

Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu^{*1}

18. detsembril 2002 võttis Riigikogu vastu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“^{*2}, mille kiitsid heaks 88 Riigikogu liiget, üks oli vastu, üks ei hääletanud ja erapooletuks ei jäänud keegi.

Tegemist on nii mitmes mõttes ajaloolise otsusega. Esiteks on Eesti põhiseadus püsinud muutmatuna nüüd juba natuke üle kümme aasta. Alates vastuvõtmisest ei ole põhiseadust kordagi muudetud (nüüd siiski lisandub siia põhiseaduse muutmise seoses kohaliku omavalitsuse volikogu valimisega neljaks aastaks, mis jõustub 17. oktoobril 2005).^{*3} Kümne aastaga on Eesti arenenud igas mõttes, sealhulgas õiguspoliitikas ja õigusloomes kindlasti kiiremini kui stabiilse demokraatiaga riigid aastakümnete vältel. Teiseks on Eestis koos enne II maailmasõjaaegse Eesti Vabariigiga rahvahääletusi korraldatud kokku vaid seitsmel korral. Neist neli on toimunud põhiseaduse küsimuses (13.–15. augustil 1932, 10.–12. juunil 1933, 14.–16. oktoobril 1933 ja 28. juunil 1992). Viimane rahvahääletus leidis Eestis niisiis aset 28. juunil 1992, enne seda oli võimalus „kätt proovida“ 1991. aastal korraldatud rahvahääletusel Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumise taastamise küsimuses. Kolmandaks on tegemist äärmisel olulise otsusega, mille langetamisel otsustab rahvas 14. septembril 2003 Eesti Vabariigi tuleviku üle.

Riigikogu IX koosseis arutas otsuse eelnõud kaua. Eelkõige käisid tulised vaidlused põhiseaduskomisjonis, enne kui jõuti küsimuse sõnastuseni: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?“ Kolleegi Elmar Truu küsimusele, kas ei taheta sellise küsimusega saada rahvahääletusel vastust kahele küsimusele, seega saada kaks kärbest ühe hoobiga, vastas 18. detsembril 2002 toimunud arutelul Riigikogu IX koosseisu ja põhiseaduskomisjoni liige Mart Nutt: „Põhiseaduskomisjon jäi kindlale veendumusele, et tegemist on ühe kärbsel. Ei ole kahte kärbest.“ Tõepoolest, küsimuse kahele osale ei saa vastata erinevalt. Kui rahvas ütleb Euroopa Liiduga ühinemisele ei, langeb ära vajadus muuta ka põhiseadust, isegi kui rahvas on selle poolt, ja vastupidi, kui rahvas soovib Euroopa Liiduga ühineda, saab Eesti seda õigusriigina teha vaid põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahelise vastuolu kõrvaldamise kaudu.

14. septembrini on aga veel veidi aega ja selles kontekstis on hea heita pilk tagasi sellele, kuidas Eesti põhiseadus ning Euroopa õigus on siamaani „läbi saanud.“

Euroopa Liidu (edaspidi EL) kandidaatriigi staatus on kahtlemata mõjutanud meie õiguskorda ja seadnud meid sageli olukordadesse, kus juriidiliste lahenduste leidmine on iseenesest keerulisem, kui see oleks siis, kui Eesti oleks juba Euroopa Liidu täisliige.

Kuidas on sellistele mõjutustele vastu pidanud Eesti riigi alusakt – põhiseadus? Milliseks on kujunenud Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooseksisteerimine Euroopa Liiduga ühinemist ettevalmistavas Eestis? Need esialgu teoreetilised tunduvad küsimused on jäänud suures osas tähelepanuta.

Käesolevas artiklis püütakse heita pilk Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse senisele kooselule natuke laiemalt, tehes seda nii kehtiva põhiseaduse sünniloost, õiguse üldpõhimõtete teooriast kui ka assotsiatsiooniprotsessi praktikast lähtuvalt, jätmata samas käsitlemata selle kooselu võimalikku tulevikku.

¹ Autor tänab Euroopa Komisjoni EUSSIRF programme ja Euroopa Ülikooli Instituuti Firenzes artikli kirjutamiseks pakutud võimaluste eest. Käesoleva artikkel väljendab ainuüksi autori isiklike seisukohti.

² RT I 2002, 107, 637.

³ RT I 2003, 29, 174.

1. Euroopa õigus Eesti põhiseaduse väljatöötamisel

Eesti Vabariigi kehtiva põhiseaduse väljatöötamisel lähtuti Euroopa õigusest selle laiemas mõttes, kuhu kuulub eelkõige Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste õigusvaramu Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi EIÕKonv) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika näol. See tähendab, et põhiseadus on Euroopa õiguse aspektist lähtuvalt kirjutatud Euroopa Nõukogu vaimus. See oli Eestile 1990. aastate alguses ka märksa lähedasem ja käegakatsutavam organisatsioon kui Euroopa ühendused. Põhiseaduse Assamblee tegevuse ajal Euroopa Liitu ametlikult veel ei eksisteerinud. Maast-richti leping sõlmiti küll neli kuud enne Eesti põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmist, kuid jõustus alles järgmisel aastal. Euroopa ühendusi põhiseaduse väljatöötamisel põhjalikult ei käsitletud, et mitte öelda üldse ei käsitletud. Inimõiguste kaitse toonitamine ja teiste demokraatia põhimõtete austamine oli hiljuti iseseisvunud riigile kindlasti olulisem kui mõelda võimalikule liitumisele 12-st Lääne-Euroopa heaoluriigist koosnevate Euroopa ühendustega, mis pealegi olid tol ajal peamiselt majandusliku orientatsiooniga.

Välislepingu küsimusi käsitleti Põhiseaduse Assamblee neljandas toimkonnas, mille ülesandeks oli lisaks veel tegelemine Vabariigi Presidendi institutsiooniga. Viimane pälvis komisjonis tunduvalt rohkem tähelepanu. Välislepinguid käsitleti väga üldiselt. Neid seostati pigem ÜRO lepete ja konventsioonidega, riigipiiri lepinguga, ka kaitseküsimustega. Käsitledes Eesti võimalikku neutraalsust, vastandati seda võimalikule NATO-ga liitumisele tulevikus.⁴ Nii ei sisaldunud näiteks toleaege kuningriiklase K. Kulboki põhiseaduse eelnõu üldse välissuhteid ja välislepinguid käsitlevaid sätteid.⁵ Seevastu I. Gräzini põhiseaduse eelnõus leidis § 103, mille kohaselt lepingud, millega vabariik astub liidusuhetesse, ja niisuguste suhete katkestamise otsused ratifitseeritakse referendumiga korras rahva poolt.⁶ I. Raig on Põhiseaduse Assamblee 17. istungil märkinud, et assamblee on väga vähe tööd teinud peatükiga, mis käsitleb välislepinguid, pidades silmas eeskätt ÜRO vastavaid sätteid.⁷ Sama tõdeb ta ka tagantjärele Põhiseaduse Assamblee tegevusele pilku heites: „Rahvusvaheliste suhete käsitlemisel olid Põhiseaduse Assamblee (PA) liikmed sageli liigselt minevikusuhete üldistamise kammitsais ning ei suutnud ette näha rahvusriigi uut rolli globaliseerivas ühiskonnas. PA liikmete hulgas oli suhteliselt vähe inimesi, kes olid valmis ja huvitatud välissuhte ja välislepingute teemat käsitlema. See teema oli väga harva vaidluste objektiks PA istungitel. Rahvusvaheliste suhete käsitlemisel peeti silmas eelkõige Eesti-Vene suhteid.“⁸

Põhiseaduse Assamblee töös osalenud väliseksperdid viitasid oma tähelepanekutes peamiselt Euroopa Nõukogu ja Euroopa Julgeoleku ning Koostöökonverentsi (CSCE) õigusaktidele. Üheks väheseks erandiks oli P. Germeri järgmine ettepanek Põhiseaduse Assamblee 10. istungil: „*In this connection I want to mention that the draft contains no provision concerning transferral of power to supranational organizations like the European Community. It may not happen in the near future, but some day Estonia may join the European Community, and then you might want to have — you might need — a special constitutional provision to this effect. In most countries there are special provisions to that effect, and I suggest that you take up the idea of introducing in your Constitution a special provision concerning transfer of powers to supranational organisations like the European Community.*“⁹ Kahjuks selle ettepanekuga 1991. aastal ei arvestatud.

