

Mida teha põhiseadusega?

Eesti poliitilistes ringkondades, päevalehtedes ja õiguskirjanduses on juba mõnda aega, kord lahvata-des, siis jälle vaibudes, kestnud mõttevahetus uue põhiseaduse koostamise üle. Roomas 29. oktoobril 2004 allkirjastatud Euroopa põhiseaduse leping ja selle ratifitseerimismenetlus sunnib vähemalt Riigi-kogu süvenema konstitutsiooniõiguse probleemidesse, et otsustada, kas lepingu ratifitseerimine on võimalik ilma põhiseadust muutmata. Põhiseaduse ja Euroopa põhiseaduse lepingu võrdlev analüüs on pakiline ülesanne, sest otsus põhiseaduse muutmise kohta tuleb teha enne Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimist, seega lähitulevikus. Ometi pole mõistlik õhutada lepingut kiirelt ratifitseeri-ma, pigem aga tõsiselt analüüsima, mille tulemuste põhjal võib selgemaks saada ka vajadus uue põhi-seaduse järele.

1. Ülevaade ratifitseerimisprotsessi senisest kulust Euroopa Liidu liikmesriikides

Põhiseaduse lepingu ratifitseerimiseks ei näe leping ette ühtset protseduuri. Artikli IV-447 järgi rati-fitseerivad lepinguosalisel lepingu koostööl nende põhiseadusest tulenevate nõuetega (lg 1). Põhi-seaduse leping jõustub 1. novembril 2006 tingimusel, et kõik ratifitseerimiskirjad on üle antud, või selle kuu esimesel päeval, mis järgneb ühe kuu möödumisele päevast, mil viimane allakirjutanud liikmesriik on ratifitseerimiskirjad üle andnud (lg 2). Ratifitseerimiskirjad antakse üle Itaalia Vabariigi valitsusele.

Leedu jõudis kõigist ette. *Seimas* ratifitseeris lepingu paar nädalat pärast selle allkirjastamist Roomas. Jaanuari keskpaigaks oli lepingu ratifitseerinud ka Ungari parlament. 12. jaanuaril kiitis lepingu 500 poolthäälega heaks Euroopa Parlament. Vastu hääletas 137 ja 40 jäi erapooletuks. Enamik Ühend-kuningriigist, Poolast ja Tšehhist valitud parlamendiliikmeid oli lepingu vastu. Ometi oleks ennatlik parlamendiliikmete hääletamise põhjal teha järeldusi lepingu ratifitseerimise kohta neis riikides. Re-ferendumi on otsustanud korraldada Hispaania, Prantsusmaa, Luksemburg, Holland, Poola, Tšehhi, Ühendkuningriik, Portugal, Iirimaa ja Taani. Ülejäänud riikides sõltub lepingu ratifitseerimine üksnes parlamendist.² Osa riike kavatakse korraldada referendumid 2005., osa 2006. aastal. Seega saab leping jõustumise korral legitiimsuse kahel viisil: osas riikides vahetult rahvahääletuse kaudu ja osas riikides rahva poolt valitud parlamentide kaudu. Riikide rahvaarvu arvestades otsustab heakskiidu või tagasi-lükkamise üle vahetult 50% Euroopa Liidu riikide kodanikest.

Siinkirjutajale teadaolevalt on seisukoha põhiseaduse vastavuse osas põhiseaduse lepingule võtnud kahe riigi konstitutsioonikohtud. Prantsuse konstitutsiooninõukogu (*Conseil constitutionnel*) kontrollis presidendi taotlusel, kas põhiseaduse leping ei sisalda sätteid, mis on vastuolus Prantsuse Vabariigi konstitutsiooniga.³ 19. novembril 2004 tehtud otsuses leidis *Conseil constitutionnel* (otsus 2004-505 DC), et lepingu mitmed sätted näevad ette riigi võimuorganite kompetentsi⁴, mis on oluline riigi suve-räänsuse teostamiseks, üleandmise Euroopa Liidule. Liidu kompetents laieneb uutele valdkondadele. Konstitutsiooninõukogu osutas artiklitele III-265 (piirikontroll, viisad, elamisload), III-269 (koostöö tsiviilasjades), III-270 ja III-271 (koostöö kriminaalasjades), III-274 (Euroopa Prokuratuuri loomine). Mõnes valdkonnas näeb põhiseaduse leping ette liidu kompetentsi laiendamise (art-d III-273, III-275,

¹ Artikkel väljendab autori isiklikke seisukohti.

² Financial Times, 13. jaanuar 2005.

³ Prantsuse konstitutsiooninõukogu otsuse kohta vt R. Laffranque. Euroopa põhiseaduse lepingu koostööl Prantsuse põhiseadusega. *Conseil constitutionnel*'i 19. novembri 2004. a otsus. – Juridica 2005/1.

⁴ Põhiseaduse lepingu eestikeelne tõlge kasutab terminit „pädevus“ (vt 1. osa 3. jaotise pealkiri ja järgnevad artiklid), ingliskeelne versioon terminit *competence* ja prantsusekeelne samuti terminit *compétance*.

III-276, III-277 ja III-300), otsuste langetamisel kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtte (art III-269 lg 3, art III-270 lg 2, art III-271 lg-d 1 ja 3, art III-300 lg 3) ja lihtsustatud läbivaatamismenetluse (art-d IV-444 ja IV-445) kehtestamise. Nende muutuste tõttu leidis *Conseil constitutionnel*, et enne lepingu ratifitseerimist on vaja teha muudatusi riigi põhiseaduses. Konstitutsiooninõukogu otsus on Prantsuse põhiseaduse § 54 järgi parlamendile siduv. Nende ridade kirjutamise ajal Rahvusassamblee juba arutas konstitutsioonimuudatusi.

