

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Euroopa Liidu liikmestaatusest tulenevate ühtlustatavate teemade
ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduses

Prof. John Pierce Gardner
SIGMA

1997

SISSEJUHATUS

1. Käesolev ülevaade käsitleb Eesti Vabariigi põhiseadust, mis on vastu võetud 1992.aastal, olles seega kehtinud viis aastat. Tegemist on kaasaegse põhiseadusega, mis sisaldab asjatundjate arvamusi volituste seaduspärase jagunemise, seadlusjõu kehtestamise ja Lääne Euroopa traditsioonide kohase demokraatliku vabariigi loomise eelduste kohta. Põhiseadus on heaks kiidetud ka rahvahääletusel (28. juunil 1992.aastal) ja kajastab Eesti 1938. aastal vastuvõetud põhiseaduse kehtestatud põhimõtteid. Põhiseadus kujutab endast järjepidevuse ja demokraatliku kaitse põhimõtteid.

2. Kõnesolev põhiseadus kujutab endast raamistikku Eesti liitumiseks Euroopa Nõukoguga ning selle osalemiseks muudes rahvusvahelistes organisatsioonides ja Eesti ning selle seadusandluse ja institutsioonide poolt aktsepteeritud rahvusvahelise seadusandluse kohustuste koostoimeks.

3. Esimene küsimus Euroopa Liidu liikmestaatuse väärtustamisel Eesti põhiseaduslikus korralduses on, et miks üldse peaks selline samm seisnema mistahes olulise muutuse tegemises olemasolevasse põhiseaduslikku korda, mis on alles hiljuti ning hoolikalt koostatud ning tundub välisvaatlejale igati tõhusalt toimivat. Vastus eelnevale küsimusele peitub Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduste eristaatuses, mis annavad eeldused rahvusvahelise ja rahvaste vahelise seadusandluse ainulaadse olemuse tekkeks.¹ Euroopa Ühenduse seadusandlus moodustab seaduste hierarhia, mis on tuletatud riikidevahelistest konventsioonidest, mis toimivad koherentse süsteemina. Selline süsteem ei ole aga suletud, kuna sel tuleb koos toimida liikmesriikide kohalike seadusandlustega, mis moodustavad osa sellest süsteemist. Euroopa Ühenduse seadusandlus on seaduste allikas nii Ühenduste endi kui ka liikmesriikide jaoks.

4. Euroopa Ühenduse seadusandluse olemus on sedavõrd ulatuslik ja põhjalik, et selle nõuded kehtivad edukalt mitte ainult liikmesriikides vaid ka väljaspool, sealhulgas kandidaatriikides ja mõnes suhtes kõikides teistes riikides, mis astuvad kaubandussuhetesse Euroopa Ühenduse mis tahes liikmesriigiga; selline grupp ühendab endas edukalt kõiki maailma riike.

5. Euroopa Ühenduse seadusandluse mõju mitteliikmesriikidele ei tohiks üle paisutada, kuid Euroopa Ühenduse riikide ja nüüd Euroopa Liidu roll Üldises Tolli- ja Kaubanduskokkuleppes (GATT) ja ka Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) tegevuses on sedavõrd märkimisväärne, et tariifide, turgude juurdepääsu eelisõiguste, rahvusliku turuosa säilitamise tunnustamise ning toodete standardite ja turukvootide teemad on kõik, milles Euroopa Ühenduse riigid mõjutavad mitteliikmesriikide praktikat.

¹ Vastukaaluks tavalistele rahvusvahelistele konventsioonidele, EEC konventsioon on loonud omaenda õigussüsteemi, mis konventsiooni jõustumisel muutus liikmesriikide lahutamatuks osaks ja mida viimaste kohtud kohustuvad rakendama (Costa v Enel [1964] ECR 585).

Lisaks on Ühenduse riikide läbirääkimiste seisund Euroopa Liidu kaudu mõjusaks vahendiks läbirääkimistele teenuste muretsemisel, sealhulgas välisfinantsteenuste osutamine, pangandus, kindlustus ja muude teenuste osutamisel nagu raamatupidamine ja õigusnõuanded.

6. Tundes tagapõhja, ei ole üllatuseks, et Euroopa Ühenduse seadusandlus ja Euroopa Liidu struktuur mõjutab igat õigussüsteemi, millega kokkupuuteid tekib. Kuigi nende liikmeks olevate riikide õigussüsteemid on teatavate survete all, sest just Euroopa Ühenduse seadusandlus tegutseb omaenda alamate süsteemina omaenda seadusallikatele, omaenda autoritaarse tõlgenduse ning hierarhilise staatuse *vis-a-vis* riigi seaduse sätetega.

7. Seepärast ei olegi üllatav, et iga Euroopa Liidu liikmesriigi ja potentsiaalse liikmesriigi põhiseadus on mõjustatud Euroopa Liidu seadusandlusest ja selles suhtes ei osutu Eesti Vabariigi põhiseadus erandiks.

8. Käesoleva ettekande käigus kirjeldan ma esmalt Euroopa Ühenduse seadusandluse allikaid, teiseks kirjeldan, kuidas Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse seadusandlus on kohaldatud olemasolevate liikmesriikide vastavatesse seadusandlustesse selleks, et näidata (kolmandaks), kuidas Euroopa seadusandluse poolt nõutavad asendused on põhjustanud põhiseaduslike probleemide teket. Käesolev ettekanne heidab valgust valdkondadele, kus ka Eesti võib kogeda pitsitusi oma käesolevale põhiseaduslikule korraldusele, liikudes Euroopa liikmesriigi staatuse poole. Käesoleva analüüsi neljas osa keskendub Eesti põhiseaduse võtmeomadustele, mida võib mõjutada Euroopa Liitu astumine.

9. Toon esile need kolm mõjuavaldavat omadust viidetega põhiseaduse parandustele, mida need mõjud on tinginud Prantsuse, Saksamaa Föderatiivse Vabariigi ning Ühendatud Kuningriigi põhiseaduses. Nimetatud jurisdiktsioonide valik ei ole juhuslik. Käesoleva ettekande ülesande muudaks liialt mahukaks Euroopa Ühenduse seadusandluse poolt avaldatud mõjude esiletoomine kõikide liikmesriikide põhiseadustele. Kolm valitud riiki on igaüks eraldivõetuna suur ja mõjukas liikmesriik, mis on kõigele vaatamata oma põhiseadust muutnud, kajastamaks Ühenduse seadusandluse ja Euroopa Liidu implikatsioone.

10. Need riigid väljendavad ka olulist põhimõtet rahvusvahelise seadusandluse ja riiklike seaduste koosmõju suhetes, mis on tähtis, kuna oma olemuselt on Euroopa Ühenduse seadusandlus rahvusvaheline. Nad näitavad, et Euroopa Ühenduse seadusandlus tõstatab sarnaseid monistlikke ja dualistlikke arusaamasid rahvusvahelise seadusandluse suhtes liikmesriikides.

11. Nii Ühendatud Kuningriigis kui ka Saksa Föderatiivses Vabariigis toimib dualistlik süsteem, mille kohaselt rahvusvahelise seaduse kriteeriumid peavad olema kehtestatud kohalikus seadusandluses. Prantsusmaal moodustavad konventsioonid otseselt osa kohalikest seadusandlusest vastavalt põhiseaduse §-le 58. Nagu allpool esitatud analüüs näitab, leiavad mõlemad süsteemid, et Euroopa seadus kätkeb terve rea probleeme.

12. Minu eesmärk käesolevas ettekandes ei ole uuesti avada ega hinnata eeldatavat kahestumist monistliku ja dualistliku süsteemi vahel. Minu arvates on äärmiselt kaheldav, kas selline eristatavus omab üldse mingit praktilist tegelikkust enamikes maades, ka neis, kus valitseb

monistlik lähenemisviis. Tegemist ei ole lihtsalt sellega, et riigikohtud monistlikes riikides käsitaksid rahvusvahelisi kohustusi otseselt kohustuslikena ja kehtivatena täpselt samasugusel viisil nagu kohalikku seadusandlustki. Selleks on terve rida selgitavaid põhjusi, sealhulgas ka rahvusvaheliste lepete koostamise vorm, riigikohtute suhteline võhiklikkus nende sätete osas ja mõnikord veelgi suurem ametnike võhiklikkus, kelle ülesandeks võiks olla seadusi tõlgendada ja rakendada, kuid kel ei pruugi olla mitte mingeid juhiseid tingimuste ning isegi nende olemasolu kohta, aga ka taolised vägagi praktilised omadused nagu asjaolu, et selliseid lepinguid sageli koostatakse vähestes keeltes ning on sedaviisi kättesaamatud kohtutele, ametnikele ja sarnastele isikutele. Kõik need asjaolud moodustavad praktilise reaalsuse, mis tähendab, et väga vähesed jurisdiktsioonid võivad näidata vaid väga erandlikke viiteid rahvusvaheliste sätetele, mis on otsustavaks mis tahes riigiseaduse küsimuse lahendamisel.

13. Seis on loomulikult väga sarnane niinimetatud dualistlikes riikides, kus rahvusvahelise lepingu staatus on sageli abivahend riigi seadusandluse tõlgendamisel. Niisiis, näiteks, Ühendatud Kuningriigis eeldatakse ikka veel, et parlamendi poolt vastu võetud seadusandlust tuleks tõlgendada pigem kui rahvusvaheliste seadustele vastavat ja mitte vastuolus olevat mis tahes kahtluse hetkel, kuigi rahvusvahelised lepped, nagu konventsioonid, ei moodusta kohaliku seaduse osa, kui nad ei ole spetsiaalselt kehtestatud. On ilmne seega, et Ühendatud Kuningriik ei ole rangelt dualistlik süsteem (eeldusel, et selline süsteem eksisteerib igal pool), kuid ulatus, milleni rahvusvahelist seadust võib pidada oluliseks ja arvestatavaks riigi seaduse tõlgendamisel piiratakse üksikute juhtumitega paljudel neil põhjustel, mis kehtivad monistlike riikide seisundis.

