

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Seadusandluse ühtlustamine: konstitutsioonilised parandused

**McKENNA & Co**

BRÜSSEL JA LONDON

PHARE

1996

## SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
I OSA	
EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU MÕJU PÕHISEADUSLIKULE KORRALE	
	4
1.1 Ülevaade mõjutustest põhiseaduslikule korrale	4
1.1.1 Sissejuhatus	4
1.1.2 Institutsioonilised mõjutused	4
1.1.3 Olemuslikud mõjutused	5
1.2 Doktriin Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest	5
1.3 Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini kohaldamine riiklikes kohtutes - Inglismaa	7
1.4 Euroopa Liidu õiguse vahetu toime ja vahetu kohaldatavuse printsiibid	7
1.5 Kohustus tagada Euroopa Liidu õigusest tulenevate üksikisiku õiguste legaalne kaitse	8
1.5.1 Kohustus tõlgendada siseriiklikku õigust kooskõlas Euroopa Liidu õigusega	8
1.5.2 Kohustus tagada üksikisikule vahendid riigi kuritarvituste vastu	8
1.6 Riiklike kohtute kohustus pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole esialgse otsuse saamiseks	9
1.7 Õigusvõime piirangud rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel	9
II OSA	
EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU PRAKTILINE MÕJU EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDELE	
SISSEJUHATUS	11
2.1 Saksamaa	11
2.2 Suurbritannia	13
2.3 Rootsi	14
2.4 Taani	15
2.5 Iirimaa	16
2.6 Prantsusmaa	17
2.7 Kreeka	18
KOKKUVÕTE	19
III OSA	
EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU MÕJU EESTI PÕHISEADUSLIKULE KORRALE	
	20
3.1 Sissejuhatus	20
3.2 Soovitavad muudatused Eesti Vabariigi Põhiseaduses	21
3.3 Soovitavad muudatused Vabariigi Valitsuse seaduses	28

## **PHARE PÕHISEADUSE PROGRAMM: EESTI**

### **SISSEJUHATUS**

Käesolev raport püüab vaadelda võimalikke muudatusi Eesti Vabariigi Põhiseaduses ja teistes konstitutsioonilistes seadustes, mida võidakse nõuda Eesti astumisel Euroopa Liidu liikmeks. Teostamiseks seda ülesannet ning selgitamiseks Eestile Euroopa Liidu liikmeks oleku mõju põhiseaduslikule korrale, koondab raporti esimene osa tähelepanu konstitutsioonilistele mõjutustele, mis kaasnevad Euroopa Liitu astumisega. Tulemusrikkaim oleks arvesse võtta praktilisi konstitutsioonilisi muudatusi, mida juba eksisteerivad Euroopa Liidu liikmed on teinud, viimased ongi toodud rapordi teises osas. Muudatused Eesti Vabariigi Põhiseaduses ja Vabariigi Valitsuse seaduses, mis võivad osutada vajalikeks, on toodud rapordi kolmandas osas.

## I OSA

### EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU MÕJU PÕHISEADUSLIKULE KORRALE

#### 1.1 Ülevaade mõjutustest põhiseaduslikule korrale

##### 1.1.1 Sissejuhatus

Et liituda Euroopa Liiduga, võib ühel riigil olla mitmeid põhjusi: majanduslikke, sotsiaalseid või poliitilisi. Kasu, mida liikmeksõlekust saadakse, on mitmekülgne. Näiteks võib tuua ühisturu, mis koondab endasse 15 riiki, parandab inimeste, kaupade, kapitali ja teenuste vaba liikumist ning juurdepääsu niisugustele tegevusvaldkondadele nagu põllumajandus ja rahaliit. Siiski tuleb meele pidada, et liikmeksõlek ei too endaga kaasa ainult kasu, vaid koos sellega ka kohustusi ning lisavastutuse, mis mõjutab põhiseaduslikku korda ning võib kaasa tuua liituva riigi põhiseaduse muutmise. Järgnevalt nähtub, et mitte kõik Euroopa Liidu liikmeksõleku mõjud ei nõua liikmesriigi põhiseaduse muutmist. Peamiselt võib põhiseaduslikku korda mõjutada kohustus garanteerida Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus, kui see on vastuolus liikmesriigi kohaliku korraga ning isegi põhiseadusega. Teema leiab üksikasjalikumalt käsitlust alljärgnevalt.

##### 1.1.2 Institutsioonilised mõjutused

Euroopa Liidu liikme staatus mõjutab kõiki riigi juhtivvõime – täidesaatvat, seadusandlikku ja kohtuvõimu. Esiteks piirab kehtiv Euroopa Liidu seadusandlus täidesaatva võimu vallas liikmesriigi nii rahvusvahelist kui ka siseriiklikku suveräänsust. Riiklikku sõltumatust piirab näiteks Euroopa Liidu Kohtu lahend, mis keelab Suurbritannial reguleerida midagi, mis on Euroopa Liidu õigusega juba reguleeritud (kaasus 63/83 R v. Kirk [1984] 3 CMLR 522). Mis puutub aga liikmesriikide rahvusvahelisi suhteid, siis juhul, kui Euroopa Liidu õiguspädevus eksisteerib vastavas välissuhete valdkonnas, omab see olulisi tagajärgi liikmesriigi õigustes sõlmida samas valdkonnas rahvusvahelisi lepinguid ning võib isegi välistada liikmesriigi võimaluse tegutseda iseseisvalt.

Teiseks, teatud Euroopa Liidu institutsioonide aktid saavad seaduseks lihtsalt olles vastu võetud asjakohase institutsiooni poolt, näiteks Euroopa Ühenduse Lepingu alusel tehtud korraldused ja otsused. Viimasel on suur mõju täidesaatva ja seadusandliku võimu rollile siseriiklikus õiguses. Kui selliseid akte annab Euroopa Komisjon, ei saa ükski riigi minister osaleda seadusandlikus protsessis. Kui akte annab Euroopa Nõukogu, saab ka riigi minister protseduuris osaleda ning riigi poolt valitud poliitik osaleb kui Euroopa Parlamendi (mis hetkel mängib suurt rolli Euroopa Liidu seadusandlikus protsessis) liige. Normaalsest siseriiklikust parlamentaarsest protseduurist minnakse mööda. Liikmesriigil on väiksem kontroll seadusandluse üle, mis loob õigusi ja kohustusi indiviididele ja Euroopa Liidu liikmesriikidele.

Kolmandaks, kohtuvõim saab Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse tõlgendamist ja kohaldamist puudutavate kohustuste ja võimaluste subjektiks. Supranatsionaalse (üksikutest riikidest kõrgemal seisva) kohtu otsused koos poliitiliselt määratud kohtunikega kohustavad riiklikke kohtuid, kaasa arvatud kõrgeimaid apellatsioonikohtuid.

### 1.1.3 Olemuslikud mõjutused

On selge, et kolm Euroopa Liidu baaslepingut reguleerivad suhteid nii üksikisikute, üksikisikute ja riigi kui ka liikmesriikide vahel. Eriti aga üksikisikute õigusi ja kohustusi. Näiteks Leping Euroopa Kivisöe ja Terase Ühenduse (ECSC) kohta reguleerib laialdaselt kivisöe ja terase valdkonnas tegutsevaid ettevõtteid. Euroopa Ühenduse Lepingu põhilised konkurentsi reeglid panevad kohustusi individuaalsetele ettevõtetele. Paljud Euroopa Ühenduse Lepingu üldised korraldused reguleerivad mitte ainult liikmesriike, vaid ka otseselt üksikisikuid. Andes eelise sellistele normidele, mõjutab Euroopa Liidu liikmeks olek põhiseaduslikku korda ja liikmesriikide kodanikke nende vahelistes suhetes

Oluline on mainida, et liitumisel Euroopa Liiduga peab riik aktsepteerima Euroopa Liidu *acquis communautaire*, s.o seaduste kogumi, mille Euroopa Liidu institutsioonid on juba vastu võtnud. Need ei hõlma mitte ainult kirjutatud, kodifitseeritud õigust (lepingu artiklid, määrused, direktiivid, otsused), vaid ka Euroopa Liidu õiguse üldisi põhimõtteid, mis on loodud Euroopa Liidu Kohtu poolt (*European Court of Justice*, "ECJ") ning Esimese Instantsi Kohtu poolt (*Court of First Instance*, "CFI"). Neid Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid peab rakendama, kui luuakse siseriiklikku õigust *acquis communautaire* baasil. Põhilised printsiibid on proportsionaalsus, seaduspäraste ootuste ja omandatud õiguste kaitse, võrdõiguslikkuse printsiip koos keeluga diskrimineerida inimest rahvuse või soo tõttu, põhiõigused- ja vabadused. Viimased on loonud Euroopa Liidu Kohus, tulenevalt konstitutsioonilistest traditsioonidest liikmesriikides ja rahvusvahelises õiguses, et kaitsta liikmesriikides välja töötatud või aktsepteeritud inimõigusi. Olulisim näide inimõiguste kaitsest Euroopa Liidu seadusandluses on Euroopa Inimõiguste Konventsioon.