Hispaania konstitutsioonikohus (*Tribunal Constitucional*) jõudis 13. detsembril 2004 tehtud deklaratsioon (DTC 1/2004) vastupidisele järeldusele: põhiseaduse lepingu sätted ei ole vastuolus Hispaania põhiseadusega. Tõsi, *Tribunal Constitucional*'i ette seatud ülesanne erines Prantsuse kolleegide omast. Valitsus palus kontrollida, kas riigi konstitutsioon on kooskõlas põhiseaduse lepingu kolme paragrahviga: I-6 (Euroopa liidu õiguse ülimuslikkus), II-111 (liikmesriikide kohustus austada inimõiguste hartat liidu õiguse kohaldamisel) ja II-112 (õiguste ja vabaduste kasutamise piirangud). Kohus märkis kõigepealt, et Hispaania põhiseaduse § 93 lubab Euroopa Ühenduste institutsioonidele loovutada kompetentse, mis tulenevad põhiseadusest. Kompetentsi loovutamine Euroopa Liidule ja ühenduse õiguse integreerimine Hispaania õiguskorda piirab paratamatult riigi ülimalt võimu. See piiramine on lubatud tingimusel, et Euroopa õigus on kooskõlas demokraatliku sotsiaaliigi põhiseaduse aluspõhimõtetega. Leiti, et põhiseaduse lepingu artiklis I-6 sisalduv põhimõte on kooskõlas riigi põhiseadusega, sest põhiseaduse leping sisaldab piisavalt tagatisi, sealhulgas rahvusliku identiteedi ja riigi põhifunktsioonide austamine. See artikkel laieneb vaid liidule antud kompetentsile. Teiselt poolt peab liit muid kompetentse peale ainukompetentsi teostama kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Artiklid I-12 kuni I-17 ja paindlikkuse klausel määravad täpsemalt kui varem liidu kompetentsi ulatuse. Konstitutsioonikohus eristab termineid „esmasus“ (*primacia*) ja „ülimuslikkus“ (*supremacia*).⁵ Rahvuskonstitutsiooni ülimuslikkus on kooskõlas Euroopa Ühenduse õiguse esmasuse tunnistamisega valdkondades, kus riigid on kompetentsi loovutanud liidule. Konstitutsioonikohus kinnitas samuti artiklite II-111 ja II-112 vastavust konstitutsioonile. Kohus märkis, et abstraktse normikontrolli käigus pole võimalik hinnata konkreetseid tulevikus tekkida võivad probleeme. Neid tuleb lahata konkreetsete kohtuasjade läbivaatamisel põhiseadusega sätestatud protseduuri järgides.

2. Põhiseadusliku lepingu põhiseadusele vastavuse kontrolli protseduur

Eesti põhiseaduse § 123, mis keelab sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, pakub kaks võimalust põhiseaduslike konfliktide ärahoidmiseks. Esimese võimaluse järgi võib Eesti jätta sellise lepingu sõlmimata, kui lepinguosalised ei lepi kokku lepingu tekstis, mis vastaks põhiseadusele. Teiseks võimaluseks on viia põhiseadus enne lepingu sõlmimist kooskõlla välislepinguga. Lepingu ratifitseerimisest loobumise poliitiline hind oleks liialt kõrge, mistõttu saab esitada küsimuse vaid põhiseaduse muutmise vajaduse kohta. Erinevalt Prantsusmaast ja Hispaaniast ei võimalda Eesti põhiseadus põhiseadusliku lepingu põhiseadusele vastavuse kontrolli enne selle ratifitseerimist. Riigikohut on põhiseaduse järgi küll pädevus teostada seaduste ja rahvusvaheliste lepingute põhiseadusele vastavuse kontrolli, kuid tal ei ole pädevust anda eelotsus parlamendis ratifitseerimist vajava lepingu põhiseadusele vastavuse kohta enne ratifitseerimise seaduse vastuvõtmist. Mõistagi on autoriteetsem ja siduvam juhis rahvaesindajatele lepingu kohtuliku eelkontrolli tulemusena vormistatud otsus. Taolise protseduuri kasutamine oleks samuti enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga kiirendanud otsusele jõudmist põhiseaduse muutmise vajalikkuse osas ja taganud läbimõeldumad muudatused või täiendused.

⁵ Kohtuotsuses öeldakse, et *supremacia* lähtub õigusnormide hierarhisest ülimuslikkusest, kuna aga *primacia* tugineb eri rakendusala eristamisele. Ka prantsuse ja inglise keeles on olemas analoogilised terminid. Prantsuse keeles *primauté*, mille eestikeelseks vasteks annab Julia ja Rudolphe Laffrangue koostatud „Prantsuse–Eesti, Eesti–Prantsuse õigussõnaraamat“ (2002) „ülimuslikkus“, Kallista Kanni „Prantsuse–Eesti sõnaraamat“ (1999) aga „esmasus“, ja *suprématie*, mille eestikeelseteks vasteteks annavad sõnaraamatud vastavalt „üleolek, ülevõim“ ja „üleolek, esimus“.

Inglisekeelsed terminid on vastavalt *primacy* ja *supremacy*. Põhiseaduse lepingu eestikeelne tekst kasutab artiklis I-6 terminit „ülimuslikkus“ („Põhiseadus ja õigusaktid, mida liidu institutsioonid võtavad vastu liidule omistatud pädevust kasutades, on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud“. Vrd ingliskeelsega: *The Constitution and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of the Member States* ja prantsusekeelsega: *La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres*). Inglisekeelses õiguskirjanduses on Euroopa kohtu poolt väljatõetatud ja põhiseaduse lepingu artiklis I-6 kirjapandud printsüübi tähistamiseks kasutatud terminit *supremacy* (vt nt P. Craig, G. De Búrca. *EU Law. Text, cases, and materials*. 2. ed. 1998, lk 255), kuigi varasemas kohtupraktikas – kohtuasjad ENEL ja Simmenthal – nimetatakse põhimõtet *principle of the precedence of community law*. Terminikasutus ja terminite sisu erinevused nõuavad eraldi analüüsi.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus⁶ võimaldab siiski õiguskantsleril ja põhiseadus presidendil pärast ratifitseerimisseaduse vastuvõtmist Riigikogus, kuid enne selle väljakuulutamist taotleda ratifitseerimisseaduse vaidlustamise kaudu rahvusvahelise lepingu eelkontrolli.

Ratifitseerimisotsuse eelse kohtuliku kontrolli puudumise tõttu on õigustatud küsimus: kes on pädev otsustama, kas põhiseadusliku lepingu ratifitseerimiseks on vaja muuta põhiseadust? Põhiseaduse § 161 annab õiguse alkatada põhiseaduse muutmise vähemalt viiendikule Riigikogu koosseisust ja presidendile. Põhiseaduse muutmise alkatamine eeldab aga otsusele jõudmist, et põhiseaduse leping on vastuolus põhiseadusega. Kaalutletud otsuse tegemise eelduseks on põhiseadusliku lepingu ja põhiseaduse võrdlev analüüs. Asjade senine kulg annab tunnistust, et Riigikogu soovib küsimusega tõsiselt tegeleda. Probleemi läbitöötamiseks on moodustatud komisjon, kes peaks andma arvamuse põhiseaduse vastavuse kohta Euroopa põhiseaduse lepingule. Sellise komisjoni järeldestel pole Riigikogu jaoks kohustuslikku jõudu, kuid neid ei saa ka kergekäeliselt ja päevapoliitilistel kaalutlustel ignoreerida.

