

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Kommentaariid Euroopa Liiduga ühinemisega seotud  
uue paragrahvi kohta Eesti põhiseaduses

Prof. Guy Carcassone  
SIGMA

1998

Kõigepealt tuleb kommenteerida seda, et kõnealuse küsimuse käsitlemiseks on valitud väga arukas meetod. Täiesti asjakohane on kasutada ühtainsat paragrahvi, mis on otseselt ja eranditult pühendatud sellele kaunis spetsiifilisele “rahvusvahelisele kehamile”, milleks on Euroopa Liit. Sellest paragrahvist piisab, et lahendada kõik tõusetuda võivad probleemid (mõne erandiga käsitletakse seda edaspidi), see võimaldab vältida põhiseaduse arvukaid pisiparandusi ja annab kõigile asjast huvitatuile selge vastuse normide hierarhia kohta.

Seega tuleb üksnes soovitada, et Eesti võimud jääksid oma valiku juurde – muuta põhiseadust otsustavalt, kuid minimaalselt.

Pealegi ei vaja põhiseaduse uus paragrahv praeguses sõnastuses mingeid erikommentaare. See on sõnastatud täpselt ja hoolikalt viisil, mis võimaldab tõhusalt saavutada selle eesmärgi. Seega võib minu meelest kõnealuse paragrahvi sellisena vastu võtta.

Võib-olla võiks siiski veelgi parandada praegu omaksvõetud lähenemisviisi. Selles vaimus on esitatud järgnevad kommentaarid, mis ei ole mõeldud ühelgi juhul asendada juba koostatud teksti, mis, olgu veelkord rõhutatud, on sellisena täiesti asjakohane; kommentaarid on mõeldud üksnes avama mõningaid teistsuguseid perspektiive ja seega pakkuma täiendavaid ideesid, mis on kooskõlas sellesama esialgse lähenemisviisiga.

Et sellest mingit kasu oleks, peaks see viima konkreetsete ja loogiliste ettepanekuteni, mida vastavad Eesti võimud võivad kas otsustada vastu võtta tervikuna või osaliselt, kui nad leiavad need kasulikud olevat, või siis tagasi lükata. Käsitlemisele tuleb kasutatud meetod (jaos 1), paragrahvi sisu (2), võimalik eelnõu (3) ja formaalne ettepanek (4).

## **1. Kasutatud meetod**

Praeguse eelnõu puuduseks on kindlas ja muutumatus tekstis sisalduv säte, mis enne ühinemist on hüpoteetiline ja pärast ühinemist aegunud.

Lisaks asjaolule, et niivõrd erinevaid sätteid ei ole soovitatav ühendada, teeb see eelnõu tarbetult keerukaks ja võib ühel päeval viia ootamatute raskusteni.

Kõnealune probleem tuleneb ühinemisprotsessi keerukusest, sest põhiseaduse muudatus, mis ei ole vajalik juhul, kui Eesti viimaks otsustab EL-ga mitte ühineda, on vältimatu juhul, kui Eesti otsustab ühineda. Järelikult on vaja valmistuda sellisteks võimalusteks juba enne nende toimumist. Samas aga välistab see kõnealuse paragrahvi sõnastamise nii, nagu oleks ühinemine juba toimunud.

Kõnealuses paragrahvis kasutatud lähenemisviis ei ole siiski ainus võimalus seda probleemi lahendada ning võib-olla oleks eelistatav teistsugune lähenemisviis.

See tooks kaasa kahe eraldi paragrahvi vastuvõtmise. Esimene koostataks vastavalt eeldusele, et Eesti ühineb Euroopa Liiduga, teises aga oleks sätestatud, et esimene paragrahv jõustub ja inkorporeeritakse põhiseadusesse Eesti Euroopa Liiduga ühinemise kuupäeval.

Kui Eesti EL-ga ei ühine, ei muutu see paragrahv kunagi ametlikult tema põhiseaduse osaks ja loomulikult ei jõustu kunagi (välja arvatud võimaluse korral, kui Eesti hiljem uuendab oma kandidaadistaatust, mis jätkaks piisavalt aega otsustada, kas 1998. aastal valitud sõnastus on ikka veel sobiv või tuleb seda muuta).

Üksnes juhul, kui Eesti Euroopa Liiduga ühineb, jõustub põhiseaduse ja EL reeglite kooskõla tagav paragrahv ning see võetakse põhiseadusesse vastavalt varem parlamendis ettenähtule ja hääletatule.