Olles Euroopa Liidu liige, avaldub kõige märkimisväärsem mõju põhiseaduslikule korrale Euroopa Liidu õiguse kaudu, mis on kontrastiks tavalistele rahvusvahelistele lepingutele loonud oma õigussüsteemi. Euroopa Liidu lepingute teatud reguleeringud nagu ka teatud madalam seadusandlus, mida liikmesriikide kohtud peavad kohaldama, saavad automaatselt liikmesriigi õiguse osaks. Sellist supranatsionaalset õigussüsteemi ei saa siseriiklik õigus tähelepanuta jätta. Liituv riik peab aktsepteerima doktriini Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest, kaasa arvatud Euroopa Liidu õiguse vahetu toime ja vahetu kohaldatavuse printsiibid ja kohustus tagada Euroopa Liidu õigustest tulenevate üksikisiku õiguste legaalne kaitse.

### 1.2 Doktriin Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest

Ülimuslikkuse mõiste hõlmab rahvusvahelise õiguse ja liikmesriigi siseriikliku õiguse vahelise suhte ning omab suurt mõju Euroopa Liidu liikme põhiseaduslikule korrale. Kindlaks on määratud, et konflikti korral vahetult kohaldatava ja vahetult toimiva Euroopa Liidu akti ja siseriikliku õiguse vahel peab prevaleerima Euroopa Liidu akt. "Vahetu kohaldatavuse" ja "vahetu toime" mõisteid seletatakse allpool.

Ülimuslikkuse kohta on ECJ 1964. aastal *Costa v. ENEL* (kaasus 6/64) [1964] ECR 585 määranud:

“Vastandina rahvusvahelistele lepingutele lõi EEC Leping oma õigussüsteemi, mis lepingu jõustudes sai Euroopa Liidu liikmesriikide õigussüsteemide lahutamatuks osaks ning mida liikmesriikide kohtud on kohustatud kohaldama.”

ECJ mõonis, et liitudes Euroopa Liiduga peavad liikmesriigid piirama EEC Lepingu tõttu oma suveräänseid õigusi, ning määras:

“Täheldame, et Lepingust tulenevast õigusest, iseseisvast õigusallikast, ei saa siseriikliku õigusega mööda minna, kuna Lepingust tuleneval õigusel on eriline ja spetsiaalne iseloom. Siseriiklik õigus ei tohi olla erinev Ühenduse õiguse iseloomust ning Ühenduse õiguse seaduslikku baasi ei tohi küsimärgi alla seada.”

Printsiipi liikmesriikide siseriikliku õigussüsteemi ülimuslikkusest ning selle toimet pandi proovile *Simmenthal'I* kaasuses 1977.a-l (kaasus 92/78 [1979] ECR 777), kus ECJ andis järgmiseid viiteid ülimuslikkuse printsiibi kohta:

- Vahetult kohaldatav või vahetult toimiv Euroopa Liidu norm muudab sellega konfliktis oleva siseriikliku õiguse automaatselt kohaldamatuks
- Vahetult kohaldatav või vahetult toimiv Euroopa Liidu norm välistab uue siseriikliku õigusakti vastuvõtmise sinnamaani, kuni ta ei ühti Euroopa Liidu õigusega
- Vahetult kohaldatav või vahetult toimiv Euroopa Liidu norm kohustab siseriiklikke kohtuid mitte kohaldama siseriiklikku õigust (ka ajaliselt hilisemat), mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.
- Kõik siseriikliku õigussüsteemi korraldused ja kogu seadusandlik, haldus- või kohtupraktika, mis võib Euroopa Liidu õiguse toimet häirida – siseriikliku kohtu õigus kohaldada Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevat õigust, voli teha kõikvõimalikku, et eraldada siseriikliku õiguse kohaldamine Euroopa Liidu õigusest - ning kui eelnev takistab Euroopa Liidu õigusel omamast täit jõudu ja toimet, on ta vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Euroopa Liidu õigus omab ülimuslikku jõudu ka siseriikliku kriminaalseadusandluse üle. Kui süüdimõistmine on toimunud siseriikliku seadusandluse baasil, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, on ka süüdimõistmine Euroopa Liidu õigusega vastuolus. ECJ on leidnud, et Euroopa Liidu seadusandluse kehtivust ei saa proovile panna siseriiklike õiguslike või konstitutsiooniliste printsiipidega. Selle asemel tuleb kõik otsused teha lähtuvalt Euroopa Liidu õigusest. Isegi konstitutsioonilised printsiibid, talletatuna liikmesriikide põhiseadustesse, peavad alistuma Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusele. Osa liikmesriikidest on läbi elanud mõtlemapanevad raskused nende suveräänsuse fundamentaalse muutumise tõttu.

### 1.3 Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini kohaldamine siseriiklikes kohtutes – Inglismaa

Konkreetsel näitel varal on lihtsam vaadelda, mil määral on siseriiklikud kohtud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini ellu viinud. Sama teemat käsitletakse ka raporti teises osas, kuid antud punkt tutvub üksikasjalikumalt Inglismaa kohtutega.

Kui Inglismaa kohus on rinnutsi konfliktiga siseriikliku konstitutsioonilise õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahel, on kohtunik kohustatud kohaldama Euroopa Liidu õigust, allutades sellele siseriikliku õiguse, hoolimata, kas Inglismaa õigusnorm oli välja antud enne või pärast Euroopa Liidu normi. Veelgi enam, kohtunik ei ole õigustatud ootama seadusandliku või haldusvõimu sekkumist vastuolus oleva normi kõrvaldamiseks. Selline on lahend *Factortame's* (No. 2) [1991] 1 A.C. 603, kus lahendina anti ajutine korraldus, mis peatas Ühendatud Kuningriigi Parlamendi seaduse kohaldamise. ECJ oli arvamusel, et kuna sellise Euroopa Liidu õigust puudutava kaasuse lahend oli ajutine ning siseriiklik kohus arvas, et ainus tõke lõpliku lahendi teel oli siseriikliku õiguse norm, siis lõplikuks tulemiks oli siseriikliku normi kohaldamata jätmine. Norm, et ükski korraldus ei tohi kehtida vastuolus Inglismaa Trooniga, oli konstitutsiooniline norm. Kuid täites ajutist korraldust tunnistas Lordide Koda Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust siseriiklike konstitutsiooniliste printsiipide üle.

#### 1.4 Euroopa Liidu õiguse vahetu toime ja vahetu kohaldatavuse printsiibid

Doktriin Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest on erilise tähtsusega normide suhtes, mis on “vahetult kohaldatavad” või “vahetult toimivad”. Termin “vahetu kohaldatavus” tuleneb Euroopa Ühenduse Lepingu artiklist 189, mis sätestab, et lepingu normid on “vahetult kohaldatavad”. See tähendab, et need normid toimivad automaatselt kõikide liikmesriikide siseriiklikes õigussüsteemides, ilma et nad vajaksid siseriiklikku täidesaatvat seadusandlust. Kuigi kõik Lepingu normid on vahetult kohaldatavad, ei loo nad tingimata õigusi, millele isik võib toetuda siseriiklikus kohtus, järelikult mitte kõik normid ei ole “vahetult toimivad.”

Vahetu toime printsiip tähendab, et pooled võivad siseriiklikes kohtutes toetuda Euroopa Liidu õigusest tulenevatele õigustele isegi siis, kui vastav norm pole siseriikliku õigusega fikseeritud. Vahetu toime printsiip ei ole sätestatud ühegi Euroopa Ühenduse Lepingu normiga, vaid on loodud ECJ poolt. ECJ on seisukohal, et paljud lepingu artiklid (nimekiri nendest artiklitest on avaldatud Komisjoni poolt ning reprodutseeritud Annex I-s) ning mõned normid, otsused ja direktiivid on vahetult toimivad osapoolte õiguste loomise mõttes kas riigi vastu või osapoolte omavahelistes suhetes. ECJ on toonitanud asjaolu, et selle asemel, et olla lihtsalt rahvusvaheline leping, mis kohustab vaid lepingule allakirjutanud riike, on EEC Lepingust saanud uus ning sõltumatu õiguse allikas, mis on integreerunud kõikide liikmesriikide siseriiklikesse õigussüsteemidesse, järelikult on Lepingu loodud õigus isikutele samane siseriikliku seadusandluse poolt antuga.

ECJ-l on moodus otsustamaks, kas mingi norm on vahetult toimiv või mitte. Et omada vahetut toimet, peab Euroopa Liidu norm olema selge, täpne ja tingimusteta ning peab olema võimeline looma õigusi üksikisikutele. Et olla “selge”, peaks Euroopa Liidu norm olema küllalt täpne, et panna alus legaalsetele õigustele. Norm on “tingimusteta”, kui vajalikuks ei osutu ei Euroopa Liidu institutsioonide ega liikmesriikide poolne edasine normi sisu piiritlemine. Norm peab looma siseriiklikus kohtus individuaalseid õigusi. Direktiivide vahetu toime sisaldab endas eritingimust, et direktiivi täitmise tähtaeg peab olema saabunud.