Vaagimist vajab seegi, kas muudatuste tegemise vajadus tuleneb Euroopa põhiseaduse lepingust või on vaja siluda põhiseaduse muutmise seaduse puudujääke. Otsustamist vajab samuti muudatuste või täienduste ulatus: kas põhiseaduse lepingu ratifitseerimiseks on piisav, et muudetakse põhiseaduse täiendamise seadust või tuleb muuta või täiendada ka põhiseadust.

3. Põhiseaduse täiendamise seadus, mis võeti vastu 14. septembril 2003, ja selle mõju

Põhiseaduses muudatuste tegemise üle otsustamine eeldab selgusele jõudmist, milline on põhiseaduse täiendamise seaduse tähendus põhiseadusliku korra kontekstis, kuidas mõista ja tõlgendada selle seaduse eri sätteid. Kas see seadus võimaldab sisustada põhiseaduse §-e 1, 3, 59 ja 146 uut moodi?

14. septembri 2003. a rahvahääletusel otsustas osavõtnute enamus vastu võtta põhiseaduse täiendamise seaduse.⁷ Põhiseaduse täiendused andsid õigusliku aluse Eesti astumiseks Euroopa Liitu ja riigivõimu osaliseks delegeerimiseks Euroopa Liidu institutsioonidele. Selle napisõnalise, kolmest lühikesest paragrahvist koosneva seaduse sisu mõistmiseks on vähe abi eelnõu seletuskirjast.⁸ Mõnevõrra suurema selguse eelnõu koostajate kavatsuste, eelnõu eesmärkide ning sisu kohta saab Riigikogu stenogramme uurides.⁹ Põhiseaduse täiendamise eelnõu algatajate nimel Riigikogus kõnelnud M. Nutt võttis seaduse mõtte kokku järgmiselt: „Eelnõu vastuvõtmise korral annab rahvas §-ga 1 selge põhimõttelise loa ühineda Euroopa Liiduga. Põhiseaduse täiendamise seaduse lülitatuna hajutab see paragrahv kahtlused, kas Eesti võib sõlmida liitumislepingu. [...] Eelnõu § 2 sõnastus, sätestades Euroopa Liidu õiguse ja Eesti õiguse suhte põhimõttelised alused, on põhiseaduse täiendusena piisav. Ta reguleerib põhiseaduse kohaldamist suhetes Euroopa institutsioonidega ja isikutega. Isikute suhted Euroopa institutsioonidega on reguleeritud lepingutega“.¹⁰

Eelnõu koostamisest osavõtnud ekspertide kirjutisest aimub, et põhiseaduse täienduste ulatuse ja vormi määrasid pigem poliitilised kui õiguslikud kaalutlused.¹¹ Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli kavandatud 2004. aastasse. 2003. aasta märtsis olid tulemas parlamendivalimised, millega seoses langetavad menetlusest välja kõik parlamendi eelmise koosseisu poolt menetlemata eelnõud. Menetluse kiirust silmas pidades leiti, et on mõistlik teha muudatused eraldi seaduse vastuvõtmise teel ja hoiduda põhiseaduse üksikasjalikust muutmisest, mis raskendaks konsensuse saavutamist.

Kiirustamine ja raskused konsensuse saavutamisel jätsid pitseri muudatuste kvaliteedile.¹² Mõned juristid kritiseerisid põhiseaduse muutmise viisi: täiendada põhiseaduse teksti eraldi seadusega, jättes

⁶ Selline võimalus tuleneb § 6 lg 1 p-st 2.

⁷ RT I 2003, 74, 429.

⁸ Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=02160008&login=proov&pas>.

⁹ Eelnõu esimene lugemine oli 11. juunil 2002, teine 12. novembril 2002 ja kolmas 18. detsembril 2002.

¹⁰ Riigikogu stenogramm. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/t02061117.html>.

¹¹ Vt J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Põld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – Juridica 2002/8, lk 563–568.

¹² Eelnõu (hiljem seaduse) kvaliteedi kohta esitasid asjaosalised üsna vastakaid arvamusi. Tollane justiitsminister nägi just teksti lakoonilisuses, selguses, üheselt mõistetavuses ja tasakaalustatuses seaduse väärtust. Arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/t02061117.html>. Riigikogu liikme J. Adamsi hinnang oli kardinaalselt erinev: „§ 1 tundub mulle olevat sündinud õigusteadlaste ja segase sõnastuse spetsialistide, kes on igas ühiskonnas olemas, suures koostöös“. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-01.html>.

muutmata põhiseaduse üksikud sätted. Kriitikud leidsid, et põhiseaduse selline muutmine pole kooskõlas Eesti riigiõiguse praktika ja põhimõtete ning võib tulevikuks luua halva pretsedendi.^{*13}

3.1. Põhiseaduse täiendamise seaduse toime ulatus

Esimene küsimus, mis võib poliitilisest aspektist olla küll sensitiivne, kuid millest sõltub põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsessi edasine kulg, on järgmine. Kas 2003. aasta põhiseaduse täienduse seadus hõlmas üksnes liitumislepingut või ka võimalikke muudatusi Euroopa Liidus, eelkõige neid, milles lepiti kokku Euroopa põhiseaduse lepingu koostamise käigus.

