

§ 3. [Põhiseaduse täiendamise seaduse muutmise]

Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

Autor *Andra Laurand*

Valikkirjandus

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

- 1 Põhiseaduse täiendamise seaduse § 3 määratleb seaduse muutmise viisi – PSTSi saab muuta üksnes rahvahääletusega. Põhiseaduse täiendamise seaduse muutmise viisi dikteerib see, et PSTS sisaldab eriregulatsioone põhiseaduse I peatüki sätetest.
- 2 Õiguskirjanduses on valdavalt esindatud seisukoht, et ELi astumiseks vajab PS muutmist eelkõige PS § 3 lg 1 tõttu¹, mille esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õiguskirjanduses on leitud, et ELi liikmesriigina peab Eestis kohaldama lisaks Eesti riigivõimu vastu võetud õigusele ka ELi otskohalduvat õigust (nt vahetult kohalduvaid ELi määruste sätteid). Selle seisukohaga ei saa täielikult nõustuda. PS vajab ELiga liitumiseks muutmist (vt PS § 123 lg 1) vähemalt kolmel põhjusel.
- 3 Esiteks vajab PS muutmist PS § 1 tõttu, mille kohaselt on Eesti iseseisvus ja sõltumatus aegumatu ning võõrandamatu. Euroopa Liiduga ühinemine eeldas aga seda, et teatud hulk riigi otsustusõigusi² kantakse üle Euroopa Liidule. Otsustusõiguste ülekandmist ei tohiks seejuures mõista selle kõige otsesemas tähenduses. Otsustusõiguste ülekandmine ei tähenda, et riik annab otsustusõigusi ära või loobub neist, vaid hoopis seda, et riik piirab ELi liikmesriigile enda põhiseadusest tulenevate (ja jätkuvalt alles jäävate) otsustusõiguste teostamist. Otsustusõiguste ülekandmise all tuleb seega mõista otsustusõiguste mitteteostamist (vt lähemalt PSTS § 1 kommentaare).³ Üheks põhjuseks, miks käibele on läinud „otsustusõiguste ülekandmine“, võib olla Euroopa Kohtu *Costa vs. ENEL* lahendis kasutatud väljend *transfer of powers*.⁴ Otsustusõiguste ülekandmine on PS § 1 lg 2 riive.⁵ Sõltumata sellest, kas PS § 1 lg 2 riived on lähtealustes õigustatavad või mitte (vt „võõrandamatu“), oli Euroopa Liidule ülekantavate otsustusõiguste maht nii ulatuslik, et ilma otsustusõiguste ülekandmise volitusega oluks liitumislepingu sõlmimine põhiseadusega vastuolus ning seega PS § 123 lg 1 alusel lubamatu. Tagantjärele mõnevõrra eksitav oli Euroopa Liiduga liitumisele eelnenud perioodil esitatud seisukoht, et PS § 1

¹ J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTSi sissejuhatus komm. 8.

² Kohati nimetatud ka riigivõimuvolitusteks (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, peatükk „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 16.) ning lihtsalt pädevusteks (vt ELL art 5). Termin „pädevus“ on Eesti õigusterminoloogia kontekstis mõnevõrra ebaõnnestunud. Avalikus õiguses eristatakse rangelt pädevust ja volitust, kusjuures pädevus määratleb mingiks tegevuseks õigustatud struktuuriüksuse, volitus aga sisaldab luba mingiks tegevuseks. Seega oleks täpsem rääkida Euroopa Liidule antud otsustusõigustest või volitustest.

³ Sks *Verzicht auf die Ausübung*, vt S. U. Pieper. Hoheitsrechte. – J. Bergmann (Hrsg.) *Handlexikon der Europäischen Union*. 6. vlj. Baden-Baden 2022. Seda seisukohta kinnitab ka asjaolu, et kui liikmesriik astub Euroopa Liidust välja, ei toimu riigi otsustusõiguste tagasikandmist Euroopa Liidult liikmesriigile, vaid liikmesriigi põhiseaduses sätestatud otsustusõigused võetakse uuesti kasutusele. Esindatud on ka sellest erinev seisukoht, mille kohaselt toimub liikmesriikide ja Euroopa Liidu vahel otsustusõiguste ülekandmine, vt PSTS § 1 kommentaare.

⁴ EKo 15.07.1964, 6/64 – *Costa vs. ENEL*.

⁵ Vt ka U. Lõhmus. Mida teha põhiseadusega? – *Juridica* 2005/2, lk 83.

peaks jääma Eesti igavikuliseks sätteks, mida ei muudeta.⁶ PSTS §-s 1 sisalduv volitus kuuluda Euroopa Liitu on sisuliselt erisäte PS § 1 lg 2 suhtes. PSTS §-s 1 sisaldub (paraku mitte *expressis verbis*) volitus kanda Euroopa Liidule liitumislepinguga otsustusõigusi.

