

Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras^{*1}

Euroopa Liitu astumisel Eestit ees ootavat muutust võib vabalt võrrelda riigiõiguslike murrangutega aastatel 1918, 1940 ja 1991/92. Seetõttu on avalik, sh riigiõiguslik arutelu igal juhul vajalik ja tervitatav ka siis, kui see ka viimasele minutile jäänud on.

Järgnevalt puudutame põgusalt seda:

- 1) mida kujutab endast riigiõiguslikult Euroopa Liit;
- 2) mis on praeguse põhiseaduse ja selle muutmise eripära;
- 3) miks senipakutud lahendus ehk nn kolmas akt ei ole parim võimalik lahendus;
- 4) kuidas võiks põhiseadust täiendada ehk ettepanek *de lege ferenda*;
- 5) mida teevad teised;
- 6) miks peaksime tõsiselt kaaluma põhiseaduse uue versiooni koostamist lähiaastatel.

1. Mida kujutab endast riigiõiguslikult Euroopa Liit?

Meie ees seisva probleemi lahendamiseks ei ole vaja tunda hästi mitte ainult põhiseadust, vaid ka n-ö teist poolt ehk Euroopa Liitu ja tema riigiõiguslikku olemust. Seejuures on oluline, milline on Euroopa Liit praegu ja milline paari aasta pärast, näiteks pärast 2004. aasta valitsustevahelist konverentsi, kui on toimunud Euroopa Liidu reform ja vastu võetud Euroopa Liidu konstitutsioon ning Eesti on Euroopa Liidu liige.

Euroopa Liidus on just praegu palju muutumas. Kuid on ka asju, mis on selged juba praegu ja mis suure tõenäosusega jäävad sellistena ka edasi kestma.

Juba praegu on põhjust rääkida Euroopa Liidu konstitutsioonilisest korrast. Sellele viitavad nii teaduslikud kirjutised kui ka konstitutsioonikohtute hinnangud ja Euroopa Liidu enda tegevus. Kirjandusest võib sellekohast tõdemust leida näiteks J. H. Weileri teosest „The Constitution of Europe“ ning S. Douglas-Scotti teosest „Constitutional Law of the European Union“ jpt. Juhtivate konstitutsioonikohtute hinnangutest võib viidata näiteks Saksa Konstitutsioonikohtu Maastrichti otsuses antud konstateeringule, et Euroopa lepingud kujutavad endast teatud mõttes Euroopa Liidu konstitutsiooni.

Mille põhjal nii on väidetud?

Euroopa Liidu lepingud toimivad paljus konstitutsiooniliselt. Neil on eksklusiivne ja suveräänne legislatiivne kompetents väga laias küsimuste ringis, mida rahvusvahelistest lepingutest tavaliselt ei leia. Suur osa direktiive omandab pärast vastuvõtmist ministrite nõukogus õigusjõu kohe, ilma vajaduseta transformeerida neid rahvusvahelisse õigusesse.

¹ Artikkel põhineb autorite ettekannetel konverentsil „Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslike probleeme“. Tallinn, 22. november 2002.

Oleme olnud nii sõnas kui ka teos üheselt eurointegratsiooni pooldajad ning seetõttu distantseerime end selgelt igasugusest eurovastasusest ka siis, kui meie siin väljaõeldu mingisugust kriitilist nooti sisaldab. Deklareerime selgelt ka eemalolekut igasugusest poliitilisest eelistusest või grupihuvidest või poliitilisest angažeeritusest. Meie ainuke soov ja taotlus on, et Eesti saaks Euroopa Liiduga liitumisel võimalikult parima riigiõigusliku vormistuse, mis võimaldaks meil olla täisväärtuslik uueneva ja ühinenud Euroopa liige, ning et me samal ajal ei hülgaks oma rahvuslike huve, eesmärke ja väärtusi, mis meie praeguses põhiseaduses kirjas on ja et põhiseadus säilitaks oma tähenduse ja rolli elava, adekvaatse ja töötava õigusena ka edaspidi.

