

Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega¹

1. Sissejuhatus

1.1. Üldist

Siinne artikkel ei ole valmis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, vaid õigusteaduslik analüüs, mille eesmärgiks on pakkuda demokraatlikult legitimeeritud seadusandjale võimalikud lahendusvariandid probleemidele, millele on juhtinud tähelepanud Riigikohus² ja põhiseaduse asjatundjate kogu. Alljärgnevalt esitatud ettepanekud võiksid olla üheks võimaluseks, kuidas kõrvaldada põhiseaduse kitsaskohad riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise korral rahvusvahelistele organisatsioonidele, eelkõige Euroopa Liidule.

Ettepanekute koostamisel on lähtutud nii senisest avalikust diskussioonist kui ka põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete ettepanekutest. Millised on need peamised praktilised probleemid, mida alljärgnevate ettepanekutega lahendada püütakse?

- „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“³
- Nn kolmandas aktis⁴ ei sisaldu see, kuidas võimu Euroopa Liidus olles tegelikult teostatakse.⁵

¹ Käesolev kirjatükk on autori poolt Põhiseaduse asjatundjate kogule (<https://www.just.ee/et/pohiseaduse-asjatundjate-kogu>) esitatud analüüs, mida on artiklile esitatavatest nõuetest tulenevalt vähesel määral täiendatud.

Kirjutis põhineb autori varasematel eestikeelsetel (Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist. – *Juridica* 2015/2, lk 77–87; Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 3–26 (kaasautor: A. Laurand)) ning ingliskeelsetel (*The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. – National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports.* A. Albi, S. Bardutzky (ed.). Springer 2019 (ilmumas) (kaasautorid: C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand)) uurimisel.

Autor tutvustas käesoleva kirjutise põhijäreldusi 35. õigusteadlaste päeval 5. oktoobril 2018 peetud ettekandes.

² Eelkõige RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223: „Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.“

³ Samas.

⁴ S.o Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (PSTS). – RT I 2003, 64, 429.

⁵ R. Maruste. Põhiseadust tuleks ikkagi muuta. – *Postimees*, 29.01.2002. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/1917325/pohiseadust-tuleks-siiski-muuta>. Vt ka A. Albi. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press 2005, lk 90 jj.

- Võimu teostamise mehhanismide muutumist ei saa ületada ühe üldnormi kehtestamisega.^{*6}
- Konkreetsete muudatuste tegemata jätmine põhiseaduses ja kolmanda akti lisamine on hägustanud põhiseaduse sätteid ja mõtet.^{*7}
- Kolmanda akti n-ö sulgude ette toomine asetab Euroopa Liidu õiguse sisuliselt põhiseadusest kõrgemale.^{*8}
- Kolmanda akti lihtsuse tõttu jäi põhiseadus tegeliku eluga vastuollu.^{*9}
- Euroopa Liiduga liitumine ei andnud põhiseadusele teisenenud sisu.^{*10}
- Põhiseaduse killustamine mitmesse õigusakti kahjustab põhiseaduse arusaadavust.^{*11}
- Vastuseta on tegelik põhiküsimus, mida Euroopa Liidu liikmesus Eesti konstitutsioonilises korras täpselt muutis.^{*12}
- Üldsõnaline kolmas akt koosmõjus Riigikohtu antud tõlgendusega, mille kohaselt võib Riigikohus Euroopa Liidu õigusele tuginedes põhiseaduse sätteid n-ö magama panna, ning põhiseaduse muutunud oludele kohandamata jätmine tähendavad leppimist põhiseaduse erosiooni ja põhiseaduse funktsiooni nõrgenemisega.^{*13}
- Puudub volitusnorm, mis võimaldaks riigi otsustusõigusest osa üle kanda teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele peale Euroopa Liidu.
- Puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus.
- Puudub sõnaselge Eesti riigiasutustele suunatud põhiseaduslik tegevusprogramm Euroopa Liidu arendamiseks.^{*14}

Oluline on siiski silmas pida, et põhiseaduse muutmise vajadust peab lõppastmes hindama demokraatlikult legitimeeritud seadusandja.

1.2. Mida muuta?

Optimaalseks ei saa pidada kolmanda akti säilitamist olemasoleval kujul koos samaaegse põhiseaduse teksti täiendamisega Euroopa Liitu puudutavate sätetega, sest see külvaks õiguskorda kolmanda akti tagajärjel tekkinud segadust juurde.^{*15} Seega on kaks eelistatavamat põhimõttelist alternatiivi, kuidas põhiseaduse suveräänsusklauslit täiendada:

- kas täiendada kolmandat akti, püüdes koondada kogu Euroopa Liitu ja riigi otsustusõiguse ülekandmist puudutav normistik sinna, või
- täiendada põhiseaduse teksti, millega muutuks kolmas akt üleliigseks ning tuleks ühtlasi tühistada.

Kõigepealt võib kaaluda kolmanda akti täiendamist preambuli ja detailsemate sätetega, iseäranis universaalse volitusega riigi otsustusõiguse ülekandmiseks, kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega, Euroopa Liidu eesmärkidega ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise uue volitusega. Selle lahenduse plussiks võib pidada 2004. aastast pärineva põhiseaduse struktuuri säilitamist. Miinusteks oleks aga Eesti õiguskultuurile võõra olukorra ja seniste põhiseaduse tõlgendamise olemuslike probleemide säilimine; kolmanda akti reguleerimisala laienemine riigi otsustusõiguse ülekandmise uue universaalse volituse lisamise tõttu; üha suurema hulga detailküsimuste koondamine kolmandasse akti, muutes üha enam detailküsimusi vaid rahvahääletusel muudetavaks, ning lõpuks kindluse puudumine, et seadustehniliselt on üldse võimalik koondada kogu Euroopa Liitu puudutav normistik kolmandasse akti.

Alternatiivse lahendusena tuleb niisiis kõne alla kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine. Kolmas akt oli küll Euroopa Liiduga liitumise aluseks, kuid kolmas akt ei ole ilmtingimata

⁶ Samas.

