

TARTU ÜLIKOOLI ÕIGUSINSTITUUT

Kristina Maimann

**Integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve
Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides**

Magistritöö

Juhendaja: dr.iur. Julia Laffranque

2006

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIKU JÄRELEVALVE MÕISTE JA JÄRELEVALVE INSTITUUDI AJALOOLINE KUJUNEMINE.....	11
1.1. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõiste.....	11
1.2. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kujunemine.....	13
2. PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIKU JÄRELEVALVE TÜÜBID NING KONSTITUTSIOONIKOHTUTE JA NENDE FUNKTSIOONE TÄITVATE KOHTUTE KOMPETENTS ERINEVATE JÄRELEVALVE MUDELITE PUHUL...18	
2.1. Anglo-Ameerika mudel.....	21
2.2. Kontinentaal-Euroopa mudel.....	22
2.3. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel Eestis.....	24
3. INTEGRATSIOONIÕIGUSE PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIK JÄRELEVALVE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES.....	36
3.1. Euroopa Liidu ja liikmesriikide õigussüsteemide suhe.....	39
3.2. Euroopa Ühenduste Kohtu otsustega loodud ühenduse õiguse rakendamise aluspõhimõtted.....	48
3.3. Integratsiooni võimaldavad sätted liikmesriikide põhiseadustes ning konstitutsioonikohtute järelevalve integratsiooniõiguse põhiseadusele vastavuse üle.....	50
4. INTEGRATSIOONIÕIGUSE PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIK JÄRELEVALVE EESTIS.....	56
4.1. Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga liitumise õiguslikud aspektid.....	58
4.1.1. Eesti Vabariigi assotsiatsioonileping Euroopa Ühenduste ja selle liikmesriikidega.....	61
4.1.2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmine Euroopa Liiduga liitumise võimaldamiseks ning liitumislepingu ratifitseerimine.....	63

4.2. Integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve.....	67
4.2.1. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve välislepingute üle.....	69
4.2.2. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse integratsiooniprotsessis.....	77
4.2.3. Kohtulik kontroll Euroopa Ühenduse teisese õiguse aktide põhiseadusele vastavuse üle.....	84
KOKKUVÕTE.....	92
SUMMARY: CONSTITUTIONAL REVIEW OF INTEGRATION LAW IN ESTONIA AND OTHER EUROPEAN UNION MEMBER STATES	96
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	99
Kasutatud kirjandus.....	99
Kasutatud normatiivmaterjal.....	104
Kasutatud kohtupraktika.....	107

SISSEJUHATUS

Demokraatliku elukorralduse aluspõhimõteteaks kaasaegses ühiskonnas on võimude lahusus, seaduslikkus ja põhiseaduse ülimuslikkus. “Põhiseaduse ülimuslikkuse aksiomaatilisele vaatamata on demokraatiat ja seaduslikkuse printsiipi väärtustanud õhtumaa riigid loonud veel põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eraldiseisva süsteemi.”¹

Maailmas on erinevaid konstitutsioonilisuse kohtuliku järelevalve mudeleid. Eesti mudelit võib Euroopa kontekstis pidada ainulaadseks. Selles on ühendatud kahe enamlevinud, so Anglo-Ameerika ning Austria-Kelsen'i ehk Kontinentaal-Euroopa mudeli jooni. Euroopa riikides, kus põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvet teostatakse, on enamasti selle teostajaks kohtusüsteemist eraldiseisev konstitutsioonikohus ning mõnedes riikides tavalise kohtusüsteemi tipus asuva kõrgema kohtu struktuuriüksus. Põhiseaduslikkuse järelevalve teostajaks võib olla veel ka kvaasikohus või parlament (selle osa). Põhiseaduslikkuse järelevalvet võib määratleda kui spetsiifilist osa seaduslikkuse järelevalvest. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve näol on tegemist põhiseaduslikkuse järelevalvega² kitsamas tähenduses.

Põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise vajadus kohtu poolt muutus Euroopas eriti aktuaalseks peale Teist Maailmasõda (edaspidi II MS). Riikide õiguskaitssüsteemid vajasisid täiendamist, et vältida uute totalitaarsete režiimide kehtestamist. Leiti, et demokraatia, seaduslikkuse ja põhiseaduslikkuse ülimuslikkuse kaitsmisel ei piisa vaid võimude lahususest ja eeldusest, et võimud ise järgivad põhiseadust, vaid on vaja pädevat, autoriteetset ja sõltumatut institutsiooni, kes nende tegevuse vastavust põhiseadusele kontrolliks. Kui konstitutsiooni pidada riigi põhilepinguks, siis on igati loogiline, et ka põhilepingu täitmise üle teostaks kontrolli kohus, kelle pädevuses on nii tsiviilõiguslikest lepingutest kui halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine.³ Arvestades, et kohus on lahusvõimude süsteemis loodud eesmärgiga, et vaidlused saaks lahendatud erapooletu ja sõltumatu organi poolt, on kohtutele või spetsiaalsele konstitutsioonikohtule põhiseaduslikkuse üle järelevalvaja volituste andmine põhjendatud.

Esimese konstitutsioonikohtu loomisest alates on olnud vaidluse objektiks, kuivõrd kohtu poolt

¹ R.Maruste. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. *Juridica* 1994, 10, lk 242-243.

² Töös on kasutatud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõistet, kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (ja ka selle seletuskiri) ei määratle ega erista mõisteid kontroll ja järelevalve. Põhiseaduslikkuse järelevalves (üldmõiste) on kohtulik kontroll üheks ja peamiseks vahendiks, millega tagatakse õigusaktide (järelevalve objektide kohta vt töö 2.pt) põhiseadusele vastavus.

³ R.Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 148.

seadusandja aktide kehtetuks tunnistamine ja seega asumine teatud mõttes seadusandja kohale (seda küll nn negatiivse seadusandjana) on kooskõlas võimude lahususe, tasakaalustatuse ja demokraatia põhimõttega. Kuna võimude lahusus ei tähenda võimude absoluutset eraldatust, siis on põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve puhul küsimus õigete proportsioonide leidmises, so konstitutsioonikohtu pädevuse määratlemises.

Põhiseaduslikkuse järelevalvet teostavaid institutsioone peetakse õiguskirjanduse kohaselt riikliku suveräänsuse valvuriteks ning konstitutsiooniliste väärtuste hoidjateks ja edasiarendajateks. Eriti aktuaalseks muutub see arvamus Euroopa riikide lõimingu kontekstis, mis tähendab, et järelevalve teostamise võimalikkus integratsiooniõiguse üle on iga liikmesriigi jaoks fundamentaalse tähtsusega. Integratsiooniõigusena⁴ mõistetakse käesolevas töös ühenduse õiguse normide ja printsiipide kogumit, mille eesmärgiks on Euroopa lõimingu tagamine.

Käesolevas magistritöös uuritakse, kas ja millisel määral allub integratsiooniõigus Euroopa (konstitutsiooni)kohtute poolt teostatavale põhiseaduslikkuse järelevalvele ning millised on selles küsimuses riigisiseste kohtute ja Euroopa Ühenduste Kohtu (*European Court of Justice*, edaspidi Euroopa Kohus või EK) seisukohad. Töö autori arvates tuleb küsimustele, millisel määral ja tingimustel on põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ühenduse õiguse osas lubatav ja põhjendatud, vastamisel arvestada nii ühenduse õiguskorra ühtsuse tagamise kui liikmesriikide põhiseaduste aluspõhimõtete kaitsmise vajadust.

Töö põhieesmärgiks on uurida, kas Eestis valitud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel on sobiv tagamaks Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi PS) sätestatud riigi aluspõhimõtete kaitset ja kas kehtiv õigus võimaldab lünkadeta põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet integratsiooniõiguse üle ning kui ulatuslik kontroll on ühenduse õiguse ja EK praktika seisukohalt lubatav. Euroopa põhiseaduse lepingu (edaspidi põhiseaduse leping või PSL)⁵ ratifitseerimisakt või leping otseselt ning selle võimalikud muudatused tulevikus alluvad mitmetes liikmesriikides kohtulikule põhiseaduslikkuse järelevalvele. Töö autor leiab, et selline põhiseaduskohtu järelevalve eelkontrolli vormis on väga vajalik, kuid kehtiv õigus Eestis välislepingute (sh PSL) põhiseadusele vastavuse lünkadeta preventiivset järelevalvet ei taga, kuna

⁴ Sõna integratsioon eestikeelse vastena kasutatakse terminit lõiming või lõimimine, kuid õiguskeeles on parema vaste puudumisel töö autori arvates sobivaim liitsõnana kasutada terminit integratsiooniõigus. Vt Eesti Teaduste Akadeemia Emakeele Seltsi sõnavõistluse tulemused. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.emakeeleselts.ee>, 19.oktoober 2005. Allikas toob ära mitmed uued tuletised. Lõiming (tegusõnad *lõimima* = integreerima ja *lõimuma* = integreeruma) on tuletatud väga vanast tüvest *lõim* : *lõime* metafoorse kujutluse alusel ning peaks väljendama Euroopa eri osade ühtlustumist ja ühinemist tervikuks. Sõna lõiming autoriks on Ain Kaalep.

⁵ Euroopa põhiseaduse leping. Euroopa Liidu Teataja (edaspidi ELT), 16.12.2004, C 310.

järelevalvemenetluse algatamine toimub selleks õigustatud subjektide suvaotsuse alusel. Seadusandjal tuleks kaaluda ka ühenduse teisese õiguse aktide üle põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse reguleerimist, kuna põhiseaduse täiendamise seaduses sisalduva kaitseklausli sisustamine ja rakendamine ei saa jääda vaid kohtupraktika kujundada. Ühenduse teisese õiguse ja riigisiseste õigustloovate aktide (va põhiseadus) vastavuse tagamise korra kehtestamine on samuti seadusandja otsustada, kuid töö autor ei pea ilmtingimata vajalikuks selle võimaluse loomist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames, kuna ühenduse teisese õiguse aktiga vastuolus olev riigisisene seadus ei pruugi olla automaatselt vastuolus ka põhiseadusega.

