriteeriumidele. Nii peab Euroopa Liidu õigus vastama nii Euroopa Liitu konstitueerivate lepingute üldsätetes ja preambulas fikseeritud ootustele ja põhimõtetele, samuti Eesti ühiskonna poolt Eesti riigile ja õigusele väljendatavate vaadete konsensuse aluseks olevatele printsiipidele.

Normitehniliselt nähakse ette võimalus koondada suurem osa Euroopa Liitu käsitlevaid sätteid ühtseks paragrahviks, mis paikneks põhiseaduse 9.peatükis "Välissuhted ja välislepingud". Selline paigutus näitaks ilmekalt, et Eesti suhtub võimalikku liitumisse Euroopa Liiduga ja suhetesse liikmesriikide ja Euroopa Liidu organitega kui puhtalt rahvusvahelisõiguslikku toimingusse, mis ei väära iseseisvat riiklust.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni liikmete poolt on töö käigus tõstatatud küsimus, kas tuleks Euroopa Liiduga liitumine kajastada põhiseaduse üldsätete tasandil. Nii avaldab Euroopa Liitu kuuluvus olulist mõju liikmesriikide sõltumatusele. Kuna Eesti põhiseaduses ei leidu üldist normi, mis lubaks suveräänse riigivõimu osaks olevate kompetentside teostamist rahvusvahelisel või supranatsionaalsel tasandil, siis tuleb lähtuda põhiseaduse § 1 rangest nõudest Eesti sõltumatuse suhtes, samuti keelab § 1 teine lõige iseseisvust ja sõltumatust võõrandada. Seega ei piisaks siiski vaid põhiseaduse 9. peatüki täiendamisest põhiseaduse üldprintsiipide rikkumisel, mille kaalukus tingib ka erineva muutmise korra võrreldes põhiseaduse ülejäänud peatükkidega (v.a.15.ptk.). Samuti välditaks kindlalt igasugune tõlgendus, mis peaks võimalikuks Euroopa Liiduga seonduvate põhiseadusmuudatuste jõustamist rahvahääletusel. Kuna Euroopa Liitu astumine rikub oluliselt §-s 1 sätestatud nõuet riiklikust sõltumatusest, siis oleks niisuguse sammu piisavaks legitimeerimiseks vajalik lisada põhiseaduse § 1 Euroopa integratsiooni lubav kolmas lõige.

1) Lisada põhiseaduse § 1 kolmas lõige järgmises sõnastuses:

"Eesti võib liituda rahvahääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 123' ettenähtud tingimustel".

Siin on sätestatud Eesti osaluse võimalikkus Euroopa Liidus. Siin ja edaspidi tähendab tingimusliku kõneviisi kasutamine niisuguse tõlgenduse välistamist, et Euroopa Liitu kuulumine võiks olla Eestile põhiseaduse järgi kohustuslik. Väljendab ju Eesti õiguskeeles väljakujunenud traditsiooni kohaselt kindla kõneviisi kasutamine imperatiivsust.

Euroopa Liidu mõiste jääb laiaks ning hõlmab lisaks kolmele Euroopa Ühendusele ka ülejäänud kaks Maastrichti lepingus ettenähtud koostöövormi (ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning koostöö õigus- ja siseasjades).

Tulenevalt sama paragrahvi kahest esimesest lõikest on Euroopa Liidu mõiste sisustamisel teatav piirang. Nimelt lubaks käesolev põhiseaduse täiendus Eesti osalemist vaid niisuguses Euroopa Liidus, mis oma õiguslikult iseloomult kujutaks endast *riikide liitu* e. konföderatsiooni. Kuna Eesti põhiseaduse § 1 järgi on Eesti iseseisev riik, tähendab see, et Eesti ei saa muutuda mõne teise riigi, sh. ka liitriigi osaks. Konföderatsiooni iseloomulikuks tunnuseks on tema rajanemine võrdõiguslike rahvusvahelise õiguse subjektide poolt sõlmitud lepingul. Seega tulenevad ka riikide liidu keskorganite pädevused *lepingulisest alusest*, samas kui liitriigi nii tsentraliseeritud riigivõimuorganite kui ka osariikide pädevused tulenevad liitriigi konstitutsioonist ning viimased ei ole seega käsitletavad suveräänsete riikidena. Eesti põhiseaduse preambula kohaselt on Eesti riik loodud

Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õiguse alusel ning selle riigi kindlustamiseks ja arendamiseks on ta rahvahääletusel vastu võtnud ka kehtiva põhiseaduse. Järelikult omab Eesti rahvas *üksinda* enesemääramisõigusest tuleneva *pouvoir constituant'i* alusel õigust vastu võtta enda õigusliku korralduse aluseks olev kõrgeima jõuga õigusakt – põhiseadus. Enesemääramisõigust teostades on Eesti rahvas ise kõrgeima riigivõimu kandjaks ning seega selle võimu legitiimsuse ainsaks piisavaks allikaks. Järelikult ei saa võimalik Euroopa konstitutsioon asendada Eesti põhiseadust avaliku võimu teostamise algse õigusliku alusena ning Euroopa parlament rahvaesindusena omada Eesti riigis kõrgemat legitiimsust, kui Eesti seadusandja.

Seega tuleb § 1 väljapakutava 3. lõike tõlgendamisel vältida järsku vastuolu põhiseaduse § 1 kahe esimese lõikega. Euroopa Liidu liikmeksolek lubab küll piirata Eesti sõltumatust, samas tagatakse nõude järgimine, mille kohaselt Eesti jääb *iseseisvaks* riigiks.

Tingimusteta volitus muudaks 2 esimest lõiget suhetes Euroopa Liiduga sisutihjaks, kuna võiks kaasnedagi tõlgendus, mille kohaselt on lubatav astuda Euroopa Liitu, mille juriidilisele olemusele ei seata mingeid piiranguid ning sügava õiguspoliitilise sisuga sätted, mille järgi Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik ning kõrgeima riigivõimu kandjaks on Eesti rahvas, seoses Euroopa Liiduga lihtsalt ei kehti. Mõeldav oleks ka klausli Euroopa Liidust kui riikide liidust otsesõnaline lisamine. Samas võib ka väita, et põhiseaduse üldsätetes ei peaks laskuma Euroopa Liidu defineerimiseni, kui sääraseks tõlgenduseks kohustavad § 1 esimesed kaks lõiget ja nägemus Euroopa Liidust kui rahvusvahelisest organisatsioonist on välja loetav ka põhiseadusesse § 123¹ lisavast muudatusettepaneku sisust.

Klausel "*rahvahääletuse alusel*" tuleneb sellest, et põhiseadus peab tagama kõrgeima riigivõimu kandjaks oleva rahva poolse kontrolli tema esindajate poolt tulevikus riigivõimu teistelt rahvastelt tuleneva legitiimsusega või demokraatlikku legitiimsust mitteomavate võimuorganite kasuks delegeerimise üle. Iseseisev tähendus puudub sel klauslil vaid Euroopa Liiduga liitumisel, kuna liitumise eel sisseviidav käesolev põhiseaduse muudatus on ju ise vastu võetud rahvahääletusel. Kui aga Eesti osalemisel Euroopa Liidus muudetakse liikmesriikide vahelise lepingu tulemusel Euroopa Liidu lepingulisi põhialuseid, mille käigus laieneb Euroopa Liidu organite pädevus liikmesriikide arvel, saab Eesti osalemine niisuguse lepingu järgses Euroopa Liidus võimalikuks rahvahääletuse alusel. See on erand põhiseaduse §-st 106, mille järgi rahvahääletusele ei saa panna välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi. Erand on aga mõistetav, sest § 106 lähtub kehtivast põhiseadusest, mis ei näe ette välislepingutega riiklike kompetentside delegeerimise võimalust. Seega tagatakse rahva kontroll eurointegratsiooni arengu üle.

Klausel reguleerib juhust, mil riikliku pädevuse üleandmine oleks tagasiviidav väljapakutud § 123¹ lõikele 1. Kui aga suveräänset riigivõimu teostamist piirav leping osutub hoolimata käesolevaga pakutud võimalikest hilisematest põhiseaduse muudatustest siiski põhiseadusega vastuolus olevaks, on hoolimata rahvahääletuse nõudest vajalik põhiseaduse muutmine. Ei tunnista ju põhiseadus põhiseaduse muutmise viisina välislepingu rahvahääletusel heakskiitmist. Sel juhul tähendab nõue rahvahääletusest seda, et lepingu sõlmimist võimaldav põhiseadusemuudatus tuleks vastu võtta rahvahääletusel (olenemata sellest, millist põhiseaduse sätet või peatükki muudetakse).