Üle kümne aasta hiljem on Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis korduvalt tsiteeritud L. Hänni sõnavõttu Põhiseaduse Assamblee 16. istungil, kus ta põhjendas, miks redaktsioonitoimkond jättis põhiseaduse eelnõust välja paragrahvi, mille kohaselt seadus, mille alusel Eesti Vabariik astub poliitilistesse, majanduslikesse ja sõjalistesse riikide liitudesse, võetakse vastu ainult rahvahääletusel. Nimelt leidis redaktsioonikomitee Põhiseaduse Assamblee ajal, et kui lisada põhiseadusesse säte „Eesti iseseisvus on sõltumatu, see on aegumatu ja võõrandamatu“, siis tähendab see automaatselt, et kui Eesti riik sõlmib lepinguid, mis kitsendavad tema suveräänsust, toimub see ainult põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse kaudu.¹⁰

⁴ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, EV Justiitsministeerium, 1997.

⁵ Samas, lk 1184–1190.

⁶ Samas, lk 1127.

⁷ Samas, lk 543.

⁸ I. Raigi sõnavõtt „Põhiseaduse Assamblee ei suutnud ette näha Eesti võimalikku ühinemist Euroopa Liiduga“. Akadeemia Nord, Uurimiskeskus Vaba Euroopa, seminar „Eesti Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslikud ja poliitilised probleemid“. Tallinn, 22. veebruar 2002.

⁹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 4), lk 331.

¹⁰ Samas, lk 530.

Kindlasti tekitab see lõik põhiseaduse sünniloost erinevaid tõlgendamisvõimalusi. Mida üldse mõelda riikide poliitiliste, majanduslike ja sõjaliste liitude all? Kas sinna alla võiks kvalifitseeruda ka näiteks NATO? Kas „põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse kaudu“ tähendab põhiseaduse muutmist rahvahääletuse kaudu või võib neid ka teineteisest eraldada – muuta põhiseadust ilma rahvahääletuseta ja korraldada rahvahääletus liiduga ühinemise küsimuses?

Euroopa Liit ei kirjuta kandidaatriikidele ette, kas ja kuidas viimased peaksid liikmelisuse sätestama oma konstitutsioonides. Seega ei nõua Euroopa Liit, et kandidaatriigid muudaksid/täiendaksid oma põhiseadust Euroopa Liiduga ühinemise tõttu. Niisuguseid tingimusi ei saakski Euroopa Liit esitada, sest tal puudub pädevus liikmesriikide riigiõiguslikus kontekstis kaasa rääkida. Konstitutsiooniline kord on iga liikmesriigi ja kandidaatriigi siseasi, millesse Euroopa Liit ei sekku. Nii võis näiteks Soome uuendada oma põhiseadust, koostades nelja eraldiseisva põhiseadusliku õigusakti asemel ühe põhiseaduse ja Eesti võib vastupidi lisada kehtivale põhiseadusele juurde nn kolmanda akti, et Eesti saaks Euroopa Liidu liikmena toimida.^{*11} Siiski eksisteerivad nn Kopenhaageni kriteeriumid Euroopa Liiduga ühinemiseks, milleks on muuhulgas õigusriigi põhimõtet tagavate institutsioonide stabiilsus, demokraatia, vähemuste ja inimõiguste kaitse^{*12} – seega kõik teemad, mida harilikult käsitlevad ka riikide konstitutsiooninormid ja põhiseaduse järelevalve kohtupraktika. Nende põhimõtete kohaldamist on võimalik hinnata just nimelt konstitutsiooniõiguse ja kohtupraktika põhjal.

2. Euroopa õiguse üldpõhimõtted ja Eesti põhiseadus. Euroopa õiguse kasutamine Riigikohtu poolt

Vastavalt üldlevinud liigitusele jaguneb Euroopa õigus Euroopa õiguseks laiemas (EL ja teiste Euroopaga seotud organisatsioonide õigus, eelkõige EIÕKonv) ja kitsamas mõttes (EL õigus).^{*13} Euroopa õigusele laiemas mõttes viitasin ka eespool kui Eesti põhiseaduse väljatöötamise ühele lähtealusele. Euroopa Liidu liikmesriikides on kolmekordne õiguskaitse: siseriiklik õigus, EIÕKonv ja Euroopa Liidu, sealhulgas eeskätt Euroopa Ühenduse õigus. Viimane peaks olema kõrgem kui EIÕKonv, mis ometigi on mõnedes riikides vastu võetud seaduse kujul. Selleks et nimetatud õigus(ed) kohalduks(id), toimub Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahel, teatud kujul ka Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu vahel dialoog, mis ei välista siiski kollisiooni Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas.

Eestile kehtib esialgu veel kahekordne õiguskaitse, siseriiklik õigus ja EIÕKonv, kuid assotsiatsiooniõiguse kaudu imbib kaudselt läbi ka nõue vastata Euroopa Liidu standarditele inimõiguste ja õiguse üldpõhimõtete osas. Sellega arvestab jõudumööda ka Riigikohtu praktika.

Euroopa õiguse üldpõhimõtted väljenduvad nii kirjutatud kui ka kirjutamata õiguses. Kirjutamata õiguseksena esineb neid enam, mistõttu on öeldud, et õiguse üldpõhimõtted on kirjutamata õigus, mis ei põhine Euroopa Ühenduse asutamislepingul, vaid EL liikmesriikide õiguskordadel. Need on dogmaatiliselt kogutud mõtted, mis ei ole õigusnormid, vaid annavad mitmete põhimõtete koosmõjus alles terviklikkuse.^{*14} Õiguse üldpõhimõtteid loob ja leiab Euroopa Kohus, toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 220 ning kasutades võrdleva õiguse meetodit. Seejuures ammutab Euroopa Kohus inspiratsiooni eelkõige EL liikmesriikide ja rahvusvahelisest õigusest (sealhulgas EIÕKonv-st). Kõige rohkem on EL õiguse üldpõhimõtetes mõjutusi Saksa ja Prantsuse õigusest. Kuna õiguse üldpõhimõtete allikaks on liikmesriikide õigus, liikmesriigid on aga EL esmase õiguse loojad, siis võtavad ka õiguse üldpõhimõtted koha esimeses õiguses ja põhimõtteliselt on liikmesriikidel võimalik neid alati muuta ja ka neist taganeda. EL õiguse üldpõhimõtted on loodud peamiselt EL õiguses esinevate lünkade täiteks, et kaitsta EL kodanikke EL avaliku võimu vastu. EL avaliku võimu all peetakse silmas eelkõige EL institutsioonide tegevust/tegevusetust.

EL õiguse peamiste üldpõhimõtetena võiks ära tuua põhivabadusi, põhiõigusi ja protsessipõhiõigusi kajastavad õiguse üldpõhimõtted. Põhiõiguste all käsitletakse selliseid üldtuntud põhimõtteid nagu

¹¹ Vt lähemalt J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – *Juridica*, 2002, nr 8, lk 563 jj.

¹² Vt nt Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liiduga liitumise seireprogrammis valminud raport: Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Kohtute sõltumatus Eestis. Tartu: Iuridicum, 2001, lk 11.

¹³ J. Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999, lk 65–66.

