

PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUSE KOMMENTAAR

Sissejuhatus

Sissejuhatus autor *Andra Laurand*

Valikkirjandus

Anneli Albi. Euroliit ja kaasaegne suveräänsus. – *Juridica* 2000/3, lk 160–171.

Anneli Albi. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. – *Juridica* 2001/9, lk 603–615.

Anneli Albi. Euroopa põhiseaduse leping: kas põhiseadus või välisleping? – *Juridica* 2005/1, lk 3–12.

Anneli Albi, Michael Gallagher, Indrek Koolmeister, Rait Maruste, Lauri Mälksoo, Peeter Roosma. Ühispoordumine seoses nn Põhiseaduse Kolmanda akti riigiõiguslike probleemidega. – *Juridica* 2002/5, lk 352–353.

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.

Julia Laffranque. Põlk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8, lk 523–536.

Julia Laffranque, Ülle Madise, Kalle Merusk, Jüri Põld, Märt Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – *Juridica* 2002/8, lk 563–568.

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

Uno Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – *Juridica* 2011/1, lk 12–26.

Rait Maruste, Anneli Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – *Juridica* 2003/1, lk 3–7.

Sisukord

- I. Üldist
- II. Eesti tee Euroopa Liitu
 - A. Eellugu
 - B. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon
 - C. Põhiseaduse täiendamise seaduse saamislugu
- III. Euroopa Liiduga ühinemise järellugu
 - A. Euroopa põhiseaduse leping
 - B. Lissaboni leping
 - C. Väljakäidud reformikavad
- IV. Kokkuvõte

I. Üldist

- 1 Sissejuhatus annab ülevaate 1992. aasta põhiseaduse (PS) ühe kõige olulisema muudatuse, põhiseaduse täiendamise seaduse¹ (ka PSTS või III akt) kohta. Põhiseaduse täiendamise seadus on lühike – see koosneb üksnes neljast paragrahvist –, see-eest on seaduseni jõudmise lugu pikk.² PSTSi saamislugu räägib ühest küljest PSi ettevalmistamisest Euroopa Liitu (EL) astumiseks³, teisest küljest aga Eesti juristkonna mõttevahetusest selle üle, millistel alustel peaks Eesti ELi kuuluma.
- 2 Erinevalt PSist, mille vastuvõtmisele eelnenud arutelud on salvestatud Põhiseaduse Assamblee stenogrammidesse⁴, ei ole PSTSi kohta olemas ühte ja ammendavat ametlikku allikat, millest nähtuks PSTSis tehtud valikute kaalutlused ja mõte. Samas on PSTSi roll kehtivas põhiseadusõiguses märkimisväärne, mis nõuab selle saamisloo põhjalikumat avamist.

II. Eesti tee Euroopa Liitu

A. Eellugu

- 3 Eesti tee ELi sai alguse diplomaatiliste suhete tunnustamisest 27. augustil 1991.⁵ Mõni päev hiljem tuli esimest korda kokku Põhiseaduse (alguses Põhiseaduslik) Assamblee, mille ülesandeks oli koostada Eestile uue PSi eelnõu.⁶ Assamblees tuli mõnel üksikul korral kõne alla ka tulevase PSi suhestumine ELiga. Näiteks 30. istungil, kus arutleti kodanike ja mittekodanike eristamise vajaduse üle ettevõtlusvabaduse isikulises kaitsealas, küsis Andres Tarand: „Kuidas Euroopa Ühenduse seadustega selliseid võimalusi tõlgendada, nagu siin on? Kas see saab ka üheks kõikaks kodarates?“⁷ Sellele vastas Juhan-Kristjan Talve: „Lugupeetud kolleegid! Härra Tarandil oli õigus, kui ta viitas Euroopa Ühendusele ja sellega seotud probleemidele. On selge, et niisugune diferentseeritud suhtumine oma kodanikesse ja välismaalastesse on Euroopa Ühenduse raamides kaotatud. Aga Eestil on Euroopa Ühendusse veel küllaltki pikk tee, me oleme

¹ RT I 2003, 64, 429.

² Põhiseaduse täiendamise seaduse saamisloo kohta vt M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 3 jj; M. Ernits, A. Laurand. The Amendment of the Constitution in Relation to the European Union (Section 1.2). – A. Albi, S. Bardutzky (toim.). *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. Haag: T.M.C. Asser Press 2019, lk 890 jj.

³ Kommentaaris kasutatakse ülevaatlikkuse huvides tähistust Euroopa Liit (EL), kuigi ELi kujunemisloost tulenevalt ei ole selline tähistus alati täpne. ELi kujunemisloo kohta vt J. Laffranque. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*. Tallinn: Juura 2006, lk 27 jj.

⁴ Põhiseaduse Assamblee stenogrammid. <https://m.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogrammid/>

⁵ C. Kull. Eesti ja Euroopa Liidu suhted enne kutset liitumisläbirääkimistele 1997. aastal. – K. Rannu (koost.). *Eesti reformikogemus teel Euroopa Liitu*. Tallinn: Välisministeerium 2009, lk 16.

⁶ Vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi kokkuleppel 20. augusti 1991. a otsus „Eesti riiklikust iseseisvusest“, millega lisaks Eesti riikliku iseseisvuse kinnitamisele otsustas ülemnõukogu „moodustada Põhiseaduslik Assamblee, mille koosseis kujundatakse delegerimise teel Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu Eesti Kongressi poolt“ (RT 1991, 25, 312). 3. septembril 1991 võttis ülemnõukogu vastu otsused Põhiseadusliku Assamblee valimiste ning selle tööülesannete ja töökorralduse kohta, millest viimati nimetatud kohaselt oli „Eesti Vabariigi Põhiseaduslik Assamblee [...] normiloova õiguseta organ, kelle ülesanne on välja töötada Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu“ (RT 1991, 30, 356 ja 357).

⁷ V. Peep (toim.). *Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee*. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1035. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:449674>

n-ö alles selle tee alguses.⁸ Assamblees osalenud välisekspertidest märkis Taani riigiõiguse professor Peter Germer, et uue PSi vastuvõtmisel võiks Eesti mõelda ka klausli peale, mis võimaldaks pädevuste delegeerimist Euroopa ühendustele.⁹ Sellist sätet 1992. aasta PSi ei lisatud. Assamblee stenogrammide näitavad, et ELi liikmelisuse mõte oli assamblee liikmete jaoks kauge horisondi taga ja selle üle otsustamine jäeti tulevikku.

- 4 Umbes aasta pärast Põhiseaduse Assamblee 30. istungit võeti Kopenhaageni tippkohtumisel **21.–22. juunil 1993** Euroopa Ülemkogu vastu otsus sõlmida Eesti, Läti ja Leeduga vabakaubanduslepingud.¹⁰ Vabakaubandusleping sõlmiti 18. juulil 1994 ning jõustus 1. jaanuaril 1995.
- 5 Riigiõiguse radarile ilmus EL uuesti põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonis. Komisjoni moodustas valitsus **1995. aasta märtsis** ülesandega analüüsida¹¹ mh küsimust, kas kehtiv PS võimaldas ELiga ühinemist.¹² Sama aasta novembris esitas Eesti ELile liitumistaotluse. **1. veebruaril 1998** jõustus 1995. aasta juunis sõlmitud Eesti ja Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide vaheline assotsiatsioonileping.¹³ Assotsiatsioonileping oli Eesti ja ELi suhete õiguslikuks aluseks kuni liitumiseni.¹⁴

B. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon

- 6 **1998. aasta märtsis** esitas põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon valitsusele oma tegevuse lõpparuande.¹⁵ ELi osas jõuti lõpparuande peatükis „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“ järeldusele, et liikmeks saamiseks peab PSi muutma.¹⁶ Komisjon tegi ettepaneku esiteks lisada PS §-le 1 lõige 3, mis sätestaks: „Eesti võib liituda rahvahääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 123¹ ettenähtud tingimustel.“¹⁷ Paragrahvi 123¹ sõnastuse osas pakuti välja järgnev: „Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei vastusta põhiseaduse preambulis sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtteid ja ülesandeid. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja

⁸ Samas.

⁹ Täpsemalt ütles P. Germer: „*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.*“ Põhiseaduse Assamblee 9. istung, 28.10.1991. Vrd V. Peep (toim.). Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee, lk 331.

¹⁰ European Council. Conclusions of the Presidency. Copenhagen 21.–22. June 1993.

¹¹ P. Varul. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. Riigikogu Toimetised 2000, nr 1, lk 65–76.

¹² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Komisjoni liikmeteks olid Uno Lõhmus, Kalle Merusk, Heiki Pisuke, Jüri Raidla, Märt Rask, Heinrich Schneider, Eerik-Juhan Truuväli, Henn-Jüri Uibopuu ning komisjoni esimeheks toonane justiitsminister Paul Varul. Lisaks osales komisjoni töös Tiit Käbin.

¹³ J. Laffranque. Eesti assotsiatsioonileping Euroopa Liiduga. Juriidilised, eelkõige konstitutsioonilised aspektid. – Juridica 2000/4, lk 226.

¹⁴ K. Saarsalu-Layachi. Liitumissettevalmistused Välisministeeriumis. – K. Rannu (koost.). Eesti reformikogemus teel Euroopa Liitu, lk 84.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne; vt lisaks P. Varul. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused, lk 65 jj.

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, peatükk „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 1.

¹⁷ Samas, lk 14.

laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega.¹⁸ Lisati, et nende pakutud täiendusega PS §-le 1 oleks Eestil lubatud liituda ELiga, mis kujutab endast riikide liitu ehk konföderatsiooni, kuid mitte ELi kui liitriigiga.¹⁹

- 7 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töös osales ka mitu väliseksperti. Saksa õigus-teadlase ja -filosoofi Robert Alexy hinnangul vajas PS ELi astumiseks muutmist. Takistav oli tema arvates PS § 1. Alexy pakkus ühe variandina välja lisada PS §-le 1 lõige 3 järgmises sõnastuses: „Eesti iseseisvus ja sõltumatus ei välista Euroopa Liidu liikmeks olemist.“²⁰ Advokaadibüroo McKenna & Co järeldustes märgiti muu hulgas, et PS § 1 ei sisalda normi ELi kohta, mistõttu nad soovitasid lisada PS § 1 lõikele 2 täienduse „ning on loovutatav ainult rahvusvaheliste organisatsioonide institutsioonidele kooskõlas §-ga 3“.²¹ Muutmist vajanuksid McKenna & Co hinnangul veel mitu sätet, sh PS § 3.²² Õigusteadlane Guy Carcassonne pakkus välja uue (IX) peatüki loomise, mis koosneks kolmest paragrahvist, muutes vastavalt järgnevate peatükkide ja paragrahvide numeratsioon: „§ 120. Eesti Vabariik kuulub Euroopa Liitu, mis on loodud kokkuleppega riikide vahel, kes on otsustanud vabatahtlikult sellega ühineda. Eesti Vabariik on nõus teostama oma suveräänsust ühiselt koos teiste Euroopa Liidu liikmetega, sellistes valdkondades ja vastavalt neile tingimustele ning menetlustele, mis on ette nähtud kehtivate lepingutega. § 121. Iga uus leping, mis Euroopa Liidus alla kirjutatakse, esitatakse enne ratifitseerimist Riigikohtule, kes teeb põhistatud otsuse selle põhiseadusele vastavuse kohta. Kui leping leitakse olevat põhiseadusega vastuolus, ei või seda lepingut ratifitseerida enne põhiseaduse muutmist. § 122. Valitsus informeerib Riigikogu aktide ettepanekutest, mis võivad olla Eesti seadustega vastuolus, hiljemalt päeval, mil nad edastatakse Euroopa organile, kes on pädev need vastu võtma. Riigikogu võib esitada oma seisukoha, võttes vastu resolutsiooni seaduses sätestatud korras.“²³ Õigusteadlane Hubert Beemelmans pakkus välja suveräänsusvolituse sõnastuse: „Et Eesti saaks lepingupoolena osaleda Liidu asutamislepingutes viimaste igakordses muudetud ja täiendatud vormis ja osaleda Liidu edasises arengus, võib Liidu organitele ühiseks teostamiseks üle kanda õigusi, liikmesriikide vastastikkuse ja võrdsuse alusel ja arvestades Eesti riigi põhiprintsiipe ja ülesandeid, nii nagu need on kirjas põhiseaduse preambulis.“²⁴

C. Põhiseaduse täiendamise seaduse saamislugu

- 8 **31. märtsil 1998** algasid liitumisläbirääkimised Eesti ja ELi vahel.²⁵ Lõplikule kokkuleppele jõuti liitumisläbirääkimistel alles **detsembris 2002**, see tähendab, et läbirääkimised võtsid kokku üle nelja aasta. Samal ajal jätkus Eesti juristkonnas põhiseaduse

¹⁸ Samas, lk 16.

¹⁹ Samas, lk 14.

²⁰ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 1997, lk 31 ja 110; vrd R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 93.

²¹ McKenna & Co. Seadusandluse ühtlustamine: konstitutsioonilised parandused. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 1996, lk 18 jj.

²² Samas, lk 20.

²³ G. Carcassonne. Kommentaarid Euroopa Liiduga ühinemisega seotud uue paragrahvi kohta Eesti põhiseaduses. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 1998, lk 10.

²⁴ H. Beemelmans. Ekspertiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 1998, lk 5.