Euroopa Liidul on institutsioonid, mis funktsioneerivad nagu (riigi)võimuorganid (või valitsused laias mõttes). Euroopa Liidul on parlament, mis on otse valitud, on täitev-võimuorganid – ministrite nõukogu ja Euroopa Komisjon. Need on organid, millesarnaseid üldiselt rahvusvahelistest organisatsioonidest ei leia.

Euroopa Ühenduste Kohus on konstitutsionaliseerinud Euroopa Liidu lepingud, laiemalt Euroopa Liidu õiguse. Just kohus sedastas Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse printsiibi oma otsustes *Costa*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmmenthal* ja *Factortame*.

Euroopa õiguse otsekohaldatavuse printsiibi otsustas Euroopa Kohus *Van Gend en Loos* asjas, mis andis indiviididele õiguse taotleda Euroopa Liidu õiguse kohaldamist siseriiklikes kohtutes.

Euroopa lepingud sisaldavad õiguse üldprintsiipe nagu õigusriiklus, proportsionaalsus, subsidiaarsus ning põhiõiguste ja vabaduste proklameerimist ja austamist (Rooma lepingu art 6.2 ja põhiõiguste harta), mis on tüüpiline konstitutsioonilisuse tunnus.

Euroopa Liidu pädevuses on mitmed tüüpiliselt suveräänsed riigifunktsioonid nagu õigus ja siseasjad, üha enam ka välis- ja julgeolekupoliitika.

Kuid on ka samavõrd selge, et Euroopa Liit on kaugel n-ö hobbeslikust täievolilisusest kõikides valdkondades, mis on omane suveräänsele riigile. Tema pädevus on selgelt piiritletud ja lepingutega määratud ning ka valitsemismudel on piiratud, ebatäielik ja saab funktsioneerida ainult liikmesriikide kaudu. Saksa ja Itaalia konstitutsioonikohtud on võtnud üsna jäiga hoiaku, et Euroopa Liidu õiguskord ja konstitutsiooniline pädevus ei ole siiski suveräänne, vaid tuleneb liikmesriikide poolt delegeeritust ja on selles mõttes derivatiivne.

On kujunemas konsensus selles osas, et tegu ei ole suveräänsuse loovutamise, vaid jagatud suveräänsusega, suveräänsusega, mida teostatakse koos.

Mis saab edasi? Me ei tea seda praegu täpselt, kuid selge on, et muutub üsna palju. Näiteks on peaaegu otsustatud see, et Euroopa Liidust saab juriidiline isik (*legal entity*), tal saab olema üks kodakondsus ning Euroopa Liit saab oma põhiseaduse. Enam-vähem on selge ka see, et Euroopa Liit hakkab üha enam toimima rahvusparlamentide kaudu.

Mida täpselt Euroopa Liidu põhiseadus sisaldama hakkab, pole veel selge, avalikkusele on välja pakutud üksnes selle võimalik struktuur ja sisu lühikirjeldus. Kuid kuidas ka ei oleks, on selge, et suve alguseks on põhiseaduse projekt koos ning ühel hetkel oleme olukorras, kus ühes õigusruumis kehtivad kaks põhiseadust – Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kokkuvõtvalt: Euroopa Liit ei ole (enam) rahvusvaheline organisatsioon ja pole ka (veel) riik või riikide föderatsioon. Pigem ta on ja saab olema mingi asi iseeneses, kantilikult väljendades *ding an sich* ja õiguslikult *sui generis*.

2. Mis on praeguse põhiseaduse ja selle muutmise eripära^{*2}?

Põhiseaduse, nagu iga muugi seaduse algidee, olemus, eesmärk ja õigustus on reguleerida võimu teostamise tegelikku mehhanismi. Rõhutame tegelikku, mitte kujutletavat või illusoorset mehhanismi.