Oluline on vahet teha “vertikaalse” ja “horisontaalse” vahetu toime vahel. Vertikaalse vahetu toimega Euroopa Liidu norm loob õigusi ja kohustusi üksikisikute ja riigi

vahel. Horisontaalse vahetu toimega Euroopa Liidu norm reguleerib suhteid üksikisikute vahel vastavalt Euroopa Ühenduse Lepingu artiklitele 85 ja 86. Selline vahetegu omab erilist tähtsust direktiivide puhul, mis omavad ainult vertikaalset vahetut toimet. Viimane tuleneb kaasusest *Marshall v. Southampton and S.W. Hampshire AHA* (kaasus 152/84 [1986] ECR 723), kus kohus otsustas, et siseriikliku kohtu menetluses saab pool toetuda vahetu toimega direktiivile asjas liikmesriigi vastu, kes pole direktiivi täitnud, kuid ei saa toetuda direktiivile asjas teise individuaalse poole vastu. Mõningatel juhtudel võib üksikisik toetuda direktiivi normile isegi teise üksikisiku vastu, sest siseriiklikud kohtud on kohustatud tõlgendama siseriikliku õigust direktiivi järgi, aga sellest allpool.

### 1.5 Kohustus tagada Euroopa Liidu õigusest tulenevate üksikisiku õiguste legaalne kaitse.

1.5.1 Kohustus tõlgendada siseriiklikku õigust kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. *Marleasing* kaasuses (kaasus 106/89 [1990] ECR I 4135) ECJ määras, et liikmesriikide kohustus täita direktiivide norme Euroopa Liidu Lepingu artiklite 189 ja 5 järgi seob ka riiklikke kohtuid. See aga tähendab, riiklik kohus peab siseriikliku õiguse tõlgendamisel nii palju kui võimalik mõjule laskma direktiivi. Riiklikud kohtud võivad seejuures olla kohustatud mitte kohaldama Euroopa Liidu õigusega konfliktis olevat siseriiklikku normi. Kohustus anda direktiividele eelis pole absoluutne, kuna vastavalt *Marleasing'le* tõlgendatakse siseriiklikku õigust direktiivi sõna ja mõtte valguses ainult “nii kaugele kui võimalik”.

### 1.5.2 Kohustus tagada üksikisikule vahendid riigi kuritarvituste vastu

Riiklik kohus peab omama jurisdiktsiooni, et hüvitada kahjud, mida liikmesriik on üksikisikule tekitanud, rikkudes Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Vastav põhimõte tuleneb Euroopa Liidu Lepingu artiklist 5. Riigi vastutuse printsiip loodi ECJ poolt *Francovich'i* kaasuses (kaasus 6 ja 9/90 [1991] ECR 5357), kus täheldati:

“Ühenduse õiguse printsiip on, et liikmesriigid on kohustatud hüvitama indiviididele tekitatud kahjud, mis tulenevad Ühenduse õiguse rikkumisest ja mille eest nad vastutavad”.

Järelikult, liikmesriigi vea tõttu kahju kannatanud poolel peab olema võimalus kaevata liikmesriik kahjude eest kohtusse, kui riik on olnud võimetu kohaldama direktiivi antud ajalimiidi jooksul või võtma vastu adekvaatset jõustavat normi. Õigus kahjude hüvitamisele sõltub riigi vägivalla iseloomust. Kui riik on olnud võimetu täitma direktiivi, peab olema täidetud kolm tingimust, enne kui riigil tekib kohustus kahjude eest tasuda. Esiteks, direktiiv peab osutama üksikisiku õigustele. Teiseks, üksikisiku õiguste sisu peab olema identifitseeritav direktiivi enda määrangutest. Kolmandaks peab olema kausaalne seos indiviidi kantud kahju ja liikmesriigi vea vahel direktiivi täitmisel. Euroopa Liidu õiguse puudumise korral on olulised siseriiklikud normid, mis käsitlevad riigi vastutuse printsiipi ja kahjutasude kindlaksmääramist. Kuid siiski kaebuseid, mis tuginevad Euroopa Liidu õigusel, ei tohi kohelda vähema heatahtlikkusega kui siseriiklikul õigusel tuginevaid. Siseriiklikud normid ei tohi Euroopa Liidu õigusega garanteeritud kompensatsioonide kätte saamist liialt raskeks teha.



### 1.6 Riiklike kohtute kohustus pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole esialgse otsuse saamiseks.

Euroopa Liidu Lepingu artikkel 177 kehtestab esialgsete otsuste menetluse, mille alusel võib riiklik kohus küsida ECJ-lt otsust teatud Euroopa Liidu õigust puudutavas küsimuses. Artikkel 177 eristab vabatahtlikke ja kohustuslikke pöördumisi. Kohtud ja tribunalid, kelle otsuse peale on võimalik apelleerida või taotleda otsuse taasläbivaatamist, omavad kõige laiemat diskretsiooni ECJ poole pöördumisel. Kui aga asi on algatatud kohtu või tribunaliga vastu, kelle otsused ei ole siseriikliku õiguse järgi kohtulikud vahendid, on kohus või tribunal kohustatud tooma asja ECJ ette. Üldine praktika on, et lõplik kohus või tribunal tähendab pigem kõrgeimat kohut või tribunaliga asjas, kui kõrgeimat kohut või tribunaliga riigis. Iga liikmesriigi ülesanne on tagada, et riiklikud kohtud täidavad seda kohustust, kuigi see ei tähenda, et vastavasisuline kohustus peaks olema sisse kirjutatud liikmesriigi kirjutatud põhiseadusesse.

### 1.7 Õigusvõime piirangud rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel

Euroopa Liiduga liitumise mõjutused põhiseaduslikule korrale ei ole piiratud riigi ja tema kodanike vaheliste riigisiseste suhetega või liikmesriigi suhetega teise liikmesriigiga. Euroopa Liidu liikmeks olemine mõjutab ka liikmesriigi sõltumatust tema suhetes riikidega, kes ei ole Euroopa Liidu liikmed. Pädevuse jagamine Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide vahel koos õigusega sõlmida rahvusvahelisi lepinguid sõltub suurel määral lepingu enese olemusest ja sisust. Kui teoreetiliselt on tegu Euroopa Liidu liikmesriiki välistava kompetentsiga, siis kaotab liikmesriik õiguse sõlmida rahvusvahelisi lepinguid selles vallas. Praktikas sõlmitakse siiski enamik rahvusvahelistest lepingutest "segalepingutena", kus nii Euroopa Komisjon kui ka liikmesriigid kirjutavad lepingule alla ja ratifitseerivad selle. Kui liikmesriigi jõud sõlmida rahvusvahelist lepingut on kindlustatud üksnes liikmesriigi institutsioonides konstitutsiooni kaudu, tuleb ehk muuta riigi põhiseadust, teadvustamaks suveräänsuse piiristamist.

## II OSA

### EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU PRAKTILINE MÕJU EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDELE

#### SISSEJUHATUS

Et illustreerida Euroopa Liidu liikmeks olemise mõju põhiseaduslikule korrale, on arukas vaadelda muutusi mõningates valitud eksisteerivates liikmesriikides. Järgnev peatükk jälgib, mida on Saksamaa, Suurbritannia, Rootsi, Taani, Iirimaa, Prantsusmaa ja Kreeka endas muutnud, astudes Euroopa Liitu, Maastrichti Lepingu toimet ning hilisemaid konstitutsioonilisi tulemeid, mida riigid on kogenud.

#### 2.1 Saksamaa

Saksamaa konstitutsiooni artikkel 24 (1) sätestab, et:

“Föderatsioon võib kõrgema võimu volitused seadusandluse kaudu üle kanda rahvusvahelistele organisatsioonidele”.

Saksamaa Föderatiivse Vabariigi osaluse kehtivates Lepingutes tegi võimalikuks just selle artikli olemasolu. Saksamaal on President see, kes sõlmib lepinguid, mis reguleerivad föderatsiooni poliitilisi suhteid või föderaalset seadusandlust, mis nõuab pädeva föderaalse seadusandliku võimu osalust ja nõusolekut. Oli vajalik, et 27. Juuli 1957.a. Seadus kiidaks heaks EEC ja Euratom Lepingud.

Mis puudutab rakendavat ja täidesaatvat seadusandlust, siis 1957. aasta seadus volitas täidesaatvat võimu sätestama subordinatoorset seadusandlust üldises sfääris ning nõudis föderaalset valitsuselt Parlamendi informeerimist iga Euroopa Nõukogu normi puhul, mis võis endaga kaasa tuua normi vahetu toime föderaalsetes vabariigis või Saksamaa uue siseriikliku õiguse sätestamise. Euroopa Liidu normide kohaldamine Saksamaal on laialatuslik, seisnedes parlamentaarse seadusandluse sätestamises täidesaatva võimu poolt, kes töötab välja seadusandlust määratud teemadevaldkonnas.

Esmalt määratles Euroopa Liit end spetsiaalse poliitilis-majandusliku ühendusena ning ainult seetõttu rahvusvahelise organisatsioonina. Artikkel 24 (1) lubas vaid piiratud hulgal Saksamaa Föderatiivse Vabariigi suveräänseid õigusi (seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu vallas) üle kanda.