Tehniliselt võib kasutada kaht meetodit.

Esimene ja lihtsaim meetod, mida kasutatakse Prantsusmaal, tugineb põhiseaduse ja konstitutsiooniliste aktide eristamisele: mõlemad võetakse vastu täpselt samade reeglite ja sama menetluse kohaselt ja neil on normide hierarhias sama koht, pealegi tehakse kõik põhiseaduse muudatused konstitutsioonilise akti kujul. Kuid ehkki kõik põhiseaduses sisalduv tuleneb konstitutsioonilistest aktidest, ei ole tõi vastupidine: kõik konstitutsioonilised aktid ei pruugi olla tervikuna põhiseadusesse võetud. Sellise menetlusega on võimalik põhiseadusest välja jätta ülemineku- ja ajutised sätted.

Selle meetodi kasutamisel võiks vastuvõetav konstitutsiooniline akt koosneda kahest paragrahvist, mis oleksid sõnastatud järgmiselt:

*“§ 1. Põhiseadusesse lisatakse järgmine § X:*

*“§ X ...”*

*§ 2. Eelmine § 1 jõustub Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga ametliku ühinemise kuupäeval.*

Teine meetod, mida võiks kasutada esimese meetodi võimatuse korral, põhineks samal lähenemisviisil ja tähendaks nendesamade paragrahvide kasutamist, kuid mõlemad paragrahvid lisatakse põhiseadusesse, teine paragrahv kui ajutine säte paragrahvina 169.

Kumb neist kahest lähenemisviisist ka ei valitaks, mõlemad võimaldavad vormistada vajaliku paragrahvi kindla ja muutumatu sättena, mis lihtsustaks seda tunduvalt.

## **2. Sisu**

a) Kui Eesti Euroopa Liiduga ühineb, teeb ta seda kehtivate EL lepingute alusel. Kuivõrd ühinemine tähendab, et lepingud on aktsepteeritud, ei ole nende nimetamine enam vajalik (*“ning lubada vastu võtta ... 1992”*)

b) Samuti ei on vaja ette näha võimalikku konflikti Ühenduse õiguse ja põhiseaduse preambula vahel (*“tingimusel et ... põhiseaduse preambula”*). Peale selle, et see on niisama hästi kui võimatu ja et on mõttetu tõstatada olematuid probleeme, ei lahendaks praegune eelnõu ühtki tekkida võivat probleemi, küll aga võiks neid kunstlikult tekitada, kasvõi näiteks õhutades võhiklikke ja ebaausaid protsessijaid

väitma, et selline konflikt eksisteerib, püüdmaks seadusest mööda hiilida (olgu Eesti või Euroopa omast) või kasutamaks venitamis- või pärssimistaktikat.

Ja kui ühel päeval peaks juhtuma, ehkki sellist arengut on raske ette kujutada, et Euroopa Liit taganeb demokraatlikest põhimõtetest, millele ta on rajatud, on kindel, et see leiaks tugevaimat vastuseisu (ja mitte üksi Eesti poolt) ning et demokraatia kaitsjatel ei ole vaja otsida abi sellest klauslist.

Võidakse vastu väita, et ehkki kasutu, on kõnealune klausel kõigepealt poliitiline ja on kavandatud hajutama nende kodanike kahtlusi, kellel on kartusi ühinemise suhtes. Vastuseks sellele väitele tuleks rõhutada, et ettenähtud konflikti võimalus, kui see oleks reaalne, oleks ülimalt rahutukstegev väljavaade ning et seda ennetama mõeldud klausel suudaks vaevalt kellegi kahtlusi hajutada.

c) Palju olulisem on küsimus Riigikogu osavõtust Euroopa otsustes, mis hiljem saavad Eestis kohaldatavaks.

Vältida tuleb kahte vastandlikku ohtu. Esimene oht on selles, et Riigikogu on täiesti väljapool Ühenduse menetlusi ning jäetakse järk-järgult ilma olulisest osast oma kohustustest. Kuid teine ja samaväärne oht on selles, et täitevvõim on liiga kitsalt seotud parlamendi varasemate seisukohtadega ning leiab end nõrgalt läbirääkimispositsioonilt paindlikkuse puudumise tõttu, mis aeglustab otsuste tegemist EL liikmelisuse kohta, ilma et sellest tegelikult riigile kasu oleks. Lühidalt: täitevvõimule ei tohiks anda ei *carte blanche*'i ega ka mitte liiga jäika mandaati.