- 4 Teiseks vajas põhiseadus muutmist PS § 3 lg 1 tõttu. Euroopa Liidu liikmeks olek ei piirdu üksnes Euroopa Liidule otsustusõiguse ülekandmisega. Liikmesriikide poolt ülekantud otsustusõiguste alusel sünnib tuletatud ELi õigus (nt vahetult kohaldatavad määrused), mille alusel liikmesriigid on kohustatud riigivõimu teostama. PS § 3 lg 1 muutmisevajadus oli järgmine samm sellest, et Euroopa Liidule kantakse üle otsustusõigusi: ilma esmalt otsustusõigusi üle kandmata ei saa rääkida ka ELi õiguse alusel riigivõimu teostamisest.
- 5 Kolmandaks vajas põhiseadus muutmist ka PS § 123 lõike 2 tõttu, mis sisaldab kohaldamisreeglit (kollisioonireeglit) nendeks puhkudeks, kus Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogus ratifitseeritud välislepingutega. Niisuguse vastuolu korral tuleb kohaldada välislepingu sätteid. Euroopa Liiduga liitudes võtab liikmesriik omale kohustuse tagada Euroopa Liidu õigusnormide vahetu kohaldumine ja esimuslikkus liikmesriigi sees. Esimuse põhimõtet tuleb Euroopa Liidu aluslepingutest (läbi Euroopa Kohtu tõlgenduse) tulenevalt järgida ka riigisisese põhiseadusõiguse suhtes. Liikmesriik peab seega omale aluslepingutega võetud kohustuste täitmiseks andma riigi sisse suunatud kohaldamiskäsu, mis muudaks esimuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõtete järgimise riigi sees kohustuslikuks (vt Euroopa Liidu õigusnormide siseriiklikku kehtivusalust puudutavat vaidlust PSTS § 2 kommentaarides). Põhiseaduse § 123 lõikes 2 sisalduv käsk kohaldada Eesti seaduste ja muude aktide vastuolu korral rahvusvahelise lepingu sätteid ei olnud Euroopa Liidu aluslepingutega võetud kohustuste täitmiseks piisav. Esiteks ei võimalda PS § 123 lg 2 kohaldada rahvusvahelise lepingu sätteid vastuolu korral põhiseadusega.⁷ Seda aga peab saama esimuse põhimõttest tulenevalt teha (vaieldav on esimuse põhimõtte ulatus). Teiseks hõlmab PS § 123 lõikes 2 sisalduv kohaldamisreegel üksnes rahvusvahelise lepingu enda sätteid. Euroopa Liidu õiguse puhul peab selgelt olema hõlmatud ka aluslepingute alusel antav tuletatud õigus.
- 6 Kuna PSTS sisaldab erisätteid nii PS § 1 lg 2 kui ka PS § 3 lg 1 suhtes⁸, mis kuuluvad põhiseaduse I peatükki, dikteeris see PSTSi vastuvõtmise viisi. PS § 162 kohaselt saab põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ muuta ainult rahvahääletusega.
- 7 Kommenteeritavast sättest tuleneb koosmõjus PSTS §-ga 1 üks kõige suuremaid PSTSi probleeme. Ebaselge on, kas ja millistel juhtudel vajak PSTS aluslepingute muutmisel ja selle raames Euroopa Liidule täiendavate otsustusõiguste ülekandmisel muutmist. Kui põhiseaduse muutmisele eelnenud arutelude käigus jäi kõlama seisukoht, et PSTS § 1 hõlmab üksnes volitust liituda konkreetsete aluslepingutega ning et iga aluslepingu uuendus vajak ka PSTSis sätestatud volituste uuendust (vt PSTS § 2 viide liitumislepingule), siis PSTSi vastuvõtmisele järgnenud ajal tõlgendati PSTS § 2 selles osas sisutühjaks (vt täpsemalt PSTS § 1 kommentaari). Ka Riigikohtu ESMi asjas *obiter dictum* korras esitatud seisukoht, et PSTSi volitus vajak Euroopa Liidu integratsiooniastme suurenedes uuendamist, ei ole piisav määratlemaks, millal tuleb PSTSi muuta. Eelmainitud probleemi oleks saanud eos vältida, kehtestades Euroopa Liidu aluslepingute muutmisele Riigikogus kvalifitseeritud häälteenamuse⁹ (vt PSTSi sissejuhatus ja § 1

⁶ L. Hänni. Jah, härra justiitsminister! – Postimees 22.01.2002.

⁷ L. Mälksoo jt. – PSKV, PS § 123 komm. 3 jj.

⁸ Vastuolusid võis esineda ka muude põhiseaduse sätetega.

⁹ Asjaolu, et PSTSi vastuvõtmiseks ning selle muutmiseks on vajalik rahvahääletus, ei tähenda seda, et PSTSis ei oleks saanud sätestada edasiste aluslepingute vastuvõtmiseks kvalifitseeritud häälteenamust.

kommentaariid).¹⁰ Põhiseaduse täiendamise seaduse saamislugu näitab, et probleemi nähti (vt PSTSi sissejuhatuse kommentaarid). Ühel viimastest kordadest tõstatati PSTSi muutmise küsimus Riigikogu muudatusettepanekutes. Samuti oli Eesti Euroopa Liiduga liitumisega paralleelselt käimas juba uue aluslepingu – Euroopa põhiseaduse lepingu – ettevalmistamine.¹¹ Miks jäi PSTS otsustusõiguste ülekandmise volitus ja muutmisviis piisaval määral täpsustamata, jääb tagantjärele ebaselgeks.

¹⁰ Kehtiva õiguse järgi saab PSTS §-s 1 sisalduva volituse alusel ratifitseerida uue aluslepingu (sh kanda ELile üle täiendavaid otsustusõigusi) üksnes Riigikogu poolthääletamusega.

¹¹ Euroopa põhiseaduse leping allkirjastati Roomas 29. oktoobril 2004.