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve instituudi ajaloolist kujunemist (sh Eestis) ja selle vajadust demokraatia tagajana käsitletakse töö 1.peatükis, kus avatakse ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõiste.

Töö 2.peatükis leiavad võrdlevat käsitlemist kaks enamlevinud konstitutsioonilisuse kohtuliku järelevalve mudelit ja Eestis valitud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel ning analüüsitakse ühe või teise mudeli valiku võimalikke põhjuseid. Samuti tehakse ülevaade Eestis põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet reguleerivatest õigusaktidest ning nendega kohtutele (eelkõige aga konstitutsioonikohtu funktsioone täitvale Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile) ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatama õigustatud kohtusüsteemi välistele subjektidele, antud õiguslikest võimalustest. Kuna taasiseseisvunud Eestis on konstitutsioonilisuse kohtulikku järelevalvet praktikas teostatud juba alates 1993.aastast⁶ oli magistrیتöö 2.peatüki kirjutamisel võimalik analüüsida mitmeid Riigikohtu lahendeid.

Euroopa Liidu (edaspidi EL) tulevikukonvendis väljatöötatud ja 2004.aasta suvel valitsustevahelisel konverentsil vastu võetud Euroopa põhiseaduse lepingut on nimetatud Euroopa Liidu konstitutsiooniks. Õigusalases kirjanduses on valdav seisukoht, et konstitutsiooniline õigus⁷ eksisteerib EL-s juba enne eelnimetatud akti vastuvõtmist. Euroopa Liidu aluslepingud (Euroopa Ühenduse asutamislepingud ja Euroopa Liidu leping)⁸ omavad konstitutsioonilist toimet ja annavad liidu institutsioonidele sellise laialdase pädevuse, millist rahvusvahelistest lepingutest tavapäraselt ei tulene.

⁶ Esimene lahend põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehti 22.juunil 1993 nr III-4/1-1/93. - RT I 1993, 43, 636.

⁷ Konstitutsiooniline õigus ei ole identne vaste mõistele konstitutsioon.

⁸ Kasutatud on kogumikku Euroopa Liidu leping, muudetud Nice'i lepinguga. Euroopa Ühenduse asutamisleping, muudetud Nice'i lepinguga. Koostaja J.Laffranque. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.

Samas aluslepingute ühendamine⁹ üheks põhiseaduse lepinguks ei muuda nende põhiolemust - tegemist on ka tulevikus eelkõige lepinguga Euroopa Liidu liikmesriikide¹⁰ vahel. Kas PSL näol on tegemist välislepingu või konstitutsiooniga omab tähtsust selle põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele allumise üle otsustamisel. Kindlasti ei ole Euroopa põhiseaduse lepingul sellist tähendust nagu näiteks Ameerika Ühendriikide konstitutsioonil, kuigi erialases kirjanduses eelnevaid tihti võrreldakse ning Euroopa Liit ei ole riik (konföderatsioon ega föderatsioon vm) 19.sajandil sellele sõnale omistatud tähenduses, samas kaugenedes järjest enam ka rahvusvahelise organisatsiooni kontseptsioonist. Eeltoodu muudab keeruliseks käsitleda ühenduse olemust ja selle õigussüsteemi suhet liikmesriikide õigussüsteemidega. Kuna nimetatud suhete selgitamine on vajalik integratsiooniõiguse üle põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve võimalikkuse analüüsimiseks, on 3.peatüki üks osa pühendatud nende küsimuste käsitlemisele.

Liikmesriikide konstitutsioonikohtud teostavad enamasti kontrolli ka välislepingute (rahvusvaheliste lepingute) põhiseadusele vastavuse üle. Siin omavad tähtsust peamiselt kaks aspekti - välislepingu asend normihierarhias ja sellega seoses välislepingu (rakendus)ülimuslikkus riigisiseste õigusaktide suhtes. Seoses integratsiooniga on tulnud liikmesriikidel ühenduse õiguse kohaldamise tagamiseks taanduda rangest rahvusliku õiguse ülimuslikkusest ning võtta omaks Euroopa Kohtu poolt kujundatud ühenduse õiguse ülimuslikkuse doktriin, mis kirjapandud kujul on leidnud koha põhiseaduse lepingu artiklis I-6. Lõimumisega seoses on Euroopa konstitutsioonikohtutel tulnud kontrollida assotsiatsioonilepingute ja EL lepingu (mida kohtud on käsitlenud välislepingutena) kooskõla riigi põhiseadusega, mis on tekitanud õigusteadlaste ja praktikute hulgas ulatusliku diskussiooni. Ka Euroopa Liidus peetakse demokraatia tagamiseks oluliseks seaduslikkuse põhimõtte järgimist. Seaduslikkuse kontroll toimub nagu liikmesriikideski sõltumatu ja pädeva institutsioon - kohtu - poolt. Luxembourgis asuva Euroopa Kohtu pädevuses on ühenduse õiguse¹¹ tõlgendamine ja selle läbi õiguse kujundamine ning nimetatud kohus on ainus autoriteetne tõlgendaja ka tulevase põhiseaduse lepingu normide sisu ja mõtte avamisel. Ühenduse õiguse kohaldamise peamisteks

⁹ Euroopa Liidu leping ja Euroopa Ühenduse asutamislepingud kaotavad põhiseaduse lepingu jõustumisel kehtivuse. Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (EURATOM) jääb kehtima. Lepingute ühendamise eesmärgiks on EL-i õigusaktide süsteemi lihtsustamine; Euroopa Liidu põhiõiguste harta aluslepingusse inkorporeerimine; liikmesriikide ja EL-i pädevuste jaotuse korrastamine; demokraatia suurendamine liikmesriikide parlamentide rolli tugevdamise kaudu ning EL-le juriidilise isiku staatuse andmine. Seatud eesmärgist lähtuvalt peaks protsessi tulemusel õigussüsteem ja EL-i institutsioonide tegevus muutuma korrastatumaks ning kodanikele kergemini mõistetavamaks.

¹⁰ Tulenevalt kasvõi ühenduse kodakondsusest võiks liitu pidada ka Euroopa rahvaste liiduks.

¹¹ Peale põhiseaduse lepingu vastuvõtmist jääb kasutusele vaid Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu õiguse mõiste. Töös on kasutatud mõistet ühenduse õigus, mis on riigiülene õigus ning kitsam mõiste kui Euroopa Liidu õigus, tulevikku käsitledes kasutatakse mõisteid vastavalt põhiseaduse lepingus toodule.

tagajateks on liikmesriikide kohtud ning neil on võimalik teha Euroopa Kohtuga koostööd eelotsuse küsimise kaudu. Kuna Eestis eelkirjeldatud probleemide lahendamise kogemus puudub, on töö 3.peatükis käsitletud teiste liikmesriikide kõrgemate kohtute seisukohti ühenduse õiguse ja selle põhiseadusele vastavuse kontrollimise kohta. Võrdluseks on toodud peamiselt Saksamaa¹² ja Itaalia kui põhiseaduslikkuse järelevalves Euroopa Kohtuga vastuolusid tekitanud kohtulahendite päritolumaad ning Prantsusmaa¹³, kus Konstitutsiooninõukogu (põhiseaduslikkuse järelevalve organ) on juba hinnanud põhiseaduse lepingu vastavust riigi konstitutsioonile.

Magistritöö 4.peatükis analüüsitakse põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve võimalusi Eestis seoses ühenduse õigusega, sh käsitletakse kohtuliku kontrolli võimalusi välislepingute üle.

Magistritöös sisaldub kokkuvõtlik põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve instituudi ajalooline käsitlus, mis on vajalik mõistmaks selle instituudi olulisust ning Euroopa riikide konstitutsioonikohtute poolt ühenduse õiguse kohaldamise suhtes võetud positsiooni võimalikke tagamaid. Töö kirjutamisel on kasutatud võrdleva õiguse ja analüütilist meetodikat, minimaalselt ka kriitikat. Võrreldud on erinevaid põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudeleid. Samuti on vaadeldud, kuidas erinevates riikides aktsepteeritakse ühenduse õiguse üle põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet; kuidas EL liikmesriikide põhiseadused reguleerivad integratsiooni lubatavust; käsitletud on rahvusvaheliste lepingute riigisisese kehtivuse probleeme jm. Eesti võimalike arengusuundade määratlemiseks põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves seoses ühenduse õigusega on eelkõige analüüsitud teiste riikide konstitutsioonikohtute lahendites ja õiguskirjanduses esitatud seisukohti, kuid loomulikult on teiste riikide kogemuse arvestamisel vaja lähtuda Eesti õigussüsteemi ülesehitusest ning teiste lahenduste ülevõtmine ei ole üheselt võimalik. Riigikohtus ei ole sisuliselt lahendatud ühtegi Eesti Vabariigi ning Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide vahel sõlmitud assotsiatsioonilepingu¹⁴ või EL-ga liitumisel sõlmitud lepingu pinnalt tekkinud vaidlust, mistõttu ei ole töös võimalik analüüsida Riigikohtu seisukohti.

¹² Saksamaa on valitud ka seetõttu, et ajaloolistel põhjustel on suhtumine suveräänsusesse sama „tundlik“ kui see on Eestis ning riigi- ja haldusõiguse teoorias ei ole samuti kuigi palju erinevusi.

¹³ Kui näide omapärase põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemiga riigist. Samuti on Prantsuse halduskohtumenetlusest lähtutud Euroopa Ühenduse kohtuliku kontrolli süsteemi kujundamisel, mida võib järeltada EÜ asutamislepingu art-st 230, kus on toodud ära kaebuse alused (so pädevuse puudumine; menetlusnormi rikkumine, EÜ lepingu või selle rakendusnormi rikkumine; võimu kuritarvitamine) ning Euroopa Kohtu praktikast (vt J.Schwarze. Judicial review in EC law - some reflections on the origins and the actual legal situation. International & Comparative Law Quarterly 2002, January, Vol 51, pp 17-34).