⁷ A. Jõks. Põhiseadus muutuste künnisel. – Postimees, 16.04.2002. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/1933583/pohiseadus-muutuste-kunnisel>. Vt ka A. Albi (viide 4), lk 90 jj.

⁸ Samas.

⁹ Samas.

¹⁰ Samas.

¹¹ L. Mälksoo. Kuidas muuta põhiseadust? – Postimees, 13.05.2002. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/1938787/kuidas-muuta-pohiseadust>.

¹² Samas.

¹³ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise ja muutused põhiseaduses. – Juridica 2011/1, lk 24 jj.

¹⁴ Üksikasjalikumalt vt M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – Juridica 2017/1, lk 3 jj, 7 jj.

¹⁵ Üksikasjalikumalt vt samas, lk 17 jj, 24 jj.

Eesti Euroopa Liidu liikmeks oleku aluseks. Kolmanda akti kehtetuks tunnistamine ja asendamine riigi otsustusõiguse ülekandmise uue volitusega ei muudaks Eesti Euroopa Liidu liikmesust kehtetuks. Mõistagi võivad seejuures tulevaste integratsioonietappide legitimeerimiseks vajalikud põhiseaduslikud pädevused muutuda. Samas aga oleksid kolmanda akti tühistamise ja põhiseaduse teksti täiendamise plussideks seniste struktuurist tingitud tõlgendamisprobleemide kadumine ning õiguselguse kasv. Lisaks annaks Euroopa Liitu ja riigi otsustusõiguse osalist ülekandmist puudutavate sätete senisesse süsteemi sobitamine lisandväärtuse põhiseaduse süsteemile. Miinuseks võib pidada sellise plaani keerukamat poliitilist realiseeritavust.

Kuna on tõenäoline, et kogu Euroopa Liitu puudutavat normistikku ei õnnestu inkorporeerida kolmandasse akti ning paratamatult jääb siiski midagi ka põhiseadusse, siis tekiks suure tõenäosusega ikkagi ebasoovitav killustunud sätestus, mis puudutab Euroopa Liitu. Õigussüsteemaatilisel ja -kultuuriliselt on niisiis eelistatavam kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine.

1.3. Kuidas põhiseadust täiendada?

Alljärgnevalt pakutava lahenduse eesmärgiks on pakkuda võimalikult jätkusuutliku regulatsiooni visand.

Arvestades teiste Euroopa Liidu liikmesriikide eeskujusid, võib üksikasjalikumad Euroopa Liitu puudutavad sätted jaotada kontsentreeritud ja hajusregulatsiooniks. Esimesel juhul on Euroopa Liitu puudutav kätketud ühte peatükki¹⁶, teisel on Euroopa Liitu puudutav hajutatud üle terve põhiseaduse.¹⁷ Millist teed Eestis minna, on otsustamise koht. Eraldi peatüki kasuks näib kõnelevat regulatsiooni kompaktsus. Samas läbib Euroopa Liidu õigus pea kõiki eluvaldkondi, puudutades süstemaatilisel põhiseaduse paljusid osi. Lisaks tuleb arvestada sellega, et PSTS §-des 1 ja 2 sisalduva delegerimisklausli üheks peamiseks probleemiks on selle kitsas orienteeritus üksnes Euroopa Liidule, arvestamata vajadust kanda riigi otsustusõigusest osa üle ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele nagu Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Arvestades põhiseaduse §-s 1 sisalduva suveräänsusklausli tugevust, on ilmselgelt olemas vajadus riigi otsustusõigust ühiseks teostamiseks üle kanda võimaldava universaalse volituse järele. Otsustusõiguse ülekandmise universaalse volituse lisamine ei pruugi aga süstemaatilisel sobituda Euroopa Liitu puudutavasse peatükki

Käesoleva teemaga seonduvate muutmiskavade üldiseks miinuseks võib pidada rahvahääletuse korraldamise möödapääsmatust. Euroopa Liitu puudutavas osas ja/või riigi otsustusõiguse osalise ülekandmise volituse valdkonnas on põhiseaduse § 162 ja PSTS § 3 tõttu keeruline ette kujutada põhiseaduse muudatust, mis ei eeldaks rahvahääletuse korraldamist.

Eeltoodud arvestades on alljärgnevalt kõigepealt pakutud võimalikud sõnastused, mis võimaldaksid eelduslikult lahendada kõige olulisemad otsustusõiguse ülekandmise ja Euroopa Liiduga seonduvad põhiseaduslikud probleemid. Seejärel on püütud koondada need sõnastused esmalt ühtsesse peatükki, järgides kontsentreeritud regulatsiooni loogikat. Pärast seda on püütud pakkuda sätete süstemaatilisel kõige sobivamad asukohad, järgides hajusregulatsiooni loogikat. Kokkuvõtvalt on esitatud autori soovitus seadusandjale.

2. Peamised probleemid ja võimalikud lahendusvariandid

2.1. Riigi otsustusõiguse ülekandmine, riigikaitseotstarbeline liit, kaitseklausel, kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Tänapäeval ei piira riigi otsustusõigust üksnes Euroopa Liit, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Kuna PSTS § 1 ei võimalda riigi otsustusõiguse osalist ülekandmist ühelegi muule rahvusvahelisele organisatsioonile peale Euroopa Liidu, kuid ülekandmise vajadus on ilmselgelt olemas ka muudel juhtudel, tundub mõistlik asendada PSTS kitsas, Euroopa Liidu spetsiifiline delegerimisklausel universaalse otsustusõiguse

¹⁶ Nt Prantsuse põhiseaduse XV ptk (arvutivõrgus: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>) või Austria põhiseaduse I ptk osa B (arvutivõrgus: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>).

¹⁷ Nt Portugali põhiseaduse art-d 7, 8, 15, 33, 112, 115, 119, 161, 163, 164, 197, 227, 295 (loetelu ei pruugi olla täielik; arvutivõrgus: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>).

ülekandmise volitusega, mis võimaldaks riigi otsustusõigust üle kanda ka teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele. Probleemi lahendamiseks pakun järgmise sõnastuse:^{*18}

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga kanda riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks üle rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.“

Alljärgnevalt on toodud pakutud sõnastuse põhjendus.

