

## § 123. [Välislepingute sõlmimine]

**Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.**

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

*Tiina Pajuste*

### Olulised kohtulahendid

RKHK<sub>o</sub> 20.12.2002, 3-3-1-58-02; RKÜK<sub>o</sub> 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM; RKHK<sub>o</sub> 09.12.2015, 3-3-1-42-15

### Sisukord:

- I. Sissejuhatus**
- II. Välislepingute sõlmimise reeglid rahvusvahelises õiguses**
- III. Välislepingute sõlmimise piirangud riigisiseses õiguses**
- IV. Välislepingute riigisisene mõju**
- V. Välislepingute koht õigusaktide hierarhias**
- VI. Euroopa Liidu lepingud**

## I. Sissejuhatus

- 1 Eesti Vabariigi varasemates põhiseadustes puudus § 123-ga analoogiline säte, samas olid neis kõigis välislepingud mainitud (vt § 121 kommentaarid). Põhiliselt puudutati välislepinguid nende sõlmimise pädevust ja menetlust käsitlevates sätetes. Juba esimese PSi koostamise ajal oli riikidevaheline lepingute sõlmimine oluline välispoliitiline tegevus, mistõttu oli vaja reguleerida, kes on volitatud seda tegema. Samas ei olnud sel ajal rahvusvaheliste lepingute sõlmimine veel nii tavapärane ning igapäevast elu mõjutav tegevus kui praegu, mistõttu lepingute riigisisene kohaldamine oli vähem aktuaalne. Kindlasti on aga tänapäevane intensiivne rahvusvaheline suhtlemine tekitanud olukorra, kus on hädavajalik teada, milline on välislepingute mõju Eesti õigussüsteemile ning milliseid õigusi ja kohustusi võivad välislepingud tavakodanikule kaasa tuua.
- 2 § 123 sõnastus on võetud Jüri Raidla töögrupi poolt Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõust. § 123 esimene lõige kattub eelnõu § 109 sõnastusega ja teine lõige eelnõu § 110 sõnastusega.<sup>1</sup>
- 3 § 123 sätestab välislepingute suhestumise riigisiseste õigusaktidega. Teiste rahvusvahelise õiguse allikate positsioon Eesti õiguskorras on kehtestatud paragrahvis 3, mis täpsustab, et „[r]ahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“. § 3 katab nii rahvusvahelist tavaõigust kui õiguse üldpõhimõtteid, mis on rahvusvahelise õiguse kirjutamata reeglite allikaks.

<sup>1</sup> RA, ERA.R-2324.1.4; 19.09.1991-13.12.1991, Eesti Vabariigi Põhiseaduslik Assamblee, lk 21.

