

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Euroopa liidu liikmelisus ja Eesti põhiseadus

Dr. Matti Niemivuo
VENEETSIA KOMISJON

1997

1. Sissejuhatus

Miks põhiseadus?

Põhiseadus on kõige tähtsam seadusandlik instrument igas riigis, peegeldades selle keskseid väärtusi, eriti aga selle õiguskultuuri. Põhiseadus on samuti konkreetse riigi ajaloo tulemus.

Euroopa demokraatias kasutatakse põhiseaduse sätteid riigi sõltumatuse, peamiste poliitiliste ja üksikisikute õigusliku staatuse aluste säilitamiseks. Enamik põhiseadusi sisaldab sätteid vähemalt järgneva kohta:

- (a) seaduste ja valitsemissüsteemi demokraatlikud põhialused;
- (b) üksikisikute põhiõigused ja nende seaduslike õiguste muud alused;
- (c) kõrgemate valitsemisorganite määramine, nende pädevus ja kohustused;
- (d) eelmises punktis mainitud organite vastastikune koostöö ja omavahelised suhted;
- (e) seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu tasakaal ning võimude lahusus;
- (f) pädevus välissuhtlemises ja suhted teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- (g) õigusnormide vastuvõtmine, nende hierarhia ja nende püsivus;
- (h) kõrgemate valitsemisorganite poliitilise ja õigusliku vastutuse teostamine; ja
- (i) põhiseaduse muutmise kord.

Põhiseadus peaks olema ka õiguslikult siduv instrument. Kooskolas sellega ei saa põhiseadus kajastada avaldusi, millised on rohkem tahte avaldamise iseloomuga. Teisest küljest, põhiseadus peab vastama poliitilisele tegelikkusele. Täpsemalt, kõik see, mis puudutab avaliku võimu teostamist, peab tulenema põhiseadusest isegi siis, kui seda ei ole võimalus üksikasjalikult sätestada. See on üks aspekt *põhiseaduse täielikkuse printsiibist*. Põhiseadus peab hõlmama kõiki vajalikke mehhanisme avaliku võimu teostamiseks ja muid poliitilist süsteemi puudutavaid põhilahendusi.

Tulenevalt põhiseaduse täielikkuse printsiibist, on uueks ja tõsiseks probleemiks supranatsioonaalsete otsuste tegemise intensiivistamine ning seda mitte ainult arengu või Eurointegratsiooni pärast. Seda probleemi aga ei saa vaadelda enamana, kui suhet põhiseaduse ja rahvusvahelise normistiku vahel. Sellisel juhul tuleks põhiseadust kirjeldada kui rahvuslikku instrumenti, mis sätestab rahvusliku otsustamise põhiprintsiibid. Selle tulemusena saab öelda, et põhiseadus hakkab sisaldama sätteid eelkõige mehhanismide kohta rahvuslikuks kaasamiseks otsustamisprotsessi Euroopa Liidus. See on nii sellepärast, et peamiselt on need küsimused, mis kuuluvad liikmesriikide kompetentsi, kuna väiksem on vajadus põhiseaduse sätete järele juhtudel, kus rahvusliku diskretsiooni vahekasu on piiratum.

Kuidas siis väljendub Euroopa Liidu liikmelisus liikmesriikide põhiseadustes? Alljärgnev on lühike arutelu asjassepuutuvate normide arendamisest.

Euroopa Liidu liikmelisus ja põhiseadused

Liitumine Euroopa Liiduga tuleneb muutustest paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides. Enamikel juhtudel on muutused aset leidnud ühinemise ajal, viimased näited oleksid Austria, Rootsi ja Soome 1995 aasta alguses. Põhiseaduslike muudatusi on samuti nõutud, kui ühinemise vormid on juba läbitud areng. Muide, Euroopa Liidu Kokkuleppe vastuvõtmine viis muudatustele Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Portugali ja Hispaania põhiseadustes.

Euroopa Liiduga ühinemiseks on kõige laiendavamad sätted Austria ja Prantsusmaa põhiseadustes, millised mõlemad sisaldavad Euroopale pühendatud peatükki. Samuti Saksamaa põhiseadus sisaldab üsna üksikasjalikke sätteid Euroopa Liiduga ühinemise kohta. Kontrastiks sellele, aga ei maini mõnede liikmesriikide põhiseadused Euroopa ühenduste või Euroopa Liidu kohta midagi seda isegi siis kui nende sätted on otseselt Euroopa suunitlusega. Viimase tüübi näideteks võiksid olla Taani, Kreeka, Itaalia, Luksemburgi ja Hispaania põhiseadused. Lisaks, mõned liikmesriigid - Prantsusmaa, Saksamaa ja Portugal - on omaks võtnud põhiseadusliku sätte Euroopa koostöös osalemise kohta. Need sätted toovad ära teatud materiaalsed tingimused selliseks koostööks. Soome uue põhiseaduse (1997) eelnõu sisaldab sarnast, kuid laiemat sätet rahvusvahelises koostöös osalemise kohta.