2) Täiendada 9.peatükki "Välissuhted ja välislepingud" §-ga 123¹ järgmises sõnastuses:

“§ 123¹

Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei vastusta põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtteid ja ülesandeid.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega.”.

Kommentaariid ja põhjendused:

Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei vastusta põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtteid ja ülesandeid.

Esimeses lõikes nõustub Eesti Vabariik sisuliselt tagajärgedega mida taoline osalus endaga kaasa toob - situatsiooniga kus teatud osa Eesti suveräänsusest teostatakse Euroopa Liidu organite kaudu.

Võrdsuse ja vastastikkuse põhimõtte kui riikide võrdõiguslikkust ja lepinguliste kohustuste vastastikkust rõhutav formuleering on mitmete teiste Euroopa riikide (Itaalia, Kreeka, Prantsusmaa) rahvusvahelist suhtlemist kajastavate põhiseadusesätete eeskujul üle võetud ka käesolevasse redaktsiooni kui samuti kriteeriumid, millest kinnipidamisest sõltub pädevuste delegeerimise õiguspärasus. Formuleering “*ühiseks teostamiseks*” muudab pädevuste delegeerimise võimalikuks vaid neile Euroopa Liidu organitele, mille tegevuses Eesti kas otseselt või kaudselt osaleb.

Mõiste *delegeerimine* kasutamine väljendab põhimõtet, mille järgi toimub Euroopa Liidu areng rahvuslike põhiseaduste baasilt, mis lubavad riiklikel organitel võimaldada delegeerida oma pädevusi Euroopa Liidu organite kasuks. Suveräänse riigina võib liikmesmaa rahvusvahelises õiguses aktsepteeritud mehhanisme kasutades Euroopa Liidu õigusliku aluse moodustavaid riikidevahelisi lepingulisi suhteid muutes Euroopa Liidu tasandil reguleeritavad küsimused uuesti enda ainupädevusse võtta. Seetõttu ei kasutata siinkohal lõplikkust väljendavat mõistet “loovutama”. Ei saa ju riik – nagu ka üksikisik – lepinguliste kohustustega siduda end igaveseks. Siin lähtutakse seisukohast, et kuigi erialakirjanduses on väljendatud seisukohta, nagu poleks Viini rahvusvaheliste lepingute õiguse konventsiooni alusel Euroopa Liidu lepingust liikmesriigi poolt väljumine võimalik, annaks EL-st lahkumiseks alust rahvusliku enesemääramise võõrandamatu õigus.

Põhiseadusest tulenevad riigivõimuvolitused – kui riigivõimuvolituste delegeerimise tingimused on käesolevas piiritletud, siis riigivõimuvolituste mõiste ise on lai. Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Kohtu tähtsus ja mõju tõttu seadusandjana ning riiklike kohtute suhtes kõrgeima kohtuorganina ning pretsedendiõiguse loojana mõjutab Euroopa Liitu kuuluvus eeskätt liikmesriigi pädevusi seadusandliku ja kohtuvõimu valdkonnas. Seega tuleb riigivõimuvolituste all mõista nii riikidevahelistes lepingutes fikseeritud pädevusi (*le droit originnaire*), tuletatud õiguse loomist (*le droit dérivé*), kui ka õigusemõistmise käigus õiguse edasiarendamise pädevust. Lühidalt öeldes on siin all mõistetud kõiki pädevusi, mille teostamise tulemusena tekib õigusprintsipiide- ja normide kogum,

mis moodustab Euroopa Liidu õiguse.

Euroopa Liidu arengule on Euroopa Liidu lepingu preambulas ja sissejuhatavates artiklites ette nähtud kindlad kriteeriumid, millest peab lähtuma Euroopa integratsioon. Neist demokraatia, õigusriigi, sotsiaaliigi põhimõtted leiavad kajastust ka liikmesriikide (sh. Eesti) põhikordades ning seetõttu ei ole neid otstarbekas veelkord esitada ka käesolevates muudatusettepanekutes.