Hoolimata konstitutsiooni loast kanda kõrgema võimu volitused üle rahvusvahelistele organisatsioonidele, on Saksamaal tõusetunud konstitutsioonilisi probleeme. Seoses konfliktidega Saksa üldises seadusandluses, on Föderaalne Konstitutsioonikohus tõdenud, et Euroopa Liidu õigus on iseseisev süsteem, mis tuleneb autonoomsest legaalsest allikast ning tunnistanud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust. Siiski teatud konstitutsioonilised normid, eriti need, mis reguleerivad põhiõigusi ja -vabadusi, on kindlustatud oma seotusega seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimuga. Nende õiguste sisusse ei tohi puutuda ning nende põhiprintsiipe ei tohi muuta. Siiski tõsist konflikti Euroopa Liidu õiguse ja Saksamaa konstitutsiooniga kaitstavate põhiõiguste ja -vabaduste vahel olnud ei ole. Konstitutsioonikohtu seisukoht oli, et põhiõiguste- ja vabaduste garantii Saksamaa konstitutsioonis peab antud situatsioonis prevaleerima Euroopa Liidu õiguse üle vähemalt nii kaua, kuni Euroopa Liidu õigus tagab põhiõigustele ja -vabadustele samaväärse kaitse. Seejuures ei nõudnud Konstitutsioonikohus Euroopa Liidu seadusandluse kehtestamatust, vaid tegi ettepaneku, et Föderaalset Vabariigi võimud ja kohtud ei saa Euroopa Liidu õigust kohaldada nii kaua, kui see on konfliktis konstitutsiooniga osas, mis puudutab põhiõigusi ja -vabadusi. Selline lahendus on vastupidine süsteemile, millega mõned liikmesriigid on Euroopa Liidu õiguse jõustanud, ilma et nad formaalselt rõhutaks konfliktis oleva siseriikliku õiguse kehtivust.

Tänaseks on Konstitutsioonikohus aktsepteerinud, et põhiõigused ja -vabadused on Euroopa Liidu tasandil Euroopa Liidu õiguses nii rahuldavalt kaitstud, et Euroopa Liidu õigus võib prevaleerida. Saksamaa kohus, mis ei tunnista isiku õigusi, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest, ei riku mitte ainult Euroopa Liidu õigust, vaid ka Saksa konstitutsioonilist õigust, mis nõuab isiku selliste õiguste respekterimist.

Euroopa Liidu Maastrichti Leping 7. veebruarist 1992 aastast jõustas ühinemise Euroopa poliitilisse liitu. Maastrichti Leping juhatas Euroopa Ühenduse üleminekut rahvusvahelisest organisatsioonist supranatsioonaalsete kvaliteetidega saatuseks

omaette. Saksamaa Konstitutsiooni artikli 24 (1) norm polnud piisav Euroopa Liidu loomiseks ning seda seetõttu, et Euroopa ühendamise püüded läksid kaugemale, kui konstitutsiooni artikli 24 (1) eelnõustamisel ette nähti. Kuigi Maastrichti Leping ei loo tõelist poliitilist ühtsust ega Euroopa Föderaalset Riiki, on tema püüded nagu majanduslik ja rahanduslik ühendus, Euroopa Parlamendi tugevdamine ja suveräänsete volituste üle kandmine Euroopa Liidule, märkimisväärsed muutused.

1992. aasta konstitutsioon ei pakkunud enam adekvaatset konstitutsioonilist baasi Saksa Föderatiivse Vabariigi osalemiseks Euroopa Liidus. Lünk täideti uue konstitutsiooni artikliga 23 ("Euroopa artikkel"), mis jõustus 21. detsembril 1992. aastal.

Konstitutsiooni artikkel 23 deklareerib Saksamaa Föderatiivse Vabariigi püüdu Euroopa ühendamisele ning kindlustab konstitutsiooni preambulas sätestatud. Konstitutsioon julgustab jätkuvat integratsiooniprotsessi ning Euroopa rahvaste ühist kasvamist.

Konstitutsiooni artikli 23 (1) teine lause lubab Saksamaa Föderatiivsel Vabariigil kanda kõrgema võimu volitusi üle Euroopa Liidule. Konstitutsiooni artikkel 24 (1) on edasi samuti jõus ja lubab kõrgema võimu volitusi kanda üle rahvusvahelistele organisatsioonidele. Seetõttu teeb konstitutsioon vahet kõrgemate võimu volituste üle kandmisel Euroopa Institutsioonidele (artikkel 23) ja rahvusvahelistele organisatsioonidele (artikkel 24).

Maastrichti Lepingu tulemina viidi konstitutsiooni artikli 28 (1) lausesse 3 sisse säte, et Euroopa Liidu kodanikel (kodanikel teisest Euroopa Liidu liikmesriigist) on õigus valida Saksamaa kohalikel valimistel.

Maastrichti Leping nõudis ka uut formuleeringut Liidupanga (Bundesbank) legaalsele positsioonile konstitutsiooni artiklis 88. Artikli 88 teine lause ütleb nüüd, et Liidupanga ülesanded ja volitused võib üle kanda Euroopa Keskpanga Euroopa Liidu kontekstis.

Bundestag (parlamendi alamkoda) võib vastavalt konstitutsiooni artiklile 45 moodustada Euroopa Liidu Komitee. Selline Komitee on volitatud maksma panema Bundestag'i õigused vastandiks föderaalsele valitsusele ja seda tulenevalt konstitutsiooni artiklist 23. Bundesrat (parlamendi ülemkoda) võib Euroopa Liitu puudutavates asjades ja Bundesrat'i poolt tehtavatesse otsustesse puutuvas moodustada Euroopa Koja (European Chamber), vastavalt konstitutsiooni artiklile 52 (3)a.

## 2.2 Suurbritannia

Suurbritannial ei ole kirjutatud konstitutsiooni. Konstitutsioonilise seaduse järgi on lepingute sõlmimise õigus kuninglikul võimul. Rahvusvahelised lepingud arutatakse läbi ja signeeritakse Tema Majesteedi ministrite poolt. Lepingute ratifitseerimise ja formaalsused dokumentides teostab Valitsus. Parlament ei osale ei lepingute arutamisel ega ratifitseerimisel ning kohtutel pole võimu selliste aktide legaalsust hinnata.

Kuningliku võimu poolt sõlmitud lepingud seovad ainult nende sõlmijat ning ei oma mingit toimet Inglismaa kohtutes, välja arvatud, kui Parlament muudab seetõttu siseriiklikku õigust. Liitumine lepinguga iseenesest ei too kaasa Suurbritannia siseõiguse muutumise, isegi kui lepingu normid peaksid omama liikmesriigis vahetut sisest toimet õigusena. Et jõustada Euroopa Liidu lepingutest ja teistest normidest tulenev õigus, oli vaja anda vastavasisuline seadus, kuna ilma selleta ei oleks 1972. aasta Ühinemise Leping (Treaty of Accession) omanud praktilist väärtust. Ning nõnda Euroopa Ühenduse Seaduse (European Communities Act, "ECA") § 2 (1) määrab, et:

"Kõik sellised õigused, volitused, vastutused, kohustused ja piirangud, mis ajast aega on loodud või tulenevad Lepingutest või nende alusel antust, ning kõik sellised korrektiivid ja menetlused, mis ajast aega on määratud Lepingutega või nende alusel, millele kooskõlas Lepingutega spetsiaalse jõustamiseta antakse Suurbritannias seaduslik jõud ja kohaldamisõigus, peavad olema tunnustatud ja kasutatavad seadusena ning neid peab maksma panema, lubama ja järgima kooskõlas Lepingutega. Väljendit "kehtestav Ühenduse õigus" ning teisi sarnaseid väljendeid tuleb mõista antud sätte kohaselt."

ECA § 2 (1) annab Suurbritannia õiguse jõu (1) lepingute normidele, mis on liikmesriikides vahetult kohaldatavad; ja (2) sekundaarse seadusandluse normidele, mis edasise jõustamiseta omavad Suurbritannias legaalsel toimet.

ECA § 2 (2) määrab, et Tema Majesteet võib Nõukogu korraldusel ning määratud minister või osakond võib kehtestatud korras teha korraldusi:

"(a) juhuks, kui Suurbritannial tuleb täita mõni Ühenduse kohustus või kui on vajalik volitus sellise kohustuse täitmiseks või õiguse kasutamiseks või kui Suurbritannia tahab Lepingute alusel või kohaselt tegutseda; või

(b) juhuks, kui tõusetub mingi küsimus, mis on seotud sellise kohustuse või õigusega või nende kehtivusega või lõikes 1 toodu kehtimisega ajast aega; ning iga sätestatud kohustuse ja volituse teostamisel, kaasa arvatud iga volitus anda juhiseid, seadustada korraldused, reeglid, määrused ning teised subordinaalsed instrumendid, peab selleks kohustatud või õigustatud isik tunnustama Ühenduse eesmärgi ning selliseid õigusi ja kohustusi, nagu eelpool öeldud. "

Õigust luua subordinaalset seadusandlust vastavalt ECA § 2 (2)-le nõuti täitmaks teatud Euroopa Liidu lepingute norme, mis ei ole vahetult kohaldatavad ning täiendamaks teisi norme, mis on vahetult kohaldatavad. Iga säte, mis on antud ECA § 2 (2) järgi, "peab olema konstrueeritud ning toimima selle paragrahvi kohaselt" [ECA § 2 (4)]. Euroopa Liidu vahetult kohaldatavad normid prevaleerivad kehtivate ja tulevaste parlamendi aktide üle nii kaua, kuni need on vastuolus Euroopa Liidu omadega. ECA § 2 (4) tugevdab seost seaduslikult kehtestatud õiguste ja vastava Euroopa Liidu õigusega kehtestatud kohustuste vahel.