Põhiseaduse muutmise seaduse algatajate nimel sõna võtnud Mart Nutt selgitas Riigikogule seaduseelnõu esimesel lugemisel 11. juunil 2002: „Põhiseaduse täiendamisel kolmanda aktiga laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mitte aga hilisemad Euroopa Liitu ümber korraldavad lepingud. Jälgigem tähelepanelikult seaduseelnõu § 2, mille sõnastus on järgmine, selguse mõttes kordan selle üle: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ See säte välistab põhimõtteliselt blankovolitused. See tähendab, kui Eesti kuulub Euroopa Liitu, siis ei kohaldata talle muid Euroopa Liidu akte kui üksnes liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Mida see praktikas tähendab? Praktikas tähendab see seda, et kõik järgnevad lepingud, kõik järgnevad Euroopa Liidu vastuvõetavad aktid vajavad Eestis täiendavat arutamist ja täiendavat õiguslike regulatsioonide vastuvõtmist, et need omandaksid Eestis õigusjõu. Põhimõtteliselt tähendab see seda, et kui Euroopa Liit kehtestab või Euroopa Liidus kehtestatakse mingi täiendav leping või täiendav korraldus – toome siin paralleelina Nizza lepingu –, siis ei hakka see põhiseaduse muudatustest tulenevalt Eestis automaatselt kehtima. Selleks et täiendav leping kehtima saaks hakata, peab Eesti muutma põhiseadust ja seda saab teha üksnes rahvahääletusel.“^{*14} Sama kordas ta ka järgmistel lugemistel, et hajutada teisitimõttele kahtlusi.^{*15}

M. Nuti seisukohti jagasid põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu koostamisest osavõtnud õigus-eadlased, nende hulgas kolm tänast riigikohtunikku. Nad kinnitasid, et kui Eesti soovib ühineda järgmiste Euroopa Liidu olemust muutvate lepingutega, tuleb korraldada põhiseaduse täiendamiseks uus rahvahääletus.^{*16}

Kokkuvõtvalt: põhiseaduse täiendamise seaduse algatajate ja koostajate seisukohtadest, mis kõlasid parlamendi kõnetoolist, tuleneb, et põhiseaduse täiendamise seadusel on *ratione temporis* ja *ratione materiae* piirid. Seadus fikseeris Eesti ja Euroopa Liidu õiguskorra vahelised suhted liitumislepingust tulenevatel tingimustel ja kuni muudatuste tegemiseni Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu lepingutes. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 sõnastuse tõttu on vastupidist ka võrdlemisi keeruline argumenteerida, liiati kui põhiseaduse lepingu artikli IV-437 lõike 2 järgi tunnistatakse formaalselt kehtetuks suur osa ühinemislepingu sätteid.

3.2. Põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse suhted

Tähelepanu väärib ka tahk, kas ja mil määral muudab põhiseaduse leping Euroopa Liidu ja Eesti riigi vahelisi suhteid liitumisaegse olukorraga võrreldes.

Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 oli eelnõus algselt sõnastatud järgmiselt: „Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga“. Menetluse käigus sõnastust muudeti ja vastuvõetud kujul kõlab see järgmiselt: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest“. Lause teine osa lisati õiguskantsleri ettepanekul, kes „tundis muret, nagu ei oleks eelnõus piisavalt garantiisid Eesti suveräänsuse kaitseks olukorras, kus Euroopa Liit võiks areneda meile mittevastuvõetavas suunas“.^{*17} Ühelt poolt annab säte selge põhiseadusliku volituse kuuluda Euroopa Liitu, teiselt poolt seab aga tingimuse, et kuulumine on lubatud vaid seni, kuni Euroopa Liidu olemus vastab meie põhiseaduse aluspõhimõtetele. Ehkki põhiseaduse aluspõhimõtted pole üheselt mõistetavad, annab säte

¹³ Vt R. Maruste, A. Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – *Juridica* 2003/1, lk 3–7.

¹⁴ Riigikogu stenogramm. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/t02061117.html>.

¹⁵ Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-01.html> ja <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/12/t02121812-05.html>.

¹⁶ Vt J. Laffranque jt (viide 11), lk 566.

¹⁷ Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-01.html>, lk 1.

põhiseadusliku aluse Euroopa Liidust väljaastumiseks. Vabatahtliku väljaastumise võimalus ja tingimused on nüüd sõnastatud põhiseaduse lepingu artiklis I-60.

Põhiseaduse ja põhiseaduse lepingu vastavuse seisukohalt on olulisem põhiseaduse täiendamise seaduse teine paragrahv. Eelnõu koostamisel osalenud õigusteadlaste selgituse järgi sätestab § 2 „Euroopa Ühenduse õiguse ja Eesti õiguse suhte, [...]”. See reguleerib põhiseaduse kohaldamist suhetes Euroopa Liidu institutsioonidega ja isikutega.“^{*18} Riigikogus eelnõu esitanud ja kaitsnud Mart Nutt kinnitas korduvalt, et see säte täiendab ja laiendab põhiseaduse kolmandat paragrahvi.^{*19}

Euroopa Liidu konstitutsiooniline kord on vähemalt osaliselt kujundatud Euroopa Ühenduste Kohtu pretsedendiõigusega. Kahe olulise ühenduse ja liikmesriigi õiguse vahekorda iseloomustava põhimõtte, Euroopa Ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse (vahetu mõju) ja ülimuslikkuse põhimõtte kujundamist alustas kohus 40 aastat tagasi. Kohtuotsuses *Van Gend ja Loos vs. Nederlandse Administratie Belastingen* 1963. aastal^{*20} võttis Euroopa Kohus seisukoha, et asutamisleping pole üksnes riikide ja ühenduse asi. Asutamisleping annab isikutele õigusi, et vaidlustada siseriiklike akte või toiminguid, mis takistavad ühenduse õiguste teostamist. Kohus andis selgelt mõista, et lepingu sätete vahetu kohaldamise üle ei otsusta siseriiklik kohus, vaid Euroopa Ühenduste Kohus. Aastate jooksul on ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse põhimõtte läbi teinud evolutsiooni. Vahetu mõju põhimõtet laiendati lepingunormidelt teiselele õigusele. Eesti ühinemise ajaks oli ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse põhimõtte sõnaselgelt kirja pandud ka ühenduse asutamislepingus (art 249).

Varsti pärast otsust *Van Gend en Loos*'i asjas võttis kohus 1964. aastal asjas *Costa vs. ENEL*^{*21} tehtud otsuses kasutusele Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtte. Esialgu kohaldati seda printsiipi Euroopa Ühenduse lepingute suhtes, kuid hiljem laiendati kõigile Euroopa Liidu õigusaktidele. Ühenduse õiguse ülimuslikkuse absoluutne iseloom postuleeriti *Internationale Handelsgesellschaft*'i otsuses^{*22} 1970. aastal. Põhimõtte annab juhise õigusnormide konflikti lahendamiseks: Euroopa Ühenduse õiguse iga norm on kõrgem kui ükskõik milline siseriiklik norm. Siseriiklikule kohtule tähendab see seda, et kui Euroopa Ühenduse õiguse norm on kohtuasja lahendamisel kohaldatav, kuid on konfliktis siseriikliku normiga, siis tuleb siseriiklik norm jätta kõrvale.

