

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Ekspertiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta

Dr. Hubert Beemelmans

1998

## **I Märkus**

Küsimuses esitatud põhiprobleem on Eesti riikliku ja etnilise identiteedi säilitamine kui Eesti ühineb Euroopa ühinemisprotsessiga. See probleem on tõstatatud Maastrichti-lepingu vastastes hagides Liitvabariigi Põhiseaduslikule kohtule (BVerfG)

BVerfG otsus 12. oktoobrist 1993, 2 BvR 2134, 2159/92,  
BVerfG 89/155, (lisa 1).

Selle Saksa kõrgeima kohtu otsus sai teatavaks kogu Euroopas ja seda võib kasutada liikmesriikide nagu ka Euroopa Ühenduse esindajate hulgas valitseva arvamuse näitajana Euroopa Liidu ja rahvusriikide, millest see koosneb, suhete kohta. Taani põhiseadusliku kohtu otsus Amsterdami lepingu kohta näib pressiteadete põhjal otsustades järgivat saksa otsust Maastrichti kohta.

Probleemil on kaks aspekti:

Millised on muudatused, mis tuleb Eesti Euroopa Liiduga (EL) liitumise võimaldamiseks Eesti põhiseadusesse sisse viia? See on “Eesti siseasi”, mida siinkohal käsitletakse üksnes õigustehnilistest kaalutlustest lähtudes. EL liikmesriikide jaoks on oluline üksnes see, et Eesti ratifitseerib nendega välja töötatud liitumislepingu ja et see ratifitseerimine on jõus ka Eesti põhiseadusliku kohtu ees. Kõrvuti sellega tuleb liitumise põhiseadusõiguslikud järeldused visandada arvestades vajalikke põhiseaduse muudatusi.

Kuidas on võimalik tagada ja ellu viia Eesti põhiseaduse eesmärged EL raames

- aa) teiste liikmesriikide suhtes ja
- bb) “euroõiguse” raames?

Eesti liitumine Euroopa ühinemisprotsessiga toimub lepingu vormis, millega Eestist saab “Liidu asutamislepingute igakordse muudetud ja täiendatud redaktsiooni” lepinguosapool. Selle lepingu osapoolteks on kõrvuti Eesti ja võimalike teiste liitumiskandidaatidega riigid, mis saavad sel hetkel EL liikmesriikideks, aga mitte EL ise. Selle lepingu näidiseks saab Korfu leping 24. juunist 1994 Norra Kuningriigi, Austria Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi EL astumise kohta *Bundesgesetzblatt*'is (BGBl) 1994 II 2022 (lisa 2). Seda lepingut muudeti Norra liitumisprotsessist kõrvalejäämise tõttu EL Nõukogu otsusega 1. jaanuarist 1995 dokumentide kohandamiseks uute liikmesriikide astumisel EL'I, BGBl. 1996 II 1486. Liitumislepingut täiendatakse liitumisaktiga koos selle lisadega, milles on üksikasjalikult kindlaks määratud vastuvõtmise tingimused ja võimalikud üleminekutähtajad. Siin sisaldub kogu “*acquis communautaire*”, mille ühinevad liikmed üle võtma peavad.

Alljärgnevas lähtutakse sellest, et leping Eesti liitumise kohta järgib seda pretsedenti.

## **II EL loovate lepingute (asutamislepingute) ja liitumislepingu õiguslik iseloom**

### Puhtalt rahvusvahelised lepingud

On neli asutamislepingut :

- 1) Pariisi leping 18. aprillist 1951 Euroopa Sõe- ja Terasühenduse kohta (EGKS-V),
- 2) Rooma leping 25. märtsist 1957 Euroopa Majandusühenduse asutamise kohta, nüüd “Euroopa Ühenduse asutamise leping” (EG-V)
- 3) Rooma leping 25. märtsist 1957 Euroopa aatomiühenduse kohta (Euratom-V) ja
- 4) Maastrichti leping 7. veebruarist 1992 Euroopa Liidu kohta (EU-V).