¹⁴ Nimetatud leping käesoleval ajal enam ei kehti, kuid see ei välista, et kohtumenetlustes olevates vaidlustes ei võiks tekkida lepingu kohaldamise vajadust, selle kehtivuse ajal tekkinud õiguslike probleemide lahendamiseks.

Samuti puudub kohtupraktika Euroopa Kohtult eelotsuste küsimise osas. Riigikohus oleks võinud eelotsuse küsimiseni jõuda hiljutises valimisliitude moodustamise piirangute põhiseaduspärasuse üle toimunud vaidluses¹⁵, kuid üldkogu enamus otsustas siiski Euroopa Kohtu poole pöördumist vältida. Siiski võib mitmete rahvusvahelist õigust puudutavate Riigikohtu lahendite pinnalt järeldada, millist positsiooni (kas konflikti tekitamist või ühenduse õiguse konformset tõlgendamist) ühenduse õiguse osas võiks Riigikohtult oodata.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud peamiselt võõrkeelseid ja praktiliselt kõiki eestikeelseid antud teemat puudutavaid teoseid ja artikleid ning erialaste seminaride ja normatiivmaterjale. Analüüsitud on Ameerika Ühendriikide, Saksamaa, Itaalia, jt riikide konstitutsiooni- või selle funktsioonides kõrgemate kohtute konstitutsioonilisuse järelevalve korras tehtud teedrajavaid lahendeid. Töö sisaldab ka Euroopa Kohtu poolt ühenduse õiguse kujundamise ja käesoleva töö teema seisukohalt olulisemate lahendite analüüsi. Riigikohtu lahenditest oli võimalik kasutada eelkõige põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve aluspõhimõtteid ja olulisemaid mõisteid selgitavaid lahendeid.

Käesoleva töö autori bakalaureusetöös, mis sai kirjutatud 2001.aastal, käsitleti välislepingute ja integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve probleeme situatsioonis, kus Eesti ei olnud veel Euroopa Liidu liikmesriik. Magistritöö kirjutamise ajaks on reaalne olukord oluliselt muutunud, seda nii Euroopa Liidus (põhiseaduse lepingu vastuvõtmine; institutsiooniline reform; liikmesriikide arvu märkimisväärne kasv jne) kui Eestis (uue põhiseaduslikkuse kohtumenetluse seaduse vastuvõtmine; Eesti liitumine EL-ga). Eesti parlamendis on arutamisel PSL ratifitseerimise seaduse eelnõu ning kohtutesse hakkavad jõudma ühenduse õiguse kohaldamisega seotud vaidlused, kus võib tekkida ka kohaldatavate õigusnormide põhiseaduspärasuse hindamise vajadus. Samas ei ole seadusandja poolt selgeid menetlusreegleid kehtestatud ning Eestis puudub antud teemal ka piisav akadeemiline diskussioon. Teiste autorite¹⁶ teadustöodes on käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalvega seonduvat, kuid seda erineva vaatenurga alt kui käesolevas magistritöös. Töö autor leiab, et valitud teema on eeltoodud põhjustel väga aktuaalne.

Riigivõimukandjatel lasuvad kohustused suveräänsuse ja teiste põhiseaduslike väärtuste

¹⁵ Riigikohtu üldkogu otsus 19.aprillist 2005 nr 3-4-1-1-05. - RT III 2005, 13, 128.

¹⁶ S.Lind. Seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve Põhjamaades. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2001 (viidatud S.Lind. Seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve Põhjamaades Soome näitel. Juridica 2001, 6) ning V.Saarmets. Konstitutsioonikohus ja individuaalne konstitutsiooniline kaebus. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2000 (viidatud V.Saarmets. Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. Juridica 2001, 6).

kaitsmisel ühelt poolt ning teisalt kohustused teiste EL liikmesriikide ja EL institutsioonide ees. Arvestades teema suhtelist uudsust isegi EL õiguse rakendajate jaoks on valitud teema käsitlemine vajalik ning märgitud põhjusel sisaldab töö ka lugemise lihtsustamiseks selgitusi, mida antud valdkonna asjatundjatele ei oleks vajalik enam korrata. Lähtudes asjaolust, et just liikmesriikide kohtunikud on ühenduse õiguse siseriiklikud rakendajad ja töö autoril lasub kohtunikuametist tulenevalt kohustus seda ülesannet täita, oli see ajendiks bakalaureusetöö edasiarendamisel magistritööks.

1. PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIKU JÄRELEVALVE MÕISTE JA JÄRELEVALVE INSTITUUDI AJALOOLINE KUJUNEMINE

1.1. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõiste

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõiste defineerimisel tuleb esmalt esitada küsimus, mis on põhiseadus (sks.k. *Grundgesetz*, taani k. *Grundloven*, norra k. *Grunnlov*, ing.k. *Constitution*, soome k. *Perustuslaki* jne)? Sellele küsimusele ühest vastust anda ei olegi nii lihtne. Lähtudes terminoloogilisest tähendusest võib väita, et Eesti keeles on termin "põhiseadus" selgelt normatiivse tähendusega. Võõrsõnalise vastena on kasutusel ka mõiste konstitutsioon, mille avamisel võib lähtuda nii normatiivsest kui empiirilisest tõlgendusest. Konstitutsioonil normatiivses tähenduses on sama tähendus, mis põhiseadusel. Empiiriline dimensioon hõlmab aga kehtiva tegelikkuse, selle, milliseid reegleid riigis tegelikult järgitakse. Samuti võib konstitutsiooni või põhiseadust mõista nii formaalses kui materiaalses tähenduses. Esimesel juhul on põhiseadus põhiseadusandja poolt antud riigi kõrgeima jõuga õigusakt, mille muutmine on võrreldes seaduse muutmisega raskendatud. Materiaalse definitsiooni kohaselt sätestab põhiseadus riigivõimu organisatsiooni ning kõrgemate riigiorganite ülesanded ja kompetentsi, kodanike põhiõigused- ja vabadused ning määratleb riigi põhiväärtused ja -ülesanded.¹⁷ Seega võib eeltoodud määratlustest lähtuvalt järeldada, et põhiseadus on riigi poliitilise- ja õigussüsteemi õiguslik alus, riigi põhikorda sätestav alusakt.

Riigivõimu teostamise volitus on võimukandjatele rahva poolt antud ja põhineb rahva usaldusel. Rahva kui suverääni ehk kõrgeima riigivõimu kandja põhiseaduses väljendatud tahte üheks tagatiseks on põhiseaduslikkuse ülimuslikkus. Põhiseaduse ülimuslikkust kaitsevad enamuses arenenud riikides konstitutsioonikohtud. Miks ei võiks selleks järelevalveorganiks olla parlament, mis on otse rahva poolt demokraatlikult valitud ja seisab seega rahvale kõige lähemal? Põhilisteks argumentideks parlamendi vastu tuuakse selle politiseeritust ehk sõltuvust erakondlikest seisukohtadest ja vaadetest. Parlamendi poolt seaduste põhiseaduspärasuse hindamisel ei oleks tagatud erapooletus ning välistada ei saaks ohtu, et otsused sünnivad

¹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (edaspidi Aruanne). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10719>, 05.aprill 2005.

poliitilise konsensususe põhimõttel. Parlament seadusandjana ei oleks ilmselt ka eriti aktiivne enda loodud õigusakte põhiseaduse vastaseks tunnistama.¹⁸ Konstitutsioonikohtu kontrolli aga õigustavad just nimelt järelevalve algatamise initsiatiiv väljastpoolt, kohtunike erapooletus ja sõltumatus ning asjaolu, et kohus ei ole lõplik otsustaja. Peale parlamendi akti põhiseaduse vastaseks tunnistamist jääb parlamendile ikkagi nõ viimase sõna õigus. Kuna ka parlament peab järgima põhiseadust ja seda konstitutsioonikohus kontrollibki, siis ei riku konstitutsioonikohtule sellise pädevuse andmine võimude lahusust vaid pigem tasakaalustab ning tagab isikute põhiõiguste ja -vabaduste ulatuslikuma kaitse.

Põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves saab eristada järelevalve algatamise õigust omavaid subjekte ning õigustloova akti põhiseaduse vastaseks ja sellest tulenevalt kehtetuks tunnistama õigustatud subjekte.¹⁹ Eestis on alates 01.07.2002 kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega²⁰ (edaspidi PSJMS) antud piiratud juhtudel ka üksikisikutele võimalus põhiseaduslikkuse järelevalve korras otse Riigikohtusse pöördumiseks (valimiskaebusega; kaebusega Riigikogu otsusele või Vabariigi Presidendi otsusele ametiisiku ametisse nimetamise või vabastamise kohta). Mitmetes riikides (nt Saksamaal) on võimalik konstitutsioonikohtusse pöörduda nn tõelise individuaalse põhiseaduslikkuse kaebusega²¹. Seda võib pidada põhiõiguste ja -vabaduste kõige ulatuslikumaks ja efektiivsemaks kaitsevahendiks, kuna konstitutsioonikohtusse saab pöörduda vahetult, st isik ei pea veenma põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigust omavat subjekti oma subjektiivsete õiguste rikkumises põhiseadusevastase õigustloova aktiga.

Antud töös on konstitutsioonikohtutena käsitletud nii konstitutsioonikohtuid kui selle funktsioone täitvaid kõrgemate kohtute struktuuri kuuluvaid kohtukolleeegiume, kes omavad õigustloovate aktide kehtetuks tunnistamise õigust ning töös on kasutatud põhiseaduslikkuse järelevalve mõistet samatähenduslikuna konstitutsioonilisuse järelevalve mõistega. Eeltoodust tulenevalt ja püüdes mõistet mitte liigselt komplitseerida võib põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet üldiselt määratleda kui õigusaktide põhiseadusele vastavuse kontrollimist konstitutsioonikohtu

¹⁸ Vt L.Hänni, Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile. Riigikogu Toimetised 2002, 5, lk 86. Artikli autor märgib: „/.../ Seadusandja loomulik positsioon on kaitsta oma töö tulemust“.