Enamike Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes on üldsäte pädevuse ülekandmise kohta rahvusvahelistele institutsioonidele; see on tavaliselt ka sellise pädevuse ülekandmine, milline on oluline osa Euroopa Liidu liikmeks olemisel. Ainult Prantsusmaa, Saksamaa, Portugali ja Rootsi põhiseadused sisaldavad sätteid pädevuse ülekandmise kohta just nimelt Euroopa Liidu institutsioonidele.

Teatud arv liikmesriikide põhiseadusi sisaldavad sätteid küsimuste kohta, mis tulenevad rahvuslikust otsustamisest Euroopa Liidu toimetustes. Muide, Austria, Belgia, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa ja Portugali põhiseadused sisaldavad sätteid rahvusliku parlamendi liitumise kohta Euroopa Liidu toimetustega ja tema rolli ja osaluse kohta asjassepuutuva ettevalmistustöös ja otsustamise protsessis.

Lisaks, Euroopa koostööle, pädevuse ülekandmisele ning Euroopa korralduste rahvuslikule otsustamisele ja ettevalmistamisele, sisaldavad liikmesriikide põhiseadused mitmesuguseid muid Euroopa suunitlusega sätteid. Need puudutavad nt. Liidu liikmete õigust hääletada ja kandideerida riigiametitesse, Euroopa valimisi ja MEP-de staatust.

Tuleb silmas pidada

Eesti põhiseadus ulatub kusagil viie aasta taha. Selline lühike ajaskaala tähendab seda, et igasugust muudatust tuleb ettevaatlikkusega kaaluda. Loomulikult polnud Euroopa Liiduga ühinemine kõne all põhiseaduse loomisel. Järelikult, ei võetud seda käesolevas põhiseaduses üldse arvesse.

Vajadus Eesti põhiseadust muuta tuleb hoolikalt läbi kaaluda ja vaielda vähemalt järgmistes küsimustes:

- Kas võimalik Euroopa Liiduga ühinemine võib nõuda, et esimest peatükki, üldsätteid, tuleb muuta?
- Millised on lõplikud muudatused Eesti põhiseaduses, mida nõuab Euroopa Liidu seadusandlus?
- Kuidas tuleb korraldada Eesti kõrgemate valitsemisorganite staatuse küsimus seoses Euroopa Liidu korraldusega?
- Kas EMU ja ECU nõuavad muudatusi põhiseaduses? Järgnevalt tuleb need küsimused läbi arutada ükshaaval.

2. Vajadus muuta Eesti põhiseaduse esimest peatükki

Eesti põhiseaduse esimene peatükk - sarnaselt suure hulga teiste põhiseadustega - sisaldab kõige põhimisi sätteid (oma)riikluse ja riigikorralduse kohta. See on samuti võimas rahvuslik sümbol. Muude küsimuste hulgas, sisaldab see peatükk ka sätteid valitsemisvormi, Eesti sõltumatuse ja kõrgemate valitsemisorganite võimude lahususe kohta. Nendel sätetel on

eriline staatus isegi põhiseaduses; neid ei saa muuta muul viisil, kui ainult läbi rahvahääletuse (vt. põhiseaduse § 162).

