

Euroopa põhiseaduse leping: kas põhiseadus või välisleping?

1. Sissejuhatus

Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsessi algusega seoses on liikmesriikides tekkinud arutelu Euroopa Liidu uue põhidokumendi olemuse ja tähenduse üle. Käesolev artikkel, mis põhineb autori samateemalistel ingliskeelsetel publikatsioonidel¹, vaatlleb seda küsimusteringi Eesti põhiseaduse vaatepunktist. Artikkel püüab leida vastuse küsimustele, kas Euroopa põhiseaduse lepingu puhul on tegu põhiseaduse või välislepinguga, millised on olulisemad uuendused praegu kehtivate lepingutega võrreldes, kuidas toimub ratifitseerimine teistes liikmesriikides ning milline on uue dokumendi tähendus Eesti Vabariigi põhiseadusele.

Kui põhiseaduse lepingut on sageli käsitletud eraldiseisva dokumendina, siis käesolevas artiklis analüüsitakse seda eurointegratsiooni laiemas kontekstis. Nii näiteks võetakse uuenduste tähtsuse hindamisel lähtepunktiks kriteeriumid, mille Saksa konstitutsioonikohus seadis 1993. aastal kuulsas Maastriichi kohtuotsuses² liikmesriikide suveräänsuse säilitamise kohta. Neile kriteeriumidele on laialt toetutud teistes liikmesriikides, sh Taani ülemkohtu Maastriichi otsuses³ ning ka Eesti põhiseaduse ekspertii komisjoni 1998. aasta aruandes Euroopa Liiduga liitumise põhiseaduslike mõjude kohta.⁴ Jõudnud järeldusele, et Euroopa põhiseaduse leping sisaldab uuendusi, mis seatud piirangutest kaugemale ulatuvad, rõhutab artikkel vajadust suveräänsuse kontseptsioon ümber hinnata ning ühineb nende autoritega, kes peavad võimalikuks põhiseaduse eksisteerimist väljaspool riiki. Samuti kerkib küsimus kahe põhiseaduse koeksisteerimisest ühes õigusruumis, mis rõhutab vajadust Euroopa Liidu põhiseaduslike mõjude selgemaks formuleerimiseks Eesti põhiseaduses.

2. Kas põhiseadus või välisleping?

2.1. Põhiseaduse leping eurointegratsiooni laiemas kontekstis

Euroopa põhiseaduse leping kiideti heaks 18. juunil 2004 Euroopa Liidu Ülemkogu tippkohtumisel Brüsselis ning allkirjastati liikmesriikide poolt 29. oktoobril 2004 Roomas.⁵ Uue põhidokumendi töötas välja Euroopa Tulevikukonvent, kes esitas selle valitsustevahelisele konverentsile aasta varem, 18. juulil 2003 Rooma tippkohtumisel. Järgnevalt ootab lepet ratifitseerimine kõigi liikmesriikide poolt kooskõlas siseriiklike ratifitseerimisprotseduuridega. Laekeni deklaratsiooni kohaselt on uue põhidokumendi väljatöötamise põhieesmärk muuta Euroopa Liit „demokraatlikumaks, läbipaistvamaks ja efektiivsemaks“.⁶

¹ A. Albi, P. van Elsuwege. EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: An Assessment of a 'European Constitutional Order'. – European Law Review 2004/6, lk 741–765; A. Albi. EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, ilmub 2005, 10. ptk.

² *Brunner*, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 57–108.

³ *Carlsen v. Rasmussen*, 06.04.1998, [1999] C.M.L.R., lk 855–862.

⁴ Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt, 1998. Arvutivõrgus: www.just.ee/juridica2.html.

⁵ Treaty establishing a Constitution for Europe. – CIG 87/2/04, Brussels, 29.10.2004, REV 2.

⁶ Laeken Declaration. Bull. EU, 2001-12, I.27.

Euroopa põhiseaduse leping on kaasa toonud vaidlused teemal, kas tegu on põhiseaduse või välislepinguga. Ühelt poolt on tulevikukonvendi tööd võrreldud Philadelphia konvendiga, mis 1787. aastal koostas Ameerika Ühendriikide põhiseaduse⁷, ning tulevikukonvendi 96 liiget kutsusid üles korraldama Euroopa põhiseaduse kui ephhiloova sammu tähistamiseks üleeuroopalise referendumi.⁸ Teiselt poolt on Euroopa põhiseaduse lepingut peetud vaid kehtivat õigust korrastavaks välislepinguks. Kirjandusest⁹ ilmneb, et vaid vähesed autorid peavad Euroopa Liidu uut põhidokumenti kas puhtalt põhiseaduseks või vaid välislepinguks. Reeglina kasutatakse terminit „põhiseaduslik leping“, asetades rõhu kas väljendi esimesele või teisele poolele, s.t kas lepingu põhiseaduslikule, või vastupidi, välislepingulisele iseloomule.

Argumendid, mis rõhutavad uue dokumendi välislepingulist olemust, võiks üldjoontes kokku võtta järgnevalt. Esiteks, põhiseadusliku lepingu vastuvõtmine nõuab iga riigi nõusolekut ning ratifitseerimist siseriiklike protseduuride alusel, mistõttu liikmesriigid jäävad nn *Master of the Treaties* staatusesse. Teiseks, uus leping ei too kaasa fundamentaalse tähtsusega muudatusi ega anna Euroopa Liidule juurde uusi tähelepanuväärseid pädevusi. Kolmandaks kohtab sageli väidet, et põhiseadus eeldab ühtset rahvast, mis Euroopa Liidus aga puudub. Neljandaks on lisatud garantiisid liikmesriikidele (nt rahvusparlamentide rolli suurendamine, väljaastumisõigus). Lisaks on ka leitud, et uus dokument on põhiseaduse kohta liialt pikk ja detailne.

Seisukohta, et tegu on välislepinguga, esindab ka enamik liikmesriikide valitsusi, sh Eesti valitsus. Osaliselt tingib sellise seisukoha asjaolu, et traditsiooniliselt on põhiseadust seostatud riigiga. Uue dokumendi käsitlemine põhiseadusena võib seetõttu tekitada tõsiseid probleeme riikide konstitutsioonide õiguses. Samuti tõstataks selline seisukoht mitmes riigis tundliku küsimuse referendumi korraldamise vajaduse kohta ning kätkeb endas ohtu tugevdada euroskeptikute argumente.

Kas see seisukoht kajastab ka piisaval määral tegelikust? Käesoleva artikli autor kuulub nende autorite ridadesse, kes asetavad rõhu väljendi „põhiseaduslik leping“ esimesele poolele, toonitades uue dokumendi **põhiseaduslikku** loomust. Põhjused selleks on alljärgnevad.