¹⁹ Eestis võib õigustloova akti kehtetuks tunnistada Riigikohus, järelevalve Riigikohtus aga algatada Õiguskantsler, Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu, üldkohtud- ja halduskohtud, mis eristab neid subjektidest, kellel on õigus pöörduda konstitutsioonikohtusse muu küsimusega, mis puudutab mõne halduse üksikakti õiguspärasust ning põhiseadusele vastavuse küsimust ei pruugi üldse tõusetuda. Samas on selliste kaebuste läbivaatamise andmine konstitutsioonikohtule või selle funktsioone täitvale kõrgemale kohtule vajalik konstitutsiooniliste kriiside vältimiseks või kiireks lahendamiseks (nt presidendi tunnistamine kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma).

²⁰ RT I 2002, 29, 174.

²¹ Vt lähemalt: R.Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001.

või konstitutsioonikohtu rolli täitva kohtukolleegiumi poolt.

Toodud määratlus tekitab siiski mitmeid küsimusi kohtuliku kontrolli objektide osas. Selles selguse saamiseks tuleb uurida, millist kohtuliku järelevalve mudelit järgitakse ning milline on konstitutsioonikohtu pädevus.

1.2. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kujunemine

“Õigusriigi idee arenedes sai üha selgemaks, et konstitutsioonilisi konflikte ei tohi lahendada jõuga, vaid seadusi järgides ja see tähendab, et niisuguste konfliktide lahendamine tuleb usaldada organile, mis on igasuguste konfliktide suhtes neutraalne, seotud üksnes konstitutsiooni sätetega ja lahendab konflikte vaid seaduse kriteeriumidest lähtuvalt.”²²

Konstitutsioonilisuse järelevalve ei ole nn moodsa õigussüsteemi leiutis. Õiguskirjanduses on põhiseaduslikkuse järelevalve ajalooliste algete otsimisel mindud tagasi Vanasse Kreekasse²³, 13.sajandi keskpaiga Prantsusmaale ja 17.sajandi Portugali²⁴. Enamuse õiguslaste allikate kohaselt võib kaasaegsele konstitutsioonilisuse kohtulikule järelevalvele omaseid elemente leida kohtute või teiste riigivõimu organite tegevuses siiski alles 19.sajandist alates. Võib väita, et konstitutsioonilisuse järelevalve on kaasnenud konstitutsiooniõiguse ja demokraatia üldise arenguga.

Kindlasti võib minevikku vaadates näha tõukejõude, mis konstitutsioonilisuse järelevalve instituudi arengut oluliselt mõjutasid ning miks kujunes just kohus kõrgemaks järelevalve organiks. Euroopas loodi esimene konstitutsioonikohus 1920.aastal Austrias Viinis. Kohus lahendas õiguslikke konflikte tuginedes Hans Kelsen'i konstitutsiooniõiguslikule käsitlusele õigusnormide süsteemi hierarhilisest ülesehitusest, mille kohaselt õigusnormid on ranges hierarhias selle alusel, kas nad on loomult õigustloovad või -rakendavad. Kelsen'ilt pärineb ka konstitutsioonikohtu kui negatiivse seadusandja²⁵ mõiste.²⁶ Austria eeskujul võtsid põhiseaduslikkuse järelevalvet võimaldavad normid oma põhiseadustesse ka Tšehhoslovakkia 1920.a., Kreeka 1927.a., Egiptus 1941.a., Hispaania 1931.a. ja Iirimaa 1937.a.

²² M.Hartwig. Konstitutsioonikohtute jurisdiktsioon. Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1995, lk 49.

²³ М.Нудел. Конституционный контроль в капиталистических государствах. Москва, Юридическая литература, 1968, ст 16-17.

²⁴ A.Mavčič. Slovenian Constitutional Review. Ljubljana: Založba Nova revija, 1995, pp 10.

²⁵ Kuna õigusnormi kehtetuks tunnistamisega muudab konstitutsioonikohus kehtivat õigust.

²⁶ A.Stone Sweet. Governing with judges. Constitutional politics in Europe. Oxford University Press 2000, pp 35.

Peale Teist Maailmasõda laiendati kohtulikku konstitutsioonilisuse järelevalvet lisaks seadustele ka toimingute suhtes, et tagada võimu teostamisel demokraatlike printsiipide järgimine. Seoses inimõiguste tähtsustumisega hakati konstitutsioonilisuse järelevalves lähtuma põhimõttest, et demokraatia ei tähenda mitte ainult enamuse tahtega arvestamist vaid ka vähemuste õiguste kaitset.²⁷ Sõjajärgsete uuenduste eesmärgiks oli vältida natsistlike ja muude absolutistlike režiimide kehtestamist, mis II MS eel ja kestel teatud juhtudel (nt Saksamaal) viisid isegi seaduslikke vahendeid kasutades traagiliste tagajärgedega sündmusteni.²⁸ Peale sõda saigi just Lääne-Saksamaast Kelsen'i konstitutsioonilisuse kohtuliku järelevalve mudeli järgija ja moderniseerija.

Uus laine konstitutsioonilisuse järelevalve levimisel tekkis 60 ja 70-ndatel aastatel. Sellel perioodil viidi konstitutsioonilisuse järelevalve alused sisse selliste riikide nagu Küprose 1960.a., Türgi 1961.a., Alžeeria 1963.a. ja endise Jugoslaavia 1963.a. põhiseadustesse. 80-ndate aastate poliitiliste ja sotsiaalsete muutuste tuules arenes konstitutsioonilisuse kohtuliku järelevalve instituut ka Kesk ja Lõuna-Ameerikas, kus võeti aluseks peamiselt Ameerika Ühendriikides tuntud järelevalve mudel.

Konstitutsioonilisuse järelevalve põhimõtted olid tundmatud sotsialistlikus õigussüsteemis. Eranditeks olid vaid endine Jugoslaavia, kus konstitutsioonilisuse järelevalves lähtuti Austria-Kelsen'i mudelist ja Tšehhi, kuid neis riikides põhiseaduslikkuse järelevalvet reaalselt siiski ei teostatud. Sotsialistliku süsteemi lagunemisel sätestati 90-ndatel aastatel Kesk ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu lagunemisel tekkinud taasiseseisvunud riikide põhiseadustes, kus esmakordselt, kus taastatud kujul, alused põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve teostamiseks. Enamuses neis riikides lähtuti Euroopas enim tuntud Austria-Kelsen'i mudelist.²⁹

Ajaloolise ülevaate põhjal võib täheldada, et konstitutsioonilisuse kohtulik järelevalve Euroopa riikides on aktualiseerunud just poliitiliste muudatuste tulemusel ning konstitutsioonikohtud või selle funktsioone täitvad institutsioonid on loodud demokraatia tagamiseks. See on üks argument, miks konstitutsioonikohtule tuleks pigem pidada demokraatlike põhimõtete kaitsjaks, kui nende rikkujaks, mida on süüks pannud konstitutsioonikohtute kritiseerijad.

Ameerika Ühendriikides pani institutsiooni kiirele arengule aluse Ülemkohtu (*Supreme Court*)

²⁷ L.LGuerra. Konstitutsiooni ja konstitutsionalismi roll demokraatlikus ühiskonnas. Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1995, lk 14.

²⁸ E.Smith. Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni kujunemine ja areng. Konstitutsioonikohtute probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, lk 13.

²⁹ Supra. A. Mavčič, pp 19-23.

1803.aastal *Marbury vs Madison* asjas tehtud lahend, kus kohus otsustas esindajate koja poolt vastu võetud akti konstitutsioonilisuse üle. Ajaloolise otsuse taustaks oli konstitutsiooni loomise ajastu õigusteoreetikute veendumus, et kohtute sõltumatus on üks tagatis võimude lahususe printsiibi toimimisele, mis omakorda ohjeldab valitsuse suva poliitika teostamisel.³⁰ Kohtuasja lahenduskäik oli lihtne, leiti, et kui kohtunikul tuleb samade faktide suhtes kohaldada kahte erinevat õigusnormi, mis on teineteisega vastuolus ja kui üks neist on põhiseaduse tasandi norm, siis peab põhiseaduse norm prevaleerima tavalise õigusnormi ees. Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu otsuse kaugemale ulatuv tagajärg oligi see, et konstitutsioon loeti positiivseks õiguseks, mida kohtunikud peavad kohaldama.³¹ Seega pandi alus konstitutsioonilisuse järelevalvele, mida teostavad kõigi astmete kohtud ning kõrgeim konstitutsioonilisuse valvur on Ameerika Ühendriikide Ülemkohus.

Kui uus nähtus on põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve Eestis?

Võib nõustuda Rait Maruste arvamusega, kes leiab, et põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve teostamiseks kaasaegse aluse lõi 1992.aasta põhiseadus. Samas väidab ta, et instituudi ideeline eeldus sisaldus juba 1920.aasta põhiseaduses.³² Riigikohtu halduskolleegiumi kohtunik Jüri Põld on seisukohal, et 1920.aasta põhiseadus võimaldas praktikas teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet, mida Riigikohus juba II MS eelsel ajal tegi. J.Põld'i poolt samas allikas analüüsitud kohtulahendid annavad selliseks väiteks aluse.³³ Viimatimärgitud seisukohta kinnitab ka H.Schneider'i ülevaatlik artikkel Eesti põhiseadustest ja nende järelevalvest, kus autor on analüüsinud enne II MS kehtinud põhiseaduste vastavaid sätteid ja Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokolle.³⁴ 23.04.1919 kokku kutsutud Asutava Kogu põhiseaduskomisjon kaalus põhiseaduslikkuse järelevalve üsna radikaalse variandi loomist, kus seaduste avaldamine oleks antud Riigikohtule, kelle ülesandeks oleks olnud kontrollida, kas vastuvõetud ja avaldamiseks saadetud seadus vastab põhiseadusele või mitte. Kui seadus oleks tunnistatud põhiseadusevastaseks, tulnuks see saata tagasi Riigikogule, kelle poolt Riigikohtu otsuse mitteaktsepteerimisel oleks tulnud korraldada seaduse kehtestamise üle otsustamiseks rahvahääletus. Siiski otsustati sellisest lahendusest Asutava Kogu kolmandal lugemisel

³⁰ R.Wheeler. Kohtute administratsioon, selle seos kohtute iseseisvusega. Tartu: AS Atlex, 1995, lk 13.