Need lepingud on igakordsete liikmesriikide vahel sõlmitud rahvusvahelised lepingud, mis oli vaja ratifitseerida. Neid muudeti jooksvalt, näiteks ühinemislepingud, mis olid samuti ratifitseerimist vajavad rahvusvahelised lepingud.

Korfu lepingut muudeti nimetatud nõukogu otsusega. Nõukogu tegutses siinkohal siiski läbirääkivate riikide selgesõnalise volituse alusel juhuks, et kõik liitumise kandidaadid ei ratifitseeri oma dokumente tähtaegselt, mida Norra ju ei teinudki.

### Tähtajatud, väljaastumisõigus puudub

Välja arvatud EGKS-V, mis on selles sisalduva artikli 97 järgi sõlmitud 50-ks aastaks alates jõustumisest, mis niisiis 22. juulil 2002 kustub, kui seda ei pikendata, mis aga ootuspärane ei ole, on kõik lepingud sõlmitud eranditult piiramatuks ajaks (artikkel 240 nüüd EG-V 312, Euratom-V artikkel 208, artikkel Q, nüüdse EU-V 51).

Lepingud ei sisalda ei väljaastumise õigust ega võimalust, välistada üks liikmesriikidest. Küll on aga võimalusi rakendada sanktsioone selle riigi vastu, kes ei täida oma lepingulisi kohustusi, raskeimas vormis artiklis F.1, nüüdse EU-V artikkel 7 ja EG-V Amsterdami lepingu redaktsiooni artiklis 309.

Saksamaa Liitvabariigi Põhiseadusliku kohtu arvamuse järgi võivad liikmesriigid kui “lepingute valitsejad” “oma kuulumise (Euroopa Liitu) tühistada aga üksnes vastustava aktiga” (samas lk. 190, vrd. ka lk. 204, kus kohus stabiilse ühenduse, milleks peaks olema rahaliit, nurjumise puhuks näeb *ultima ratio*’na võimalikuna ühendusest lahkumise lahendust). Mõeldud on ilmselt ülejäänud liikmesriikidega sõlmitavat väljaastumislepingut, mis vastavalt igakordsele liitumis- või asutamislepingule tühistab ja likvideerib loodud sidemed, aga ka võimalustele, mille avab Viini kokkulepe 23. maist 1969 lepingute suhtes (WÜRV) oma viiendas osas.

### Riikide ühendus, mitte EL põhiseadus

EL on riikide ühendus (konföderatsioon), mitte liitriik (föderatsioon). See järeldub asutamislepingute kui puhtalt liikmesriikide vahel ilma ühenduste osaluseta sõlmitud rahvusvaheliste lepingute iseloomust. Liit ei ole ei Euroopa Ühenduse ega liikmesriikide suhtes eriline õiguslik isik (BVerfG lisa 1 lk. 195). Tal on võimupädevust *{Kompetenz-Kompetenz}* sama vähe kui Euroopa Ühenduselgi, see tähendab, et ta ei määra omaenda pädevusvaldkondades ise. Kui tal see õigus oleks, siis võiks ta areneda edasi ka ilma liikmesriikide osalemiseta. Sellisel juhul võiks rääkida euroopa põhiseadusest. Saksamaa Liitvabariigi Põhiseaduslik Kohus ütleb selle kohta (samas lk. 181):

“Leping loob Euroopa riikide ühenduse, mida kannavad liikmesriigid ja mis arvestab nende rahvuslikku identiteeti; see puudutab Saksmaa liikmeksõlekut

supranatsionaalsetes organisatsioonides, mitte kuulumist Euroopasse kui riiki. Euroopa Liidu ülesanded ja nende teostamiseks ette nähtud õigused normeeritakse piisavalt viisil, mis võimaldab pidada kinni piiratud üksikvolituste printsiibist, mitte tekitada võimupädevust *{Kompetenz-Kompetenz}* ja täiendavate ülesannete ja õiguste täitmise ning teostamise Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse poolt muuta sõltuvaks lepingu täiendustest ja muudatustest, reserveerides nõusolekut väljendava otsuse rahvuslikele parlamentidele.”