Lisaks eeltoodud Euroopa Liidule seatud kriteeriumidele näeb käesolev säte Euroopa Liidu arengule ette rahvuslikku identiteedi kaitse klausli. Euroopa Liidu lepingu artikli F järgi austab Euroopa Liit ka oma liikmesriikide rahvuslikku identiteeti ja tulenevalt iga liikmesriigi kordumatust kultuuripärandist ja identiteedi sisuks olevatest väärtushinnangutest esitab liikmesriik ka põhimõtted oma identiteedi säilitamiseks ja arendamiseks. Ei Euroopa Liidu baasõigus ega suveräänse riigivõimu osalisest delegeerimisest tulenev Euroopa Liidu organite kogu õigusloome tulemuseks olev Euroopa Liidu seadusandluses saavutatud seis (*acquis communautaire*) ei tohi sattuda vastuollu *Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega*. Sellist Eesti ühiskondliku elu ideoloogilist alust tuleb esmajoones otsida põhiseaduse *preambulast*, mis Eesti põhiseadusliku järjepidevuse väljendajana on enam-vähem samas redaktsioonis esinenud ka kõigis eelmistes Eesti põhiseadustes. Preambula ühendab endas liberaalseid ja rahvuslik-konservatiivseid väärtushinnanguid. Preambulas sätestatakse Eesti riigi rajatus vabadusele, õiglusele ja õigusele. Eesti riigi ülesanneteks on preambulas sotsiaalsest aspektist sätestatud praeguste ja tulevaste põlvete üldise heaolu kaitse. Preambula sätestab ka Eesti kui rahvusriigi idee, pannes riigile kohustuse tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. *Rahvus* ei tähenda siinkohal mitte kodanikkonda (rahvas), vaid on etnilise sisuga mõiste ning tähistab eestlasi kui ühtse päritolu, traditsioonide ja emakeelega inimrühma. Seega ei väljendu Eesti rahvusriigi idee mitte vaid igale unitaariigile omases ühtses kodanikkonnas, vaid riigis, mis kujutab endast etnose institutsioonilist vormi. Ka Euroopa Liidu liikmeks astudes ei saa Eesti riik lõppastmes loobuda Euroopa Liidu alusprintsiipide, milleks on kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine, rakendamise taustal tagamast väikesearvulisuse tõttu haavatava eesti rahvuse püsijäämise ja säilimise elanikkonna enamuse ja eesti kultuuri elujõulisuse ja arengu. Seega säilib Eesti Vabariigil võimalus kontrollida Euroopa Liidu arengu vastavust nii Euroopa lepingute sissejuhatavas osas sätestatud juhtprintsiipide kui ka Eesti põhiseaduse vaimu väljendavate põhimõtete alusel.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega.

Euroopa Liidu õigusloomeprotsessi põhijooneks on seadusandliku pädevuse omistamine valitsustevahelisele organile. Vastuvõetud aktid ei vaja "tuletatud õigusena" ratifitseerimist. Samas omavad nad tulenevalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusest parlamendi poolt vastuvõetud seadustest kõrgemat õigusjõudu. Et kompenseerida põhiseaduslike riigorganite vahekorras toimuvat olulist nihet täidesaatva võimu kasuks, peaks põhiseaduslikult olema fikseeritud rahvusliku parlamendi võimalikult ulatuslik kaasamine Eesti seisukohtade kujundamisse Euroopa Liidu õigusloomeprotseduuris.

Euroopa Liitu puudutavad küsimused on väga lai formuleering, mis peale õigusloome hõlmab ka muu

Euroopa Liitu puudutava poliitilise aineala.

Nõue informeerida Riigikogu *võimalikult vara* peab igal juhul tagama Riigikogule piisava ajavahemiku oma seisukoha väljakujundamiseks, arvestades kõiki võimalikke protseduureegleid. Informeerimine peaks aset leidma näiteks juba siis, kui Eesti valitsus või teda esindav isik või organ on saanud informatsiooni uuest õigusloomega seotud tegevusest (nt. õigusakti ettevalmistamisest või kavatsusest), mitte alles siis, kui Komisjonilt lähtub ametlik seadusandlik algatus. Siseriikliku konsensuse võimalikult varajane väljakujundamine jätab riiklikele võimudele enam aega ka õigusloome kujundamiseks soovitud suunas Euroopa tasandil.