Erinevalt Euroopa Ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse põhimõttest ei olnud Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet seni lepingu tasandil tunnustatud, kuid see põhimõtte oli Eesti liiduga ühinemise ajal *acquis communautaire*'i osa, mida Eesti tunnustas. Lepingu tasandil on põhimõtte sätestatud esmakordselt põhiseaduse lepingu artiklis I-6, kus öeldakse, et „põhiseadus ja õigusaktid, mida liidu institutsioonid võtavad vastu liidule omistatud pädevust kasutades, on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud“. Lepingule lisatud deklaratsioonis artikli I-6 kohta märgib konverents, et artikkel I-6 kajastab ühenduste kohtu ja esimese astme kohtu praktikat. On üks nüanss, millele kirjanduses tähelepanu on juhitud. Euroopa kohtu pretsedendiõigus käsitles Euroopa Ühenduse õigust, mitte aga teise ja kolmanda samba valdkonnas antud õigusakte. Artikkel I-6 laieneb ka neile valdkondadele, mistõttu põhiseaduse leping üksnes ei kodifitseeri, vaid ka modifitseerib ülimuslikkuse põhimõtet.^{*23}

Seega põhiseaduse leping ei muuda Euroopa Liidu ja Eesti õiguse vahekorda, vähemalt mitte selles tähenduses, kuidas seda käsitleti põhiseaduse täiendamise seaduse menetlemisel Riigikogus.

Ei jää märkamata, et põhiseaduse leping pole pelgalt Euroopa ühenduste asutamislepingute ja Euroopa Liidu lepingu koondamine ühte dokumenti. Leping arendab ja korrastab Euroopa Liidu konstitutsioonilist korda ja leevendab demokraatia defitsiiti. Leping teeb korrektiive Euroopa Liidu ja liikmesriikide kompetentsidesse, milles lugeja võis veenduda juba eespool *Conseil Constitutionnel*'i otsuse lühiülevaadet lugedes.

Põhiseaduse lepinguga loovutavad liikmesriigid veel osa oma kompetentsist Euroopa Liidule. Põhiseaduse leping sätestab, et meetmeid piirikontrolli, varjupaiga ja sisserändepoliitika valdkonnas reguleeritakse Euroopa seaduse või raamseadusega (art III-265 lg 2). Samuti reguleeritakse Euroopa seaduse või raamseadusega piiriülest koostööd tsiviilasjades (art III-269 lg 2) ning karistusõiguse ja menetlusõiguse valdkonnas (art-d III-270 ja III-271), sealhulgas teatud liiki kuritegude tunnused ja karistused nende toimepanijatele (art III-271 lg 1). See loetelu siin pole ammendav. Kvalifitseeritud hää-

¹⁸ J. Laffranque jt (viide 11), lk 566.

¹⁹ Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-01.html>, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/11/t02111208-01.html>.

²⁰ Euroopa Kohtu lahendid. J. Laffranque (koost.). Tallinn 2001, lk 90–103.

²¹ Samas, lk 103–115.

²² Samas, lk 167–180.

²³ J. H. Reestman. Primacy of Union Law. – *European Constitutional Law Review* 2005/1, lk 106.

teenamusega otsuste tegemine Ministrite Nõukogus on muudetud reegliks (art I-23 lg 3).²⁴ Pole kahtlust, et need muudatused tagavad Euroopa Liidu tõhusama toimimise kõigi liikmesriikide huvides, kuid mõjutavad riikide otsustusvabadust.

Probleemid tõusetuvad suveräänsuse tugevast kaitsest meie põhiseaduses, mida väljendab eelkõige § 1 lõike 2 deklaratsioon iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatusel ning võõrandamatusest.

4. Suveräänsuse põhimõtte põhiseaduse §-s 1 ja Euroopa põhiseaduse leping

Autoriteetne „Rahvusvahelise avaliku õiguse entsüklopeedia“ alustab suveräänsuse mõiste selgitamist sõnadega: „Suveräänsus on kõige hiilgavam ja vaieldavam idee rahvusvahelise avaliku õiguse ajaloos, doktriinis ja praktikas“²⁵. Suveräänsuse idee ja sellega seonduvad rahvusvahelise õiguse põhimõtted, rahva enesemääramisõigus, jõuga ähvardamise ja teise riigi vastu jõu kasutamise keeld, mittekallaletungi ja riikide võrdsuse põhimõtted võimaldasid taastada Eesti riigi ning lubavad meil osaleda riikidevahelises suhtlemises ja rahvusvahelistes organisatsioonides. Suveräänsuse doktriini väärtustavad esmajoonelised riigid, kes värskest on omandanud poliitilise iseseisvuse. Seda kinnitavad arutelud Põhiseaduse Assambleel ja põhiseaduse tekst.

Pole kahtlust, et Eesti ÜRO, Euroopa Nõukogu, NATO ja Euroopa Liidu liikmesriigina vastab 1933. aasta Montevideo riikide õiguste ning kohustuste konventsiooni artiklis 1 sõnastatud riigi kui rahvusvahelise õiguse subjekt tunnustele. Seega riikide rahvusvahelise suhtlemise aspektist, mis iseloomustab suveräänsuse²⁶ välist mõõdet, täna tõsiseid eriarvamusi ei ole. Rahvusvahelise õiguse seisukohalt on riik suveräänne (iseseisev ja sõltumatu) sellest olenemata, kas tema põhiseaduses suveräänsusele (iseseisvusele ja sõltumatusele) osutatakse. Rahvusvahelise õiguse seisukohast pole Eesti, mille põhiseadust iseloomustas A. Albi kui Euroopa üht „suveräänistlikemat“²⁷, rohkem suveräänne kui Taani, mille põhiseadus sõltumatust ega iseseisvust ei maini.

Eriarvamused ja vaidlused puudutavad suveräänsuse teist, sisemist mõõdet, millel on seos ka välise mõõtmega. Suveräänsuse mõiste sisemise mõõtte käsitus võib olla eri riikides erinev ja sõltub paljuski sellest, kuidas see on sõnastatud põhiseaduses ja kuidas seda mõisteti põhiseaduse loojate poolt.