¹⁴ T. Schilling. Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts. – *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)*, 2000, lk 30.

legaalsus, võrdne kohtlemine, õiguskindlus, *ne bis in idem* põhimõte, õiguspärane ootus, tagasiulatuva jõu lubamatus, õigus heale haldusele ja proportsionaalsuse põhimõte. Protessipõhiõigustena peetakse silmas kohtumenetluse garantiisid nagu juurdepääs õigusemõistmisele (kusjuures kohus ei või loobuda õigusemõistmisest), sõltumatu kohtu põhimõte (nn struktureeritud erapooletus), hea/efektiivne õiguskaitse/kohtupidamine, asja läbi vaatamine/arutamine mõistliku aja jooksul (EIÖKonv art 6), istungite avalikkus ja kohtuotsuste täitmine (kui otsus on täitmata, siis ei ole rahuldatud ka õigusemõistmisele juurdepääsu põhimõte).^{*15}

Eesti põhiseaduse muudatuste tegemise kontekstis oli juttu Euroopa Liiduga ühinemise õiguslike lahenduste seosest nii välissuhteid kui ka rahvahääletust puudutavate põhiseaduse sätetega, samuti Euroopa õiguse mõjust põhiseadusele tervikuna, sealhulgas põhiseaduse preambulas ja üldsätetes esitatud põhimõtetele.^{*16} Vaieldamatult mõjutab Euroopa õigus paljusid põhiseaduses toodud aspekte ja on kindlasti seotud ka õiguse üldpõhimõtete käsitlusega Eesti põhiõiguslikus korras. Eesti põhiseaduse § 3 kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Kas põhiseaduse vastava paragrahvi kohaselt muutuvad automaatselt Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks ka Euroopa õiguse üldtunnustatud põhimõtted? Juba põhiseaduse esimeste sätete puhul kerkib seega üles küsimus, kas Euroopa õigusest lähtuvad suhted on samastatavad põhiseaduses käsitletud tavaliste, rahvusvahelisel õigusel põhinevate välissuhetega? Koguteosele „Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee“ toetudes mõistis J. Raidla, põhiseaduse üks väljatõotajaid, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete all järgmist: „On olemas üsna mitmeid kriteeriume, mille põhjal üldtunnustatus otsustatakse, üheks neist on põhimõtted, mis on näiteks Haagi kohtu poolt otsustatud, need on üldtunnustatud ja selles laadis nad vaidlustamisele ei kuulu. Täiesti selge on see, et suur osa üldtunnustatud norme ja põhimõteteid sisaldub konventsioonides, millega Eesti kavatab lähemas tulevikus liituda läbi vastavate Riigikogu otsuste.“^{*17} Siin peeti niisiis silmas Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 punkti c, mis nimetab õiguse üldprintsipi, „mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad“. Euroopa Liidu kontekstis on sellega võrreldav EL lepingu artikkel 6, mis nimetab põhimõtteid, „mis on ühised kõikidele liikmesriikidele, [...] nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest“ ehk siis teisisõnu siseriiklikest õigussüsteemidest pärit õiguse üldprintsipiid.

Siinkohal tõstatuvad olulised küsimused seoses EL-ga ühinemisega ja Euroopa Liidu õiguse ülimalikkuse põhimõttega. Milline on üldpõhimõtete asetus Eesti õigussüsteemis hierarhiliselt, s.t kas seaduse ja põhiseaduse vahel või põhiseadusega ühel tasandil või põhiseadusest kõrgemal, ja kas õiguse üldpõhimõtted on otsekohalduvad? Kuidas on lood EL ühise loomuõiguse (nt hea usu ja vastuväiteõigusest ilmajätmise põhimõtted) jms arvestamisega Eesti õiguses ning kuidas on EL õiguses kasutusel juristidele tuttav loogika?^{*18} Eesti põhiseaduses puudub näiteks erinevalt Saksamaa või Kreeka põhiseadustest sätestus, kes määrab, kas üks või teine norm ja põhimõte kuulub Eesti õiguskorda. Riigikohus näeb põhiseaduse §-s 3 rahvusvahelise õiguse põhimõtete kõrval veel teiste riikide siseriiklikest õigussüsteemidest pärit õiguse üldpõhimõtted, mis jõuavad Eesti õigussüsteemi rahvusvaheliste kohtute otsuste ja Euroopa Nõukogu ning Euroopa Liidu asutuste kaudu. Nimelt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 30. septembri 1994. aasta Euroopa õiguse aspektist põhjanevas otsuses osutanud Euroopa Nõukogu ja EL õiguse üldpõhimõtetele kui Eesti õiguse allikatele, hoolimata sellest, et vastavalt Eesti põhiseadusele mõistab kohus õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega (põhiseaduse § 146 – seega mitte otseselt kooskõlas rahvusvaheliste lepete või Euroopa õigusega).^{*19} Sellest võib järeldada, et kuigi põhiseadus nõuab põhimõtete üldtunnustatust, piisab nähtavasti tingimuse „üldtunnustatud“ täitmiseks, kui põhimõtteid on tunnustatud Euroopa Liidus või Euroopa Nõukogus.

¹⁵ J.-P. Costa. Le droit au juge indépendant et impartial en matière administrative. Le principe vu par la Cour européenne des droits de l'homme. – L'Actualité juridique droit administrative (AJDA), 2001, nr 6, lk 514–518; E. Pache. Der Grundsatz des fairen gerichtlichen Verfahrens auf europäischer Ebene. – EuGRZ, 2000, lk 601–606; V. Schlette. Der Anspruch auf Rechtsschutz innerhalb angemessener Frist – ein neues Prozessgrundrecht auf EG- Ebene/ Zum Urteil des EuGH vom 17.12.1998, Baustahlgewebe GmbH/Kommission. – EuGRZ, 1999, lk 369–373.

¹⁶ Vt põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni aruanne. Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt, 1998. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613> (11.03.2002); J. Laffranque. Constitution of the Republic of Estonia in the Light of Accession to the European Union. – Juridica International, 2001, nr 4, lk 207–221; T. Kerikmäe. Estonian Constitutional Problems in Accession to the EU. – A. Kellermann (toim.). EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, lk 291–300; R. Maruste. Põhiseadust tuleks siiski muuta. – Postimees, 30. jaanuar 2002; A. Albi. Euroliit ja kaasagne suveräänsus. Üks võimalikke vastukajasisid põhiseaduse ekspertkomisjoni aruandele. – Juridica, 2000, nr 3; A. Albi. Põhiseaduse muutmise Euroopa Liitu astumiseks: ekspertarvamused, võrdlevõiguslik ja teoreetiline perspektiiv ning protseduur. – Juridica, 2002, nr 9.

¹⁷ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 4), lk 59.

¹⁸ Nt *lex specialis derogat legi generali* ja *lex posterior derogat legi priori* – teame, et viimane kehtib küll ka EL õiguses, kuid see ei pea päris paika EL ja siseriikliku õiguse suhetes, näiteks varasema Euroopa õiguse ja hilisema siseriikliku õiguse vastuolu korral.

¹⁹ RKPJKo, 30. september 1994, III-4/A-5/94. – RT I 1994, 80, 1159.

Kuna Eesti siiani EL täisliige ei ole, on ka Eesti kohtute lahendites EL õigusele toetumiseks ruumi suhteliselt vähe. Seda saab teha eelkõige EL õiguse üldpõhimõtteid aluseks võttes, sest ainuke lepinguline suhe – assotsiatsioonileping – ei muuda Eestis EL õigust veel otsekohaldavaks. Riigikohtu eelviidatud lahendi põhjal on aga võimalik asuda seisukohale, et Euroopa õiguse üldtunnustatud põhimõtted on juba liitumiseelselt Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks. Arvestades põhiseaduse § 3 lõike 1 teise lause sõnastust peaksid need põhimõtted olema Eestis ka vahetult kohaldatavad. Sama mõtet kordas Riigikohtu halduskolleegium oma hilisemas, 24. märtsi 1997. aasta määruses, kus ta tunnustas Euroopa Kohtu praktikas EL õiguse ühe üldpõhimõttena vaadeldud võrdse kohtlemise põhimõtet ka Eesti õiguse ühe üldpõhimõttena.^{*20}

Siinkohal tekib küsimus, kas Riigikohtu 1994. aasta otsus annab õiguse samastada kõiki Euroopa õiguse üldpõhimõtteid Eesti õiguse üldpõhimõtetega või vaid siiski kõigest neid üldpõhimõtteid, mida Riigikohus on oma lahendites kohaldanud. Samuti ei leia Riigikohtu praktikast vastust küsimusele, mis juhtuks siis, kui juba eksisteeriks Eesti õiguse üldpõhimõte, mis läheb vastuollu Euroopa õiguses tunnustatud põhimõttega. Kumb sellisel juhul praegusel hetkel oleks ülimuslik ja kas oleks võimalik olukorda lahendada Eesti õigusele omast põhimõtet Euroopa omast lähtuvalt tõlgendades?