2.1.1. Riigi otsustusõigusest osa ülekandmine ühiseks teostamiseks

Kuna Eesti Vabariiki tuleb pidada püsivamaks kui mistahes rahvusvahelist organisatsiooni, on siinkohal eelistatav lahendus üldklausel, milles pole nimetatud ühtegi konkreetset rahvusvahelist organisatsiooni. Millised on need juhtumid, mida see hõlmaks? Näiteks tõdes Riigikohus, et Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM) ei mahtunud PSTS §-s 2 sätestatud suveräänsuse delegeerimise volituse alla.^{*19} ESM otsuse lõpus ütles Riigikohus üsnagi selgelt välja, et järgmine Euroopa Liidu integratsioonietapp eeldab põhiseaduse eelnevat muutmist.^{*20} Euroopa Liidu integratsioon ei ole aga tihtilugu toimunud Euroopa Liidu institutsionaalses raamistikus, vaid sellest väljaspool. Nii oli see näiteks Schengeni kokkuleppega, mida alates Amsterdamis lepingust on püütud integreerida Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku, nii on see ka ESM-ga, mille integreerimise üle Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku Euroopa Kohtu *Ledra* otsusest^{*21} saati üha häälekamalt diskuteeritakse. Sellest saab järeldada, et järjekordse ettenägematu kriisi lahendamiseks tulevikus loodav ESM-sarnane kehand ei pruugi enam saada põhiseaduse muutmata jätmise korral Riigikohtu heakskiitu. Kui üritada probleemi lahendada otsustusõiguse üleandmise kitsama klausliga, mis võimaldaks otsustusõigust üle kanda üksnes Euroopa Liidule (ja NATO-le), siis võib tekkida olukord, kus järgmine väljaspool Euroopa Liidu institutsionaalset raamistikku asuv, riigi otsustusõigust oluliselt piirav leping ei ole põhiseaduse volitusnormiga kaetud ning osutub seetõttu põhiseadusvastaseks. Riigi otsustusõigusest osa „ülekandmist“ tuleb seejuures mõista nii, et riik ei loobu millestki jäädavalt, vaid vastavate asjaolude ilmnemisel on võimalik üle kantud otsustusõigus uuesti tagasi võtta.

Ettepaneku sõnastusest on jäänud välja võimalus riigi otsustusõiguse ülekandmiseks mõnele teisele riigile. Teistele riikidele delegeeritavad üksikud võimuvolitused (nt Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkulepe) on kaetud rahvusvaheliste lepingute üldiste klauslitega põhiseaduses (PS § 121, 123). Riigi otsustusõiguse ülekandmise volituse pakutud sõnastuse eesmärgiks ei ole formuleerida riigikaitse valdkonna jaoks erinormi välislepingute üldnormi suhtes. Riikidevahelise kaitsekoostöö kokkuleppe erinevuseks võrreldes iseäranis Euroopa Liidu aluslepingutega on see, et esiti nimetatul alusel loobub Eesti Vabariik Eesti territooriumil küll üksikute võimuvolituste teostamisest, kuid seda teise riigi kodanike suhtes. Sisuliselt on see võrreldav välisriikide saatkondadega, mille aladel on Eesti Vabariigi otsustusõigus samuti kõige laiemas tähenduses piiratud. Euroopa Liit kujutab endast seevastu majanduslik-ühiskondlikku integratsiooniprotsessi, milles riigisisene seadusandja asendatakse olulises osas supranatsionaalsega.

Terminid „riigi otsustusõigusest osa“ tuleb mõista selliselt, et tegemist peab olema kas seadusandja või kohtuvõimu olulise pädevusega või täitevvõimu valdkonda kuuluva riigi jõumonoopoli olulise piiranguga. Riigi otsustusõiguse ülekandmise volitus rakendub siis, kui rahvusvaheline organisatsioon võib näiteks oma õigusaktide või toimingutega kehtestada vahetult Eesti kodanikele kohustusi. Sellisteks lepinguteks, millele ettepanekud klausel kohanduks, oleksid eelkõige Euroopa Liidu aluslepingute olulised muudatused, aga samuti lepingud, mis on muidu olulised. Olulised on eelkõige kõik sellised riigi otsustusõiguse üleandmised, mille tagajärjel võib mõni rahvusvaheline organisatsioon hakata Eesti Vabariigi kodanike suhtes teostama riigivõimuga sarnanevat võimu või selle teostamist oluliselt laiendada. Näiteks võib muidu oluliseks olla mõni tulevane Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll, ÜRO

¹⁸ Pakutud kaitseklausliga antud universaalvolituse eeskujudeks on Sloveenia, Kreeka ja osaliselt ka Läti põhiseadus, kusjuures põhieeskujuna on olnud Sloveenia põhiseaduse art 3a lg 1.

¹⁹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

²⁰ Samas, p 223.

²¹ EKo 20.09.2016, C-8/15 P – C-10/15 P.

konventsioon, WTO integratsioonietapp või ESM-talalise institutsiooni asutamisleping. Heaks näiteks on ka ESM asutamisleping, mille ratifitseerimisega andis Eesti Vabariik sisuliselt ulatusliku käenduse ning mis seetõttu võib tulevikus oluliselt piirata parlamendi finantssuveräänsust, mõjutades seeläbi kaudselt ka tulevast demokraatlikku otsustamisvabadust. Teoreetiliselt võib vaielda näiteks selle üle, kas kõnealune säte oleks hõlmanud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi^{*22} heakskiitmise. Kuna ka kohtuvõimu teostamist tuleb pidada riigi otsustusõiguse teostamiseks, siis kõnelevad kaalukad argumendid jaatava vastuse kasuks.

