

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Euroopa liitu kuulumine ja Eesti põhiseadus

Luis LOPEZ GUERRA
VENEETSIA KOMISJON

1998

1. Sissejuhatus

Liikmesriikides ja EL-ga ühinemist taotlevates riikides on sageli tõstatatud küsimus riigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu lepingute ühilduvusest. Sellele järgnenud juriidilise ja poliitilise diskussiooni tulemusel on mitmel juhul muudetud liikmesriigi põhiseadust, et viia seda vastavusse lepingute nõudmistega (eelkõige juhul, kui lepingutesse on tehtud muudatusi ning neisse on võetud uusi nõudmisi) või et võtta kandidaatriikide põhiseadusesse klauslid, mis püüavad vältida vastuolu traditsioonilises rahvusriigis väljatöötatud põhiseaduse teksti ja Euroopa ühenduste asutamislepingutes sisalduvate Euroopa integratsioonist tulenevate nõudmiste vahel.

Selliste muudatuste ja neile eelneva juriidilise ja poliitilise diskussiooni vajadus tuleneb sellest, et formaalselt Rooma lepinguga 1956. aastal alguse saanud Euroopa integratsiooni protsess on toonud kaasa suuri muutusi selles, kuidas liikmesriikides on jaotatud riigi traditsioonilised funktsioonid (seadusandlik, täidesaatev, kohtulik), kuivõrd osa neist funktsioonidest on omistatud “välistele” subjektidele – Euroopa Liidu organitele. Järjest sagedamini antakse rahvusriigile ajalooliselt olemusliku pädevuse teostamine üle institutsioonidele, mis paiknevad väljapool rahvuslikku õiguskorda ja kuuluvad supranatsionaalsesse Euroopa organisatsiooni. Asutamislepingutes sisalduvatele normidele ja nende normide Euroopa Kohtu poolsele tõlgendusele tuginedes on olnud võimalik välja töötada integratsiooni kontseptsioon (eristades seda rahvusvahelisest koostööst), mis on Euroopa Liidu korralduse ja funktsioonide mõistmise nurgakivi – kontseptsioon, mis on viinud suveräänsuse riigiõigusliku kontseptsiooni ümberkujunemiseni.

2. Põhimärkusi Euroopa integratsiooni kohta. Konstitutsioonilise pädevuse üleandmine

EL-i kuulumisest tuleneva traditsiooniliste põhiseaduslike struktuuride muutumise tingib asjaolu, et Liidu aluseks ei ole harilik riikidevahelisele koostööle tuginev rahvusvaheline leping, mille järgi eri riikide võimuorganid tegutsevad kooskõlastatult ja ajastatult ühiste eesmärkide saavutamiseks. Euroopa Liidu loomis- ja arenemisprotsessiga seostatult kajastab integratsiooni kontseptsioon selle protsessi täiendavat mõõdet teiste rahvusvaheliste lepingutega võrreldes.

a) Euroopa integratsiooni protsess toob kaasa selle, et järjest suuremat hulka volitusi, mida tavaliselt on teostanud riiklikud instantsid, teostab nüüd supranatsionaalne organisatsioon, kes täidab seadusandlikke, täidesaatvaid ja kohtufunktsioone. Pädevuse üleminek Euroopa institutsioonidele toob kaasa liikmesriikide võimuorganite pädevuse vastava vähenemise. Sellist pädevuse üleminekut on suurendanud asutamislepingute järjestikused muutmised ja täiendamised ning tagajärjeks on olukord, kus märkimisväärset osa nii avaliku võimu kui ka eraisikute tegevusest reguleerib Euroopa õiguskord. Seega on jätkuvalt toimunud (ja toimub ka edaspidi) riiklike võimuorganite järk-järguline võimust ilmajätmine. 1992. aasta Maastrichti leping laiendas märgatavalt Euroopa institutsioonide pädevusse kuuluvaid valdkondi. Amsterdamiga lepinguga laiendatakse neid veelgi. Euroopa Liidu loomine