²⁵ Vt K. Rannu. Eesti liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga. – K. Rannu (koost.). Eesti reformikogemus teel Euroopa Liitu, lk 36 jj.

ekspertiisi komisjoni algatatud diskussioon selle üle, kas ja kuidas peaks PSi ELiga ühine-
miseks muutma. Ühe reaktsioonina võib välja tuua Anneli Albi **2000. aastal**
ilmunud artikli, milles autor pakkus välja alternatiivse ettepaneku PSi muutmiseks.²⁶ Albi
pani ette liita aruandes välja pakutud PS § 1 lg 3 ja § 123¹ ning inkorporeerida muudatus
PS § 1 teksti. Ta põhjendas, et „[e]siteks on need sätted sisuliselt kattuvad – osalemine
ELis on sisuliselt sama kui riigivõimu volituste delegeerimine ELile – ning normi-
tehnilised nõuded muudavad kordamise küsitavaks“. Samuti soovitas Albi kasutada
terminit „delegeerima“, mis on täpsem kui „osalema“.²⁷ Teiseks märkis Albi, et klausel
„lepingu alusel loodud riikide liit“, mis komisjoni kohaselt tähendab ELi konföderatsiooni-
piirangut, kaotab eelnimetatud tõlgendusmuutuse korral tähenduse. Kolmandaks lisas
Albi, et ta eelistab sätte paigutust PS § 1 lg-sse 3, sest komisjoni taotlus näidata sätte
paigutamise tavalisse välissuhtluse peatükki ELi liikmelisust kui puhtalt rahvusvahelis-
õiguslikku toimingut on euroliidu olemust arvestades jaanalinnulik. Albi rõhutas, et
„[k]a komisjoni kasutatava traditsioonilise suveräänsusarusaama kohaselt kitsendab EL
suveräänsust oluliselt. Põhiseaduse muutmise peaks siiski tähendama selle kooskõlla
viimist tegelike võimu teostamise mehhanismidega. Paragrahv 1 lõige 3 võiks seega välja
näha järgmiselt: „Eesti võib rahvahääletuse alusel ning vastastikkuse ja võrdsuse põhi-
mõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi
nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu
aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik.“ Kaaluda võiks ka liikmesriikide põhi-
seadustes leiduvaid viiteid ELis demokraatia ja inimõiguste tagamisele, subsidiaarsusele
ja ELiga ühinemise sotsiaalsetele, majanduslikele ja julgeolekualastele eesmärkidele.
Viimane oleks iseäranis põhjendatud, arvestades asjaolu, et rahva teadvuses valitseb
paralleel E-Liidu ja N-Liidu vahel“.²⁸ Julia Laffranque tõi oma **2001. aastal** avaldatud
artiklis välja PSi muutmise võimalused. Ühe variandina käis autor välja juba varasemalt
esile toodud²⁹ võimaluse täiendada PSi n-ö III aktiga.³⁰ Laffranque märkis, et esmapilgul
tunduks PSi enda muutmise psühholoogiliselt aktsepteeritavam, kuivõrd see oleks
rohkem vastavuses õigusselguse põhimõttega ning oleks inimeste silmis suurema
legitiimsioonijõuga kui PSi täiendav akt. Ta leidis samas, et PSi peaks kindlasti täiendada
ning et selline täiendus ei pea olema mahukas: mida väiksema mahuga muudatus, seda
parem nii PSi stabiilsuse kui ka inimeste ELi suhtumise vaatepunktist.³¹

- 9 Laiema avalikkuse ette jõudis PSi muutmise küsimus **15. jaanuaril 2002**. Sel päeval nentis
tollane justiitsminister Märt Rask ajaleheveergudel³², et liitumisläbirääkimised ELiga on
läinud edukalt. Ta rõhutas, et lõpliku otsuse liitumise kohta langetab siiski rahvas, kuid
vastuseta on küsimus, kuidas peaks rahva tahteavalduse Eesti õigussüsteemis fikseerima
ehk teisisõnu, kas PSi peaks muutma. Rask tõdes, et PSi muutmise või täiendamise
küsimuses puudub Eestis nii õigusasjatundjate kui ka poliitiliste jõudude hulgas konsensus.
Samas rõhutas ta, et seisukohtade kujundamisega oldi ajale jalgu jäämas. Rask kirjutas:
„Toon siinkohal autoritele viitamata kaks näidet vastandlikest seisukohtadest teemal, kas
ja kuidas põhiseadust muuta. Väidetakse, et Eesti liitumine Euroopa Liiduga on sarnane

²⁶ A. Albi. Euroliit ja kaasaegne suveräänsus. – Juridica 2000/3, lk 160–171.

²⁷ Samas, lk 164.

²⁸ Samas.

²⁹ J. Laffranque viitas 4.12.2000 justiitsministeeriumi ümarlaul Ü. Madise tehtud ettepanekule,
vt J. Laffranque. Constitution of the Republic of Estonia in the Light of Accession to the
European Union. – Juridica International 2001 (VI), lk 216, allviide 56.

³⁰ Samas, lk 216.

³¹ Samas, lk 216, 217: „Rather the existing Constitution should be supplemented in such a way that it
could be interpreted as proceeding from the cumulative effect principle in a European-integration-
friendly manner. The alteration must not be profound; on the contrary, the more insignificant supple-
mentation legitimises accession to the European Union, the better from the viewpoint of stability of
the Constitution and also the people's attitude towards the European Union.“

³² M. Rask. Kas muuta põhiseadust või mitte? – Postimees 15.01.2002.

mis tahes välislepingu heakskiitmisega ning põhiseaduses ei tule seetõttu ridagi muuta. On ka neid, kes on veendunud selles, et Euroopa Liiduga liitumise korral vajab muutmist praktiliselt kogu põhiseadus. Juristide vaidlused muudatuste võimaliku ulatuse üle on oma loomult lõputud. Otsustamist vajab aga põhiküsimus: kas muuta või mitte muuta.³³ Seejärel nentis ta, et „ELiga liitumiseks ei ole meie põhiseadusesse midagi valesti kirjutatud. Küll aga tuleb kümme aastat tagasi rahvahääletusel heaks kiidetud omariikluse alusdokumenti täiendada. Põhiseadus koosneb tegelikult kahest põhiseaduslikust aktist, mida kümneaastase koosmõju järel sageli ühena käsitletakse. Need kaks akti on põhiseaduse põhitekst ja põhiseaduse rakendamise seadus. [...] Leian, et Euroopa Liiduga liitumine ja sellega kaasnevad muutused viivad Eesti riigi uude arengujärku. Seepärast soovitangi valmisoleku Euroopa Liiduga liitumiseks vormistada põhiseaduse kolmanda aktina põhiseaduse põhiteksti ja rakendamise seaduse kõrval“.³⁴ Järgmisena selgitas Rask, et sellise III akti sisu peaks olema lihtne ja selge: „Eesti võib astuda Euroopa Liitu ning kasutada sellest tulenevaid õigusi ja täita kohustusi.“³⁵ Ta lisas, et tema kui justiitsministri jaoks räägib III akti kasuks soov säilitada Eesti PS selge ja lihtsana ning see, et PS ei tohi muutuda paranduste ja prim-paragrahvide rägastikuks, juriidilise kõrgpilootaazi harjutusväljaks. Rask märkis: „Põhiseadus peab olema püsiv ja lihtne. Inimene peab tahtma põhiseadust lugeda. Ma ei saa heaks kiita olukorda, kus Eesti kodanik peab oma riigi põhiseadusest arusaamiseks palkama advokaadi või ostma igal aastal põhiseaduse uue tervikteksti.“³⁶ Artikli lõpus kuulutas justiitsminister diskussiooni PSi muutmise teemal avatuks, kuid märkis, et „kell tiksub“.³⁷

- 10 **16. jaanuaril 2002** toimus Riigikogu fraktsioonide esimeeste ümarlaud ehk vanematekogu, kus otsustati, et põhiseaduskomisjoni juurde moodustatakse töörühm, mis analüüsib PSi täiendamist.³⁸
- 11 Sellest järgmisel päeval, **17. jaanuaril 2002** leidis aset Riigikogu põhiseaduskomisjoni istung³⁹, millel arutati Eesti ELiga liitumisest tingitud PSi muutmise küsimust. Tollane õiguskantsler Allar Jõks leidis, et PS § 1 muutmise ei ole vajalik, kuid muutmisevõimalustena tuleks kõne alla esitada PSi üksikute sätete muutmise, teiseks eraldiseisva ELi sätte lisamine ning kolmandaks PSi täiendamine eraldiseisva peatükiga. Ka Märt Rask leidis, et PS § 1 muutmise ei ole vajalik ning lisas, et „Euroopa Liiduga liitumine viib Eesti riigi uude arengujärku, mistõttu võiks valmisoleku Euroopa Liiduga liitumiseks vormistada põhiseaduse kolmanda aktina põhiseaduse põhiteksti ja rakendamise seaduse kõrval“.⁴⁰
- 12 Mõni päev hiljem, **22. jaanuaril 2002** avaldas tollane Riigikogu põhiseaduskomisjoni esinaine Liia Hänni ajaleheveergudel nõusoleva vastusartikli.⁴¹ Hänni märkis, et justiitsministri artikkel oli ajastatud päevale, kui Toompeal sai kokku Riigikogu fraktsioonide esimeeste ümarlaud ehk vanematekogu, et sama küsimust vaagida. Hänni kirjutas: „Ümarlaua arutelu tulemus oli üllatavalt üksmeelne – Eesti ühinemine Euroopa Liiduga, kui see rahvahääletusel heakskiidu saab, on oluline riigiõiguslik samm, mis peab kajastuma põhiseaduses. Otsustati, et põhiseaduskomisjoni juurde tuleb moodustada vastav töörühm, kes koos ekspertidega sõnastab põhiseaduse muudatuse. [...] Praeguseks on vanematekogus saavutatud üksmeel leidnud väljenduse ka kaksikliidu koalitsioonileppes: „Eesti integreerumisel Euroopa Liidu õigusruumiga toetab põhiseaduse

³³ Samas.

³⁴ Samas.

³⁵ Samas.

³⁶ Samas.

³⁷ Samas.

³⁸ Vanematekogu 16.01.2002 koosoleku protokoll nr 1.

³⁹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 17.01.2002 istungi protokoll nr 156/225, lk 2.

⁴⁰ Samas, lk 3.

⁴¹ L. Hänni. Jah, härra justiitsminister! – Postimees 22.01.2002.

täiendamist.“ Jääb vaid loota, et igapäevased poliitilised pisinägelused seda Eestile kui õigusriigile vajalikku tööd ei halvaks.⁴² Seejärel nentis Liia Hänni, et selgeks rääkimist vajab see, mida PSis ELiga ühinemiseks muuta. Ta märkis: „Vähemasti euroskeptikutel on vastus juba valmis. Nemad näevad vajadust muuta põhiseaduse esimest paragrahvi ja loobuda selles sätestatud Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatuse põhimõttest. Ütlema tagi on selge, et selline küsimuse asetuse soovib põhiseadusest teha euroskeptikute liitlase, ei midagi muud. [...] Vastupidi – põhiseaduse esimene paragrahv peaks jääma Eesti põhiseaduse igavikuliseks sätteks – st sätteks, mida ei muudeta.“⁴³ Justiitsministri väljakäidud n-ö III akti idee osas jäi Hänni oma artiklis veel ettevaatlikuks, märkides, et vormi küsimuse peavad selgeks vaidlema juristid. Tähtsamaks pidi tema hinnangul lugema akti sisu. Seejärel viitas Hänni 1998. aastal valminud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandele ja sellele lisatud välisekspertide arvamustele. Artikli lõpus kutsus ka tema üles laiemale arutelule.⁴⁴

- 13 Arutelu otsa tegi lahti Rait Maruste. **29. jaanuaril 2002** ilmus ajaleheveergudel toonase Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuniku sulest artikkel, milles ta avaldas kõigepealt kahetsust, et diskussioon PSi muutmise või mittemuutmise üle algatati nii hilja.⁴⁵ Maruste märkis: „Et mitte jääda ainult „lindilõikajaks“, tegi minister ka ettepaneku „*vormistada valmisolek Euroopa Liiduga liitumiseks põhiseaduse kolmanda aktina põhiseaduse põhiteksti ja rakendamise seaduse kõrval*“, mis sõnastatult võiks välja näha järgmiselt: Eesti võib astuda Euroopa Liitu ning kasutada sellest tulenevaid õigusi ja täita kohustusi. Ning peamine põhjendus selleviisiliseks toimimiseks oleks säilitada põhiseaduse selgus ja lihtsus.“⁴⁶ Maruste mõõnis, et justiitsministri pakutu on üks võimalus, mis oleks kindlasti poliitiliselt mugav. Samas märkis ta, et „kas ka põhiseaduse selgust ja lihtsust säilitav, selles julgen sügavalt ja avalikult kahelda“.⁴⁷ Maruste kirjutas: „Põhiseaduse algidee, olemus, eesmärk ja õigustus on üks: reguleerida võimusuhteid. Seetõttu peame taotlema põhiseaduse ja elu vastavust nii palju ja nii kaua, kui see vähegi võimalik on. Veel on see võimalik. Seega on esimene selge vastus, et põhiseadus vajab muutmist. Ka riigiõigusliku isolemise säilitamiseks. [...] Minu põhiargument on, et põhiseadus peab vastama võimu teostamise tegelikule mehhanismile. Vähemalt põhilises. Ning just siin on Raski ettepaneku kõige nõrgem koht – selles ei sisaldu see, kuidas võimu tegelikult teostatakse Euroopa Liitu astumise järel. On päevselge, et Euroopa Liitu astudes tegelikud võimu teostamise suhted muutuvad, ja muutuvad oluliselt. Nad muutuvad minu hinnangul sel määral, et seda lihtsa tõlgendamisega, ühe üldnormi kehtestamisega või halvemal juhul vastuoludest vaikimisi möödavaatamisega ületada ei saa. See oleks põhiseaduse vägistamine ning riigiõiguslik nihilism.“⁴⁸ Maruste arvates vajas muutmist nn sõltumatuse ja suveräänsuse paragrahv. Ta pakkus välja, et PS §-le 1 tuleks lisada kolmas lõige umbes järgmises sõnastuses: suveräänsuse ja sõltumatuse võib põhiseaduse eesmärkide ja põhimõtetega kooskõlas rahvahääletuse teel osaliselt delegeerida selle ühiseks teostamiseks teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Autor lisas: „Ehk talitame mõistlikult ja ettenägelikult, kui ei seo põhiseaduse muudatust ainult ühe rahvusvahelise organisatsiooniga?!“⁴⁹ Teiseks pakkus Maruste välja täiendada PS § 59, lisades sellele klausli umbes järgmises sõnastuses: välja arvatud osas, kus see on põhiseaduses ette nähtud korras delegeeritud ühiseks teostamiseks teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kolmandaks vajas Maruste hinnangul muutmist ka valitsust reguleeriv üldnorm, neljandaks vajas muutmist

⁴² Samas.

⁴³ Samas.

⁴⁴ Samas.

⁴⁵ R. Maruste. Põhiseadust tuleks siiski muuta. – Postimees 29.01.2002.

⁴⁶ Samas.

⁴⁷ Samas.

⁴⁸ Samas.

⁴⁹ Samas.