Otsustusõigusest „osa“ all on seejuures silmas peetud seda, et kehtiva põhiseaduse järgi ei tohi üle kanda lõppotsustusõigust ehk pädevuse andmise pädevust. Iseenesest ei keelaks see norm nn salaamitaktikat, kus viilu kaupa kantakse riigi otsustamisõigust üle, kuid selge piiri tõmbamine, mida kehtiva põhiseaduse järgi enam näiteks Euroopa Liidule üle kanda ei tohi, on abstraktsel tasemel väga keeruline.^{*23} Võib asuda seisukohale, et põhiseadusliku integratsioonivolituse piir on ületatud siis, kui järjekordse delegerimisakti tagajärjel tekib olukord, kus Euroopa Liidule on üle kantud sedavõrd palju riigi otsustusõigusi või sedavõrd oluline osa riigi otsustusõigusest, et riiklus on muutunud vaid tühjaks kestaks.^{*24}

„Ühiseks teostamiseks“^{*25} tähendab seda, et Eesti Vabariigi demokraatlikult legitimeeritud riigiorganitele peab olema tagatud piisav osalemis- ja mõjutamisvõimalus rahvusvahelise organisatsiooni otsustusprotsessis. Riigikohus leidis ESM otsuses, et teatud juhtudel võib olla lubatav ka selline riigi otsustusõiguse osaline ülekandmine rahvusvahelisele organisatsioonile, kus Eesti Vabariigi esindaja konkreetset otsustusprotsessi tulemust mõjutada ei saa.^{*26} Siiski peab üldjuhul olema tagatud mitte ainult rahvusvahelise organisatsiooni otsustusprotsessis osalemise võimalus, vaid ka võimalus protsessi tulemust üldistel alustel mõjutada.

2.1.2. Riigikaitseotstarbeline liit

„Riigikaitseotstarbeline liit“ tähendab eelkõige NATO-t, välistamata samas tulevikus muid riigikaitseotstarbelisi liite, mis võivad olla Eesti Vabariigi territoriaalse tervikkuse, iseseisvuse ja sõltumatuse või põhiseaduse aluspõhimõtete püsiva kehtimise tagamiseks vajalikud. Võrreldes võimalusega kanda riigi otsustusõigusest osa üle rahvusvahelisele organisatsioonile, on tegemist erinormiga.

2.1.3. Kaitseklausel

Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 sätestab: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärkuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism,

²² RT II 2002, 2, 5; RT II, 12.02.2013, 1. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi art 12 lg 1 kõlab: „Statuudi osaliseks saanud riik tunnustab kohtu jurisdiktsiooni artiklis 5 nimetatud kuritegude suhtes.“

²³ Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohus püüdis oma kuulsas *Lissaboni* otsuses sõnastada suveräänsuse tuumikvaldkondi järgmiselt (BVerfG 30.06.2009, 2 BvE 2/08, p 249, 252):

„Demokraatliku kujundamise olulisteks valdkondadeks on muuhulgas kodakondsus, tsiviil- ja sõjalise jõu monopol, sissetulekud ja väljaminekud, sealhulgas laenu võtmine, ning põhiõiguste teostamiseks otsustava tähtsusega riivekoosseisud, iseäranis põhiõiguste intensiivsete riivete puhul nagu vabaduse piiramine karistusõiguse valdkonnas või vabaduse võtmisega seotud meetmed. [...]“

Eriti olulised põhiseadusriigi demokraatliku enesekujundamise võimekuse jaoks on alati olnud otsused, mis puudutavad materiaalselt ja formaalselt karistusõigust (1) ning jõumonopoli käsutust politsei poolt sisse- ja väljapoole (2), avaliku võimu fiskaalsed põhiotsused sissetulekute ja – iseäranis sotsiaalpoliitiliselt motiveeritud – väljaminekute üle (3), elutingimuste sotsiaalriiklik kujundamine (4), nagu ka kultuuriliselt erilist tähendust omavad otsused näiteks perekonnaõiguse, kooli- ja haridussüsteemi või usuühenduste kohtlemise kohta (5).“ (arvutivõrgus: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html).

²⁴ D. Murswiek. Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz. Freiburg 2008, lk 41. Arvutivõrgus: <https://freidok.uni-freiburg.de/data/6472>.

²⁵ Selle täienduse panid esimestena ette eksperdid G. Carcassonne (Kommentaariid Euroopa Liiduga ühinemisega seotud uue paragrahvi kohta Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium 1998, lk 8, 10. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_guy_carcassonne_kommentaariid_euroopa_liiduga_uhinemisega_seotud_uue_paragrahvi_kohta_eesti_pohiseaduses.pdf) ja H. Beemelmans (Eksperitiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta. Justiitsministeerium 1998, lk 5. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/dr_hubert_beemelmans_eksperitiis_euroopa_liitu_kuulumise_ja_eesti_pohiseaduse_kohta.pdf).

²⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 91, 97, 150, 158–169, 202, 209.

mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“ Ettepanud sõnastus („rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu“) võtab eeskju Euroopa Liidu lepingu artiklist 2, kuid järgides põhiseaduse üldist lakoonilist stiili ning arvestades seda, et Eesti Vabariik kuulub ka vähem ambitsioonikate ühisosadega rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ning et just inimõigused, demokraatia ja õigusriik on väärtused, mis eristavad vaba maailma ülejäänud režiimidest, on siinkohal toodud välja ainult kõige olulisem, tuginedes seejuures Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetele.

Ettepanud sõnastuses sisalduvad tingimused kujutavad endast kaitseklauslit, mille alusel tuleks tulevikus mõõta riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise põhiseaduspärasust. Tänaõiguskorras on selle menetluse ainsaks algatajaks õiguskantsler (PSJKS²⁷ § 6 lg 1 p 4), menetluse võimalik järelm välislepingu sätte põhiseadusvastasus ja selle riigisisene mittekohalduvus (PSJKS § 15 lg 1 p 3 ja lg 3). Unustada ei tohiks põhiseaduse loomisel väljendatud igavikuklausli põhjendusi.²⁸ Riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei tohiks hõlmata rahvusvahelisi organisatsioone, mille tegevus ei pruugi olla kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega (nt SRÜ vms). Et see küsimus vähemalt riigisiselt selge oleks, on soovitatav siduda delegerimisvolitus rahvusvahelisele organisatsioonile esitata-vate miinimumnõuetega, mis oleksid liitumise legitiimsuse kriteeriumiks. Need miinimumnõuded peaksid arvestama eelkõige Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetega, mis kujutavad endast meie riikluse õiguslikku tuuma. Ettepanud klausli eesmärgiks on niisiis sätestada õiguslik tõke, välistamaks igasugune legaalne võimalus inkorporeerida Eesti Vabariik mõne režiimi poolt või sundida teda astuma mõnda rahvusvahelisse organisatsiooni, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki.