1992. aastal tähendas Euroopa ühendustele sammu edasi, et hõlmata ka justiits- ja välisküsimused integratsioonitehnikaga, mis ulatuks tunduvalt kaugemale kui praegused koostöömehhanismid.

b) Lisaks volituste üleandmisele riiklikelt institutsioonidelt Euroopa institutsioonidele mõjutab traditsioonilisi põhiseaduslikke sätteid sügavalt veel üks integratsiooniprotsessi tahk – Euroopa õiguskorra eripärane positsioon liikmesriikide rahvuslike õiguskordade suhtes. Euroopa Ühenduste Kohtu otsustes on järjepidevalt rõhutatud, et Euroopa Ühenduse õigus (nüüd üks Euroopa Liidu koostisosi) on iseseisev õiguskord, mille toime kujuneb sõltumatult liikmesriikide õiguskordadest. Sellest eripärast tuleneb kaks riigiõiguslikust vaatevinklist eriti olulist nähtust: Ühenduse õiguse vahetu mõju ja selle õiguse ülimuslikkus liikmesriikide siseriikliku õiguse suhtes.

3. Euroopa õiguse vahetu mõju ja ülimuslikkus

Saanud alguse Euroopa Kohtu kuulsast otsusest *Van Gend en Loos*’i asjas 1963.aastal, on vahetu õigusemõju üldpõhimõtte tähendanud, et Ühenduse institutsioonide (Nõukogu ja Komisjon) poolt asutamislepingute alusel kehtestatud normide siduv jõud ei olene nende kinnitamisest, vastuvõtmisest või ratifitseerimisest riigi võimuorganite poolt. Seega loovad Ühenduse normid (vastavalt oma konkreetsele laadile ja sisule) vahetuid õigusi ja kohustusi, mis on siduvad nii avalikule võimule kui ka üksikisikutele, ja millele üksikisikud saavad tugineda iga liikmesriigi ametiasutustes, kaasa arvatud kohtus. Seega on Euroopa kodanike ja Euroopa organite vahel vahetu seos, mis väljendub nii lepingute kui ka tuletatud õiguse (direktiivide ja määruste) vahetus õigusemõjus, mida Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud hiljutistes kohtuotsustes, näiteks 1996. aasta *Brasserie du Pecheur/Factortame III* otsuses.

Euroopa integratsiooni protsessi riigiõiguslik mõju väljendub ka Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõttes, mis tähendab seda, et Ühenduse õiguse siduvat jõudu ei saa kummutada ühegi siseriikliku normiga, isegi mitte konstitutsioonilise tasandi normiga. See põhimõtte ei sisaldu otsesel kujul üheski asutamislepingus, kuid Euroopa Kohus sõnastas selle kui Ühenduse õiguskorra põhielemendi 1964. aasta *Costa/Enel*’i otsuses ning kinnitas seda hilisemates otsustes, millest kuulsaimad on 1978. aasta *Simmenthal*’i otsus ja 1986. aasta *Greens*’i otsus, milles Kohus selgelt väitis, et Ühenduse õiguskord tingib liikmesriikide suveräänsete õiguste piiramist. Sellest põhimõttest järeldub, et kõik siseriiklikud kohtud peavad siseriikliku õiguse suhtes eeliskohaldama Ühenduse õigust ning Ühenduse õiguse tõlgendus Euroopa Kohtu poolt on siseriiklikele kohtutele siduv.

4. Eesti põhiseaduse ühilduvus Euroopa ühenduste asutamislepingutega

Kaaludes vajadust muuta Eesti põhiseadust enne Euroopa Liiduga ühinemist, tuleb tõstatada vähemalt kaks küsimust, et teha kindlaks Euroopa põhiseaduse (asutamislepingud) ja Eesti põhiseaduse teksti ühilduvus:

a) Kas Euroopa Liidu institutsioonide volituste ja pädevuse laiendamine ja järgnev Eesti riigiorganite pädevuse vähenemine nõuab otsesõnalist konstitutsioonilist “volitusklauslit”, millega antakse põhiseadusjärgse pädevuse teostamine riiklikelt institutsioonidelt üle Euroopa institutsioonidele?

b) Kas mõni asutamislepingute säte on otseses vastuolus mõne Eesti põhiseaduse konkreetse sättega?