Jättes esimese peatüki erilise staatuse kõrvale, on vajalik väärtustada võimalikke Euroopa Liiduga ühinemise mõjusid Eesti riigi suveräänsusele. Otsustav säte on §1 : "Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgema võimu kandja on rahvas . Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu." Riigi sõltumatus, nagu mina aru saan, tähendab eelnevas sättes eelkõige sisemist sõltumatus, s.o. võim otsustada kõikide avaliku võimu esindajate pädevuse ja muude täidesaatvate võimude pädevuse üle Eestis. Selline kontseptsioon hõlmab ka võimu otsustada õigussüsteemi toimimise, valitsusorganite töötamise ja muu avaliku võimu vormide teostamise üle riigi territooriumil. Teine oluline aspekt, välimine sõltumatus, tähendab Riigi vabadust ise määrata suhteid teiste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Euroopa Liiduga liitumisel võib viia hulgaliste vastuoludeni sõltumatusega, nagu see on sätestatud Eesti põhiseaduses. Eestiga sõlmitud Euroopa Liidu Lepingud ja Lõppakt ning Uhinemise Seadus, võib kahtluseta üle kanda märkimisväärse osa avalikku võimu, mida hetkel teostatakse rahvuslikult - nagu seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim - Euroopa Liidu institutsioonidele. Kõige olulisem Eesti sõltumatuse piiramine võiks olla kindla osa seadusandlikust võimust ülekandmine Euroopa Liidu ainupädevusse, seda isegi siis, kui Euroopa Liidu paralleelne seadusandlik võim võiks endast kujutada sissetungimist, kuigi vähemtõsis. Lepingud toovad sisse erandi ka rahvuslikus otsustamise protsessis, nagu ka suhetesse teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, tutvustades Euroopa Liidu lepinguvälist võimu.

Isegi Euroopa Liiduga liitumine oleks oluline sekkumine Eesti sõltumatusele, ei peeta mitte sugugi silmas seda, et laiendav rahvusvaheline suhtlemine juba uuemast ajast tähendab, et riik ei eksisteeri vaakumis, ilma kontrollita oma sõltumatuse üle. Asja teine külg on see, et ainult läbi rahvusvahelise koostöö võib Eesti avaldama mõju selliste kitsenduste materiaalsele sisule. Vaadates asja sellise nurga alt, Eesti liitumine Euroopa Liiduga võib tähendada, et Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriik, ühendab osa oma sõltumatusest rea teiste sõltumatute riikidega eesmärgiga arendada Euroopa koostööd.

See tõlgendamine soovitab, et esimese peatüki esimest paragrahvi pole vaja muuta või tõepoolest, peatüki teised paragrahvid, rakendada kitsendusi Eesti sõltumatusele liitumise taotlemisel. Euroopa Liidu liikmelisus ei tähenda muutust Eesti kui iseseisva ja sõltumatu riigi staatuses.

Kas peaks siis põhiseaduse esimene peatükk sisaldama üldsätet Euroopa Liidu kohta selle tähtsuse pärast Eestile? Selle kohta ei oska ühest ja selget vastust anda. See võiks sisaldada, kuigi, tuleb meeles pidada, et konkreetne juhtum puudutab rahvuslikku põhiseadust ja et Euroopa Liit on üksnes üks paljudest rahvusvahelistest organisatsioonidest, nt. NATO, URO ja Euroopa Nõukogu. Samuti ei suuda me kohe ette näha Euroopa Liidu arengut kaugemas perspektiivis. Pealegi pole mingeid õiguslikke põhjuseid Euroopa Liidu sätte liitmiseks rahvusliku põhiseaduse aluspõhimotetega. Kooskõlas sellega, võib näida, et viide Euroopa Liidule on vajalik sisestada Eesti põhiseaduse esimesse peatükki.

Kui pidades silmas põhiseaduse taas läbivaatamist, on üks võimalus põhiseaduse esimese peatüki muutmiseks, see oleks säte Euroopa, või üldisemalt, rahvusvahelises koostöös osalemise kohta. Muide, hiljutine Soome uue põhiseaduse projekt 1997 aastast sisaldab seda sätet: "Soome osaleb rahvusvahelises koostöös rahu, inimõiguste ja sotsiaalse arengu kindlustamiseks." Isegi kui selliste sätete sõnastus on piisavalt üldine, jääb siiski võimalus

nende kasutamiseks tõlgendusvahenditena, kui me arutame, kas mingi rahvusvaheline kohustus on vastuolus põhiseaduse sõltumatuse sätetega. Antud juhul võib ohutult oletada, et need rahvusvahelised kohustused, mida saab iseloomustada kui "tavalisi" tänapäeva rahvusvahelise koostöö tähenduses, ei ole nagu selline, sellisel kujul vastuolus põhiseadusega.

Õiguslikult ei ole sellist rahvusvahelist koostööd puuduvat sätet Eesti põhiseadusesse vaja sisse viia. See võiks olla kui kasulik tasakaalustav meede uues situatsioonis, millises mõned avalikud otsused tegevad institutsioonid kantakse rahvuslikest organitest üle Euroopa Liidu institutsiooniks.