Riigikaitseotstarbelise liidu puhul on valitud teadlikult laiemat tõlgendust võimaldav sõnastus, ohverdamata samas põhiväärtusi.

2.1.4. Kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Põhimõtteliselt on olemas kolm võimalust, kuidas demokraatlikult menetleda riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmist rahvusvahelisele tasandile. Esimene ja vaieldamatult kõige demokraatlikum menetlus oleks korraldada iga otsustusõiguse ülekandmise puhul rahvahääletus. Teine võimalus oleks järgida tavalist seadusandlusmenetlust, s.t otsustada otsustusõiguse ülekandmine lihthäälteenamusega. Kolmas võimalus ehk kuldne kesktee oleks kanda otsustusõigus üle Riigikogu koosseisu kvalifitseeritud häälteenamusega. Võrreldes teiste võimalustega on rahvahääletused üldjuhul kõige kulukamad, aeganõudvamad ning poliitiliselt ettearvamatamad. Neile lisandub viimasel ajal esile kerkinud oht, et mõni vaenulik välisriik võib üritada rahvahääletuse tulemusi mõjutada. Lisaks tuleb arvestada sellega, et riigi otsustusõigust kantakse enamasti üle rahvusvahelise lepinguga ning põhiseaduse § 106 lõike 1 kohaselt ei saa välislepingute ratifitseerimist rahvahääletusele panna. Pealegi näeb põhiseaduse § 164 lõige 2 ette, et rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus, mis välistab rahvahääletuse korraldamise kiireloomulise muutmisvajaduse korral. Võlakriis ja selle lahendamiseks pakutud ESM näitased, et kriitilistel hetkedel võib esineda oluliste otsuste vastuvõtmise kiireloomuline vajadus. Kahtlemata oleks võimalik algtada ka põhiseaduse § 106 lõike 1 ja § 164 lõike 2 muudatused,

²⁷ RT I 2002, 29, 174; RT I, 26.06.2017, 61.

²⁸ J. Raidla ettekanne Põhiseaduse Assamblee 3. istungil (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 68): „Uudne ja samas ürgse loomusega on § 1 lõige 2, kus Eesti iseseisvus ja sõltumatus kuulutatakse aegumatuks ja võõrandamatuks. Kommentaar viidatud normile võiks olla pikk ja põhjalik. Piirdugem siinkohal vaid sellega, et juba ette äraotsustatult muutuvad õigustühiseks 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 seda raske 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 oli vaba rahva vaba tahte väljendus, kui ta tegelikult seda ei olnud.“

L. Hänni ettekanne Põhiseaduse Assamblee 19. istungil (samal, lk 589): „Paragrahv 1 on väga oluline põhiseaduse kui terviku seisukohalt. Ta määrab meie riikluse alused. Selle, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik. Seda mõtet kinnitab § 1 teine lõige, mis täpsustab veelgi, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Need kaks väga karget põhimõtet on tegelikult piisavad selleks, et oleks selge, mida tähendab eesti rahvale Eesti riiklik iseseisvus ja sõltumatus.“

L. Hänni ettekanne Põhiseaduse Assamblee 16. istungil (samal, lk 526): „[...] me leidsime, et siin, põhiseaduse §-s 1, oleks nende garantiide andmine hädavajalik. Selline sätte põhiseaduse §-s 1 tähendaks, et Eesti iseseisvust ja sõltumatust saab võõrandada ainult põhiseaduse muutmise teel.“

kuid keeld panna välislepinguid rahvahääletusele paistab olevat eelöeldut arvestades igati mõistlik ja vajalik, samuti on mõistlik ja vajalik rahvahääletusele eelnev piisav aeg mõttevahetuseks ja seisukoha kujundamiseks. Lihtne parlamentaarne enamus seevastu ei ole päriselt vastavuses otsuse eseme olulisusega. Riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise otsustamine lihthäälteenamusega tundub põhiseaduse süsteemi arvestades olevat liiga madal lävi. Võib koguni väita, et lihthäälteenamuse madal lävi muudab otsustusõiguse ülekandmise otsuse kergesti rünnatavaks. Põhiseaduse kontekstis võiks sobiva enamuse kindlaksmääramisel paralleeli tõmmata põhiseaduse § 122 lõikega 2, mille järgi on Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. Riigi otsustusõiguste osaline ülekandmine tundub olevat ligikaudu sama kaaluga küsimus kui riigipiiri muutmine. Silmas tuleb pidada, et käesolev ettepanek ei puuduta neid rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on juba liitunud.

Euroopa Liidu puhul piisab kvalifitseeritud häälteenamusest riigi otsustusõiguse ülekandmisel reeglina seni, kuni Euroopa Liit jääb tuletatud moodustiseks ja Eesti Vabariigil säilib pädevuse andmise pädevus. Rahvahääletus tuleks ettepannud sõnastuse järgi korraldada hiljemalt siis, kui pädevuse andmise pädevus läheks riigilt Euroopa Liidule ning moodustub Euroopa liitriik. Nagu eespool märgitud, tuleks rahvahääletus korraldada erandjuhul ka juba enne pädevuse andmise pädevuse formaalset üleminekut Euroopa Liidule, kui Euroopa Liidule on uue otsustusõiguse ülekandmise tulemusel kogumis üle kantud sedavõrd palju riigi otsustusõigust või sedavõrd oluline osa riigi otsustusõigusest, et riiklus muutuks vaid tühjaks kestaks. Välistatud ei ole ka varasem rahvahääletuse korraldamine, mis oleks seotud uue põhiseaduse muudatusega, kui seda peetakse vajalikuks.