Eesti Vabariigi põhiseadus on Euroopas üks kõige rangemalt suveräänsust kaitsvaid põhiseadusi. Põhiseaduse § 1 deklareerib iseseisvuse ja sõltumatus aegumatuks ja võõrandamatuks ning § 162 võimaldab selle põhimõtte muutmist vaid referendumite teel. Põhiseadus ei sisalda teistes riikides tavapärast sätet riigivõimu pädevuste delegeerimise kohta rahvusvahelistele organisatsioonidele ning Põhiseaduse Assamblee kohaselt nõuab § 1 põhiseadusmuudatust Eesti astumisel riikide poliitilistesse, majanduslikesse ja sõjalistesse liitudesse.^{*3} Eesti põhiseaduse § 123 keelab sõlmida põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid ning § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Eesti põhiseaduse plussideks on selgus ja otsekohaldatavus. Erinevalt paljude lääneriikide vanadest konstitutsioonidest ei ole Eesti põhiseadus (veel) tolmukoguv ajalooürik, millel on reaalse eluga vähe ühist. Meie põhiseadus on pigem juriidiline kui poliitiline dokument. Kuna Euroopa Liit mõjutab tänaseks riigi pea kõiki suveräänsuse valdkondi, vajab liitumine riigiõiguslikult korrektset lahendust.

² Siin toetume ajakirja *Juridica* 2002. aasta 5. numbris avaldatud ühispöörumise seisukohtadele ning väljendame mitte ainult isiklikke seisukohti.

³ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 530.

Euroopa Liiduga liitumisel muutuvad võimusuhted olulisel määral. Need muutuvad sel määral, et mitmed kesksed riigiõiguslikud paradigmad kehtiva põhiseaduse sees enam ei toimi ega vasta tegelikele võimusuhetele. Seda vastuolu ühe üldnormiga, nagu välja pakutud⁴, ületada ei saa.

Euroopa Liit saab toimida ja jääb toimima rahvusriikide kaudu. Et säilitada isetoimivus, töötav omariiklus ja riiklik identiteet, peame taotlema põhiseaduse ja elu vastavust nii palju ja nii kaua, kui see on vähegi võimalik. Argument, et põhiseaduse muutmisel tuleb ette võtta väga suure arvu paragrahvide muutmine ning on seetõttu tehniliselt ja kasutada oleva aja tõttu võimatu, ei ole veenev. Erinevalt muudest seadustest, kus detailid peavad olema ammendavalt reguleeritud, fikseerib põhiseadus kõige olulisemad ja üldisemad põhimõtted; üksikküsimused lahendatakse tõlgenduste ning põhiseadusest alamal seisvate aktidega.

3. Miks senipakutud lahendus ehk nn kolmas akt ei ole parim võimalik lahendus?

Tõlgendusargument. Kolmas akt, eriti selle algkujul, hāgustaks ja devalveeriks põhiseadust, sest põhiseaduse suhtes rakendatakse üht üldist tõlgendusprintsipi, mis tuleneb väljaspool senise põhiseaduse süsteemi asuvast aktist ja seda printsipi rakendatakse põhiseaduse suhtes kõikidel juhtudel absoluutsena. Kontinentaal-Euroopa õigusruumis ei ole tõlgendajal nii ulatuslikku tõlgendamisvabadust ning printsipi absoluutne kohaldamine on erandlik. Kolmas akt tekitaks piiramatul hulgal tõlgendusvõimalusi, ei ole seetõttu ettenāhtav ega taga seega ka õigusselgust ega -kindlust.