Tõusetub ka küsimus, miks peaksid liikmesriigid oma õiguses olema seotud näiteks selliste EL õiguse põhimõtetega, mida EL on leidnud/loonud oma õiguskorra tarbeks. Sellised tõlgendusmaksimiid on kindlasti liikmesriikide iseseisva otsustamise kärpijad. Juba praegu esineb Eesti ja EL vahelises assotsiatsiooninõukogu otsuses Euroopa Kohtu lahenditest tulenevate kriteeriumidega arvestamise nõue.^{*21} Kas ei ole see mitte vastuolus õiguskindluse põhimõttega, sest kirjutatud siseriikliku õiguse ja kirjutamata EL õiguse üldpõhimõtete vaheline koosmäng oleks Eesti elanikele, kes ei ole veel EL kodanikud, liiga raskesti tajutav?

Mida rohkem EL õigus Eesti õigusega seguneb, seda keerulisemaks, kuid juriidiliselt huvitavamaks olukord muutub. Kas Eesti kodanik saab kaitset avaliku võimu vastu ainult nende Eesti põhiseaduse põhimõtete kohaselt, mis moodustavad Eesti õiguskorra, või võib ta lisaks riigisisest tunnustatud õiguse üldpõhimõtetele võtta riigi avaliku võimu vastu appi ka EL õiguse üldpõhimõtted? Euroopa Kohus ise ei tunnista ennast pädevaks teostama järelevalvet riigisisest tuntud õiguspõhimõtete rakendamise üle.^{*22}

EL põhivabadused (kaupade, isikute, kapitali ja teenuste vaba liikumine) seovad eeskätt liikmesriike, seega ka tulevast liikmesriiki Eestit. Kuid EL põhiõigused ja õiguse üldpõhimõtted seovad liikmesriike vaid erandjuhtudel; need on eeskätt suunatud EL institutsioonidele (vt ka EL põhiõiguste harta^{*23}) ja mõjuvad liikmesriikidele vaid subsidiaarselt, niivõrd kui võrd liikmesriigid kohaldavad Euroopa õigust kitsamas mõttes. Sageli on siin piiri tõmmata siiski küllalt keeruline. EL õiguse üldpõhimõtted on suunatud liikmesriikide õiguse kohaldajatele ka siis, kui esineb vastuolu siseriikliku ja EL õiguse vahel ning kuulub kohaldamisele EL õiguse ülimuslikkuse põhimõte. Lahtiseks jääb endiselt küsimus, millal tegutsevad liikmesriigid/kandidaatriigid EL õiguse valdkonnas, samuti küsimus, millal laieneb neile nende endi seadusandja „suva“, millal EL õigus.

Eesti puhul, kus toimub üleminek ühelt õigussüsteemilt teise ning õiguses esineb olulisi lünki ja vastuolusid, on õiguse üldpõhimõtete kasutamine kahtlemata väga vajalik.^{*24} Riigikohus on kasutanud Euroopa Nõukogu institutsioonide poolt loodud põhimõtteid nii õiguse allikate kui ka õiguse tõlgendamise abivahenditena. Näiteks oma 3. mai 2001. aasta otsuses alustab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium perekonnanimede korraldamise seaduse § 11 põhiseadusele vastavuse kontrolli kohe Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat analüüsides, jättes käsitlemata EIÕKonv-i enda.^{*25} Tekib küsimus, kas sellega seatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika koguni Eesti põhiseadusest kõrgemale või kasutatakse seda siiski tõlgendamisalusena, nagu käsitleti sellena Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt loodud õigust Eesti õiguse üldpõhimõtete leidmisel.

Niisiis kasutab Eesti Riigikohus Eesti õiguse tõlgendusvahendina juba praegu Euroopa Nõukogu õigusakte ning teatud osas ka EL õigust. Riigikohtu praktika kinnitab EL õiguse üldpõhimõtete kuulumist Eestis tunnustatud põhimõtete hulka. Siia juurde sobivad näidetena Rait Maruste eriarvamus Riigi-

²⁰ RKHKm, 24. märts 1997, 3-3-1-5-97. – RT III 1997, 12, 136.

²¹ Vabariigi Valitsuse 14. jaanuari 2002. aasta korraldusega nr 32-k heaks kiidetud „Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsiatsiooninõukogu otsus, millega võetakse vastu Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsiatsioonilepingu (Euroopa lepingu) artikli 63 lõike 1 punktis iii ja lõikes 2 osutatud riigiabi käsitlevate sätete rakenduseeskirjad vastavalt artikli 63 lõikele 3“. – RTL 2002, 12, 162.

²² T. Schilling (viide 14), lk 5 ja 6.

²³ EL põhiõiguste harta lõplik tekst on avaldatud Euroopa Ühenduste Teatajas (EÜT 2000, 364, lk 1). Arvutivõrgus kättesaadav: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html (11.03.2002).

²⁴ U. Lõhmus. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – Juridica, 1999, nr 9, lk 425–430.

²⁵ RKPJKo, 3. mai 2001, 3-4-1-2-01. – RT III 2001, 15, 154.

kohtu otsuse kohta, kus toetatakse Euroopa ühenduste, selle liikmesriikide ja Eesti vahelisele assotsiatsioonilepingule (nn Euroopa lepingule) ning leitakse, et Euroopa õiguse üheks üldprintsiibiks on ka võrdse kohtlemise printsiip, samuti mõned teised, peamiselt Riigikohtu kohtunike eriarvamused.^{*26} Hilisemast ajast olgu näitena toodud Riigikohtu praeguse esimehe Uno Lõhmuse eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusele^{*27}, millega tunnistati kehtetuks konkurentsiseaduse § 18 lõike 1 punkt 3, milles Lõhmus viitab muuhulgas EL Nõukogu 1993. aasta resolutsioonile, mis puudutab Euroopa Liidu õigusloomet ja EL õigusaktidele esitatavaid nõudeid (sh õigusselguse nõuet), ning Euroopa Kohtu praktikale. Siinkohal jääb arusaamatuks, miks valis riigikohtunik analüüsi aluseks just EL Nõukogu 1993. aasta resolutsiooni, mitte aga näiteks hilisemaid EL institutsioonide poolt vastu võetud sama teemat puudutavaid dokumente, seda enam et resolutsiooni näol on tegemist kõigest soovituselise otsusega, mis pole siduv isegi mitte EL institutsioonidele, mille aktidele see on esmajoonelise suuna, rääkimata liikmesriikidest. Eesti õigusaktidele esitatavate nõuete osas oleks olnud ehk otstarbekam viidata lisaks ka Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. aasta määrusele nr 279^{*28}, millega kehtestati õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri.

Kui kohtuniku eriarvamuse puhul on paljuski konkreetse kohtuniku enda otsustada, millist kirjandust ja milliseid õigusakte ta oma seisukohtade põhendamiseks kasutab, siis üldmuljena 1990. aastate lõpust kuni päris viimase ajani võib nentida, et Riigikohus on oma lahendites olnud EL õiguse osas ettevaatlik. Näiteks jätab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 10. mai 1996. aasta otsuses analüüsivalt mittetulundusühingute seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise taotluses toodud väited, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigussüsteemiga.^{*29} Nimelt leidis president oma taotluses, et mittetulundusühingute seadus on muuhulgas vastuolus Euroopa lepinguga^{*30}, mille artikli 68 kohaselt püüab Eesti oma õigusaktid järk-järgult kooskõlla viia ühenduse õigusega. Riigikohus tunnistas mittetulundusühingute seaduse küll põhiseadusega ja ÜRO lapse õiguste konventsiooniga vastuolus olevaks, kuid ei maininud üldse Euroopa lepingut ega Euroopa Liidu õigust. Võib-olla oli siin põhjus selles, et 1995. aastal alla kirjutatud Euroopa leping jõustus alles 1998. aastal. Küll aga leidis näiteks Ungari konstitutsioonikohus Euroopa lepingut analüüsivas lahendis poliitilise kompromissina, et kuigi EL õiguse näol on tegemist välisriigi õigusega, on see kaudselt kohaldatav ehk siseriikliku õiguse tõlgendamist mõjutav.^{*31} Sama peaks siis kehtima ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete kohta.