Kui vastus ühele või mõlemale küsimusele on jaatav, on enne ühinemislepingu ratifitseerimist vaja muuta põhiseadust, sest Eesti põhiseaduse § 123 sätestab: “Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega”, seega tuleb põhiseaduse teksti asutamislepingutega kohandada enne ühinemist.

5. Riigi suveräänsus ja pädevuse üleandmise põhiseaduslikkus

Eesti põhiseaduse § 1 sisaldab üsna klassikalist riikliku suveräänsuse deklaratsiooni: “Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.” Riigi kui *superiorem non recognoscens* kõrgeima võimu suveräänsus tähendab mitte üksnes sõltumatust igast Eesti-välisest organist (nagu eespool tsiteeritud paragrahvis otsesõnu väljendatud), vaid vastavalt suveräänsuse tavakontseptsioonile ka seda, et kõrgeimat riigivõimu teostavad Eestis Eesti Vabariigi institutsioonid. Lisaks deklareeritakse suveräänsuse alusena ka rahvavõimu ülimuslikkust. Riik on suveräänne ja riigis kuulub poliitiline ülimuslikkus rahvale. Niiviisi on suveräänsus seotud demokraatiaga.

Suveräänsusega kaasneb “pädevus pädevuse üle”, see tähendab õigust jaotada riigivõim põhiseadusega loodud eri riigiorganite vahel. “Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.” (PS § 3). Põhiseadus annab seadusandliku võimu Riigikogule (§ 59), nähes ette teatavate küsimuste lahendamise parlamendi seadusega (näiteks § 69, 104). Täidesaatev võim on pandud valitsusele (§ 86), sealhulgas välispoliitika elluviimine ja suhtlemise korraldamine teiste riikidega (§ 87). Kohtuvõimu teostavad ainult kohtud (§ 146). Põhiseaduse muutmise pädevus on reguleeritud põhiseaduse XV peatükiga, mis näeb ette erikorra, lahus seadusandlikust ja välislepingute sõlmimise pädevusest. Seega on avalikud funktsioonid jaotatud riigiorganite vahel otsese põhiseadusliku mandaadiga, peegeldades riigi suveräänse võimu teostamist põhiseaduse kaudu.

Eesti põhiseadus ei sisalda sätet, mis lubaks täidesaatval või seadusandlikul võimul ümber jaotada põhiseadusega riigiorganitele antud pädevust, ammugi mitte selle üleandmist mitte-Eesti organitele. Põhiseadusega reguleeritud välislepingute sõlmimise pädevus (IX peatükk: Välissuhted ja välislepingud) ei sisalda volitust muuta põhiseadust välislepinguga ega volitust sõlmida põhiseaduse sätetega vastuolus olevaid välislepinguid (§ 123). Ent asutamislepingutes on sätteid, mis eeldavad, et paljud algselt liikmesriikide institutsioonide poolt teostatud olulised riigifunktsioonid – nii seadusandlikud, täidesaatevad kui ka kohtulikud – tuleks üle anda Euroopa Liidu institutsioonidele. Lisaks on pärast 1992. aastat Euroopa institutsioonide pädevus kaugelt suurem kui ühisturu loomine ja reguleerimine, ulatudes väljapoole majandussfääri. Ühisraha kasutuselevõtt lähitulevikus koos ühiste pangainstitutsioonidega ja Euroopa pädevuse laiendamine muu hulgas piirikontrollile ja viisaeeskirjadele tähendab, et Euroopa Liitu kuulumisel võib olla väga suur mõju põhiseadusjärgsele võimude jaotamisele. Seega toob Euroopa Liiduga ühinemine kaasa riigivõimu ümberjaotamise riigiorganite ja Euroopa organite vahel ning sunnib esitama küsimust, kas selline ümberjaotamine on Eesti praeguse põhiseaduse järgi võimalik.