Eelkõige EU-V artikkel F lõige 3 (nüüd art. 6 lg 4) ei loo Liitvabariigi Põhiseadusliku Kohtu arvates võimupädevust *{Kompetenz-Kompetenz}*. Kui seal on kirjas: “Liit varustab end vahenditega, mis on vajalikud tema eesmärkide saavutamiseks ja poliitika teostamiseks”, siis sellega teadustatakse kohtu arvates “üksnes poliitilis-programmilist kavatsust, et –Liitu moodustavad– liikmesriigid tahavad varustada Liitu selleks vajalike menetluste raames piisavate vahenditega. Kui Euroopa organid tõlgendavad ja käsitlevad EU-V art. F lõiget 3 selle saksa nõusolekuseadusesse võetud lepingulise sisu vastaselt, siis sellist tegevust nõusolekuseadus ei kataks ja see ei oleks Saksamaa kui liikmesriigi siseselt õiguslikult siduv. Saksa riigorganid peaksid keelduma sellisest EU-V art. F lõikele 3 toetuvast õigusaktide käsitlemisest” (BVerfG samas, lk. 194jj.).

Saksamaa Liitvabariigi Põhiseaduslik kohus, mille otsused on Saksamaal võrdväärset põhiseadusega, niisiis kohustuslikud täitevvõimule, justiitsüsteemile ja seadusandlusele, on seepärast võtnud kontrollida, kas Euroopa Liidu ja selle ühenduste õigusaktid jäävad nende vastavalt Saksa põhiseadusele üle kantud “piiratud üksikvolituste” raamesse. Saksamaa on Liidule ja ühendustele kandnud üle riigivõimu- = suveräänsusõigusi, aga üksnes põhiseadusega lubatud ulatuses ja põhiseadusega kindlaks määratud menetluse järgi. See ülekandmine muudab Liidu “supranatsionaalseks” riikide ühenduseks, aga üksnes sel määral mil liikmesriigid seda selgesõnaliselt soovinud on.

Niisiis on 4. lehe alguses esitatud küsimuses väljendatud Euroopa Liidu autonoomse tihedamaks integratsiooniks edasiarenemise võimaluse kartus ilma asutamislepingute vastava muutmiseta alusetu. Lepingumuudatused peavad ratifitseerima kõik liikmesriigid, EU-V art. 48 lõige 3, varasem N. Ka Euroopa Kohus on lepingutega seotud, EU-V art. 5, varasem E. Niisiis ei saa ta neid oma otsusega laiendada.

Teiselt poolt on Euroopa Liit orienteeritud dünaamilisele arengule “viimaks ellu üha enam tihedamat Euroopa rahvaste ühendust” (nii EU-V art. 1, varem A). Seepärast peaks Eesti põhiseaduse muudatus juba praegu võimaldama ka tulevasi lepingumuudatusi.

Saksamaa Liitvabariigi Põhiseaduslik kohus ei kontrolli aga üksnes “piiratud üksikvolitustest” kinnipidamist supranatsionaalsete organisatsioonide poolt, vaid käsitleb supranatsionaalseid õigusakte ka Saksaal kehtivate möödapääsmatute põhiõiguste standardite taustal, ja seda “kooperatsioonisuhtes” Euroopa Kohtuga (samas lk. 174jj.).

### **III Eesti erisoovide teostatavus**

#### Liitumisläbirääkimistel

Liitumisläbirääkimistel liikmesriikide ja teiste kandidaatriikidega on Eesti seatud vastastikku enam kui 40 aasta vanuste asutamislepingute ja “*acquis communautaire*’ga”. Läbirääkimised näitavad, mil määral on võimalikud erandregulatsioonid või Eesti järkjärguline liitumine üleminekuregulatsioonide abil.

#### Reservatsioonide puudumine

Seda, mida läbirääkimistel ei saavutata, ei saa hiljem ühepoolselt reservatsiooni vormis liitmislepingu allakirjutamisel või ratifitseerimisel läbi suruda. Ka ühepoolsed avaldused ei saa lepingu sisu muuta. Need võivad küll olla lepingu sisu selgitavad, näiteks “koduseks kasutamiseks”, siseriiklikus diskussioonis (Taani juhtum).