Eesti kohtutesse on harva jõudnud vaidlused, mis puudutavad Eesti õigust EL direktiividega ühtlustanud õigusakte, või kui need ongi jõudnud, on väga raske kindlaks teha, kas tegemist on ikka puhtalt Eesti õigusakti või kaudselt ka EL õigusakti tõlgendamise. Osalt on siin kindlasti süüdi asjaolu, et Riigikohus vastuvõetud seadustelt eemaldatakse seaduste väljatöötamisel aluseks olnud EL direktiividele viitavad normitehnilised märkused. Näiteks oli kaudselt EL õigusega seotud Riigikohtu 5. oktoobri 1999. aasta määrus, kus pakendi märgistamise nõude vastu eksimise tõttu haldusõigusrikkumise protokoll koostamine ja rahatrahvi sissenõudmine oli juriidilise aluseta, sest Eesti õigust EL õigusega ühtlustava pakendiseaduse alusel oli vastu võtmata jäänud Eesti standard.^{*32} Kuid kuna nii Euroopa leping kui ka eelseisev liitumine eeldab Euroopa standardite kasutuselevõtmist Eesti standarditena ja Euroopa standardit veel ei olnud, tuli oodata Euroopa standardi valmimist. Järelikult ei olnud ka õigusrikkumist. Kindlasti tuleb tulevikus ette märksa rohkem vaidlusi, kus tuleb kohaldada EL õigust ja üldpõhimõtteid.

Nagu öeldud, tuletas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õiguse üldpõhimõtete kehtivuse põhiseaduse §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttest ning põhiseaduse preambulast, mille kohaselt Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele.^{*33} Kuivõrd põhiseaduses loetletud põhiõiguste, -vabaduste ja kohustuste kataloog pole lõplik ega igavene, jätab see võimaluse tõlgendamise või põhiseaduse muutmise teel tunnustada uusi õigusi, vabadusi ja kohustusi tingimusel, et need vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Suur osa üldistest õiguspõhimõtetest (nt proportsionaalsus, õiguskindlus, õiguspärane ootus) ongi tuletatud põhiseaduse § 10 alusel ja on oma väljenduse leidnud Riigikohtu lahendites, seda eriti haldusõiguse osas. Kas sellest aga piisab Euroopa Liiduga ühinemisel või peaks uutest inimõiguste

²⁶ RKPJKo, 27. mai 1998, 3-4-1-4-98. – RT I 1998, 49, 752.

²⁷ RKPJKo, 5. oktoober 2000, 3-4-1-8-2000. – RT III 2002, 21, 232.

²⁸ RT I 1999, 73, 695; 2001, 92, 562.

²⁹ RKPJKo, 10. mai 1996. – RT I 1996, 35, 737.

³⁰ RT II 1995, 22–27, 120.

³¹ Vt Ungari konstitutsioonikohtu otsus 30/1998 (VI.25), 22. juuni 1998, kohtuasi nr 483/B/1996/10. – Magyar Közlöny 55/1998, lk 4565–4575.

³² RKHKm, 5. oktoober 1999, 3-3-1-34-99. – RT III 1999, 25, 240.

³³ RKPJKo, 30. september 1994 (viide 19).

aktidest, näiteks EL põhiõiguste hartast inspireerituna täiendama ka Eesti põhiseadusõigust? Nii on näiteks mõned liikmesriigid viinud oma konstitutsioonidesse sisse mittediskrimineerimise põhimõtted inspireerituna Euroopa Komisjoni uutest ideedest ksenofoobiavastase võitluse jms valdkondade reguleerimisel.

Kuid pelgalt kirjutatud õigusest ei piisa veel EL õigusega arvestamiseks. Õiguskaitse, nagu ka üldpõhimõtete kohaldamise kvaliteet sõltub õigusriigis alati kohtutest, mis seda õiguskaitset peavad pakkuma. „Seadus üksi ei suuda pakkuda piisavat tagatist õiguskindlusele. Õiguskindluse garanteerimisel on oluline ka kohtunikuõiguse siduvus.“³⁴ Seni ei ole Eestis kohtulahendid üldjuhul vaadeldavad õiguse allikatenä. „Esialgu on selgusetu, kas kriminaalmenetluse koodeksi 13. mai 1998. aasta täiendus (RT I 1998, 51, 756), mis tunnistab kriminaalmenetlusõiguse allikaks ka Riigikohtu lahendid küsimustes, mis ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates või on tõusetunud seaduse kohaldamisel (KrMK § 1 p 4), muudab senist arusaama kohtupretsedendi tähendusest formaalse õigusallikana [õigemini küll sellest, et kohtulahendit hetkel ei peeta formaalseks õigusallikaks – J.L.].“³⁵ Analoogne säte sisaldub ka uue kriminaalmenetluse seadustiku §-s 2: „Kriminaalmenetlusõiguse allikad on: [...] 4) Riigikohtu lahendid küsimustes, mida ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates, kuid on tõusetunud seaduse kohaldamisel.“³⁶ Riigiti on erinev, milline õigusharu on kõige tihedamalt pretsedendiõigusega seotud. Näiteks on Eestis hakatud kohtulahendeid tunnustama õiguse allikatenä eelkõige kriminaalmenetluses, tasahilju järgneb ka haldusmenetlus, Prantsusmaal aga näiteks kohe algusest peale ja teiste õigusharudega võrreldes ülekaalukalt haldusmenetluses. Euroopa Liidus on see välja kujunenud just nendes valdkondades, kus puudub kõikehõlmav ühtlustamispädevus. Sellistes tingimustes kujundavad kirjutatud õiguses esinevate lünkade täiteks Euroopa Kohus ja Riigikohus sarnaselt välja *de facto* pretsedendiõigust.

Tekib küsimus, et kui kohtupretsedendi tähtsus Euroopa Liidus olles kasvab, siis kus hakkab asuma kohtulahenditega loodud õigus Eesti õigusnormide hierarhias. Kas seaduse asemel või koguni seaduse ja põhiseaduse vahel ja kuidas muudab kohtulahendi staatust hiljem vastuvõetud kirjutatud õigus?