6. Euroopa Liidu liikmesriikide varasem kogemus

Praegu Eesti Vabariigi ees seisva küsimuse on möödanikus pidanud lahendada praegused Euroopa Liidu liikmesriigid ning nende kogemusest võib abi olla. Euroopa Ühenduse formeerumisprotsessis tajusid liikmesriigid vajadust põhiseadusliku volitusklausli järele, mis tugevdaks integratsiooniprotsessi. Paljudesse põhiseadustesse võetud traditsiooniliselt välislepingute sõlmimist käsitlevad klauslid ei tundunud paljudel juhtudel andvat piisavat alust lubamaks seaduse või välislepinguga anda supranatsionaalsele institutsioonile üle konstitutsiooniga siseriiklikele organitele antud pädevust. Klauslid, mis nägid ette teatava “suveräänsuse piiramise” (näiteks 1946. aasta Prantsusmaa põhiseaduse preambula, mis kehtib ka 1958. aasta põhiseaduse järgi), ei olnud Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu meelest piisavad, nagu sedastas otsus 76-71 (Euroopa Parlamendi valimiste kohtuasi), milles väideti, et “suveräänsuse üleandmine” on kvalitatiivselt erinev “suveräänsuse piiramisest”.

Seetõttu võeti juba enne Maastrichti lepinguga asutamislepingutes tehtud olulisi muudatusi mõne liikmesriigi põhiseadusesse volitusklauslid, et kohendada põhiseaduse teksti integratsiooni tingimustega (nii oli see näiteks Saksamaa Liitvabariigis, kus põhiseaduse paragrahvi 24 võeti klausel (mida hiljem muudeti), mis võimaldas föderaalvõimul parlamendi seadusega anda “suveräänsuse pädevuse supranatsionaalsetele organisatsioonidele”). Seda laadi klauslid võeti ka Euroopa Ühendusse veel mitte kuuluvate riikide põhiseadusesse, et muuta ühinemine võimalikuks ilme konstitutsioonilise reformita. Näiteks Hispaania põhiseaduse (ratifitseeritud 1978) § 93 näeb ette võimaluse, et konstitutsioonilise seadusega võib sõlmida välislepingu, mis annab rahvusvahelisele organisatsioonile üle põhiseadusjärgse pädevuse teostamise.

Vajadus seda laadi konstitutsiooniliste volitusklauslite järele oli kõige tuntavam seoses Maastrichti lepinguga Euroopa ühenduste asutamislepingutes tehtud muudatustega ja Euroopa Liidu loomisega, mis tekitas analoogilisi probleeme nagu need, mis praegu Eesti Vabariigi ees seisavad. Küsimus oli selles, kas Euroopa institutsioonidele omistatud pädevusvaldkonnad toovad kaasa liikmesriikide põhiseadustes otseselt või kaudselt deklareeritud riikliku suveräänsuse otsese ja märgatava vähenemise. Vahest andis sellele kõige selgema vastuse Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu oma otsuses 92-308, milles tõdeti, et ühise rahapoliitika ja ühise viisapoliitika kehtestamine mõjutab suveräänsuse teostamise “põhitingimusi” ning nõuab formaalset konstitutsioonilist mandaati, mis võimaldaks ratifitseerida neid muudatusi tegeva Maastrichti lepingu. Märkimisväärne on ka 31. detsembri 1997. aasta otsus 97-394, milles konstitutsiooninõukogu tõdeb, et asüüli-, immigratsiooni- ja viisapoliitika küsimused Amsterdami lepingus (artiklid 73j ja 73k) toovad kaasa pädevuse Euroopa institutsioonidele üleandmise viisil, mis mõjutab riikliku suveräänsuse teostamist, milleks (hoolimata põhiseaduse artiklis 88 juba sisalduvast volitusest) puudub vajalik konstitutsiooniline mandaat. Seega ei saa Amsterdami lepingut Prantsusmaal ilma eelneva konstitutsioonilise reformita ratifitseerida.