Alustada tuleks asjaolust, et välislepingud sõlmitakse traditsiooniliselt kitsa valdkonna reguleerimiseks. Reeglina on välislepingud suunatud riikidele, mitte üksikisikutele. Euroopa Liit aga on arenenud sel määral, et järele on jäänud väga vähesed riigivõimu valdkonnad, kuhu selle organisatsiooni pädevus vähemalt mingil määral ei ulatuks. On üldteada fakt, et pool kuni kaks kolmandikku liikmesriigi õigusest tuleneb täna Euroopa Liidust. See puudutab ka riikluse põhivaldkondi nagu välispoliitika, rahandus, sisejulgeolek, jne. Tõepoolest, Euroopa Õiguskohus leidis juba 1986. aastal kaasuses *Les Verts*¹⁰, et Euroopa Ühenduse lepingud erinevad tavalistest välislepingutest. Õiguskohus pidas Ühenduse lepinguid konstitutsiooniliseks hartaks, sest need lepingud vastavad põhiseaduse tunnustele. Selline seisukoht domineerib ka erialases kirjanduses.¹¹ Sarnasus põhiseadusega seisneb näiteks selles, et Euroopa Liidu lepingutes kehtestatakse valitsevate institutsioonide suhtes seadusandlikud protseduurid ja suhted liikmesriikidega. Lisaks on Euroopa Liidu põhilepingutes erinevalt välislepingutest loodud vahetu side kodanikega – näiteks Europarlamendi valimised, inimõiguste kaitse, Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavus ja ülimuslikkus (sh riikide põhiseaduste suhtes¹²). Lepingusätete koondamine tulevikukonvendi töö tulemusena ühtsesse põhidokumenti tugevdab seisukohta, mis käsitleb uut dokumenti **põhiseadusliku** loomuga leppena.¹³

Teiseks, Euroopa põhiseaduse lepingut on sageli käsitletud isoleeritult, see aga ei ole piisavalt põhjendatud. Eraldi vaadates ei too lepe tõepoolest kaasa fundamentaalseid muudatusi, kuid seda dokumenti

⁷ Giscard wants to be Europe's Benjamin Franklin. – EUobserver, 7. veebruar 2002. Arvutivõrgus: www.euobserver.com; M. Rosenfeld. The European Convention and Constitution Making in Philadelphia. – International Journal of Constitutional Law 2003 (1), lk 375–376.

⁸ Call for EU-wide referendums on new constitution. Arvutivõrgus www.eubusiness.com (13.06.2003).

⁹ M. Dougan. The Convention's Draft Constitutional Treaty: Bringing Europe Closer to its Lawyers. – European Law Review 2003 (28), lk 763–793; K. Lenaerts, D. Gerard. The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the Emperor is getting dressed. – European Law Review 2004 (29), lk 289–322; J. Kokott, A. Rüth. The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions? – Common Market Law Review 2003 (40), lk 1315–1345; J. Schwarze. Guest Editorial: the Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. – Common Market Law Review 2003 (40), lk 1037–1045; B. De Witte (ed.). Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe. Firenze: EUI-RSCAS/AEL 2003. Arvutivõrgus: www.iue.it/RSCAS/Publications.

¹⁰ Kohtuasi 294/83, *Les Verts v. European Parliament*, [1986] ECR 1339, lk 23.

¹¹ Nt Paul Craig on demonstreeritud, et Euroopa Liit on tõepoolest transformeerunud põhiseaduslikuks õiguskorras ning vastupidised argumendid ei ole veenvad. Vt P. Craig. Constitutions, Constitutionalism, and the European Union. – European Law Journal 2001 (7), lk 128 jj.

¹² Kohtuasi 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, [1970] ECR 1125.

¹³ Samal seisukohal on ka K. Lenaerts (viide 9), lk 321.

tuleks vaadelda koostoimes tehtavate muudatuste ning varasemate lepingutega, sh Maastrichti, Amsterdami ja Nizza lepinguga ning Euroopa Õiguskohtu lahenditega. Nimelt areneb eurointegratsioon järk-järgult, uute lepingute ja kohtuotsuste kaudu. Asjaolu, et põhiseaduse lepingus jätkatakse seda suunda, ei tähenda, et tegu ei võiks olla põhiseadusega. Juba 1960. aastatel leidis Euroopa Õiguskohus, et tegu on uue õiguskorraga, millele liikmesriigid on üle andnud riigivõimu suveräänseid pädevusi.^{*14} Maastrichti leping süvendas märkimisväärselt integratsiooni, andes olulisi pädevusi Euroopa Liidule (sh sellistes riikluse põhivaldkondades nagu välis-, kaitse- ja sisepoliitika), laiendades oluliselt kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist, luues Euroopa Liidu kodakondsuse, tugevdades Europarlament kaasotsustusprotseduuri lisamise kaudu jms. Lisaks on selle lepingu tulemusena 12 riigis oma valuuta asendatud ühisvaluutaga. Amsterdami ja Nizza lepingud tugevdasid järk-järgult eurointegratsiooni. 2000. aastal kuulutati välja inimõiguste harta, mis oma mittesiduvale loomule vaatamata tugevdas Euroopa Liidu konstitutsioonilist elementi.^{*15} Järkjärgulise integratsiooni tulemusena on Euroopa Liit arenenud üheks tihedamalt integreeritud supranatsionaalseks organisatsiooniks, mille liikmesus toob traditsioonilises käsitluses kaasa kaugeleulatuvad piirangud riigi suveräänsusele.

Kolmandaks väärib käsitlemist argument põhiseaduse lepingu vastuvõtmise protseduuri kohta. Kuigi leppe vastuvõtmise otsustas valitsustevaheline konverents ning see tuleb heaks kiita iga liikmesriigi ratifitseerimisprotseduuri alusel, mängis olulist rolli tulevikukonveni osalus leppe väljatöötamisel.^{*16} Kuigi tegu oli nõuandva koguga, lisas see vastuvõtmise protsessi olulise demokraatliku elemendi. Rahvusvahelise Konstitutsiooniõiguse Assotsiatsiooni president Michael Rosenfeld on tõmmanud paralleele Philadelphia konvendiga ja juhtinud tähelepanu tulevikukonveni avatud olemusele, vastandina Philadelphia konveni suletud töömeetoditele.^{*17} Lisaks on tulevikukonveni iseloomustatud kui seni kõige avatumat institutsiooni konstitutsioonide väljatöötamise ajaloos^{*18} – selle töös kasutatud dokumendid jäävad mitmeks aastaks Internetis kättesaadavaks. Tulevikukonveni kasutamine on märkimisväärne ka selle poolest, et esimest korda on lepingute väljatöötamise protsessi kaasatud rahvast esindav element: konvent tõi kokku parlamendi ja valitsuse esindajad kõikidest liikmes- ja kandidaatriikidest ning samuti Euroopa Liidu institutsioonide esindajad.

Mis puudutab põhiseaduse lepingu liigset pikkust, siis on olemas teisi võrreldava pikkusega põhiseadusi. Nii näiteks on India põhiseaduses 395 artiklit, Brasiilia põhiseaduses 246 artiklit ning Portugali põhiseaduses 299 artiklit. Samas võib põhiseadus eksisteerida ka kirjutamata kujul: Suurbritannia põhiseadus on konstitutsiooniliste tavade kogum. Oluline on asjaolu, et kuigi konvent arutas alguses lepingute lihtsustamise ja ümberkorraldamise varianti, otsustati lõpuks põhiseaduse lepingu loomise kasuks.

2.2. Põhiseaduse lepingu uuendused Saksa Maastrichti kohtuotsuses seatud piirangute taustal

Järgnevalt tuleme väite juurde, mille kohaselt põhiseaduse leping ei too kaasa märkimisväärsed uuendusi kehtiva õigusega võrreldes. Selle väite hindamiseks on mõttekas leida võrdlusalus, milleks sobib hästi Saksa konstitutsioonikohtu 1993. aasta Maastrichti otsus ning selles suveräänsuse edasisele delegeerimisele seatud piirangud.^{*19} Nimelt kasutati selles kohtuotsuses esitatud argumente ka Taani ülemkohtu Maastrichti otsuses^{*20} ning neile on laialdaselt toetunud teiste liikmesriikide konstitutsiooniõiguses, sh Eesti põhiseaduse ekspertiisikomisjoni poolt^{*21} Euroopa Liiduga liitumise põhiseaduslike

¹⁴ Kohtuasi 26/62, *Van Gend en Loos*, [1963] ECR I, lk 12–13; kohtuasi 6/64, *Costa v. ENEL*, [1964] ECR 585.

¹⁵ Vt nt S. Douglas-Scott. The Charter of Fundamental Rights as a Constitutional Document. – *European Human Rights Law Review* 2004 (1), lk 42; G. De Burca, J. Ascenbrenner. The Development of European Constitutionalism and the Role of the EU Charter of Fundamental Rights. – *Columbia Journal of European Law* 2003 (9), lk 380.

¹⁶ Vt konveni konstitutsioonilise rolli kohta ka K. Lenaerts (viide 9), lk 298; J. Kokott (viide 9), lk 1316.

¹⁷ M. Rosenfeld (viide 7), lk 375–376.

¹⁸ J. Ziller. La nouvelle Constitution européenne. Paris: La Découverte 2004, lk 81.

¹⁹ *Brunner*, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 57–108. Kommentaariks vt M. Zuleeg. The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario. – *European Law Review* 1997 (22), lk 19–34; K. Hailbronner. The European Union from the Perspective of the German Constitutional Court. – *German Yearbook of International Law* 1994 (37), lk 93–112; S. Hobe. The German State in Europe After the Maastricht Decision of the German Constitutional Court. – *German Yearbook of International Law* 1994 (37), lk 113–135.

²⁰ *Carlsen v. Rasmussen*, Judgment of 06.04.1998, [1999] C.M.L.R., lk 855–862.

²¹ Võimalik liitumine Euroopa Liiduga... (viide 4).

mõjude hindamisel. Maastrichti leping, mis oluliselt süvendas integratsiooni, tõi kaasa konstitutsiooni-kohtute poolse kontrolli lisaks Saksamaale ja Taanile ka Prantsusmaal. Kõigis kolmes riigis väitsid hagejad, et Maastrichti leping viib eurointegreerimise selleni, et riik kaotab oma suveräänsuse. Huvi-pakkuv on fakt, et Prantsuse konstitutsiooninõukogu tõepoolest leidis Maastrichti otsuses, et Maastrichti leping läheb vastuollu „rahvusliku suveräänsuse oluliste elementidega“. Vastuolu põhjuse hulka kuulusid näiteks ühisraha ning Euroopa Liidu kodanike valimisõigus kohalikel valimistel.^{*22} Otsuse tulemusena lisati Prantsuse põhiseadusesse mahukas Euroopa Liidu peatükk, et oleks võimalik Maastrichti leping ratifitseerida.

Millised olid Saksa kohtuotsuses seatud piirangud ning kuidas nende taustal hinnata Euroopa põhiseaduse lepingut? Leping toob kaasa rea muudatusi, mis juba praegu olemasolevale põhiseaduslikule hartale^{*23} lisandudes ulatuvad teatud määral Saksa kohtuotsuses seatud piirangutest kaugemale.

Alustuseks leidis Saksa konstitutsioonikohus Maastrichti otsuses, et üks kriteeriume, mis näitab liikmesriikide suveräänsuse säilimist, on Euroopa Liidu rahvusvahelise õigussubjektsuse puudumine.^{*24} Euroopa põhiseaduse lepinguga luuakse aga sõnaselgelt Euroopa Liidu õigussubjektsus (art I-7). Tuleb siiski märkida, et mitmed autorid on juba varem leidnud, et õigussubjektsus kuulub Euroopa Liidule ka praegu.^{*25}

Teiseks, põhiseaduse leping sätestab sõnaselgelt ülimuslikkuse printsiibi. Artikli I-6 kohaselt „[p]õhiseadus ja õigusaktid, mida liidu institutsioonid võtavad vastu liidule antud pädevust kasutades, on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud“. Kuigi ühenduse õigus oli ka varem ülimuslik, on konstitutsioonikohtud seni pidanud ülimuslikkuse aluseks riikide põhiseadustes sisalduvaid delegatsiooninorme.^{*26} Sellest tulenevalt on konstitutsioonikohtud leidnud, et neile jääb õigus kontrollida, kas Euroopa Liit ei ületa põhiseaduse alusel delegeeritud võimupädevust ega lähe vastuollu põhiseaduses sätestatud põhiõigustega. Nüüd hakkab ülimuslikkus selgelt tulenema Euroopa Liidu alusdokumendist. Lisaks toob nn sammaste kaotamine kaasa ülimuslikkuse laienemise esimese samba valdkonnast ka praeguse teise ja kolmanda samba valdkonnale.^{*27}

Kolmandaks pidas Saksa konstitutsioonikohus suveräänsuse seisukohast oluliseks riigi veto-õiguse säilimist laialdastes valdkondades. Euroopa Liidu põhiseaduse leping aga laiendab kvalifitseeritud häälteenamust arvukatele uutele valdkondadele ning selle kasutamine saab 2009. aastal reeglilik (art I-23 lg 3).

Neljandaks, Saksa konstitutsioonikohus pidas oluliseks, et Euroopa Liidu pädevused kuuluvad peamiselt majandusliku integratsiooni valda ning riikluse olulised valdkonnad nagu kaitsepoliitika, välispoliitika ja sisejulgeolek jääksid üldjoontes valitsustevahelise koostöö alla.^{*28} Neis valdkondades jätkab põhiseaduse leping (nagu ka Amsterdamis ja Nizza lepingud) Euroopa Liidu kohaloleku järkjärgulist suurendamist. Nii näiteks mängib välispoliitikas rolli, et luuakse Euroopa Liidu Ülemkogu presidendi (art I-22) ja Euroopa Liidu välisministri (art I-28) ametikoht, kehtestatakse Euroopa Liidu õigussubjektsus ning rajatakse Euroopa Liidu välisteenistus (art III-296). Riikidele, kes seda soovivad, on antud sõnaselgelt võimalus teha tõhusamat koostööd ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (art III-419). Kaitsepoliitika valdkonnas näeb leping lisaks ette Euroopa Sõjavarustuse ja Militaarvõimsuste Agentuuri loomise. Justiits- ja siseasjade valdkonnas tugevneb Euroopa Liidu kohalolek seeläbi, et luuakse Euroopa Liidu prokuratuur (art III-274). Lisaks asendatakse ühehäälsuse nõue kvalifitseeritud häälteenamusega asüüli ja immigratsiooni valdkonnas ning mõnedes kriminaalõiguse ja õiguskaitseorganitega seotud valdkondades.

Viiendaks on oluline uuendus põhiõiguste harta inkorporeerimine ja sellele siduva õigusjõu andmine. Kuigi siin konstitutsioonikohtute kriteeriumide osas probleeme ei teki, on sellel uue põhidokumendi loomu suhtes oluline roll. Nimelt on inimõiguste ja põhivabaduste kataloogi sätestamine põhiseaduste keskne ülesanne. Kuigi hetkel ei ole põhiõiguste harta siduv, on seoses põhiõiguste kataloogi (*bill of rights*) lisandumisega juba tehtud viiteid föderatiivse elemendi esilekerkimisele.^{*29}

²² Kohtuasi 92-308 DC, 09.04.1992. Arvutivõrgus: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308dc.htm.

²³ Kohtuasi 294/83, *Les Verts v European Parliament*, [1986] ECR 1339, lk 23.

²⁴ *Brunner*, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 91, 94.

²⁵ Nt A. Tizzano. La personnalité juridique de l'Union européenne. – Revue du Marché Unique Européen 1998, lk 4, viidatud artiklis J.-C. Piris. Does the European Union have a Constitution? Does it Need One? – European Law Review 1999 (24), lk 569.

²⁶ *Brunner*, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 89; *Carlsen v. Rasmussen*, 06.04.1998, [1999] C.M.L.R., lk 861.

²⁷ M. Dougan (viide 9), lk 64.

²⁸ *Brunner*, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 80, 90–91.

²⁹ P. Eeckhout. The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question. – Common Market Law Review 2002 (39), lk 946. Vt harta konstitutsioonilise rolli kohta ka viide 15.

Olulist rolli suveräänsuse suhtes võib mängida ka rotatsiooni kaotamine Euroopa Liidu Ülemkogu eesistumise puhul ning alates 2014. aastast rotatsiooni põhimõtte juurutamine komisjonis (art I-26). Need muudatused vähendavad liikmesriigi võimalusi vahetult osaleda Euroopa Liidu poliitika kujundamisel.

Edasi tuleme Saksa konstitutsioonikohtu otsuse selle osa juurde, kus Euroopa Liidu demokraatlikku legitiimsust peetakse peamiselt liikmesriikidest tulenevaks. See tuleneb kohtu nägemuse järgi siseriikliku ratifitseerimisprotsessi ja rahvusparlamentide kontrolli kaudu, kuigi ka Euroopa Parlamendile on omistatud legitimeeriv roll.³⁰ Demokraatliku legitimeerimise raskuskeskme kandumist Euroopa Liidu tasandile seostab Saksa kohus föderatiivse riigikorralduse tekkega. Siin on oluline märkida, et Euroopa põhiseaduse leping, nagu ka varasemad lepingud, tugevdab järk-järgult demokraatlikku dimensiooni Euroopa Liidus. Näiteks Euroopa Parlamendi kaasotsustusprotseduur muutub tavaprotseduuriks ning Euroopa Parlament valib komisjoni presidendi (art I-20 ja I-27). Lisaks annab põhiseaduse lepe ühele miljonile Euroopa Liidu kodanikule kodanikualgatuse õiguse (art I-47 lg 4). Demokraatlikku legitiimsust suurendas ka tulevikukonveniendi kui kvaasi-konstitutsioonilise assamblee osalus leppe väljatöötamisel, mida juba käsitlesime eelnevas peatükis. Demokraatlikku dimensiooni tugevdab ka 2009. aastast kasutusele võetav kahekordse häälteenamuse süsteem – otsuse vastuvõtmine eeldab 55% riikide ning 65% Euroopa Liidu elanikkonna esindatust (art I-25). See tähendab kahest legitimeerimisest: riikide kõrval ka rahvast tulenevat legitimeerimist.

Teiselt poolt tuleb märkida, et põhiseaduse leping sisaldab ka sätteid, mis tugevdavad liikmesriikide positsiooni küsimustes, mida Saksa konstitutsioonikohtus pidas probleemseks. Nii näiteks on põhiseaduse lepingus selgelt öeldud, et Euroopa Liidule kuuluvad vaid need pädevused, mida on delegeerinud liikmesriigid (art I-1 ja I-11) (nn *Kompetenz-Kompetenz* küsimus). Samuti on riikidele antud sõnaselgelt õigus liidust välja astuda (art I-60). Vetoõigus on säilinud riikluse kõige tundlikumates valdkondades nagu maksud, välis- ja kaitsepoliitika, sotsiaalpoliitika mõned aspektid jms. Samuti jäävad liikmesriigid *Masters of the Treaties* staatusesse lepingu vastuvõtmisel ja edasiste muudatuste korral, sest üldjoontes jääb kehtima praegune muutmisprotseduur. Samas toob see kaasa mõningad olulised uuendused: konveniendi kasutamine on ette nähtud ka tulevikus ning teatud valdkondade otsused võib viia kvalifitseeritud häälteenamuse alla nõukogu ühehäälese otsuse alusel ilma lepinguid muutmata (art IV-444). Liikmesriikide positsiooni tugevdab ka riikide parlamentidele antud õigus kontrollida Euroopa Komisjoni ettepanekute vastavust subsidiaarsuse printsiibile. Lõpetuseks tuleks mainida artikli I-5 lõiget 1, mille kohaselt Euroopa Liit austab liikmesriikide identiteeti, nende poliitilisi ja põhiseaduslikke põhistruktuure, samuti „riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist“.

2.3. Kui pole rahvast, ei saa olla ka põhiseadust (?)

Järgnevalt väärrib tähelepanu sageli kasutatav argument, et kuna Euroopa Liidul ei ole oma rahvast, siis ei saa olla juttu ka põhiseadusest. See väide ei ole korrektne: põhiseadused on ajaloos sageli olnud ka vahendiks rahva või rahvuse loomisel.³¹ Mitu põhiseadust on vastu võetud ilma ühtse rahva olemasolul ja rahvusriike on loodud sunnielementide toel. On huvitav märkida, et Ameerika Ühendriikide põhiseaduse vastuvõtmisele 1787. aastal järgnesid aastakümnete pikkused tulised vaidlused õigusteadlaste seas, et kas põhiseadus võeti vastu iseseisvate riikide või ühtse rahva poolt.³² Michael Rosenfeldi kohaselt eelnes Ameerika Ühendriikide põhiseadus, erinevalt laialt levinud arusaamast, Ameerika rahva tekkele.³³ Võib olla huvitav teada, et Ameerika osariigid olid põhiseaduse vastuvõtmisele järgnevatel aastail omavahel kodusõjas (1861–1865). Esimene reisirongiliin Ameerikas avati 1827. aastal, enne seda kestis reis riigi ühest otsast teise kuid ning nõudis ka inimelusid. Esimene telegraafiteade Ameerikas saadeti 1844. aastal. Võrdlusena: 21. sajandi eurooplased õpivad ja töötavad teistes liikmesriikides, reisivad pidevalt, omavad sageli kinnisvara teistes liikmesriikides ning peavad omavahel ühendust moodsa kommunikatsioonitehnoloogia, sh Interneti teel.

³⁰ Brunner, BVerfGE 89, 155 (1993), [1994] C.M.L.R., lk 85–88.

³¹ Vt ka G. Lenaerts (viide 9), lk 322; M. Brand. Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union. – European University Institute, Law Department, Working Paper No. 2004/02 (Florence 2004). Arvutivõrgus: <http://www.iue.it/PUB/law04-2.pdf>, lk 44–45. Ka Paul Craig Leibel, et puuduvad normatiivsed ja empiirilised alused väita, et rahva eksisteerimine on põhiseaduse loomise eeltingimuseks. Vt P. Craig (viide 11), lk 137.

³² J. Goldworthy. The Debate About Sovereignty in the United States: A Historical and Comparative Perspective. – N. Walker (ed.). Sovereignty in Transition. Oxford: Hart 2003, lk 424, 425 jj. Vt ka Rosenfeld (viide 7), lk 375.

³³ M. Rosenfeld (viide 7), lk 375–376.