Siinkohal on teadlikult loobutud terminist „ratifitseerimine“ ja pandud ette kasutada terminit „heakskiitmine“. Nimetatud uuenduse eesmärkideks on ühelt poolt kasutada eestikeelset terminit ja teiselt poolt võimaldada kujundada riigisisene nõusoleku andmise menetlus paindlikumalt. Ratifitseerimine on rahvusvahelise õiguse termin, millel on kindel tähendus^{*29}, samas kui heaks kiita on võimalik näiteks ka eelnõu.

2.2. Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamine, kaitseklausel

Mitu asjatundjat^{*30} ja Riigikohtu üldkogu^{*31} on juhtinud tähelepanu probleemile, et põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause järgi saab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Euroopa Liidu liikmeks oleku korral teostatakse riigivõimu aga lisaks põhiseadusele ja Riigikogu poolt vastu võetud seadustele ka Euroopa Liidu vahetult kehtivate õigusaktide alusel. Euroopa Liidu institutsioonide poolt Euroopa Liidu aluslepingute alusel antud eeskirjad on nii Euroopa Liidu määrused, direktiivid kui ka otsused. Probleemi lahendamiseks pakun järgmise sõnastuse:^{*32}

„Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisisises õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

Ettepaneku aluseks on Riigikohtu üldkogu seisukoht.^{*33}

Käesolev säte on mõeldud asendama senist PSTS § 2 riigi sisse suunatud mõju. Võrreldes senise sätestusega on täpsustatud eelkõige seda, milliste õigusnormide suhtes rakendamisklausel kehtib. Säte sisaldab ka võimu teostamise kaitseklauslit.

²⁹ Vt nt A. von Arnould. *Völkerrecht*. 3. Aufl. Heidelberg 2016, äärenr 201.

³⁰ Sellele probleemile juhtisid esimesena tähelepanu McKenna ja Co oma eksperdiarvamuses põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonile (McKenna & Co. Seadusandluse ühtlustamine: konstitutsioonilised parandused. Justiitsministeerium 1996, lk 19; arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mckenna_co._seadusandluse_uhtlustamine_-_konstitutsioonilised_parandused.pdf).

³¹ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83: „Õigusakti puutumus Euroopa Liidu õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes. [...] Euroopa Liidu õigusega, sh riigiabi suunistega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisisese kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu õiguse ülimumlikkust, ühtsust ja tõhusust.“

³² Sätte eeskujuks on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4.

³³ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83.

„Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega“ tähendab, et Euroopa Liidu teise õiguse kohaldamisel riigis sees tuleb silmas pidada ka Euroopa Liidu aluslepingutest ja üldistest õiguspõhimõtetest tulenevaid nõudeid. Eelkõige tähendab see, et arvestada tuleb Euroopa Liidu õiguse otsesest mõju (ingl *direct effect*, pr *effet direct*) ja esimest (ingl *primacy*, pr *primauté*).

Viide põhiseaduse aluspõhimõtetele kujutab endast kaitseklauslit, sellega on parafraseeritud PSTS § 1 sõnastust. Süstemaatiliselt on põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamise kohustus just rakendamisklausli osa. Nõutav on ka Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamine, võimaliku kollisiooni korral on võimalik kasutada selleks eelkõige Euroopa Liidu õiguses ettenähtud menetlust ehk eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult.

2.3. Euroopa Liidu arenguklausel

Arvestades Euroopa Liidu kui rahvusvahelise organisatsiooni erilisust ning kõikehõlmavust, võiks kaaluda Euroopa Liidu arenguklausli lisamist põhiseadusse. Lisaks riigi otsustusõigusest osa ülekandmise klauslile ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise sättele võiks põhiseadus sisaldada Euroopa Liidu klauslit, mis määratleks põhiseaduse tasandil selle Euroopa Liidu eesmärgid, kuhu Eesti Vabariik soovib kuuluda. Lünga täitmiseks pakun järgmise sõnastuse:³⁴

„Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

Kriteeriumite nimetamine on vajalik nii selleks, et eesmärgistada ja raamistada Eesti Vabariigi tegevust Euroopa Liidus, kui ka selleks, et tagada põhiseaduslikkuse tõhusa järelevalve võimalus tulevaste Euroopa Liidu aluslepingute või lepingumuudatuste üle. Kriteeriumite kataloog lähtub Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetest. Väljend „demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi“ viitab põhiseaduse § 10 sõnastusele. Väljend „võrdväärne“ tähendab olulises osas sarnast, mitte tingimata identset. Termin „vähemalt“ tähendab seda, et Euroopa Liidu tasandi kaitse võib olla õigusi enam tagav.

2.4. Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus, Riigikogu komisjon, Vabariigi Valitsuse informeerimiskohustus

Kuna Vabariigi Valitsusel ei ole välissuhtlemises põhiseaduse § 87 punktide 1, 4 ja 7 tõttu üldist kohustust konsulteerida Riigikoguga, see on aga Euroopa Liidu asjades mõõdapääsmatu, siis oleks vajalik sätestada üldkorrast erand. Kiireloomulised ja konfidentsiaalsed Euroopa Liidu asjad ei võimalda praktikas kaasata Riigikogu täiskoosseisu. Samuti puudub sõnaselge Riigikogu informeerimise põhiseaduslik kohustus Euroopa Liidu asjades. Probleemide lahendamiseks pakun järgmised klauslid:

„Riigikogu osaleb Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.“

Käesoleva ettepaneku eesmärk on tagada demokraatia aluspõhimõte. Samas kaasneb käesoleva sättega parlamendi infoga ülejutamise oht, mille vastu võitlemiseks tuleb parlamendil suurendada Euroopa Liidu asjades valitsuselt saadava teabe menetlemise suutlikkust.

³⁴ Euroopa Liidu arenguklausli eeskujudeks on Saksamaa, Horvaatia, Leedu, Portugali ja Ungari põhiseadus, kusjuures põhi-eeskujuks on Saksamaa põhiseaduse art 23 lg 1 esimene lause.