3. Euroopa Liidu seadusandlus

Eesti põhiseaduse hetkesõnastus, ja eriti § 59, sätestab selgelt, et seadusandlik võim lasub Riigikogul. Nagu on juba mainitud ülalpool, tähendab Euroopa Liidu liikmelisus laiendavat seadusandliku võimu ülekandmist Euroopa Liidule, seda eriti põllumajandus ja kaubanduspoliitika valdkondades. Seoses sellega tuleb hoolikalt kaaluda, kuidas peegeldada seda reaalsust põhiseaduses.

Selle probleemi lahendamiseks on vähemalt kolm teed:

- (1) otsene põhiseaduse säte seadusandliku võimu Euroopa Liidule ülekandmise kohta;
- (2) rohkem üldine põhiseaduse säte seadusandliku võimu ülekandmise kohta mõnele rahvusvahelisele organisatsioonile;
- (3) mitte mingisugust põhiseaduse lisasätet;

Viimane lahendus oleks väga hästi rakendatav, kui säte, mis puudutab Eesti osalemist rahvusvahelises koostöös, viia sisse põhiseaduse esimesse peatükki.

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus on küsimus, mis tuleb tõstatada, kui arutletakse Eesti põhiseaduse muutmise üle. Selle üle on arutletud ka Euroopa Kohtus, et Euroopa Liidu õiguse sätted on ülimuslikud rahvuslike Euroopa Liidu õigusega konfliktsete sätete üle. Otsene sellekohane säte selles suhtes ei näi minu arvates vajalikuna. Loomulikult sisaldab juba põhiseaduse § 123 osalist lahendust sellele probleemile: "Kui Eesti seadused on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepinguid."

Eraldi küsimus on ka Euroopa Liidu normide avaldamine. Eesti põhiseaduse § 3 sisaldab asjakohast sätet: "Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused." Käesoleval hetkel kohaldatakse seda sätet ainult kohalikule seadusandlusele. Ametlikuks õigusnorme puudutavaks väljaandeks on Euroopa Ühenduse Teataja, milles õigusaktid jõustuvad selles näidatud kuupäeval või, kui kuupäeva pole näidatud, siis avaldamisele järgneva 20 päeva pärast. Euroopa Liidu seadusandlus avaldatakse kõigi liikmesriikide keeltes (v.a. iiri gaeli keel). Kui Eesti saab liikmeks, tehakse seda ka eesti keeles. Rahvuslikud seadusesätted eurodirektiivide kohaldamise kohta avaldatakse nagu kogu muu rahvuslik seadusandlus. See võib aga tähendada seda, et Euroopa Liidu õigusnormide avaldamine ei too kaasa Eesti põhiseaduse muutmist.

4. Kõrgemate valitsemisorganite staatus Euroopa Liidu toimingutes

Eesti võimalik liikmelisus Euroopa Liidus võib tekitada probleeme seoses kõrgemate valitsemisorganite kohustuste ja võimuga, nt. Riigikogu, President, Vabariigi Valitsus. Üks tähtsamaid küsimusi on sellise süsteemi loomine, milles Riigikogu saab osaleda Euroopa Liidu orientatsiooniga seotud küsimuste ettevalmistamisel. Mitmed liikmesriigid on valinud erinevad meetodid sõltuvalt põhiseaduslikest ja poliitilistest traditsioonidest. Üldise

märkusena tuleb öelda seda, et parlamentide võime osaleda ja nende mõju erineb liikmesriigiti päris palju. Soome lahendus - suures osas baseerub Taani mudelile - annab Soome parlamendile päris suure võimaluse Euroopa Liidu toimingutes kaasaráäkimiseks. *Lisa I* on artikkel Soome süsteemi seadusandliku baasi ja selle toimimise kohta praktikas (*Sellega on võimalus Sekretariaadi kaudu soovi korral tutvuda*).

Soome mudel on tegelikkuses üks paljude lahenduste seast. Oluline on see, et Eesti põhiseadus peaks sisaldama vähemalt põhisätteid Riigikogu osalemise kohta Euroopa Liidu toimingute ettevalmistamises.