Protseduuriargument. Eesti põhiseadus kuulub range muutmisprotseduuriga põhiseaduste hulka. Põhiseaduse XV peatükis sätestatud kolm selget muutmisprotseduuri ei näe ette võimalust täiendada põhiseadust aktiga, mis ei vii muudatusi põhiseadusesse, vaid eksisteerib iseseisvalt selle kõrval. Mõnedes riikides (Austria, Rootsi, Tšehhi) kuulub konstitutsioonilistele aktidele põhiseadusega võrdne staatus ja nende vastuvõtmine nõuab põhiseaduse muutmiseks vajalikku kvoorumit. Eesti õiguskord aga selliseid akte ette ei näe. Põhiseaduse rakendamise seadus ei ole selliste seadustega ega põhiseadusega võrdse tähtsusega, sest see reguleerib kümne aasta taguseid õigussuhteid ning on enamuses kehtivuse kaotanud. Põhiseaduse rakendamise seadusest on praegu rakendatav vaid § 2 ja osaliselt § 3, mille puhul ei ole aga tegu materiaalse õigusnormide, vaid põhiseaduse hāälteenamuse mõistet lahtikirjutavate õiguslausetega.

Põhiseaduse § 163 ütleb selgelt, et põhiseadust saab muuta vaid põhiseaduse muutmise seadusega. Ka Eesti õigusloome põhimõtted ja traditsioonid näevad ette seaduse muutmise sinna muudatuste tegemise teel ning põhiseadus peaks siin olema eeskujuks, mitte seda nõuet ise rikkuma.

Poliitiline argument. Valitseb ka oht, et kolmas akt võib hakata vastu māngima oma eesmärgile. Euroopa Liiduga ühinemist pooldavad kodanikud ei pruugi nõustuda põhiseaduses ettenāhtud menetluskorra ignoreerimise ja seelābi ka põhiseaduse devalveerimisega.

Peame arvestama ka seda, et demokraatlikul õigusriigil ei sobi varjata rahva eest neid ees ootavaid muudatusi. Põhiseadust asjakohaselt muutes säilitame selle terviklikkuse ja seelābi säilib ka tema koht omariikluse alusena.

Kokkuvõttes ei ole kolmas akt kui selline kooskõlas õigusriigi, konstitutsioonilisuse ning Eesti riigiõiguse praktika ja põhimõtetega ning võib luua tulevikuks halva pretsedendi.

4. Kuidas võiks põhiseadust täiendada ehk ettepanek *de lege ferenda*

Alternatiivseks lahenduseks võiks olla Riigikogus algatatud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis viiks põhiseadusesse Euroopa Liidu (lisa)peatüki. See ei tekitaks kolmanda aktiga võrreldes protseduurilisi lisaprobleeme, lahendus aga oleks oluliselt ausam, lihtsam ja korrektsem. Muudatusettepanek elimineeriks need otsesed vastuolud, mida on tõstatanud põhiseaduse ekspertkomisjon, enamik väliseksperte ning õiguskantsler. Ülejäänud vastuolud on võimalik lahendada viitega „lepingutes ettenāhtud tingimustele“. Kahte referendumit saab vältida, sõnastades küsimuse nii, et see hõlmaks nii liitumist kui ka põhiseaduse muutmist.

⁴ Vt J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Põld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – Juridica, 2002, nr 8, lk 563–568.

Muudatuste sõnastus võiks olla alljärgnev.

Peatükk IX¹: Euroopa Liit

§ 123¹. *Eesti võib delegeerida Euroopa Liidule põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi vastavalt Euroopa Liidu konstitutsiooni ning Euroopa Liidu lepingute tingimustele ning ulatuses, mis ei kahjusta Eesti riikluse üldpõhimõtteid.*

§ 123². *Euroopa Liidu õigusloomes ja -rakenduses arvestavad avaliku võimu organid Riigikogu seisukohtadega.*

§ 123³. *Euroopa Liidu õiguses omavad Euroopa Liidu kodanikud samasuguseid õigusi kui Eesti kodanikud.*

§ 123⁴. *Eesti liitumisel Euroopa Rahaliiduga võib Eesti Panga pädevusi delegeerida Euroopa Kesk pangale.*

Pakutu on minimaalselt vajalik.