ECA § 3 (1) kohustab Suurbritannia kohtuid järgima ECJ otsuseid, kuigi sel sättel on samad praktilised tagajärjed kui ECA § 2 lõigetel 2 ja 4

Pärast seda, kui aastal 1992 oli alla kirjutatud Euroopa Liidu Leping (Treaty on European Union, "TEU"), muudeti Euroopa Ühenduse (Muudatuste) Seadusega

(European Communities (Amendment) Act) ECA-d nii, et need osad, mis käsitlesid Euroopa Ühendust (välja arvatud sotsiaalkindlustus), ühendati "Lepingute" mõistes.

### 2.3 Rootsi

Rootsi konstitutsioon koosneb neljast põhiseadusest: Valitsuse Seadus (the Instrument of Government) (1974:152); Pärimisseadus (the Act of Succession) (1810); Pressivabaduse Seadus (the Freedom of Press Act) (1949:105) ning alates 1992. aastast Sõnavabaduse Põhiseadus (the Fundamental Law on Freedom of Expression) (1991:1469). Põhiseadused on jõustatud kahe Rootsi Parlamendi (Riksdag) otsusega, mis peavad olema eraldatud üldvalimistega.

Rahvusvahelise õiguse suhtes on Rootsi üldiselt kohaldanud dualistlikku printsiipi, mis tähendab, et rahvusvaheline õigus ja konventsioonid ei ole Rootsis vahetult kohaldatavad, kuid sarnaselt Suurbritanniale peavad olema ratifitseeritud ja jõustatud Rootsi Parlamendi poolt. See tõstas Rootsile Euroopa Liiduga liitumisel konstitutsioonilise probleemi, kuna kehtib printsiip, et Euroopa Liidu õigus seob vahetult liikmesriiki ning omab eelist siseriikliku õiguse ees.

Liitumisel Euroopa Liiduga tegi Rootsi neli konstitutsioonilist muudatust kahte põhiseadusesse. Enim tekitas vaidlusi otsustamise õiguse üle kandmine.

#### *Valitsuse Seadus (1994:1375)*

Et ületada dualismi probleemi, otsustas Rootsi Parlament detsembris 1993. aastal muuta Valitsuse Seadust, lisades kümnendasse peatükki uue paragrahvi, mis käsitleks suhteid teiste riikidega.

Kümnenda peatüki § 2 määrab, et Rootsi parlament võib loovutada otsustamise õiguse Euroopa Liidule juhul, kui viimane garanteerib samal tasemel, kui Rootsi põhiseadus ja Euroopa Inimõiguste Konventsioon, inimõiguste kaitse. Sellise otsuse poolt peavad hääletama vähemalt  $\frac{3}{4}$  kohalviibijatest. Rootsi parlament võib anda volituse otsuse tegemise õiguseks samal viisil, kui võtta vastu põhiseaduse.

Ülemineku sätete tulem seoses Muutmise Seaduse (Amendment Act) (1994:1375) jõustumisega oli, et kuna Rootsi Parlament nõustus lepinguga Rootsi Euroopa Liitu astumiseks referendumiga kaudu, siis oli Rootsi Parlament seoses liitumisega õigustatud volitama Euroopa Liidule otsuse tegemise õiguse, ilma et kohalduks kvalifitseeritud majoriteedi norme, nagu sätestas Valitsuse Seadus. Samuti kiitis Rootsi Parlament heaks *acquis communautaire* ühinemise Rootsi õigusega ühinemise hetkel ning seda samal viisil kui volituse otsuse tegemise õiguseks.

Valitsuse seaduse kaheksandat peatükki, mis käsitles seadusi ja teisi regulatsioone, muudeti seoses referendumiga. § 4 sätestab normid Euroopa Parlamendi valimisteks ning määrab, et sellised normid tuleb sätestada seadusega.

#### *Pressivabaduse Seadus (1994:1376)*

Kaks muudatust viidi sisse Pressivabaduse Seadusesse. Esimene peatükk sätestab pressivabadusega seonduva. Paragrahvi 9 lisati uus säte, mis ütleb, et vaatamata seaduses sätestatule, reguleerivad liitumisel Euroopa Liiduga piiranguid

kommertsiaalses reklaaminduses, mis käsitlevad tervise- või keskkonnakaitset, seaduse määrangud, mis on kooskõlas Euroopa Liidu normidega.

Teine muudatus käsitles perioodika välja andmise sätteid. § 9 esimest lauset, et perioodilise väljaande omanik peab olema Rootsi riigi kodanik või legaalne isik, pole muudetud. Kuid teist lauset, mis ütles, et seaduses võib määrata, et teise riigi kodanik võib olla perioodilise väljaande omanik, on muudetud nii, et teise riigi legaalne isik võib olla omanik ilma piiranguteta.

#### 2.4 Taani

Taani Konstitutsiooniline Seadus sätestab, et riikliku võimu volitused võib statuudiga määratud ulatuses (statuut nõuab kompleksset hääletamise protseduuri) delegeerida rahvusvahelistele võimudele, mis on loodud riikidevaheliste vastastikuste lepingutega, et edendada rahvusvaheliselt õigusriike ja koostööd. Veel sätestas seadus, et valitsus ei võinud ratifitseerida ühtegi lepingut ilma Parlamendi nõusolekuta.

Kui Taani ühines Ühenduse asutamislepingutega 1972. aastal, ei olnud vajalik teha ühtegi konstitutsioonilist muudatust. Ometi pidi Valitsus hankima Parlamendi nõusoleku.

Seadus, mis reguleeris Taani ühinemist Euroopa Ühendusega (Seadus nr. 447, 11.oktoober 1972), nõudis Parlamendilt järeleandmist. Kooskõlas eespool mainitud kompleksse hääletamise protseduuriga pidi Parlament seaduse vastu võtma 5/6 häälteenamusega. Seadus ei saanud vajalikku hulka hääli ning selle asemel korraldati referendum, millega lõpuks vastav akt vastu võeti.

Seaduse artikkel 1 ütleb, et Parlament on andnud oma nõusoleku ühinemiseks Euroopa Ühendusega. Artikkel 2 sätestab, et Taani võimude volitusi, vastavalt Konstitutsioonile, võivad Lepingus määratud ulatuses teostada Euroopa Ühenduse institutsioonid. Artikkel 3 ühendab mõned kehtivad Euroopa Ühenduse normid Taani õigusega. Seadus deklareerib, et Lepingu normid ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt enne Taani ühinemist vastu võetud aktid kehtivad Taanis, kui nad vastavalt Euroopa Ühenduse õigusele on Taanis vahetult kohaldatavad.

Taani Konstitutsioon määrab vaid, et volitusi võib delegeerida rahvusvahelistele võimudele ulatuses, mille määrab seadus, jättes vastuseta küsimuse, kas sellise seaduse normid on kõrgemad Konstitutsiooni normidest, mis reguleerivad põhiõigusi ja -vabadusi. Võib ilmned, et sellised seaduse normid on suhteliselt limiteeritud tegevusväljaga.

Probleemiks on, et Taani kõne all olev Seadus näeb ette volituste teostamiseks Euroopa Ühenduse Institutsioonide poolt tegevusvabaduse Lepingute piires. Selline norm võib olla aluspõhjaks poliitilisele vastuseisule, mis tingitud Euroopa Ühenduse kompetentsi avardamise katsetest. Sellest hoolimata kehtib üldine kokkulepe, et Taani õigus ei takista Euroopa Ühenduse õigust omamast ülimuslikku jõudu.

Taani ühinemisel Euroopa Liidu Maastrichti Lepinguga kasutati seadusliku baasina Konstitutsioonilise Seaduse sama artiklit ning järelikult oli Valitsusel seaduse välja andmiseks vaja Parlamendi nõusolekut.

Pika perioodi vältel on vaieldud, kas Konstitutsioonilise Seaduse artikkel 20 oli rahuldav seaduslik alus ühinemaks Lepingutega ja loobumaks riiklikust suveräänsusest või oleks pidanud muutma Konstitutsioonilist Seadust. Viimast selleks, et Parlament oleks lepinguga delegeerinud riikliku võimu volitused rahvusvahelistele võimudele, ilma et oleks kindlaks määratud delegeeritud volituste ulatus. Küsimus on, kas artikli 20 sõnastus, ...” määratud ulatuses”... on sõnastatud, kasutades Seaduse sõnastust; “...Lepingus määratud ulatuses”.

Taani Ülemkohtu hiljutine otsus vastupidiselt Kõrgema Kohtu eelnevale lahendile määras, et isikud on õigustatud kohtus tõstatama küsimuse Taani seadusandluse konstitutsionaalsusest, hõlbustamaks Taani ühinemist Maastrichti Lepinguga. Seega on konstitutsionaalsuse teema arutusel Kõrgemas Kohtus.