³¹ Supra. E.Smith, lk 11.

³² Vt R.Maruste. Põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis – arengud ja kogemused. Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, lk 25; supra. R.Maruste (1994), lk 242.

³³ J.Põld. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine halduskohtus. Kohtuniku käsiraamat. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1998, lk 1.

³⁴ H.Schneider. Eesti põhiseadused ja nende järelevalve. Riigikogu Toimetised 2002, 5.

loobuda.³⁵ Eelesitatud arvamusele põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve võimalikkusest Eestis enne II MS, leiab kinnitust ka vanematest õigusteadlaste töödest. Nimelt kirjutas E.Janson 1935.aastal, vastates küsimusele, kas Riigikohtul on järelevalveõigus seaduste ja määruste konstitutsioonilisuse (põhiseaduspärasuse) üle: “jah on”. Samas kohus ei teostanud järelevalvet omal algatusel, vaid:

- 1) vastava administratiivkaebuse ja protesti korral;
- 2) seaduse või määruse kohaldamisel kohtuotsusega lahendatavas vaidluses.

Kohtuotsuse tegemisel kontrollis Riigikohus, kas rakendatav seadus on kooskõlas PS-ga ning määrus kooskõlas seadusega. Kui ei olnud, jättis need rakendamata ning need jäid “magavaks” õiguseks (*jus nudum*). Samas oli Riigikohtul pädevus vaid administratiivaktide tühistamiseks, Riigivanema ja Riigikogu ebakonstitutsioonilisi akte ta tühistada ei saanud. Need jäid põhiseadusevastasuse korral samuti *jus nudum* staatusesse.³⁶ Seega hindas Riigikohus aktide põhiseaduspärasust Kelsen’i normihierarhia teooriast lähtudes.

Põhiseaduslikkuse kohtulikuks järelevalveks kaasaegse aluse lõi nagu eelpool mainitud Eesti Vabariigi 1992.aasta põhiseadus³⁷. H.Schneider leiab, et käesoleval ajal ei ole Eestis mitte üksnes omapärane põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, vaid ka omaette keskne järelevalvesüsteem, kuhu kuuluvad Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, Õiguskantsler, Vabariigi President ja Riigikontroll.³⁸

PS § 149 lg 3 määratleb Riigikohut põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna ja PS § 152 annab Riigikohtule õiguse tunnistada kehtetuks seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseadusega. Menetluskorra sätestas ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi loomiseks õigusliku aluse lõi 05.05.1993 vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus³⁹, mis hakkas kehtima 24.05.1993. 13.03.2002 võeti Riigikogus vastu uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus⁴⁰, millega täiendati oluliselt Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras lahendatavate küsimuste ja otse Riigikohtusse pöördumise õigust omavate subjektide ringi. Uut põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust on omakorda viiel korral (18.12.2002, 11.02.2003, 28.06.2004; 15.06.2005; 08.12.2005) muudetud ja täiendatud. Uue seaduse väljatöötamise eesmärk oli seni kehtinud seaduse

³⁵ Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Toimetaja: H.Schneider. Tartu: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 11-12.

³⁶ E.Janson. Riigiõigus II. Positiivne riigiõigus. Tartu: Kirjastus Notitia, 1935, lk 50.

³⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349.

³⁸ Supra. H.Schneider (2002), lk 205.

³⁹ RT I 1993, 25, 435.

⁴⁰ RT I 2002, 29, 174.

kaasajastamine, arvestades praktikas esilekerkinud kitsaskohti⁴¹. Seadusesse koondati terviklikult varem eriseadustes laiali olnud menetluskord ametiisikute tunnistamiseks kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma ja Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes erinevateks toiminguteks nõusoleku andmiseks; samuti halduskohtumenetlusele allutatud Vabariigi Presidendi teatud otsuste õiguspärasuse kontroll ja Riigikogu juhatuse Riigikogu liikme või fraktsiooni õigusi piiravate otsuste kontroll ning erakonna tegevuse lõpetamise üle otsustamine. Samuti anti Riigikohtu pädevusse põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendamiseks valimiskaebused. Riigikohtu pädevuse avardamise põhjuseks oli vajadus koondada kõik olulist riigiõiguslikku tähendust omavad küsimused, mille otsustamine kiiresti on riigi stabiilsuse säilitamise seisukohast hädavajalik⁴². Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse esitamise õigus anti ka kohalike omavalitsuste volikogudele (omavalitsusgarantiisid rikkuva õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks). Samuti on lisandunud piiratud individuaalse põhiseaduslikkuse kaebuse esitamise võimalus. Seega muutis uus seadus senist normikontrolli kesksust.

23.12.2005 jõustunud seadusemuudatusega anti Riigikohtule pädevus Riigikogu taotlusel anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega (PSJMS § 2 p 2¹)⁴³ ehk sisuliselt esitab Riigikogu Riigikohtule küsimuse, kuidas tõlgendada põhiseaduse sätteid põhiseaduse täiendamise seadust arvestades⁴⁴.

⁴¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.active>, 29.oktoober 2004

⁴² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus 25.05.2005 nr 3-4-1-8-05. - RT III 2005, 19, 192. R.Raudkepp'i kaebuses tehtud lahendis Riigikohus leidis, et 24.maist 1993 kuni 30.juunini 2002 kehtinud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus isiku võimalust esitada Riigikohtule kaebus tema õigusi rikkuva Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsuse peale ei sisaldanud. Neid otsuseid oli võimalik vaidlustada halduskohtumenetluse korras. Käsitletavate otsuste allutamisel põhiseaduslikkuse järelevalve korrale 1.juulil 2002 jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega oli seadusandja eesmärgiks võimaldada oluliste riigiõiguslike küsimuste kiiret ja lõplikku lahendamist. Samas ei olnud seadusandja eesmärgiks sätestada isikute piiramatut kaebeõigust ning Riigikohtu piiramatut kontrollipädevust Riigikogu ning Vabariigi Presidendi otsuste üle. Seadusandja eesmärk PSJMS §-de 16 ja 18 kehtestamisel oli anda Riigikohtusse pöördumise võimalus ennekõike nendele isikutele, kes on Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsusega õigusvastaselt ametist vabastatud või õigusvastaselt ametisse nimetamata jäetud.

⁴³ RT I 2005, 68, 524.

⁴⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (762 SE I) eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://web.riigikogu.ee/ems/saros_bin/mgetdoc?itemid=053000010&login=proov&password=&system=ems&server=ragnell, 05.veebruar 2006

2. PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIKU JÄRELEVALVE TÜÜBID NING KONSTITUTSIOONIKOHTUTE JA NENDE FUNKTSIOONE TÄITVATE KOHTUTE KOMPETENTS ERINEVATE JÄRELEVALVE MUDELITE PUHUL

Konstitutsioonikohtute kompetents on kujunenud aegade jooksul ning sõltub, nagu eelpool mainitud, peamiselt valitud järelevalve mudelist. Kaks enamlevinud konstitutsioonilisuse kohtuliku kontrolli mudelit on Anglo-Ameerika ning Austria-Kelsen'i ehk Kontinentaal-Euroopa mudel. Neid käsitlen põhjalikumalt peatüki alapunktides.

Kokkuvõtvalt on konstitutsioonikohtute kompetents järgmine:

- 1) seadusandlike aktide põhiseaduslikkuse kontroll ning selle kontrolli alusel hinnangu andmine akti konstitutsioonilisuse ja sellest tuleneva kehtivuse suhtes;
- 2) kõrgemate riigivõimuorganite kompetentsivaidluste lahendamine;
- 3) referendumi läbiviimise põhiseaduslikkuse kontroll;
- 4) kõrgemate riigivõimuorganite valimiste konstitutsioonilisuse kontroll;
- 5) kõrgemate riigiametnike ametist tagandamise otsustamine;
- 6) poliitiliste parteide konstitutsioonilisuse hindamine;
- 7) individuaalsete põhiseaduslike õiguste ja vabaduste äravõtmine;
- 8) vaidluste lahendamine autonoomsete üksuste ja föderatsiooni subjektide ning keskvõimu vahel.⁴⁵

Sellele loetelule võib lisada Euroopa konstitutsioonikohtute järelevalvepädevuse (piiratud juhtudel) integratsiooniõiguse põhiseadusele vastavuse üle.

Samas võib tinglikult väita, et kõigis demokraatlikes riikides teostavad kohtud seaduslikkuse, sh konstitutsioonilisuse järelevalvet konkreetse normikontrolli vormis, kuna nad lähtuvad oma tegevuses riigis kehtivatest seadustest, sh konstitutsioonist. Seega isegi juhul, kui riigi põhiseadus ei sätesta *expressis verbis* kontrolli õigust, peab kohus, kui ta leiab, et kohaldamisele kuuluv õigusakt on põhiseadusega vastuolus, tunnistama selle põhiseadusevastasust ja tuginema otsuse tegemisel vahetult põhiseadusele. Sellisel juhul on kontrolli teostamise aluseks (nt Taanis) doktriin (*doctrine-based*)⁴⁶. Nii kirjutatud reeglist kui doktriinist tulenev konstitutsioonilisuse kohtulik järelevalve, mida teostavad kas ainult kõrgem kohus (mitte konstitutsioonikohus) või

⁴⁵ R.Maruste (1999), lk 74.