1992. aastal üles kerkinud põhiküsimust lahendades peeti volitusklauslit vajalikuks Prantsusmaal, Portugalis ja Saksamaa Liitvabariigis, kus konstitutsioonikohtu sekkudes või ilma selleta viidi läbi põhiseaduse reform seda laadi klausli

kehtestamiseks (või olemasoleva klausli tugevdamiseks, nagu Saksamaa puhul). Nii Belgias kui ka Luksemburgis oli riiginõukogu reformi poolt, ehkki seda ei peetud vältimatult vajalikuks (hiljem muudeti vastavalt Belgia põhiseaduse paragrahvi 24). Igatahes muudeti kas konstitutsioonikohtu otsuse põhjal või poliitilistel kaalutlustel Prantsusmaa, Portugali, Saksamaa ja Belgia põhiseadust, et võimaldada Euroopa Liidule või üldisemalt rahvusvahelistele organisatsioonidele üle anda pädevust, mis mõjutab “riikliku suveräänsuse põhielemente”.

7. Vajadus volitusklausli järele Eesti põhiseaduses

Pidades silmas teiste Euroopa riikide kogemust toob Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemine kaasa kaks riigiõigusliku tähendusega tagajärge:

- a) põhiseaduses fikseeritud pädevuse jaotamise ümberdefineerimine, kuivõrd Euroopa Liitu integreerimine toob kaasa põhiseadusjärgse pädevuse üleandmise Liidu organitele,
- b) põhiseaduse §-s 1 deklareeritud riikliku suveräänsuse piiramine, kuna üleantavat pädevust võib lugeda riigivõimu oluliseks osaks. Näitena võib tuua Rooma lepingu artikli 100c lõike 2 (viisapoliitika), artikli 109l (vahetuskursid ja valuutapoliitika EMU raames), artikli 171 (Euroopa Kohtu pädevus) või artikli 189 (Ühenduse organite seadusandlik pädevus). Tuleb ka rõhutada, et kõnealust Ühenduse pädevust võib teostada ilma liikmesriigi nõusolekuta.

Eesti põhiseadus annab Riigikogule pädevuse ratifitseerida välislepingud, “mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega” (§ 121 punkt 3). Kuid põhiseaduses ei ole sätet, mis lubaks välislepinguid sõlmida volitatud riigiorganitel põhiseadusjärgset pädevuse jaotust muuta (kas seda ümber jaotades või välisorganitele üle andes) või vähendada või piirata §-s 1 sätestatud suveräänsuse olulisi elemente.

Võttes arvesse, et Euroopa Liitu astumine mõjutaks mitte üksnes paragrahvi 1, vaid ka pädevuse jaotamisega seotud sätteid, on kõnealuste sätetega vastuolu vältimiseks soovitatav võtta Eesti põhiseadusesse volitusklausel, mille kohaselt võiks riikliku suveräänsuse teostamisega seotud põhiseadusjärgset pädevust seaduse või välislepinguga üle anda rahvusvahelistele või supranatsioonaalsetele organisatsioonidele.

Sellise klausli eeskuju võib võtta paljude liikmesriikide põhiseaduse vastavast klauslist – näiteks Prantsusmaa (§ 88), Saksamaa Liitvabariik (§ 24), Hispaania (§ 93), Portugal (§ 7) ja Belgia (§ 24) – ning see klausel annaks vähemalt kaks lisaeelist:

- a) See võiks sisaldada tingimuse, et Riigikogu osavõtt Eestit mõjutava Euroopa poliitika väljatöötamisest oleks tagatud. Euroopa Liidu institutsioonide struktuuris domineerivad selgelt organid, kelle moodustamine või liikmete määramine sõltub liikmesriigi täitevvõimu otsusest. Põhiseaduse säte, mis näeb ette Eesti rahvast esindava riigiorgani osalemise Euroopa küsimustes Eesti seisukoha määratlemisel, mille Eesti esindajad peavad esitama Euroopa Liidu institutsioonides, kompenseeriks osaliselt täitevvõimu domineerimist, mida mõnikord peetakse demokraatia defitsiidiks.
- b) Volitusklausli kehtestamine aitaks Eestis tagada Euroopa õiguse siduva jõu õiguskindluse. Arvestades Eestis eksisteerivat seaduste põhiseadusele vastavuse

kontrollimise hajusat süsteemi, kinnitaks üleandmis- või volitusklausel, mis otseselt sätestab pädevuse üleandmise põhiseaduslikkuse, Euroopa õiguse (lepingud, määrused, direktiivid ja otsused) siduvat ja ülimuslikku jõudu ning välistaks võimaluse, et Eesti kohtud ei kohalda Euroopa õigust põhiseaduse §-le 152 tuginedes, mis sätestab: “Kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega.” Kui on tagatud ühinemislepingu vastavus põhiseadusele, on tagatud ka Euroopa õiguse eeliskohaldamine, kuivõrd põhiseaduse § 123 näeb ette: “Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.”

8. Euroopa Liidu lepingute ja Eesti põhiseaduse konkreetsete sätete konflikt

Lisaks üldisele (ja põhilisele) küsimusele põhiseaduse suveräänsussätte ühilduvusest Euroopa Liitu astumisest tuleneva suveräänsuse teostamiseks olulise pädevuse üleandmisega on seoses vajadusega põhiseaduse reformi järele enne ühinemist või liikmesriikide puhul enne asutamislepingute muudatuste ratifitseerimist tõusetunud ka teist laadi probleeme. Need probleemid tulenevad otsesest vastuolust konkreetsete lepingusätete ja konstitutsioonilise mandaadi vahel. Sellisel juhul ei ole probleem enam selles, kas on olemas klausel, mis näeb ette põhiseadusjärgse pädevuse üleandmise selle tulevaseks kasutamiseks Liidu poolt, vaid pigem selles, kas tegelikke ja konkreetseid kohustusi ette nägevad lepingu sätted on kooskõlas põhiseaduse tekstiga. Ilmekaim näide selle kohta on konflikt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 8b, mis annab Euroopa Liidu kodanikele nende elukohaliikmesriigis kohalikel valimistel õiguse valida ja olla valitud, ning riikide põhiseaduste vahel, mis näevad hääleõiguse ette üksnes oma kodanikele.

Eesti põhiseaduse analüüsist nähtub, et selliseid konflikte esineb siingi.

a) Eelkirjeldatuga samalaadne konflikt on Eesti põhiseaduse §-de 57 ja 156 ning EÜ asutamislepingu artikli 8b vahel. Põhiseaduse § 156 annab kohalikel valimistel hääleõiguse püsivalt elavatele isikutele “seaduses ettenähtud tingimustel”, samas kui § 57 sätestab, et hääleõiguslikud on (ilma eranditeta) vaid “Eesti kodanikud, kes on saanud viisteist [*sic!*] aastat vanaks”. Kuivõrd EÜ asutamislepingu artikkel 8b laiendab hääleõiguse kõigile püsivalt elavatele EL kodanikele, näib vältimatu muuta Eesti põhiseadust, laiendades hääleõigust kohalikel valimistel Eestis püsivalt elavatele EL kodanikele. Samasugusele järeldusele jõuti pärast konstitutsioonikohtu ja konstitutsiooninõukogu otsuseid ka Hispaanias ja Prantsusmaal. Samuti võimaldaks põhiseaduse muutmine Eestis püsivalt elavatel EL kodanikel osaleda hääletaja või kandidaadina Euroopa Parlamendi valimistel Eestis, vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 8b tingimustele.