14. Eelneva põhjal on taolise kõnesoleva kolme jurisdiktsiooni valik mõeldud rohkem näitama, et Euroopa Ühenduse seadusandluse väljakutsed liikmesriikide põhiseaduslikele õigussüsteemidele tekivad ühtemoodi nii monistlikes kui ka dualistlikes riikides, isegi oletades, et eristatavus on üks neist, mil praktiline tähtsus.

I ALLIKAD

15. Iga põhiseaduslik süsteem peab määrama seaduse allikad. Iseloomulikult moodustavad allikad ülikooli õigusteaduse õppeprogrammi osa I kõigis tsiviilsüsteemides. Siinkohal on ilmselt Inglise õigusteaduse omapäraks tavaseaduse süsteemis, et allikad ei ole nii tähtsad Inglise juristide koolituses, mis ei muuda nende põhiolemust.

16. Euroopa Ühenduse seadusandlus iseseisva seadussüsteemina omab Euroopa seadusandluse allikate loetelu. Tänu Euroopa Ühenduse seadusandluse eristaatusele, muutuvad need seaduste allikad Euroopa Liidu liikmesriikides riigi õigussüsteemideks.

17. Siinkohal kerkivad kaks selgelt eristatavat teemat: esiteks, tundmatute dokumentide ja institutsioonide tunnustamine õiguslike kohustuste allikana ning teiseks, nende õiguslike kohustuste vastastikune toime olemasoleva kohaliku seaduse struktuuris. Mõned näited rõhutavad sellist kahesust.

18. Ühenduse seadusandluse peamised allikad on esmalt konventsioonid, mis kehtestavad Euroopa Ühendused ja Euroopa Liidu. On märkimisväärne, et konventsioonid ise ei esita allikaid

selgetel ja ühtselt mõistetavatel tingimustel nagu võiks oodata. Vaatamata kõigele pakuvad konventsioonid Nõukogule võimalust tegutseda vastavalt Euroopa Parlamendi nõuannetele ja sagedasti Komisjoni initsiatiivil. Konventsiooni artikkel 189 sätestab seaduste tegemise tähtsaimad lisaallikad institutsioonide kaupa alljärgnevatel tingimustel:

Täitmaks oma ülesandeid Nõukogu ja Komisjon peavad, vastavalt Konventsiooni sätetele, koostama määrusi, väljastama direktiive, vastu võtma otsuseid, soovitusi esitama või arvamust avaldama.

Määrusel on üldotstarbeline rakendus. See on täielikult kohustuslik ja otseselt rakendatav kõikides liikmesriikides.

Direktiiv on kohustuslik saavutatava tulemuse osas igas liikmesriigis, millele see on adresseeritud, kuid riigivõimudele on jäetud saavutamise vormi ja meetodite valik.

Otsus on täielikult kohustuslik neile, kellele see on adresseeritud.

Soovitus ja arvamused ei oma kohustavat jõudu.

19. Lõpuks, Konventsiooni artikkel 164 sätestab lisaallikad, nimelt Euroopa Kohtule selles, et “Kohus tagab, et käesoleva Konventsiooni tõlgendamisel ja rakendamisel järgitaks seadust”.

20. Mainitud lakooniline väide peidab Euroopa Kohtu tähtsust seaduse allikana nii Konventsioonide autoriteetse tõlgenduse pakkumisel kui ka *acquis communautaire* seaduskogu loomisel, mis on edukalt Euroopa Liidu “tavaseadus”.

21. Nimetatud allikate tüütu analüüsita on ilmselge, et nad on ebaharilikud kohaliku õigussüsteemi vaatepunktist. Esiteks ja ilmselt on seadusandluse täieliku algatusliku rolli ärajäämine. Euroopa Parlamendi võimutäius, isegi pärast Euroopa Liidu Konventsiooni (Maastricht) ja Amsterdami, jääb teiseseks.

22. Euroopa Kohtu volitused on äärmiselt märkimisväärsed ning selle institutsiooni mõjuvõim seaduse ja selle allikate mõnikord ootamatute interpretatsioonide kujunemises Konventsiooni piirides, aga ka selle sisu, on olnud vastuolulised ja tähelepanuväärsed. Kohtu staatus seaduse allikana on äärmiselt ebataoline, võrreldes isegi kõrgeimate riigikohtute staatusega enamikes Euroopa Ühenduse kohalikes õigussüsteemides. Vaid Irimaal ja Suurbritannias kasutavad riigikohtud sarnaseid volitusi seaduse formaalsetele allikatele nagu Euroopa Kohus Euroopa Ühendusele.

23. Kohtu kõrval osutuvad ka Nõukogu ja Komisjoni volitused väljastada määrusi ja direktiive paljus seadusandluse oluliseks allikaks. Nad vastavad Konventsiooni põhimõtetele, sealhulgas alluvuse printsiibile, mis sätestatakse Euroopa Ühenduse (Maastricht) Konventsiooni artiklis 3(b) ja seda võib kasutada vaid Ühenduse üldisteks eesmärkideks.

24. Direktiivide mõningaid märkimisväärsemaid viiteid seaduse allikana võib vaadelda alljärgnevas lõigus, mis käsitleb direktiivide kohta kohalike õigussätete hierarhias.

25. Nagu näha, seega, Euroopa Ühenduse seaduse allikad on ebatavalised võrreldes kohalike seaduste allikatega. Pelgalt institutsioonidena on nad tundmatud ja neile ei leidu ilmtingimata selget vastet kohalikus õigussüsteemis. Kui Nõukogu assimileeritakse tavariigi valitsusena, ei lubaks mitte ükski valitsus ühel institutsioonil ulatuslikke algatuslikke volitusi, mis antakse Komisjonile Euroopa Ühenduse mudelis. Selline koostoime rõhutab nii Euroopa Ühenduste eriolemust kui õigussüsteemi ja Euroopa Ühenduse seadusandluse tagajärgede kohaldamist liikmesriikide kohalikesse õigussüsteemidesse.

26. Selline assimilatsioon on teiseks Euroopa Ühenduse seadusandluse allikate atribuudiks ja Euroopa Liidu liikmesriikide kohalike seaduste allikateks. Tegelikult on Euroopa Ühenduse seadusandluse tegelik assimilatsioon kohaliku õigussüsteemi allikasse ainuke eriti keeruline probleem Euroopa Ühenduse poliitiliste võtete ja programmide toimimisel ja vastuvõtmisel.

27. Ülal on märgitud, et Euroopa Ühenduse seadusandluse loomise aluseks olevate institutsioonide olemus, ei oma absoluutset teisendit enamikes kohalikes õigussüsteemides. Sellisel pinnal täieliku demokraatliku seaduslikkuse puudumine eriti Ühenduse menetluses, rõhutab selguse puudumist ja Euroopa Ühenduse seadusandluse uute reeglite arenemise ligipääsetavust. Hõlpsalt saab siin tuua näiteid. Seadusandluse algatamise volitus on peamiselt Komisjonil. Komisjon konsulteerib enne ettepanekute esitamist volitatud asjaosalistega, näiteks, võtmeisikutega tööstuses, tarbijaskonnas või muude asjakohaste isikutega. Selline protsess on läbipaistmatu ja vähe paralleele saab tõmmata poliitiliste võtete kujunemisega valitsusorganite või ministeeriumitega enamikes liikmesriikides. Üldiselt tunnustatakse, et Komisjoni otsuse kujunemist saab märkimisväärselt mõjutada sellises varases staadiumis ja Brüsselis tehakse suuri jõupingutusi, leidmaks mõjutusvahendeid sellises poliitika kujundamise protsessis.

28. On ilmne, et selline protsess ei vasta demokraatlikele kontrollidele ja tasakaalule, kuid see on ka veel publikule raskesti vastuvõetav. Kui kaubandusajajatundjad võivad olla kursis Komisjonis kavatsetava poliitilise joonega, puudub institutsiooni mehhanism sellise informatsiooni avalikustamiseks ja kriitika või kommentaaride jagamiseks otsuse tegemisprotsessis eneses.

29. Kui ettepanek esitatakse Euroopa Parlamendile ja Nõukogule, on võimalus neist vähemalt esimesega avalikku debatti pidada. Raskused aga, mis mõjutavad eriti Euroopa Parlamendi tõhusat rolli tervikuna tänu selle rändavale olemusele ja spetsialistide liikmestaatuse puudumisele, lõpevad sellise järelevaatluse nõrgenemisega ja veelkord alahindavad otsuse tegemise protsessi ülevaatlikkuse võimalust. Nõukogu eelnev praktika on olnud säilitada usalduslikkus, salapärasuse loori on kergitatud Maastrichti ja Amsterdami Konventsioonide järel, kuid tulemus on oluliste sätete kohaldamine majanduse sektorites, ja vahetevahel terves elanikkonnas viisil, mis on nii tundmatu kui ka eemaletõukav demokraatliku riigi õhkkonnas.

30. Eelmainitu kehtib eriti siis, kui ettepanek võib vastuollu sattuda spetsiifiliste rahvuslike vastuväidetega, olgu nad siis õiged või valed. Tuua võib paljusid näiteid, nagu ülemaailmne loomaliha ekspordikeeld Ühendatud Kuningriigist pärast BSE katku Ühendatud Kuningriigi lehmakarjades. Euroopa institutsioonide otsustamise protsessi tulemusena suunati märkimisväärne rahvuslik kriitika ja vägagi kõnekas rahvaste kriitika pigem Euroopa Ühenduse institutsioonide vastu, kui väga tõsise terviseprobleemi võimalikule ulatuslikule levikule. Selles

suhtes kaldub Ühenduse otsustamisprotsess üldotstarbega reeglite kehtestamisel tekitama antipaatiat pigem institutsiooni kui debati vastu vastava reegli heade ja halbade külgede osas.