Lisaks, Eesti põhiseaduse põhjalik uuesti läbivaatamine peaks sisaldama otsust selle kohta, *kuidas Euroopa Liidu toimingute rahvuslik ettevalmistamine on korraldatud ja kõiki Euroopa Liidu institutsioone, kus otsustamine tugineb rahvuslikel seisukohtadel ja kus rahvuslik ettevalmistamine on vajalik enne otsuste tegemist. Seega oleks selline süsteem kasutatav vähemalt seoses otsustamisega Euroopa Nõukogus. Selles suhtes võib olla oluline roll Eesti Vabariigi Valitsusel.*

Sellises kontekstis, on oluline määrata võimude jaotus Presidendi ja Vabariigi Valitsuse vahel Euroopa Liidu toimingutes. Otsustav säte on siinjuures Eesti põhiseaduse § 78 p 1: "(Vabariigi President) esindab vabariiki rahvusvahelises suhtlemises." Kas see tähendab, et see, kes esindab Eestit Euroopa Nõukogus, on President? Igal juhul on oluline korralda tõsine arutelu antud küsimuse ja formuleerida asjakohased sätted selgelt ja mitte kahemõtteliselt.

5. Käibelolev raha ja keskpank

Eesti põhiseadus sisaldab sätteid eesti krooni ja Eesti Panga kohta. Põhiseaduse keskpanga puudutav § 112 ei kujuta endast probleemi isegi siis kui keskpanga staatus võib Euroopa Liiduga ühinemisel muutuda.

Suurem vajadus kaalutlusteks on seoses põhiseaduse §-ga 111 eesti raha kohta. See säte võib minna vastuollu Euroopa Liidu õigusega hiljemalt 1 juuli 2002, s.o. kuupäeval, millal kõigi nende riikide, kes kuuluvad Euroopa Raha Liitu, raha kaotab õigusliku katte. Ühtne raha, ECU, on ette nähtud Euroopa Liidu lepingus ja Nõukogu määruses ("ECU" määruses). Need aktid sisaldavad piisavalt laiendavaid sätteid käibeloleva raha küsimuses. Euroopa Raha Liidu kolmandas järgus, peavad vahetuskursse puudutavad küsimused otsustama Euroopa Liidu institutsioonid ning ainus asi, mis jääb rahvuslikule seadusandlusele, on küsimus, mis ei ole reguleeritud põhiseaduses. Seega võib näida, et kohaliku raha sätet pole põhiseaduses vajagi, kui Eesti saab Euroopa Liidu liikmeks. Samuti näitab rahvusvaheline võrdlus seda, et kohalikku raha puudutavad sätted kuuluvad harva rahvuslike põhiseaduste põhituuma moodustavate sätete hulka.

6. Kokkuvõtteks

On vajalik määratleda Euroopa Liidu liikmelisuse mõjud Eesti põhiseadusele ja tuleb rakendada vajalikke seadusandlikke meetmeid aegsasti enne tegelikku ühinemist. Kõik küsimused tuleb hoolikalt läbi arutada, kui ei ole loodud või ei ole ühtset rahvusvahelist mudelit kaalumaks Euroopa Liidu liikmelisuse arvestamist rahvuslikus põhiseaduses. Ühest küljest on väga oluline, et avaliku võimu teostamise põhiprintsiibid on sätestatud põhiseaduses. Teisest küljest jälle ei ole aga soovitatav, et põhiseadus sisaldaks sätteid, seda vähemalt mitte suures ulatuses, juhtumite kohta, millised tegelikkuses on väljas Eesti valitsusorganite kontrolli alt. Et säilitada Eesti põhiseaduse rahvuslikkuse tunnused, oleks mõistlik teha nii vähe muudatusi kui võimalik.

On selge, et vajadust põhiseaduse taas läbivaatamiseks ja muutmiseks tuleb vaadelda vähemalt seoses alljärgnevaga:

- rahvusvahelises koostöös osalemist puudutava üldsätte vajadus;
- Euroopa Liidu seadusandlust puudutavad küsimused;
- kuidas realiseerida võimalus Riigikogu osalemiseks ja tema mõjukuse suurendamiseks Euroopa Liidu toimingutes ning võimude lahusus Eesti kõrgemate valitsusorganite vahel seoses Euroopa Liiduga.;
- sätted eesti krooni kohta

Lõpetuseks, tuleb rõhutada, et põhiseaduse püsivust tuleb kuulutada kui muu seadusandluse oma. Põhiseadus on oluline aspekt Eesti rahvusluses ja seda võiks muuta ainult sellistel asjaoludel, millised on möödapääsmatud ja mida saab iseloomustada kui ajaloolist tähtsust omavaid. Pole kahtlustki, et lõplik ühinemine Euroopa Liiduga on Eesti jaoks ajaloolise tähendusega; järgnev põhiseaduslik muutus ja sellest tulenev parlamentaarne ja avalik debatt, samuti ka ette aimatud rahvahääletus - need kõik rõhutavad seda tähenduslikkust.