Viimase aja arengud Riigikohtu praktikas annavad tunnistust Riigikohtu huvi tõusust EL õiguse vastu ja julgusest kasutada viitematerjalina näiteks EL põhiõiguste hartat. Selle väite illustreerimiseks sobivad kaks hiljutist Riigikohtu lahendit – põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 17. veebruarist 2003³⁷ maa enampakkumisega erastamise korra punkti 47 kolmanda lause osalise kehtetuks tunnistamise kohta ja kuu aega hiljem, 17. märtsil 2003 üldkogu poolt langetatud otsus³⁸ karistusseadustiku rakendamise seaduse põhiseaduslikkuse küsimuses (nn *Brusilovi* asi). Riigikohtu poolt EL põhiõiguste hartale toetumine on mitmes aspektis tähelepanuvääriv. EL põhiõiguste harta ei ole õiguslikult siduv, vaid see on liikmesriikide poolt (ja isegi seda ju Eesti veel ei ole!) pidulikult vastu võetud deklaratsioon. EL institutsioonid vaatlevad seda kui poliitiliselt siduvat, kuid seni veel juriidiliselt mittesiduvat institutsioonide vahelist lepingut. Samuti ei ole harta suunatud EL liikmesriikidele, vaid peamiselt EL institutsioonidele – harta on loodud EL elanike ja kodanike kaitseks EL institutsioonide võimu kuritarvitamise vastu. Liikmesriike puudutab harta üksnes täiendavalt, sest vastavalt harta artiklile 52 kohaldatakse hartat liikmesriikide osas vaid siis, kui liikmesriigid kohaldavad EL õigusakte. Isegi Euroopa Kohus ei tihanud oma praktikas pikka aega EL põhiõiguste hartat mainida. Tõsi küll, hartale on agaralt viidanud Euroopa Kohtu kohtujuristid oma kohtule mittesiduvates arvamustes.³⁹ Juhul kui Euroopa Kohus oma lahendites EL põhiõiguste hartat kasutab, siis teeb ta seda vaid koos viitega mõnele õigusallikale, seda enam, et harta iseenesest ei tule välja uute õigustega, vaid kodifitseerib olemasolevaid. Esimeses Riigikohtu nimetatud otsustest oleks Riigikohus seega võinud Euroopa Kohtuga sama analoogiat kasutada ja tuua EL õigusest rääkides lisaks harta artiklile 41 aluseks ka EÜ asutamislepingu artikli 255 kui ühe sätte, milles kaudselt avaldub õigus heale haldusele. Samuti oleks Riigikohus võinud tugineda ka Euroopa Kohtu otsustele, nagu näiteks Euroopa Kohtu 31. märtsi 2002. aasta otsus asjas *P. Burban*.⁴⁰ Täiendavat informatsiooni selles vallas saab ammutada EL põhiõiguste harta kommentaaridest.⁴¹ Teises lahendis (nn *Brusilovi* asjas) kasutas Riigikohus EL põhiõiguste hartat mitte uue põhiõiguse leidmisel, vaid olemasoleva põhimõtte, sh Eesti põhiseaduse § 23 tõlgendamisel. Peatudes ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 15 lõikel 1 märgib Riigikohus, et ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on ette nähtud põhimõtte,

³⁴ M. Sillaots. Kohtunikuõigus Euroopa õiguses. – Juridica, 1998, nr 5.

³⁵ U. Lõhmus (viide 24), lk 425–430.

³⁶ RT I 2003, 27, 166.

³⁷ RKPJKo, 17. veebruar 2003, 3-4-1-1-03. – RT III 2003, 5, 48.

³⁸ RKÜKo, 17. märts 2002, 3-1-3-10-02.

³⁹ Vt J. Laffranque. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng? – Riigikogu Toimetised (RiTo), 2001, nr 3, lk 221–231.

⁴⁰ EKL 1992 I 2253.

⁴¹ Nt Charte 4473/00, Convent 49 (11.10.2000).

et kui pärast kuriteo toimepanemist nähakse seadusega ette leebem karistus, siis kohaldatakse seda karistust. Erinevalt 17. veebruari 2003. aasta otsusest ei toonud Riigikohus *Brusilovi* asjas ära EL põhiõiguste harta vastavat artiklit. Sellise argumentatsiooni nõrkuseks on see, et puuduvad igasugused viited Euroopa Kohtu vastavale praktikale. Seega on viide hartale kistud välja EL õiguse terviklikust kontekstist. Selles mõttes on hartale toetuva argumentatsiooni veenvust kritiseerides võimalik kasutada riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamust, kus ta leiab, et samas otsuses kasutatud osade Euroopa riikide võrdlevõiguslikke näidete veenvust oleks oluliselt tõstnud see, kui lisaks nende riikide kriminaalkoodeksite teksti tsiteerimisele oleks analüüsitud ka nende riikide riigiõiguslikul tasandil valitsevaid arusaamasid.

Hoolimata nendest kriitilistest toonidest ja sellest, et hartat ei tasuks üle tähtsustada, võib kokkuvõttes siiski nentida, et Riigikohtu lahendites EL põhiõiguste hartale viitamine on igati tervitatav. Sellega on Riigikohus omamoodi ajast ette jõudnud ja annab EL põhiõiguste hartale õiguse üldtunnustatud põhimõtete tähenduse. Riigikohus pole asunud äraootavale seisukohale, oodates ühelt poolt Eesti saamist EL liikmeks ja teiselt poolt EL tuleviku konvendi arutelude ning selle raames koostatava põhiseadusliku leppe valmimist. Viimasega ju kavatsetakse anda hartale õiguslik siduvus. Huvitav oleks siinkohal teada, kas Eesti Riigikohus on ainuke liikmesriikide ja liituvate riikide kohtute hulgas, kus otsuse tegemisel EL põhiõiguste hartale toetutakse või on seda teinud veel mõni riigisisene kohus.

3. Euroopa õigus ja põhiseaduse välissuhteid käsitlevate sätete tõlgendamine. Mõned probleemid

Juridica Internationali VI numbris avaldatud artiklis käsitlesin küsimust, miks võib seni aset leidnud Eesti eurointegratsiooniprotsessi lugeda legitiimseks.⁴² Kuigi Euroopa Liiduga ühinemist ettevalmistavas protsessis on jälgitud, et eurointegratsioon ei satuks vastuollu meie põhiseadusega ja oleks tagatud põhiseaduse ülimuslikkus, esineb teatud piiripealseid situatsioone, mis väljenduvad eeskätt selles, et põhiseaduse välissuhteid käsitlevad sätted vajavad Euroopa õiguse valguses veidi teistsugust lähenemist. Teisiti öeldes, nagu põhiseaduse tekkelugu analüüsides võis järeldada, ei ole kehtiv põhiseadus piisavalt avar, mahutamaks kõike EL õigusega kaasnevat. Suhted Euroopa Liiduga, mis kuni liitumiseni on kindlasti välissuhted, peaksid meie õiguslikus raamistikus leidma detailsema käsitluse, sest need suhted on lihtsalt niivõrd erinevad tavalistest välissuhetest. Järgnevalt toon vaid mõned näited.

Kõigepealt Euroopa lepingu alusel loodud assotsiatsiooninõukogu otsuste asetus Eesti õigusnormide hierarhias, mis on tekitanud nii mõnigi kord küsitavusi. Kahjuks on paratamatu Euroopa Liiduga kaasnev täitevvõimu rolli suurenemine seadusandliku võimuga võrreldes, mistõttu parlamendiga arvestamine ja temast lugupidamine on riigisiselt EL-ga ühinemise otsuseid tehes väga oluline. Samas, seni kuni EL-i otsustusmehhanismides on puudu demokraatiast, on just liikmesriikidel suurem sõnaõigus. See tähendab, et EL seisab dilemma ees, kas suurendada EL sisest demokraatiat, mis samal ajal vähendab liikmesriikide mõjujõudu, või vastupidi. Euroopa lepingu ratifitseerimisega on Riigikogu volitanud assotsiatsiooninõukogu, kuhu kuulub EL liikmesriikide välisministritele ja Euroopa Komisjoni esindajatele lisaks Eesti välisminister, võtma vastu otsuseid.⁴³ Need otsused läbivad EL-s heakskiidu saamiseks nii EL Nõukogu kui ka Euroopa Parlamendi. Eestis kinnitatakse nad Vabariigi Valitsuse korraldusega ja avaldatakse Riigi Teataja Lisas. Otsused on Euroopa lepingu kohaselt pooltele siduvad ning pooled kohustuvad rakendama vajalikke meetmeid vastuvõetud otsuste elluviimiseks. Euroopa Kohtu arvates on assotsiatsiooninõukogu otsused Euroopa õiguse lahutamatu osa, sest need on seotud assotsiatsioonilepinguga, mille täitmiseks on otsused välja antud, ja Euroopa Kohus on pädev nende tõlgenduse üle otsustama. Eesti õiguse seisukohalt on assotsiatsiooninõukogu otsused Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitavad välislepingud. Eesti põhiseaduse § 123 kohaselt on välislepingute osas võimalik üksnes preventiivne kontroll, seda enam, et tulenevalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonist⁴⁴ ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtetest peaks lepingu ühepoolne muutmine pärast selle jõustumist olema välistatud. Samas kehtib kohaldamisülimuslikkus vastuolu korral siseriikliku seadusega vaid Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingute puhul. Seega tuleb märkida, et seadusega vastuolu korral kohaldatakse seaduse asemel vaid Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguid, Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitavatele välislepingutele selline põhiseadusest tulenev ülimuslikkus ei laiene. Samas on ühes kunagi Välisministeeriumi poolt väljatöötatud välissuhtlemise seaduse eelnõu §-s 25 ilmselt suures osas ka assotsiatsiooninõukogu otsuste tõhusa kohaldamise vajadusest tulenevalt märgitud, et kui Eesti Vabariigi õigusakt on vastuolus välislepinguga (s.t ükskõik millise välislepingu-

⁴² J. Laffranque (viide 16), lk 207–221.