Tuleks tõsiselt kaaluda ka põhiseaduse § 56 täiendamist §-ga 123⁵ selles, et kõrgemat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Europarlamendi valimisega. See tagaks Euroopa Liidu suurema legitiimsuse ning annaks ka rahvale suurema selguse ja kindluse võimu teostamise ning selle kontrollivõimaluste kohta.

5. Mida teevad teised?

Ida-Euroopa põhiseadused kaitsevad suveräänsust ilmsetel ajaloolis-poliitilistel põhjustel rangemalt kui Lääne-Euroopa põhiseadused. Näiteks ei sisaldanud kümne kandidaatriigi põhiseadustest üheksa kuni viimase ajani sätteid pädevuse delegeerimisest rahvusvahelistele organisatsioonidele ning neis võis leida arvukalt klausleid sõltumatuse ja iseseisvuse kaitseks. Nüüdseks on selles osas tehtud mitmeid muudatusi.

Liitumisvalmis põhiseadusteks võib pidada Poola, Tšehhi ja Slovakkia põhiseadusi, kus põhiseaduse muutmiseks piisab suhteliselt lihtsast parlamentaarsest protseduurist. Tšehhis ja Slovakkias on Euroopa Liiduga liitumiseks tehtud põhiseaduses arvukalt muudatusi. Poolas võeti 1997. aastal vastu uus põhiseadus ning praegu kaalutakse, kas see ei vaja täiendamist selles osas, mis puudutab Poola Panga ainuõigust emiteerida rahvusvaluutat ja Euroopa Liidu kodanike õigust osaleda kohalikel valimistel.⁵

Slovakkias on põhiseadusmuudatused suunatud otseselt Euroopa Liidule, Tšehhis ja Poolas üldisemalt rahvusvahelistele organisatsioonidele. Slovakkia põhiseaduse artikkel 7.2 näeb ette, et „Slovakkia Vabariik võib ratifitseeritud ja avaldatud rahvusvahelise lepingu alusel üle anda osade õiguste teostamist Euroopa ühendustele ja Euroopa Liidule“. Tšehhi Vabariigi põhiseaduse artikkel 10 (a) 1 näeb ette, et „Tšehhi Vabariigi organite volitusi võib üle anda rahvusvahelisele organisatsioonile või institutsioonile rahvusvahelise lepingu alusel“. Poolas sätestab artikkel 90.1, et „Poola Vabariik võib rahvusvaheliste lepingute alusel delegeerida rahvusvahelisele organisatsioonile või rahvusvahelisele institutsioonile riigivõimuorganite pädevusi teatud küsimustes“. Lisaks võib leida sätteid sekundaarõiguse vahetust kohaldamisest, valimisõigusest, kohtunike seotuses Euroopa Liidu õigusega, parlamentide informeerimise kohustusest jmt.

Balti riikidest on Leedu põhiseaduses juba olemas säte rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kuulumise kohta (art 136). Pakutud on lisaks sätteid pädevuste delegeerimisest Euroopa Liidule ning Euroopa Liidu õigusnormide ülimuslikkusest ja nende muutumisest Leedu õigussüsteemi konstitutiivseks osaks.⁶ Läti vanasse põhiseadusesse tahetakse viia üksnes minimaalne muudatus selle kohta, et Läti võib astuda Euroopa Liitu referendumite teel. Lätis on kasutatud suveräänsuse tõlgendamisel avatud riikluse mõistet, mille kohaselt riiklike ülesannete delegeerimine rahvusvahelisele tasandile ei kaota suveräänsust, vaid see on muutunud kaasaegse riikluse osaks.⁷

Sloveenias tehti esimesed muudatused juba assotsiatsioonilepingu sõlmimise järel 1997. aastal, et võimaldada maa müüki välismaalastele. Kaalumisel on veel ulatuslikud muudatused eesmärgiga kanda suveräänsuse õiguste osaline teostamine üle supranatsioonilistele institutsioonidele nende ühiseks teostamiseks.⁸

⁵ Ida-Euroopa põhiseaduste tõlge inglise keelde on saadaval Interneti-leheküljel “Consolidating European Public Law”, www.iue.it/LAW/conseulaw/english/constitutions.htm#.