II ÜHENDUSE SEADUSANDLUSE PÕHISEADUSLIKUD KORRALDUSED OLEMASOLEVATE LIIKMESRIIKIDE SEADUSE ALLIKANA

31. Euroopa Ühenduse seadusandluse staatus liikmesriikide seaduste allikana tähendab, et iga kohalik õigussüsteem peab hoolt kandma selle eest, et Euroopa Ühendusest tulenevat seadust tunnustataks kehtivana ka kohalikus õigussüsteemis. Õigussüsteem, mis käsitleb õiguslikke kohustusi kohustuslike ja kehtivatena kohalikus seadusandluses võib Euroopa seadusandlust sellisena vaadelda muid korraldusi tegemata. Samas aga on sellised riigid erandiks. Enamik liikmesriike sulandavad Ühenduse seadusandlikud funktsioonid kohalikuks seaduseks. Selleks tehakse kaks sammu. Esmalt, põhiseadus peab Euroopa seadusandluse allikaid käsitlema kui kehtivaid seaduste allikaid. Teiseks, selliste allikate poolt loodud iseseisvad reeglid tuleb muuta kohaliku seadusandluse osaks. Neid kahte astet vaadeldakse eraldi.

32. Üks olulisemaid tagajärgi on see, et õigussüsteemid, mis lubavad seadusandlike jõudude ja seadusandluse seaduslikku kontrolli, peavad hoolitsema sellise järelevalve vastavusele Euroopa Kohtu lõplikule ülevaatusele enam, kui kohalikud kohtud või sellise järelevalve üldse ära jätma. Selle punkti juurde naasen ma allpool tagasi.

33. Teine Ühenduse seadusandluse eripära seisneb selles, et Euroopa Kohus ei ole ainuke pädev kohus tõlgendama Ühenduse seadusandlust ja selle tõlgendavat rolli tuleb eristada rahvusvahelisest kohtust, mis on asutatud konventsiooni kohustustega seonduvate erimeelsuste lahendamiseks. Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud tõhususe doktriini tulemusena, tuleb Ühenduse seadusandluse õigusi rakendada kohaliku seadusandluse kaudu kohalikes kohtutes. Liikmesriigid peavad seega looma ja valmis pakkuma abinõusid Ühenduse seadusandluses avaldatud õiguste katsetamiseks ja õigustamiseks oma kohalike kohtute ees.

34. Nii ülalnimetatud Ühenduse seadusandluse kui ka Euroopa Ühenduse seaduste eripärasused annavad mõista, et liikmesriikide õigussüsteemid moodustavad tõenäoliselt sellise seaduse kohaldamiseks kohalikus seadusandluses erisätteid.

35. Vaatamata eelmainitule, kuues liikmesriigis (Belgia, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Luxembourg ja Madalmaad) ei tehta põhiseaduslikku vahet Euroopa Ühendusest tulenevate seaduste ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide seaduste vahel. Madalmaade põhiseaduses artiklis 93 kohaldatakse automaatselt "rahvusvaheliste institutsioonide otsused, mis võivad kohustuslikud olla kõikidele isikutele" kohalikus seadusandluses Kreeka põhiseaduses artikkel 28(2) on märgitud, et "põhiseaduslikud volitused võivad pärineda rahvusvahelistelt organisatsioonidelt". Neist kuuest seadusandlusest selgub, et Liitumiskonventsioon on allikas, mis annab Ühenduse liikmetele volitused luua reegleid, mida tunnustatakse kohaliku õigussüsteemi seadusandlusena. Tegelikult riihikohtud kõikides nendes seadusandlustes eristavad momenti, mil tegelikult tunnustavad ja rakendavad Ühenduse seadust. Belgia õigusteaduses rakendatakse vähe rahvusvaheliste organisatsioonide seadusi, mis ei ole EL seadused. Prantsusmaal omab Ühenduse seadusandlus olulisemat kohta, kui teiste rahvusvaheliste

organisatsioonide seadusandlus, vähemalt alates põhiseaduslikest muudatustest 25. juunist 1992. Nimetatud muudatus tõi uue pealkirja XIV “Euroopa Ühenduse liikmed ja Euroopa Liit”, tunnustades sellega Ühendust põhiseaduslikult. See vastandub põhiseaduse vaikimisega teiste rahvusvaheliste organisatsioonide koha pealt.

36. Kreekas tähistab Ühenduse erinev loogika ja institutsiooniline alus seda erilisena teistest rahvusvahelisest organisatsioonidest. Sarnaselt, Itaalia tunnustab Ühenduse seadusandlust otseselt riigi seaduslikus korralduses; nii ei toimita tavaliselt teiste rahvusvaheliste seaduskohustuste suhtes. Luxembourgis on Ühenduse seadusandluse eripäraks reegel, mille kohaselt selle sätted on otseselt kohaldatavad olenevalt kohustuste olemusest, kuna kohtud rakendavad primaarsuse põhimõtet otseselt kohaldatava rahvusvahelise seaduse suhtes. Madalmaade põhiseaduse artikkel 93 näib lubavat ainult ise täituvate rahvusvaheliste institutsioonide kohustuste tunnustamist kohalikus seadusandluses. Selline erinevus kohaldatakse seadusandluses, mis on teistest organisatsioonidest pärit, kuid mitte Ühenduse seaduste suhtes, mida tunnustatakse otseselt.

37. Taani, Saksamaa, Iirimaa, Portugal ja Ühendatud Kuningriik sätestavad spetsiaalsed põhiseaduslikud ja seadusandlikud sätted Euroopa Ühenduse seadusandluse kohaldamiseks kohaliku seadusega. Taanis on loodud ainulaadne mehhanism Ühenduse seaduste kohaldamiseks Taani seadustega ilma erilise ühendamiseta seadusandluse poolt Taani liitumisega statuudiga 447 11. oktoobrist 1972. Saksamaal, eristab põhiseadus artikkel 24(1) organisatsioone, mis on suveräänsed ja mille seadused omavad otsest mõju ja neid organisatsioone, millel puudub taoline suveräänsus. See võimaldab Ühenduse seadustel kooskõlas olla erinevate reeglitega, mis tulenevad teistelt organisatsioonidelt.

38. Iirimaal, artikkel 29.4.3. ja Euroopa Ühenduse Seadus 1972 annab Ühenduse seadusele eelised kõikide teiste seaduste ees erinevalt teiste rahvusvaheliste organisatsioonide seadustest. Euroopa seadus asetseb samuti väljaspool põhiseaduslikku väljakutset ulatuseni, mil Euroopa Ühenduse eeskiri “on tingitud liikmeskonna kohustustest”. Portugali põhiseadus artikkel 8(3) sätestab, et selliste rahvusvaheliste organisatsioonide pädevate organite otseselt tulenevad seadused, milles Portugal on liige, osutuvad kohaliku seaduse osaks, kus see sätestatakse organisatsiooni põhiseadusliku leppega. EC lepped on ainukesed Portugali praktikas, mille suhtes nii sõnaselgelt väljendatakse. Põhiseaduslik muudatus 25. novembrist 1992 lisas uue paragrahvi artiklile 7 (mis puutub rahvusvahelistesse suhetesse) ja lubab Portugalil nõustuda üldise tegevusega Euroopa Liidu moodustamisel, seega valgustades veelgi sellist erinevust.

39. Hispaania põhiseaduse artikkel 93 sätestab põhiseadusliku pädevuse, mis omistatakse rahvusvahelistele organisatsioonidele või institutsioonidele, kus sellise ülekandmise volitused on põhiseaduse sätted. Hispaania ja Portugali Liitumislepingute rakendamine konventsioonidega, mis sätestas liikmestaatuse volitati põhiseaduse poolt 10/1985 (sellist menetlust ei kasutatud mis tahes teiste rahvusvaheliste organisatsioonide suhtes). Viimaks, Ühendatud Kuningriigi eristamine põhineb Euroopa Ühenduse Liikmesriikide Seadusel 1972, mille kohaselt jõustub Ühenduses kehtiv seadus ka koheselt kohalikus seadusandluses. Kõikide teiste rahvusvaheliste organisatsioonide seadused tuleb kohaliku seadusandlusega kohaldada iseseisva seadusega, nagu Julgeolekunõukogu Otsused Ühendatud Rahvaste Seaduse 1946 põhjal.

40. Eelnev näitab, kuidas rahvuslik õigussüsteem tunnustab Ühenduse seadusi seaduste allikana. Nüüd oleks vaja vaadelda põhiseaduslikke korraldusi, mille kohaselt iseseisvad Ühenduse seadused ühendatakse kohaliku õigussüsteemiga.

41. Näiteks, EL Nõukogu direktiiv 77/187 14. veebruarist 1977 tutvustas reegleid töötajate jätkuvast tööhõivest maksujõuetuks muutuvates äriühingutes. Direktiivi sätted on üksikasjalikud ning keerukad. Nad on suunatud tööjõu kaitsmisele maksujõuetuks muutuva tööandja poolt vabastamisel, kes ei pruugi maksta töö kaotamise eest tasu ja selle vastu, et neile ei pakutaks tagasi nende töid “uute töövõtjatena” uue tööandja poolt, kes äritegevuse üle võtab.

42. Sõltumata originaaldirektiivi² üksikasjalikkusest, kehtestas Ühendatud Kuningriik kohaliku alluvusseadusandluse, kohandamaks neid seadusi oma kohalikus seadusandluses³. Taani toimis sarnaselt. Kuid juristid jäävad juristideks. Tekkis vaidlus, mis sõltus mainitud korralduste täpsest tõlgendamisest⁴. Töötajad vallandati kl. 15.30 maksujõuetu ettevõtte poolt. Kl. 16.30 müüs maksujõuetu ettevõtte pankrotihaldur antud ettevõtte uuele omanikule. Vaid mõnelele töötajatele pakuti töökohti tagasi. Küsimus seisnes selles, kas töötajad võeti ametisse koheselt enne äritegevuse üleandmist? Šoti seadus vastaks sellele küsimusele eitavalt. Ühetunniline auk (15.30 ja 16.30 vahel) tähendab, et teenistus ei olnud lõppenud “vahetult enne” äritegevuse võõrandamist. Nähtub Šoti (ja Inglise) seaduse täpne lingvistiline analüüs. Lahendus leiti Direktiivi Euroopa lugemisel, mis soovitas “vahetult enne” avaramat tõlgendamist. Nii võitsidki töötajad.