Leidmaks keskteed nende ohtude vahel tuleb eristada informeerimise ja otsustamisel osalemise kaht elementi.

Informeerimise osas näib ettepanud sõnastus ("*võimalikult varakult ja täielikult*") ühtaegu nii ülemäärane kui ka ebapiisav.

Ülemäärane selle poolest, et valitsust ei saa sundida informeerima parlamenti kõigist Euroopa küsimustest ("*kõik Euroopa Liiduga seotud küsimused*") ning Riigikogu peaks looma oma infokanalid, selle asemel et loota täielikult täitevvõimule. Lisaks on kindlaim viis parlamenti neutraliseerimiseks kuhjata ta üle tähtsusjärjekorda seadmata infolaviiniga, kus oluline on läbiseigi teisejärgulisega.

Järelikult oleks targem täpselt määrata, mis laadi informatsiooni peab valitsus parlamendile viivitamata esitama ning keskenduda üksnes informatsioonile, mis on parlamendile oma ülesannete täitmiseks tõepoolest vajalik; kui nõudmised on selliselt piiritletud, täidab valitsus neid paremini ja edastab informatsiooni efektiivsemalt.

Kuid eelnõu sõnastus on ka ebapiisav, sest see jätab valitsusele liiga palju manööverdamisruumi otsustada, millal ta peaks parlamenti informeerima; seega võib valitsus heauskselt leida (ja seda enam, kui ta tegutseb pahauskselt), et informatsiooni andmine Euroopa akti eelnõu kohta on enneaegne, kui see ei ole jõudnud piisavalt edenenud arengujärku, riskerides võimalusega hiljem tõdeda, et akti jõudes kõnealusesse arengujärku on selle muutmine juba peaaegu võimatu.

Seetõttu oleks palju eelistatavam, et pärast Riigikogule esitatava informatsiooni laadi paremat määratlemist sätestataks tähtaeg, mille jooksul selline informatsioon tuleb edastada.

Mis puudutab otsustamisel osalemist, siis eelnõu sõnastus osutab menetlusnormidele, mis tuleb pärast ühinemist kehtestada seadusega. On selge, et kui valitakse eespool paragrahvis 1 osutatud meetod, ei ole sellele võimalusele enam vaja osutada. Teisest

küljest jääb seadusele osutamine täiesti asjakohaseks, kuivõrd põhiseadus ei saa käsitleda kõiki vajalikke üksikasju.

Sellele vaatamata tõmbab kõnealune osutamine tähelepanu probleemile ilma seda lahendamata. See tähendab väitmist, et esineb raskusi, kuid nende lahendused ei ole veel teada – mis on kaugel rahuldavast. Seega on soovitatav, et põhiseadus ise seaks piisavalt selged suunised, et vältida tulevasi ummikuid. Ühelgi juhul aga ei tähenda see vajadust teha põhilisi valikuid ning teha need kohe.

Alati, kui riigi parlament on seotud Euroopa menetlustega, kaasneb sellega kaks aspekti – demokraatlik ja riiklik aspekt. Demokraatlik aspekt tähendab, et saadikuid ei tohiks olulistest küsimustest kõrvale jätta ning nad peaksid saama asja avalikult ja läbipaistvalt arutada, mille tulemusel nad muidugi võivad valitsuse valikud kahtluse alla seada. Riiklik aspekt tähendab seda, et parlamendi võetud seisukoht, mis on kõrgemal erakondlikest lahkarvamustest, peab endastmõistetavalt silmas riigi ja tema esindajate positsiooni tugevdamist läbirääkimistel, mille tulemusel parlament pigem hõlbustab kui raskendab valitsuse ülesannet.

Nagu näha, on need aspektid nii kontradiktoorsed (kuivõrd üks nõrgendab ja teine tugevdab täitevvõimu) kui ka komplementaarsed (kumbagi ei saa täielikult teisele ohverdada).

Eesmärgiks peaks olema tugevdada esimest aspekti, ilma et kahjustataks teist aspekti, võimaluse korral seda isegi tugevdataks.

Prantsusmaal alates 1992. aastast kasutatud süsteem pakub pärast kaheksa-aastast kogemust selle eesmärgi saavutamiseks mõistlikku kompromissi. Selle süsteemi järgi võib parlament võtta vastu resolutsioone talle esitatud Ühenduse õigusaktide eelnõude kohta.