⁴³ Euroopa lepingu artikkel 111.

⁴⁴ RT II 1993, 13–14, 16.

ga), kohaldatakse välislepingut.^{*45} Selline omavoliline põhiseaduse laiendamine ei tohiks aga põhjustest olenemata olla lubatud. Samas väljendub just siin põhiseaduse välislepinguid puudutavate sätete sõnastuse nõrkus. Pigem võiks selle probleemi puhul lähtuda analoogiast põhiseaduse § 87 punktiga 6. Kui valitsusel ei ole õigust anda *contra legem* määrusi, ei ole tal õigust sõlmida ka välislepinguid, mis on vastuolus Eesti seadustega. Kui selline leping on sõlmitud ja kohaldamine vaidlustatud, oleks kohtunikul teoreetiliselt õigus jätta leping põhiseadusega vastuolu tõttu kohaldamata. Samas ei tee aga eelnimetatud Viini konventsioon vahet ratifitseeritud ja ratifitseerimata välislepingutel, mistõttu kõik välislepingud on pärast jõustumist täitmiseks kohustuslikud (*pacta sunt servanda*). Seega saab põhiseadusega vastuolu vältida eelkõige preventiivse kontrolli kaudu.

Põhiseaduse §-ga 123 on seotud veel teinegi probleem, mis EL-ga ühinemise õiguslike arutelude käigus on esile kerkinud, nimelt mida mõista põhiseaduse § 123 lõikes 1 toodud „sõlmimise“ all. Kuna põhiseaduse § 123 lõike 1 kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, leiavad Eesti euroskeptikud, et valitsus ei saa enne Euroopa Liiduga ühinemise lepingule alla kirjutada, kui põhiseadust pole muudetud, sest nende arvates on kehtiva põhiseaduse ja EL-ga ühinemise vahel vastuolu. Kuna põhiseaduse täiendamine on aeganõudev protsess, oleks võimalik enne siiski liitumislepingule alla kirjutada ja alles seejärel kas siis rahvahääletusel põhiseadust täiendada või rahvahääletusel EL-ga ühinemise küsimus otsustada. Teatavasti ei jõustu ju liitumisleping allkirjutamisest, vaid vajab ka mõlemapoolset ratifitseerimist. Rahvusvahelise õiguse tundjatel ei teki seega raskusi „sõlmimise“ tõlgendamisel, kuid keeleliselt saavad seda muidugi ära kasutada ka EL-ga liitumist takistavad jõud, tekitades õigusliku nõiaringi. Kui taas meenutada praegu kehtiva põhiseaduse sünnilugu, sobib siinkohal tsiteerimiseks J. Adams, kes Põhiseaduse Assamblee 15. istungil leidis järgmist: „Selle (peatükk „Välislepingud“) suhtes on olnud kriitikat, aga ma arvan, et see kriitika on rohkem terminite tasemel. Meil ei ole Eesti riigiõiguses küllalt välja kujunenud täpne terminoloogia. Mida me mõistame lepingu sõlmimise all ja mida me mõistame lepingu ratifitseerimise all. Ja siin on veel lisaks erikeele ja üldkeele tähenduste konflikt. Ma arvan, et selleks on meil olemas keeletespialistid, me ei pea tingimata lähtuma enne Teist maailmasõda kehtinud terminoloogiast.“^{*46}

Kui tagasi tulla assotsiatsiooninõukogu otsuste juurde, siis esiteks ei tohiks minu arvates assotsiatsiooninõukogu otsustega Eesti õigussüsteemi üle võtta subjektiivseid õigusi tekitavaid, eesti keeles avaldamata EL õigusakte, milledele assotsiatsiooninõukogu otsustes lihtsalt viidatakse (kuigi selliseid viiteid sisaldab kahjuks ka assotsiatsioonileping ise), veel vähem aga assotsiatsiooninõukogu otsuses umbmääraselt viidatud Euroopa Kohtu praktikad, millest tulenevate kriteeriumidega Eesti õiguse kohaldajad peaksid arvestama.^{*47} Taolised viited võivad olla vastuolus põhiseaduse §-dega 1 ja 3 ning EL õigust ei saa lihtsalt viidetega Eesti õigussüsteemi osaks muuta. Riigikohtu praktikale viidates võib ju küll väita, et Eestile kehtivad teatud juhtudel ka Riigi Teatajas avaldamata välisõiguse sätted, nagu näiteks ÜRO lapse õiguse konventsioon^{*48}, kuid ma ei võrdleks seda siiski EL õiguse nõuetega, sest konventsiooniga ühinemise oleme ju heaks kiitnud, assotsiatsiooninõukogu otsuses toodud EL määrusi otseselt aga mitte. Riigiõiguslikult rahuldavam oleks variant, kus kõik assotsiatsiooninõukogu otsuses mainitud EL õigusaktid ka sama otsuse lisadena Eestis ja eesti keeles avaldataks, s.t integreeritaks assotsiatsiooninõukogu otsuse teksti.

EL määruste problemaatika jääb meile lahendada veel mõneks ajaks, sest õiguskindluse põhimõtte kohaselt on küsitav liitumiseelselt Eesti õigusesse ümberkirjutatud EL määruste saatus pärast ühinemist, kui nimetatud määrused hakkavad Eestile kui EL liikmesriigile kehtima otse. Dubleerimine tekitab segadust, dubleeritud sätete tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine muudaks aga mõned Eesti õigusaktid raskesti arusaadavaks ja vähendaks usaldust parlamendi vastu.

Teiseks ei ole minu arvates õiguslikult piisav, kui assotsiatsiooninõukogu otsused, millega Eesti riik võtab endale varalisi kohustusi, üksnes kiidetakse valitsuse poolt heaks. Pean siin silmas Euroopa Ühenduse programmidega ühinemist, mis puudutab erinevaid valdkondi ja kus sellest hoolimata, et poole programmidega ühinemise kulutusest katab PHARE, ulatuvad programmides osalemise tasud miljonitesse kroonidesse.^{*49} Kahjuks puuduvad Riigikohtu lahendid selle kohta, mida kujutavad endast

⁴⁵ Vt välisministeeriumi kodulehekül: <http://web-static.vm.ee/static/failid/196/valissuhtlemisseadus.pdf> (12.03.2002).

⁴⁶ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 4), lk 142.

⁴⁷ Vt assotsiatsiooninõukogu otsus (RTL 2002, 12, 162), samuti assotsiatsiooninõukogu otsuse eelnõu, millega võetakse vastu tingimused Eesti osalemiseks ühenduse programmis „Fiscalis“; Euroopa ühtse lennuruumiga ühinemise lepingu eelnõu jpt (avaldamata).

⁴⁸ RKPJKo, 10. mai 1996, 3-4-1-1-96. – RT I 1996, 35, 737.