43. Selline protsess, kus teatud reegel ühitatakse kohalikku seadusesse, sisaldab nii reegli kohavahetust kui ka korrektset - euroopalikku - tõlgendust. Mainitud aste kätkeb küsimust kas Euroopa reegel peaks vastama kõikidele samadele protseduuridele kui kohalik seadus.

44. Prantsusmaal jõustuvad määrused kohalikku seaduslikku korda ilma igasuguse erilise menetlusteta ja modifitseerivad kohalikke seadusandlikke sätteid, kus see kohaseks osutub. Nagu paljudes riikides ikka veel tavapärane, ei omanud Prantsuse parlament enne 1992 selles protsessis mitte mingit rolli. Kuid artikli 88(4) kaasamisega põhiseadusesse, peab valitsus esitama rahvussambleele ja senatile seadusandlikke ettepanekuid Ühenduse liikmesriikide Nõukogudelt heakskiitmiseks.

45. Ühenduse liikmete seaduste avalikustamise probleeme võidakse valgustada, kui Ühenduse direktiivi ei ole juurutatud kohalikku seadusandlusesse seaduspäraselt või seda ei ole üldse tehtud määratud ajavahemikul. Euroopa Kohus kehtestas *Marleasing*'us ja *Francovich*'is, et kohalike kohtute kompetentsi kuuluks kompensatsioon riigi vastu juhul, kui kohalikku seadust ei suudeta kohandada Ühenduse seaduste nõuetega. Siinkohal võib tekkida põhiseaduslik probleem:

² Direktiivi 77/187 artikkel 3 märgib: “Võõrandaja õigused ja kohustused, mis tulenevad töölepingust või töösuhetest võõrandamise kuupäeval artikli (1) tähenduses tuleb sellise võõrandamise tõttu üle kanda võõrandatavale ...”.

³ Äriühingute ülevõtmise (Töökaitse) määrused, 1981, SI 1981/1794, Määrus 5(1) sätestab: ”Mis tahes viide ülaltoodud lõigus (1) ... isikule, kes on ametisse võetud äriühingus või selle osas, mis võõrandatakse asjakohase võõrandamise alusel on viide isikule, kes on sellisel viisil ametisse võetud vahetult enne võõrandamist, sealhulgas, kui võõrandamist mõjutavad kaks või enam tehingut, isikut, kes on sellisel viisil ametisse võetud vahetult enne mis tahes selliste tehingute sooritamist”.

⁴ *Litster v Forth Dry Dock Co Ltd.* [1989] 1 All ER 1140 & 1138

Ühenduse seadus toimib eeldusel, et kohalik seadus on rakendanud Ühenduse seaduse kohustusi. Põhiseadus tunnustab kohalike seaduste tegelikku olukorda. Selline vastuolu on näide Euroopa Ühenduse seadustest tekkida võivast probleemist.

46. Ühenduse seadusandluse ülimuslikkuse printsiipi tuleb samuti kõikides liikmesriikides tunnustada. Kuna see on oodatav eeldusel, et liikmesriigi kohustus tunnustada Ühenduse seaduse ülimuslikkust on kehtestatav Euroopa Kohtu ees. Samas, enamikes liikmesriikides sätestavad pigem kohalikud seadused Ühenduse seaduse ülimuslikkuse õiguslikus sisekorras, kui Euroopa Kohtu otsused, mis kehtestavad Ühenduse Seaduse ülimuslikkuse printsiibi. See jätab lahtiseks mingil määral (v.a. Irimaal) õigusliku hierarhia täpse positsiooni, milliseid erinevaid Ühenduse seaduse liike hõlmab.

47. Prantsusmaal, Kreekas, Irimaal, Itaalias ja Madalmaades on suunatud Euroopa Liidu lepete ja Ühenduse seadusandlike aktide positsioon põhiseaduslike sätete poolt. Vaid Iirimaa põhiseadus praegusel hetkel viitab otseselt Ühenduse seaduse ülimuslikkusele. Samas, Iirimaa puhul antakse ülimuslikkus vaid neile EC normidele, mis “on tingitud EC liikmestaatuse kohustustest” kõikide kohalike seaduste liikide, sealhulgas põhiseaduse üle (Art. 29.4.3.). Samas näib pretsedendiõigus viitavat, et kui kõnesoleva Ühenduse seaduse norm “ei ole tingitud liikmestaatusest”, võib see alluda põhiseaduse nõuetele, kuid ikkagi valitseda Iiri teiste seaduste üle.

48. Teised siinkohal viidatud põhiseadused sisaldavad ilmselt kõiki Ühenduse seaduse liike sisemisse seadusandlikku korda oma sätete abil rahvusvaheliste organisatsioonide lepete ja määruste ühendamisel. See saavutatakse ühel viisil kahest: kas tagatakse, et rahvusvahelist seadust tunnustatakse kohustuslikuna kohalikus õiguslikus hierarhias või “delegeerides” seadusandlikku pädevust kõnesolevale rahvusvahelisele organisatsioonile. Niisiis, Prantsuse põhiseaduse artikkel 55 sätestab lepete ülimuslikkuse kohalike seaduste üle ja Madalmaade põhiseaduse artikkel 94 sätestab rahvusvaheliste lepete ja rahvusvaheliste organisatsioonide määruste prioriteedi põhiseaduslike määruste üle. Kreeka põhiseaduse artikkel 28 (1) sätestab samamoodi “üldiselt tunnustatud rahvusvahelise seaduse reegleid, aga ka rahvusvaheliste lepete määrusi” mis tahes erimeelsete kohalike seaduste üle. Samas, artikkel 28(2) sätestab, et teatud asjaoludel Kreeka põhiseaduse volitused osundatakse rahvusvahelistele organisatsioonidele ja artikkel 28 (3) lubab teatud tingimustel riikliku suveräänsuse piirangut. Itaalia põhiseaduse artikkel 11 sätestab riikliku suveräänsuse piiratuse “nagu on vajalik organisatsioonile, tagamaks rahu ja õiglust rahvaste vahel”.

49. Mitte ükski neist neljast põhiseadusest ei selgita, milline prevaleerib Ühenduse ja kohaliku seadusandluse konflikti korral. Saksamaa ja Itaalia positsioon on selge: küsimus on lahtine ja alla kriipsutatud Saksa Föderalse Põhiseadusliku Kohtu otsusega Maastrichti juhtumis. Ühenduse seadus ei prevaleeri põhiseaduse artikli 79(3) üle, mis keelab mis tahes muudatused Föderatsiooni jagamisel *Länder*’iteks (maakondadeks), mis osalevad seadusandluses või muudatused artiklites 1 (inimväärkuse kaitse) ja 20 põhimõtetes (riigikorra põhimõtted ja õigus vastu hakata isikule, kes taotleb põhiseadusliku korra tühistamist). Kuni viimase ajani arvati, et põhiseaduse artikkel 19 (2), mis keelab igasuguste põhiseadusega kaitstud põhiõiguste rikkumist, prevaleerib Ühenduse seaduse üle, mis annab võimaluse EC normide põhiseaduslikuks ülevaateks. Nüüd aga on põhiseaduslik kohus kinnitanud, et EC kohustused on prioriteetsed kõikide Saksa seadusliikide üle, sealhulgas põhiseaduse põhiõigused eeldusel, et Euroopa Kohus

jätkab põhiõiguste kaitsmist; Euroopa Liidu Konventsiooni peatükk F viitab sõnaselgelt Euroopa Inimõiguste Konventsioonile. Ka Portugalis, kuigi on sõlmitud leping Ühenduse seaduse ülimuslikkuse üle kohalike seadusandlike ja regulatiivsete sätete üle, näib enamusarvamus soovivat, et põhiseadus prevaleerib Ühenduse seaduste kohustuste üle, kuigi põhiseaduslik kohus ei ole määranud sellist küsimust.

III EUROOPA SEADUSE POOLT NÕUTAVAD PARANDUSED

50. Viimane sfäär, kus Euroopa Ühenduse seadusandluse on püstitanud põhiseaduslikud küsimused, hõlmab parandusi. Esimesel pilgul võib tunduda üllatav ühendada paranduste punkt üleüldse põhiseaduslike sätetega. Samas aga, Ühenduse seaduse toime ja jõustumisdoktriin on enamike liikmesriikide põhiseaduslikele traditsioonidele mõju avaldanud paranduste nõude pealepanemisel, mida vastasel korral ei eksisteeriks.

51. Tervel real juhtudel Euroopa Kohus on lähtunud jõustumise põhimõttest, rõhutamaks kohalike kohtute osatähtsust Ühenduse seaduse tõlgendamisel ja rakendamisel. Kui taoline tõlgendamine tõstatab tõeliselt keerulisi küsimusi, pakuvad artiklis 177 sätestatud menetlused kohalikule kohtule võimaluse pöörduda Euroopa Kohut poole küsimuse lahendamiseks. Kui küsimus otsustatud või, kui kohalik kohus on suuteline tõlgendada Euroopa seaduse asjaomast sätet ilma vajaduseta pöörduda Luxembourgigi poole, jääb kohaliku kohtu kohustusteks tagada, et Ühenduse seadusele antakse eesõigused. Nagu *Brasserie de Pecheurs'i Factortame'i* ja *Francovich'i* juhtumid näitavad, võib Ühenduse seadusele eesõiguse andmine ja selle tõhusa kaitse tagamine, kätkeada endas põhiseaduslike korralduste muutmist paranduste sisseviimise näol, tagades kaitse riigiorganite ees, mis harilikel juhtudel ei oleks vastutav kohtu seadusandluse ees ega kohustatud täitma viimase korraldusi.