#### Siseriikliku õiguse eelisjärjekoha puudumine

WÜRV artikli 27 järgi ei saa Eesti liitumislepingu suhtes toetuda siseriiklikule õigusele, ükskõik milline on selle õiguse järjekohat siseriiklikult. Ka Euroopa Ühenduste organite poolt neile üle kantud õiguste raames sätestatud “supranatsioonaalne” euroõigus on eespool liikmesriikide rahvuslikku õigust. Sellest põhimõttest on aga Saksa Põhiseaduslik kohus oma kuulsa “seni”-õiguspraktikaga mööda läinud (Seni kuni Ühendused ei taga saksa põhiõiguste kaitsele samaväärset põhiõiguste kaitset, eelnevad põhiseaduse regulatsioonid Euroopa õigusele, kui nende “olemuslikku sisu” ei saa puudutada ka saksa põhiseadusandja.).

### **IV Järeldused**

#### Volitusartikkel

Küsimuses formuleeritud artikkel peaks muutma Eesti “integreerumisvõimeliseks”.

Lause 1 suhtes kahtlusi ei ole.

Lause 2 tsiteerib Liiduga ühinemiseks üksnes Maastrichti lepingut, mis jääb edasi Liidu asutamislepinguks ja mida ka peale Amsterdami lepingu jõustumist tsiteeritakse Maastrichti kuupäevaga. Siiski näib see tsitaat liiga piiratud. Eelkõige läheb see mööda Euroopa arengu dünaamilisusest, mida Eesti oma liitumisega aga tunnistama peaks.

Teen järgmise uue formuleeringu ettepaneku, toetudes Korfu-lepingu artiklile 1 ja põhiseaduse artiklile 23:

“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.”

Lause 3 suhtes kahtlusi ei ole.

#### Passiivne kohalike omavalitsuste valimise õigus

EG-V artikkel 19, varasem 8 b, annab igale Liidu kodanikule, kes elab ühes liikmesriikidest, mille kodakondsust ta ei oma, aktiivse ja passiivse valimisõiguse kohalike omavalitsuste valimiseks. “Liidu kodanik on, kes omab ühe liikmesriigi kodakondsust.” (EG-V art. 17, varasem 8, lg 1 lause 2). Eesti põhiseaduse §-de 156,

48 lg 1 lause 2 ja ka 57 järgi näib, et passiivne valimisõigus ka kohalike omavalitsuste valimisel, on üksnes eesti kodanikel. Siinkohal oleks vajalik muudatus, hiljemalt kokkulepitud üleminekuajaks. Vastastikkuse printsiibile toetumine ja piirang, et passiivne valimisõigus antakse üksnes Eestis elavatele teiste riikide kodanikele üksnes Euroopa Liidu raames, peaks võimaldama soovitud piirangu.

Saksa põhiseaduses lisati Maastrichti lepingu ratifitseerimise käigus seadusega 21. 12. 1992 artikli 28 1 lõikega uus lause 3:

“Kohalike omavalitsuste valimistel on vastavalt Euroopa Ühenduse õigusele õigus valida ja saada valitud ka isikutel, kes omavad ühe Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust.”

Muus osas on Saksamaal elavate välismaalaste valimisõiguse küsimus vägagi vaieldav.

Europarlamendi valimisel vastavaid probleeme ei teki: EG-V artikli 189, varasema 137, järgi koosneb see “Ühendusse ühinenud rahvaste esindajatest”, seega EL liikmeks mitteolevate riikide kodanikud valimisõigust ei oma.

#### Euroopa Keskpank

Põhiseaduse artikkel 88 kõlab nii:

“Liit loob rahandusametuse *{Währungs- und Notenbank}* kui Liidupanga. Selle ülesanded ja õigused võib Euroopa Liidu raames üle kanda Euroopa Kesk pangale, mis on sõltumatu ja kohustatud esmajärjekorras tagama hindade stabiilsust.”

Teine lause lisati samuti Maastrichti lepingu ratifitseerimise käigus. Vastav lause tuleks lisada ka Eesti põhiseaduse §-le 111.