Võimalikult laialdase informeerimise tulemusena peab seadusandja käsutuses olema kogu asjassepuutuv informatsioon adekvaatse otsuse tegemiseks, enamolulise rõhutamiseks võib välja tuua raskuspunktid.

Lause teine pool (*...ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti*) konkretiseerib esimese poole rakendusala ning kohustab arvestama Vabariigi Valitsust ja talle alluvaid organeid Riigikogu arvamust kõigi Euroopa Liidu ettevõtmiste kohta, mille eesmärgiks on õigusaktide väljaandmine. Õigusaktidena on käsitletavad nii määrused, direktiivid, kui ka Eestile suunatud otsused.

Valitsuse poolt Riigikogu seisukohtadega *arvestamine* tähendab, et seisukohad peavad olema kaasatud otsustusprotsessi, kas aga otsustusprotsessi tagajärjeks olev otsustus peab seisukohaga sisuliselt kattuma (s.t. Riigikogu seisukohad oleksid sisuliselt siduvad), vajab veel lahendamist.

Täpsem kord, mismoodi Valitsuse ja Riigikogu koostöö praktikas peaks välja nägema, tuleks välja töötada seadusega. Seadusandlikku lahendit vajavad ka kõik ülejäänud Euroopa õiguse rakendamist ja Eesti riigiorganite Euroopa Liiduga seonduvat välissuhtlemist puudutavad küsimused.

3) Ülalesitatud muudatusettepanekute menetlemisel võib kõne alla tulla ka vajadus neid täiendada. Nii on mõeldav lisada seoses Euroopa Liiduga Prantsusmaa põhiseadusesse sisseviidud artiklite 88-2 ja 88-3 eeskujul otsene viide Euroopa Liidu aluseks olevale lepingule, milleks kaasajal on kehtiv 7. veebruaril 1992. aastal alla kirjutatud Maastrichti leping. Sõnastus, mille järgi riigivõimuvolituste delegeerimine toimuks Maastrichti lepingu alusel tähendab põhiseadusest tulenevat volitust liituda Euroopa Liiduga, mille institutsiooniline struktuur ja kompetentside maht vastavad Maastrichti lepingule. Põhiseaduslik volitus ei laieneks võimalikule tulevikus toimuva tihedamat integratsiooni teeniva baaslepingute muutmise teel kujunenud Euroopa Liidule, mille institutsiooniline struktuur ei vasta enam riikide liidule ja mille materiaalõiguslikud pädevused on laienenud. Selline lahendus asendaks rahvahääletuse klauslit kavandatavas § 1 3.lõikes. Teoreetilised uurimused ja kirjandus värske Amsterdami lepingu mõjust osapoolte riigioigusele polnud aruande koostamise ajal veel kättesaadav, siiski on tulevikus prognoositav otsese viite vajalikkus Maastrichti lepingu asemel Amsterdami lepingule.

Samuti on mõeldav sätestada ka riigivõimuvolituste delegeerimisega kaasnev tagajärg, mis seisneb Euroopa õiguse vahetus toimes ja kohaldatavuses. Sõnastus võiks olla nt. järgmine: "Eesti Vabariigi osalemisel Euroopa Liidus kohaldatakse Eestis selle liidu õigustloovaid akte." Euroopa õigusaktide

kohustuslikkus on küll hõlmatud ka riigivõimuvolituste delegerimisega, selguse huvides võib see aga siiski eraldi esile toodud olla kui omapära, mis eristab Euroopa Liitu tavalistest rahvusvahelistest organisatsioonidest.

Hilisemal liitumisel tuleb arvestada ka võimalikku vajadust põhiseadusliku volituse järele mitte rakendada Euroopa Liidu kodanike suhtes (kohaliku omavalitsuse valimistel) põhiseaduse § 48 ning Eesti liitumisel euroraha süsteemiga otsest vastuolu §-ga 111.