52. *Francovich* 'i puhul oli tegemist Euroopa Ühenduse seadusandluse direktiiviga, mis kehtestas töötajatele kompensatsioonid, kes vallandati tööandja maksujõuetuks muutumise korral. Kuna Itaalia valitsus ei olnud direktiivi rakendanud ettenähtud kaheaastase perioodi vältel, ei moodustatud Itaalias asjakohast reservi ja taotleja ei saanud nõuet esitada. Tema nõue Euroopa Kohtus osutus edukaks ja tulemuseks oli Itaalia riigile kahjude tekitamine asjaoludel, mis olid uued mitte ainult Itaaliale, vaid ka paljudele teistele seadusandlustele.

53. Samas vaimus, kuid veelgi dramaatilisemalt *Factortame'i* kohtuasjas, kutsuti Inglise kohtuid üle vaatama põhiseadusandluse seaduslikkust ja ajutiselt katkestama selle toime, rikkudes nii Inglise põhiseaduse põhilist tõekspidamist parlamendi ülimuslikkuse ja eesõiguste kohta.

54. Arutelu käis Ühendatud Kuningriigis registreeritud, kuid välismaalaste omanduses olevate kalalaevade piirangutest, kuigi need laevad vastasid Euroopa Ühenduse liikmete poolt kehtestatud Ühendatud Kuningriigi kalastamiskvoodile. Hispaania kodanikud, kes töötasid sellistel Ühendatud Kuningriigis registreeritud laevadel, kaebasid, et kuna nad ei saa oma laevu enam registreerida, ei ole neil ka võimalik kasutada oma õigusi vastaval tegevusalal tegutsemiseks, mis oleks olnud kaitstud Euroopa Ühenduse seadusandluse poolt.

55. Küsimus, kas seadusandlus on kooskõlas Euroopa Ühenduse seadusega, moodustas ühe vaidlusküsimuse, millega Euroopa Kohtu poole Luxembourgis pöörduda ja lõppkokkuvõttes sisaldas sellise seadusandluse seaduslikkuse küsimust, mida Inglise kohtud üheksa sajandi vältel ei olnud õigustatud kaaluma. Kuid Kohus Luxembourgis arvas, et jõustumisdoktriin läks kaugemale kui pelgalt vaatles põhiseadusandlust, tagamaks selle kooskõla Ühenduse seadusega. Selline ülevaade oleks kehtiv vaid siis, kui vahepeal kohtud oleksid võimelised seadusandluse tegevust ajutiselt peatama ja kõrvale asetama niikaua kuni arutatakse selle seaduslikkust. Selline otsus ei esitanud väljakutset mitte ainult parlamendi ülimuslikkusele, seega, parlamendi vaimus, millel õigus jõustada mis tahes soovitud sätted, vaid esitaks väljakutse ka parlamendile tegutseda üldse seal, kus Euroopa Ühenduse seaduste õigused välja antakse.

56. Parlamendile jäi kaks võimalust: kas seda olulist piirangut tunnustada nii teoorias kui ka praktikas selle volituste kasutamisel ja ulatuse piires, vähemalt Euroopa Ühenduse seaduse suhtes, või Ühtse Euroopa Akt 1972 tagasi lükata, Ühendatud Kuningriik Euroopa Ühendusest tagasi tõmmata ja säilitada ülimuslikkus. Juristide (kui mitte ka sensatsioonihimuliste ajalehtede) jaoks ei olnud tegemist mitte mingi valikuga, kuid siinkohal rõhutati põhiseadusliku muutuse ulatust, mida EL liikmestaatus kaudselt mõista annab.

57. Seisukord esitati eriti jäigalt Ühendatud Kuningriigis, sest valitses parlamendi ülimuslikkus ja mis tahes põhiseadusliku kontrolli puudumine kohtute poolt seadusandluse üle omas pikki traditsioone. Selline seisund ei ole kaugeltki aga ainulaadne. Taanis, Prantsusmaal, Luxembourgis ja Madalamaades puudub tavakohtutel õigus seadusandluse seaduslikkust jälgida ja veelgi vähem seadusandlust katkestada, kui see kord juba parlamendi poolt on kehtestatud. Kuigi põhiseaduslik kontroll on toimiv paljudes Euroopa Ühenduse riikides, sealhulgas Belgias (kitsamate teemade suhtes), Iirimaal, Saksa Föderatiivses Vabariigis, Itaalias, Hispaanias ja Portugalis, on alused, mille põhjal sellist toetust otsitakse, kohus, millele nõue esitatakse ja selliste menetluste õigused ja kehtivus kolmandate osapoolte õigustele kindlalt kontrolli all. Otsus *Factortame* asjas ei jälginud mitte ühtegi neist üksikasjalikult, mida võiks oodata kohaliku seadusliku sätte poolt. Kohustuseks oli vaid, et Euroopa Ühenduse seadus peab olema edukalt jõustatav ja kohtutel peab olema võimalus kehtestada parandusi, mis hõlmavad seadusandluse ülevaadet ja paranduste kehtestamist, mis vastasel korral oleks selgelt mittepõhiseaduslikud.

IV EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE ÜKSIKUTE SÄTETE ÜLEVAADE EELNEVATE KÜSIMUSTE VALGUSES

58. Teiste riikide kogemus viitab potentsiaalsetele raskuspunktile, mis võivad esile kerkida Eesti Vabariigi põhiseaduse ühitamisel Euroopa Ühenduse seadustega. Põhiseaduse selge struktuur iseenesest hõlbustab käesolevat analüüsi ülaltoodud kategooriate suhtes, nimelt seaduse allikate, seaduse ja paranduste hierarhia osas. Neid kategooriaid vaadeldakse põhiseaduse peatükkide kaupa.

I peatükk “Üldsätted”.

59. Kõne all oleva peatüki §-d 1 ja 3 tõstatavad vahetult küsimusi seoses Euroopa Ühenduse seaduse ulatuse ja mõjuga. Esimene põhimõte, et riigi ülemvõim kuulub rahvale kajastatakse § 3 viimasel lauses, mis märgib, et “vaid avaldatud seadused on kohustuslikud”.

60. Need sätted väljendavad kaasaegse vabariigi demokraatliku seadusandluse ülimuslikkust, mis on rajatud valijaskonna suveräänsuse põhieeldusel. Nagu teiste riikide kogemus on juba näidanud, kujutab Euroopa Ühenduse struktuur ja selle institutsioonid, mis rõhutavad ja rakendavad Euroopa Ühenduse seadust ettekatsemata ohtu nimetatud põhiprintsiibile.

61. Põhiseaduslik riigikord omistatakse eeldusel, et kõik seadused vastavad põhiseaduslikule struktuurile ja siit tulenevalt ka rahvamasside põhiõigusele seadusandluse kaudu. Seaduse allikad, mis tulenevad Euroopa Ühenduse seadusest, väljendavad rahva tahet, kuid tänu Ühenduse liikmesriikide ja Euroopa Liidu ebatavalisele seadusstruktuurile, mis ei kajasta otseselt riigi tavapärasest põhiseaduslikku struktuuri, katkestatakse ühenduslülil rahva seaduslikkuse ja seaduse allikate vahel. Illustratsiooniks *Factortame* juhtum, millele viidatud p. 54 ff ülal.

62. Ühendatud Kuningriik liitus Euroopa Ühendusega Ühtse Euroopa Akti 1972 vastuvõtmisega. Akt võeti vastu parlamendi poolt kohasel viisil ja see parlament sel ajal esindas hääletajate tahet vastavalt kõikidele kvalifikatsioonidele, mis kehtivad mis tahes esindatud demokraatias. Kindel on ka see, et mitte keegi ei püüdnud väljendada ja parlament ei vaidlustanud parlamentaarse suveräänsuse tagajärgi ja parlamendi ülimuslikkuse printsiipi, mis valitses otsuses mainitud *Factortame* kohtusjasjas. Paljud, sealhulgas mõned hästiinformeeritud poliitikud ja teised said märkimisväärse šoki osalisteks Ülemkoja kohtuotsuse tõttu *Factortame* juhtumis.

63. Kuigi asjaosalised valitsusorganid ei vaidlustanud jurisdiktsiooni, et esitada väljakutse seadusandluse mitte vastavusele Ühenduse seadustega (nende väide seisnes vaid selles, et asjasse puutuv seadusandlus on kooskõlas Ühenduse seadusega), siis nad vaidlustasid ägedalt soovitud kohtutele ajutiselt katkestada parlamendi dokumenti, kuna määrati kindlaks selle ühtivust Ühenduse seadusega. Kui antud küsimust, mis puudutas seaduslikkuse ülimuslikkust kohtute üle, võidakse tõsiselt vaidlustada (ja seda vaidlustatakse Ülemkojas ja edasi Euroopa Kohtus), on ilmne, et tegemist ei olnud selge lahendatud küsimusega, mis asuks väljaspool kahtlusi originaalseadusandluse sätete poolt, mille alusel Ühendatud Kuningriik oli liitunud Euroopa Ühendusega.

64. Samal ajal puudus igasugune seadusandlik säte Euroopa Ühenduses ja mis tahes kehtestav arutelu või konsultatsioon Euroopa Parlamendiga, mis oleks võinud sellist seadusandlikku puudust parandada. Euroopa Ühenduse liikmestaatuse ulatus ja tähendus ei olnud enne *Factortame* kohtuasja avalikult ilmunud ja isegi valitsuse õigusnõustajad pidasid pelgalt teoreetiliseks, et sellist väljakutse võimalikkust seadusandlusele niisuguses ulatuses esitati.