⁴⁹ Nt Vabariigi Valitsuse 28. mai 1999 korraldus nr 628-k Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsiatsiooninõukogu otsuse, millega võetakse vastu Eesti osalemise tingimused Euroopa Ühenduse teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse ning tutvustamistegevuse alastes programmides (1998–2000), eelnõu heakskiitmine ja volituste andmine (RT II 1999, 14, 89), või näiteks Vabariigi Valitsuse 24. juuli 2001. aasta korraldus nr 552-k Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsiatsiooninõukogu otsuse, millega võetakse vastu tingimused Eesti Vabariigi osalemiseks programmis „Kultuur 2000“, eelnõu heakskiitmine (RTL 2001, 96, 1337).

põhiseaduse § 121 punktis 4, aga ka § 104 punktis 15 ja § 65 punktis 10 nimetatud riigi varalised kohustused. Probleemi on teadvustanud ka õiguskantsler, kes on tunnistanud vajadust anda seadusega legaaldefiniitsioon, mis avaks mõiste „riigi varalised kohustused“.⁵⁰ H. Vallikivi leiab, et kuigi pea-aegu iga välislepingu sõlmimine toob kaasa riigi varalisi kohustusi, peaks põhiseaduse § 104 lõike 2 punktis 15 nimetatud fraas laienema vähemalt välislepingutele, millega selgesõnaliselt võetakse riigieelarves ettenägemata perioodiliselt või olulise suurusega varalisi kohustusi (nt organisatsiooni liikmemaksu tasumine).⁵¹ Seega peaksid välislepingute jõustamise seadused arvestama põhiseaduse § 104 nõuetega. Võib-olla aitaks ühenduse programmidega ühinemise läbipaistvamaks ja legitiimsemaks muuta kulutuste täpne paikapanemine riigieelarve seaduses.

Eeltoodust nähtub, et nii mõnedki põhiseaduse paragrahvid vajavad EL-ga liitumise tõttu täpsemat lahtimõtestamist.

4. Kokkuvõtte. Eesti põhiseaduse tulevik Euroopa õiguse kontekstis

Kokkuvõttes tuleb nentida, et teatav lühinägelikkus Eesti põhiseaduse väljatöötamisel, mis ei arvestanud Euroopa tulevikuga globaalsemalt ja Eesti rolliga selles, annab ennast Eesti Euroopa Liiduga ühinemise protsessis tunda ja 1990. aastate alguses tegemata töö tuleb kümme aastat hiljem ära teha. Samas on kehtiv põhiseadus kantud EIÖKonv-s sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste austamise ideest, mida teatud täiendustega saab edukalt järgida ka Euroopa Liidu kontekstis. Euroopa õiguse üldpõhimõtete arvestamine toob kaasa terve rea hetkel vastuseta jäävaid küsimusi. Üldpõhimõtteid leiab ja kasutab peamiselt Riigikohus, samas ei ole liitumiseelses protsessis Euroopa õiguse üldpõhimõtete ja Eesti õiguse vahekorrald üheselt selge. Raske on ka eurointegratsiooniprotsessi juriidilistele probleemidele põhiseaduse välissuhteid käsitlevatest sätetest tõlgenduste ja lahenduste leidmine. Põhiseadus ei võimalda kasutada liitumiseelselt selliseid õiguslikke võtteid, nagu liikmelisuse puhul peaks võimaldama. Selliste võtete enneaegne kasutamine ei tohikski saada eesmärgiks, vastupidi, kõik asotsieerunu staatusest tulenevad kohustused tuleb täita põhiseadust arvestades ja austades, mitte selles ettenähtust kõrvale hiilides. See puudutab nii EL õigusaktidele viitamist kui ka Euroopa Ühenduse programmidega ühinemist. Liikmelisus eeldab selles osas põhiseaduslike aluste täpsustamist ja võimaldab juba lihtsamaid, täisliikmele sobivaid lahendusi.

Euroopa õiguse kontekstis Eesti põhiseaduse tuleviku üle arutledes on eespool käsitletud teemad loogiliselt seotud. EL õiguse üldpõhimõtete tulevik on, nagu ka Riigikohus seda oma eelkirjeldatud praktika kaudu õigesti on ära tabanud, seotud 2000. aasta detsembris Nice'is pidulikult deklareeritud EL põhiõiguste harta ja selle tulevikuga. Kas harta muutub edaspidi õiguslikult siduvaks või mitte, sõltub suure osas aga omakorda sellest, millisenäeb EL arengut EL tuleviku konvent, kus EL jaoks luuakse uut ühtset konstitutsiooni, millega liidetakse ka põhiõigused, -vabadused ja õiguse üldpõhimõtted. EL-i põhiseaduslik leping võib kaasa tuua riikide konstitutsioonide täiendamise. Kui põhiseaduse täiendamise seadus rahvahääletusel vastu võetakse, ei ole seega veel Eesti EL suunaline protsess lõpule viidud. Seadus aitab küll palju kaasa selguse loomisele Eesti õiguse ja EL õiguse vahelistes suhetes. Kui kaua see Euroopa Liidu dünaamilist arengut ja võimalikku tulevikku arvestades vastu peab, on täna seega veel raske öelda. Täna tehtavad täiendused konstitutsiooniõigusesse võivad EL tulevikutsenaariumi jaoks homme juba kitsaks jääda. Põhiseaduse täiendamise seaduse rahvahääletusele panemise otsuse arutelul küsis Janno Reiljan: „Kas on garanteeritud ja millega on garanteeritud, et kui Euroopa Liit võtab vastu näiteks konstitutsioonilise lepingu või konstitutsiooni või midagi muud, mis muudab liitumistingimusi, siis selle lepingu heakskiitmiseks toimub Eestis rahvahääletus?“ Mart Nutt vastas sellele küsimusele lühidalt jaatavalt, s.t Eesti põhiseaduse muudatusega ei looda võimalust, et mõned hilisemad täiendavad lepingud võiksid Eesti suhtes jõustuda mingi muu protseduuri kui täiendava põhiseaduse muudatuse kaudu, mis saab toimuda ainult rahvahääletusel. Siiski on see küsimus märksa mitmetahulisem. Kõigepealt ei pruugi sugugi mitte kõik EL aluslepinguid täiendavad lepingud, sh konstitutsiooniline lepe, põhimõtteliselt Eesti liitumistingimusi otseselt ega kaudselt kas üldse mitte muuta või sellisel kujul muuta, et põhiseaduse täiendamise seadust oleks vaja muuta. Samuti ei pruugi uuenev Euroopa Liit minna vastuollu põhiseaduse täiendamise seaduses ära toodud nn kaitseklausliga, mille kohaselt Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu lähtudes Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetest. Kui see aga nii peaks olema, siis nagu põhiseaduse täiendamise seaduse enda tekstist saab järele-

⁵⁰ Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule 28. septembril 2000. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/tegevus/ylevaated/28sept2000_ettekannet.rtf (12.03.2002).

⁵¹ H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001, lk 35.

dada, saab seda muuta tõepoolest vaid rahvahääletusel. Küsitav on aga, kes otsustab selle üle, millal EL on vastu võtnud midagi sellist, mis meie liitumistingimuste ja põhiseaduse täiendamise seaduse raamidest väljub. Kuivõrd Eestis saab põhiseaduse muutmise, seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panna vaid Riigikogu, siis on see tõenäoliselt Riigikogu kaalutleda ja ka tema otsustada.

Lisaks põhiseaduse muutmisele kaasneb Euroopa Liidu liikmelisusega ka uus lähenemine põhiseaduslikkuse järelevalvele, kuigi riigisiselt on see endiselt Eesti pädevuses. Eeskätt puudutab see EL õiguse ja EL õigusest mõjutatud siseriikliku õiguse võimalikku alluvust/mitteaalluvust Eesti põhiseaduslikkuse järelevalvele. Eesti põhiseaduse üle saab järelevalvet ka edaspidi teostada vaid Eesti kohus, EL õigusaktide üle seevastu Euroopa Kohus, mis ei tähenda aga siseriiklike õiguskaitsevahendite välistamist. Siseriiklikud kohtud peavad võimaldama tõhusat õiguskaitset nii siseriikliku kui ka EL avaliku võimu omavoli vastu. Euroopa Liit annab täielikult uue dimensiooni siseriiklikule kohtuvõimule ja soodustab kohtulahendite arvamist õiguse allikate hulka.

Autorist:

LL.M. (Münster) Julia Laffranque on Justiitsministeeriumi õigusloome asekancleri kt, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant.