

§ 1. [Euroopa Liitu kuulumine ja selle tingimused]

Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

Autor *Andra Laurand*

Olulised kohtulahendid

RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 – euro arvamus, RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07 – OÜ Aiva Baltic, RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 – kuulumisaparaadi kaasus

Valikkirjandus

Madis Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – *Juridica* 2019/1, lk 11–23.

Madis Ernits, Andra Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 3–26.

Uno Lõhmus. Mida teha põhiseadusega? – *Juridica* 2005/2, lk 75–83.

Lauri Mälksoo. Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 132–156.

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. PSTS § 1 kui Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volitus

III. PSTS § 1 kui struktuuritagamisklausel

IV. PSTS § 1 kui PSTS §-s 2 sätestatud kohaldamiskäsu kaitseklausel

A. Üldist

B. Põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamine

C. Põhiseaduse aluspõhimõtted kui Euroopa Liidu õiguse mõõdupuu

I. Sissejuhatus

- 1 PSTS § 1 sätestab, et Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Sätte esialgselt plaanitud sõnastus kõlas järgmiselt: „Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga.“¹ Riigikogu arutelude käigus täiendati sõnastust esiteks viitega aluspõhimõtetele. Selle soovitus tegi tollane õiguskantsler Allar Jõks.² Teiseks asendati sõna „ühineda“ sõnaga „kuuluda“.³

¹ Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) algtekst.

² Vt eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 13.05.2002 koosoleku protokoll nr 6, lk 1 jj.

³ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 08.10.2002 istungi protokoll nr 212/290. Protokollist nähtub, et „kuulumise“ käis välja Jaan Leppik: „Eesti võib kuuluda EL-i arvestades Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

- 2 PSTS § 1 tuntakse peamiselt kui põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseklauslit⁴, kuid sellega tema funktsioon ei piirdu. Sätel on kokku kolm funktsiooni: esiteks on PSTS § 1 riigi otsustusõiguste Euroopa Liidule ülekandmise volitus, teiseks struktuuritagamisklausel ja kolmandaks Euroopa Liidu õiguse siseriikliku kohaldamiskäsu piir ehk aluspõhimõtete kaitseklausel, mis kehtib Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel.

II. PSTS § 1 kui Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volitus

- 3 PSTS § 1 esimene lausepool ütleb, et „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu“. Kuigi sõnastus sellele viitab, ei ole PSTS § 1 esimene lausepool pelgalt rahva luba astuda ja kuuluda Euroopa Liitu.⁵ Euroopa Liitu astumine ja sinna kuulumine eeldab riigi otsustusõiguste Euroopa Liidule ülekandmist ning PSTS § 1 sisaldab selleks vastavat volitust.⁶ Terminit „otsustusõigus“ tuleb mõista kui õigust kehtestada kohustusi.⁷ Mida täpselt otsustusõiguste „ülekandmise“ all mõista, ei ole üheselt selge. Esindatud on seisukoht, mille kohaselt tuleb „otsustusõiguste ülekandmise“ all mõista riigi otsustusõiguste teostamisest loobumist Euroopa Liidu kasuks.⁸ Selle seisukoha järgi ei toimu otsustusõiguste ülekandmist selle väljendi kõige otsesemas tähenduses ning otsustusõigused kui sellised jäävad liikmesriigile jätkuvalt alles. Otsustusõiguste ülekandmine toimub PSTS §-s 1 sätestatud volituse alusel aluslepingu või selle muudatuse heakskiitmisega, s.t aluslepingut või selle muudatust „ratifitseeriva“⁹ parlamendiseadusega.
- 4 Enne Euroopa Liiduga ühinemist oli arutluse all küsimus, kas põhiseadust peab Euroopa Liiduga ühinemiseks muutma. Ülekaalukas seisukoht leidis, et seda tuleb teha.¹⁰ Õiguskirjanduses on tänaseks kõlama jäänud mõte, et põhiseadus vajab muutmist eelkõige PS § 3 lg 1 lause 1 tõttu.¹¹ Selle seisukoha põhjenduseks on toodud, et PS § 3 lg 1 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning Euroopa Liidu liikmesriigina tuleb riigivõimu teostada ka Euroopa Liidu õigusnormide alusel.¹² Seisukohaga, et põhiseadus vajab muutmist eelkõige PS § 3 lg 1

⁴ J. Laffranque jt. – PSKV, PSTS sissejuhatus komm. 17.

⁵ PSTSi eelnõu autorid on PSTS § 1 ühe funktsioonina näinud luba Euroopa Liiduga ühineda. Vt J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täendamise seaduse eelnõust. – *Juridica* 2002/8, lk 566.

⁶ Õiguskirjanduses on esindatud seisukoht, et PSTS § 1 ise on suveräänsust delegeeriv norm, vt M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade. Tallinn: UKU 2022, lk 24. Eeltoodud seisukohaga ei saa nõustuda. Otsustusõigusi delegeeritakse PSTS §-s 1 sisalduva volituse alusel, mitte sätte endaga. Otsustusõigused kantakse üle Riigikogus aluslepinguid või nende muudatusi heaks kiites („ratifitseerides“). Kuna liikmesriigi heakskiit rahvusvahelisele lepingule ei tähenda veel lepingu jõustumist, on otsustusõiguste ülekandmine seotud tingimusega, et aluslepingud või nende muudatused üldse jõustuvad.

⁷ W. Heintschel von Heinegg, R. Frau. – V. Epping, C. Hillgruber (vlj). Beck Online-Kommentar Grundgesetz, 51. vlj. Seis: 15.05.2022, GG art 23 äärenr 22.

⁸ Samas, GG art 23 äärenr 21; S. U. Pieper. Hoheitsrechte. – J. Bergmann (vlj). Handlexikon der Europäischen Union. 6. vlj. Baden-Baden 2022; vt ka BVerfG 23.06.1981, 2 BvR 1107, 1124/77 ja 195/79. – BVerfGE 58, 1 – *Eurocontrol I*, p C. II.1.b). Vastupidine seisukoht: R. Scholz. – G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz (vlj). Grundgesetz. Kommentar. 97. täiendvlj. München 2022, GG art 23 äärenr 65.

⁹ „Ratifitseerimine“ on rahvusvahelise õiguse termin. Täpsem oleks kasutada terminit „heaks kiitma“. Vt Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn 2018, lk 100 ja 257.

¹⁰ Sellele tulemusele jõudis juba Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, vt lõpparuanne, „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 1.

¹¹ J. Laffranque jt. – PSKV, PSTS sissejuhatus komm. 8. Samas vanemas õiguskirjanduses on välja toodud ka otsustusõiguste ülekandmise aspekt, vt J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 70.

¹² Samas.

lause 1 tõttu, ei saa täielikult nõustuda. PS § 3 lg 1 lause 1 oli üks mitmest, kuid mitte peamine põhjus põhiseaduse muutmiseks. PS § 3 lg 1 lause 1 ei reguleeri küsimust, kuidas Euroopa Liit üldse sellised otsustusõigused saab, mille alusel ta loob õigust, mis peab liikmesriikide, sh Eesti sees kohalduma. Otsustusõiguste Euroopa Liidule ülekandmine on PS § 1 reguleerimisala küsimus.¹³ PS § 1 lg 1 ütleb, et kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Riigivõimu teostamise alused (põhiseadusega kooskõlas olevad seadused) peaks lähtealustes kehtestama rahva valitud esinduskogu – Riigikogu (PS § 56). Riigikogul peaks PS § 1 lg 2 järgi olema õigus otsustada kõigi riigielu küsimuste üle, mida ei pea põhiseaduse järgi otsustama rahvas. Euroopa Liiduga ühinemise eelduseks oli see, et Eesti pidi loobuma teatud osast rahva kaudu Riigikogule antud otsustusõiguste teostamisest. Seda põhjusel, et aluslepingutes on kokku lepitud, et teatud küsimusi võib (õigusakte kehtestades) otsustada Euroopa Liit. Heakskiit Euroopa Liidu aluslepingutele ilma põhiseadust vastavalt muutmata olnuks PS § 1 rikkumine¹⁴ ja seega PS § 123 lg 1 alusel lubamatu.¹⁵

- 5 PSTS § 1 esimene lausepool on erinorm PS § 1 lg 2 suhtes ning annab Riigikogule volituse riigi otsustusõigusi Euroopa Liidule üle kanda. Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volitus ei ole absoluutne, s.t sellel on piirid. Otsustusõiguste ülekandmise volituse üks piir on põhiseaduse aluspõhimõtted. See tähendab, et Eesti ei saa PSTS §-st 1 lähtuvalt Euroopa Liidule üle kanda nii ulatuslikke otsustusõigusi, mis lubaks Euroopa Liidul võtta vastu põhiseaduse aluspõhimõtetega vastuolus olevat õigust. Samuti ei saa Euroopa Liidule anda Eesti suhtes siduvat ja lõplikku otsustusõigust (n-ö viimase sõna õigust) selle üle, mis üldse on põhiseaduse aluspõhimõtted.
- 6 See, kas otsustusõiguste ülekandmise volitusel on ka teine piir, on vaieldav. See puudutab küsimust, kas PSTS §-s 1 sisalduva volituse alusel saab Eesti riik kanda Euroopa Liidule uute aluslepingutega või nende muudatusega üle mistahes uusi otsustusõigusi (kuniks ette ei tule aluspõhimõtete piiri) või andis rahvas PSTS §-ga 1 volituse kanda Euroopa Liidule üle üksnes nii palju otsustusõigusi, nagu PSTSi vastuvõtmise hetkel kehtivad aluslepingud seda nõudsid.
- 7 Ühe seisukoha järgi on otsustusõiguste ülekandmise volituse piir PSTS §-s 2 sätestatud „liitumisleping“.¹⁶ Liitumisleping sisaldas ühinemisakti, millele olid lisatud sel hetkel kehtivad aluslepingud. PSTSi arutelude faasis oli esindatud seisukoht, et liitumislepingutega võrreldes täiendavate otsustusõiguste ülekandmine ei ole PSTSis sisalduva volitusega kaetud (vt PSTS sissejuhatuse kommentaare). Riigikogus PSTSi eelnõu arutelul rõhutati, et tegemist ei ole blankovolitusega ning et iga uus aluslepingute muudatus eeldab rahvahääletust.¹⁷ PSTSi vastuvõtmisele eelnenud materjalidest ning

¹³ Vt U. Lõhmus. Mida teha põhiseadusega? – *Juridica* 2005/2, lk 83.

¹⁴ Võttes arvesse, et Euroopa Liidule anti aluslepingutega üle lai spekter otsustusõigusi kõikvõimalikes valdkondades, ei oleks saanud PS § 1 riivet õigustada ka ESMi kaasusest tuntud kaalumise (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 170 jji), sest ükski teine põhiseadusjärku põhimõte ei oleks otsustusõiguste sellises ulatuses ülekandmist õigustada suutnud.

¹⁵ Isegi kui Eesti oleks Euroopa Liiduga ühinenud põhiseadust eelnevalt muutmata, oleks tulemuseks olnud vältav Euroopa Liidu aluslepingute rikkumine, kuna PS § 1 ei oleks lubanud Riigikogul loobuda teatud küsimuste otsustamisest.

¹⁶ Vt nt U. Lõhmus. Mida teha põhiseadusega, lk 78.

¹⁷ Mart Nuti sõnavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) esimesel lugemisel. – Riigikogu stenogramm, VII istungjärg, 11.06.2002; J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – *Juridica* 2002/8, lk 567. Lähemalt vt PSTS sissejuhatus. Samas teadvustati endale juba põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu koostamisel, et aluslepingute muutmine võib tulevikus ees seista ning tõstatada küsimuse, kas ja kes uutele aluslepingutele nõusoleku peab andma, vt nt Justiitsministeeriumi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile, 14.02.2002, nr 6-6-3/3090, lk 1. Selles on märgitud: „Esitatud eelnõu on võimalik täiendada, märkides, et Eesti võib astuda Euroopa Liitu, mis on loodud 7. veebruaril 1992. a Maastrichtis sõlmitud lepingu alusel, mida on täiendatud 1997 Amsterdamis ja 2000 Nice'is ja mis

PSTS § 2 sõnastusest („liitumisleping“) võib välja lugeda, et PSTS § 1 (koosmõjus PSTS §-ga 2) andis Eesti riigile volituse kanda Euroopa Liidule üle üksnes sellises mahus otsustusõigusi, mis olid kokku lepitud liitumislepinguga.¹⁸ Selle seisukoha järgi pidanuks Euroopa Liidule uute otsustusõiguste ülekandmisel põhiseadust, täpsemalt PSTS §-s 2 sisalduvat terminit „liitumisleping“ enne aluslepingute muutmist uuendama.

- 8 PSTSi vastuvõtmisele järgnenud perioodil, täpsemalt EPSLi arutelude käigus, tõusis areenile sootuks vastupidine seisukoht. PSTSis nimetatud liitumislepingus ei nähtud enam takistust ja väideti, et Eesti saaks ka PSTSi täiendamata ning uue rahvahääletuseta Euroopa Liidule üle kanda täiendavaid otsustusõigusi, kuniks uus alusleping on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas.¹⁹ EPSLi aruteludel nenditi, et EPSLiga plaanitakse Euroopa Liidule anda küll täiendavaid otsustusõigusi²⁰, kuid võrreldes liitumislepinguga üldiselt midagi ei muutu.²¹ Samuti toodi argumentideks, et ka mõnes teises liikmesriigis on euroklauslis viidatud liitumislepingule ja hiljem on siiski uus alusleping põhiseadust muutmata vastu võetud.²² Mart Nuti Riigikogu sõnavõtu kohta on õiguskirjanduses märgitud, et seadusandja tahte tuvastamisel ei pruugi üks konkreetne selgitus olla määrav.²³
- 9 Kolmanda seisukoha tõi mängu Riigikohus ESMi otsuses. Riigikohus märkis: „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 muutmise või uue aluslepingu sõlmimisele 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

hõlmab Euroopa Ühendust ja Euroatomi. Samuti võib eelnõu täiendada sättega, mille järgi kõik järgnevad Euroopa Liidu arengust tulenevad lepingud tuleb Riigikogus ratifitseerida. Esimesena nimetatud muudatus tähendaks Euroopa Liidu arenedes Euroopa Liitu astumise akti (rahvahääletusel) muutmise vajadust.“

¹⁸ Õiguskirjanduses on tõstatatud küsimus, kas Riigikogu poolt EPSLi ja Lissaboni lepingu ratifitseerimise õiguslik alus oli üldse korrektne, kuid on nenditud järgmist: „Autorite hinnangul tuleb siiski eristada lepinguid, millega Euroopa Liidu seniseid alusväärtuseid kõikide liikmesriikide kokkuleppel süvendatakse ning Euroopa Liidu demokraatlikkust suurendatakse (suureneb nii parlamendi roll kui ka kohtu järelevalve), nendest, millega kaotatakse senised demokraatlikud tagatised ja kohtulik järelevalve ning seda ilma kõikide liikmesriikide nõusolekuta.“ C. Ginter, R. Narits. ESM lepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – *Juridica* 2012/5, lk 347. Carri Ginteri ja Raul Naritsa seisukoht tõstatab küsimuse, kas PSTS § 1 volitust saab lugeda piisavaks, kui Euroopa Liidule küll kantakse uusi otsustusõigusi, kuid need „hüvitatakse“ mingite uute õigustega. Seisukohta, et Lissaboni leping oli PSTS §-s 1 sätestatud volitusega kaetud, kuna samade muudatustega laiendati ka Euroopa Liidu demokraatiat, paistab esindavat ka Mart Parind (M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 34). Siinse kommentaari autor kahtleb, kas uusi aluslepinguid või aluslepingute muudatusi peaks sellisel viisil PSTS § 1 volituse alla mahutama. Ülekantavate otsustusõiguste ja saadava kasu n-ö summeerimine venitaks PSTS § 1 volituse lõppastmes määratlematult laiaks.

¹⁹ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku tööühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses, lk 54.

²⁰ EPSLi tööühma lõppraportist võib leida lõigu: „Osa EPSLiga asetleidvaid muutusi küll kasvatab ELi võimu liikmesriikide üle (kvalifitseeritud häälteenamuse ulatuslikum rakendamine, ELile juurde antud pädevused), osa muutusi aga kasvatab subsidiaarsuspõhimõtte tähendust (parlamentide nn „kollase kaardi“ õigus, selge õigus liidust välja astuda).“ – Samas, lk 10.

²¹ „Kas muutub midagi meie liikmelisuse tingimustes, meie nõusolek olla Euroopa Liidu liige? Suurem osa tööühma liikmetest leiavad, et oluliselt ei muutu.“ – Samas, lk 36.

²² „Tööühm on põgusalt tutvunud ka teiste EL-i liikmesriikide juriidiliste lahendustega, kõrvaldamaks vastuolusid EL-i ja liikmesriikide esmase õiguse kooskõla küsimuste osas. Sarnaselt Eesti käsitlusega on ühinemislepingut nimetatud näiteks Malta konstitutsiooni artiklis 65 ja Malta on juba EPSL-i ratifitseerinud.“ – Samas, lk 6.

²³ J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 3 komm. 4.

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.²⁴ Riigikohus leidis seega, et PSTSis sätestatud otsustusõiguste ülekandmise volituse piir ei olnud konkreetseid aluslepinguid, mis kehtisid PSTS §-ga 1 volituse andmise ajal. Samas rõhutas üldkogu, et volitus ei ole piiritu – kui uus alusleping või aluslepingute muudatus toob kaasa Eesti pädevuste *ulatuslikuma* delegeerimise, siis on selleks vaja rahva heakskiitu.

- 10 Kõiki kolme seisukohta analüüsid on lähtekoht see, et põhiseaduse täiendamine PSTSiga, mis näeb §-s 1 ette Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volituse, on erisäte PS § 1 suhtes ning selle alusel on parlamendil õigus loobuda otsustusõiguste teostamisest Euroopa Liidu kasuks. Sellist volitust andes on ka põhiseaduse muutja, antud juhul rahvas, seotud PS §-st 162 tuleneva rahva²⁵ reservatsiooni põhimõttega: PS §-s 162 nimetatud peatükkide puhul peab olulised küsimused otsustama rahvas ise. Nende küsimuste otsustamist, mis on põhiseaduse järgi määratud otsustamiseks rahvale, ei saa delegeerida Riigikogule. PS §-s 162 sisalduvast rahva reservatsiooni põhimõttest tuleneb, et Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volitus peab olema piiritletud. Volitus võib olla piiritletud materiaalselt ja/või formaalselt.
- 11 Formaalse piiritlemise puhul tuleb kõne alla näiteks otsustusõiguste ülekandmine erimenetlusega, näiteks Riigikogu koosseisu 2/3 enamuse heakskiidul.²⁶ PSTS uute aluslepingute heakskiitmisele mingit erimenetlust ette ei näe. PSTSi koostamisel seda teadmata põhjustel arvesse ei võetud (vt PSTS § 3 kommentaare).
- 12 Kuna PSTS §-s 1 sisalduv volitus ei ole kuidagi formaalselt piiritletud, peab PSTS §-s 1 sisalduv Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmise volitus olema piiritletud materiaalselt ehk sisuliselt. Sisulise piiritlemise osas tekkis EPSLi arutelude käigus seisukoht, et otsustusõiguste ülekandmise volituse piir on põhiseaduse aluspõhimõtted. Aluspõhimõtete osaks olev Eesti identiteet ja riiklus hõlmab endas riigi otsustusõiguste absoluutset tuumikut, s.t selliseid otsustusõigusi, mille ülekandmisel lakkab Eesti riik kui selline olemast. PSTS §-s 1 sisalduva volituse nii lai tõlgendamine ei oleks kooskõlas PS §-st 162 tuleneva rahva reservatsiooni põhimõttega, kuna see tähendaks seadusandjale sisuliselt blankovolituse andmist, lubades Euroopa Liidule üle kanda nii palju otsustusõigusi, kuniks Eesti riigiks olemise piir ette tuleb. Rahvas kui põhiseadusega seotud kõrgem riigiorgan ei oleks Riigikogule sisult nii määramatut volitust tohtinud anda. Seda enam, et PSTS ei ole tervikuna sõnastatud viisil, mis lubaks PSTS §-s 1 sisalduvat otsustusõiguste volitust tõlgendada nii laialt, et selle ainus piir on põhiseaduse aluspõhimõtted. PSTS §-s 2 sisalduv viide liitumislepingule ja sellest tulenevatele õigustele ja kohustustele. Tõlgendamisreeglite kohaselt peab PSTS §-s 2 sisalduv viide liitumislepingule ka midagi tähendama. Liitumislepinguga oli Euroopa Liidule antavate otsustusõiguste maht lepingus (sh sel hetkel kehtivates aluslepingutes) piiritletud. PSTSi tõlgendamine viisil, mille kohaselt on „liitumisleping“ pelgalt tähendusetu iluviga, muudab selle mõiste sisutühjaks. Selline tõlgendus on muude võimalike tõlgendusvariantide olemasolul äärmiselt küsitav. Õiguse, sh põhiseaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda sellest,

²⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

²⁵ Või ka rahvahääletuse reservatsiooni põhimõte.

²⁶ Eeskujuga saab võtta PS § 122 lg-st 2; M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguste ülekandmisega. – Juridica 2019/1, lk 13 jj.

et igal sättes sisalduval sõnal on mõte ja kaal. Võttes lisaks arvesse PSTSi rolli ülejäänud põhiseaduse rakendamisel, tuleb PSTSi tõlgendamisel suhtuda selle sõnastusse eriti suure tähelepanelikkusega. Eelöeldu valguses on kaheldav, kas alates EPSList juurutatud n-ö lahtise volituse seisukoht on põhiseadusega, täpsemalt PS §-st 162 tuleneva rahva reservatsiooni põhimõttega kooskõlas. Mis puutub Riigikohtu üldkogu seisukohta, siis ka selle puhul on küsitav, kas Riigikohtu poolt tõmmatud n-ö punane joon on piisav PSTS §-s 1 sätestatud otsustusõiguste ülekandmise volituse piiritlemiseks. Ühest küljest tundub, et Riigikohus ei luba PSTSi alusel täiendavaid otsustusõigusi Euroopa Liidule üle kanda ning et kehtiv PSTSi volitus on end ammendanud.²⁷ Probleemne on aga see, et Riigikohus ei määratle volituse piiri selgete kriteeriumide alusel. Puudub põhjendus, miks oli Euroopa Liidule otsustusõiguste ülekandmine Lissaboni lepinguga PSTSi vaates lubatav, aga tulevikus vastuvõetavate aluslepingute puhul enam mitte. Ettevaatlikuks muudab ka Riigikohtu sõnastus „pädevuste ulatuslikum delegeerimine ja sügavam Euroopa Liidu lõimumisprotsess“. Neid mõisteid annab üksikjuhul tõlgendada nii, et Euroopa Liidule antakse küll uued otsustusõigused, kuid üldplaanis nenditakse, et midagi sisuliselt ei muutu (nagu juhtus ka EPSLi puhul). Riigikohtu n-ö punase joone teooria on liiga üldine ja jätab olulised küsimused käsitlemata.

- 13 Kokkuvõttes ilmestavad ülal nimetatud seisukohad vajadust PSTSi reformida. Võttes arvesse PS § 1 lg 2 ranget sõnastust ja PS §-st 162 tulenevat rahva reservatsiooni põhimõtet, tuleks PSTS § 1 otsustusõiguste ülekandmise volitus selgelt piiritleda (nt konkreetsete aluslepingutega, muutes PSTS § 2) või kehtestada edasiste aluslepingute heakskiitmisele vähemalt Riigikogu kvalifitseeritud, soovitatavalt 2/3 koosseisu enamuse nõue.²⁸

III. PSTS § 1 kui struktuuritagamisklausel

- 14 PSTS § 1 sisaldab struktuuritagamisklauslit. PSTS § 1 sätestab: „[...] kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“ PSTS § 1 seob aluspõhimõtted Euroopa Liitu kuulumisega. Küsimus kuulumisest kerkib kahel juhul: esiteks juba Euroopa Liidu liikmesriik olles ja teiseks uue aluslepingu vastuvõtmisel või aluslepingute muutmisel. Uute aluslepingute vastuvõtmisel või olemasolevate muutmisel peab põhiseaduse aluspõhimõtteid arvestama PSTS §-s 1 sisalduvast otsustusõiguste ülekandmise volitusest tulenevalt. Juba liikmesriik olles rakenduvad PSTS §-s 1 sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtted kui struktuuritagamisklausel.
- 15 Struktuuritagamisklausel²⁹ peab tagama, et Eesti ei kuuluks sellisesse Euroopa Liitu, mis on kehtivate aluslepingute raames teatud sisemiste arengute tõttu muutunud sisuliselt vastuolus olevaks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega. Nii ei luba PSTS § 1 Eestil kuuluda Euroopa Liitu, milles on süsteemsed probleemid näiteks põhiõiguste (sh inimväärikuse) kaitse, demokraatia või õigusriiklusega ja muude põhiseaduse aluspõhimõtetega. Kui Euroopa Liit peaks muutuma Eesti liikmeksoleku vältel tervikuna selliseks, mis ei vasta põhiseaduse aluspõhimõtetele (tegemist on pigem teooria tasandile jääva olukorraga), tuleb Eestil PSTS §-st 1 tulenevalt Euroopa Liidust lahkuda. Lahkumiskohustus ei ole PSTS §-s 1 küll sõnaselgelt kirjas, kuid selle võib tuletada sõnastusest „võib kuuluda [...]“.

²⁷ M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 22 allmärkus 184; M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 31.

²⁸ Sobiv oleks PS § 122 lg-ga 2 analoogne enamusnõue, vt M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega, lk 13 jj.

²⁹ Vrd R. Scholz. – G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz (vlj). *Grundgesetz. Kommentar*, GG art 23 äären 72.

lähtudes“. Kuivõrd Euroopa Liidust lahkumise kohustus on PSTS § 1 vaatest *ultima ratio* lahendus, peab Euroopa Liidu kui terviku vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega olema ilmselge ja oluline. Lahkumisele eelneva sammuna peaks kaaluma, kas Eestil kui liikmesriigil on võimalus Euroopa Liidu sees toimuvat negatiivset arengut takistada Euroopa Liidu enda poliitilisi kanaleid ja õiguskaitsemehhanisme kasutades. Seevastu ei tule vastuolu kõrvaldamisel kõne alla see, et Eesti hindab oma põhiseaduse aluspõhimõtteid ümber, öeldes, et mingi aluspõhimõte (nt põhiõiguste kaitse) ei kuulu enam PSTS § 1 kaitse alla.³⁰ Lõpuni selge ei ole see, mida PSTS § 1 kohustab Eestit tegema siis, kui vastuolu aluspõhimõtetega ilmneb mingil piiritletud üksikjuhul. Sellisel juhul peaks kaaluma võimalust, et PSTS § 1 ei kohusta Eestit kohe Euroopa Liidust lahkuma. Sellises olukorras oleks kohasem meede jätta Euroopa Liidu õiguse vastav säte siseriiklikus õiguses kohaldamata (vt all ja PSTS § 2 kommentaarides kohaldamiskäsu piiride kohta öeldut).³¹

IV. PSTS § 1 kui PSTS §-s 2 sätestatud kohaldamiskäsu kaitseklausel

A. Üldist

- 16 PSTS § 1 kolmandaks funktsiooniks on olla Euroopa Liidu õiguse siseriikliku kohaldamiskäsu piir (ehk kohaldamiskäsu kaitseklausel). Euroopa Liidu õiguse siseriiklik kohaldamiskäsk on õiguslik alus, mis lubab Euroopa Liidu õigusnormidel riigi sees kohalduda (vt PSTS § 2 kommentaare). Erinevalt struktuuritagamisklauslist, mis käsitleb Euroopa Liitu kui tervikut, on kohaldamiskäsu kaitseklausli ülesanne tagada Euroopa Liidu õiguse igakordse siseriikliku kohaldamise kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega. Kui kehtivad Euroopa Liidu aluslepingud on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas, võib eeldada, et ka aluslepingute alusel vastuvõetud Euroopa Liidu õigusnormid on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas. See eeldus on ümberlükatav. Kui Euroopa Liidu õigusnorm on põhiseaduse aluspõhimõtetega vastuolus, tuleb tagada siseriiklik kohtulik kontroll selle üle, kas konkreetne norm võib riigi sees kohalduda.
- 17 Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas valitses pikka aega ebakindlus selles, millist rolli mängivad põhiseaduse aluspõhimõtted Euroopa Liidu õiguse siseriiklikul kohaldamisel.³² Ajendi kõhklusteks andis mh PSTSi enda sõnastus. Lugeses PSTSi kahte esimest paragrahvi koosmõjus, paistab esmapilgul, et aluspõhimõtetega seotakse üksnes Eesti kuulumine Euroopa Liitu, s.t liikmelisus. PSTSi §-s 2 sätestatu näib aluspõhimõtete kohaldamisalast sootuks välja jäävat. Sellest võiks järeldada, et aluspõhimõtted on midagi, mis tulevad kontrollimisele üksnes siis, kui kõne all on uute aluslepingute või aluslepingute muudatuste heakskiitmine. Sellist kitsast tõlgendust näis pooldavat ka PSTSi vastuvõtmisele järgnenud Riigikohtu praktika. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. mai 2008. a määruses nenditi: „Väljastatud ei ole aga EL esmase õiguse muudatuste (EL aluslepinguid muutvad lepingud) ning nendega kaasnevate selliste sätete, mis delegeerivad Euroopa Liidule täiendavat pädevust, põhiseaduslikkuse järelevalve põhiseaduse aluspõhimõtteid ja täiendamise seaduse kaitseklauslit silmas pidades. Seda juhul, kui Riigikohus on selleks kehtiva Eesti õiguse kohaselt pädev.“³³ Õiguskirjanduses nähti Riigikohtu seisukoha ühe võimaliku tõlgendusena seda, et põhiseaduse aluspõhimõtete klausli mõju lakkab olemast

30 J. Laffranque jt. – PSKV₃, PSTS § 1 komm. 19.

31 Euroopa Liidu õiguse siseriiklik kohaldamata jätmine ei tähenda seda, et vastav õigus liikmesriiki aluslepingute alusel jätkuvalt ei kohustaks.

32 Vt diskussiooni kohta M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 35 jj.

33 RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 39.

pärast aluslepingute muudatuste kontrollimist.³⁴ Sellise tõlgendusega ei saa aga PSTSist tulenevalt nõustuda.

- 18 Euroopa Liidu õiguse siseriikliku kohaldamise põhiseaduspärasust peab saama põhi-seaduse aluspõhimõtetele tuginedes kontrollida (vt lähemalt PSTS § 2 kommentaarid).³⁵ PSTS § 2 ütleb, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhi-seadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Kuuluda Euroopa Liitu saab Eesti aga arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid. Sõna „kuulumine“ seob PSTS § 1 aluspõhimõtete klausli PSTS §-s 2 sätestatud põhiseaduse kohaldamisreegliga.³⁶ PSTS §-de 1 ja 2 vahel ei ole seega pelgalt seos, vaid hierarhiline seos. Euroopa Liitu kuulumisel peab põhiseadust rakendama, arvestades Euroopa Liidu õigusest tulenevaid õigusi ja kohustusi ning järgides põhiseaduse aluspõhimõtteid. Põhiseaduse aluspõhimõtted on kõrgemal hierarhia-astmel kui PSTS §-s 2 sisalduv käsk kohaldada põhiseadust, arvestades liitumislepingust (aluslepingutest) tulenevaid õigusi ja kohustusi.³⁷
- 19 Et põhiseaduse aluspõhimõtted on PSTS §-s 2 sisalduva kohaldamisreegli piir, kinnitas Riigikohus sõnaselgelt alles 2022. aastal n-ö kuulumisaparaadi kaasuses. Riigikohtu üld-kogu märkis *obiter dictum*'is, et ELi õiguse esimuse põhimõtte kehtib kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes, kuid seda üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.³⁸ Tegemist on vaieldamatult ühe kõige olulisema ELi õigust puudutava lahendiga Riigikohtu praktikas. Otsusega annab Riigikohus selgelt mõista, et ELi õiguse esimusel on põhiseaduse alusel piirid. Sellest tulenevalt ei ole ELi õigus põhiseaduse aluspõhimõtete suhtes esimuslik.

B. Põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamine

- 20 Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 keskne mõiste on põhiseaduse aluspõhimõtted. Tegemist on Eesti riigiõiguse ehk ühe abstraktseima mõistega, kuid ometi on selle sisu avamine teatud õiguslike tagajärgede (vt ülal) saabumise vaatest hädavajalik.³⁹ PSTS § 1 ei sisalda aluspõhimõtete kataloogi. Aluspõhimõtete sisustamisel mängib olulist rolli õigusteaduslik diskussioon, kuid lõppsõna PSTS § 1 lahtimõtestamisel jääb siiski Riigikohtule.⁴⁰ Kuivõrd PSTS § 1 ei sisalda aluspõhimõtete kataloogi, ei saa PSTSi pinnalt üheselt öelda, kas aluspõhimõtete loetelu peaks olema kinnine või avatud. Õiguskirjanduses on märgitud, et põhiseaduse aluspõhimõtete suletud loetelu esitamine ei oleks praktiline.⁴¹ Kui rakendada suletud kataloogi, muutuks see avarate tõlgenduste korral tegelikkuses ikkagi avatud loeteluks.⁴² Samas peab aluspõhimõtete hulka kuuluvate põhimõtete ring olema määratletav. Välistatud ei ole aluspõhimõtete ringi täienemine uute

³⁴ H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – *Juridica* 2008/9, lk 591.

³⁵ Vt ka M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 35 jj; J. Laffranque jt. – PSKV, PSTS § 1 komm. 19: „PSTS § 1 aga ei luba sellist õigust Eestis kohaldada.“ Samuti M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 102 jj ning A. Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. – *Juridica* 2013/1, lk 21.

³⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on ühes otsuses küll märkinud, et PSTS § 1 seostab aluspõhimõtted Eesti kuulumisega Euroopa Liitu, kuid nimetatud kaasuses ei öelnud kolleegium seda PSTSi omavaheliste seoste analüüsimise kontekstis, vrd RKPJKo 08.10.2013, 3-4-1-49-13, p 18.

³⁷ Samuti M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 47.

³⁸ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

³⁹ Samuti nt Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku töörühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses. 2005, lk 7.

⁴⁰ Põhiseaduse aluspõhimõtteid puudutava diskussiooni on kokku võtnud M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 7 jj.

⁴¹ Vt ka M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 28.

⁴² J. Laffranque jt. – PSKV, PSTS § 1 komm. 29.

aluspõhimõtetega. Näiteks on mõeldav, et Eesti riigi ja rahva püsijäämiseks võib mingil ajahetkel aluspõhimõtete hulka lülituda ka keskkonnakaitse. Konkreetse aluspõhimõtetele vastavuse kontrolli mastaabiks saab aga olla üksnes selline aluspõhimõte, mida loeti aluspõhimõtteks vastava aluslepinguga liitumise hetkel.⁴³

- 21 Õiguskirjanduses on diskussioon põhiseaduse aluspõhimõtete üle olnud võrdlemisi elav. Seejuures võib eristada neid käsitlusi, mis on püüdnud põhiseaduse aluspõhimõtteid sisustada põhiseadusõiguse kui terviku seisukohalt (n-ö riikluse üldpõhimõtete vaatepunktist), ning neid käsitlusi, mis on võtnud lähtepunktiks PSTS § 1. Esimesse rühma kuuluvad näiteks Rait Maruste⁴⁴, Heinrich Schneideri⁴⁵, Kalle Meruski⁴⁶, Uno Lõhmuse⁴⁷, Taavi Annuse⁴⁸ ja Robert Alexy⁴⁹ esitatud aluspõhimõtete kataloogid.⁵⁰ Nimetatud autorite kataloogidest võib välja tuua järgmised aluspõhimõtted: inimväärikus; põhiõiguste kaitse, sh vabadus ja võrdsus; demokraatia; õigusriigi põhimõte, sh õiguspärase ootuse, õiguskindluse, legaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõte; sotsiaalsõidriigi põhimõte ja Eesti riigi järjepidevus (või ka Eesti identiteet). Teise rühma kuuluvad PSTS §-st 1 lähtuvad käsitlused. PSKV-s on märgitud, et põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotaksid oma olemuse.⁵¹ Välja on pakutud kataloog, mis hõlmab järgnevaid põhimõtteid: eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, Eesti iseseisvus riigina ning põhiseadusega sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse kindlustamine, samuti põhiseaduse muutmise kord, mis on sätestatud PS XV ptk-s ja PSTS §-s 3.⁵² Õiguskirjanduses on aluspõhimõtteid pikemalt käsitlenud veel Madis Ernits, kes on märkinud, et põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiseaduse muutmatu tuum, ehk positiivselt sõnastatuna õiguskorra eksistentsiaalselt olulised struktuuripõhimõtted, mis determineerivad õiguskorra põhiolemuse ning mõjutavad lõppastmes põhiõiguste kandja ja adressaadi vahelisi õiguslikke positsioone ja relatsioone.⁵³
- 22 Põhiseaduse aluspõhimõtteid PSTS § 1 kontekstis mainis praktikas ühena esimestest Mart Nutt PSTSi arutamisel Riigikogus. Ta ütles PSTSi teisel lugemisel: „Aluspõhimõtted on esiteks need põhimõtted, mis sisalduvad Eesti põhiseaduse preambulis ja I peatükis.“⁵⁴ PSTS § 1 ja põhiseaduse aluspõhimõtteid on käsitlenud ka Euroopa põhi-

⁴³ Vt samas.

⁴⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997, lk 51 jj; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 79 jj. Kokkuvõtlikult M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 7 jj.

⁴⁵ H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. – Juridica 1996/9, lk 442 jj; H. Schneider. Põhiseaduse aluspõhimõtete seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. – Riigikohus. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2005, lk 1322, 1324 jj. Kokkuvõtlikult M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 7 jj.

⁴⁶ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Juura 1995, lk 30 jj; K. Merusk. Üldine sissejuhatus. Eesti põhiseaduslik valitsemisüsteem. – K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 11 jj. Kokkuvõtlikult M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 7 jj.

⁴⁷ U. Lõhmus. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – Juridica 1999/9, lk 425 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs. – Riigikogu Toimetised 2000, lk 77 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise ja muutused põhiseaduses. – Juridica 2011/1, lk 18. Kokkuvõtlikult M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 7 jj.

⁴⁸ T. Annus. Riigiõigus. 2. tr. Tallinn: Juura 2006, lk 44 jj.

⁴⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. 1997, lk 106 jj. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 5 jj.

⁵⁰ Õiguskirjanduses esitatud põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogid on kokkuvõtvalt esitanud M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 26 jj.

⁵¹ Mh J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 1 komm. 28.

⁵² Samas, komm. 30.

⁵³ M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011, lk 95 jj.

⁵⁴ IX Riigikogu stenogramm, VIII istungjärk, 12.11.2002; J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 1 komm. 21.

seaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm. Oma lõpparuandes Riigikogu põhiseaduskomisjonile on töörühm põhiseaduse aluspõhimõtteid määratlenud kui põhiväärtusi, ilma milleta Eesti riik ja selle nimel kehtestatud põhiseadus kaotavad oma olemuse.⁵⁵ Konkreetsemalt pakuti välja, et aluspõhimõtted tulenevad põhiseaduse preambulist, I peatükist „Üldsätted“ ning II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ §-dest 10 ja 11. Neist moodustub aluspõhimõtete kataloog: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusel, õiglusel ja õigusel, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaalliiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus.⁵⁶

- 23 Riigikohus ei ole põhiseaduse aluspõhimõtteid ja nende täpset sisu konkreetsetl PSTS § 1 kontekstis käsitlenud. Võimalusi selleks on olnud. PS § 111 kohta esitatud arvamuses⁵⁷ keskendus Riigikohus peaaesjalikult PSTS §-le 2. Arvamusele lisatud eriarvamused riigikohtunikelt Villu Kõvelt ja Eerik Kergandbergilt olid PSTS § 1 ja aluspõhimõtete mainimata jätmise osas kriitilised. Riigikohtunik Villu Kõve nentis, et analüüsides PSTS § 2 tähendust, tulnuks hinnata ka sama seaduse § 1, mis viitab Euroopa Liiduga ühinemise tingimusena lähtumisele põhiseaduse aluspõhimõtetest.⁵⁸ „Praegu jääb arusaamatuks PSTS §-de 1 ja 2 omavaheline suhe kui ka nt põhiseaduse I peatüki tähendus tervikuna pärast Euroopa Liiduga liitumist.“⁵⁹ Riigikohtunik Eerik Kergandberg märkis: „Kahetsusväärset kombel aga ei sisalda Riigikohtu arvamus üldse mingit selgitust selle kohta, miks ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve-alase analüüsiga peetud vajalikuks hõlmata ka PSTS §-s 1 sätestatud. Selline – ka Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtete seonduv analüüs oleks minu arvates olnud eriti vajalik põhjusel, et arvamuse teises osas on ju tegelikult püütud selgitada seda, mida põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmine rahvahääletusel tõi kaasa Eesti põhiseadusliku korra jaoks tervikuna. Kuid see selgitus on ja jääb poolikuks ilma PSTS § 1 tänase staatuse suhtes seisukohta võtmata.“⁶⁰
- 24 ESMi asjas esitas riigikohtunik Jaak Luik oma eriarvamuses seisukoha: „ESM on globaalse finantskriisi tagajärgede leevendamise abinõu (ESMi tegevuses ilmne võivate teiste eesmärkide, samuti uute instrumentide loomise ning uute kohustuste võtmise võimaluste kohta on praeguses olukorras keeruline seisukohta kujundada). Samas on ilmne, et ESML puudutab Põhiseaduse aluspõhimõtteid tervikuna: rahva enesemääramisõigust, riigi suveräänsust, sh finantssuveräänsust (sekkumise sügavus) ning rahanduspoliitikat ja demokraatliku õigus- ja sotsiaalliigi toimimist kõigis tema valdkondades, sh põhiõiguste tagamist (sekkumise ulatus).“⁶¹
- 25 Riigikohtu 2014. a otsus asjas käsitles põhiseaduse aluspõhimõtteid, küll aga mitte konkreetsetl PSTS § 1 kontekstis. Selles lahendis leidis Riigikohus: „Inimväärikuse ja sotsiaalliigi põhimõtted on PS §-s 10 sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtted, mis moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid. Seega tuleb õiguslikke piiranguid, mis muudavad põhiõiguse riigi abile puuduse korral lünklikuks või teevad abi taotlemise ja saamise ebamõistlikult raskeks, hinnata kui Eesti Vabariigi põhikorra tuuma puuduvat küsimust. PS § 28 lg 2 esimesest lausest ja põhiseaduse aluspõhimõtetest tuleneb riigi kohustus anda kodanikele abi, mis tagaks häda- vajalikud vahendid inimväärseks äraelamiseks.“⁶²

⁵⁵ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku töörühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses, lk 7.

⁵⁶ Samas, lk 7 jj.

⁵⁷ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06.

⁵⁸ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06. – Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus, äärenr 2.

⁵⁹ Samas.

⁶⁰ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06. – Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus, äärenr 2.

⁶¹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12. – Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus, äärenr 13.

⁶² RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, äärenr 49 jj.

C. Põhiseaduse aluspõhimõtted kui Euroopa Liidu õiguse mõõdupuu

- 26 Vähemalt sama oluline kui PSTS §-s 1 nimetatud põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamine on küsimus sellest, kuidas hinnata Euroopa Liitu ja selle õigust põhiseaduse aluspõhimõtete mõõdupuul. Lihtne on öelda, et põhiseaduse aluspõhimõtete hulka kuuluvad eelkõige põhiõiguste kaitse, õigusriik, demokraatia ja teised põhiseaduse seisukohalt väga olulised põhimõtted, kuid keeruline on öelda, millal on ELi õigus põhiseaduse aluspõhimõtete tähenduses puudulik.⁶³ Põhiseaduse aluspõhimõtete adressaat (s.t kohustatud subjekt) on kogu Eesti avalik võim⁶⁴, s.t seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim.⁶⁵ Euroopa Liit ise põhiseaduse aluspõhimõtete kohustatud subjekt ei ole, s.t põhiseaduse aluspõhimõtted ELi vahetult ei seo. Küll aga on Euroopa Liidul aluslepingutest tulenev kohustus arvestada liikmesriikide rahvusliku identiteediga (vt ELL artikli 4 lõige 2).
- 27 Kuna PSTS § 1 kohast aluspõhimõtete kontrolli ei ole Eesti kohtupraktikas veel kordagi tehtud, on aluspõhimõtete kooskõla kontrollimise viis veel lahtine. Lähtealustes tuleb põhiseaduse aluspõhimõtete kontrolli teostamisel kõne alla kaks varianti. Üks võimalus on lähtuda kaitseala riive ja selle õigustamise kontrollskeemist. Sellisel juhul kerkib kohe küsimus, mis on Eesti põhiseaduse konkreetsete aluspõhimõtete kaitseala. Kaitseala määratlemisel on omakorda kaks võimalust: lai ja kitsas määratlus.
- 28 Lai kaitsealamääratlus tähendaks seda, et aluspõhimõtte esemeline kaitseala on põhiseaduse aluspõhimõtte, nii nagu see kehtib Eestis. Kui Euroopa Liidu õigus kohustab Eesti riigivõimu tegema midagi, mis piirab põhiseaduse aluspõhimõtte (nt õigusriigi põhimõtte või mõne selle alapõhimõtte) teostamist, on tegemist riivega. Aluspõhimõtte rikkumine oleks iga õigustamata riive, sh iga ebaproportsionaalne aluspõhimõtte piirang. Seevastu kitsas kaitsealamääratlus tähendaks seda, et aluspõhimõtte kaitsealasse kuulub üksnes vastava aluspõhimõtte tuumik. Tuumikuteooria kasuks räägib esmapilgul see, et ei Eesti ega ka teised liikmesriigid saa eeldada, et Euroopa Liidu õiguse sisu vastaks üks ühele liikmesriigi põhiseaduse põhimõtetele. PSTS §-st 1 ei saa tuletada nõuet, et põhiseaduse aluspõhimõtted oleksid Euroopa tasandil põhiseadusega võrreldes identselt tagatud. Näiteks võimude lahususe põhimõtte teostamine Euroopa Liidus ei väljendu samamoodi, nagu see väljendub põhiseaduses.⁶⁶ Kuna PSTS § 1 ei nõua, et Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted peegelduksid Euroopa Liidust tagasi üks ühele, võib jõuda järelduseni, et aluspõhimõtte kaitseala moodustab konkreetse aluspõhimõtte tuumik.⁶⁷ Kui aluspõhimõtte tuumikut on riivatud, on riive oma intensiivsusest nii raske, et seda õigustavat kaalukat eesmärki on väga raske, kui mitte võimatu leida. Sel juhul tähendaks iga riive kohe ka aluspõhimõtte rikkumist. Tuumikuteooria peamine puudus on see, et on väga keeruline öelda, mis moodustab konkreetse aluspõhimõtte tuumiku (nt mis on õigusriigi põhimõtte tuumik?).
- 29 Teine võimalus aluspõhimõtete kontrolli üles ehitada on öelda, et PSTS § 1 nõuab põhiseaduse aluspõhimõtete võrdväärset kaitset Euroopa Liidus. Võrdväärse kaitse kontrolli saaks üles ehitada analoogselt võrdsuspõhiõiguse kontrolliga, s.t leida esimesel astmel, kas Euroopa Liidus järgitakse meie põhiseaduse aluspõhimõtet kuidagi teistmoodi (n-õ teisitirakendamine), ning teisel astmel, kas selline teisitirakendamine on kuidagi mõistlikult põhjendatud. Mida suurem on erinevus teisitirakendamisel, seda kaalukam peab olema seda õigustav kaalutus.

⁶³ Vt ka B. Aaviksoo. Konstitutsiooniline identiteet: kild moodsa konstitutsionalismi kaleidoskoobis. – *Juridica* 2010/5, lk 337 jj.

⁶⁴ Samuti J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 1 komm. 16.

⁶⁵ Samuti M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade, lk 25.

⁶⁶ J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 1, komm. 31.

⁶⁷ Vrd samas, komm. 17.