Euroopa identiteedi olemasolu hakati laiemalt tunnustama pärast laiapõhjalist akadeemilist debatti, mis oli ajendatud eelmainitud Saksa Maastrichti kohtuasjast. Just selles otsuses lähenes Saksa konstitutsioonikohus rahva mõistele etno-kultuuriliselt, leides, et demokraatia teostamine eeldab, et kogukond jagab ühist ajalugu, keelt, religiooni ja kultuuri. Ulatusliku akadeemilise debati tulemusena on tänaseks laialt juurdunud arusaam, et rahvusliku identiteedi kõrval eksisteerib ka Euroopa identiteet ja Euroopa tsiviil-deemos (*civic demos*). See kogukond põhineb rahvusülestel, jagatud väärtustel. Teedrajav on siin eriti olnud New Yorgi Ülikooli professori Joseph Weileri³⁴ ja Saksa filosoofi Jürgen Habermase³⁵ uurimused. Habermas on näidanud, et vastupidiselt tava-arusaamale ei ole rahvusliku identiteedi kujunemine sageli olnud loomulik; selle kujundamisel on keskne roll olnud massimeedia, kultuuritegelastel ja kirjanikel.³⁶ Euroopa Liidu kontekstis on identiteeti kujundavate faktoritena mainitud Euroopa Liidu kodakondsust ja sellega kaasnevaid poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi³⁷, samuti ühisraha jms.

Euroopa põhiseadusel võib seega samuti olla abivahendi roll Euroopa demose tugevdamisel, nagu see on toimunud ka mitmete teiste põhiseaduste puhul läbi ajaloo (iseäranis Jürgen Habermase seisukoht). Nagu eelmise alapunkti lõpus märgitud, tugevdab põhiseaduse leping mitmest aspektist demokraatiat Euroopa Liidu tasandil. Samuti sätestab see Euroopat ühendavad väärtused, nagu näiteks ausus inimväärikuse, demokraatia, võrdsuse, õigusriigi põhimõtete ja inimõiguste vastu, mis on ühine liikmesriikide „pluralismi, sallivust, õiglust, solidaarsust ja mittediskrimineerimist tunnustavatele ühiskondadele“ (art I-2). Euroopa Liidu ja selle kodanike vahetut sidet tugevdab ka põhiõiguste harta inkorporeerimine põhiseaduse lepingusse. Lisaks mainib lepingu preambula, et Euroopa rahvad soovivad „vormida üha tihedamalt liitudes oma ühist saatust“, ning viitab riikide tahte kõrval ka kodanike tahtele (samuti art I-1 lg 1). Huvitav on fakt, et Eurobaromeetri 2003. aasta arvamusküsitluse alusel selgus, et 57% Euroopa Liidu kodanikest seostab oma identiteeti Euroopaga (see protsent oli seejuures kõrgeim Luksemburgis ning madalaim Suurbritannias), kuigi enamik neist loomulikult asetab esikohale rahvusliku identiteedi.³⁸

3. Riigiõiguskontseptsioonide ümberhindamine: põhiseadus riigiüleses/riigivälises kontekstis

Ülaltoodu põhjal nähtub, et ei ole põhjendatud Euroopa põhiseaduse lepingu käsitlemine välislepinguna, mis ei too kaasa olulisi muutusi. Tegemist on kui mitte päris põhiseadusega, siis vähemalt **põhiseadusliku** lepinguga, rõhuasetusega selle põhiseaduslikul loomusel.

Eeltoodu kontekstis on väga oluline märkida, et Euroopa põhiseaduse tekke tunnustamine ei tähenda, et Euroopa Liit muutuks riigiks. Need, kes arvavad, et tegu on välislepinguga, näivad lähtuvat traditsioonilisest eeldusest, et kuna uus lepe ei muuda Euroopa Liitu föderatiivseks riigiks, siis ei saa olla juttu ka põhiseadusest, sest põhiseadust peetakse traditsiooniliselt lahutamatuks seotuks riigiga. See seisukoht ei ole aga tänapäeval enam ainuvõimalik. Üha rohkem Euroopa teadlasi peab vajalikuks traditsioonilised konstitutsiooniõiguslikud kontseptsioonid ümber hinnata. Nende arvamuse kohaselt võib põhiseadus eksisteerida ka rahvusriigijärgses, riigiüleses või riigivälises kontekstis.³⁹ Seda iseäranis Euroopa Liidus, mille põhidokumendid juba mõnda aega vastavad suurelt jaolt põhi-

³⁴ J. Weiler. Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. – *European Law Journal* 1995 (1), lk 233 ja 238; J. Weiler. The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on the European Integration. Cambridge: Cambridge University Press 1999.

³⁵ J. Habermas. The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. – *Ratio Juris* 1996 (9), lk 125–137; J. Habermas. The European Nation-State and the Pressures of Globalization. – *New Left Review* 1999, lk 40–59.

³⁶ J. Habermas 1996 (viide 35), lk 127, 130 ja 132.

³⁷ Vt nt J. Shaw. Citizenship of the Union: Towards Post-national Membership? – Jean Monnet Working Paper 1997/6. Arvutivõrgus: <http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/papers/97/97-06-.html>, lk 45.

³⁸ Eurobarometer 60, February 2004. Arvutivõrgus: http://euro.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf, lk 20.

³⁹ J. Shaw. Postnational Constitutionalism in the European Union. – *Journal of European Public Policy* 1999 (6), lk 579; J. Weiler, M. Wind (eds.). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press 2003; P. Craig (viide 11), lk 137; U. Di Fabio. *European Charter: Towards a Constitution for the Union*. – *Columbia Journal of European Law* 2001 (7), lk 164; R. Arnold. *Peut-on définir le phénomène d'eupéanisation des droits constitutionnels nationaux?* – J. Ziller (ed.). *L'eupéanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*. Paris: L'Harmattan 2003; M. Brand (viide 31), lk 17.

seaduse tunnustele sellele vaatamata, et tegu ei ole riigiga. Reeglina sellise nägemuse kohaselt Euroopa Liit ei ole riigiks arenemas, vaid tegu on uudse *sui generis* organisatsiooniga, mis ühendab supranatsionaalse ja valitsustevahelise koostöö ning kus rahvusriigid on vaieldamatult keskseks elementiks ja jäävad selleks. Muide, ka Rahvusvahelisel Tööorganisatsioonil ja golfiklubidel on põhiseadus.