Kõigepealt on parlamendil neid resolutsioone ette valmistades ja arutades võimalus küsimust sügavuti uurida ja korraldada arutelu, milles osalevad kõik poliitilised rühmitused, mis annab neile võimaluse oma seisukohta määratleda ja väljendada. See vastab demokraatia nõuetele.

Teiseks, kuivõrd tegemist on pelgalt resolutsioonidega (s.t tegelikult parlamendi sooviga), ei ole need valitsusele täielikult siduvad ning valitsusel on ikkagi vabad käed otsustada, milliseid kompromisse ta võib EL läbirääkimistel teha. Kuid samas nende resolutsioonide avalikkuse tõttu saab valitsus neid läbirääkimistel kasutada argumendina, tugineda neile oma ettepanekutes ja viidata parlamendi esitatud takistusele kas keeldudes tegemast ülemääraseid järeleandmisi või rõhutades võetavat riski või toodavaid ohvreid ning nõuda seega muus küsimuses õiglast kompensatsiooni.

Kuivõrd Eesti on targasti valinud parlamentaarse süsteemi, riskib valitsus, kes ei võta piisavalt arvesse Riigikogu seisukohta, sellega, et tema pädevus – ja seega ka tema püsimine – seatakse kahtluse alla. Selline võimalus, mida Euroopa küsimustega seoses võidakse õigustatult kasutada, muudab tarbetuks valitsuse tegevusvabaduse liiga range piiramise enne läbirääkimisi.

**d)** Ilmselt on konflikt põhiseaduse ja Ühenduse normide vahel EL kodanike õigustega seotud küsimustes. EL eeldab, et väga paljudel juhtudel tuleb arvestada riigi kodakondsusest kõrgemal olevat Euroopa kodakondsust ning keelab EL kodanike diskrimineerimise, mitte üksnes liikumis- ja asutamisvabaduse valdkonnas, vaid ka kohalikel ja Euroopa valimistel hääletamis- ja kandideerimisõiguse küsimustes.

See konflikt muutub siiski olematuks, kui eespool soovitatud meetod omaks võetakse, arvestades edaspidi punktis e esitatud erandeid. Kui põhiseaduse uus paragrahv jõustub hetkel, kui Eestist saab EL liige, tähendab see kõigi EL lepingutes sisalduvate reeglite omaksvõtmist, sealhulgas ka kodakondsust käsitlevate reeglite. Seega tuleb kehtivaid põhiseaduse norme tõlgendada selles valguses, ilma et nende muutmine oleks vajalik, kuivõrd hilisem põhiseaduse norm (uus paragrahv) on ülimuslik varasema normi suhtes (paragrahvid, mis vastuolus EL lepingutega reserveerivad teatavad õigused üksnes Eesti kodanikele). Ning loomulikult lubatakse kehtivatest normidest taganemist vaid EL lepingutega seatud piirides.

e) Lõpuks põhiküsimusest, mis domineerib kõigi teiste üle ja võtab need kokku – suveräänsusest.

Määratluse järgi tähendab Euroopa Liiduga ühinemine kui just mitte suveräänsuse loovutamist, siis igatahes tõsiasja aktsepteerimist, et teataval määral teostatakse suveräänsust ühiselt koos teiste liikmesriikidega.

Olles sõnastanud põhimõtte, jääb üle määratleda selle ulatus ja tagajärjed.

Ulatuse suhtes on kaks võimalikku lahendust. Esimene lähenemisviis, mida on kasutatud näiteks Saksamaal, tähendab suveräänsuse rahvusvahelistele organisatsioonidele üleandmise sätestamist ühekorraga ja alaliselt. Kui seda on tehtud, võivad uued üleandmised toimuda uute lepingute ratifitseerimisega, ilma et oleks vaja jälle muuta põhiseadust. Teine lahendus, mida kasutatakse Prantsusmaal, tähendab suveräänsuse üleandmise piiramist üksnes nendele, keda on põhiseaduses otsesõnu nimetatud, mille tulemuseks on, et iga tulevase üleandmise korral, kas siis seetõttu, et tegemist on uue valdkonnaga või uute volituste andmisega EL-le valdkonnas, millega ta on juba tegelenud, tuleb enne lepingu ratifitseerimist põhiseadust muuta.