## II. Välislepingute sõlmimise reeglid rahvusvahelises õiguses

- 4 Rahvusvahelise õiguse esimesed reeglid arenesid välja küll kirjutamata kujul, aga aja jooksul muutusid lepingud kõige populaarsemaks rahvusvahelise suhtluse reeglite loomise viisiks (kuna lepingute sõlmimise protsess on kiirem kui tavaõiguse reeglite loomine ning suurema õigusselgusega). See, kuidas rahvusvahelisel tasandil välislepingute sõlmimine toimub ja millised on nendega seonduvad võimalused (nt lepingust taganemine, reservatsioonide tegemine), on kirjas rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis<sup>2</sup> (enamik seal kirjas olevad norme on peegeldatud ka tavaõiguse reeglites). Konventsioon ei reguleeri lepinguid, mille üheks osapooleks on rahvusvahelised organisatsioonid<sup>3</sup>, ning kokkuleppeid, mis ei ole sõlmitud kirjalikult. See, et rahvusvahelistel organisatsioonidel on õigusvõime lepingute sõlmimiseks, sai üldiselt aktsepteerituks pärast 1949. aasta Rahvusvahelise Kohtu nõuandvat arvamust kaasuses *Reparations*.<sup>4</sup> § 121 kommentaarides on selgitatud, millised teised moodustised võivad olla välislepingute osapoolteks.<sup>5</sup>
- 5 Viini konventsiooni on kritiseeritud, kuna selle pakutud regulatsioon ei sobi hästi kokku lepingutega, mis loovad üldreegleid (nt keskkonnakaitse valdkonnas, kus ei tundu sobilik näiteks ühe lepinguosalise poolt lepingu olulise rikkumise tõttu peatada teiste lepinguosaliste kohustuste täitmist, mida võimaldab konventsiooni artikkel 60).<sup>6</sup> Oluline on ka teada, et riigid ei ole omavaheliste rahvusvaheliste lepingute puhul sunnitud Viini konventsiooni regulatsiooni järgima. Nad võivad omavahel kokku leppida ka teistsugustes reeglites, sätestades need reeglid sõlmitavas lepingus eneses. See võimalus on kirjas Viini konventsiooni art-s 5.
- 6 Rahvusvaheline õigus määrab rahvusvahelised mängureeglid, et kõikidel riikidel oleks ühine arusaam, kuidas rahvusvaheliste kahe- või mitmepoolsete kohustuste võtmine käib, millal saab vastastikustele kohustustele tugineda, kuidas neid tõlgendada ning mis olukorras on kohustuste mittetäitmine õigustatud.<sup>7</sup> Rahvusvaheliste lepingute õiguses on kaks fundamentaalset printsiipi. Esimene neist tuleneb riikide suveräänsusest: rahvusvahelised lepingud peavad põhinema riikide vabal nõusolekul (mida on kinnitanud Rahvusvaheline kohus nt *Lotus*<sup>8</sup> kaasuses<sup>8</sup>). Teiseks, riikide vabadus ei ole piiramatult, kui riik on lepinguga juba ühinenud, siis peab ta seda ka täitma – *pacta sunt servanda* ehk nagu Viini konventsiooni art 26 sätestab: „[i]ga jõustunud leping on tema osalisriikidele kohustuslik ja nad peavad seda heas usus täitma“.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Vastu võetud 22.05.1969, Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991, RT II 1993, 13/14, 16, uus redaktsioon RT II 2007.

<sup>3</sup> Rahvusvaheliste organisatsioonide lepinguid käsitleb teine, veel mitte jõustunud instrument – Riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, vastu võetud 21.03.1986, ei ole jõustunud, RT II 2008, 23, 67.

<sup>4</sup> *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations [1949] ICJ Reports 174*. Vt täpsemalt C. Brölmann. *International Organizations and Treaties: Contractual Freedom and Institutional Constraint*. – J. Klabbers, Å. Wallendahl (toim.). *Research Handbook on International Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2009 ja J. E. Alvarez. *International Organizations as Treaty-makers*. – J. E. Alvarez. *International Organizations as Law-makers*. Oxford University Press 2006.

<sup>5</sup> § 121 komm. 7–10.

<sup>6</sup> Vt lisaks B. Simma. *From Bilateralism to Community Interest in International Law*. – *Recueil des Cours* 1994/IV, lk 221–384.

<sup>7</sup> Rahvusvahelise õiguse nõuded rahvusvahelistele lepingutele on välja toodud § 121 kommentaarides, komm. 6–16.

<sup>8</sup> *SS Lotus [1927] Publ. PCIJ, Series A, no. 10*.

<sup>9</sup> Vt täpsemalt rahvusvaheliste lepingute õigusest J. Klabbers. *Rahvusvaheline õigus*, lk 85–114.

- 7 Ei Viini konventsioon ega ka rahvusvaheline õigus üldiselt ei dikteeri, milline peaks olema rahvusvaheliste lepingute sõlmimise riigisisene menetlus ning mõju; seega on riikide suveräänne otsus, kuidas lepingutega seonduvat riigisisest reguleerida. Üks riigisisese mõjuga seonduv reegel on kirjas Viini konventsiooni art-s 27: „Osalisriik ei tohi viidata oma riigisisesele õigusele lepingu täitmatajätmise õigustusena.“ See eeldab, et riigid viivad oma riigisisese õiguskorra kooskõlla välislepingutes sisalduvate rahvusvaheliste kohustustega.