65. Põhiseaduse säte §-s 3, viimane lause, mis puutub avalikustamisse on siinkohal erilise tähendusega, kaugel erandlike paranduste ulatusest seadusandlusesse, mis ei ole kooskõlas Ühenduse seadusega. Euroopa Ühenduse seadusandluse seisukohast tähendaks avalikustamine avaldamist Ametlikus Teatajas (Official Journal) ja mitte pelgalt kohalikus teatajas. Euroopa Ühenduse kõikidest liikmesriikidest nõuab vaid Itaalia (1994 aastal vastu võetud seadusandluse tõttu) kogu Ühenduse seadusandluse kordustrükki Itaalia ametlikus teatajas selleks, et tagada selle juurdepääs sarnasel viisil Itaalia seadusandlikele sätetele. Sellest hoolimata, Ühenduse

seadusandluse seaduslik kehtestamine tuleneb pigem avaldamisest *Official Journal*'is kui Itaalia Teatajas avaldamise kuupäevast.

66. Seoses määruste ja direktiivide avaldamisega tekib mõningaid probleeme (kuigi menetluse saadavus, mille põhjal need välja töötatakse on märgitud ülaltoodud punktis 27). Olulisemgi veel on selles osas võib-olla Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu pretsedentidele tuginev seadus. Mõlemad institutsioonid vastavalt Konventsiooni artiklile 164 tagavad "seaduse järgimise" ja neid vaadeldakse selgete seaduse allikatena. Tekib rida probleeme, millest mõningaid ka puudutatakse. Kõigepealt oluline on asjaolu, et kohtuotsused on Ühenduse seaduse ametlikuks allikaks ja seega kohaliku seaduse allikaks Euroopa Liidu liikmesriikides.

67. Teiseks, asjaolud, milles kohtuotsused võivad tekkida ja selliste otsuste ulatus ei ole tingimata koheselt vastuvõetav. Kõikidele liikmesriikidele, kel on võimalus sekkuda enne Euroopa Kohut, antakse teada kõikidest menetlustest, kuid kohtuaktid ei pruugi piisavalt viidata kõnesolevate küsimuste ulatusele ja kohtuotsuse täielikud tagajärjed võivad osutada kaugemale ulatuvateks. Nad jõustuvad koheselt kohtuotsuse järel, kuigi kohaliku seaduse konsulteerimine ja kohaldamine kohtuotsuse tingimuste kajastamiseks võib osutada märkimisväärseks.

68. Kolmandaks, Kohtuotsuse täpne ulatus võib tõsiselt kaheldav olla väga ulatuslike tagajärgedega. Sellealane näide on Euroopa Kohtu otsus *Barber v GRE* juhtum, mis puudutab soolise võrdsuse sätteid pensioniplaanide raames saadavate preemiate ja tasude ulatuse osas. Meessoost hageja kaebas, et tegemist on ebaseadusliku diskrimineerimisega, et pensioniplaanide naissoost toetajad annetavad väiksema perioodi eest ja saavad selle eest tasuks võrdselt pensioni, olgugi, et jäävad pensionile varem.

69. Real põhjustel näib, et kohus ei hinnanud täielikult pensionikorralduse otsuse tähendust Ühendatud Kuningriigis ja Madalmaades. (Teisi liikmesriike see nii ei puudutanud tänu erinevale pensionikorraldusele). Igal juhul, kõnesolevad summad, mis olenesid vastavast lõplikust tõlgendamisest *Barber* juhtum olid sedavõrd suured (vähemalt kümneid miljardeid eküüsid), et kohtuotsuse ulatuse kokkulepitud tõlgendus kaasati Euroopa Ühenduse Konventsiooni protokoll. Tavaliselt aga, valitsuste vaheline konverents, kus "korrigeeritakse" kapriise või ebakindlust Euroopa kohtu pretsedentidel põhinev seadus ei ole lihtsalt võimalik.

70. Erandiks on Itaalia, kus ei nõuta Euroopa Liidu määruste, direktiivide ja otsuste ametlikku avaldamist riiklikul tasemel, kuna avaldamine (või, kui kohane, teadaanne) erinevates Ühenduse keeltes Ametlikus Ajakirjas vastavalt Euroopa Liidu EEC Konventsiooni artiklile 191 (parandatud Maastricht konventsioonile) on piisav.

71. Itaalias avaldatakse määrusi ja direktiive *Gazette Ufficiale*'e vastavalt Seadus nr. 839 artiklile 5, al. 5 11.12.1984 eeldusel, et kõiki Itaalia kodanikele huvipakkuvaid seadusi tuleb trükkida. Avaldamine ei mõjuta sätete kohalikke mõjusid. Hispaania praktikas loodi spetsiaalne ametlik väljaanne, mis sisaldab kõiki Ühenduse normatiivakte, mis kehtivad liitumise kuupäeval enne Hispaania liitumist ja aktid, mida oli juba trükitud muudes keeltes ametlikus teatajas.

72. Kõikides jurisdiktsioonides, kus Ühenduse seadusandlus ei ole otseselt kohaldatava ja nõutakse kohaliku seadusandluse rakendamist, nõuab asjasse puutuv riigi seadusandlus avaldamist sellises ulatuses nagu seda nõutakse iga teise riigi seadusandluse puhul. Samas, Ühenduse seaduse potentsiaalse otsese mõju valguses tuleb kaaluda avalikustamise küsimust, ehk täpsemini öeldes Ühenduse seadusandluse kohaldamist. Siin võib tekkida küsimus vähemalt kahel viisil. Esiteks, Ühenduse seaduse ühildumatuse ja teiseks, ulatuse osas, milleni Ühenduse seaduse kohustusi luuakse, olenemata sellest, et asjassepuutuv riiklikku rakendusmeedet ei ole kasutatud.

73. Ühenduse seaduste ühildamatuse võib kõigepealt tingida nende päritolu väljaspool tavapärasest legislatiivset raamistikku. Täielikku legislatiivse järelevalve puudumist Ühenduse tasandil ei kompenseerita täielikult riikliku legislatiivse järelevalvega. Teiseks, Euroopa Kohus on Ühenduse seaduste allikaks, erinevalt mõnede liikmesriikide kohtutest. Viivitused Euroopa Kohtu otsuste autoriteetsete versioonide ettevalmistamisel ja allikmaterjali mittetundmine mõnede juristide ja Ühenduse kodanike poolt moodustab praktilise tõrke Ühenduse seaduste ühitamisel.

74. *Acquis communautaire* probleem Euroopa Kohtu pretsedentidele põhineva seaduse suhtes on nimetatud probleemi eriti terav mõõduka seaduslikkuse ja seaduste avaldamise aspekt.

II peatükk “Põhiõigused, vabadused ja kohustused”

75. Nagu juba märgitud ei sisalda Euroopa Liidu seadusandluse preambula Euroopa Liidu Konventsioon (Maastricht) pealkirju viidetega Euroopa Inimõiguste Konventsioonile ja põhiõiguste üldprintsipi, mis kajastuvad liikmesriikide põhiseaduslikes sätetes. Selline üsna ebamäärane säte on ühendatud Euroopa kohtu pretsedendile põhineva seadusega ja püüab toetada Konventsioonide põhiõiguste kohase kaitse eelnevat ärajätmist, mis on põhiseaduslikele kohtutele mureks olnud, näiteks Itaalias ja Saksamaal (vt. punkt 50 ülal).

76. Põhiseaduse §-ga 15 sätestatud primaarsuse reegel on selles suhtes võrreldav ekvivalentsete sätetega Iiri, Itaalia ja Saksa põhiseadustes (vt. ülaltoodud punkt 50), andes primaarsuse põhiseaduslikule reeglile põhiõiguste kaitseks, samas lubades kohaldamisi tavaseaduslikule korraldusele sellises piiratus raamistikus.

77. Paragrahv 10 sisaldab olulist võimalust laiendada õigusi, mis on põhiseadusega eriomaselt kaitstud viitega teistele lisaõigustele. “Nelja vabaduse” eriolemuse tõttu, mis on kehtestatud Euroopa Ühenduse asutavates Konventsioonides, võib kaaluda nende kaasamist endastmõistetavalt § 10.

78. Paragrahvi 11 sätted kujutavad aga endast potentsiaalset probleemi põhjustel, mis on toodud ülal Ühenduse seadusega seoses, mis on kohaliku seaduse allikaks. Võimalik, et Ühenduse seadus toimib õiguste piirajana, mis toodud peatükis II või esitab piiratud olemuse, õiguste ja vabaduste moonutuse, avalikkuse puudumise institutsioonilise probleemi ja demokraatliku arvestatavuse tõttu, mis tekib Euroopa Ühenduse seadusest. Taas on ilmekas *Factortame* kohtuasja näide, mis toob esile potentsiaalse keerukuse sel alal, mis sõltuks, samas Eesti Ülemkohtu tõlgendamisest § 11 ulatuses.

79. Põhiseaduse §-d 28 ja 31 kaitsevad eeliseid, mis tähtsad Euroopa Ühenduse seaduse seisukohast. Nende eeliste kaitse Eesti kodanike ees on sõnaselge ja § 28 teise lõigu viimane lause ja § 31 teine lause laiendab sellist õigust mitte-kodanikele vastavalt võimalikele seadusandluse poolt jõustavatele sätetele.

80. Vaidlusalused õigused puudutavad riigi toetust selle alamate vanaduses, töötute, hüljatute ja puudust kannatavate abistamist ning õigust moodustada ettevõtteid ning äriühinguid. Euroopa Liitu astumine takistaks mis tahes eristatavust eesti kodanike ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike kohtlemises selliste õiguste suhtes asutamisõigusega ja teeninduse ulatuseni, aga ka võrdsete tasustamistingimuste ja üldise diskrimineerimise vastase Konventsiooni artikli 7 osas.

81. Järeldub, et põhiseaduse praegune projekt ei ole ühildamatu Euroopa seadustega. Kuigi kerkida võib probleem, kas järgnev seadusandlus piirab selliste eeliste kasutamist või teeb vahet eesti kodanike ja Ühenduse teiste riikide alamate kohtlemises.