Euroopa põhiseaduse lepingu vastuvõtmine toob kaasa vajaduse suveräänsuse kontseptsioon ümber vaadata, mida autor on ka varem vajalikuks pidanud. Juba mitu aastat (iseäranis alates Maastrichti lepingust) on Euroopa Liidu mõju riigi suveräänsusele peetud niivõrd ulatuslikuks, et valitsev arvamus (nii kohtu, akadeemilistes kui poliitilistes ringkondades) ei räägi enam täissuveräänsusest, vaid jagatud, delegeeritud või ühiselt teostatavast suveräänsusest. Tähelepanu on hoopis koondunud küsimusele, millisesest sammust alates võib Euroopa Liit muutuda föderaalriigiks, ning seetõttu pööratakse enam tähelepanu elementidele, mis säilitavad suveräänsuse. Ka Saksa konstitutsioonikohus tunnistas Maastrichti otsuses, et osa suveräänsusest on delegeeritud Euroopa Liidule ning pühendas otsuse peamiselt analüüsile, miks Euroopa Liit ei ole föderaalriik. Jean-Claude Piris on oma mõjukas artiklis samuti jõudnud järeldusele, et liikmesriigid ei ole enam täielikult suveräänsed, kuigi Euroopa Liit ei ole muutunud riigiks.^{*40}

Eelnevast nähtub, et Euroopa põhiseaduse leping seab mitmed Saksa konstitutsioonikohtu seatud kriteeriumid (mida on laialt kasutatud ka teiste liikmesriikide konstitutsiooniõiguses) järjekordselt surve alla, ning seega suurendab vajadust suveräänsuse kontseptsioon ümber mõtestada, milleks mitmed autorid kutsusid üles juba Maastrichti otsuse ajal.^{*41} Ei ole mõttekas spekuloida, milline integratsioonisamm tulevikus tähendaks riikliku suveräänsuse lõppu. Suveräänsus on olnud muutuv kontseptsioon, mis on aegade jooksul kohandunud uute sotsiaalsete oludega ja valitsusvormidega.^{*42} Selle üheks näiteks on suveräänsuse kandumine monarhilt rahvale. Alternatiivseid suveräänsuskontseptsioone on esitatud mitmeid. Näiteks avatud riikluse kontseptsioon, mille kohaselt rahvusvaheline ja supranatsionaalne koostöö on saanud suveräänse riikluse üheks osaks, mitte ei ole ohuks sellele^{*43}; suveräänsuse kuulumine Euroopa Liidu rahvastele ühiselt^{*44} või valitsustevahelise konverentsi kaudu^{*45}; samuti nn hiline suveräänsus^{*46} ja post-suveräänsus.^{*47}

Paralleelselt otsitakse ka uudset, riiklusevälist kontseptsiooni Euroopa Liidu tähistamiseks, et pakkuda alternatiivi traditsioonilisele konföderatsiooni-föderatsiooni dilemmale. Näiteks on pakutud, et Euroopa on nagu *Commonwealth*^{*48}, mitmetasandilise valitsemise süsteem^{*49} või uudne föderalismi vorm nagu integratiivne föderalism^{*50} või supranatsionaalne föderalism.^{*51} Saksa konstitutsioonikohus ise pakkus välja termini *Staatenverbund*, mida aga on ilma konföderatsiooni-föderatsiooni dilemmat kohtamata raske teistesse keeltesse tõlkida; sama kehtib ka mitme ülaltoodud alternatiivi kohta. Pragmaatilistel kaalutlustel oleks ehk parim variant jätkata väljendiga „supranatsionaalne organisatsioon“, sest see kontseptsioon on hästi talunud uusi integratsioonisamme, põhjustamata samal ajal liigseid probleeme riikide konstitutsiooniõiguses.

Traditsiooniliste riigiõiguskontseptsioonide ümbermõtestamisel on mitu eelist. Esiteks võimaldaks see vabamat diskussiooni eurointegratsiooni arengu ja uute lepingute tegeliku olemuse üle.

⁴⁰ J.-C. Piris (viide 25), lk 569. Vt ka A. Dashwood. States in the European Union. – European Law Review 1998 (23), lk 209–213.

⁴¹ Vt nt Habermas 1999 (viide 35), lk 40–59; B. De Witte. Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition. – A. M. Slaughter, A. Sweet Stone, J. Weiler (eds.). The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context. Oxford: Hart 1998, lk 277–304; S. Hobe (viide 19); N. MacCormick. Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth. Oxford: Oxford University Press 1999; N. Walker. Late Sovereignty in the European Union. – N. Walker (viide 32), lk 3–32.

⁴² Vt suveräänsuse kontseptsiooni muutumise kohta ajaloos R. Jackson. Sovereignty in World Politics: A Glance at the Conceptual and Historical Landscape. – Political Studies 1999 (47), lk 435 jj.

⁴³ Vt S. Hobe (viide 19), lk 113–135.

⁴⁴ A. Verhoeven. The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Treaty. Kluwer 2002, lk 292.

⁴⁵ B. De Witte (viide 41), lk 304.

⁴⁶ N. Walker (viide 41), lk 19 jj.

⁴⁷ N. MacCormick (viide 41), lk 95, 126, 133 ja 137.

⁴⁸ Samas; R. Bellamy, D. Castiglione. Building the Union. – Law and Philosophy 1997 (16), lk 421 jj.

⁴⁹ Marks, Hooghe, Blank. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. – Journal of Common Market Studies 1996 (3), lk 342.

⁵⁰ K. Lenaerts. Federalism: Essential Concepts in Evolution - the Case of the European Union. – Fordham International Law Journal 1998 (21), lk 746 jj.

⁵¹ A. van Bogdany. The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty. – Columbia Journal of European Law 2000 (6), lk 27jj.

Teiseks on eurointegratsioon arenenud tasemeni, kust alates muutub mõttetuks arutelu selle üle, mis sammust alates liikmesriigid kaotaks oma iseseisvuse või sõltumatuse traditsioonilises mõttes. Samal ajal ei ole õige rääkida suveräänsuse lõpust: suveräänsuse mõiste on ajaloo kestel muutunud ning Euroopa Liit on uudne integratsioonivorm, mis ühendab valitsustevahelise ja supranatsionaalse koostöö.

4. Ratifitseerimine teistes liikmesriikides

Kuidas toimub Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine teistes riikides? Ilmneb, et vanades liikmesriikides on uuele dokumendile omistatud suurem tähendus kui uutes liikmesriikides. Vanadest riikidest üle poole on otsustanud korraldada referendumi. Sellise tee on valinud Hispaania, Portugal, Luksemburg, Belgia, Taani, Prantsusmaa, Iirimaa, Holland ja Suurbritannia. Sündmus väärib erilist tähelepanu Hollandis, sest seal ei ole varem referendumeid korraldatud. Referendumi korraldamise küsimus on mitu korda tõusetunud isegi Saksamaal, kuigi Saksamaa põhiseadus ei võimalda üleriigiliste referendumite korraldamist. 2003. aasta sügisel Saksamaa parlament välistas referendumi korraldamise, kuid hiljem on sellegipoolest arutluse all olnud võimalus muuta Saksamaa põhiseadust, selleks et oleks võimalik rahvahääletust korraldada. Mitmes teises vanas liikmesriigis on referendumi korraldamise küsimus veel lahtine.

Uutest liikmesriikidest on otsustanud referendumi kindlalt korraldada vaid Poola ja Tšehhi, mujal on see arutlusel, kuid korraldamise tõenäosus ei ole suur. Leedu kiitis leppe heaks parlamendis 11. novembril 2004, olles seega esimene riik, kus leping on ratifitseeritud. Uutes liikmesriikides on vanadest liikmesriikidest mõneti erinev olukord, sest enamikes vanadest ei ole Euroopa Liidu teemalist referendumi mitu aastat (või isegi mitte kunagi) korraldatud, mis annab seetõttu enam põhjust referendumi läbiviimiseks. Sellist argumenti on kasutatud ametlikult Lätis ja Maltal, kus on otsustatud referendumi mitte korraldada, ning mitteametlikult ka teistes uutes liikmesriikides. Selline lahendus on mõttekas põhjusel, et põhiseaduse leppe tekst oli üldjoontes juba ühinemisreferendumi ajal kättesaadav ja laialt arutlusel. Teiselt poolt tekitab küsimusi asjaolu, et poliitilised parteid esitasid Euroopa põhiseaduse lepingut kui liitumisest selgelt lahus seisvat küsimust, mille osas lubati rahvast konsulteerida tulevikus. Mõtlemisainet pakub ka fakt, et Ida-Euroopas on tavaks korraldada referendumeid sageli ja vähem olulistest küsimustest (nt Sloveenias on 1990. aastatest alates korraldatud üheksa, Leedus kaheksa ja Slovakkias kuus referendumi).^{*52}