### 2.5 Iirimaa

Iirimaa muutis oma konstitutsiooni, lisades spetsiaalse paragrahvi, mis võimaldas Irimaal saada Euroopa Liidu liikmeks. Õiguse jõud on Irimaal antud Euroopa Liidu seadusandlusele Iiri Euroopa Ühenduse Seadusega (Irish European Communities Act 1972), mis määrab, et alates liitumisest on nii Euroopa Liidu lepingud kui ka Euroopa Liidu institutsioonide poolt välja antud juba kehtivad ning tulevased aktid siduvad riigile ja moodustavad osa siseriiklikust õigusest lepingutest tulenevatel tingimustel. Laiahaardeline volitus võimaldab regulatsioone anda pigem ministritel, kui läbi aeganõudva protseduuri Parlamendi kaudu. Valitsuse regulatsioonide rakendamise protsess, isegi kui direktiivid nõuavad kehtiva Iiri õiguse muutmist või tühistamist, on põhjendanud Irimaal viimasel ajal tõsiseid vaidlusi, kuigi Iiri Ülemkohtu otsus tegi selgeks, et vastavalt 1972 aasta Seadusele kehtib kõikidele valitsuse aktidele konstitutsionaalsuse presumptsioon.

Et vältida konstitutsioonilisi probleeme liitumisel Euroopa Liiduga, liitis Iirimaa spetsiaalselt uue artikli oma konstitutsiooni, et luua immuniteti konstitutsioonilise kehtetuse vastu. Artikkel näeb ette, et ükski konstitutsiooni norm ei muuda kehtetuks seaduses sätestatud, seadusi või norme, mis on vastu võetud, kuna nad on *hädavajalikud* seoses Euroopa Liidu liikmeks olemisega. Samuti aga, et ükski konstitutsiooni norm ei takista seaduses sätestatud, seadusi või norme, mis on vastu võetud Euroopa Liidu või tema institutsioonide poolt, omamast õiguse jõudu riigis. Iiri Ülemkohus on avardanud mõistet “hädavajalik”, heites kõrvale legaalse kohustuse ning valides selle asemele “siseriikliku seadusandluse sobivuse”. Kui riigi poolt valitud abinõu kehtestamiseks Euroopa Liidu norme on “sobiv” ning ei välju direktiivis nõutust, siis kuulub ta “hädavajaliku” kategooriasse. Seega on loodud immunitet konstitutsioonilise kehtetuse vastu. See tähendab, et kõik valitsuse regulatsioonid, mis on kehtestatud vastavalt 1972. aasta Seadusele omavad konstitutsionaalsuse presumptsiooni. Iiri Ülemkohus on läinud isegi kaugemale kui ECJ, olles arvamisel, et normaalne siseriiklik apelleerimise õigus peab andma eelise piiranguteta suvale, mis on antud Euroopa Liidu Lepinguga alusel riiklikele kohtunikele, pöördumaks Euroopa Liidu Kohtu poole esialgsete otsuste saamiseks. Seega ei ole võimalik apelleerida selle vastu, kui Iiri kohus vastava pöördumise teeb.

### 2.6 Prantsusmaa

Prantsusmaa ratifitseeris kolm Euroopa Ühenduse baaslepingut oma 1946. aasta konstitutsiooni alusel, sarnased normid toodi üle ka 1958. aasta konstitutsiooni. Nagu ka Saksamaal korraldab Prantsusmaal lepingute sõlmimist President, arvestades aga asjaolu, et kaubanduslepingud, lepingud seoses rahvusvaheliste organisatsioonidega ning seadusandlust muutvad lepingud peavad olema ratifitseeritud või heaks kiidetud Rahvusliku Assamblee (National Assembly) hääletuse tulemina vastuvõetud seadusega. Et volitada Presidenti ratifitseerima EEC ja Euratom Lepinguid, võeti vastu sellekohane seadus 1957. aastal. Prantsusmaal tuleneb Lepingute legaalne jõud nende loomusest lepingutena, kuna Prantsuse konstitutsioon määrab, et alates lepingute avaldamisest, kui nad on vastavalt korrale ratifitseeritud või heaks kiidetud, omavad nad ülemat võimu tavaseadusandluse üle. Puuduvad spetsiaalnormid seadusandluse rakendamiseks või jõustamiseks, kuid 24. mail 1964. aastal deklareeris Conseil d'Etat, et kui soovitakse rakendada lepingu vahetult kohaldatavat normi, saab toimida normaalse regulatsiooni järgi, millega Prantsusmaa valitsus kohaldab siseriiklikku õigust. Teisest küljest aga, vahetult mitte-kohaldatava Euroopa Liidu seadusandluse täitmine peaks toimuma, järgides Prantsusmaa konstitutsiooni poolt sätestatud võimudelahusust seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel.

Konstitutsioon sätestab lepingute või rahvusvaheliste kokkulepete ülimuslikkuse tavalise õiguse üle, mis allub lepingute kohaldamisele. Esimene otsus, milles Prantsusmaa Kassatsioonikohus selgelt tunnistas Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, tehti mainitud konstitutsiooni sätte põhjal. Jõustamise protseduuri võimalikkus määrati tingimustel, et Euroopa Liidu Leping oleks kohaldatav osapoolte vahel. Kui nii, siis lepingu sätted riikliku maksustamise kohta prevaleerisid hilisema Prantsuse maksuseadusandluse üle. Kassatsioonikohtu mõlemad, nii kriminaal- kui tsiviil-osakonnad, on oma otsustes baseerunud lihtsalt Euroopa Liidu õiguse olemusele kui sellisele ning tema vahetule kohaldatavusele ja vahetule toimele. Teisalt aga Conseil d'Etat, kõrgeim administratiivkohus, tõrkus tunnistamast Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, kuigi printsiipest keeldumine oli pigem tõlgendatav kui otseselt väljendatud. 1989. aastal aktsepteeris kohus siiski lõpuks Euroopa Liidu õiguse normide ülimuslikkuse ning määras, et Prantsusmaa ministrid on seotud Euroopa Liidu direktiividega.

Prantsuse Conseil Constitutionell on arvamusel, et Prantsusmaa konstitutsioon ei volita riiklikku suveräänsust üle kandma rahvusvahelistele organisatsioonidele, kuigi samas tunnustab Euroopa Liidu pädevust ja võimu. Sellest hoolimata viitas Conseil d'Etat ECJ-le, kes lõi printsiipest, et põllumajandusliku turu riiklike organisatsioonide ei saa hoida baaslepingu normide eest kaupade vaba liikumise korral, kui ülemineku periood on lõppenud. Conseil d'Etat oli esimene, kes määras riigile kahju hüvitamise kohustuse, kuna oli rikutud Euroopa Liidu norme.

## 2.7 Kreeka

Kreeka 1975. aasta konstitutsioon jõustus samal ajavahemikul, kui Kreeka avaldas soovi ühineda Euroopa Liiduga ning seega oli konstitutsiooni loomisel silmas peetud võimalikku liitumist Euroopa Liiduga. Konstitutsioon sisaldab põhimõtet, et juba ratifitseeritud rahvusvahelised lepingud moodustavad osa Kreeka siseriiklikust õigusest ning prevaleerivad kõigi konfliktisolevate normide ja seaduste üle (artikkel 28 lg 1). Siiski tugineb Kreeka ühinemine Euroopa Liiduga pigem sätetel, mis ütlevad, et kindlustada olulist riiklikku huvi ja edendada koostööd teiste riikidega, võib leping



või rahvusvaheline kokkulepe (nõutav 3/5 parlamendi poolthääle enamus) heaks kiita, et Kreeka konstitutsioonist tulenevaid volitusi peavad teostama rahvusvaheliste organisatsioonide institutsioonid. Seadus, mis on Kreeka Parlamendis vastu võetud absoluutse hääleteenamusega, võib piirata riiklikku suveräänsust, kui selline piiramine on oluline riiklike huvide silmas pidades, ei riku inimõigusi, baseerub demokraatlikul süsteemil ja toimib võrdsuse ja vastastikkuse baasil. Euroopa Liidu lepingud jõustusid Kreekas 1979. aasta Seadusega, mis kiitis Lepingud heaks ning võimaldas välja anda presidendi dekreedid, jõustamaks Euroopa Liidu institutsioonide poolt enne 1981. aastat antud aktid ja kohandamaks Kreeka õigus Euroopa Liidu õiguse põhimõtete ja –sätetega. Seadus ei sisaldanud spetsiaalseid norme, mis puudutaksid Euroopa Liidu lepingute normide täitmist või tulevasi Euroopa Liidu akte.

### KOKKUVÕTE

Ülaltoodud ülevaated illustreerivad meetodite mitmekülgsust, mida Euroopa Liidu liikmesriik võib kasutusele võtta, et alustada konstitutsiooniliste muudatuste sisse viimist, mida nõuab Euroopa Liidu liikmeks olemine. Eelkõige aga demonstreerivad nad, et ülimuslikkuse doktriin on minimaalne konstitutsiooniline mõjutus, mis tuleb sisse viia ning mis on saavutatav kas läbi üldiste või spetsiifiliste muudatuste.