82. Sarnane teema tõstatub sõnaselgemas piirangus teatud tüüpi omandi võõromanduse osas, mis on toodud § 32 kolmandas lõigus. Põhiseadus näeb ette, et võib esineda või esineb omandivorme, mis avalikkuse huvides võivad olla vaid eesti kodanike omanduses või piiratud kategooriaga juriidiliste isikute omanduses või teiste institutsioonide omanduses, mis seotud riigi vastutusega. Sellised sätted, olenevalt nende ulatusest, võivad põhjustada eesti kodanike ja/või juriidiliste isikute nagu ettevõtete ning Ühenduse alamate, sealhulgas ettevõtete, mis asutatud teiste Ühenduste jurisdiktsioonide pädevuses, kohtlemise diferentseerituse.

83. Konventsioonide artikli 7 mis tahes konflikt oleneks ulatusest, milleni selline piirang on kehtestatud kaubanduslike volituste kasutamisel, mis kaitstud Ühenduse poolt. Pretsedent eksisteerib teistes jurisdiktsioonides (näiteks Taanis ja Kreekas), mis piirab mõne kategooria kinnisomandi ostu mittealaliste elanike poolt, märkimisväärselt on piirangud seatud Taani põllumajandusliku maa kasutamisel põlluharijate poolt (ja seega ei saa seda kasutada pelgalt puhkuse kohana) ja Kreeka piirialade maade ostmisel riikliku julgeoleku tõttu.

84. Paragrahv 35 on teoreetiliselt jälle konflikti tekitajaks Ühenduse seaduse sätetega, nimelt rändevabadustega seondult, mis kehtib eeskätt tööliste puhul, nagu tagatakse Konventsioonide Kolme Õiguse peatükis I ja eriti artiklis 48. Seda õigust on laiendatud veelgi Direktiiviga 90/364/EEC, 28. juuni 1990.

85. Siinkohal oleks abiks artikli 48 tingimuste väljatoomine, näitamaks, kuidas Konventsiooni kohustused nõuavad Euroopa Liidu liikmesriikidelt teiste liikmesriikide töötajate kohtlemist sarnaselt oma riigi töötajatega:

1. Töötajate rändevabadus tagatakse Ühenduses hiljemalt üleminekuperioodi lõpuks.

2. Nimetatud rändevabadus kujutab endast mis tahes diskrimineerimise kaotamist, mis põhineb rahvusel liikmesriikide töötajate vahel tööhõive, tasustamise ja muude töö- ning teenistustingimuste osas.

3. See sisaldab õigust, vastavalt riigi poliitika, julgeoleku või üldise õhkkonna huvides:

- a) vastu võtta tegelikkuses tehtavaid tööpakkumisi;
- b) sel eesmärgil vabalt liikuda liikmesriikide territooriumil;
- c) jääda liikmesriiki töötamise eesmärgil vastavalt antud riigi kodanike tööhõive sätetele, mis kehtestatud seadusega, määrusega või administratiivse tegevusega;
- d) jääda liikmesriigi territooriumile pärast teenistust riigis, vastavalt tingimustele, mis sisalduvad määruste rakendamisel, mis komisjoni poolt ette valmistatud.

86. Esmalt on iseloomulik, et vabadus on väljendatud üldiselt rahvuste ja Euroopa Liidu alamate vahelise mittediskrimineerimise põhjal. Teiseks, §-st 48(3) võib nähtuda, et piirangud võidakse kehtestada, kus neid saab õigustada riigi poliitika, julgeoleku ja üleüldise õhkkonna tõttu. Sellised põhjused piirangute kehtestamiseks on ulatuslikud tõlgendatud Euroopa Kohtu poolt ning esindavad pretsedendile põhineva seaduse võtmeaspekti. Niisiis, mis tahes riiklik meede, sealhulgas seadusandlik või isiklik otsus neljas vabaduses toodud õiguste osas, võidakse üle vaadata ulatuseni, mis mõjutab Euroopa Liidu liikmesriigi eesti mittealalisi elanikke, moodustamaks seaduspärasust piirangute tõttu. Selline ülevaade viiakse esmalt sobivasse eesti kohtusse ja võidakse vajadusel Euroopa Kohtu poolt uurida kas viitega artiklile 177 või teoreetiliselt artikli 169 põhjal komisjonile toodud jõustumismenetluse alusel.

87. Põhiseaduse § 48 piirab eesti kodanike liikmestaatust poliitilistes parteides. Euroopa Ühenduse seadus kaitseb hetkel võimalust, esmalt, Ühenduse alamatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel ja, teiseks, Ühenduse alamate alalistel elanikel osaleda kohaliku valitsuse valimistel. Neil põhjustel Ühenduse alamate poliitilisse parteise kuulumise piirang oleks vastuolus Euroopa Liidu seadusega. Seonduvat kohaldamist võidakse nõuda põhiseaduse §-le 57, mis peatükis III määrab hääleõiguslikud.

88. Riigikogu alased sätted peatükis IV väljendavad selle ülimuslikkust Eesti legislatiivorganina. Samadel ülaltoodud põhjustel tuleb §-s 59 sätestatud otsekohest väidet, mille kohaselt legislatiivvõim kuulub Riigikogule, lugeda vastavalt mis tahes delegeeritavaks võimuks, mis seadusandlus sätestab või on teisiti volitatud Euroopa institutsioonidele. Käesolev analüüs viitab §-le 65 peatükis IV ja eriti lõigule 65.16. Riigiasjade lahendamise volitamine Eestis võib tekkida Euroopa Kohtu või Euroopa Ühenduse Nõukogu otsuse kontekstis. On olulise tähtsusega, et see võib üles kerkida Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamuse kontekstis Nõukogus, s.t. asjaoludes, kus Eesti valitsus on hääletanud asjassepuutuva meetme kohaldamise vastu.

89. Sarnased küsimused tekivad erisätete kitsal tõlgendamisel peatükis IV, mis puutub vabariigi presidenti, eriti §-s 78.1 ja 78.6.

90. Euroopa Liidu ülesannet teatud välise pädevuse küsimustes võidakse käsitada ühilduvana §-ga 78.1, olenevalt, kas eestikeelne tekst viitab, et president ja ainult president esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelistes suhetes.

91. Sarnaselt §-ga 78.6. tekib konstruktiivne küsimus kas vabariigi presidendi poolt mitte proklameeritud seadused omavad ikkagi seaduse jõudu vastavalt põhiseaduse tingimustele. Kas muudatus on nõutav siinkohal, assimileerimaks põhiseaduslikke sätteid Euroopa Liidu liikmestaatuse nõuetega sõltub suuresti lähenemisviisist Ühenduse seadusandlusega ühtimiseks põhiseaduslikuks struktuuriks tervikuna. Kui Ühenduse seadus ühitatakse tavaseadusandluse kaudu, siis sellise seadusandluse kohaldamine esimesel jõustamisel võib tähendada vastavate tulevaste Euroopa seaduse reeglite proklamatsiooni. Selline lahendus võeti vastu Ühendatud Kuningriigi ja Iirimaa poolt Euroopa Ühenduse Aktiga 1972, kuid seda ei saa kirjeldada elegantse põhiseadusliku lahendina ja see võtab kohalikelt kohtutelt ja parlamendilt võimaluse vastavat Ühenduse seadust ja selle ühilduvust Eesti põhiseadusega analüüsida rahuldaval viisil.

92. Vabariigi valitsusega seonduvad sätted põhiseaduse peatükis IV tekitavad sarnaseid küsimusi. Paragrahv 86 on ilmselt õige, kuid seda tuleb tõlgendada tähenduses, et vabariigi valitsusele on volitatud eriline täidesaatev õigus ja kuidas seda doktriini kooskõlastada Euroopa Liidu institutsioonide volituste delegeerimisel ja üleandmisel? Seda küsimust rõhutavad § 87.1 ja 87.9 tingimused. Veelkord, põhiseaduse projekt näib sätestavat, et vaid valitsusel on õigus neid volitusi kasutada. See rõhutab sobiva valemi leidmise keerukust, mille kohaselt mõningaid valitsusvolitusi võib delegeerida Euroopa Ühendusse, kuna aga Eesti säilitab põhiseadusliku kontrolli.

93. Peatüki VII sätted Ühenduse seaduse seaduspärasuse allikatest toob esile piirangud §-s 102 ja järgnevates sätetes. Eriti § 104 struktuur selgitab, et seadusi võtab vastu vaid Riigikogu. Oleks võimalik aktsepteerida, et sel moel vastu võetud seadus, mis märgib, et Ühendusest tulenev seadusandlus moodustab eesti seaduse, kui on kooskõlas Eesti põhiseadusega ja sellekohaselt kehtestada Ühenduse seadusi. Samas, probleemi sellist lähenemist on käsitletud teistes jurisdiktsioonides ja § 102 selgust näib olevat raske ühitada sellise delegeeriva lähenemisviisiga. Sõnamäng on tuntud: kas on võimalik seadust vastu võtta, vastavalt põhiseaduse § 102 nõuetele, kus seadus näeb ette teise legislatiivorgani loomist, mis koostaks reeglid põhiseaduse poolt sätestamata viisil?

94. Kitsam teema tõstatub põhiseaduse §-s 106, mis käsitleb rahvusvaheliste lepete ratifitseerimist ja tühistamist. Nagu oleme tõdenud, kasutab Euroopa Liit mõningat rahvusvahelist pädevust selles suhtes seoses endise GATT lepingutega ja nüüd WTO vastavate lepingutega.

95. Sarnaselt tekitab § 107 probleemi, kas vabariigi president peaks keelduma seadusandluse kuulutamisest seaduseks, mis on seotud Euroopa Ühenduse seaduse rakendamisega. Kuigi juhuslikkus näib ebatõenäoline, on selge *Factortame* otsusest, et Eesti kohtud peavad olema pädevad kaaluma, kas keeldumine oli seaduslik Euroopa Ühenduse seadusena ja andma nii õigused, mis põhinevad Euroopa Ühenduse seadusel, nagu asjassepuutuv seadusandlus oleks tegelikult olnud juba välja kuulutatud.