PS § 111. Viieandaks käis ta välja üldklausli PS §-s 8 ehk kodakondsuse paragrahvis, lisades sellele täiendava, 6. lõike umbes järgmises sõnastuses: teiste riikide ja nende ühenduste kodanikud omavad Eesti kodanikega samasuguseid õigusi juhul, kui see tuleneb põhiseaduses ette nähtud korras sõlmitud välislepingust. Kuuendaks pakkus Maruste välja täiendada § 152, lisades selle esimesse lõikesse sõnad *või välislepinguga*.⁵⁰

- 14 **13. veebruaril 2002** kogunes Riigikogus esimest korda eurointegratsiooniga seonduva PSi täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühm.⁵¹ Koosolekul selgitati mh PSi täiendamise ajaraami. Justiitsminister Märt Raski hinnangul pidi PSi muudatus või täiendus olema tehtud enne 2003. a lõppu. Lisaks pidi arvestama veel sellega, et vahepealsel ajal leidsid aset Riigikogu valimised ning selleks hetkeks menetluses olevad eelnõud langesid menetlusest välja.⁵² Ühtlasi esitas Rask koosolekul III akti esialgse teksti. Koosolekul tutvustas Liia Hänni Mõõdukate fraktsiooni seisukohti ning märkis, et ei toetata PSi põhiteksti ega § 1 muutmist. Pooldatakse PSi täiendamist III aktiga.⁵³
- 15 Järgmisel päeval, **14. veebruaril 2002** edastas justiitsminister Rask Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirja⁵⁴, mis sisaldas väljasõnastatud ettepanekut PSi muutmise kohta. Justiitsminister kirjutas järgmist: „Esitan vastavalt kokkuleppele Justiitsministeeriumis koostatud Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu diskussioonivariandi. 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 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. Kehtiv Põhiseadus ei võimalda Euroopa Liidu liikmena toimida, seega on Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik Põhiseaduse muutmise või täiendamise enne Euroopa Liidu liikmeks saamist. Põhiseaduse täiendamist Euroopa Liitu astumise aktiga peab Justiitsministeerium seejuures parimaks lahenduseks. Põhiseaduse täiendamine on juriidiliselt piisav, kuna sellega muudetakse Euroopa Liidu õigus Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks, mis omakorda võimaldab kõiki EL liikmelisusest tekkivaid probleeme reguleerida seadusega Põhiseaduse üksikuid sätteid muutmata (erandiks on Euroopa Liidu enese põhimõtteline muutumine). Kui kirjeldatud täiendust menetletakse Põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras ja see võetakse vastu rahvahääletusel, ei teki probleemi Põhiseaduse sel viisil täiendamise lubatavusest. Rahvas võib tänase kahest aktist koosneva konstitutsiooni muuta kolmest aktist koosnevaks. Pakutud lahenduse kasuks kõneleb ka selle lihtsus ja ausus. Asjaolu, et Eesti Põhiseadus asetatakse uude konteksti ning sellele luuakse uus tõlgendus- ja rakendusala, tuleb reljeefselt esile.“⁵⁵ Diskussioonivariant kõlas järgmiselt:

„Euroopa Liitu astumine

§ 1. Eesti võib astuda Euroopa Liitu ja kasutada Euroopa Liidu liikmeks olekust tulenevaid õigusi ning täita kohustusi.

§ 2. Käesolev seadus täiendab põhiseadust ja põhiseaduse rakendamise seadust, olles põhiseaduse rakendamise ja tõlgendamise aluseks Eesti Euroopa Liidu liikmeks oleku tingimustes.

⁵⁰ Samas.

⁵¹ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 13.02.2002 koosoleku protokoll nr 1. Töörühma kuulusid Riigikogu liikmed Liia Hänni, Mart Nutt, Tiit Toomsalu, Janno Reiljan, Jaan Pöör, Tiit Käbin, Indrek Meelak ja Elmar Truu.

⁵² Samas, lk 1.

⁵³ Samas, lk 3.

⁵⁴ Justiitsministeeriumi 14.02.2002 kiri nr 6-6-3/3090 „Euroopa Liitu astumisega seonduvast Põhiseaduse täiendusest“.

⁵⁵ Samas.

§ 3. Käesolev seadus on vastu võetud rahvahääletusel ... 2003. Seadus jõustub Käesolevat seadust saab muuta ja kehtetuks tunnistada põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras.⁵⁶

- 16 Eurointegratsiooniga seonduva PSi täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma teisel koosolekul⁵⁷ **27. veebruaril 2002** väljendasid fraktsioonide esindajad oma seisukohti küsimuse osas, kas peaks muutma PSi ennast või tuleks seda täiendada III aktiga ning kas korraldada tuleks üks või kaks rahvahääletust.⁵⁸ Sisuliselt võib koosolekut nimetada justiitsministri esitatud diskussioonivariandi „esimeseks lugemiseks“, sest koosoleku fookuses oli III akti lahendus.⁵⁹ Janno Reiljan märkis, et Rahvaliit leiab, et ainus reaalne tee PSi muutmiseks oleks PSi III akti koostamine. Ta märkis: „Eelnõu tuleks täiendada selliselt, et oleks üheselt mõistetav, kuidas Eesti Euroopa Liidu (edaspidi EL) õiguskorra aluseid muutuvald lepinguid tulevikus ratifitseerib. Kas rahvahääletusel? Eelnõu esitatud teksti võiks täiendada vastavalt justiitsministri kirjas juurde lisatud ettepanekutele viitega ELi alusteks olevatele lepingutele, millega Eesti ühineb, et oleks selge, kui suurel määral suveräänsust piiratakse. Ettepanek peab sätestama võimaluse, et otsustavatel juhtudel peab selliste lepingute vastuvõtmiseks vajalik rahvahääletuse läbiviimine, osadel juhtudel ratifitseerib lepingu Riigikogu.“⁶⁰ Mart Nutt märkis, et Isamaaliit leidis samuti, et väljapakutud PSi III akt on kõige otstarbekam ja rahvale arusaadavam. Ta lisas, et „[k]äesolev projekt aga vajab muutmist. Tingliku sätte sisseviimine ei ole konstitutsioonilises seaduses kõige korrektsem. Oleme valmis aktsepteerima ka muid ettepanekuid teksti sõnastuse osas.“⁶¹ Tiit Toomsalu võttis seisukoha, et EÜRP (Eestimaa Ühendatud Rahvapartei) ELiga liitumist võimaldavat, põhiseadust täiendavat III akti ei toeta. ELiga liitumiseks on vajalik PS § 1 muutmise rahvahääletusel. Indrek Meelak märkis, et „PS III akti suhtes on Kesksraktsioon seisukohal, et tuleb kaaluda ka teisi lahendusi (muuta PS § 1)“.⁶² Mõõdukate kohta märkis Liia Hänni, et PSi põhiteksti muuta ei tuleks ning et nemad toetavad III akti lahendust.⁶³ Toomsalu märkis veel koosoleku lõppedes, et PSi III akti tekst oli tema hinnangul puudulik. Ta ütles, et „[e]elnõu § 1 tuleks määratleda ELi mõiste, § 2 sätestatud ei ole korrektne, sest rakendusseadusega ei saa täiendada PSi, veel vähem saab rakendusseadust rakendada PSi asemel“.⁶⁴ Lisaks leidis Toomsalu, et eelnõusse tulnuks lisada veel täiendav paragrahv, milles sisalduks Eesti liidust väljaastumise võimalus. Selle peale täpsustas Ülle Madise, et PSi III akti ei tuleks käsitleda PSi rakendamise aktina.⁶⁵
- 17 **2002. aasta märtsis** alustas tööd ELi töögrupp, mille ülesandeks oli välja töötada ühinemisleping.⁶⁶ Lepingu koostamine kestis veidi üle aasta.

⁵⁶ Samas.

⁵⁷ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 27.02.2002 koosoleku protokoll nr 2. Koosolekul osalesid: juhataja L. Hänni, protokollija K. Hook, osavõtjad M. Nutt, T. Toomsalu, J. Reiljan, J. Pöör, T. Käbin, I. Meelak, E. Truu. Kohal viibis ka toonane justiitsministri nõunik Ü. Madise.

⁵⁸ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 27.02.2002 koosoleku protokoll nr 2, lk 1.

⁵⁹ Samas.

⁶⁰ Samas, lk 1 jj.

⁶¹ Samas, lk 2.

⁶² Samas.

⁶³ Samas.

⁶⁴ Samas, lk 3.

⁶⁵ Samas.

⁶⁶ M. Kaljurand. Euroopa Liiduga ühinemislepingu ettevalmistamine. – K. Rannu (koost.). Eesti reformikogemus teel Euroopa Liitu, lk 66.

- 18 **20. märtsil 2002** toimus Riigikogu eurointegratsiooni töörühma kolmas koosolek.⁶⁷ Selleks koosolekuks oli justiitsministeerium ette valmistanud III akti mitu sõnastus-alternatiivi (neid protokoll ei kajasta). Küll aga võib protokollist esile tõsta Tiit Toomsalu esitatud küsimuse, et kui PSi III akt täiendab PSi, siis millist osa see akt täiendab.⁶⁸ Sellele vastas justiitsminister Märt Rask, et kuna PS koosneb mitmest aktist, on III akt täienduseks kahele eelnevale, ning et kuna PSi tuleb mõista normide kogumina, ei saa III akti lugeda ühe PSi paragrahvi või osa täiendusena, vaid täiendusena kogu PSile. Seepeale vastati, et nii minnakse üle ameerikalikule süsteemile. Justiitsministeeriumi poolt märkis Ülle Madise, et mitmetes riikides (nt Prantsusmaa ja Rootsi) on kõrgeima õigusejõuga akte rohkem kui üks ning et „PS III aktiga muudetakse kõige eelneva tähendust“.⁶⁹
- 19 **3. aprillil 2002** toimus Riigikogu eurointegratsiooni töörühma neljas koosolek⁷⁰, millel osalesid ka riigi- ja haldusõiguse prof Kalle Merusk ning riigikohtunik Jüri Pöld. Kalle Meruski hinnangul oli III akti variant juriidiliselt korrektne. Merusk nägi probleemseta seda, et tulevikus võib lisanduda III aktile veel mitmeid täiendavaid põhiseaduslikke akte. Siiski leidis ta, et tegemist on poliitilise otsuse, mitte juriidilise probleemiga.⁷¹ Jüri Pöld märkis, et traditsiooniliselt on selline PSi teksti täiendamise võimalus kolmanda põhiseadusliku aktiga võõras, end samas võimalik. Ta lisas, et kuna eelnõu (toonases variandis) §-s 1 oli sätestatud konkreetselt liitumisleping, oleks juriidiliselt korrektne teha iga uue lepinguga ühinemisel uusi täiendusi PSi. „Seega võime ühel hetkel olla olukorras, kus meil on taolisi akte vaja vastu võtta rohkem kui 1.“⁷² Seejärel pakkus Jüri Pöld välja eelnõu § 1 sõnastuse: „Eesti astumisel...“ või „Eesti astumisel Euroopa Liitu rakendatakse Eesti Vabariigi põhiseadust arvestades liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega.“⁷³ Samal töörühma koosolekul osales ka Allar Jõks, kes tõi välja III akti plussid ja miinused. Kolmanda akti kohta märkis Riigikogu kantselei esindaja Marek Sepp, et nendes riikides, kus ei ole ühte PSi, on sisulised normid, mis Eestis on koondatud PSi, jagatud erinevate seaduste vahel laiali. Ta leidis, et III akti normid tuleks sätestada PSis eraldi peatükina või paragrahvina ega välistanud üksiksätete muutmise vajadust.⁷⁴
- 20 Avalik debatt PSi muutmise üle jätkus **16. aprillil 2002** õiguskantsler Allar Jõksi artikliga⁷⁵, milles ta tõi välja, et 1992. aastal vastu võetud PSi eeliseks on selle selgus ja otsekohaldatavus. Jõks märkis, et PSis konkreetsete muudatuste tegemise vältimine ja nn III akti vastuvõtmine hägustaks vabatahtlikult PSi sätteid ja mõtet. Tulemuseks oleks ettearvamatu rakenduspraktika ELi õiguse kohaldamisel. Veelgi enam, III akti n-õ sulgude ette toomine asetaks ELi õiguse PSist kõrgemale. „Nii julgelt kui kolmas akt ei ole oma riigi põhiseaduse kallale läinud ükski Euroopa Liidu liikmesriik.“⁷⁶ Edasi märkis Jõks, et III akti lihtsuse tõttu läheb PS teadlikult tegeliku eluga vastuollu. Tema sõnul argument, et PSi muutmiselega lipsavad sisse ka muud, soovimatud PSi muudatused, ei ole piisav. Samuti ei olnud Jõks nõus eelnõu autoritega, nagu oleks ELiga liitumine nii suur samm, et kõik PSi sätted saaksid teisenenud sisu, kuivõrd just siis peaks vältima PSi täiendamist üksnes mõnerealise tõlgendusaktiga. Vajalike muudatuste kohta tegi Jõks järgmised ettepanekud: esiteks reguleerida võimuvolituste delegeerimist, teiseks

⁶⁷ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 20.03.2002 koosoleku protokoll nr 3.

⁶⁸ Samas, lk 2.

⁶⁹ Samas, lk 2.

⁷⁰ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 03.04.2002 koosoleku protokoll nr 4.

⁷¹ Samas, lk 1.

⁷² Samas.

⁷³ Samas.

⁷⁴ Samas, lk 3.

⁷⁵ A. Jõks. Põhiseadus muutuste künnisel. – Postimees 16.04.2002.

⁷⁶ Samas.