4.2. Põhiseaduse muutmise protseduur

4.2.1. Põhiseaduse muutmise viis

Euroopa Liiduga seonduvate muudatuste läbiviimiseks põhiseaduses on ainsaks võimalikuks viisiks rahvahääletus. Seda sõltumata sellest, millist põhiseaduse peatükki muudetakse. Kui jätta näiteks täiendamata ka põhiseaduse üldsätted (§ 1), on siiski põhiseadusesse ainult uue § 123¹ sisseviimine mõeldav vaid rahvahääletuse jõul. On ju seoses Euroopa Liiduga tegemist põhiseaduse muudatusega, mille kaal ületab muud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonis ning isegi Põhiseaduse Assambleel arutuseks olnud valikud. Kui põhiseaduslike organite pädevusi ja jõuvahekorda käsitlevad muudatused ei kõrvalda legitiimset seost rahva ja riigivõimu teostamise vahel, muutes vaid organite ja otsuste legitimeerimise viise (valimised otse või valijameeste kaudu, rahvahääletus) ja objektiks olevaid organeid (president, parlament), siis suveräänsete kompetentside loovutamine rahvusvahelisele tasandile piirab esemeliselt rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja pädevuse ulatust ning kõrvaldab teatud valdkondades riigivõimu teostamise legitiimse seose Eesti rahvaga.

4.2.2. Põhiseaduse muutmise aeg

Ajaline seos Euroopa Liitu astumise ning rahvahääletuse alusel põhiseaduse muutmise vahel peaks olema võimalikult väike. Vaid nii saab tagatud selle hetke Euroopa Liidu, kuhu astuks Eesti, juriidilise ja poliitilise olemuse vastavus rahva poolt rahvahääletusel väljendatud tahtele ja tahte väljendusel aluseks olnud informatsioonile. Sellest tulenevalt on mõeldamatu rahvahääletusel põhiseadusesse muudatuse sisseviimine juba eelnevalt, et saada rahvalt nõusolek liituda kaugemas tulevikus (sõltuvalt eeltöödest nt. 6-7 aasta pärast) Euroopa Liiduga, mille hetkeseisund ei vasta võib-olla enam ammu referendumil läbiviimise aegsele.

On aga võimalik ka lähenemine, mille järgi peaks Euroopa Liiduga liitumisega seonduv põhiseadusreform aset leidma kahes staadiumis. Juba lähemas tulevikus viidaks sisse normid, mis loovad õiguslikud eeldused Eesti Vabariigi liituastumiseks. Need peaksid tagama, et Eesti poolt esitatud liitumisavaldus, läbirääkimised, mis on seotud suveräänsete riigivõimuvolituste piiramisele suunatud liitumislepingu sõlmimisele, ja lõppeks kogu seadusandluse ühtlustamise, institutsioonide ümberkorraldamise jms. protsess, mida tehakse vastava riikliku poliitika elluviimiseks riigieelarve vahendite arvel, on kooskõlas põhiseadusega. Esimeses järgus sisseviidavad sätted kujutaksid endast üldist alust liitumiseks Euroopa Liiduga ning võimalust selleks delegerida teatud riiklikke pädevusi. Võimaliku muudatusettepaneku redaktsioonina võiks kõne alla tulla nt. eelpooltoodud § 1 kavandatud 3. lõige. Samas tuleks riigivõimuvolituste delegerimist, Euroopa õiguse kohaldamist ja valitsuse-parlamendi koostööd puudutavad sätteid vastu võtta siiski vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist, et vastavalt tolleks hetkeks kujunenud Euroopa Liidu õiguskorrale tagada Eesti osalemine selles.

Samas on põhiseaduse kaheetapilisel muutmisel ka oma puudused. Euroopa Liitu puudutavate sätete

tähtsus tingib nende sisseviimise põhiseadusesse rahvahääletuse tulemusena, olgu tegemist liitumisprotsessi eeltöö (tagantjärele) legitimeerimisega või liitumislepingu sõlmimisel tulevikku suunatud riigile kohustuste võtmise ja sõltumatuse piiramisega. Seega kaasneks kaheetapilisel muudatuste läbiviimisel paratamatult kaks põhiseaduse rahvahääletusel muutmist. Eeltöö legitimeerimine eeldaks samuti rahva kinnitust valmisolekust liikuda edasi protsessis, mille lõppastmes on prognoositav rahva suveräänsuse piiramine. Hiljem vajatakse rahva luba liitumislepingut ratifitseerida võimaldavate põhiseadusmuudatuste vastuvõtmisel, mis lähtuvad juba Euroopa Liidu tolle hetke arengutasemest. Samuti ei ole ju praegu selge, millistel tingimustel liitumisleping ikkagi sõlmitakse. Eesti põhiseaduse § 54 lõige 1 sätestab iga Eesti kodaniku kohuse kaitsta Eesti *iseseisvust*. Lähtudes aga vaheteost iseseisvuse ja sõltumatuse vahel ei anna viidatud säte õigust kodanikuallumatuse ja vastupanu osutamiseks juhul, kui riik välispoliitilistel kaalutlustel aktsepteerib teatud sõltumatuse kadu. Kui aga Euroopa Liiduga liitumiseks tehtava eeltöö perspektiiviks on ka riikliku iseseisvuse kadu, siis oleks hoolimata võimalikust parandusettepanekutest kodanikel õigus osutada liitumisprotsessile vastupanu ning astuda välja iseseisvuse kaitseks.