Millist mõju avaldab uus põhiseaduse leping riikide põhiseadustele, on seni veel vähe uuritud.^{*53} Põhiseaduse muutmise küsimuses on seni selge seisukoht vaid Prantsusmaal, kus konstitutsiooninõukogu leidis, et Prantsuse põhiseadus vajab muutmist enne leppe ratifitseerimist.^{*54} Konstitutsiooninõukogu arvas, et suveräänsuse oluliste tingimustega lähevad vastuollu muudatused ja ümberkorraldused, mis puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala ning välispoliitikat ja ühtset kaitsepoliitikat, iseäranis õigus viia neid valdkondi lepingut muutmata kvalifitseeritud hääleenamuse alla. Samuti vajab Prantsuse põhiseadus muutmist seoses rahvusparlamendi uue rolliga kontrollida subsidiaarsuse printsiibi rakendamist. Teiselt poolt ei vaja põhiseaduse muutmist ülimuslikkuse printsiibi kehtestamine ega põhiõiguste harta inkorporeerimine.

Taanis on justiitsministeerium oma ametlikus raportis leidnud, et põhiseaduse leping kahandab Taani suveräänsust mitmes valdkonnas.^{*55} Näiteks kuulub siia uute pädevuste delegeerimine isikuandmete kaitse, vaba liikumise, diplomaatilise kaitse ja kapitali vaba liikumise valdkonnas, samuti Euroopa Õiguskohtu uus pädevus teha otsuseid intellektuaalse omandi ja tervisepoliitikaga seotud küsimustes. Samas ei leita probleeme seoses ülimuslikkuse printsiibiga, sest see kehtib juba 1964. aastast.

⁵² Vt lähemalt A. Albi. *Referendums in the CEE Candidate Countries: Impact on EU Treaty Amendment Procedure*. – C. Hillion (ed.). *EU Enlargement: A 'Legal' Approach*. Oxford: Hart 2004, lk 57–76.

⁵³ Kaks võrdlevat kogumikku on olemas ajast, kui Euroopa põhiseaduse lepingu tekst ei olnud veel kättesaadav: J. Schwarze (ed.). *The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law*. Baden-Baden: Nomos 2000; Lord Slynn of Hadley, M. Andenas (eds.). *FIDE XX Congress London 30.10.–02.11.2002, Volume 1: National Reports "European Union Law and National Constitutions"*. London: BIICL 2002.

⁵⁴ *Décision n° 2004-505 DC – 19.11.2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Arvutivõrgus: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

⁵⁵ L. Kirk. Danish ministry submits Constitution report, 24.11.2004. Arvutivõrgus: www.euobserver.com.

Uutes liikmesriikides, kus põhiseadust veel hiljuti Euroopa Liiduga liitumiseks muudeti^{*56}, valitseb üldjoontes seisukoht, et põhiseaduse leping ei too kaasa olulisi muudatusi ega vaja seega lisamuudatusi siseriiklikes põhiseadustes.^{*57}

5. Mõju Eesti Vabariigi põhiseadusele

Ülesanne hinnata Euroopa põhiseaduse lepingu mõju Eesti põhiseadusele ei ole kerge, sest näib, et alates põhiseaduse täiendamisest nn kolmanda aktiga 14. septembril 2004 on suhtumine põhiseadusesse ja selle õiguslik väärtus oluliselt muutunud.^{*58} Nimelt, nagu hästi teada, leidis põhiseaduse eksperitiisikomisjon oma 1998. aasta aruandes^{*59}, et põhiseadus sisaldab mitu otsest vastuolu Euroopa Liidu õigusega^{*60}, ning samal arvamusel oli ka enamik väliseksperte ja Eesti õigusteadlasi.^{*61} Kolmas akt kehtestab üldprintsiiibi, mille alusel põhiseadust kohaldatakse liitumislepingust tulenevatel tingimustel. See printsiiip annab alust eeldada, et vastuolus olevaid sätteid Euroopa Liidu õiguse kontekstis ei kohaldata või tõlgendatakse Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevaks. Vastasel juhul oleks Eesti Vabariigi põhiseaduses liialt palju otseseid konflikte Euroopa Liidu õigusega, mis tekitaks õiguskindluse suhtes absurdse olukorra. Seega näib põhiseadus olevat kaotanud osa senisest täpsusest ning otsekohaldatavusest.

Eeltoodust tulenevalt ei näi olevat otstarbekaks käsitleda üksikküsimusi, mis Euroopa põhiseaduse lepingu puhul võivad tekitada vastuolu Eesti põhiseadusega. Üldjoontes ei too põhiseaduse lepinguga tehtavad muudatused kaasa uusi vastuolusid, vaid tugevdavad neidsamu argumente Eesti põhiseaduse muutmiseks, mida tõstatati ekspertide ja õigusteadlaste poolt juba liitumiseajal. Nii näiteks suurendab uute pädevuste delegeerimine ja kvalifitseeritud häälteenamuse laiendamine vajadust sätte järele, mis selgelt seadustab suveräänsete pädevuste delegeerimise. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiiibi kehtestamine Euroopa põhiseaduse lepingus suurendab vajadust sätestada Eesti Vabariigi põhiseaduses Euroopa Liidu õiguse positsioon, sest see erineb meie põhiseaduses kehtestatust. Teatavasti on §-i 123 kohaselt rahvusvahelised lepingud ülimuslikud seaduste, mitte aga põhiseaduse enda suhtes. Samuti ei taga praegune regulatsioon Euroopa sekundaarseaduste ülimuslikkust. Kolmandaks suurendatakse põhiseaduse lepingus Europarlamendi rolli, mis muudab vajalikuks Europarlamendi mainimise Eesti põhiseaduse §-s 59, mille kohaselt seadusandlik võim kuulub Riigikogule.

Seetõttu keskendutakse siinkohal üldisemale küsimusele, kuidas mõjutab Euroopa põhiseaduse leping Eesti põhiseaduse §-i 1, mille kohaselt Eesti sõltumatus ja iseseisvus on aegumatu ja võõrandamatu. Nagu teada, tõlgendas põhiseaduse ekspertkomisjon 1998. aasta raportis põhiseaduse §-i 1 nii, et Eesti võib delegeerida osa riigivõimu pädevustest ehk sõltumatusest, kuid ei tohi loovutada iseseisvust. Iseseisvuse loovutamisele oleks tegu juhul, kui Euroopa Liit võtaks vastu oma põhiseaduse. Lisaks viitas ekspertkomisjon ka Saksa konstitutsioonikohtu argumentidele Maastrichti otsuses, kus leiti, et Euroopa Liit tähendab küll suveräänse osalist delegeerimist ja jagamist, kuid mitte selle loovutamist.