Suveräänsusteooria sai alguse katsest analüüsida riigi struktuuri. Suveräänsuskontseptsiooni filosoofilise aluse loojatele Jean Bodinile ja Thomas Hobbesile tähendas suveräänsus valitseja (mõlemad pooldasid absolutismi) õigust kuulutada ja kehtestada seadusi, sõltumata riigialamate nõusolekust, kusjuures suverääni, kellele kuulus ülim võim, tema enda poolt antud seadused ei sidunud. Alles hiljem võeti suveräänsuse kontseptsioon kasutusele riikidevahelistes suhetes. Riigisisestes suhetes tähendab suveräänsus, et riigi territooriumil teostab avalikku võimu üksnes riik oma organite ja ametnike kaudu, kusjuures riigivõimu teostatakse vaid põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3 lg 1). Valitseja suveräänsus on asendunud rahva suveräänsusega. Kõrgema riigivõimu kandjaks nimetab põhiseadus rahva (PS § 1).

Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsessi silmas pidades on oluline anda vastus riigiõiguslikule küsimusele, kas suveräänsuse igakordne loovutamine nõuab rahva heakskiitu või andis 2003. aasta rahvahääletus põhiseaduse §-s 1 sätestatud iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatusel ja võõrandamatusele uue sisu.

Kui põhiseaduse koostamisel olid põhihirm, et keegi ei saaks taasloodud riiki lõhestada, maha müüa või mõnel muul viisil riigi iseseisvust ja sõltumatust kahjustada, siis 12 aastat hiljem oleme teises olukorras ja ka maailm meie ümber on nende aastatega muutunud.

20. sajandit on iseloomustatud rahvusvaheliste organisatsioonide ja multilateraalsete õigusaktide saajandina. 21. sajandil muutub rahvusvaheline suhtlemine nähtavasti veelgi tõhusamaks. Eesti Vabariik

²⁴ „Kui põhiseadus ei näe ette teisiti, teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega“.

²⁵ A. Steinberger. Sovereignty. – R. Bernhardt (ed.). Encyclopedia of Public International Law 2000/4, lk 500.

²⁶ Akehurst's Modern Introduction to International Law soovib kasutada mõistet „sõltumatu“ (*independent*), mis tähendab, et riik ei ole teistest riigist sõltuv. Kui suveräänsus tähendab midagi sõltumatusele lisaks, siis pole see enam kindlaksmääratud sisuga õiguslik, vaid emotsioone tekitav termin. Vt Akehurst's Modern Introduction to International Law. 7. ed. P. Malanczuk (ed.). Routledge 1997, lk 17–18.

²⁷ A. Albi. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. – Juridica 2001/9, lk 603.

on täna seotud enam kui 500 rahvusvahelise lepinguga, millest igaüks suuremal või vähemal määral mõjutab meie õiguskorda ja riigi valitsemist tervikuna. Ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga, mille osaks oli riigiülese kohtu – Euroopa Inimõiguste Kohtu – pädevuse tunnustamine, hiljem WTO ja NATO-ga põhiseaduslikku probleemi ei nähtud. Samuti ei tekkinud küsimusi assotsiatsioonilepingu sõlmimisel Euroopa Liiduga. Vähemalt kära ei tekitatud. Alles ühinemine Euroopa Liiduga tõukas parlamenti esimest korda pärast põhiseaduse vastuvõtmist pöörduma rahva poole, et too otsustaks, kas ta nõustub astuma sellesse föderatsiooni sugemetega organisatsiooni. See näitab, et põhiseaduse § 1 võimaldab mõningast paindlikkust seal sõnastatud põhimõtete tõlgendamisel. Euroopa Liit erineb aga kõikidest teistest rahvusvahelistest organisatsioonidest, mille liige Eesti on, selle poolest, et ükski teine rahvusvaheline organisatsioon ei anna õigusakte ega tee otsuseid, mis on üksikisikutele vahetult kohaldatavad, ja üheski teises organisatsioonis ei võta kodanikud poliitilisest protsessist vahetult osa. Euroopa Liidu liikmeks olek tähendab võimu vertikaalset ümberjaotamist, s.o seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu üleandmist Eesti võimuinstitsioonidelt Euroopa Liidu institutsioonidele.

Meenutagem nüüd, mida põhiseaduse koostajad esimese paragrahvi tahtsid öelda.

Riigi iseseisvuse ja sõltumatuse rõhutamine põhiseaduses ei ole originaalne idee. Paljude riikide põhiseadused nimetavad iseseisvust või suveräänsust.^{*28} Suveräänsusele on osutanud ka kõik varasemad Eesti põhiseadused. 1920. aasta põhiseaduse § 1 sätestas, et „Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes“. 1938. aasta põhiseadus asendas „rippumatu“ sõnaga „sõltumatu“ ja muutis lause teist poolt: „Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgema võimu kandja on rahvas“. 17. septembril 1991. a Põhiseaduse Assamblee istungil rõhutas J. Raidla professor A.-T. Kliimanile tuginedes, et mõistetel „iseseisvus“ ja „sõltumatus“ on mõlemal oma sisu. „Prof. A.-T. Kliimani järgi tähendab mõiste „iseseisev“ seda, et Eesti Vabariiki ei saa muuta mõne teise riigi liit-osaks. Ta peab olema ja jääma omaette iseseisvaks ühtlusriigiks, unitaarriigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. Et § 1 järgi Eesti Vabariik on sõltumatu, siis ei tohi olla sellist olenemist mõnest teisest välisriigist, kus viimane saaks Eesti seadustandvale asutisele ette kirjutada juhiseid, kuidas oma elu korraldada, ning selliste juhiste teostamist ka kontrollida. Tundub, et eeltoodud seisukohtade aktuaalsus pole viiekümne aasta jooksul põrmugi vähenenud“.^{*29}

1992. aasta põhiseadus võttis 1938. aasta põhiseaduse § 1 esimese lause sõna-sõnalt üle, kuid lisis ka teise lause: „Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu“. Põhiseaduse 1. peatüki kommenteerijate arvates pole teisel lõikel otsest regulatiivset tähendust, sest iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatus tuleneb juba paragrahvi esimesest lõikest, lause rõhutab vaid iseseisvuse ja sõltumatuse erilist kohta põhiseaduslike väärtuste hulgas.^{*30} Selline selgitus ei ole veenev. Lause seab piirid suveräänsuse mõiste tõlgendamisele, mis polegi iseenesest halb. Halvem on see, et ta seab piirid mõiste arendamiseks tõlgendamise abil. Suveräänsuse klassikalise mõiste teoreetikud Hobbes ja Rousseau mõistsid suveräänsust absoluutse, jagamatu ja võõrandamatuna. Võõrandamatus tähendas suveräänsuse delegerimise keeldu.^{*31}