⁶ V. Vadapalas. Lithuania: The Constitutional Impact of the Enlargement at National Level. – A. Kellermann, J. De Zwaan, J. Czuczai (toim.). EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, lk 347–368.

⁷ The Theoretical Foundation of the Amendments to Satversme proposed by the Working Group. Riga: Ministry of Justice, november 2001.

⁸ Predlog za začetek postopka za spremembe ustave Republike Slovenije [Ettepanek algatada Sloveenia põhiseaduse muutmise protseduur]. *Poročevalec – Državna zbornica Republike Slovenije*, 6. august 2001.

6. Ettepanek asuda põhiseaduse uue versiooni koostamisele lähiaastatel

Põhiseaduse revideerimise ettepanekuid ei loobita niisama. Ometi näib, et aeg on küpsemas põhiseaduse uue redaktsiooni jaoks.

Võib olla täiesti veendunud selles, et puutumatuks tuleb jätta end ajas õigustanud ja sisetöötanud üldine võimujaotusmudel. Samas pole miski nii hea, et seda paremaks ei saaks teha.

Esimeseks, kuid kaugeltki mitte ainsaks ega peamiseks põhiseaduse uue versiooni väljatöötamise põhjuseks oleks eelseisev riigiõigusliku situatsiooni murranguline teisenemine, mis tuleneb ühinemisest Euroopa Liiduga. Siin oleks vaja arvestada kahe asjaoluga.

1. Eesti Vabariigi põhiseadus tuleks muuta uues riigiõiguslikus olustikus töötavaks ja sinna sobivaks.
2. Tuleks säilitada põhiseadus kui rahvusliku identiteedi ja iseolemise alus. Põhiseadus on ühele rahvale kaugelt enam kui õigusakt. Kui me kardame Euroopas lahustumist, mis pole ju sugugi alusetu, siis oleks mõistlik end kindlustada oma, kaasaegse ja meid maksimaalselt kaitsva ja toetava põhiseadusega, mis oleks valmis töötama ka siis, kui Euroopa Liiduga midagi juhtuma peaks.

Teiseks on samavõrd oluliseks põhiseaduse revideerimise põhjuseks see, et üldjuhul peegeldab põhiseadus teatud ühiskondlik-poliitilist ja sotsiaal-majanduslikku seisundit. On päevselge, et meie taotlused, teadmised ning olukord erinesid üheksakümnendate aastate alguses väga oluliselt sellest, mis nad on näiteks aastal 2005 ja edasi. Oleme ühe inimpõlvega astunud ühest ajaloolisest olustikust sootuks teise. See suur samm vajaks adekvaatset peegeldust põhiseaduses.

Kolmandaks. Kümne aastaga on saanud selgeks, et mitmedki olulised asjad põhiseaduses vajaksid kohendamist ja ümbertegemist. Nimetagem siin näitena riigikaitset, presidendi staatust ja konstitutsiooni-kohtu probleemi.

Neljandaks. Kui põhiseadust ikka väga kriitilise pilguga analüüsida, siis võib leida sellest üsna suurel hulgal tehnilisi puudujääke, kordamisi, ebatäpseid formuleeringuid, ebatäielikkust, vastuolusid jmt. Eriti kindlalt võib seda väita õiguste ja vabaduste osa kohta.

Autoritest:

Rait Maruste on Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik.

Anneli Albi on *Ph.D* kandidaat, Euroopa Ülikool-Instituut, Firenze.