Selles valguses on Euroopa põhiseaduse lepe §-le 1 olulise tähendusega. Esiteks, nagu nähtub eelmistest peatükkidest, on tegu lepinguga, millel on põhiseaduslik iseloom, see ei ole vaid välisleping. Seetõttu tekib vajadus viia Eesti Vabariigi põhiseadusesse sõnaselge säte, mille kohaselt suveräänseid riigivõimupädevusi võib delegeerida Euroopa Liidule nende ühiseks teostamiseks teiste liikmesriikidega. Taoline säte, mis on olemas paljudes liikmesriikides, võimaldaks tulevikus uute lepingute ratifitseerimisel vältida ebapraktilisi spekulatsioone selle üle, et milline integratsioonisamm võib muuta Euroopa Liidu liikmelisuse §-ga 1 vastuolus olevaks. Taoline säte on vajalik ka põhjusel, et nn kolmandasse akti viidi sisse klausel Eesti põhiseaduse alusprintsiiipide kaitse kohta. See klausel sarnaneb põhiseaduse ekspertkomisjoni poolt 1998. aastal pakutud variandiga, mida ekspertkomisjon tõlgen-

⁵⁶ Vt lähemalt A. Albi. Europe-Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries. – Common Market Law Review, ilmub numbris 2005/2.

⁵⁷ Vt uute liikmesriikide raporteid kogumikus A. Kellermann, J. Czuczai, A. Albi, S. Blockmans (eds.). Impact of EU Accession on the Legal Orders of New Member States and (Pre-) Candidate Countries: Hopes and Fears. Hague: T.M.C. Asser Press, ilmub 2005.

⁵⁸ Vt probleemide kohta lähemalt Ühispeordumine seoses nn Põhiseaduse Kolmanda akti riigioiguslike probleemidega. – Juridica 2002/5, lk 352–353.

⁵⁹ Võimalik liitumine Euroopa Liiduga (viide 4).

⁶⁰ Näiteks §-d 1, 48 ja 111, Euroopa Liidu õiguse positsiooni sätestamise vajadus jms.

⁶¹ Vt ülevaadet A. Albi. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? – Juridica International 2002, lk 39–48.

das, nagu ülal nähtub, viisil, mille kohaselt Euroopa Liidu põhiseaduse vastuvõtmine on vastuolus iseseisvuse nõudega. See tõlgendus peaks eelduslikult laienema ka kolmanda akti kaitseklauslile.

Euroopa põhiseaduse lepingu valguses väärub igati toetust hiljuti nii poliitilistes kui ka akadeemilistes ringkondades tehtud ettepanek töötada välja uus põhiseadus (nt tegi sellise ettepaneku Riigikohtu esimees Märt Rask⁶²). See oleks hea võimalus lahendada põhiseaduses vastuolud Euroopa Liidu õigusega, mida on pidanud vajalikuks nii põhiseaduse ekspertiisikomisjon, väliseksperdid kui ka Eesti õigusteadlased. Põhiseadusse tuleks viia näiteks sätted Euroopa Liidu kodanike õiguste, ühisraha, Euroopa Liidu õiguse kohaldamise jms kohta.⁶³ Seeläbi on võimalik lahendada ka Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse delikaatne küsimus Eesti Vabariigi põhiseaduse suhtes: põhiseadusel on võimalik jääda kõrgeimaks õigusaktiks vaid siis, kui eelnevalt on selged vastuolud elimineeritud.

Mõttekas oleks kaaluda ka võimalust kasutada presidendile ja õiguskantslerile antud õigust saada Euroopa põhiseaduse leping Riigikohtusse põhiseaduslikkuse kontrolli. Selline variant annaks võimaluse autoriteetse juriidilise arvamuse saamiseks põhiseaduse lepingu olemuse ja tähenduse kohta. Tõenäoliselt kaasneks sellega ka suveräänsuse mõiste selgem ja kaasaegsem tõlgendus. Riigikohtu otsus vähendaks oluliselt põhiseaduslikke ja poliitilisi pingeid, mis tulenevad Euroopa üha süvenevast integratsioonist.

Kuna Euroopa Liidu lepinguid on hakatud muutma keskmiselt nelja-aastase intervalliga, oleks mõttekas kaaluda uusi variante lepingute ratifitseerimisel tulevikus. Ühelt poolt ei ole mõttekas korraldada pidevalt referendumeid Euroopa Liidu lepingute järkjärguliste muudatuste suhtes. Teiselt poolt on ratifitseerimine vaid parlamendi poolt küsitava legitiimsusega, arvestades Euroopa Liidu integratsiooni riigiõiguslikku tähtsust ja erinevust rahvusvahelistest lepingutest. Üks variant võiks olla laiema siseriikliku esinduskogu kaasamine, mis tagaks laiemapõhjalise legitiimsuse. Taolise esinduskogu (mida võiks näiteks nimetada rahvuslikuks konvendiks) koosseis võiks olla analoogne presidendi valimiskoguga ja tuua kokku parlamendisaadikud ja kohalike omavalitsuste esindajad. Koosseis võib olla ka laiem, kaasates näiteks kõrgemate riigi-institutsioonide esindajad, Ettevõtjate Keskliidu ja Ametiühingute Keskliidu esindajad jt. Referendumeid korraldataks sellisel juhul oluliselt harvem, vaid väga oluliste lepingumuudatuste puhul.⁶⁴

Lõpetuseks väärub tõstatamist laiema küsimus: millisena näeme põhiseaduste rolli globaliseerivas maailmas? Nii Eestis kui ka mujal näib toimuvat areng, mille kohaselt põhiseadusi muudetakse juhul, kui toimuvad muudatused siseriiklikes võimu teostamise mehhanismides. Eestis näiteks muudeti põhiseadust 2003. a, pikendamaks kohalike omavalitsuste volikogude ametiaega, ning mõnda aega on olnud kavandamisel presidendi otsevalimiste sisseviimine. Samas aga muudetakse põhiseadusi minimaalselt nende muudatuste suhtes riigivõimu korralduses, mis tulenevad liikmelisusest rahvusvahelistes organisatsioonides ja eriti Euroopa Liidus. Seega võetakse põhiseadusi tõsiselt siseriiklikus, mitte aga rahvusvahelises kontekstis. Selle tulemusena valitseb oht põhiseadusi devalveerida.

Kahjuks kohtab iseäranis poliitilisel tasandil sageli suhtumist, mis seostab argumentid Euroopa Liidu mõju kohta suveräänsusele ja põhiseadusele euroskeptitsismiga, mistõttu on mugavam eitada Euroopa Liidu mis tahes mõjusid põhiseadusele. Selline seisukoht ei ole õigustatud. Konstruktivsem on traditsioonilised riigiõiguslikud kontseptsioonid ümber hinnata. See võimaldaks vabamalt arutada eurointegratsiooni mõju põhiseadusele ning aitaks otsida võimalusi säilitada riiklike põhiseaduste tõsiseltvõetavus olukorras, kus samas õigusruumis hakkavad kehtima riiklik ja Euroopa Liidu põhiseadus.

Autorist:

Dr. Anneli Albi on Euroopa Liidu õiguse õppejõud Kenti Ülikoolis (Canterbury, Suurbritannia).

⁶² Vt nt J. Piirsalu. Märt Rask: põhiseadus vajab lähiajal kindlasti revideerimist. – Eesti Päevaleht, 21. september 2004. Uue põhiseaduse idee on toetanud ka Rait Maruste Eesti Õigusteadlaste Päevade kirjalikus ettekandes 21.–22.10.2004 Tartus.

⁶³ Vt lähemalt A. Albi (viide 61), lk 39–48.

⁶⁴ Taolise mehhanismi kasutamise võimalust on autor lähemalt käsitlenud raamatus A. Albi. EU Enlargement (viide 1).