### III. Välislepingute sõlmimise piirangud riigisiseses õiguses

- 8 On iga riigi otsustada, kas ja kuidas piirata valitsuse või teiste riigiorganite rahvusvaheliste lepingute sõlmimise võimet. § 123 esimeses lõikes on kirjas, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus PSiga. Seega peab iga rahvusvahelise lepinguga ühinemise eel analüüsima, kas see leping on PSiga kooskõlas. Lisaks tuleb uurida ka lepingu vastavust Eesti seaduste ja teiste õigusaktidega, kuna PS § 121 p 2 näeb ette, et lepingud, „mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist“, peab Riigikogus ratifitseerima. Õigusselguse huvides tuleks juba enne välislepinguga ühinemist vajalikud muudatused seadustesse sisse viia, et tagada riigisisese õiguskorra kooskõla välislepinguga ja välistada vajadus lahendada erinevate aktide ebakõla küsimusi kohtus.
- 9 Üldreeglina tuleb välislepingu kooskõla PSiga analüüsida enne selle lepinguga ühinemist. Kui aga seda ei tehtud või oli analüüs pinnapealne või eksimustega, on võimalik selle vastavust PSile kontrollida ka pärast lepinguga ühinemist. PSJKS § 6 lg 1 p 4 annab õiguskantslerile pädevuse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohus on kinnitanud, et PSJKS § 6 lg 1 p 4 annab õiguskantslerile õiguse vaidlustada alla kirjutatud välisleping nii enne kui pärast lepingu ratifitseerimist, st kas eel- või järelkontrolli korras.<sup>10</sup> Kui vastuolu leitakse järelkontrolli raames, on PSJKS § 15 lg 3 kohaselt „välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega“.<sup>11</sup> Sama lõige täpsustab, et PSiga vastuolus olevat välislepingut riigisiselt ei kohaldata. Seega seni, kuni pole lepingust väljutud, ei täida Eesti Vabariik oma rahvusvahelisi kohustusi ning kannab selle eest ka rahvusvahelist vastutust. Ka Riigikohus on seda kinnitanud, nentides, et „[k]ui üks riik soovib muuta jõustunud välislepingut selleks, et viia see kooskõlla enda põhiseadusega, siis see soov iseenesest ei vabasta riiki jõustunud välislepingu täitmisest“.<sup>12</sup> Enamasti on rahvusvahelise lepingu muutmiseks vaja kõikide osaliste nõusolekut (Viini konventsiooni art 40) ning seetõttu on mitmepoolsete lepingute muutmine ühe riigi soovil äärmiselt ebatõenäoline.

### IV. Välislepingute riigisisene mõju

- 10 Riigid võtavad rahvusvaheliste lepingutega endale kohustusi, mille täitmiseks on tihti vaja riigi tasandil võtta konkreetseid meetmeid või tagada välislepingust tulenevaid õigusi üksikisikutele. Riigikohus on kinnitanud, et „riik peab välislepinguid täitma ja saab seda teha oma erinevate organite kaudu. Erinevad organid aitavad välislepingute täitmisele kaasa oma pädevuse piires“.<sup>13</sup> Kohus on rõhutanud, et välislepingu täitmine on kohustuslik ka siis, kui „avaliku arvamuse uuringute tulemused seda ei toeta“.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 111.

<sup>11</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 114.

<sup>12</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 116.

<sup>13</sup> RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 64.

<sup>14</sup> RKHKo 07.06.2019, 3-16-1191, p 8.1.