Kuidas sattus probleeme tekitav lause meie põhiseadusse? R. Maruste nimetab seda Adamsi klausliks, sest väidetavalt olevat see Jüri Adamsi poolt sõnastatud konstruktsioon, mis loodi ilmselt „halba ajalookogemust arvestades ning loomise ajahetke silmas pidades, et välistada igasugune tagasikukkumine võõrvõimu alla ja seeläbi suveräänsuse kaotus“.^{*32} Siinkirjutaja kasutada olnud kirjandus ei kinnita siiski J. Adamsi autorsust. J. Adamsi töögrupi poolt esitatud põhiseaduse eelnõus sellist lauset ei leidu. Eelnõu § 1 taasesitab 1938. aasta põhiseaduse esimese paragrahvi.^{*33} Küll võib kõneks oleva lause leida J. Raidla töögrupi poolt esitatud põhiseaduse eelnõu §-st 1.^{*34}

Eelnõu esitlemisel Põhiseaduse Assamblee 2. istungil 20. septembril 1991 vastas J. Raidla Ü. Seppa küsimusele „Kas te olete mõelnud ka sellele mehhanismile, et oleks võimalik uude põhiseadusse võtta selliseid sätteid, mis muudaks meid okupatsioonikindlamaks?“, järgmiselt: „Jaa. Me oleme sellel teemal ägedaid ajurünnakuid korraldanud ja kõigepealt ma juhiksin tähelepanu § 1, selle teisele lõigule. Nimelt: Eesti iseseisvuse sõltumatus [*peaks olema iseseisvus ja sõltumatus – U.L.*] on aegumatu ja

²⁸ Vt nt Iiri Vabariigi põhiseaduse § 5, Ungari Vabariigi põhiseaduse § 2 (1), Soome Vabariigi põhiseaduse 1. ptk 1. jagu.

²⁹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium 1997, lk 67.

³⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 49.

³¹ Vt nt C. W. Morris. The Very Idea of Popular Sovereignty: “We the People” Reconsidered. – Democracy. E. F. Paul, F. D. Miller Jr., J. Paul (eds.). Cambridge University Press 2000, lk 5.

³² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 91.

³³ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 29), lk 1170.

³⁴ Samas, lk 1142.

võõrandamatu. Peale selle antud eelnõu viimane peatükk, mis sätestab põhiseaduse muutmise küsimused, näeb ette, ma ütleksin, väga range korra näiteks 1. peatüki muutmise võimaluseks põhiseaduses. Kui me ütleme, et Eesti iseseisvus on [...] aegumatu ja võõrandamatu, siis tähendab see seda, et mis tahes riigiorganite tegevus, mis on selle sõltumatuse võõrandamisele suunatud, on õigustühine, kusjuures seda printsiipi ei ole mitte nõnda lihtsalt võimalik ka muuta“.^{*35}

Põhiseaduse Assamblee 3. istungil 27. septembril 1991 tuli J. Raidla uuesti küsimuse juurde tagasi: „Uudne ja samas ürgse loomusega on § 1 teine lõige, kus Eesti iseseisvus ja sõltumatus kuulutatakse aegumatuks ja võõrandamatuks. Kommentaar viidatud normile võiks olla pikk ja põhjalik. Piirdugem siinkohal vaid sellega, et õigustühiseks muutuvad juba ette äraotsustatult ka põhiseaduslike võimu- ja valitsemisorganite teod, mis ühel või teisel viisil kahjustavad Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust. Isegi rahval endal, kui ta on juba seda põhimõtet korra kinnitanud, on raske seda muuta. Põhiseaduse muutmise kord, mis sisaldub eelnõu viimases peatükis, seab väga keerukad reeglid sõltumatuse võõrandamatusest loobumiseks. Seda mitte sellepärast, et rahvas ei tea kuidas asja otsustada. Seda sellepärast, et keegi kolmas ja võõras, ükskõik kes ta ka on, ei saaks iial öelda, et lahtiütlemine sõltumatusest on vaba rahva tahtväljendus, kui ta tegelikult seda ei olnud“.^{*36}

Kuueteistkümnendal istungil 22. novembril 1991 ütles redaktsioonitoimkonna esinaine L. Hänni: „Oluline täpsustus on tulnud § 1, kuhu on lisandunud lõige „Eesti iseseisvus“, ja palun lisada, „ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu“. Selle sätte tähenduse üle oli pikk ja põhjalik arutelu, ka I toimkonnas me kaalusime seda üsna kaua, kas sellist sätet on vaja, sest ettepanek oli ka varem tehtud ja tookord leidsime, et ta ei ole ilmtingimata vajalik. Kuid praegu, jälgides kogu põhiseaduse eelnõu arutelu ja seda, et assambleeliikmed tahavad mitmetesse eri peatükkidesse sisse viia Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse garantiisid, me leidsime, et siin, põhiseaduse §-s 1, oleks nende garantiide andmine hädavajalik. Selline säte põhiseaduse §-s 1 tähendaks, et Eesti iseseisvust ja sõltumatust saab võõrandada ainult põhiseaduse muutmise teel. Kuna 1. peatükki saab muuta ainult rahvahääletusel, siis tähendab Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamine automaatselt, et **seda peaks toetama rahvas rahvahääletuse kaudu** [minu rõhutus – U.L.].“^{*37}

Näib, et mõnes viimase aja töös tõlgendatakse iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatuse ja võõrandamatuse klauslit veelgi jäigemalt kui seda põhiseaduse loojad ise tegid. Nii leiab R. Maruste, et „iga eelnõu, mille sisuks on vabaduse, iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamine, oleks vastuolus põhiseadusega ning seda ei saaks ei menetleda Riigikogus ega panna rahvahääletusele. [...] Seega ei saa kehtiva põhiseaduse raames Eesti rahva vabadust ning riigi iseseisvust ja sõltumatust ei lõpetada ega võõrandada. Põhimõte on absoluutne, ei näe ette erandeid ega osalist võõrandamist“.^{*38} Ta märgib, et uues ühiskondlikus olustikus võib see klausel osutada aga takistuseks suveräänsuse legitiimsel delegerimisel, ja lisab, et aegumatuse ja võõrandamatuse põhimõtte sellise käsitlemise üle võib konstitutsionalismi üldteooriast lähtudes vaielda. „Kui kõrgema võimu kandjaks on rahvas ning rahvas on loonud riigi ja põhiseaduse, siis peaks tal olema ka õigus oma loomingust loobuda, kui ta seda tõesti soovib. [...] Ka suveräänsusest loobumine, ka osaline loobumine, on suveräänsuse väljendus.“^{*39} Lõppkokkuvõttes ta siiski teeb järelduse, et „Eesti kehtiv põhiseadus on aga sellise konstruktsiooniga, et selleks legaalselt ja normatiivselt korrektset ning mittevaidlustatavat võimalust on raske leida, õigupoolest pole seda ette nähtud. Selles mõttes võib väita, et rahvast on saanud põhiseaduse vang“.^{*40}

Hinnang näib olevat liialt karm, sest põhiseaduse koostajad nägid ette võimaluse suveräänsuse võõrandamiseks. Põhiseaduse Assamblee trükki jõudnud arutelud selles küsimuses võib kokku võtta järgmiselt.