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve Euroopa Liiduga liitumise ning selles osalemise õiguslike väljundite üle

5.1. Põhiseaduslikkuse järelevalve Euroopa Liitu astumise protseduuris

Kuidas otsustab rahvas Euroopa Liitu astumise üle? Põhiseaduse järgi ei saa rahvahääletusele panna välislepingu ratifitseerimise või denonsseerimise küsimusi. Järelikult avaldab rahvas arvamust põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu üle, mille alusel saaks välislepingu ratifitseerimine võimalikuks. Tõenäoline põhiseaduse muutmise skeem on selle toimumine põhiseaduslikkuse järelevalve protseduuri käivitumise tulemusel. See on ka mitmete teiste Euroopa riikide poolt Maastrichti lepingu Euroopa Liitu astumise tee. Sõlmimise käigus tunnistatakse jõustumata liitumisleping põhiseadusega vastuolus olevaks ning peale seda algatavad selleks õigustatud ametiisikud või organid põhiseaduse muutmise.

Milline oleks aga kontroll põhiseaduse muutmise osas? Kas Riigikohus saab rahvahääletusele pandud põhiseaduse muutmise eelnõu üle kontrolli teostada? Kui muudatusettepanek puudutab tähtsaid sisulisi küsimusi ning on vastu võetud rahva poolt, on enam kui küsitav põhiseaduslikuks organiks oleva Riigikohtu kontroll muudatusettepaneku sisu üle, mille on vastu võtnud *pouvoir constituant*. On aga mõeldav Riigikohtu formaalne järelevalve, millele on allutatud vaid otsuse tegemise protseduuriline külg.

Peale põhiseaduse muutmist on võimalik liitumislepingu ratifitseerimine. Siin on aga Riigikohtul võimalik sekkuda veel kord, nüüd juba liitumislepingu vastavuse üle muudetud põhiseadusele.

5.2. Euroopa õiguse üle põhiseaduslikkuse järelevalvest peale Euroopa Liiduga liitumist

Rahvusvaheliste lepingute järelkontroll ei ole Eesti kehtivas põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis võimalik. Seega ei saa tuvastada sõlmitud ja jõustunud liitumislepingu vastavust põhiseadusele. Samas on mõeldav sätestada põhiseaduslikkuse järelevalve nn. tuletatud õiguse aktide ehk Euroopa Liidu organite poolt lepingute alusel tulevikus vastu võetavate ja Eestis kehtivate õigusaktide üle. Põhiseaduslikkuse järelkontrollile ülesehitatud Saksa konstitutsioonikohtupidamises on

Konstitutsioonikohtu järelevalve Euroopa Liidu õigusloome üle võimalik. Ka Eestis oleks selline süsteem vajalik, et tagada Euroopa Liidu õigusloome poolt põhiseaduse aluspõhimõtetest tulenevatest piirangutest kinnipidamine. Tulevikus Eestis kohaldatavad Euroopa Liidu organite õigusaktid peavad seega vastama peale Eesti õiguskorras alusprintsipiidenä tunnistatud tõekestpidamiste ka Eesti põhiseaduse normatiivses osas paiknevaile sätetele (esmajoones muidugi § 1 1. ja 2. lõige, mida keegi põhiseadusest ju kustutanud ei ole ning mis kohustavad toimima viisil, mil Eesti sõltumatuse aste säiluks võimalikult kõrge), ning kolmandaks ka Euroopa Liidu aluslepingute preambulates fikseeritud eesmärkidele ja püüdlustele (mida saab aga kontrollida riigi poolt pöördumisega Euroopa Liidu kohtusse).