- 11 Samas on Riigikohus leidnud, et kohtud peavad kõigepealt otsima asjassepuutuvaid sätteid PSist ja teistest Eesti õigustloovatest aktidest ning alles pärast seda käsitlema välislepinguid.<sup>15</sup> Seesugune lähenemine selgitab protseduurilist järjekorda ega too kaasa sisulist mõju – kui teises faasis leitakse asjassepuutuv välislepingu säte, siis seda ka kohaldatakse.
- 12 Välislepingutel on Eesti õiguskorras kahte tüüpi mõju: esiteks otsene mõju, juhul kui lepingu sätet kohaldatakse vahetult, ning teiseks kaudne mõju, kui lepingut kasutatakse Eesti õigusaktide tõlgendamisel. Välislepingu sätteid tõlgendades tuleb lähtuda rahvusvahelise õiguse tõlgendamise reeglitest, mis on kirjas Viini konventsioonis (art-d 31–33; tõlgendamise reeglid on peegeldatud ka tavaõiguse normides).
- 13 On oluline märkida, et mitte kõik rahvusvahelise õiguse reeglid ei ole riigisiselt kohaldatavad. Ka normide sisu, eesmärk ja sõnastus peavad sobima riigisisesse konteksti. Riigikohus on rõhutanud, et välislepingu säte peab olema „suunatud siseriiklike suhete reguleerimisele“ ning mitte vajama „konkretiseerimist Eesti õigusega“.<sup>16</sup> Kui need kriteeriumid on täidetud, on võimalik välislepingu sätteid riigisiselt vahetult kohaldada. Ka inimõiguste kontekstis on Riigikohus kinnitanud, et kui need kriteeriumid on täidetud, võib „ratifitseeritud välisleping ... isikule luua kohtus kaitstava subjektiivse õiguse“.<sup>17</sup>
- 14 Välislepingut saab kohaldada kolmes olukorras: (a) iseseisvalt, kui küsimus ei ole riigisiselt reguleeritud, (b) täpsustavalt, kui välisleping on üksikküsimuses konkreetsem kui Eesti õigus, (c) konfliktiolukorras, kui välislepingut kohaldatakse riigisisese akti asemel.
- 15 Riigikohus on täpsustanud, et olukord, kus Eesti õiguse normi vastuolu puhul välislepingu sättega kohaldatakse välislepingu asemel Eesti õigust, oleks põhiseadusvastane.<sup>18</sup> Samas ei muuda vastuolu rahvusvahelise lepinguga Eesti õigusakti ennast põhiseadusvastaseks. Seega ei ole olukorras, kus kohus korrektselt kohaldab välislepingu sätet riigisisese õiguse normi asemel, vaja algatada selle normi suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.<sup>19</sup> VäSS § 24 lg 2 kohaselt peab aga konfliktiolukorras algatama õigusakti vastavusse viimise välislepinguga.
- 16 § 123 lg 2 käsitleb ainult Riigikogus ratifitseeritud välislepingutega seonduvat; valitsuse poolt jõustatud ning Eesti Vabariigile siduvate välislepingutega seonduvat PS ei käsitle. Seega ei ole põhiseaduslikke piiranguid ning kohtupraktika kujundab Eesti õiguskorra positsiooni selles küsimuses.<sup>20</sup> § 121 kommentaarides on täpsemalt käsitletud ratifitseerimist ning olukordi, millal välislepingute riigisisene ratifitseerimine on kohustuslik.<sup>21</sup>

## V. Välislepingute koht õigusaktide hierarhias

- 17 § 123 esimest lõiget saab käsitleda hierarhia väljendusena. PS tõstetakse kõrgeimale positsioonile, kuna ei ole lubatud sõlmida välislepinguid, mis on sellega vastuolus. PSi ülimuslikkust toetab ka PSJKS § 2 (2), mis sätestab, et Riigikohus „lahendab taotlusi kontrollida välislepingu vastavust põhiseadusele“. Kuigi aina enam riike tõstab oma konstitutsioonis rahvusvahelise õiguse (rahvusvaheliste lepingute vormis) kõrgemale riigisisestest seadustest, säilitab enamik riike oma PSi kõrgeima positsiooni. Eranditeks on

<sup>15</sup> RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11.

<sup>16</sup> RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11.

<sup>17</sup> RKHKo 09.12.2015, 3-3-1-42-15, p 10.

<sup>18</sup> RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02, p 11.

<sup>19</sup> RKHKo 02.10.2014, 3-3-1-47-14, p 17.

<sup>20</sup> Eesti õiguskirjanduses leitakse, et ratifitseerimata välislepingutega konflikti puhul on prioriteetne riigisisene seadus. Vt nt T. Annus. RÕ<sub>2</sub>, lk 153.