- täpsustada Riigikogu ja valitsuse pädevusi, kolmandaks reguleerida ELi kodakondsusega seonduvat, neljandaks muuta Eesti Panka puudutavaid sätteid ning viimaseks, viiendaks täpsustada Riigikohtu pädevust tulevases ELi kontekstis.⁷⁷
- 21 Artikliga samal päeval, st **16. aprillil 2002** edastas õiguskantsler Allar Jõks oma seisukoha III akti kohta nii Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele Indrek Meelakule kui ka justiitsminister Märt Raskile. Arvamus koosnes kolmest osast. Esiteks käsitleti III akti eeliseid võrreldes teiste PSi muutmise võimalustega, teiseks III akti sisulisi ja juriidilisi vajakajäämisi. Kolmandaks pakuti III aktile alternatiive. Arvamuses nentis Jõks, et III akti menetlemine Riigikogus saab olema tõepoolest lihtne, mugav ja eeldatavasti kiire, kuid sellega antakse ELi õigusele riigisisese õiguse ja ka PSi suhtes kõrgemalseisva õiguse tähendus. Niisugune lähenemine devalveerib küll oluliselt senist PSi kohta Eesti õigusruumis, kuid on kooskõlas Euroopa Kohtu lahendite ja Euroopa õiguse põhimõtetega. Jõks viitas sellele, et PS, PSRS ja III akt ei ole võrdse õigusjõuga ning seletuskirja väide, et Eestis kehtib kaks kõrgeima õigusjõuga akti – PS ja PSRS –, on vaid formaalselt õige. PSRSi rakendatavatel õigusnormidel ei ole materiaalõiguslikku sisu, vaid need kirjutavad lahti PSi häälteenamuse mõisted.⁷⁸
- 22 Jõks märkis, et III akt muutub olemuslikult pigem PSi I aktiks. Järgmiseks märkis õiguskantsler, et III akt ei ole õiguslikult korrektne, kuna eelnõu ei ole kooskõlas PSi XV peatükiga, mille järgi saab PSi muuta vaid põhiseaduse muutmise seadusega. Samuti rõhutas Jõks mh, et III akt ei ole kooskõlas Eesti õigusloome põhimõtete ja traditsioonidega, mis näevad ette seaduse muutmise sinna muudatuste sisseviimise teel.
- 23 Jõks viitas oma arvamusel ka III akti rakendamist puudutavatele probleemidele. Ta märkis, et PSile uue rakendus- ja tõlgendamisaluse lisamisega hägustub hästikohalduva PSi säte ja mõte. Õiguskantsler rõhutas, et kui PSi iga paragrahvi tuleb lugeda, hoides samal ajal käes ka III akti, tekitab see piiramatud tõlgendamisvõimalused ning seega ka õiguskindlusetuse. Kolmanda akti lihtsus on näiline.⁷⁹ Ta ütles, et paigutades uue tõlgendusala PSi senisest süsteemist väljapoole ning järgides seesuguse eelnõu vastuvõtmisel PSi suveräänsust puudutavate sätete muutmise protseduuri, tekib olukord, kus riigis kehtivad kaks võrdse õigusjõuga dokumenti, millest üks asub väljaspool senise PSi süsteemi. Arvestades seda, et tegemist on võrdse õigusjõuga dokumentidega, jääb arusaamatuks, kuidas saab ühte tõlgendusprintsipi eelistada teistele ja rakendada seda kõikidel juhtudel absoluutsena. Eriti probleemseks nägi Jõks olukorda, kus nimetatud tõlgendusala abil püütakse ELi õigusega kooskõlas olevalt tõlgendada sellega selgelt vastuolus olevaid PSi sätteid, võttes arvesse tõlgendamise piire. Samuti kummutas õiguskantsler väite, et ilma nii radikaalse suunamuutusega Eestit ELi ei võetagi. Viidates Saksa praktikale, küsis Jõks, et kas ei oleks Eestil mõistlik seada oma PSis ELi liikmeks olemise eeltingimuseks PSi alusprintsipi täitmine. Jõks lisas veel, et III akt ei lahenda tulevikus esile kerkida võivaid vastuolusid PS § 123 ja ELi õiguse vahel. Ta ütleb, et „[t]õlgendades põhiseaduse sätteid nende koosmõjus, tuleb asuda seisukohale, et põhiseaduse säte ja mõtte kohaselt on põhiseadus ülimuslik mistahes välislepingu ees, isegi juhul kui see on Riigikogu poolt ratifitseeritud“.⁸⁰ Ta lisas, et pärast III akti esitatud kujul vastuvõtmist jäävad PSi sätted ELi õigusega vastuolus olevaks.
- 24 Negatiivsena nägi õiguskantsler veel sellise normi puudumist, mis võimaldaks seadusandliku võimu delegeerimist Riigikogult valitsusele. ELi õigusloomet kujundab ja otsustab

⁷⁷ Samas.

⁷⁸ Justiitsministrile ja Riigikogu põhiseaduskomisjonile edastatud õiguskantsleri arvamus „Justiitsministeeriumis välja töötatud eelnõu „Põhiseaduse rakendamine Euroopa Liidu liikmeks oleku tingimustes“ (edaspidi III akt) kohta“.

⁷⁹ Samas, lk 2.

⁸⁰ Samas, lk 4.

Eesti poolt valitsus, mitte Riigikogu. Samuti oli Jõksi sõnul lahtiseks jäetud küsimus, mis saab järgmistest Euroopa lepingutest, kas need tuleks kõik eraldi ratifitseerida. Kuna III aktis on viide vaid liitumislepingule, jääb selgusetuks, kuidas lahendada tulevaste lepingute vastuolu PS §-ga 123. Puudusena märkis Jõks veel ära, et III akti eelnõu ei anna otsest vastust sellele, kui palju oma suveräänsest riigivõimust on Eesti nõus tulevikus ELile andma. „Kui tõlgendada pädevuse delegeerimist liitumislepingust tuleneva kohustusena, mida vastav tõlgendusalus Eesti Vabariigil täita võimaldab, tuleb tõdeda, et erinevalt teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest ei sea selline formuleering pädevuse delegeerimisele ühtegi eeltingimust. Seega toimuks pädevuse delegeerimine tingimusteta ja tagasi-pööramatult.“⁸¹ Alternatiivse lahendusena pakkus Jõks välja konkreetsete PSi sätete muutmise:

„§ 123¹ või § 1 lõige 3. Eesti võib delegeerida julgeoleku ning majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamiseks Euroopa Liidu organitele põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik.

§ 123² või § 59 lõige 2. Euroopa Liidu õigusloomes juhindub Vabariigi Valitsus Riigikogu seisukohtadest ning võib neist kõrvale kalduda olulise integratsioonilase põhjuse korral, andes sellest aru Riigikogu istungil. Täpsem kord kehtestatakse seadusega.

§ 123³ või § 9 lõige 3. Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud omavad Euroopa Liidu õigusest tulenevas ulatuses samasuguseid õigusi kui Eesti kodanikud, sealhulgas õigust valida ja olla valitud kohalike omavalitsuste ja Europarlamendi valimistel.

§ 123⁴ või § 111 lõige 2. Euroopa Rahaliiduga ühinedes võib Eesti Panga pädevusi delegeerida Euroopa Keskpangale.

§ 123⁵ või § 123 lõige 3. Euroopa Ühenduse õigus on vahetult kohaldatav ning vastuolu korral Eesti seaduste või muude aktidega kohaldatakse Euroopa Ühenduse seadusandlust. (President esitab iga uue Euroopa Liidu lepingu enne ratifitseerimist Riigikohtule, kes teeb põhistatud otsuse selle põhiseadusele vastavuse kohta.)⁸²

Miinimummuudatusena pakkus Jõks välja järgmise variandi:

„§ 1 lõige 3 või 123¹. Eesti võib delegeerida Euroopa Liidu organitele põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt vastavalt Euroopa Liidu lepingutes ette nähtud tingimustele ning ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik.

Euroopa Liidu õigusloomes juhindub Vabariigi Valitsus Riigikogu seisukohtadest ning võib neist kõrvale kalduda olulise integratsioonilase põhjuse korral, andes sellest aru Riigikogu istungil. Täpsem kord kehtestatakse seadusega.“⁸³

- 25 **29. aprillil 2002** vastas justiitsminister Märt Rask muu hulgas III akti aadressil tehtud kriitikale, et pärast eri lahenduste kaalumist langes otsus siiski lühikese ja selge täienduse kasuks.⁸⁴ Rask lisas, et „poleks mõeldav, et näiteks ELi olemuse põhimõttelisel muutumisel otsustaks muudatustega kaasamineku Riigikogu. Ka muutuva Euroopaga kaasaminek eeldab rahva tahet, mistõttu peab rahvas otsustama ELiga liitumisel ka selle, kuidas tehakse tähtsaid otsuseid siis, kui oleme ELis“. Rask märkis, et mitu juristi soovivad muuta PSi üksikasjalikult, väites, et sellisel juhul on rahvale täpselt selge, mis ELi liikmeks

⁸¹ Samas.

⁸² Samas, lk 5 jj.

⁸³ Samas, lk 6.

⁸⁴ M. Rask. Ühinemise otsustab rahvas. – Postimees 29.04.2002.

olles muutub – seda saaks selgitada hoopis euroreferendumi selgituskirjas. Justiitsminister kirjutas: „Põhiseadusesse ei ole kõige parema tahtmise juures võimalik kõigile küsimustele vastuseid kirjutada. Inimest ei hakka puudutama niivõrd põhiseaduse muudatused, kuivõrd just kehtima hakkavad seadused ja muudatused tarbijakaitses, kaubanduses, kvootides jne. Euroreferendumit ette valmistades tuleb anda rahvale täpne ülevaade sellest, millised on Euroopa Liiduga seonduvad muudatused riigikorralduses, millised on inimestele lisanduvad õigused ja kohustused. Euroreferendumile pandav eelnõu ise peab olema lühike, lihtne ja selge. Sellega ei saa asendada täpset ülevaadet liitumislepingu sisust. [...] Vähem sõnu ja rohkem mõtteid.“⁸⁵

- 26 **6. mail 2002** toimus Riigikogu eurointegratsiooni töörühma viies nõupidamine, mille ametlikku protokollri arhiivis ei ole, kuid millest on säilinud mitteametlik õiguskantsleri kantselei memorandum.⁸⁶ Sellel nõupidamisel arutati justiitsministeeriumis ette valmistatud eelnõu „Põhiseaduse täiendamine Euroopa Liiduga ühinemiseks” ja selle seletuskirja. Õiguskantsleri esindaja pakkus nõupidamisel välja täiendada eelnõu § 2 klausliga „arvestades põhiseaduse alusprintsüpe“ või „arvestades Eesti riikluse üldpõhimõtteid“.⁸⁷ Memo kohaselt andnuks Kalle Meruski hinnangul § 2 selline täiendamine ühelt poolt rahvale kindlust, ent võinuks tekitada ka tõlgendamisprobleeme. Õiguslikku tähendust niisugusel aluspõhimõtete-klauslil Meruski arvates ei olnud, vaid see muutunuks deklaratiivseks.⁸⁸ Memo kohaselt lisas Jüri Põld, et kui § 2 täiendada, tekib küsimus, et millised on need printsüübid või aluspõhimõtted. Ta nentis, et selline täiendus ei anna midagi, sest juriidiliselt on ELi õigus PSi suhtes ülimuslik.⁸⁹ Sellega nõustus memo kohaselt ka justiitsministeeriumi poolt Ülle Madise, kes märkis, et eelnõu § 2 täiendamisel puudub igasugune juriidiline tähendus.⁹⁰ Sellele vastas memo kohaselt Liia Hänni, et seletuskiri tekitab sügavat protesti ning ta ei saa aru, miks on vaja pidevalt rõhutada ELi õiguse ülimuslikkust ning et nii mängime kätte suure trumbi euroskeptikutele. Memo kohaselt lisas Hänni, et ELi riigid teostavad õigust ühiselt ning et ELi õiguse ülimuslikkus PSi ees ei ole sugugi nii selge nagu justiitsministeeriumi ja TÜ esindajatele paistab.⁹¹ Memo kohaselt lisas ta, et on täiesti võimalik, et varsti luuakse institutsioon, mis ütleb ELi ja riigisisese õiguse vaidlustes ELile, et mingi küsimus ei ole üldse ELi õiguse reguleerimisvaldkond ja kohaldatav on riigisisene õigus. Hänni rõhutas, et on äärmiselt vale lähenemine sätestada, et ELi õigus on PSi ees igal juhul ülimuslik. Ta märkis ka, et ELi õigus on ülimuslik ELile antud delegatsiooni piires, mitte absoluutselt.⁹²
- 27 **13. mail 2002** sekkus III akti debatti teravalt Lauri Mälksoo.⁹³ Ta leidis arvamuskirjanduses, et konstitutsiooni killustamine mitmesse õigusakti kahjustab PSi arusaadavust ning et referendumile minevat eelnõu ei saa nimetada sirgjooneliseks.⁹⁴ Mälksoo kirjutas: „Üritab ta ju võimalikult „neutraalseid“ väljendeid kasutades isand Freudile huvi pakkuda võivalt alla suruda tegelikku põhiküsimust: mis ikkagi ELi astudes Eesti konstitutsioonilises korras täpselt muutub?” Autor nimetas sellist toimimisviisi juriidiliseks maskiballiks, mille ironia seisneb selles, et Eesti PS on olnud Euroopas üks suveränistlikemaid.⁹⁵ Mälksoo kritiseeris ka ideed selgitada olulisi detaile PSTSi seletuskirjas. Ta märkis, et „[a]lles

⁸⁵ Samas.

⁸⁶ Õiguskantsleri kantselei memorandum Riigikogu põhiseaduse muutmise töörühma 06.05.2002 nõupidamise kohta.

⁸⁷ Samas, lk 2.

⁸⁸ Samas.

⁸⁹ Samas.

⁹⁰ Samas.

⁹¹ Samas.

⁹² Samas, lk 2 jj.

⁹³ L. Mälksoo. Kuidas muuta põhiseadust? – Postimees 13.05.2002.

⁹⁴ Samas.

⁹⁵ Samas.

põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõuga kaasas olevast seletuskirja eelnõust ilmneb, et justiitsministeerium näebki „liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustuste“ all kesksena troonivat ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtet. Paradoksaalselt soovitakse jätta „puutumata“ põhiseaduse suveräänsust rõhutav tekst, ent tagaukse – põhiseaduse kolmanda akti seletuskirja – kaudu kiirustatakse tunnustama ELi õiguse ülimuslikkust kogu põhiseaduse üle!⁹⁶ Mälksoo lisas, et seletuskiri ei tundu olevat paslik koht, kus kuulutada välja reservatsioonideta ELi õiguse ülimuslikkuse printsiip.⁹⁷ Seejuures pakkus Mälksoo välja, et eelnõu või selle seletuskirja peaks täiendama nii, et ELi õiguse tõlgendamine ja rakendamine on seotud Eesti riikluse üldpõhimõtete ja konstitutsiooni alusprintsiipidega.⁹⁸

28 **13. mail 2002** toimus ühtlasi viimane, kuues Riigikogu eurointegratsiooni töörühma nõupidamine.⁹⁹ Selle nõupidamise juhataja oli Mart Nutt, kes avas koosoleku märkides: „Eelmisel korral leidsid kõik fraktsioonid ühiselt (v.a T. Toomsalu, keda EÜRП esindajana koosolekul ei viibinud), et:

- 1) PSi muudetakse PSi täiendamise kaudu ehk PS III aktiga,
- 2) teksti edasiseks menetlemiseks Riigikogus on töörühmale esitatud tekst piisav,
- 3) eelnõu seletuskiri Riigikogu jaoks oleks erinev võrreldes ekspertide poolt töörühmale esitatuga.“

Nõupidamisel osalenud Allar Jõks rõhutas uuesti, et „eelnõu teksti § 2 tuleks kindlasti täiendada sõnadega „... **arvestatakse PSi alusprintsiipidega või Eesti riikluse üldpõhimõtetega** ...“. See kaitseks meid selle eest, et Euroopa Liidu õigus ei muutuks ülimuslikuks meie õiguse suhtes.“¹⁰⁰ Justiitsministeeriumi poolt nõupidamisel osalenud Ülle Madise leidis protokollis kohaselt, et „muudatuste tegemine tuleks ühel hetkel lõpetada. Eelnõu puhul ei ole tegemist ainuüksi kehtiva PS § 3 muutmisega. Viide „PSi alusprintsiipidele“ pole kohane ning jääb ilma juriidilise sisuta ning eelmisel töörühma koosolekul otsustati seda mitte teha. Tulevikus, kui mõni ELi määrus on vastuolus kohaliku PSiga, siis kohaldatakse seda ikkagi. Eelnõu § 2 sõnastuse mõlemad alternatiivid on korrektsed“.¹⁰¹

29 **16. mail 2002** algatasid 74 Riigikogu liiget PSTSi eelnõu järgmises redaktsioonis:

„Eesti rahvas võttis ... rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

§ 1. Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga.