1. Põhiseaduse koostajad pidasid võimalikuks iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamist.
2. Iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamine on võimalik põhiseaduse muutmise korral rahvahääletuse teel.
3. Käsitlemist ei leidnud seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu osaline üleandmine rahvusvahelistele organisatsioonidele ja nende organisatsioonide organitele, mistõttu jäi selgusetuks, kas võimuvolituste osaline loovutamine rahvusvahelistele organisatsioonidele nõuab samuti põhiseaduse muutmist rahvahääletusega.

³⁵ Samas, lk 63.

³⁶ Samas, lk 68.

³⁷ Samas, lk 526.

³⁸ R. Maruste (viide 32), lk 90.

³⁹ Samas, lk 91.

⁴⁰ Samas.

Riigikogu lahendas enne liitumist Euroopa Liiduga olukorra sel viisil, et andis rahvale otsustada liitumise ja pani rahvahääletusele põhiseaduse täiendamise seaduse, mis sätestab loa kuuluda Euroopa Liitu. Ehkki sõnaselgelt pole sätestatud võimuvolituste üleandmine Euroopa Liidu organitele, võib sellisele järeldusele jõuda põhiseaduse täiendamise seaduse tõlgendamise teel. Tuleb eeldada, et rahvas põhiosas mõistis, millised on liitumise tagajärjed Eesti põhiseaduslikule korrale.

Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse täiendamise seadusega ei tehtud muudatusi põhiseaduse § 1 lõikes 2 sätestatud iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatuse klauslisse. Ehkki rahvas on andnud heakskiidu Eesti astumisele Euroopa Liitu, on Põhiseaduse Assambleel põhiseaduse eelnõu § 1 lõike 2 ja Riigikogus põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu § 2 arutelu põhjal raske leida argumente selle kasuks, et põhiseaduse lepingut saaks põhiseadust muutmata ratifitseerida.

5. Kuidas põhiseadust muuta?

See on küsimus, mis tekib otsekohe, kui jõuda järeldusele, et põhiseaduse lepingu ratifitseerimiseks on vaja muuta põhiseadust. Võimalusi on mitu. Kõigepealt võib muuta põhiseaduse täiendamise seaduse §-i 2, asendades lauseosa „liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“ sõnadega „Euroopa põhiseaduse lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“. Sellise lahenduse puhul oleks konsensuse saavutamine poliitilistes ringkondades nähtavasti lihtsam. Kuid sel juhul säiliks põhiseaduse täiendamise seaduse *ratione temporis* ja *ratione materiae* piirid ja uue lepingu ratifitseerimisele peaks jällegi eelnema põhiseaduse muutmine.

Teiseks võimaluseks on muuta lisaks põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2 ka mitut põhiseaduse sätet, et viia põhiseadus tervikuna kooskõlla olukorraga, kus on toimunud riigivõimu volituste (kompetentsi) vertikaalne ümberjaotamine ja on muutunud Eesti riigi võimuorganite horisontaalsed suhted. Põhiseaduse sätete muutmata jätmine 2003. aastal ähmas põhiseaduse normide sisu ja tähendust. Täna pole täit selgust, kas nn kolmas akt on vastuolu lubamise klausel, mis õigustab Euroopa Liidu õiguse ja põhiseaduse tekstilist lahknemist. Mõned tõlgendused taolist vastuolu lubavad.⁴¹ Konsultatsiooniõiguse teooria vaikib, Riigikohtul aga pole olnud võimalust selgitada, kas põhiseaduse lepingu artiklis I-6 sätestatud ülimuslikkuse põhimõtet tuleks tõlgendada õigusnormide hierarhilise ülimuslikkusena, mille tulemusena põhiseadus ei oleks enam ülim siseriiklik norm, või õigusnormide mõjujõu korrastamise põhimõttena, lähtudes Euroopa Liidu ja liikmesriigi kompetentsi erinevusest. Põhiseadus, mis ei kajasta tegelikke võimusuhteid või hägustab neid, kaotab juriidilise dokumendina väärtuse. See pole aga hind, mis liitumise eest paratamatult tuleb maksta.

Mõeldav on veel üks võimalus. Ratifitseerimisprotsessi kiirendamise huvides võiks muuta põhiseaduse täiendamise seadust eespool kirjeldatud viisil ja alustada uue põhiseaduse koostamist. See eeldab kõigepealt protseduurireeglite paikapanemist. Uue põhiseaduse koostamine ei tähenda põhiseaduse aluspõhimõtete muutmist. Selle eesmärgiks peab olema selle kohandamine muutunud oludele.

Autorist:

Ph.D. Uno Lõhmus on Euroopa Kohtu kohtunik ja Tartu Ülikooli külalisprofessor.

⁴¹ Õiguskantsler kinnitas 9. detsembril 2004 Riigikogus, kus arutati tema ettepanekut viia erakonnaseadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega, et põhiseaduse kolmas akt võimaldab muuta erakonnaseadust ja sellesse lisada, et erakonna liige võib olla ka mõne teise liikmesriigi kodanik, ehkki põhiseaduse § 48 teine lause sätestab *expressis verbis*, et erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Viuu-Marie Rummo kirjutab oma kodanike loovutamise keeldumise lubamatuse kohta Euroopa vahistamismääruse alusel, et põhiseaduse täiendamise § 2 „kaotab kõik võimalikud vastuolud põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse, sh ka põhiseaduse § 36 ja Euroopa vahistamismääruse raamotsuse regulatsiooni vahel“. Vt Euroopa vahistamismäärus. Isikute loovutamise uus kord Euroopa Liidus. – *Juridica* 2004/7, lk 571.