<sup>21</sup> § 121 komm. 17–30.

nt Holland ja Belgia.<sup>22</sup> On ka paar näidet, kus rahvusvahelistel lepingutel on sama staatus kui riigi konstitutsioonil (Austria ja Itaalia).<sup>23</sup>

- 18 On riikide suveräänne otsus, mis positsiooni nad rahvusvahelisele õigusele (lepingutele ja muudele rahvusvahelise õiguse allikatele) oma õigussüsteemis annavad. Samas on oluline mõista, et rahvusvahelisel tasandil sel otsusel mõju ei ole. Rahvusvahelise õiguse fundamentaalne põhimõte on *pacta sunt servanda* ehk riigid peavad võetud kohustusi täitma. Kuna kohustuste täitmine peab olema üldine ja ühesugune, ei saa see sõltuda erinevate riikide õigussüsteemide nüanssidest. Seega ei saa riigid tugineda oma riigisisesele õigusele, et õigustada rahvusvaheliste kohustuste mitte täitmist.<sup>24</sup> Sama põhimõte kehtib ka, kui tegu on riigi põhiseaduslike sätetega. Rahvusvaheline Alaline Kohus kinnitas juba 20. sajandi esimeses pooles, et riik ei saa vaidluses teise riigiga tuua ettekäändeks oma PSi, et vältida talle rahvusvahelise õiguse alusel pandud kohustusi.<sup>25</sup>
- 19 Teine hierarhia tunnus on § 123 teisel lõikel, millest tuleneb, et kui on vastuolu seadustega või madalamate õigusaktidega, siis jääb peale rahvusvaheline leping. Mida selles olukorras täpselt teha, on kirjeldatud käesoleva kommentaari eelmises osas.<sup>26</sup> Riigid võivad ise valida, kuidas täpselt nad oma rahvusvahelisi kohustusi täidavad. On riikide otsus, kas nad lubavad kehtida lepingutega vastuolus olevatel riigisisestel õigusaktidel. Kui need õigusaktid takistavad rahvusvahelise lepingu eseme saavutamist, vastutab riik selle eest rahvusvahelisel tasandil.
- 20 Kuigi riigid enamasti asetavad õigusaktide hierarhias oma PSi kõrgeimale kohale, on levinud põhimõte, et ka riikide PSe tuleks tõlgendada rahvusvahelise õiguse valguses. See on praktiline lähenemine, mis aitab tagada, et riigid täidavad oma rahvusvahelisi kohustusi. Samas on teaduskirjanduses välja toodud, et selline tõlgendamine on vastuolus PSi ülimuslikkuse põhimõttega. Range õiguspositivistlik lähenemine ei luba, et hierarhiliselt madalam norm mõjutaks „kõrgema“ normi tõlgendamist.<sup>27</sup>

## VI. Euroopa Liidu lepingud<sup>28</sup>

- 21 Välislepinguteks on ka ELi aluslepingud, millel on n-õ tavaliste rahvusvaheliste lepingutega võrreldes eri positsioon, mis tuleneb ülimuslikkuse ja vahetu kohaldamise põhimõtetest.<sup>29</sup> Riigikohus on mööndusteta omaks võtnud ELi õiguse ülimuslikkuse doktriini, ka PSiga seonduvalt. 2006. aasta mais andis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arvamuse PS § 111 tõlgendamise kohta, kus väitis, et:

<sup>22</sup> Vt lähemalt nt A. Peters. *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*. – Vienna Online Journal on International Constitutional Law 2009/3, lk 170–198. Peters selgitab muu hulgas, kuidas inimõiguste valdkonna lepingud on erijuhtum, kuna neile on mõnes riigis antud konstitutsioonist kõrgem positsioon. Inimõiguste valdkonnas sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest ja nende suhtest riigisisese õiguskorraga teeb hea ülevaate Veneetsia Komisjoni raport: *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the Implementation of International Human Rights Treaties in Domestic Law and the Role of Courts 2014*. Study No. 690/2012, doc CDL-AD(2014)036.

<sup>23</sup> A. Peters. *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, lk 185–186.

<sup>24</sup> See põhimõte on kirjas ka Viini lepingute õiguse konventsiooni art-s 46.

<sup>25</sup> *Treatment of Polish Nationals in the Danzig Territory [1932] PCIJ Series A/B no. 44, 24*. Vt lisaks J. Crawford. *Brownlie's Principles of Public International Law*, lk 51–55.