Saksamaa lähenemisviisil on oma eelised. See muudab tarbetuks põhiseaduse igakordse muutmise, kui Euroopa ülesehitus edeneb, samas austades otsustajate eesõigusi, kes võivad alati keelduda lepingule alla kirjutamast või seda ratifitseerimast, kui leping tooks kaasa suveräänsuse soovimatu üleandmise. Tuleb rõhutada, et tegelikkuses on inimesed, kes ratifitseerivad lepinguid ja kes muudavad põhiseadust peaaegu ühed ja needsamad, toimides tavalise seadusandliku menetluse järgi ning vajades muudatuste tegemiseks kõigest kvalifitseeritud enamust.

Seevastu Prantsusmaal on põhiseaduse muutmiseks mitu konkureerivat menetlust. Nendes menetlustes ei mängi osalevad inimesed kõik ühte rolli ning eelkõige ei ole nad süstemaatiliselt ühed ja needsamad (kasvõi juba sellepärast, et on olemas võimalus rahvahääletuse korraldamiseks). Seega, kuivõrd parlamentaarset pädevust lepinguid ratifitseerida ja põhiseaduse muutmise pädevust ei kasuta samad inimesed samadel tingimustel, on tundunud hädavajalik lasta neil jätkuvalt tegutseda eraldi. Seega eeldab iga uus põhiseadusega vastuolus olev EL meede põhiseaduse muutmist, enne kui meedet saab rakendada, ning võimud on otsustanud vähemalt seniajani jätkata sellist tegutsemist, lahendades kõik juhud ühekaupa.

Eesti puhul tundub põhiseaduse muutmise vaevanõudev protseduur kallutavat mugavuse huvides kaalukaasi Saksamaa lähenemisviisi soovitamise suunas. Et aga Eestil puudub igasugune kogemus Euroopa Liidu toimimise kohta ning Eesti ei ole veel saanud mõõta, millist kasu tema osalemine seal võiks tuua, ei oleks sellise tundmatusse hüppamise soovitamine praegusel ajal kahtlemata mitte mõistlik.

Kuitahes soovitav see Eesti Vabariigile ka poleks – teha EL-ga ühineda otsustamise korral kõik muudatused, mida kõnealune ühinemine nõuab –, oleks siiski pehmelt

öeldes enneaegne soovitada, et Eesti peaks tegema üheaegselt kõik põhiseaduse muudatused, mida võidakse nõuda, millised tahes need ka poleks. Kuid tegelikult on Eestil, kui ta pärast aastatepikkust kogemust leiab, et ta soovib vastu võtta lõpliku Euroopaga seotud muudatuse (nagu Prantsusmaa kahtlemata kunagi teeb), selleks piisavalt aega. Kuid praegusel ajahetkel tuleks eelistada üksnes selliste muudatuste tegemist, mida on tingimata vaja.

Tagajärgede puhul tähendab EL-ga ühinemine, et Ühenduse õigus – nii algne kui ka tuletatud – muutub siseriikliku õiguse suhtes ülimuslikuks, olenemata sellest, kas see on varasem või hilisem. Paragrahvi 123 teine lõik juba näeb seda ette, samas kui esimene lõik säilitab põhiseaduse terviklikkuse.

Seega peavad kõik Eesti kohtud kõigis nende lahendatavates asjades eeliskohaldama Ühenduse õigust, ilma et kõnealust teksti oleks vaja muuta, samuti peavad pädevad võimud alkatama vajadusel põhiseaduse muutmise enne selliste tulevaste lepingute ratifitseerimist, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Siiski tuleks võtta tarvitusele ettevaatusabinõu, mis oleks kasulik ja tulevikus lausa mõõdapääsmatu.

See seisneks teatavale organile – milleks oleks kahtlemata Riigikohus – ainupädevuse andmises teha enne lepingu ratifitseerimist põhistatud otsus, kas uus leping on põhiseadusega kooskõlas või mitte. Sellise kontrolli teostamise menetlus ei pea sisalduma põhiseaduses, vaid seda võib täpsustada seadusega. Selline mehhanism takistaks seadusandjal suveräänsuse salajast üleandmist, samas ei jääks mingit kahtlust kohaldatava õiguse suhtes: tegemist on kas juba ratifitseeritud lepinguga, mis on seega juba määratluse järgi põhiseadusega kooskõlas ja seega siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik, või tuleneb see uuest lepingust, ja küsimus põhiseadusega kooskõlast lahendatakse nii või teisiti, kuid alati selgelt, enne kui Eesti lepingule alla kirjutab (s.t kui leping ei ole põhiseadusega kooskõlas, muudetakse põhiseadust või jäetakse leping ratifitseerimata).