## III OSA

### EUROOPA LIIDU LIIKMEKS OLEKU MÕJU EESTI PÕHISEADUSLIKULE KORRALE

#### 3.1 Sissejuhatus

Euroopa Liidu liikmeks olemise mõjutused põhiseaduslikule korrale on välja toodud töö esimeses osas. Eesti peab Euroopa Liiduga ühinemisel tagama, et tema poliitilised, seadusandlikud ning kohtulikud mehhanismid on positsioonis, mis ühinemisel võimaldavad Eesti suveräänsuse loovutamist, Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust ning Eesti kohustuste täitmist Euroopa Liidus. Järgnevalt selgitatakse, et mitte kõik konstitutsioonilised mõjutused ei nõua seadusandluse muutmist, kuid olulised neist nõuavad Eesti põhiseaduse ja teiste konstitutsiooniliste seaduste muutmist.

Nagu nähtub töö teisest osast, on liikmesriigid Euroopa Liiduga ühinemisel kasutusele võtnud mitmeid abinõusid, et ühendada Euroopa Liidu õigust oma riikliku süsteemiga: kehtiva kirjutatud konstitutsiooni muutmise; kirjutatud konstitutsiooni loomine, nähes ette ühinemist Euroopa Liiduga; seaduste vastu võtmine, mis kinnitavad ratifitseeritud lepinguid.

Järgides neid muudatusi, mida liikmesriigid on oma põhiseadustesse sisse viinud, teeb kolmas osa ettepanekuid põhiseaduslike muudatuste osas, mida Eestil on Euroopa Liiduga ühinemisel soovitatav sisse viia. Autorid vaatlesid järgmisi seadusi:

- (a) Eesti Vabariigi põhiseadus
- (b) Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus

### (c) Vabariigi Valitsuse seadus

Autorid on seisukohal, et muudatusi tuleks sisse viia vaid a ja c puhul ning sellekohane üksikasjalik käsitus järgneb allpool. Muudatusi vajavad põhiseaduse paragrahvid on ära toodud, sellel järgneb paragrahvi kommentaar ning siis muudatuse ettepanek.

Üldise kommentaarina tahame tähelepanu juhtida, et allpool toodud muudatusettepanekud peaksid täielikult arvesse võtma Euroopa Liidu liikmeks olemise mõjutusi põhiseadusele. Siiski tuleb avaliku poliitika mõttes otsustada, kas Eesti peaks sõnaselgelt tunnistama Euroopa Liidu liikmelisust ning viitama spetsiaalselt Euroopa Liidu õigusele või institutsioonidele. Ka lihtsamaid muudatusi on tarvis sisse viia, näiteks üldiselt ette valmistada suveräänsete võimude loovutamine rahvusvahelistele institutsioonidele ning üldiselt osutada rahvusvahelistele organisatsioonidele ja rahvusvahelistele lepingutele.

Eesti on rakendanud “monistliku lähenemise”, tunnistades, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttes ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa (§ 3) ning et rahvusvahelise lepingu sätted omavad eelist normide vastuolu korral Eesti seaduse või muu aktiga (§ 123). See tähendab, et vähemalt teoorias võiks Eesti teha mõned muudatused oma põhiseadusesse. Üldisem probleem on, et Põhiseadus ei tunnista täielikult, et Euroopa Liidu õigus on unikaalne, luues uue supranatsionaalse õigussüsteemi. Näiteks Rootsi ja Saksamaa konstitutsioonides on Euroopa Liidu staatuse supranatsionaalne olemus selge ning soovitav on ka Eesti põhiseaduses viidata spetsiaalselt Euroopa Liidu liikmelisusele. Fakt, et absoluutne eelis Eestis on nähtavasti antud põhiseadusele (§-d 123, 152), tähendab, et Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse tagamise probleem tuleb spetsiaalparagrahvidega lahendada.

Lõpetuseks, andes nõu liituvatele riikidele, on autorid viidanud spetsiaalselt Euroopa Liidu õigusele ja institutsioonidele kohtades, kus probleeme võib tõusetuda.

### 3.2 Soovitavad muudatused Eesti Vabariigi Põhiseaduses

#### IPEATÜKK ÜLDSÄTTED

#### § 1

*“Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.*

*Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.”*

Kommentaar: Hetkel ei sisalda see paragrahv regulatsiooni suveräänsuse kohta, mis muutub Eesti liitumisel Euroopa Liiduga.

Ettepanek: Muuta § 1lg-t 2, lisades:  
“ning on loovutatav ainult rahvusvaheliste organisatsioonide institutsioonidele kooskõlas §-ga 3”.

### § 3

*“Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.*

*Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.”*

Kommentaari: § 3 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ning sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nagu juba selgitatud esimeses osas, tähendab Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus, et isegi liikmesriigi konstitutsioonilised normid muudab vastuolu Euroopa Liidu õigusega kehtetuks. Juhul, kui Euroopa Liidu õiguse norm oleks vastuolus konstitutsiooniga, takistab § 3 Eestil riigivõimu teostada Euroopa Liidu normide täitmisega. § 3 tunnistab, et rahvusvahelise õiguse normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. § 123 tunnistab rahvusvaheliste lepingute ülimuslikkust riiklike seaduste ja muude aktide üle, kuid mitte põhiseaduse üle. Seega on soovitatav lisada §-i 3 sätte, mis sõnaselgelt tunnistab Euroopa Liidu normide ülimuslikkust. §-i 3 teist lõiget tuleks laiendada, hõlmamaks vahetult kohaldatavad ja vahetult toimivad Euroopa Liidu õiguse normid.

Ettepanek: Muuta § 3 esimest lauset, asendades teksti: “põhiseaduse”:  
“Euroopa Liidu õiguse, põhiseaduse”.

Lisada võiks uue paragrahvi, mis sõnaselgelt võimaldab Eestil saada Euroopa Liidu liikmeks ning mis deklareerib, et ükski põhiseaduse sätte ei muuda kehtetuks riigi poolt antud seadusi või muid akte ja toiminguid, mis tulenevad Euroopa Liidu liikmelisusest kantud kohustustest ega ei takista Euroopa Liidu või tema institutsioonide poolt antud seadusi, akte ja toiminguid omamast Eestis õiguse jõudu.

Muuta § 3 viimast lauset järgnevalt:

“Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused ning vahetult kohaldatavad ja vahetult toimivad Euroopa Liidu seadused.”

## II PEATÜKK

### PÕHIÕIGUSED, VABADUSED JA KOHUSTUSED

#### §15

*“Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.*

*Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingu, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.”*

Kommentaari: Kooskõlas Euroopa Liidu õiguse normide ülimuslikkuse printsiibiga on Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus kehtetu. § 15 sätestab, et ükskõik, mis põhiseadusega konfliktis olevat normi tuleb tunnistada põhiseadusevastaseks. Sellel võib olla tagajärg, et Euroopa Liidu õiguse norm võib saada Eesti kohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud, viimane oleks aga vastuolus Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibiga.

Ettepanek: Lisada lõikele 1 enne “põhiseadusevastaseks tunnistamist” järgnev: “välja arvatud põhiseadusega vastuolus olevate Euroopa Liidu õiguse normide”.

§-d 28, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 44, 48, 57, 58

Kommentaari: Diskrimineerimise keeld kodakondsuse tasandil on Euroopa Liidu õiguse fundamentaalne põhimõte (Euroopa Ühenduse Lepingu art. 6). Euroopa Liidu liikmesriigid peavad pakkuma teistele Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele samasugust kaitset, nagu nad pakuvad oma enda riigi kodanikele (n. EV Põhiseaduse § 28). Ülaltoodud põhiseaduse paragrahvid aga võivad keelata teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele õigused, mida nad on õigustatud saama Euroopa Liidu õiguse alusel.

Ettepanek: Selle asemel, et teha detailsed muudatused kõikidesse ülaltoodud paragrahvides, soovime me lisada ühtse uue sätte: “Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanikud omavad samasuguseid õigusi kui Eesti kodanikud ning seda Euroopa Liidu õigusest tulenevas ulatuses”.

§ 48

*“Igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja –liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.*

*Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus.*

*Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega.*

*Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.”*

Kommentaari: Paragrahv sätestab muu hulgas, et erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Selline regulatsioon võib jällegi põhjustada diskrimineerimist kodakondsuse pinnalt. Euroopa Ühenduse Lepingu art. 8 (b) sätestab sõnaselgelt, et: “Euroopa Liidu kodanikul, kes resideerib liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, peab olema õigus valida ning olla valitud liikmesriigi (kus ta

resideerib) kohalikel valimistel samadel tingimustel, kui selle riigi kodanikud...”

Piirates erakondade liikmelisust Eesti kodanikega, saab piiratud ka Euroopa Liidu mitte-Eesti kodanike õigus osaleda valimistel Eestis, see on aga vastuolus Euroopa Ühenduse Lepingu art. 8 (b)-ga.

Ettepanek: Kustutada lg-st 1 lause “Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.”

### III PEATÜKK

#### RAHVAS

#### §-d 57 ja 58

Kommentaar: Nagu juba öeldud, peaks Euroopa kodanikel olema õigus valida liikmesriigis, kus nad resideerivad isegi siis, kui nad ei ole liikmesriigi kodanikud [art. 8 (b)]. Siiski, kui viiakse sisse parandus, mida soovitasime § 1 puhul, saavad lahendatud ka kommenteeritavate paragrahvide puudused.