§ 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

§ 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

§ 4. Käesolev seadus jõustub ...“¹⁰²

⁹⁶ Samas.

⁹⁷ Samas.

⁹⁸ Samas.

⁹⁹ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 13.05.2002 koosoleku protokoll nr 6. Vt ka samal päeval ilmunud artiklit: M. Arop. Õigus-kantsler kritiseerib EL-iga liitumiseks vajalikku seaduseakti. – Eesti Päevaleht 13.05.2002. Sellele viitab kohtumisel ka A. Jõks, kuid märgib, et artiklis viidatakse PSTSi eelnõu eelmisele sõnastusele.

¹⁰⁰ Eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma 13.05.2002 koosoleku protokoll nr 6, lk 1 jj.

¹⁰¹ Samas, lk 2.

¹⁰² Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus 1067 SE.

- 30 **2002. aasta mais** tellis Riigikogu põhiseaduskomisjon¹⁰³ õigusliku ekspertiisi Tartu Ülikooli õigusteaduskonnast. Ekspertiisi tulemusel valmis õigusteaduskonna dekaani Kalle Meruski ja riigikohtunik Jüri Põllu arvamus PSi muutmise kohta ELiga ühinemiseks.¹⁰⁴ Võib eeldada, et arvamus esitati ekspertarvamusena eurointegratsiooniga seonduva PSi täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühmale või põhiseaduskomisjonile. Arvamuses nenditakse sissejuhatuses, et „Euroopa Liiduga ühinemiseks on vaja muuta Eesti põhiseadust. Põhiseaduse muutmise vajadus tuleneb juba Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse järgi on ühenduse õigusel prioriteet liikmesriikide õiguse, sealhulgas põhiseaduse ees. See on Euroopa Kohtu seisukoht. [...] Kui vastuollu satuvad ühenduse õigus ja Eesti põhiseadus, siis ei luba ühenduse õigus rakendada põhiseaduse §-st 123 lg 1 tuletavat põhimõtet, et põhiseaduse ja välislepingu vastuolu korral kohaldatakse põhiseadust“.¹⁰⁵ Põhiseaduse muutmiseviisi kohta märkisid Merusk ja Põld, et „normitehniliselt on põhiseaduse muutmiseks kaks võimalust. Üheks on muuta põhiseaduse üksikuid sätteid. Teiseks on täiendada põhiseaduse teksti eraldiseisva seadusega, muutmata põhiseaduse üksikuid sätteid. Esimese võimaluse kasutamisel kehtiks pärast muudatuste tegemist muudetud põhiseadus ühe seadusena. Teise kasutamisel kehtiks rohkem kui üks põhiseaduslik akt – põhiseadus ja selle täiendamise seadus“.¹⁰⁶ Arvamuse autorid nentisid, et õiguslikult on võimalikud mõlemad variandid. Nende hinnangul oli tegemist poliitilise otsustuse küsimusega. Nad märkisid aga, et õigusteoreetiliselt kujutab PSi täiendamine eraldiseisva seadusega, tegemata PSi tekstis muudatusi, ikkagi PSi muutmist. Nad märkisid, et PSi eraldiseisva seadusega täiendamise vooruseks on läbimõeldud täienduse korral see, et täiendus hõlmab kõiki ELiga ühinemisel tekkivaid konstitutsioonilisi küsimusi ja hilisem võimalike vigade parandamise vajadus jääb ära. „Eraldiseisva seadusega põhiseaduse täiendamise puuduseks on, et õiguse subjektidele ei pruugi alati olla selge, mis Eesti põhikorras tegelikult muutub – millised õigused ja kohustused tekivad Eesti riigil ja millised inimesel. See puudus on aga kõrvaldatav eelnõule lisatava seletuskirjaga, milles tuleks selgitada, milliseid õigusi ja kohustusi toob ühinemine kaasa Eesti riigile suhetes Euroopa Liidu institutsioonidega ning milliseid õigusi ja kohustusi toob ühinemine kaasa isikutele.“¹⁰⁷ Arvamuse autorid pakkusid välja oma sõnastusvariandi:

„- (a) Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi Põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi *või*

- (b) Euroopa Liitu kuulumisel kasutab Eesti liitumislepingust tulenevaid õigusi ja täidab liitumislepingust tulenevaid kohustusi“.¹⁰⁸

Huvipakkuv on veel Kalle Meruski ja Jüri Põllu seisukoht, et PSTSiga kavandatav PSi täiendamine hõlmab ELi astumisel sõlmitavat liitumislepingut.¹⁰⁹

- 31 Põhiseaduskomisjoni **10. juuni 2002** istungil toimus PSTSi eelnõu esimese lugemise eelne arutelu.¹¹⁰ Istungil osales ka justiitsminister Märt Rask, kelle seisukohad on istungi protokollis kokku võetud järgmiselt: „[Põhiseaduses] tuleb teha tulevikus korrekture, kuna ka peale Euroopa Liiduga [...] liitumist peab [põhiseadus] olema korrektne. Seda ka teksti suhtes, mis puudutab EURO kasutusele võtmist. [...] korrektuuride tegemise

¹⁰³ Riigikogu põhiseaduskomisjoni taotlus Riigikogu juhatusel ekspertiisi tellimiseks, 07.05.2002.

¹⁰⁴ K. Merusk, J. Põld. Arvamus. Põhiseaduse muutmise Euroopa Liiduga ühinemiseks (avaldamata, 1067 SE materjalide hulgast)

¹⁰⁵ Samas, p 1.

¹⁰⁶ Samas, p 3.

¹⁰⁷ Samas, p 4.

¹⁰⁸ Samas, p 7.

¹⁰⁹ Samas, p 8.

¹¹⁰ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 10.06.2002 istungi protokoll nr 199/271.

vajadus tuleneb konkreetsetest lepingutest, millega Eesti tulevikus ühineb olles liikmesriik. [...] [Põhiseaduse] VIII peatükki [„Rahandus ja riigieelarve“] saab muuta ka [Riigikogu]. Kuid alati on mõistlik otsustuse rahvahääletusele panemine. [...] eelnõu § 3 tulenevalt saab käesolevat seadust muuta ainult rahvahääletusel. Eelnõu §-s 2 on reguleeritud volituste maht. Kui me volituste mahtu suurendame (või muudame), siis tuleb seda teha rahvahääletusel.¹¹¹ Mart Nutt märkis, et igasugune PSi muutmine ei too automaatselt kaasa rahvahääletuse korraldamist. Nutt ütles, et „[k]ui me oleme Euroopa Liiduga liitunud ja kui seal muutub teatud regulatsioon, mis toob kaasa vajaduse PSi muutmiseks, ei ole tingimata vajadust referendumiga korraldamiseks. Näiteks Nizza lepingust tulenevate tingimuste muutmine toob kaasa kindlasti küsimuse rahvahääletusele panemist.“¹¹² Samal kohtumisel küsis Liia Hänni, et „kui ELis toimuvad põhimõttelised muudatused, siis kas need tuleb alati heaks kiita uuel rahvahääletusel“.¹¹³ Samuti leidis Liia Hänni, et „ülemäära ei peaks ELi suhtes laskuma ebamäärasusele tuleviku suhtes. EL on siiski pika mineviku ja praktikaga. Liitumislepingu tingimuste põhimõttelised muudatused siiski eeldavad rahvahääletuse läbiviimist. Ühinedes ELiga, ühineme kõikide ELi kehtivate lepingutega. ELi õiguse ülimuslikkus ei tähenda, et me peaksime ELis tingimusteta kõigele alluma ja et meil puudub vaidlusõigus“.¹¹⁴

- 32 Eelnõu esimesel lugemisel, **11. juunil 2002** märkis Nutt, et „[p]õhiseaduse täiendamisel kolmanda aktiga laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mitte aga hilisemad Euroopa Liitu ümber korraldavad lepingud. [...] Mida see praktikas tähendab? Praktikas tähendab see seda, et kõik järgnevad lepingud, kõik järgnevad Euroopa Liidu vastu võetavad aktid vajavad Eestis täiendavat arutamist ja uute õiguslike normide vastu võtmist, et need omandaksid Eestis õigusjõu. Põhimõtteliselt tähendab see seda, et kui Euroopa Liit kehtestab või Euroopa Liidus kehtestatakse mingi täiendav leping või täiendav korraldus – toome siin paralleelina Nizza lepingu –, siis ei hakka see põhiseaduse muudatustest tulenevalt Eestis automaatselt kehtima. Selleks, et täiendav leping kehtima saaks hakata, peab Eesti muutma põhiseadust ja seda saab teha üksnes rahvahääletusel. Seega oht, et põhiseaduse täiendamine tooks kaasa olukorra, kus Riigikogu või valitsus saaksid blanko volituse nõustuda Euroopa Liidu järgnevate lepingutega ilma rahva osaluseta, on põhjendamatu ja selline väide ei vasta tegelikkusele“.¹¹⁵
- 33 **2002. aasta keskpaigas** avaldasid Anneli Albi, Michael Gallagher, Indrek Koolmeister, Rait Maruste, Lauri Mälksoo ja Peeter Roosma ühispeetõrjumise.¹¹⁶ Lisaks juba osa autorite mainitud probleemidele rõhutati ühisavalduses taas kord, et III akt ei peegelda võimu teostamise tegelikke mehhanisme.¹¹⁷ Lisati, et „[d]emokraatlikule õigusriigile ei ole kohane varjata rahva eest meid ees ootavaid muudatusi“.¹¹⁸ Lisati, et PS ise ei näe ette selle täiendamist välise õigusaktiga: PS XV peatükk lubab muuta PSi ainult PSi enda teksti muutmise kaudu.¹¹⁹ Ühispeetõrjumises pakuti välja järgmine normistik:

„Peatükk IX¹: Euroopa Liit

§ 123¹. Eesti võib delegeerida Euroopa Liidule Põhiseadusest tulenevaid riigi võimu volitusi vastavalt Euroopa Liidu lepingutes ette nähtud tingimustele ning ulatuses, mis ei kahjusta Eesti riikluse üldpõhimõtteid.

¹¹¹ Samas, lk 1–3.

¹¹² Samas, lk 3.

¹¹³ Samas, lk 2.

¹¹⁴ Samas, lk 3.

¹¹⁵ IX riigikogu stenogramm, VII istungjärk, 11.06.2002.

¹¹⁶ A. Albi, M. Gallagher, I. Koolmeister, R. Maruste, L. Mälksoo, P. Roosma. Ühispeetõrjumine seoses nn Põhiseaduse Kolmanda akti riigioiguslike probleemidega. – *Juridica* 2002/5, lk 352 jj.

¹¹⁷ Samas.

¹¹⁸ Samas, lk 353.

¹¹⁹ Samas, lk 352.

§ 123². Euroopa Liidu õigusloomes juhindub Vabariigi Valitsus Riigikogu seisukohtadest. Täpsem kord sätestatakse seadusega.

§ 123³. Vastuolu korral Eesti õigusaktidega kuulub ettenähtud ulatuses kohaldamisele Euroopa Liidu õigus.

§ 123⁴. Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud omavad Euroopa Liidu õigusest tulenevas ulatuses samasuguseid õigusi kui Eesti kodanikud.

§ 123⁵. Eesti liitumisel Euroopa Rahaliiduga võib Eesti Panga pädevusi delegeerida Euroopa Keskpangale.¹²⁰

- 34 PSTSi eelnõu tutvustamiseks avaldas eelnõu ekspertide kollektiiv – Julia Laffranque, Ülle Madise, Jüri Pöld, Kalle Merusk ja Märt Rask – **2002. aasta** teises pooles artikli, milles toodi ära põhjendused, miks otsustati III akti lahenduse kasuks.¹²¹ Esiteks, PSi täiendamise III akti vormis tingis asjaolu, et ELiga ühinemine kujutab endast põhiseadusliku taustsüsteemi muutumist. Muud variandid oleksid konkreetses olukorras olnud keerukad ja seotud ajakuluga. PSi üksikasjaliku muutmise vastu rääkis artikli autorite sõnul asjaolu, et tegemist on objektiivselt aeganõudva viisiga, mille puhul on raskem leida konsensust ja vältida teiste teemade lisamist eelnõusse. Veelgi enam, mõni oluline muudatus võib välja ununeda ning see tekitaks hiljem vaidlusi. PSi täiendamisel eraldiseisva seadusega oli aga autorite sõnul eelis, et regulatsioon saab olema abstraktne ning seega langeb ära hilisem vajadus PSi parandada. Kolmanda akti variant oli tingitud ka napist ajaraamist.¹²² Nad märkisid: „Üldteada on, et Eesti ühinemine Euroopa Liiduga on planeeritud aastasse 2004, järgmised korralised Riigikogu valimised toimuvad 2. märtsil 2003 ja vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 56² langevad Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Erandiks pole ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu.“¹²³ Artikli autorid vastasid ka õiguseksperptide ühispöörumises esitatud kriitikale. Nad selgitasid, et PSi muutmise PSTSi abil on demokraatliku õigusriigi põhimõttega kooskõlas, kuivõrd muudatus viiakse ellu ettenähtud normide kohaselt, muudatuse tekst on piisavalt arusaadav, et tegemist on PSi täiendamisega. Lisaks aitab sellest põhimõttest kinni pidada kogu liitumislepingu avaldamine piisava ajavaruga ning vaba kampaania enne referendumit.¹²⁴ Autorid lisasid: „Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus hakkaks Euroopa Liidu liikmelisuse korral erinormi sisaldades täiendama ja asendama põhiseaduse üksikuid sätteid.“¹²⁵ Artiklis rõhutati ka, et „[k]avandatav põhiseaduse täiendamine hõlmab üksnes Euroopa Liitu astumisel sõlmitavat liitumislepingut. Järelikult tuleb juhul, kui Eesti soovib ühineda järgmiste Euroopa Liidu olemust muutvate lepingutega, korraldada põhiseaduse täiendamiseks uus rahvahääletus“.¹²⁶
- 35 **8. oktoobril 2002** leidis aset Riigikogu põhiseaduskomisjoni PSTSi eelnõu teise lugemise eelne arutelu.¹²⁷ Arutelu fookuses oli õiguskantsleri tehtud ettepanek lisada eelnõusse aluspõhimõtted.

¹²⁰ Samas, lk 353.

¹²¹ J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – *Juridica* 2002/8, lk 563.

¹²² Samas, lk 565 jj.

¹²³ Samas, lk 565.

¹²⁴ Samas, lk 566.

¹²⁵ Samas, lk 566.

¹²⁶ Samas, lk 567.

¹²⁷ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 08.10.2002 istungi protokoll nr 212/290.