⁴⁶ J.Husa. Nordic Reflections on Constitutional Law. Peter Lang GmbH, 2002, pp 135.

kõik kohtuastmed on eristatav tõelisest konstitutsioonilisuse kohtulikust kontrollist peamiselt selle poolest, et puudub spetsiaalne menetlus ja õigusaktis sätestatud pädevus õigusakt kehtetuks tunnistada. Samuti on konstitutsioonikohus kontrolli teostamisel seotud vaid põhiseadusega. Eelkirjeldatud konstitutsioonikohtuta süsteemiga riikideks on näiteks Skandinaavia riigid - Rootsi, Soome, Taani. Soomes oli kuni 01.03.2000 kehtima hakanud uue põhiseaduseni⁴⁷ kindel seisukoht, et lõplik sõna seaduse põhiseadusele vastavuse osas peab olema parlamendil. Kohtuliku järelevalve kõrval on endiselt põhiliseks kontrolli teostajaks parlamendi juures tegutsev põhiseaduskomisjon (*Perustuslakivaliokunda*), mis teostab abstraktset preventiivset kontrolli parlamendi aktide üle. Nimetatud komisjoni seisukohtade õigusliku siduvuse osas puudub Soome õigusteadalaste hulgas ühtne aramus⁴⁸. Samuti on detsentraliseeritud kohtuliku *ex post* kontrolli võimalus konkreetse normikontrolli vormis Rootsis ja Taanis, kuid seda võimalust on kohtud kasutanud haruharva. Rootsis on loodud ka Ülemkohtu ja Kõrgema Halduskohtu kohtunikest moodustatud Õigusnõukogu (*Law Council*), kellelt valitsus enne seaduseelnõu parlamenti saatmist küsib arvamust. Viimasega arvestamine ei ole aga kohustuslik. Milline on kirjeldatud järelevalve mudeli puhul kohtuotsuse õiguslik tagajärg? Kui kohus leiab, et seaduse mõni säte on vastuolus põhiseadusega, siis võib ta jätta selle kohaldamata ehk säte on *in casu* mittekohaldatav, *de jure* on säte kehtiv. Seaduse vastuolu põhiseadusega kõrvaldatakse seaduse muutmise teel seadusandja poolt.

Millest võiks tuleneda Skandinaavia riikide⁴⁹ selline ettevaatlikus konstitutsioonilisuse kohtuliku järelevalve teostamisel ning miks Soomes, Rootsis ja Taanis puudub eraldi konstitutsioonikohus? Põhjuseks võib tuua märgitud riikide majanduse, poliitilise stabiilsuse, mitmeparteilisuse, geograafilise asendi, moraalsed ja eetilised tõekspidamised ning väljakujunenud konstitutsioonilised tavad. Skandinaavia riikides peetakse parlamenti, kes omab rahva otsest mandaati, tsentraalseks ning seetõttu leitakse, et kohus peab vältima parlamendi tegevusse sekkumist. Samuti peetakse sellist lähenemist põhjendatuks, et ära hoida suuremad konfliktid parlamendi ja kohtute vahel.⁵⁰ Skandinaaviamaades rõhutatakse seaduste põhiseadusepärase tõlgendamise vajadust ehk seadusesätte tõlgendamist konstitutsiooninormile tuginedes⁵¹. Nimetatud lahendus, kui seda kasutatakse nõ väljapääsuna, võib viia põhiseaduse meelevaldse

⁴⁷ Uus PS lisas parlamendi *a priori* kontrolli teostamise õigusele kohtute limiteeritud õiguse põhiseaduslikkuse järelevalveks (ilma akti kehtetuks tunnistamise õiguseta), kui kohus leiab, et asjasse puutuv õigusnorm on selgelt põhiseadusevastane.

⁴⁸ Vt lähemalt: S.Lind. Seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve Põhjamaades Soome näitel. *Juridica* 2001, 4, lk 396.

⁴⁹ Va Norra, kus konstitutsioonilisuse järelevalvet tuntakse juba 19.sajandist alates, kuigi puudub selle aluseks olev konkreetne põhiseaduslik norm (ibid. S.Lind, lk 393).

⁵⁰ J.Husa. *Constitutionality in Nordic Countries*. *The American Journal of Law* 2000, Vol 48, 3, pp 365-374.

⁵¹ *Supra*. S.Lind, lk 394.

tõlgendamiseni. Skandinaavialik tagasihoidlikkus põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise suhtes võib olla tingitud ka sellest, et väikestes unitaariikides ei lasu kohtunike õlgadel föderatsiooni subjektide vaheliste vaidluste lahendamine. Põhilised konstitutsioonikohtu funktsioonid on võimalik täita süsteemi liialt komplitseerimata ning selline lahendus on kahtlemata ka majanduslikult otstarbekam. Samuti võib olla puudus vastava kvalifikatsiooniga kohtunikest.⁵²

Efektiivse kohtuliku põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi puudumist Põhjamaades on kritiseeritud, eriti seoses eelnimetatud riikide Euroopa Liiduga liitumisega, kuna Euroopa Liidus on Euroopa Ühenduste Kohtu positsioon väga tugev ning selle kohtu loodud õiguspõhimõtete kohaldamine satub vastuollu eelnimetatud riikides tunnustatud parlamendikesksusega. Skandinaavia riikides (eriti Taanis) võib siiski täheldada kohtute aktiivsemaks muutumist konstitutsioonilisuse järelevalve teostamisel ja seniste traditsioonide muutmisel, pidades silmas näiteks Taani Ülemkohtu 1999.aastal tehtud otsust⁵³ ja nn Maastrichti otsust⁵⁴.

EL teistest liikmesriikidest puudub konstitutsioonikohus ka näiteks Suurbritannias ja Hollandis.⁵⁵

Konstitutsioonilisuse järelevalvet võib teostada ka kvaasikohtuga sarnanev organ. Kvaasikohtulikuks kontrolliks võib tinglikult nimetada näiteks Prantsusmaal toimivat konstitutsioonilisuse kontrolli mudelit. Konstitutsioonilisel alusel loodud Konstitutsiooninõukogu teostab peamiselt eelkontrolli vormis järelevalvet, kuid teeb seda kohtule omases protseduurilises korras ning omab lisaks nõuandva organi funktsiooni. Prantsusmaa järelevalve süsteem toimib järelevalve organitele antud pädevuse piires üsna hästi. Samas on antud mudeli puhul poliitilise mõju vältimine raskem ning kohtud ei aktsepteeri sellise organi seisukohti kuigi meelsasti.⁵⁶

Riigid, kus teostatakse nn tõelist konstitutsioonilisuse kohtulikku järelevalvet võib jagada riikideks (Norra, Ameerika Ühendriigid, Eesti jt), kus kohtulikku järelevalvet ameerikaliku mudeli kohaselt teostab üldkohtusüsteemi osa ning riikideks (Saksamaa, Poola, Hispaania, Venemaa, Itaalia, Ungari, Hispaania jt), kus on eraldiseisev konstitutsioonikohus ja järelevalve toimub vastavalt Austria-Kelsen'i mudelile.⁵⁷ Eesti naaberriikidest Baltimaades on eraldiseisev konstitutsioonikohus nii Leedus kui Lätis.

⁵² Supra. E.Smith, lk 16.

⁵³ *Tvind case*, kus oli vaidlus Taani erakoolide rahastamise üle ning mille lahendamisel kohus tunnistas põhiseaduse vastaseks parlamendiakti (vt supra. J.Husa [2002], pp 137-138).

⁵⁴ Supra. J.Husa (2000), pp 373.

⁵⁵ Supra. A.Mavčič, pp 19-23.

⁵⁶ Vt lähemalt: R.Laffranque. EL/EÜ lepingute konstitutsionaliseerimise protsess ja liikmesriikide suveräänsus. Dilemma Prantsuse õiguse vaatepunktist nähtuna. *Juridica* 2000, 8.

⁵⁷ Supra. R.Maruste (1997), lk 149-150.

Käesoleva peatüki alapeatükkides tutvustatakse põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kahte enamlevinud mudelit – Anglo-Ameerika ja Austria-Kelsen'i ehk Kontinentaal-Euroopa mudelit ning viimases alapeatükis eraldi Eesti mudelit, mida ei saa tulenevalt selle erisustest täielikult samastada kummagi eelnimetatuga. Järgnevast käsitlusest nähtub ka tõelise ja efektiivse põhiseaduslikkuse järelevalve vajalikkus eriti konstitutsioonikohtu otsuste siduvust ning konstitutsioonikohtu tähtsust põhiseaduse tõlgendajana silmas pidades.

2.1. Anglo-Ameerika mudel

Nimetatud mudelit tutvustan selle päritolumaa, so Ameerika Ühendriikide näitel.

Eelmises peatükis käsitleti kaasaegse ameerikaliku konstitutsioonilisuse kohtuliku kontrolli algust tähistavat kohtulahendit ning esitati seisukoht, et selle mudeli puhul on tegemist detsentraliseeritud kohtuliku järelevalvega. Sellises hajutatud järelevalve süsteemis toimub järelevalve teostamine konkreetse normikontrolli vormis üldkohtutes, kust saadetakse kohtuasi Ülemkohtusse konstitutsioonilisuse küsimuse lahendamiseks. Eeltoodust tulenevalt ilmneb Ameerika mudelit iseloomustav põhiline joon, nimelt on tegemist intsidentaalse (*incidenter*) kontrolliga. See tähendab, et Ameerika Ühendriikide Ülemkohus lahendab mitte ainult õigusteooria ja -dogmatikaga põhjendatavaid õigusvaidlusi, vaid nimetatud õigusvaidlusi reaalsete kohtuasjade pinnalt ehk üldises menetluskorras. Samas vältides kohtuasjade lahendamist, mida on võimalik lahendada ka ilma konstitutsioonilisuse küsimust puudutamata.⁵⁸ Kirjeldatud süsteemi puhul omab olulist tähtsust advokaatide aktiivsus, kuna konstitutsioonilisuse küsimuse tõstatamine on just nende kätes. Kuigi ameerikaliku mudeli puhul ei oma riigivõimu esindajad Ülemkohtule kaebuse esitamise õigust väljaspool kohtumenetlust, mis teoreetiliselt peaks ära hoidma kohtu poliitiliseks institutsiooniks muutumise, on just Ameerika Ühendriikide Ülemkohtule ette heidetud sõltuvust poliitilistest prioriteetidest. See on tingitud kohtunike ametisse nimetamise mehhanismist. Samuti poliitikute poolsest aktiivsest *lobby*-tööst. Nagu kirjutab R.Dworkin, arvab pea iga Ameerika jurist, et Ülemkohus on aegade jooksul eksinud või oma õigusi kuritarvitanud, tehes otsuseid kohtunike poliitilistest eelistustest lähtuvalt. Samas leiab ta, et seda ei maksaks üle dramatiseerida, kuna ka kohtunikud on surelikud⁵⁹ ning järgmised ülemkohtunikud võivad uue pretsedendiga muuta seisukohti, mis ei

⁵⁸ Supra. R.Maruste (1997), lk 154.