2.4.1. Euroopa Liidu asjad

Terminid „Euroopa Liidu asjad“ on kasutatud RKKTS-s^{*35} (iseäranis 18¹. peatükis). Väljendit „Euroopa Liidu asjades“ tuleks tõlgendada laialt, s.t et Euroopa Liidu asjad selle sätte mõttes oleks ka Euroopa Liiduga seotud asjad.^{*36} Euroopa Liidu asjad ei ole ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, vaid hõlmatud oleks ka näiteks ESM-taolise moodustise asutamine^{*37} või Schengeni kokkuleppe taoline kokkulepe.

Riigikogu Euroopa Liidu asjades osalemise menetlused peaks Riigikogu täpsemalt reguleerima seadustes. Esitatud sõnastus hõlmab ka juhtumi, kus Vabariigi Valitsus küsib Riigikogult mandaadi ette.

2.4.2. Riigikogu komisjoni volitamine

Kõik Euroopa Liidu asjad, sealhulgas kiireloomulised ja konfidentsiaalsed Euroopa Liidu asjad, eeldavad demokraatlikult legitimeeritud seadusandja osalust. Praegu on üheks keskseks parlamendi organiks Euroopa Liidu asjade menetlemisel Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK). Samas ei välista pakutud sõnastus Riigikogu teistsugust töökorraldust. Oluline on, et kiireloomuliste (mitte aga konfidentsiaalsete) asjade arutelud asjaomases komisjonis stenografeeritakse ja tehakse avalikkuse informeerimiseks avalikuks samamoodi nagu Riigikogu stenogrammid. Pakutud norm võimaldaks viia praktika paremini kooskõlla põhiseaduse demokraatia aluspõhimõttega.

Euroopa Liidu aluslepingutes annavad Riigikogule pädevusi eelkõige Euroopa Liidu lepingu^{*38} artikli 5 lõige 3, artikli 12 punktid a ja b, Euroopa Liidu toimimise lepingu^{*39} artikkel 352, protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus^{*40} ning protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.^{*41} Näiteks sätestab ELL artikli 5 lõike 3 teine alalõik: „Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt.“

2.4.3. Vabariigi Valitsuse informeerimiskohustus

Kuigi ettepanekuga sarnane protseduur on ette nähtud RKKTS § 152¹ lõigetes 1 ja 2, ei ole ühtegi vastavasisulist tagatist põhiseaduses endas, et Riigikogu õigel ajal ja piisavalt informatsiooni saaks. Informatsiooni saamise õiguse tagamiseks on praegusest (teoreetilisest) poliitilise vastutuse rakendamise võimalusest eesmärgipärasem ja tõhusam rakendada juriidilist kohustust, mis peaks toimimiseks olema sätestatud põhiseaduses endas ja mille rikkumise korral on parlamendil võimalik astuda juriidilisi samme teabe saamiseks.

2.5. Euroklausel

Riigikohus asus 2006. aastal seisukohale: „Kuna põhiseaduse § 111 sätestab Eesti Panga ainuõiguse emiteerida Eesti raha ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 106 kohaselt on Euroopa Ühenduse piires ainsa seadusliku maksevahendi staatust omava euro emiteerimise lubamise ainuõigus Euroopa Keskpangal, siis ei ole põhiseaduse § 111 ühitatav Euroopa Liidu õigusega, see tähendab, et PS § 111 ja Euroopa Liidu õigust ei ole võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-st 2 tuleb seega põhiseaduse § 111 kohaldamata jätta ja lähtuda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 106.“^{*42}

Kuna Riigikohtu 2006. aasta arvamus tugines PSTS §-le 2, kuid eespool toodud ettepanekute tagajärjeks on tänase PSTS tühistamine, siis oleks vääringu stabiilsuse huvides vaja teha täpsustus euro kohta:^{*43}

³⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – RT I, 28.06.2016, 22.

³⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 215.

³⁷ Vrd BVerfG 19.06.2012, 2 BvE 4/11, p 90 jj. Arvutivõrgus: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/06/es20120619_2bve000411.html.

³⁸ Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

³⁹ Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

⁴⁰ Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/01>.

⁴¹ Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/02>.

⁴² RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18.

⁴³ Euroklausi eeskujuks on Rumeenia põhiseaduse art 137 lg 2 teine lause.

„Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

Kuna stabiilne ja selge õiguslik regulatsioon on käibel oleva raha stabiilsuse üks komponente, siis oleks mõistlik täpsustada euroga seonduvat puhuks, kui otsustatakse asendada riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise klausel.

3. Kontsentreeritud regulatsiooni visand

Alljärgneva käsitluse puhul tuleb silmas pidada seda, et riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei piirdu Euroopa Liiduga, vaid selle eesmärgiks on võimaldada riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks üle kanda ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis rajanevad inimõigustel ning demokraatia ja õigusriigi põhimõttel.

3.1. Kas eraldi peatükk või põhiseaduse IX peatüki täiendus?

Kui valida kontsentreeritud regulatsioon, siis tuleb otsustada, kas luua uus eraldi peatükk või koondada Euroopa Liitu ja riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmist puudutav normistik IX peatükki. Peamise argumendi uue peatüki loomise vastu on välja toonud Märt Rask, öeldes, et „põhiseadus ei tohi muutuda paranduste ja prim-paragrahvide rägastikuks“⁴⁴. Tegemist on esteetilise argumendiga, kuid põhiseaduse puhul mängib teksti võimalikult lihtne liigendatus kahtlemata olulist rolli. Eraldi peatüki vastu räägib ka see, et riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei puuduta üksnes Euroopa Liitu, vaid ka muid rahvusvahelisi organisatsioone, mistõttu on selle üheks süstemaatiliselt sobivaks asukohaks IX peatükk.

Kogu sätestuse IX peatükki koondamise vastu kõneleb see, et sellisel juhul tuleks prim-paragrahvide vältimiseks ilmselt osa sätteid ümber tõsta. Näiteks oleks süstemaatiliselt täiesti mõeldav koondada põhiseaduse §-des 120, 121 ja 123 sisalduv regulatsioon kokku ühte paragrahvi. IX peatüki täiendamise poolt aga kõneleb sätete süstemaatiline sobimine just välissuhete ja välislepingute temaatikaga. Ka Riigikohus on ESM otsuses toonud välja ESM asutamislepingu puutumuse IX peatükiga.⁴⁵

Seega tundub kontsentreeritud regulatsiooni loogikat järgides olevat eelistatavam koondada eeltoodud ettepanekud IX peatükki, selle asemel et lisada põhiseadusse uus peatükk.