- 36 PSTSi eelnõu muutmiseks laekus **12. novembril 2002** toimunud teiseks lugemiseks 13 ettepanekut.¹²⁸ Ainsa täielikult arvestatud muudatusettepaneku tegi õiguskantsler Allar Jõksi ettepanekul Riigikogu põhiseaduskomisjon.¹²⁹ Muudatusettepaneku kohaselt tuli PSTSi § 1 muuta järgmiselt: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“¹³⁰ Tänahest vaatepunktist pakub huvi ka Eestimaa Rahvaliidu arvestamata jäänud muudatusettepanek täiendada PSTSi § 2 järgmise lausega: „Liitumislepingust täiendavaid kohustusi võtvate lepingutega ühinemise otsustamiseks korraldatakse rahvahääletus.“¹³¹
- 37 PSTSi eelnõu teisel lugemisel täiendas Mart Nutt esimesel lugemisel öeldut: „[PSTS] [p]aragrahv 2 ei anna blankovolitust automaatselt jõustada Eesti suhtes hilisemaid õigusakte, mis muudaksid Euroopa Liidu põhimõttelist ülesehitust ja mis võiksid sellest tulenevalt sattuda vastuollu Eesti põhiseadusega. Kui Eesti soovib heaks kiita täiendavaid lepinguid, mis Euroopa Liitu ümber korraldavad, siis Eesti peab täiendavalt muutma oma põhiseadust ja eeldatavalt rahvahääletusel.“¹³²
- 38 **18. detsembril 2002** võttis Riigikogu vastu otsuse rahvahääletuse korraldamise kohta ELiga ühinemise ja PSi täiendamise küsimuses.¹³³ Otsuse punkt 2 nägi ette, et hääletamisedelil esitatakse eelnõu tekst, küsimus „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?“ ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“.
- 39 **2003. aasta** alguses, veel enne planeeritud referendumit, võtsid Rait Maruste ja Anneli Albi III akti veel kord luubi alla ning panid ette alternatiivse viisi, kuidas PSi muuta.¹³⁴ Kõigepealt tõid autorid välja PSTSi kolm puudujääki. Esiteks muudaks PSi kõrvale toodud tõlgendamisreegel PSi enda teksti segaseks.¹³⁵ Teisisõnu, PSi hakatakse tõlgendada välise allika abil, sellisel juhul ELi õiguse võtmes. Maruste ja Albi rõhutasid, et mitte ükski teine ELi liikmesriik ei ole endale lubanud nii ulatuslikku tõlgendamisklauslit. See tõttu ei taga PSTS õiguskindlust ega -selgust. Teiseks kritiseerisid autorid muudatuste tegemise viisi. Eelistatum oleks olnud muuta PSi teksti ennast. Kolmandaks leidsid Maruste ja Albi, et III akti lahendus võib kunagi pöörata vastuollu algse eesmärgiga. Nad märkisid: „Kokkuvõttes ei ole kolmas akt kui selline kooskõlas õigusriigi, konstitutsioonilisuse ning Eesti riigiõiguse praktikaga ja põhimõtetega ning võib luua tulevikus halva pretsedendi.“¹³⁶ Ettepanekuks oli PSile ELi kohta käiva lisapeatüki (IX¹) lisamine, mille sõnastus oli sarnane sellega, mis sisaldus kuue juristi ühisavalduses:

„Peatükk IX¹: Euroopa Liit

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

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

¹²⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus 1067 SE.

¹²⁹ Muudatusettepanekute loetelu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõule (1067 SE II), 12.11.2002.

¹³⁰ Samas.

¹³¹ Samas.

¹³² IX Riigikogu stenogramm, VIII istungjärk, 12.11.2002.

¹³³ Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“. – RT I 2003, 60.

¹³⁴ R. Maruste, A. Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – Juridica 2003/1, lk 3, 5 jj.

¹³⁵ Samas, lk 5.

¹³⁶ Samas.

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

§ 123⁴. Eesti liitumisel Euroopa Rahaliiduga võib Eesti Panga pädevusi delegeerida Euroopa Keskpangale¹³⁷.

Muu hulgas soovitasid autorid sätestada PSis ka Euroopa Parlamendi valimised.¹³⁸ Ent see seisukoht ei saanud enam mõjutada Riigikogus juba käimas olevat protsessi.

- 40 Valitsus kiitis ühinemislepingu heaks 15. aprillil 2003. Leping allkirjastati 16. aprillil 2003 Ateenas.
- 41 PSTSi võttis Eesti rahvas vastu **14. septembril 2003** toimunud rahvahääletusel. Sellega anti ühtlasi volitus ELiga liitumiseks. Rahvahääletusest võttis osa 64,06% hääleõiguslikest kodanikest, kellest 66,83% oli PSTSi vastuvõtmise ja ELiga ühinemise poolt.¹³⁹
- 42 PSTS jõustus **6. jaanuaril 2004**. Riigikogu andis oma heakskiidu ühinemislepingule¹⁴⁰ 21. jaanuaril 2004. President kuulutas selle välja 9. veebruaril 2004. Ühinemisleping jõustus **1. mail 2004**.¹⁴¹ Sellega sai Eestist ELi liikmesriik.

III. Euroopa Liiduga ühinemise järellugu

A. Euroopa põhiseaduse leping

- 43 Kolmanda akti vastuvõtmise järel jätkus debatt – ehkki pisut jahedamas toonis – Euroopa põhiseaduse lepinguga¹⁴² (EPSL) seoses. PSTSi eelnõu arutelude käigus viidati korduvalt sellele, et ELi edasi arenedes ning uute aluslepingute sõlmimisel ei ole need PSTSi volitusega („liitumisleping“) kaetud.
- 44 PSTSi eelnõu tutvustavas artiklis leiduvad read: „Kavandatav põhiseaduse täiendamine hõlmab üksnes Euroopa Liitu astumisel sõlmitavat liitumislepingut. Järelikult tuleb juhul, kui Eesti soovib ühineda järgmiste Euroopa Liidu olemust muutvate lepingutega, korraldada põhiseaduse täiendamiseks uus rahvahääletus.“¹⁴³ Seda seisukohta kinnitasid ka Riigikogu liikme Mart Nuti sõnavõtted Riigikogus PSTSi eelnõu aruteludel. PSTSi tekkeloost võib leida üsna ühemõttelisi pidepunkte, mis kinnitavad, et termin „liitumisleping“ PSTSi §-s 2 ei ole juhuslikult valitud.
- 45 Edasine areng Riigikogus võttis aga hoopis vastupidise pöörde. **2004. aasta detsembris** moodustati EPSLi riigiõigusliku analüüsi töörühm, millele tehti muu hulgas ülesandeks analüüsida, kas põhiseadus ja PSTS võimaldavad ratifitseerida Riigikogus EPSLi PSi muutmata.
- 46 **7. märtsil 2005** märkis õiguskantsler Allar Jõks, et EPSLiga kaasnevate muudatuste tõttu peaks muutma vähemalt PSTSi § 2 ning asendada selles liitumislepingu viitega EPSLile. See nõuaks aga referendumit (PSTS § 3).¹⁴⁴ Jõks kirjutas: „Täna otsime vastust küsimustele, kas kolmas akt võimaldab Riigikogul ratifitseerida Euroopa põhiseaduse leping ilma põhiseadust muutmata ning milliseks peaks kujunema lepingu, põhiseaduse ja kolmanda

¹³⁷ Samas, lk 6.

¹³⁸ Samas.

¹³⁹ Vabariigi Valimiskomisjon. 14.09.2003 rahvahääletuse tulemused.

¹⁴⁰ RT II 2004, 3, 8.

¹⁴¹ Vt ka Euroopa Liidu materjale ühinemislepingu kohta.

¹⁴² Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise seadus. – RT II 2006, 13, 35.

¹⁴³ J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust, lk 567.

¹⁴⁴ A. Jõks. Põhiseaduse leping ja põhiseadusõiguslikke küsimusi. – Postimees 07.03.2005.

akti edasine õiguslik vahekord. [...] Täna diskussioonis väärib uurimist küsimus, milline peaks olema nende kahe klausli sisu uues õiguslikus olustikus, kus Euroopa Liit ja Eesti kuulumine Euroopa Liitu ei hakka põhinema enam senistel aluslepingutel (eeskätt Rooma lepingud ja Maastrichti leping) ning liitumislepingul, vaid uuel Euroopa põhiseaduse lepingul. [...] Samas tasub tähele panna, et Eesti Vabariik ei ole ei kolmanda akti ega ka liitumislepinguga võtnud seisukohta võimalike uute aluslepingute (ka Euroopa põhiseaduse lepingu) ja põhiseaduse õigusliku vahekorra osas. Olukorra muudab veelgi keerukamaks asjaolu, et Euroopa põhiseaduse lepinguga tunnistatakse senised liidu aluslepingud ning ka riikide liitumislepingud kehtetuks. Kuna nende lepingute sisu integreeritakse uude ühtsesse aluslepingusse, siis on see ka igati loogiline ning õigusselguse huvides isegi ainuvõimalik lähenemisviis. Kuid Eestile tuleneb siit uus põhiseadusõiguslik probleem, sest kolmanda akti tõlgendamisklauslis tehakse viide just nimelt (kehtivuse kaotavale) liitumislepingule.¹⁴⁵ Jõks jõudis järeldusele, et vähemalt formaalse põhiseaduspärasuse ning õigusselguse huvides olnuks vajalik III akti muutmine, asendades seal tehtava viite liitumislepingule viitega EPSLile. Niisuguse muudatuse oleks saanud vastu võtta aga ainult rahvahääletusel. Artikli lõpus märkis Jõks, et Riigikogul peab enne ratifitseerimisprotseduuri juurde asumist olema kujunenud eeltoodud küsimuste pinnalt selge nägemus, kuidas EPSL meie PSi ja PSTSi süsteemi sobib.¹⁴⁶

- 47 **2005. aasta** alguses küsis Uno Lõhmus oma artiklis: „Kas 2003. aasta põhiseaduse täienduse seadus hõlmas üksnes liitumislepingut või ka võimalikke muudatusi Euroopa Liidus, eelkõige neid, milles lepiti kokku Euroopa põhiseaduse lepingu koostamise käigus.“¹⁴⁷ Ta vastas sellele kokkuvõtvalt: „Seadus fikseeris Eesti ja Euroopa Liidu õiguskorra vahelised suhted liitumislepingust tulenevatel tingimustel ja kuni muudatuste tegemiseni Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu lepingutes. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 sõnastuse tõttu on vastupidist ka võrdlemisi keeruline argumenteerida, liiati kui põhiseaduse lepingu artikli IV-437 lõike 2 järgi tunnistatakse formaalselt kehtetuks suur osa ühinemislepingu sätteid.“¹⁴⁸
- 48 **12. aprillil 2005** avaldati ajaleheveergudel artikkel tööühma tegevusest.¹⁴⁹ Selles on mh märgitud, et „[e]ksitav võib tunduda ka põhiseaduse täiendamise seaduses sisalduv viide liitumislepingule. Õiguslikult ei ole kummaski probleemi, kuid asjad on ebaselged. [...] Tööühm peab otsustama, millises menetluskorras lepingut menetleda. Kõik riigid menetlevad PSLi välislepingute menetlemise sätete järgi, sellise menetluskorra näeb PSL ka ise ette. Eestis saab PSLi samuti menetleda ainult vastavalt välislepingu sätetele, seega tuleb analüüsida, kas leping on põhiseadusega kooskõlas või mitte; kui ei ole kooskõlas, on selle Eesti suhtes jõustamine põhiseaduse järgi keelatud. Ka ELiga ühinemise leping ei olnud kooskõlas, mistõttu enne ratifitseerimist tuli põhiseadust muuta. Pärast põhiseaduse täiendamise seaduse rahvahääletusel vastuvõtmist oli võimalik ühinemisleping ratifitseerida.“¹⁵⁰
- 49 Tööühma lõpparuandes¹⁵¹ sedastati: „EPSLi kohaselt kaotavad liikmesriikidega sõlmitud liitumislepingud kehtivuse, PSTS aga sisaldab viidet liitumislepingule. Nimetatud viite osas asus komisjon seisukohale, et kuigi formaalselt tunnistatakse liitumisleping kehtetuks, ei kaota EPSLi jõustumine liitumislepingu põhimõtteid, sisu ega õiguslikke tagajärgi.

¹⁴⁵ Samas.

¹⁴⁶ Samas.

¹⁴⁷ U. Lõhmus. Mida teha põhiseadusega? – Juridica 2005/2, lk 78.

¹⁴⁸ Samas.

¹⁴⁹ Tööühm analüüsib Euroopa põhiseaduse lepingu säte-sätelt. – Postimees 12.04.2005.

¹⁵⁰ Samas.

¹⁵¹ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku tööühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses.

Sisulist vastuolu PSTS §-s 2 tehtava viite ja EPSLi artikli IV-437 vahel ei teki, kuna EPSLiga liitumislepingusse tehtav muudatus on vaid vormiline ning ühegi liitumislepingust tuleneva õiguse või kohustuse olemus ei muutu.¹⁵² Riigikogus nentis toonane põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu, et „[p]robleemina kerkis esile ka see, et põhiseaduse täiendamise seadus räägib Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga lähtuvalt liitumislepingust. Küsimuses, milline on mõju liitumislepingule juhul, kui põhiseaduse leping jõustuks meie õiguskorras, leidis töörühm, et ka see ei oleks probleem. Liitumisleping kaotaks põhiseaduse lepingu jõustumisega automaatselt kehtivuse. Nõnda on selle ka fikseerinud põhiseaduse leping“.¹⁵³ Lõppastmes ei muudetud EPSLi ratifitseerimise kontekstis PSi ega täiendatud ka PSTSi.

- 50 Oma 2005. aasta ülevaates märkis tollane õiguskantsler Allar Jõks, et peab kahetsusväärseks olukorda, kus PSi grammatiline säte ja tegelik sisu on kasvanud lahku. Ta nentis, et Euroopa õiguse ja PSi koostoimes tõlgendamine ei paku kõigile üheselt mõistetavaid ja õigusselgeid lahendusi ja lisas, et „[p]õhiseaduse rakendatavuse seisukohast ning õigusselguse printsiibist lähtudes on parimaks lahenduseks põhiseadus, kuhu on sisse viidud liitumislepingust tulenevad ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega kaasnenud muudatused. Need muudatused tuleb sõeluda välja Euroopa õiguse kohaldamisel juba ilmnunud probleemide ning Euroopa põhiseaduse lepinguga kaasnevate uuenduste analüüsi tulemusel“.¹⁵⁴

B. Lissaboni leping

- 51 PSTSi teine väljakutse oli Lissaboni leping. Võrreldes EPSLiga järgis hilisem Lissaboni lepingu ratifitseerimine sama mustrit, mis nähti ette EPSLi analüüsinud töörühma soovitusel: PSi ega III akti ei muudetud.
- 52 Riigikogus oli kõhkleva seisukohal Rahvaliidu fraktsiooni nimel sõna võtnud Ester Tuiksoo.¹⁵⁵ Ta küsis: „Seoses sellega on Lissaboni lepingu puhul tegemist kahe tasandiga, mis vajavad põhjalikku ja igakülget juriidilist analüüsi ning ekspertiisi, mida seni kahjuks tehtud ei ole. Esiteks, Lissaboni lepingu enda kooskõla või mittekooskõla meie põhiseadusega, ja teiseks, kas Lissaboni lepingu alusel tulevikus vastu võetavad Euroopa Liidu õigusaktid võivad osutada meie põhiseadusega vastuolus olevaks. Esimesel juhul on põhiküsimus selles, kas Lissaboni leping muudab Euroopa Liidu liitriigiks või mitte, kas Lissaboni lepinguga kaasnevad muudatused võivad minna vastuollu meie põhiseadusega, mis välistab Euroopa Liidu Lissaboni lepingu ratifitseerimise Riigikogu poolt ja nõuab uut rahvahääletust. [...] Pärast Lissaboni lepingu ratifitseerimist tuleb Eestil Euroopa Liidu liikmena põhiseaduse kohaldamisel arvestada mitte ainult 2003. aasta liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, vaid ka Lissaboni lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“¹⁵⁶ Sarnaste põhjendustega nagu EPSLi puhul jäid ka Lissaboni lepingu raames PS ja PSTS puutumata.