⁵⁹ Reeglina valitakse USA Ülemkohtusse juba kõrgesse ikka jõudnud juristid.

vasta aja nõuetele ja rahva õiglustundele.⁶⁰ Tulenevalt õigussüsteemist on Ülemkohtu lahendid siduvad kõigile järgnevatele analoogsetele juhtudele (*stare decisis*).

Ameerikalikku lähenemisviisi nimetavad võrdleva õiguse uurijad, lähtudes selle olemusest, difuusseks või ka pragmaatiliseks.⁶¹ Pragmaatilisus on ühest küljest mudeli pluss ja teisest küljest miinus. Asjaolu, et konstitutsioonikohtusse jõuavad ainult konkreetse kohtuasja pinnalt tekkinud ja siis ka vaid valitud (võiks öelda, et Ülemkohtu suva alusel) kaebused, välistab kohtute ülekoormamise ja nn populaarkaebuste (*actio popularis*) menetlemise. Samas võib seeläbi saada takistatud kodanike põhiõiguste- ja vabaduste kaitse konstitutsioonilise jurisdiktsiooni vahenditega.

2.2. Kontinentaal-Euroopa mudel

Euroopaliku lähenemisviisi erinevuseks eelkirjeldatust on selle kontsentreeritud ehk idealistlik iseloom. Kontsentreerituks võib käsitletavat mudelit nimetada seetõttu, et järelevalve pädevus kuulub ühele institutsioonile, mis ei ole tavalise kohtusüsteemi osa ning ei lahenda tavalisi õigusvaidlusi.⁶² Sellest tulenevalt on erinevus ka subjektides, kes võivad järelevalve algatamist taotleda. Nendeks on reeglina parlamendi osa, riigorganid, president ja üksikisikud.

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve vormideks on nii abstraktne normikontroll kui ka konkreetne normikontroll. Abstraktne järelevalve on normikontrolli protseduur, mis on suunatud kaalul oleva normi vastu. Uurimisobjektiks on normi kui sellise vastavus põhiseadusele. Konkreetnes normikontrollis ei ole protseduurilises mõttes oluline mitte normi kooskõla põhiseadusega, vaid sellel normil põhineva või sellega nähtamatult seotud mõne muu akti põhiseaduslikkus, mille vastuolu põhiseadusega võib kaasa tuua mõne teise akti vastuolu põhiseadusega.⁶³ Kui kohus konkreetset normikontrolli teostades tuvastab, et vaidlustatav akt on põhiseadusega vastuolus, kuna tugineb põhiseadusega vastuolusolevale seadusele, kuulutab kohus selle põhiseadusevastaseks ja kehtetuks *erga omnes* mõjuga.

Põhiseaduslikkuse kontroll võib toimuda enne õigusnormi jõustumist (*ex ante*) või peale õigusnormi jõustumist (*ex post*). Preventiivset kontrolli (*ex ante* kontroll), mida saab teostada vaid abstraktse kontrolli vormis, õigustatakse väitega, et konstitutsioonikohus ei pea mitte üksnes

⁶⁰ R.Dworkin. Taking rights seriously. Harvard University Press, 1997, pp 148.

⁶¹ Supra. R.Maruste (1997), lk 154.

⁶² Ibid, lk 154-155.

⁶³ T.Maruhn. Konstitutsiooniline jurisdiktsioon: Riigikohus või eraldiseisev konstitutsioonikohus. Konstitutsioonikohtute probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, lk 35.

konstitutsiooni rikkumisi heastama, vaid neid ka ennetama.

Preventiivse kontrolli eelisteks on:

- 1) ajaline lühidus, mis soodustab üldist õiguslikku stabiilsust;
- 2) väldib kaua jõus olnud akti tühistamisega kaasnevaid negatiivseid järelmeid;
- 3) suurendab seadusandja prestiiži;
- 4) välislepingute puhul väldib rahvusvahelisi komplikatsioone.

Puudusteks peetakse seda, et on raske ette näha normi praktikas kohaldamise tagajärgi ja neid objektiivselt hinnata. Seetõttu soovitatakse erialakirjanduses eelkontrolli puhul piirduda formaalsete tunnuste kontrolliga ja taotluse läbivaatamisel jääda selle piiridesse. Eelkontrollile soovitatakse aga allutada välislepingud või nende ratifitseerimise seadused.⁶⁴

Repressiivse kontrolli puhul saab kontrolli teostada nii konkreetse kui abstraktse kontrolli vormis. Repressiivse kontrolli puhul peetakse paljude õiguskirjanduses avaldatud seisukohtade järgi otstarbekaks jagada kontrolli objektid konstitutsioonikohtu ja tavaliste kohtute vahel nii, et esimesed kontrolliksid kõrgema õigusjõuga akte ja teised madalama õigusjõuga akte ning toiminguid.⁶⁵ Konkreetse järelkontrolli puhul on peamiseks kasuteguriks autoriteetsete põhiseaduse tõlgenduste andmine konstitutsioonikohtu poolt, mille tagajärjeks on stabiilsem õiguspraktika.

Paljudes riikides on võimalik esitada ka individuaalset konstitutsioonilist kaebust, mida tihti nimetatakse ehtsaks põhiseaduslikkuse kaebuseks. Nimetatud instituut on kõige põhjalikumalt välja arendatud Saksamaal, kuid kasutusel ka näiteks Šveitsis ja Hispaanias.⁶⁶ Lähtudes kaasaja arusaamast, et põhiõigused on subjektiivsed ja vahetult kehtivad õigused, mille tagamine on riigivõimu kohustus, peab olema võimalik selle üle teostada kohtulikku kontrolli. Individuaalse põhiseaduslikkuse kaebusega on üksikisikul siiski õigus pöörduda konstitutsioonikohtu poole alles siis, kui ta on ammendanud kõik muud õiguskaitse vahendid (näiteks on läbitud üldkohus, kus ei ole kohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatatud). Selline ulatuslik kaebeõigus tagab kahtlemata parema kaitse põhiseaduses sätestatud isiku põhiõigustele- ja vabadustele, mis on demokraatlikes riikides tunnustatud kõrgeimateks kaitstavateks väärtusteks.

Nagu sai eelmistes peatükkides märgitud on Austria-Kelsen'i mudeli ideeliseks aluseks Hans Kelsen'i konstitutsiooniõiguslik käsitlus, mida arendati edasi ja toodi juurde abstraktse kontrolli võimalus. Seetõttu on kaasajal põhjendatud nimetada seda kontrolli mudelit pigem Kontinentaal-

⁶⁴ Supra. R.Maruste (1994), lk 244.

⁶⁵ Supra. M.Hartwig, lk 56.

⁶⁶ Supra. A.Stone Sweet, pp 47.

Euroopa mudeliks, millest tulenevalt on vastavalt sõnastatud ka käesoleva alapeatüki pealkiri. Kontinentaal-Euroopa mudelit järgivad konstitutsioonikohtud võib jagada veel ka kompetentsi alusel konstitutsioonikohtuteks, kes konkreetse normikontrolli vormis kontrollivad asja nii kohaldatava seaduse põhiseadusele vastavuse aspektist kui ka menetluslikku külge (nt Saksamaal). Paljude riikide kohtutes põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamisel konkreetne kohtuasi ja selle menetluslik külg vaatluse alla ei tule ning konstitutsioonikohus omab pädevust vaid õigusakti põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Eestis kehtis varem sama põhimõte, millest erandi sätestab PSJMS § 14 lg 3 (alates 25.07.2004 kehtivas redaktsioonis). Viidatud sätte kohaselt Riigikohtu kolleegiumi või erikogu poolt vastava menetlusseadustiku järgi määrusega üleantud asja lahendab üldkogu kõigis asjassepuutuvates küsimustes, kohaldades samaaegselt asja liigile vastavat menetlusseadustikku ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust. Selline lahendus on iseloomulik Anglo-Ameerika konstitutsioonilisuse kohtuliku kontrolli mudelile.

Abstraktse kontrolli tulemusel tehtud konstitutsioonikohtu otsustel, millega tunnistatakse seaduse põhiseaduse vastasust on enamasti üldiselt siduv (*erga omnes*) tagajärg, kuid tagajärje siduvus seadusandjale on riigiti erinev. Abstraktse kontrolli käigus tehtud otsus võib olla ka seadusega võrdselt jõudu omav (formaalse seaduse jõuga), seda näiteks rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ulatuse suhtes tehtud otsuste puhul.

Harilikult on ka kohtunike valiku protseduur ja kriteeriumid konstitutsioonikohtu puhul teistsugused kui üldkohtutesse kohtunike nimetamisel. Euroopa konstitutsioonikohtute puhul on tüüpiline, et nende liikmete nimetamine, vähemalt osaliselt, toimub parlamendi poolt ning ametiaeg on enamasti määratud kindla aastate arvuga.⁶⁷ Sellega on parlamendil võimalik määrata konstitutsioonikohtunikeks "sobivate" vaadetega isikuid, mis on sellise regulatsiooni negatiivne külg.