f) Ja lõpuks, valiku kinnitamiseks piisab paarist sõnast paragrahvi eelnõus, mis spetsiaalselt osutavad Euroopa Liidule. Ehkki on tõsi, et õiguslikult on EL rahvusvaheline organisatsioon, ei ole ta siiski selline rahvusvaheline organisatsioon, mida oleks lihtne teistega võrrelda – ka mitte kõige kasulikumate või prestiižikamatega –, kuivõrd EL on tema loodava poliitilise ja majandusliku integratsiooni astme tõttu palju enam kui lihtsalt “organisatsioon” ning ta ei ole ka täiesti “rahvusvaheline”, sest ta piirdub üksnes ühe maailmajaoga.

Seega, hoolimata oma sarnasusest rahvusvaheliste organisatsioonidega on Euroopa Liidu ajalooline ainulaadsus selline, et ühinemist ei saa käsitleda vaid ebamääraselt või kaudselt, ning riik peab tegema selge avalduse oma kavatsusest liituda ühise saatusega, mis peitub Euroopa ülesehitamises.

### **3. Eelnõu**

Kõigile esitatud argumentidele tuginedes on nüüd võimalik teha ettepanek eelnõu kohta, mis võtaks arvesse esitatud mitmesuguseid tegureid, jäädes samas truuks vaadeldava paragrahvi üldisele vaimule. Tekst võiks olla järgmine:

*“Eesti Vabariik kuulub Euroopa Liitu, mis on loodud kokkuleppega riikide vahel, kes on otsustanud vabatahtlikult sellega ühineda.*

*Eesti Vabariik on nõus teostama oma suveräänsust ühiselt koos teiste Euroopa Liidu liikmetega, sellistes valdkondades ja vastavalt neile tingimustele ning menetlustele, mis on ette nähtud kehtivate lepingutega.*

*Iga uus leping, mis Euroopa Liidus alla kirjutatakse, esitatakse enne ratifitseerimist Riigikohtule, kes teeb põhistatud otsuse selle põhiseadusele vastavuse kohta. Kui leping leitakse olevat põhiseadusega vastuolus, ei või seda lepingut ratifitseerida enne põhiseaduse muutmist.*

*Valitsus informeerib Riigikogu aktide ettepanekutest, mis võivad olla Eesti seadustega vastuolus, hiljemalt päeval, mil need edastatakse Euroopa organile, kes on pädev need vastu võtma. Riigikogu võib esitada oma seisukoha, võttes vastu resolutsiooni seaduses sätestatud korras.”*

**a)** Esimene lõik rõhutab ideed, mis on paragrahvi eelnõu esimeses lauses, kuid eeldab, et vastu on võetud eespool soovitatud meetod, s.t need sätted jõustuvad alles ühinemise ajal, mitte varem. Nagu ka paragrahvi eelnõus, rõhutab osutamine riikidele ja nendevahelisele kokkuleppele, et nad on tõepoolest EL liikmed.

**b)** Teine lõik sätestab kokkurusutult rea olulisi elemente. Kõigepealt, mingil viisil ei loobuta ega öelda lahti suveräänsusest, vaid seda teostatakse ühiselt. Teiseks, iseendast suveräänse aktiga nõustub Eesti Vabariik olema seotud kõigi nii algsete kui ka tuletatud Euroopa normidega, mida ta on EL-ga ühinedes aktsepteerinud. Praegust paragrahvi 123 arvestades ei ole vaja midagi lisada (mis lahendab eelkõige kodakondsuse, vääringu jm küsimused). Kolmandaks, Eesti Vabariik nõustub selgelt olema seotud Ühenduse õigusega neis valdkondades ja vastavalt nendele tingimustele ning menetlustele, mis kehtivad tema ühinemise kuupäeval. Vältimatult järgneb, et siduv ei ole miski, mida ei olnud ühinemise ajal eelnevalt ette nähtud või mis on kehtivate lepingutega vastuolus. Samuti tähendab see, et Eesti nõustub vaid selliste tingimustega ja seega jätab endale õiguse keelduda mis tahes tulevases lepingust.

Ja veel – ettepanud sõnastus teeb väga selgeks, et lepingute alusel teostab Eesti oma suveräänsust koos partneritega ühiselt. Selgelt tähendab see poliitika “elluviimist”, mis põhiseaduse § 87 punkti 1 kohaselt on valitsuse ülesanne, ning presidendil on põhiseaduse § 78 punkti 1 kohaselt vaid esindusfunktsioon.

**c)** Võttes arvesse kahe eelmise lõigu sõnastust ei saa määratluse järgi põhiseaduse ja lepingutele tugineva algse või tuletatud Ühenduse õiguse vahel olla vastuolu. Seega võib küsimus vastuolust põhiseadusega tekkida vaid võimalike tulevaste lepingute allakirjutamisel – olgu need olemasolevate lepingute muutmiseks või uute sõlmimiseks. Kolmas lõik sätestab, et igasugune vastuolu tuleb kindlaks teha enne ratifitseerimist.

Riigikohus tundub olevat organ, kes on loomuldasa pädev seda küsimust otsustama. Parim lahendus oleks suunata küsimused talle automaatselt, kuivõrd valikulisel suunamisel võivad olla soovimatud tagajärjed. Ühest küljest võimaldaks see vältida läbivaatamist juhtudel, kui see oleks vajalik, kui need, kellel on suunamisvolitused, otsustavad seda mitte teha. Teisest küljest võib mittekohustuslik Riigikohtusse suunamine õhutada viimast langetama otsust, et leping on põhiseadusega vastuolus, seda ka juhul, kui see ilmselt nii ei ole. Seega, arvestades kõnealuse menetluse tõenäoliselt harva esinemist, suurendaks suunamise süstemaatilisus selgust ja objektiivsust ning väldiks küsimuse politiseerimist.

Kui Riigikohus otsustab, et leping vastab põhiseadusele, võib lepingu tavalises korras ratifitseerida. Kui Riigikohus otsustab, et leping on põhiseadusega vastuolus, tuleb



põhiseadust vastavalt muuta, enne kui lepingu saab ratifitseerida. Alles pärast ratifitseerimist – kas siis põhiseaduse eelneva muutmise või ilma – kuulub kõnealune tekst kategooriasse “kehtivad lepingud”, vastavalt eelmises lõigus määratletule. Kummalgi juhul ei või mingi muu tekst olla kunagi põhiseaduse suhtes ülimuslik, ja seega jääb püsima põhiseaduse absoluutne primaarsus.

Ning lõpuks – on selge, et iga uus suveräänsuse üleandmine oleks sellistel tingimustel põhiseadusega vastuolus, mis tagab selle, et Eesti Vabariik ei ole kunagi seotud rohkem kui üksnes kohustustega, millele ta on eelnevalt andnud otsesõnalise nõusoleku.

**d)** Neljas lõik seab kõigepealt raamistiku ja seejärel määratleb küsimused, mille kohta peab valitsus Riigikogule informatsiooni andma. Ajalised raamid on seatud lõpptähtpäevana, mis tähendab, et valitsus võib anda informatsiooni varem, kuid ta on kohustatud parlamenti informeerima hiljemalt ajal, kui eelnõu edastatakse Euroopa organile, kes on pädev selle vastu võtma. Mis puutub informatsiooni sisusse, siis mitte kõik Euroopa otsused ei nõua ühesugust parlamendi tähelepanu, kuivõrd osa otsuseid võib lihtsalt kehtestada olemasolevate reeglite rakendamise tingimusi või muuta juba kehtivaid Ühenduse õigusakte või täita õiguse lünki.

Seetõttu on tehtud ettepanek piirduda Riigikogule kohustusliku infomatsiooni esitamisega üksnes juhtudel, kui Euroopa norm võib olla mingil viisil vastuolus Eesti seadusega. Sellisel juhul, mida väga sageli ette tuleb, on normaalne, et parlament oleks informeeritud sellest faktist, et ta vähemalt osaliselt kaotab oma pädevust vabalt muuta või rakendada kehtivaid seadusi. Seetõttu tuleks talle anda võimalus teatavaks teha oma seisukoht valitsusele ja valitsuse kaudu ka Euroopa organitele.

Järgmiseks tehakse ettepanek, et parlamendi seisukoht oleks resolutsiooni kujul – s.t oleks motiveeritud tekst, avalikult arutatud ja demokraatlikult hääletatud. Aeg-ajalt võib resolutsioon valitsust häirida, kuid see on üsna loomulik, kui valitsus on asunud seisukohale, mida Riigikogu heaks ei kiida. Enamasti siiski aitavad need resolutsioonid panna valitsusel Ühenduse organeid arvestama Eesti seisukohaga.