¹⁵² Samas, lk 54.

¹⁵³ X Riigikogu stenogramm, VII Istungjärk, 08.02.2006.

¹⁵⁴ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 333.

¹⁵⁵ XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk 11.06.2008.

¹⁵⁶ Samas.

C. Väljakäidud reformikavad

- 53 PSTSi vastuvõtmisest alates on Eesti juristkonnas mitmel korral tulnud välja mõttega reformida PSTSi ja isegi PSi ennast.
- 54 Üks esimesi reformiettepanekuid tuli Rait Marustelt. **26. märtsil 2004** kirjutas Maruste Eesti Päevalehe veergudel: „Nüüd on välja pakutud idee põhiseaduse muutmise ja täiendamise asemel töötada välja uus põhiseadus ning kutsuda selleks kokku põhiseaduse loomekoda. See on mõistlik arusaam, mida toetan, kuigi olen ka ise kuulunud seni nende leeri, kes on leidnud, et põhiseadust tuleks hoida puutumatusena.“¹⁵⁷
- 55 Sellele sekundeeris **21. septembril 2004** Märt Rask, kellest oli 2004. aasta sügiseks saanud Riigikohtu esimees. Ta märkis: „Põhiseadusliku leppe jõustamine võib kindlasti tuua uue arusaamise meie põhiseaduse tõlgendamisse, et mitte öelda põhiseaduse revideerimisse. See on niivõrd mahukas teema, et sellest tuleks kirjutada täis kolm Päevalehte. Aga ma ütlen lihtsalt, et väga raskeks muutub põhiseaduse tõlgendamine riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumis üheaegselt Euroopas kehtiva põhiseadusliku lepingu ja meie kehtiva põhiseadusega. Meil seisab ees Eesti põhiseaduse põhjalik revisjon. Aga see initsiatiiv ei saa tulla kohtutest või teadusringkondadest, otsuse saab teha riigikogu rõhuv enamus. Ainuüksi valitsuskoalitsioonist on vähe. Vastasel juhul ei tule midagi välja. Seni pole tohutut valmisolekut põhiseaduse muutmiseks olnud.“¹⁵⁸
- 56 Toetust ideele töötada välja uus PS avaldas **2005. aasta** Juridica veergudel ka Anneli Albi.¹⁵⁹ Ta märkis, et see oleks hea võimalus lahendada PSis vastuolud ELi õigusega, mille lahendamist on pidanud vajalikuks nii põhiseaduse ekspertiisikomisjon, väliseksperdid kui ka Eesti õigusteadlased.¹⁶⁰
- 57 Ka **2005. aastal** moodustatud EPSLi riigiõigusliku analüüsi töörühm jõudis oma lõpparuandes järeldusele, et peaks välja selgitama, kas PSTS võimaldab probleemivabalt kohaldada PSi koostoimes ELi õigusega ja kas PSTSi loodud mudeliga jätkamine on kõige mõistlikum või on vaja PSi sisse viia tekstilised muudatused või peetakse kõige sobivamaks teeks sootuks uue PSi koostamist.¹⁶¹
- 58 Uue hooga kerkis PSi ja PSTSi revisjoni küsimus üles 2010. aasta sügisel, täpsemalt **17. septembril 2010**, mil Rait Maruste tõstas uuesti vajaduse PSi korrastada.¹⁶² Meedias avaldatud artiklis märkis ta mh: „Kõige vahetuma toime meie õiguskorrale on andnud Euroopa Liidu liikmesus, eriti Lissaboni leppe jõustumine. Eesti on ELi astudes loovutanud suure tüki oma suveräänsusest. ELi õigus on Eesti õiguse, ka põhiseaduse suhtes ülimuslik, Euroopa Liidu põhiõiguste harta on siduv. Sellest tulenevalt on riigivõimud kohustatud ELi ja riigisisese õiguse konflikti korral rakendama ELi õigust. Kui palju peegeldab meie põhiseaduse tekst seda olukorda, sealhulgas ELi ja muud rahvusvahelist õigust? Vastus on, et ei peegelda ega saagi peegeldada. Selles olukorras on kaks valikut. Esiteks, jätta kõik nii, kuis on – tehku nad seal ELis mida tahavad, meie siin ajame oma asja, kui vaja, teeme Rehepappi. Teine võimalus on kanda osa euroõigust, mis niigi on meie õiguse osa ja selleülene, meie põhiseadusse teatud kohendustega sisse. Sellega väldiksime õiguskonflikte, sest saame parema võimaluse probleemid juba sisetanumal lahendada. See tagaks meie oma põhiseadusõiguse nüüdisaegsuse ning

¹⁵⁷ R. Maruste. Eesti vajaks uut põhiseadust. – Eesti Päevaleht 26.03.2004.

¹⁵⁸ J. Piirsalu. Märt Rask: põhiseadus vajab lähiajal kindlasti revideerimist. – Eesti Päevaleht 21.09.2004.

¹⁵⁹ A. Albi. Euroopa põhiseaduse leping: kas põhiseadus või välisleping? – Juridica 2005/1, lk 3 jj.

¹⁶⁰ Samas, lk 12.

¹⁶¹ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku töörühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses, lk 52 jj.

¹⁶² R. Maruste. (Päris) vaba Eesti põhiseadus. – Postimees Pluss 17.09.2010.

euroõigus ei näiks meile pealesurutuna. Kuigi EL on kasvanud isetoimivaks ja enneolematuks superstruktuuriks, mida on raske kontrolli all hoida ja kust peale hea tuleb ka vähem head, et mitte öelda halba, on meiesugusel väikeriigil asjakohane olla pigem selle koljati kui karu kaisus. Peaksime olema piisavalt teadlikud ja kindlustatud ka selleks, et tõrjuda ebamõistlikku või meie riikluse identiteeti ja aluspõhimõtteid ohustavat. Oma riiklus tuleb korras hoida. Viimased arengud ELi liikmesriikide konstitutsioonilises jurisdiktsioonis on näidanud vastuseisu tingimusteta allumisele. Seda joont on eriti ajanud Saksamaa, aga ka Taani, Tšehhi ja Itaalia konstitutsioonikohus. Võimu tahetakse hoida pealinnas. Eriti ilmekaks sai see pärast ELi presidendi ja nn välisministri ametisse nimetamist. Need olid ikkagi riigid, kes löid ELi, andes sellele teatud volitused ja pädevused, mitte vastupidi. Kuid klubi liikmeks olek ja suveräänsuse loovutamine on fakt ja mängureegleid tuleb austada. Aga selleks et neid austada, peavad nad olema selged ja kasutatavad.¹⁶³ Järgnevalt nimetas Maruste näiteid PSi probleemsetest normidest. Ta kirjutas: „Paragrahv 59: „Seadusandlik võim kuulub Riigikogule.“ Ei kuulu ainult sellele. Paragrahv 102: „Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega.“ Jah, aga mitte ainult. Paragrahv 111: „Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal...“ Alates tulevast aastast ei ole see nii. Põhiseaduse II peatükk – põhiõigused, vabadused ja kohustused –, mis on 48. paragrahviga pea kolmandik kogu põhiseaduse tekstist, ei vasta Euroopa inimõiguste konventsiooni uuendatud tekstile ega Euroopa Liidu põhiõiguste hartale. Eriti tahaks esile tuua viimast kui kõige tänapäevasemat õiguste ja vabaduste rahvusvahelist akti, mis on siduv ELi õiguse kohaldamisel, kuid mis ei ole meie õiguses, ka mitte põhiseaduses kajastatud.“¹⁶⁴

- 59 **2010. aasta** lõpus ilmunud Riigikogu Toimetiste artiklis märkis Maruste PSi korrastamise teemal veel järgmist: „Fundamentaalselt on muutnud meie õiguslikku seisundit Eesti poliitiline ja õiguslik lõimumine rahvusvahelisse ellu. On tõsiasi, et Eesti Vabariik on Euroopa Liitu astudes loovutanud suure tüki oma suveräänsust. See toimus referendumiga vahendusel ja oli *vox populi*. Rahva tahteakt ei ole enam arutamiseks, see on täitmiseks. Euroopa Liidu õigus on Eesti õiguse, sealhulgas põhiseaduse suhtes ülimuslik, Euroopa Liidu põhiõiguste harta on Eestile siduv õigus Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel. Tulenevalt Euroopa Liidu õiguse autonoomsuse ja ülimuslikkuse põhimõttest on riigivõimud kohustatud Euroopa Liidu ja riigi õiguse konflikti korral rakendama euroliidu õigust. Küsimus on, kui palju peegeldab Eesti Vabariigi põhiseaduse tekst seda olukorda, sealhulgas Euroopa Liidu ja muud rahvusvahelist õigust? Vastus on, et ei peegelda ega saagi peegeldada. Suhteliselt kiirkorras välja töötatud ja iseenesest mitte halb Euroopa Liiduga ühinemise klausel ei anna paraku pilti sellest, milline on tegelik olukord. See on jäetud ad hoc korras üksikjuhtumite kaupa lahendamiseks. Küsigem endilt, kui mitmel korral seda klauslit sisuliselt kasutatud on? Riigikogus, Riigikohtus, kohtutes või mujal? Või küsigem teistpidi – kui palju meie põhiõiguskord peegeldab de facto põhiseadusest üle olevat Euroopa Liidu õigust?“
- 60 Põhjalikuma reformiplaani esitas Madis Ernits 2018. aastal põhiseaduse asjatundjate kogus¹⁶⁵, mis oli justiitsminister Urmas Reinsalu initsiatiivil moodustatud 17. detsembril 2016. Asjatundjate kogu ülesanne on analüüsida Eesti PSi probleeme ja vajaduse korral

¹⁶³ Samas.

¹⁶⁴ Samas.

¹⁶⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed olid Jüri Adams, Priit Pikamäe, Ülle Madise, Heiki Loot, Madis Ernits, Aaro Möttus, Uno Lõhmus, René Värk, Allar Jõks, Jüri Raidla, Rait Maruste ja Märt Rask. Asjatundjate kogu tegevuse kohta vt lähemalt <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus>

esitada valitsusele lahendusettepanekud. Tehtud ettepanekute kohaselt võiks PSile lisada¹⁶⁶ sisemise riigi otsustusõiguste ülekandmise klausli, Euroopa Liidu klausli, kvalifitseeritud häälteenamuse klausli, Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise klausli ning Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse klausli. Riigi otsustusõiguste ülekandmise klausli puhul peaks arvesse võtma ka teisi rahvusvahelisi organisatsioone peale ELi, kelle tegevus eeldab riikidepoolset riigivõimuvolituste ülekandmist.¹⁶⁷ Parima eeskujuna sisemise suveräänsuse ülekandmise klausli osas toodi Sloveenia PS art 3a lg 1¹⁶⁸: „Vastavalt parlamendi koosseisu kahekolmandikulise enamusega ratifitseeritud rahvusvahelisele lepingule võib Sloveenia üle kanda osa riigi suveräänsusõigustest rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis rajanevad austusel inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning võib astuda kaitseallianssi riikidega, mis rajanevad austusel nende põhimõtete vastu.“ Lisaks otsustusõiguse ülekandmise klauslile vajaks PS Ernitsa arvamuse kohaselt ka eraldiseisvat Euroopa Liidu klauslit.¹⁶⁹ Selle keskne eesmärk oleks raamistada Eesti tegevus ELis ning tagada tõhusa põhiseaduslikkuse järelevalve võimalus tulevaste ELi aluslepingute või lepingumuudatuste üle.¹⁷⁰ Hea eeskju Euroopa Liidu klauslik on Saksa *Grundgesetz*'i art 23 lg 1 lauses 1¹⁷¹: „Ühinenud Euroopa realiseerimiseks osaleb Saksa Liitvabariik Euroopa Liidu arendamisel, mis on pühendunud demokraatlikele, õigusriiklikele, sotsiaalsetele ja föderatiivsetele põhimõtetele ning subsidiaarsuse põhimõttele ja mis tagab selle põhiseadusega olulises osas võrdväärse põhiõiguste kaitse.“ Riigi otsustusõiguste ülekandmise klauslit peaks täiendama vastava riigisisese menetlusega.¹⁷² Põhiseaduse asjatundjate kogul tehtud ettepanek soovib kehtestada Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamuse.¹⁷³ Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise klausli eesmärk oleks sätestada ELi õiguse riigisisene kohaldamiskäsk ja selle piirid. Põhiseaduse asjatundjate kogus Madis Ernitsa tehtud ettepanek soovib täiendada PSi § 3 uue lõikega, kusjuures praegune lg 2 muutuks uueks lõikeks 3. Uue lõike mõte võiks olla see, et seadus, mis piirab põhiõigust või kujutab endast riigivõimu teostamist muul viisil, võib esineda ka otsekohalduva ELi õigusakti vormis.¹⁷⁴ Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse klausli eesmärk oleks parlamendi võimalikult varajane ja ulatuslik ELi tegevusse kaasamine. Ühe eeskujuna nimetatakse põhiseaduse asjatundjate kogu ettepanekus Saksa *Grundgesetz*'i art 23 lg 2¹⁷⁵: „Euroopa Liidu asjades osalevad Bundestag ja läbi Bundesrati liidumaad. Liiduvalitsus peab Bundestagi ja Bundesrati kõikehõlmavalt informeerima ja varaseimal võimalikul ajahetkel teavitama.“

61 PSTSi ei ole kordagi muudetud. PSi, sh ELi sätete reformi ei ole plaanitud.

¹⁶⁶ Põhikontseptsioonis esitatud juba artiklis M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 18 jj.; M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – *Juridica* 2019/1, lk 12 jj.