3.2. Põhiseaduse § 162 probleemistik ja selle järelmid

Kui eelistada põhiseaduse teksti täiendamist, siis tõuseb põhiseaduse § 162 tõttu paratamatult küsimus riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks ülekandmise ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise sätete asukoha kohta. Lähtudes §-st 162 võib asuda seisukohale, et Eestis on kahetasandiline põhiseadusõigus (1. tasand: I ja XV ptk ning 2. tasand: kõik ülejäänud PS peatükid), kus kehtib põhimõte *lex superior derogat legi inferiori*. Kui kahetasandilisuse teooriat järgida, siis võib IX peatüki täiendamine osutada põhiseaduse §-ga 1 vastuolus olevaks, sest ettepanud sätete lisamine kujutaks endast sisuliselt põhiseaduse §-de 1 ja 3 muutmist. Nimetatud põhiseaduse normid oleksid aga formaalselt kõrgema õigusjõuga kui IX peatükk. Mõeldav oleks siiski täiendada koos IX peatüki muutmisega §-i 162 viitega IX peatüki sättele.⁴⁶

⁴⁴ M. Rask. Kas muuta põhiseadust või mitte? – Postimees, 15.01.2002. Arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/1914493/kas-muuta-pohiseadust-voi-mitte>.

⁴⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 130.

⁴⁶ Teoreetiliselt on mõeldav ka PS § 162 kehtetuks tunnistamine põhjendusega, et sel viisil kaotatakse põhiseadusest õigudogmaatiliselt tarbetu formaalne kahetasandilisus. Tegemist oleks siiski radikaalsema sammuga, mille üle ei pruugi olla praeguses otsustusfaasis piisavalt teoretiseeritud ning mida seetõttu autor ei toeta.

3.3. Võimalik kontsentreeritud regulatsioon

- a) Muuta põhiseaduse IX peatüki pealkirja:

„Euroopa Liit, välissuhted ja välislepingud“

- b) Asendada põhiseaduse § 120 sõnastus järgmise sõnastusega:

„§ 120. Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga kanda riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks üle rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.

Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

- c) Asendada põhiseaduse § 121 sõnastus järgmise sõnastusega:

„§ 121. Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.

Riigikogu osaleb Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.

Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

- d) Täiendada põhiseaduse §-i 123 lõigetega 3 ja 4 järgmises sõnastuses (senised §-d 121 ja 120):

„§ 123. Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud:

- 1) mis muudavad riigipiire;**
- 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;**
- 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;**
- 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;**
- 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.**

Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus.“

- e) Muuta põhiseaduse § 162 sõnastust ja asendada see järgmise sõnastusega:

„§ 162. Põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“, §-i 120 ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega.“

3.4. Vahekokkuvõte

Kontsentreeritud regulatsiooni eelistamise korral on vaja korraldada rahvahääletus muudatuste b ja e üle; muudatused a, c ja d on võimalik ellu viia põhiseaduse mistahes muutmiskiisi kasutades.

4. Hajusregulatsiooni visand

Järgnevalt on esitatud hajusregulatsiooni visand, kus eeltoodud sätted on püütud asetada süstemaatiliselt sobivaimasse asukohta.

4.1. Riigi otsustusõigusest osa ülekandmine ühiseks teostamiseks, riigikaitsetstarbeline liit, kaitseklausel, kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Täiendada kas põhiseaduse §-i 1 lõikega 3 või §-i 4 lõikega 2, kusjuures senine § 4 muutub lõikeks 1:

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga kanda riigi otsustusõigusest osa ühiseks teostamiseks üle rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.“

4.2. Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamine, kaitseklausel

Täiendada põhiseaduse §-i 3 lõikega 2, kusjuures senine lõige 2 muutub lõikeks 3:

„Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

4.3. Euroopa Liidu arenguklausel

Täiendada põhiseaduse §-i 120 lõikega 1, kusjuures senine § 120 muutub lõikeks 2:

„Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

4.4. Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus, Riigikogu komisjon

Täiendada põhiseaduse §-i 65 uue punktiga 16, kusjuures senine punkt 16 muutub punktiks 17:

„16) osaleb Euroopa Liidu asjades.“

Täiendada põhiseaduse § 71 lõiget 1 teise lausega järgmises sõnastuses:

„Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusele Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.“

Täiendada põhiseaduse §-i 100 lõikega 2, kusjuures senine § 100 muutub lõikeks 1:

„Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.“

4.5. Euroklausel

Täiendada põhiseaduse §-i 111 lõikega 2, kusjuures senine § 111 muutub lõikeks 1:

„Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

4.6. Vahekokkuvõte

Hajusregulatsiooni eelistamise korral on vaja korraldada rahvahääletus muudatuste 4.1 ja 4.2 üle, muudatused 4.3–4.5 on võimalik ellu viia põhiseaduse mistahes muutmisviisi kasutades.

5. Kokkuvõte

Kuigi kontsentreeritud regulatsioon tundub esmapilgul olevat lihtsam, siis lähemal vaatlusel ei pruugi see nii olla, sest sellisel juhul on vaja muuta ka põhiseaduse §-i 162. Peale selle võib hajusregulatsiooni pidada süstemaatiliselt eelistatavamaks. Täielikult välistada ei ole siiski põhjust kumbagi ette pandud varianti.

Üheks võimaluseks käesolevaid muudatusettepanekuid menetleda on panna need ootele, et juhul, kui esineb järgmine ESM-taoline nähtus või kui lepitakse kokku järgmises Euroopa Liidu integratsioonietapis, saaks need sahtlist välja võtta ja käiku anda.

Autorist: Madis Ernits on Tartu Ringkonnakohtu kohtunik ja Tartu Ülikooli riigiõiguse õppejõud. Käesolev artikkel väljendab autori isiklikke seisukohti.