Igatahes ei ole resolutsioonid õiguslikult siduvad, ja ei ole küsimustki selles, et nad peaksid olema, mis vaevalt oleks kokkusobitav tugeva läbirääkimispositsiooniga. Siiski on neil võimsad poliitilised tagajärjed, nagu on juba näha hiljutiste liikmete Austria, Rootsi ja Soome näitel. Lõpuks, äärmuslikul juhul võib parlament alati korraldada umbusaldushääletuse vastavalt §-le 97, kui valitsus ei võta arvesse saadikute soove.

Resolutsiooni vastuvõtmiskorra üksikasjad võib määratleda seaduses, kuna seda ei saa tervikuna võtta põhiseadusesse. Praeguste EL liikmete kasutatavad eri süsteemid pakuvad palju lahendusi, mis võivad vajadusel olla kasulikuks inspiratsiooniallikaks.

#### **4. Vorm**

Mitu eri lahendust on võimalikud selle kohta, kuhu kõnealused sätted lisada ja mis vormis nad peaksid olema.

Ideaalne oleks lisada põhiseadusesse uus spetsiaalselt Euroopa Liidule pühendatud peatükk, kui seda ei peeta liiga suureks muudatuseks. Selle loogiline koht oleks praeguse VIII peatüki järel, kuivõrd Euroopa ülesehitus on olemuslikult ühenduspunktiks riikliku ja rahvusvahelise poliitika vahel, kuulumata päriselt kummassegi.

Mis puutub vormi, siis ettepannud neli sätet võivad moodustada ühe paragrahvi. Loogilisem oleks siiski, et sissejuhatav paragrahv koosneks kahest esimesest sättest, mis on määratlevad, ja järgmine artikkel (või isegi kaks) sisaldaks järgmisi sätteid, mis valmistuvad tulevikuks. Igal sellisel lahendusel (üks, kaks või kolm või isegi neli paragrahvi) on oma eelised, ning otsustamisel tuleb juhinduda sellest, mis on kõige otstarbekam, eelkõige poliitilisest seisukohast – millises küsimuses ma pole pädev otsustama.

Eelöeldu võib esitada kokkuvõtlikult soovitusena põhiseaduse muudatuse eelnõu kohta.

## Põhiseaduse muutmise seadus

**§ 1.** Põhiseadusesse lisatakse uus IX peatükk pealkirjaga “Euroopa Liit”, mis koosneb järgmisest kolmest paragrahvist:

*“§ 120. Eesti Vabariik kuulub Euroopa Liitu, mis on loodud kokkuleppega riikide vahel, kes on otsustanud vabatahtlikult sellega ühineda.*

*Eesti Vabariik on nõus teostama oma suveräänsust ühiselt koos teiste Euroopa Liidu liikmetega, sellistes valdkondades ja vastavalt neile tingimustele ning menetlustele, mis on ette nähtud kehtivate lepingutega.*

*§ 121. Iga uus leping, mis Euroopa Liidus alla kirjutatakse, esitatakse enne ratifitseerimist Riigikohtule, kes teeb põhistatud otsuse selle põhiseadusele vastavuse kohta. Kui leping leitakse olevat põhiseadusega vastuolus, ei või seda lepingut ratifitseerida enne põhiseaduse muutmist.*

*§ 122. Valitsus informeerib Riigikogu aktide ettepanekutest, mis võivad olla Eesti seadustega vastuolus, hiljemalt päeval, mil nad edastatakse Euroopa organile, kes on pädev need vastu võtma. Riigikogu võib esitada oma seisukoha, võttes vastu resolutsiooni seaduses sätestatud korras.”*

**§ 2.** (1) Põhiseaduse IX–XV peatükk muudetakse X–XVI peatükiks.

(2) Põhiseaduse paragrahvid 120–168 muudetakse paragrahvideks 123–171.

(3) Kogu põhiseaduse tekstis asendatakse kõik viited IX–XV peatükile ja §-dele 120–168 vastavalt viidetega X–XVI peatükile ja §-dele 123–171.

**§ 3.** Eelmiste paragrahvide 1 ja 2 sätted jõustuvad kuupäeval, mil Eesti Vabariik ametlikult ühineb Euroopa Liiduga.