¹⁶⁷ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga. – Justiitsministeerium. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, Tallinn 2018, lk 19; M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus. – Justiitsministeerium. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, Tallinn 2018, lk 96 jj.

¹⁶⁸ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 19.

¹⁶⁹ Samas, lk 20; M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 98 jj.

¹⁷⁰ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 20; M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 98 jj.

¹⁷¹ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 20.

¹⁷² M. Ernits. Samas, lk 21; M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 99 jj.

¹⁷³ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 21.

¹⁷⁴ M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 101 jj.

¹⁷⁵ M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 22.

IV. Kokkuvõte

- 62 Nagu ülal näidatud, tuli ELiga liitumiseks PSi muutmisel kõne alla kaks varianti: muuta PSi teksti (üksikmuudatuste või peatükiga) või täiendada PSi eraldiseisva täiendusega. Mõlemal variandil olid omad eelised ja puudused. Valituks osutus teine, st PSi muutmine eraldiseisva täiendusega. Selle lahenduse poolt esitati kokkuvõtvalt järgmised argumendid: lahenduse lihtsus ja kõikehõlmavus (lakoonilisus), PSi selguse ja süsteemsuse ohustamine üksikmuudatustega, PSi täiendamise kiireloomulisus¹⁷⁶ ning puuduv konsensus ja lahendusvariant üksikmuudatuste osas. Arvesse tuleb võtta ka rahva võrdlemisi heitlikku toetust ELile. Olulisemate vastuargumentidena III aktile tõsteti esile, et PSTS muudab PSi läbivalt, ilma et oleks teada, mis täpselt muutub, ning et PS ei peegelda pärast PSTSi vastuvõtmist enam võimu teostamise tegelikku mehhanismi. Ühtlasi märgiti, et Eesti riigiõigusajaloos on traditsiooniks viia asjakohased muudatused PSi teksti sisse.
- 63 PSTSi vastuvõtmisest on nüüdseks möödunud rohkem kui 17 aastat. Selle aja jooksul on PSTS olnud seotud kahe olulise paradigmuuutusega Eesti põhiseadusõiguses. Neist esimene on PSi muutmine põhiseadusvälise akti kaudu, mis näeb ette PSi üldise rakendamisreegli. Teine murrang puudutab PSTSi tõlgendamist, nimelt PSTS §-s 2 nimetatud liitumislepingu sisu ja tähendust.
- 64 PSi oluline ja läbiv muutmine põhiseadusvälise aktiga ning selles sätestatud rakendusreegliga on pea kõigi PSTSi vastu esitatud argumentide tuum. PSi sellisel viisil muutmisel tuleb eristada **vormiküsimust** (põhiseaduse sisaldumine mitmes aktis) ja **üldise rakendusreegli küsimust** (III akti sisu).
- 65 Kolmanda akti **vormi** küsimuses tuleb kõigepealt märkida, et PS ei ütle otsesõnu, et PSi muutmine eraldiseisva aktiga, st muutmata PSi enda teksti, on keelatud. Võrdluseks võib tuua Saksa *Grundgesetz*'i ning selle art 79 lg-s 1 lauses 1 ette nähtud nõude, et PSi saab muuta üksnes seadusega, mis muudab sõnaselgelt PSi sõnastust või täiendab seda.¹⁷⁷ Selle *Grundgesetz*'i sätte taust on kogemus Weimari PSiga.¹⁷⁸ Weimari Vabariigis oli võimalik PSi muutmine ka *Verfassungsdurchbrechung*'i¹⁷⁹ teel, näiteks lihtseadusega.¹⁸⁰ Valdavalt oli esindatud seisukoht, et põhiseadusmuudatus ei pea kajastuma formaalses PSi tekstis

¹⁷⁶ Julia Laffranque on märkinud, et arusaam PSi muutmise vajadusest saabus alles n-ö viimasel minutil. PSi muutmise küsimust oli eelnevalt pigem välditud. Vt J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8, lk 524.

¹⁷⁷ „Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“

¹⁷⁸ Weimari PSi art 76 laused 1 ja 2 ütlevad: „Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.“

¹⁷⁹ Peter Badura on pakkunud välja järgmise põhiseaduslähimurde definitsiooni: „Bei der Verfassungsdurchbrechung setzt sich der Gesetzgeber unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durch den Erlass eines sachlich von der Verfassung abweichenden Gesetzes über das geltende Verfassungsrecht, z. B. eine bestimmte kompetenzrechtliche Regelung hinweg, ohne daß der Text des Verfassungsgesetzes geändert oder ergänzt und ohne daß die Geltung des „durchbrochenen“ Verfassungsrechtssatzes im übrigen berührt wird. Eine derartige Verfahrensweise läßt sich mit dem Sinn des Verfassungsgesetzes als der Kodifikation der rechtlichen Grundordnung des Staates nicht vereinbaren und hat auch die praktische Unzuträglichkeit mangelhafter Übersicht und Klarheit des jeweils geltenden Verfassungsrechts zur Folge.“ (rõhutused kommentaari autori poolt), P. Badura. Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht – J. Isensee, P. Kirchhof. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. VII kd, Heidelberg 1992, § 160 äärenr 23. Vt lisaks H. Emke. Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung. – *Archiv des öffentlichen Rechts* 1953/1954, nr 79, lk 385 jj.

¹⁸⁰ M. Sachs. Grundgesetz. Kommentar. 6. tr. München 2011, GG art 79, äärenr 7.

endas.¹⁸¹ Vajalikuks ei peetud isegi seda, et põhiseadusmuudatust tähistatakse kui PSi muutmist.¹⁸²

- 66 PSTSi arutelude käigus viidati asjaolule, et olemasolev PS juba on mitmeaktiline, kuna PSi kõrval on olemas ka põhiseaduse rakendamise seadus (PSRS). PSRS on tööpoolest PSist eraldiseisev akt. Samas oli PSRSi eesmärk – nagu nimigi reedab – PSi rakendamine ehk teisisõnu selle käimalükkamine. On tavapärane õigusloomepraktika, et seadusele lisatakse ka rakendamisseadus (nt karistusseadustik ja karistusseadustiku rakendamise seadus). Kui seadust hiljem muudetakse, ei võeta vastu nn III akti, vaid muudetakse seadust ennast. Tähelepanu tasub pöörata ka sellele, et PSRS võeti vastu **koos** PSiga, mitte olemasoleva PSi **alusel**. Sestap ei ütle PSRSi olemasolu midagi PSi kehtivate muutmisreeglite kohta. PSRSi olemasolu ei välista seda, et PS lubab PSi muuta üksnes teksti ennast muutes ja täiendades.
- 67 Selle poolt, et PS käsib PSi muuta teksti ennast muutes või täiendades, räägib Eestis väljakujunenud riigiõiguslik traditsioon. See riigiõiguslik traditsioon ulatub tagasi 1920. aasta PSini, mis tundis üksnes PSi muutmist rahvahääletuse kaudu (1920 PS § 88). PSi muudatuse võis algatada rahvaalgatuse korras ja Riigikogu „harilikus korras“ (1920 PS § 87). Esimene katse 1920. aasta PSi muuta tuli algatusena Riigikogust.¹⁸³ PSi muutmise eelnõu esitas põllumeeste kogude Riigikogu rühm. Eelnõu kandis nime „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus“. Seda lugedes torkab silma, et tegemist on PSi terviktekstiga, milles on vastavates kohtades teksti muudetud.¹⁸⁴ PSi muutmisseaduse eelnõu seletuskirjale on lisatud muudatuste kava („Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ülevaatlik kava“), kus on üksikasjalikult märgitud, millised 1920. aasta PSi sätted jäävad endiseks ja milliseid muudetakse (nt § 1. – endine § 1; § 10. – endine § 11).¹⁸⁵ Kõik järgnevad põhiseadusmuudatused, v.a PSTS, on järginud sama loogikat.
- 68 Eelnevast tulenevalt võib kahelda, kas PSi muutmine põhiseadusvälise täiendiga oli põhiseaduse muutmismenetlusega kooskõlas.
- 69 Eraldiseisev küsimus on PSTS §-s 2 sisalduv **üldine põhiseaduse rakendamisreegel**. See reegel tähendab, et ELi küsimustes, mida esineb pea kõigis eluvaldkondades, tuleb PSile läheneda PSTSi kaudu. PSTSi sõnastus on sealjuures napp ja üldine. See annab omakorda suurema rolli PSi tõlgendajale. Petlik on arvata, et PSi tõlgendamine läbi PSTSi on lihtne ning et ei teki erinevaid tõlgendusvariatsioone. Olukorras, kus ELi küsimustes tõlgendatakse tervet PSi temavälise akti kaudu, on seda olulisem PSTSi tekst. PSTSi vastuvõtmisele järgnenud aeg näitas aga vastupidist. Esimene ja senini tõsisem proovikivi oli EPSL, mille tulek pidi PSTSi vaatepunktist tõstatama küsimuse, kas rahva poolt PSTSis antud **volitus kuuluda Euroopa Liitu lähtudes liitumislepingust** (PSTS § 1 koosmõjus §-ga 2) ning kanda viimasele üle liitumislepinguga nõutud ulatuses **otsustusõigusi** oli piisav selleks, et katta ära EPSLiga ELile antavad täiendavad otsustusõigused. PSTSile eelnenud arutelud andsid mõista, et PSTS §-s 2 sätestatud „liitumisleping“ piirab ära ELile ülekantavate otsustusõiguste ulatuse, see tähendab, et PSTS tööpoolest hõlmab üksnes konkreetset liitumislepingut ning täiendavate otsustusõiguste ülekandmine ELile eeldab PSTSis sätestatud volituse aktualiseerimist. Siinkohal piisab

¹⁸¹ M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig (vlj). Grundgesetz-Kommentar. München 2020, GG art 79, äärenr 21 (90. täiendus, 02.2020).

¹⁸² Samas.

¹⁸³ Põllumeeste kogude Riigikogu rühma ettepanek „Eesti vabariigi põhiseaduse muutmisseadus“, 29.09.1926 nr 328/43. – RA, ERA.31.4.176.

¹⁸⁴ Samas.

¹⁸⁵ Samas.

üksnes viitest Riigikogus aset leidnud aruteludele ja PSTSi ekspertide kollektiivi avaldatud artiklile (vt ülal).¹⁸⁶ PSTSi jõustumisest ei möödunud kaht aastatki, kui EPSLi analüüsi käigus jõuti järeldusele, et „[...] küsimus PSTSis liitumislepingule viitamisest [on] pigem pseudoküsimus, küsimus iluveast. Liitumislepingu sisu ja need põhimõtted, need tingimused, mille kohaselt Eesti ELiga liitus, jäävad ju alles“.¹⁸⁷

- 70 PSTSi käekäiku analüüsides jääb ebaselgeks, miks ei lahendatud edasiste aluslepingute vastuvõtmise, sh ELile täiendavate otsustusõiguste ülekandmist kohe PSTSis endas. PSTSi saamislugu näitab, et võimalikku probleemi nähti. Sellele viitab ka justiitsminister Märt Raski 14. veebruaril 2002 Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud III akti diskussioonivariant (vt ülal). On igati mõistetav, et mitte iga täiendav riigi otsustusõiguse ülekandmine ELile ei pea toimuma rahvahääletusega. Üheks variandiks oluks sätestada otsustusõiguste ELile ülekandmise võimalus kvalifitseeritud häälteenamusega.¹⁸⁸ Vastavad täpsustused jäid aga PSTSi lisamata.
- 71 EPSLi lõppraportist võib ridade vahelt välja lugeda, et arutelude käigus mõisteti korraga vajadust võtta EPSL vastu kuluka, aeganõudva ja ettearvamatu rahvahääletusega. PSTS § 2 jäi korraga oma „liitumislepingu“ tõttu teele ette. Liitumislepingu probleemi lahenduseks pakuti mh välja variant, et PSTS § 2 liitumislepingu viite „edasine tähendus on võrreldav põhiseaduse rakendamise seaduse sätetega, mis sisuliselt enam ei ole kohaldatavad, kuna olid ülemineku ja ajutise iseloomuga“.¹⁸⁹ Kõrvale jäi tõlgendusvõimalus, et PSTS §-st 2 tuleneb **Riigikogule** otsustusõiguste ülekandmise **volituse piir** ning et Riigikogu ei või PSTSi muutmata delegeerida ELile liitumislepinguga võrreldes täiendavaid otsustusõigusi. Selle asemel keskenduti küsimusele, kas EPSL muudab midagi Eesti liikmelisuse tingimustes. Nenditi, et ei muuda.¹⁹⁰ Samas ei seatud rõhku sellele, et Eesti EPSLiga ühinemise tingimus oli täiendavate otsustusõiguste ülekandmine ELile.¹⁹¹ Täiendavate otsustusõiguste ülekandmine ELile on aga PS § 1 lg 2 tasandi küsimus¹⁹², täpsemalt sisemist suveräänsust puudutav küsimus. Tõlgendades PSTS § 2 nii, et sõna „liitumisleping“ seab ELile otsustusõiguste delegeerimisele piiri, ei oleks Riigikogul olnud PSTSist tulenevalt volitust ELile täiendavaid otsustusõigusi üle kanda, muutmata eelnevalt PSTSi. EPSLi arutelude käigus valiti aga PSTS § 2 selline tõlgendus, mis muutis sättes nimetatud „liitumislepingu“ tühjaks kestaks, mis sisustatakse iga uue aluslepingu korral vastava aluslepinguga.¹⁹³ Jättes kõrvale küsimuse, kas selline tõlgendus oli üldse põhiseadusega kooskõlas, tuleb lisaks võtta arvesse, et PSTS on nii oluline, et selle sõnastuse ja mõttega peaks ümber käima eriti ettevaatlikult. EPSLiga sündis negatiivne pretsedent. Seda enam, et aluslepingute muutmise ja PSTS § 2 liitumislepingu probleemi oleks saanud PSTSi vastuvõtmisel hõlpsasti ära hoida.

¹⁸⁶ „Kavandatav põhiseaduse täiendamine hõlmab üksnes Euroopa Liitu astumisel sõlmitavat liitumislepingut. Järelikult tuleb juhul, kui Eesti soovib ühineda järgmiste Euroopa Liidu olemust muutvate lepingutega, korraldada põhiseaduse täiendamiseks uus rahvahääletus.“ J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust, lk 567.

¹⁸⁷ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku tööühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses, lk 52 (p 4.3.2.).

¹⁸⁸ Vrd M. Ernits. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga, lk 21.

¹⁸⁹ Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku tööühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses, lk 6.

¹⁹⁰ Samas, lk 36.

¹⁹¹ Vrd samas, lk 10.

¹⁹² Vt ka U. Lõhmus. Mida teha põhiseadusega?, lk 83.

¹⁹³ J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS § 2 komm 7.