<sup>26</sup> Vt komm. 15.

<sup>27</sup> A. Peters. *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, lk 181.

<sup>28</sup> Täpsemalt käsitletakse ELi õiguse positsiooni ja mõju Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse kommentaarides.

<sup>29</sup> Vt nt K. J. Alter. *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press 2010 ja F. Fabbrini. *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*. – *German Law Journal* 2015/16 (4), lk 1003–1023.

„Kohaldada saab ... üksnes seda osa PSist, mis on ELi õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida ELi õigus ei reguleeri. PSi nende sätete toime, mis pole ELi õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see, et ELi ainupädevuses või ELiga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sh põhiseaduse vastuolu korral ELi õigusega ELi õigust.“<sup>30</sup>

- 22 Samas pole paljud teised ELi riigid nii selget positsiooni võtnud ja mitmed riigid on püüdnud säilitada oma PSile õigusnormide hierarhia kõrgeimat astet.<sup>31</sup> Näiteks Hispaania, Taani ja Iirimaa kohtud on vaidlustanud ELi õiguse ülimuslikkuse riigi PSi ees ja/või väitnud, et on pädevad hindama ELi aktide kooskõla PSiga.<sup>32</sup>
- 23 Kuigi Eesti kohtupraktika põhjal saab öelda, et ELi õigus asetatakse kõrgeimale positsioonile, toetab Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse artiklite sõnastus pigem vastupidist positsiooni. PSTS § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, „lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest“. Ning PSTS § 2 kohaselt „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust“, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Selline sõnastus jätab mulje, et säilib PSi esimene positsioon õigusaktide pingereas. Seega on vähemalt esmapilgul vastuolu PSTSi ja kohtupraktika vahel. Riigikohus on ESMi kaasuses püüdnud täpsustada, millised on ELi õiguse aktsepteerimise piirid:

„Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“<sup>33</sup>

Seega säilitatakse võimalus kontrollida ELi õigussüsteemi jätkuvat kooskõla PSi põhimõtetega.

- 24 Ka EL on pidanud otsustama, mis positsioon on rahvusvahelistel lepingutel ELi õigussüsteemis. ELi lähenemine on, et liidu aluslepingud on ülimuslikud rahvusvaheliste lepingute suhtes. Samas on Euroopa Liidu Kohus *Kadi* kaasuses kinnitanud, et see on ELi õigussüsteemi sisene hierarhia, mis ei mõjuta rahvusvahelise õiguse ülimuslikkust rahvusvahelise õiguse enda perspektiivist.<sup>34</sup> Sarnane lähenemine on paljudel riikidel seoses oma PSiga. Kuid möönmine, et igal õigussüsteemil (riigisisene, ELi õigus, rahvusvaheline õigus) on siseselt esimene positsioon, mis ei mõjuta teiste õigussüsteemide hierarhiat,

<sup>30</sup> Riigikohtu PSJV kolleegiumi arvamus põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta, 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16.

<sup>31</sup> Süstemaatiline ülevaade erinevate liikmesriikide praktikast on tehtud raamatus G. Martinico, O. Pollicino. *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws: A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing 2010.

<sup>32</sup> Vt kaasuste ülevaade A. Peters. *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, lk 193.

<sup>33</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

<sup>34</sup> EK 03.09.2008, C-402/05 P ja C-415/05 P – *Kadi*, p 288–309.

ei anna objektiivset vastust õigussüsteemide pingerea küsimusele. Seega otsustav on see, kes on õigusnormi kohaldaja. Kuna tema paratamatult esindab ühte õigussüsteemidest, annab ta prioriteedi oma süsteemile. Ka õiguskirjanduses on hakatud pooldama lähenemist, et range õigusnormide hierarhia kohaldamine ei ole mõistlik; selle asemel peaks rahvusvaheline õigus ja riikide PSid olema vastastikusel koostöös ja kohanema teineteisega, mis aitaks välistada konfliktiolukordi.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> A. Peters. Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law, lk 195. Vt ka A. Von Bogdandy. Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law. – International Journal of Constitutional Law 2008/6 (3–4), lk 397–413.