### IV PEATÜKK

#### RIIGIKOGU

#### § 59

*“Seadusandlik võim kuulub Riigikogule.”*

Kommentaar: Ka Euroopa Liidu institutsioonidel – Ministrite Nõukogul ja Euroopa Komisjonil – on seadusandlik võim liikmesriigi suhtes. Järelkult oleks soovitav see sätestada ka §-s 59. Nagu eelnevalt juba selgitatud, on liikmesriigid seda oma konstitutsioonides tunnistanud erinevalt: viidanud seadusandliku võimu andmisest rahvusvahelistele organisatsioonidele (Kreeka), viidanud konkreetselt Euroopa Liidule (Rootsi). Eestil on diskretsioon, kas valida üldine viide või konkreetne viide Euroopa Liidule.

Ettepanek: Arutada § 59 muutmist kas: “Seadusandlik võim kuulub Riigikogule ja Euroopa Liidu institutsioonidele.” Või “Seadusandlik võim kuulub Riigikogule ning võib kuuluda ka rahvusvaheliste organisatsioonide institutsioonidele...”

Kui valik on tehtud, on soovitav lisada mõni tagatis, mispuhul seadusandlik võim antaks rahvusvahelisele organisatsioonile üle ainult näiteks kas referendum või teatud parlamendi häälteenamuse (2/3, 3/5) tagajärjel. Siiski peab tähele panema, et põhiseaduse § 106

sätetab, et rahvahääletusele ei saa panna välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi.

#### § 65 punktid 4 ja 16

*“Riigikogu:*

*4) ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse §-le 121*

*16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.”*

Kommentaari: Nagu öeldud, on liikmesriigi pädevus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid vastuolus Euroopa Liidu liikmelisusega, seega oleks soovitatav seda tunnistada ka kommenteeritavas paragrahvis (§ 65 pn 4).

Euroopa Liidu liikmeks olemine tähendaks, et Eesti riiklikel institutsioonidel ei oleks enam ainukompetentsi siseriiklikes asjades, seega oleks soovitatav seda ka § 65 pn 16 juures tunnistada.

Ettepanek: § 65 pn 4 algusesse lisada järgnev: “välja arvatud asjades, kus ainukompetents kuulub Euroopa Liidu institutsioonidele.”

§ 65 pn 16 lisada pärast “muid riigielu küsimusi” järgnev: “mis ei ole antud Euroopa Liidu institutsioonidele või”.

### V PEATÜKK VABARIIGI PRESIDENT

#### § 78 punktid 6 ja 8

*“Vabariigi President:*

*6) kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele*

*8) algatab põhiseaduse muutmist.”*

Kommentaari: Soovitatav oleks sätestada, et teatud Euroopa Liidu õiguse normid, mis on vahetult kohaldatavad, ei vaja välja kuulutamist Presidendi poolt (§ 78 pn 6).

Soovitatav oleks tunnistada Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, sätestades, et President saab ainult siis algatada põhiseaduse muutmist, kui see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega (§ 78 pn 8).

Ettepanek: Lisada § 78 pn 6 algusesse järgnev: “välja arvatud kui välja kuulutamine on tarbetu Euroopa Liidu õiguse vahetult kohaldatavate normide suhtes”.

Lisada § 78 pn 8-le järgnev: “tingimusel, et selline muutmine on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.”

## VI PEATÜKK VABARIIGI VALITSUS

### § 87 punktid 3, 4, 6 ja 9

*“Vabariigi Valitsus:*

- 3) korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist*
- 4) esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid*
- 6) annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi*
- 9) täidab muid ülesandeid, mis põhiseaduse ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada.”*

Kommentaar: § 87 pn 3 puhul oleks soovitav viidata otsesõnu Euroopa Liidu normidele.

§ 87 pn 4 puhul oleks soovitav tunnistada kompetentside lahusust Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel, nagu soovitati juba § 65 juures. Sama kommentaar kehtib ka § 87 pn 6 kohta.

§ 87 pn 9 puhul oleks soovitav tunnistada Euroopa Liidu liikmeks olekust tulenevad valitsuse volituste piirangud.

Ettepanek: Lisada § 87 pn 3 juurde pärast “korraldab seaduste” järgnev: “kaasa arvatud Euroopa Liidu normide”.

Lisada § 87 pn 4 juurde lõppu järgnev: “välja arvatud lepingud, kus ainukompetents kuulub Euroopa Liidu institutsioonidele;”.

Lisada § 87 pn 6 juurde pärast “annab seaduse” järgnev: “kaasa arvatud Euroopa Liidu õiguse normide”.

Lisada § 87 pn 9 juurde pärast “ja seadustega” järgnev: “kaasa arvatud Euroopa Liidu õiguse normidega”.

## VII PEATÜKK SEADUSANDLUS

### § 102

*“Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega”*

Kommentaari: Soovitav oleks rõhutada, et VII peatüki sätted kehtivad ainult Eesti seaduste ja mitte Euroopa Liidu omade kohta.

Ettepanek: Soovitav oleks muuta kommenteeritavat paragrahvi järgnevalt: “Seadusi, välja arvatud vahetult kohaldatavad ning spetsiaalset rakendamist mitte nõudvad Euroopa Liidu õiguse normid, võetakse vastu kooskõlas VII peatüki sätetega.”

#### § 106

*“Rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.  
Rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus.”*

Kommentaari: Vt. kommentaari § 59 juures

Ettepanek: Kui otsustatakse, et liitumiseks Euroopa Liiduga või muude rahvusvaheliste organisatsioonidega korraldatakse referendum, on vajalik §-i 106 muuta. Järgnev tuleks lisada pärast “välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise”:

“välja arvatud välislepingute, millega Eesti loovutab suveräänsuse rahvusvahelisele organisatsioonile.”

### IX PEATÜKK VÄLISSUHTED JA VÄLISLEPINGUD

#### § 120

*“Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus.”*

Kommentaari: Nagu juba selgitatud, on Euroopa Liidu liikmesriikide rahvusvahelisi suhteid puudutav kompetents piiratud kooskõlas Euroopa Liidu institutsioonide kompetentsiga, soovitatav oleks seda tunnistada ka §-s 120.

Ettepanek: Lisada paragrahvi lõppu järgnev: “kaasa arvatud Euroopa Liidu õigusega”.

#### § 123

*“Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.  
Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.”*



Kommentaar: Kuna Euroopa Liidu õigus omab eelisõigust põhiseaduse ees, tuleks seda tunnistada ka §-s 123.

Ettepanek: Lg-t 1 täiendada lõpus: “välja arvatud, kui seda nõuab Euroopa Liidu õigus.”

Lg-s 2 lisada “põhiseadus” enne “seadused või muud aktid”.

### XIII PEATÜKK

#### KOHUS

##### § 152

*“Kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega.*

*Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.”*

Kommentaar: Nagu juba selgitatud, tähendab Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus, et isegi siis, kui Euroopa Liidu normid oleksid vastuolus Eesti põhiseadusega, kehtiksid nad siiski.

Ettepanek: Lisada lõigetele 1 ja 2 pärast teksti “või muu õigusakti” järgnev: “välja arvatud Euroopa Liidu õigusakti”.

### 3.3 Soovitavad muudatused Vabariigi Valitsuse seaduses.

#### 1. JAGU

##### Üldsätted

##### § 1

#### Vabariigi Valitsuse pädevus

*“(1) Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seaduste alusel.*

*(2) Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu.”*

Kommentaar: Kuna Euroopa Liidu normid võivad piirata täidesaatvat võimu, oleks soovitatav see ära märkida ka lg-s 1.

Ettepanek: Lg-s 1 lisada pärast “põhiseaduse” järgnev: “Euroopa Liidu õigusaktide”.

#### 6. JAGU

##### § 26

## Vabariigi Valitsuse õigusaktid

*“Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi.”*

### § 29

#### Vabariigi Valitsuse määruse avaldamine ja jõustumine

- “(1) Täitmiseks kohustuslikud on üksnes Vabariigi Valitsuse avaldatud määrused.  
(2) Vabariigi Valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas seadusega ettenähtud korras.  
(3) Vabariigi Valitsuse määrus jõustub Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kui samas määrukses ei sätestata hilisemat tähtpäeva.”*

**Kommentaar:** Kuna Euroopa Liidu vahetult kohaldatav norm saab automaatselt osaks Eesti õiguses, siis tuleks seda tunnistada ka §-s 26.

§-i 29, mis sätestab, et ainult avaldatud Vabariigi Valitsuse määrused on täitmiseks kohustuslikud, tuleks samuti muuta, võttes arvesse, et ka Euroopa Liidu õiguse vahetult kohaldatavad ning vahetult toimivad normid on täitmiseks kohustuslikud.

**Ettepanek:** §-le 26 lisada järgnev: “Euroopa Liidu õiguse vahetult kohaldatavad normid on samuti osa Vabariigi Valitsuse normiandluses.”

§ 29 lg-le 1 lisada lõppu “ja vahetult kohaldatavad või vahetult toimivad Euroopa Liidu õiguse normid.”