b) Eesti põhiseaduse § 48 sätestab: “Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.” Vägagi kaheldav on, kas kõigi poliitiliste õiguste vastastikust seotust silmas pidades võib sellist tingimust lugeda kooskõlas olevaks kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel (aktiivse ja passiivse) valimisõiguse vaba ja võrdse kasutamisega. EÜ asutamislepingu artikkel 8b näeb ette, et EL kodanikel peab olema valimisõigus “samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel”, mis välistab diskrimineerimise nii olulise teguri kui erakonda kuulumise põhjal. Seda tõlgendust toetab ka EÜ asutamislepingu artikkel 6, mis lepingu kohaldamisel keelab diskrimineerimise kodakondsuse alusel. Sellest tulenevalt tuleks muuta Eesti põhiseadust, et võimaldada Eestis püsivalt elavatel EL kodanikel kuuluda erakondadesse.

c) Arvesse tuleb võtta ka vastuolu Eesti põhiseaduse § 111 (“Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal”) ja EÜ asutamislepingu artikli 105a vahel, mis näeb ette pangatähtede emiteerimise Euroopa Keskpanga poolt. Arvestades Euroopa rahaliidu praegust arengujärku ja rahapoliitilisi prognoose (ning tõenäolist valuuta unifikatsioonide Euroopa Liidus aastaks 2002) võib vastuolu kõnealuste sätete vahel peatselt osutada pigem reaalseks kui hüpoteetiliseks. Muidugi võib oletada, et põhiseadusjärgse pädevuse EL-le üleandmist ette nägev volitusklausel tegeleb ka kõnealuse küsimusega. Kuid § 111 kategoorilisus (“ainuõigus”) muudab soovitatavaks selgitada Euroopa institutsioonide pädevus selles küsimuses.

9. Lühikokkuvõte

Asutamislepingutes ette nähtud ja Euroopa Kohtu otsustega määratletud Euroopa integratsiooni üle 40-aastase kogemuse käigus vajalikuks osutunud ja kehtestatud Euroopa õiguskorral on siduv jõud olenemata liikmesriigi võimuorganite poolsest ratifikatsioonist või nõusolekust. Seega nõuab Euroopa Liitu kuulumine nii riigivõimu teostamise klassikalise konstitutsioonilise regulatsiooni kui ka suveräänsuse kontseptsiooni enda teisenemist. Sellise teisenemise otsene kajastus põhiseaduse tekstis (nagu see esineb paljude liikmesriikide põhiseadustes), et vältida vastuolu riigi põhiseaduse ja asutamislepingute vahel, on mitte üksnes soovitatav, vaid pigem eeldus tagamaks õiguskorra järjekindlust ja õiguskindlust. Põhiseaduse reformid kohandamiseks riigi põhinorme asutamislepingutega (ja nende muudatustega) on saanud tavaliseks ning võib eeldada nende kordumist.

Eesti Euroopa Liiduga ühinemise eeltingimuseks olevad põhiseaduse muudatused on järgmised.

- a) Volitusklausli sissevõtmine, mis võimaldaks riikliku pädevuse üleandmist Euroopa (või üldisemalt rahvusvahelistele) organitele kas välislepinguga või analoogilise juriidilise instrumendiga. Seda klauslit võib täiendada sätetega, mis fikseerivad eri riigivõimude osaluse EL otsuste väljakujundamisel.
- b) Kohalikel valimistel (aktiivse ja passiivse) valimisõiguse laiendamine EL kodanikele, samuti takistuste kõrvaldamine Euroopa kodanike osalemisele Euroopa valimistel Eestis, muutes Eesti põhiseaduse §-e 57 ja 156.
- c) Erakonda kuulumise õiguse laiendamine Eestis püsivalt elavatele EL kodanikele, muutes põhiseaduse § 48.
- d) Euroopa Liidu pädevuse tunnustamine valuutaküsimustes, tühistades Eesti Panga monopolse õiguse põhiseaduse § 111 muutmisega.