96. Ilmselt on tegemist ebatõenäolise juhuslikkusega, kuid samas ei tohi seda välistada. *Factortame* juhtumi asjaolusid peeti samuti liiga ebatõenäolisteks enamike kommentaatorite poolt.

97. Peatüki VIII sätted, mis puudutavad rahandust ja riigieelarvet ja eriti § 111 tõstavad küsimusi seoses Euroopa Rahaliidu sätetega Euroopa Liidu Konventsioonis (Maastricht). Paragrahvist 111 selgub, et eesti rahavääringu ainuke volitatud väljaandja on volitatud välja andma ainukest rahavääringut, mis Eestis kehtiv, kuigi, kui selline tõlgendus osutuks valeks ei oleks kohene euro ringlus Eestis mittepõhiseaduslik.

98. Sarnaselt peatükis IX välissuhetest ja rahvusvahelistest lepetest, võivad §-d 120, 121 ja 123 kooskõlas olla tõlgendusliku survega Euroopa Liidu liikmestaatuse tulemusena. Paragrahv 120 võib ette näha seaduse võimalikkust, mis reguleerib Eesti vabariigi suhteid Euroopa Liiduga. Raskuspunktid, mis võivad esile kerkida seoses Euroopa Ühenduse institutsioonide seadusandlike aktide ja kohtuotsustega on kirjeldatud põhjalikult eespool. Eesti põhiseaduse juristide otsustada jääb kas §-ga 120 kooskõlas vastuvõetud seadus sätestab sellise kehtivuse asjassepuutuvate rahvusvahelise organisatsiooni vastavatele aktidele, eriti, kui need aktid peavad omama kõrgemat seaduslikku võimu, kui Eestis põhiseaduse §-st 102 teisiti vastuvõetud seadusandlus. Üksnes teksti lugemise põhjal näib selline järeldus olevat lubamatu põhiseaduse primaarsuse osas seadusandluse üle, mis vastu võetud vastavalt §-le 120.

99. Paragrahvi 121 ja eriti 121.3 sätted on olulised, kuna puuduvad mis tahes Konventsiooni menetlused Euroopa Liidu liikmestaatuse tühistamise kohta. Vaatamata sellele, riigi suveräänsuse tavalised doktriinid kiidavad lähenemise heaks, mis kajastatud §-s 121, jättes sellise võimaluse Eestile.

100. Paragrahv 123 piirab Eesti võimalust Euroopa Liidu asutava Konventsiooni osapoleks hakata ilma põhiseaduslike muudatusteta. Kuigi on tõenäoline, et asjakohased Konventsioonid oleksid vastuolus Eesti põhiseaduse liberaalsete põhimõtetega või selle territoriaalse suveräänsusega, esitavad Euroopa Liidu asutavad Konventsioonid ka ise väljakutseid Eesti õigusliku struktuuri unitaarsusele, mis muudab selliste muudatuste tegemise vajalikuks.

101. Paragrahvide 139, 142 ja 143 sätted õiguskantsleri volitustest on selgelt olulised Euroopa Ühenduse seaduste rakendamisel ja kehtestamisel. Nagu juba varem märgitud, seadusandluse ülevaate koostamise roll, mida põhiseadus omistab õiguskantslerile, peab olema kooskõlas edasise lõppanalüüsiga Euroopa Kohtu poolt mis tahes mitte kooskõlastatavas küsimuses Euroopa Ühenduse seadustega.

102. Kuna õiguskantsleri ametikoht annab selgelt võimaluse Eestis arendada seaduslike sätete parandamist nende kooskõlla viimiseks Ühenduse seadustega, valitseb ka oht, et tema volituste kasutamine peab olema kohtu kontrolli all nõuete puhul, mis kinnitavad, et ta on kohatult vastanud Euroopa Ühenduse seaduste nõuetele.

103. See võib tekkida § 142 teise lõigu poolt antud volituste täitmisel. Näiteks, kui tekiks vaidlus seadusandluse või muu dokumendi kehtivusest, kus üheks argumendiks oleks, et seadusandlus peab kajastama Euroopa Ühenduse seaduse sätteid ja selle tühistamine võib seepärast õõnestada Euroopa Ühenduse seadust ja omandatud õigusi, mida kaitstakse Euroopa Ühenduse seaduse poolt.

104. On selge, et § 142 volituse ulatus näeb ette seadusandluse kooskõla kontrolli, mis vastu võetud seadusandliku või täitevvõimu või kohaliku valitsuse poolt nii seadusena kui ka põhiseadusena. Kui, mis on tõenäoline, Eesti näeb ette Ühendusega liitumist seaduse alusel, kinnitaks see õiguskantsleri rolli riigi võimuorganina, kelle ülesandeks jääks seadusandluse kooskõlastamine ja muud täidesaatvad dokumendid Euroopa Ühenduse seadustega. Selline organ oleks selgelt eelis, kuigi asjakohast tööhulka ei tohiks alahinnata.

105. Peatükk XIII kohtute volitustest tõstab potentsiaalseid probleeme, mis on tuttavad Euroopa Ühenduse seaduslike allikate staatuse osas kui kohaliku seaduse allikas. Paragrahvi 146 esimene lause nõuab tõlgenduses kaasata vähemalt Euroopa Esimese Astme Kohus ja Euroopa Kohus “kohtute” definitsiooni, kui muudatust ei nõuta.

106. Sarnaselt võib kõnesoleva paragrahvi teine lause ka mitte pädev olla Euroopa Ühenduse seadust kaasama, sõltuvalt viisist, kuidas Eesti ühineb Euroopa Ühenduse seadusega. Vähemalt sõna “seadused” selles sättes ei peaks tõlgendama nii Euroopa Liidu liikmestaatust kehtestavat dokumenti ja vastavaid reegleid, mis tulenevad Euroopa Ühenduse seadusest tervikuna, sealhulgas *acquis communautaire* ja tulevased kas seadusandlikud või kohtuotsuse põhjal kehtestatavad dokumendid.

107. Viimaks seoses mainitud peatükiga näeb § 148.3 lõpulause erikohtute loomist ja võib sisaldada Euroopa Ühenduse kohtuorganite pädevuse tunnustust, kuigi olemasolev tekst näib sätestavat pigem seadusandluse jõustamist, loomaks erikohtuid Eestis.

108. Põhiseaduse esmajärgulisust kaitstakse käesoleva peatüki §-ga 152, mis tõstatab küsimusi Ühenduse seaduse ülimuslikkuse vastastikusest suhtest põhiseaduslike sätetega ja muu Eesti seadusandlusega. Vaatamata sellele, kui põhiseaduse ja seonduva seadusandluse kohaselt koostatud muudatust saab ette valmistada Eesti liitumise jõustamisel Euroopa Liiduga, jääb järgnev seaduslik olukord kooskõlla põhiseadusega ja vastavalt §-ga 152. Olukord jääb lahtiseks kas Euroopa seaduse reegel, mis on tekkinud ühe ülaltoodud Euroopa seaduse allika poolt, võib ikkagi vastuolus olla põhiseadusega, kuid sellist liiki lõpliku analüüsi võimalus on põhiseaduslik printsiip, mida tunnustatakse mitmes olemasolevas liikmesriigis.

109. Viimane asjakohane peatükk XIV käsitleb kohalike omavalitsuste võimupiirkonda. Paragrahvi 156 teine lõik annab alust muretsemiseks põhjustel, millele viidatud seoses valimistega ja käsitletud seoses ülalkirjeldatud peatükiga III. Kuna tegemist on ilmselge tõlgendamisküsimusega, näib § 156 teine lõik olevat piiravam, kui alalisuse nõue, mis on hääletamisõiguse aluseks kohalikel valimistel Euroopa Ühenduse seaduse alusel.

LÕPPJÄRELDUSED

110. Eelnevast on selge, et Eesti põhiseaduses on terve rida alasid, kus on nõutav Euroopa Liidu liikmestaatusest tuleneva kolme peamise tagajärje mõju kajastamine. Esimene neist on vahend, mille abil Eesti liitub Euroopa Liiduga. Eelnevast eeldatakse, et see toimub pigem seaduse alusel kui otsese põhiseaduse muudatuse alusel, kuna viimase jõustamine kätkeb ohtu Euroopa Liidu tegevuse väljumiseks demokraatlikult asutatud institutsiooni kontrolli alt, mis loodud Eesti põhiseadusega.

111. Teine peamine ala käsitleb Eesti õigussüsteemi ja põhiseaduse tagajärgi, mis tunnustavad asjakohaste Euroopa Liidu institutsioonide seadusandlikku pädevust. Tegemist on Euroopa Liidu dünaamilise omadusega ja asjaoluga, et selle seadusi pidevalt arendatakse ja laiendatakse, mis tekitab pideva küsimuse iga sellise sätte konformsusest Eesti põhiseaduse poolt sätestatud raamides. Probleem ei ole ainuomane Eestile, vaid iseloomulik Euroopa Liidu igale olemasolevale liikmesriigile, kusjuures mitte ükski neist ei ole leidnud täpselt ühesugust õiguslikku lahendust probleemile.

112. Kolmas valdkond käsitleb Euroopa Ühenduse seaduse efektiivse jõustamise nõuet Eesti kohtute kaudu ja selle ülimuslikkust erimeelsete kohalike sätetega. Veelkord, see küsimus on tõstatanud ja põhjustanud keerukust Ühenduse enamike liikmesmaade põhiseaduslikus korralduses. Nimetatud keerukuse tunnustamine teeb otsustamise kergemaks, kuid mitte mingil juhul kindlaks.

113. Viimane märge ei ole kohatu. Eesti põhiseaduse sätted viitavad märkimisväärse selgusega potentsiaalsetele raskuspunktidetele Ühendusega liitumisel. Oleks õiglane tunnistada, et ähmasemate põhiseaduslike sätetega riigid võivad peita ja ajutiselt edasi lükata taoliste küsimuste tunnustamise, mis vajavad kohaliku seadusandluse kooskõlla viimist Euroopa Liidu seadustega.