2.3. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel Eestis

Eestis kasutusele võetud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudelil on jooni kahest enamlevinud mudelist koos erisustega, mis on nn Eesti mudeli omapäraks. Konstitutsioonikohtute kompetentsi kuuluvatest küsimustest, mis said eelnevas peatükis loetletud, on Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve korras võimalik:

⁶⁷ Supra. M.Hartwig, lk 51.

- 1) kontrollida õigustloovate aktide põhiseadusele vastavust;
- 2) teostada rahvahääletusele pandava seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse kohta tehtud otsuse põhiseaduslikkuse kontrolli;
- 3) teostada kõrgemate riigivõimuorganite valimiste seaduslikkuse (sh konstitutsioonilisuse) kontrolli;
- 4) otsustada kõrgemate riigiametnike volituste lõpetamise või ametisse nimetamise seaduslikkuse üle;
- 5) otsustada poliitiliste parteide tegevuse põhiseaduspärasuse üle;
- 6) anda seisukoht, kuidas tõlgendada PS-st koostoimes EL õigusega (põhiseaduslikkuse järelevalve mõiste alla laiemas mõttes võib arvamuse andmise lugeda üksnes tinglikult, arvestades, et selles menetluses võidakse tuvastada ka vastuolu põhiseadusega, kuid tegemist ei ole õigusemõistmisega, mistõttu kitsa põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mõiste alla selline protseduur ei mahu).

Seega on Riigikohtul võimalik teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet peaaegu kogu skaala ulatuses, mida põhiseaduslikkuse järelevalve erinevad mudelid võimaldavad ning eelmise aasta lõpus lisandunud pädevus annab võimaluse ka nn tõlgendamismenetluse (arvamuse andmise menetluse) läbiviimiseks.

Nagu eelmises peatükis märgitud lõi õigusliku aluse kaasaegseks põhiseaduslikkuse järelevalveks Eestis PS § 152 (üldnorm). Detsentraliseeritult kohtuliku kontrolli algatamise võimalust kinnitab PS § 15 lg 2, mille kohaselt 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. Kuna PS §-st 14 tulenevalt on õiguste ja vabaduste tagamine iga kohtu kohustus, siis eeltoodud kahe sätte põhjal võib väita, et kui kohus leiab, et seadus (parlamendiakti tähenduses) või muu õigusakt (seadus materiaalses või formaalses tähenduses) on põhiseadusega vastuolus puudub kohtul diskretsiooniõigus valida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise või mittealgatamise vahel. Kui toiming on põhiseadusega vastuolus ei pea saatma asja Riigikohtusse, ja juhul kui toimingu põhiseadusevastasus tuleneb õigustloova akti põhiseadusevastasusest, mis tuleks tunnistada kehtetuks Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras.

Seega, sarnaselt ameerikaliku mudeliga, on üld- ja halduskohtutel ning ringkonnakohtutel õigus kohtuvaidluse lahendamisel jätta asjassepuutuv õigusnorm kohaldamata selle põhiseadusevastasuse tõttu ja pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks kõrgeimasse kohtusse, seda nii protsessiosalise taotlusel kui oma algatusel. Omaalgatuslikku

pöördumise õigust, tulenevalt kohtuniku kohustusest olla kohtumenetluses vaid passiivse ärakuulaja rollis, Ameerika Ühendriikide kohtutel ei ole. Üldkohtud ja halduskohtud ning ringkonnakohtud on seega põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise subjektideks ning vaid Riigikohtul tulenevalt PS § 152 lg-st 2 on pädevus õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks (nimetatud pädevus eristabki konstitutsioonikohut teistest kohtutest). Põhiseadus ei täpsusta, milline Riigikohtu kolleegiumidest eelmärgitud pädevust omab.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist käsitlevaid sätteid võib leida nii halduskohtumenetluse seadustikust (HKMS § 25 lg 6 – otsuse teatavakstegemine Riigikohtule, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja HKMS § 70 lg 1¹ – asja üleandmine üldkogule); tsiviilkohtumenetluse seadustikust (TsMS § 690 lg 1 - asja üleandmine Riigikohtus); kriminaalmenetluse seadustikust (KrMS § 356 p 3 - asja ülendamine üldkogule) kui väärtemenetluse seadustikust (VTMS § 169 lg 2 - asja ülendamine üldkogule), kuid põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust Riigikohtus reguleerib spetsiaalselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus.

Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatama volitatud subjekte on peale kohtute ka teisi, mistõttu sisaldub põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist reguleerivaid sätteid ka näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (§ 45 lg 5); kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses⁶⁸ ja õiguskantsleri seaduses (3.peatükk).

Riigikohtus on põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks moodustatud eraldi kolleegium – põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium⁶⁹, kuid põhiseaduslikkuse järelevalve asja võib läbi vaadata ka üldkogu⁷⁰. Kuna Eestis ei ole eraldiseisvat konstitutsioonikohut vaid konstitutsioonikohtu funktsiooni täidab üldpädevusega kõrgeim kohus, on Eesti mudel sarnane Anglo-Ameerika mudelile. Sarnasust lisab ka PSJMS § 14 lg-st 3 tulenev volitus lahendada üldkogus põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamisel haldus-, tsiviil- või kriminaalasi tervikuna.

⁶⁸ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 66 lõige 2 näeb ette kohustuslikus kohtueelses korras kaebusega vabariigi valimiskomisjoni pöördumise, mille järel saab esitada kaebuse Riigikohtule. Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1.oktoobrist 2002 nr 3-4-1-13-02. - RT III 2002, 24, 268. Viidatud otsuses märgitakse, et kui keskkomisjoni otsus õigusi iseseisvalt ei riku, tuleb vaidlustada esialgset kohaliku komisjoni otsust või toimingut.

⁶⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendab taotlusi 5-liikmelises koosseisus (va kaebused ja protestid valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale, mille lahendamisel ei teki asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuse küsimust ning mis lahendatakse 3-liikmelises koosseisus; taotlus anda seisukoht, kuidas tõlgendada PS-st koostoimes EL õigusega, vaatab kolleegium läbi 5-9 liikmelises koosseisus) ning üldkogu vähemalt 11-liikmelises koosseisus.

⁷⁰ PSJMS § 3 lg 3 kohaselt võib põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium anda asja lahendamiseks üldkogule. Samuti lahendab õigustloova akti andmise või andmata jätmise põhiseadusele vastavuse või välislepingu põhiseadusele vastavuse küsimuse üldkogu kui asjassepuutuva normi põhiseadusele vastavuse osas tekib kahtlus alles asja lahendaval Riigikohtu kolleegiumil või erikogul.

Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks loodud spetsiaalne kolleegium ei saa nagu kohtu puhul tavapärane, algatada menetlust oma initsiatiivil. Järelevalve algatamise subjektideks on õigustloovate aktide osas ning otsepöördumise õigusega tulenevalt PSJMS §-st 4 kõik kohtud; õiguskantsler; president ja kohaliku omavalitsuse volikogu. Menetluse Riigikohtus saab alates 23.12.2005 algatada ka Riigikogu, kuid selles menetluses ei lahendata õiguslikku vaidlust. Riigikogu esitatava taotluse alusel toimub nõ tõlgendamise- või arvamuse andmise menetlus, mis on õigustloova akti põhiseaduspärasuse jõustumiseelne kontroll (Eesti seaduseelnõu eelkontroll).⁷¹

Eestis on võimalik algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet (läheldes konstitutsioonikohtu olemuslikest ja peamistest funktsioonidest) läbi kohtute konkreetse normikontrolli vormis ning abstraktse normikontrolli vormis presidendi algatusel eelkontrollina ja õiguskantsleri algatusel nii järelkontrolli⁷² kui eelkontrollina⁷³. M.Ernits on leidnud, et 01.07.2002 kehtima hakanud PSJMS-ga on seadusandja võimaldanud õiguskantsleril teostada ka konkreetset normikontrolli.⁷⁴ PS § 142, mis näeb ette akti vastuvõtnud organile ettepaneku tegemise viia see 20 päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla, eesmärgiks on kaitsta seadusandjat ja anda talle võimalus iseennast parandada. Kaitsva sätte toimest võib aga vabatahtlikult loobuda ning seda on seadusandja M.Ernitsa arvates, nähtuvalt eelnõu Riigikogus arutamise stenogrammist, teinud. Seega on PS § 142 näol Riigikogu perspektiivist tegu dispositiivse sättega. Riigikogu võib vabastada õiguskantsleri ettepaneku tegemise kohustusest. M.Ernits leiab, et kui seadusandja võrreldes PS §-ga 142 õiguskantsleri protsessuaalset kompetentsi laiendab, siis ei toimi ta põhiseadusvastaselt. Kui seadusandja vabastab õiguskantsleri kohustusest pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel eelnevalt akti vastuvõtnud organi poole ja annab samas igaühele õiguse pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks (õiguskantsleri seadus § 15), siis tuleb

⁷¹ PSJMS § 7¹ Riigikogu võib esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel.

⁷² Jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigusakti või selle sätte kehtetuks tunnistamiseks - PSJMS § 6 lg 1 p 1; Eesti Vabariigi alla kirjutatud välislepingu või selle sätte põhiseadusevastaseks tunnistamiseks - PSJMS § 6 lg 1 p 4.

⁷³ Väljakuulutatud kuid jõustumata seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamiseks - PSJMS § 6 lg 1 p 2; jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti põhiseadusevastaseks tunnistamiseks - PSJMS § 6 lg 1 p 3.

M.Ernits leiab, et eelkontrolli all tuleb käsitada õiguskantsleri seisukohti akti põhiseaduspärasuse kohta enne akti vastuvõtmist pädeva organi poolt. Eelkontrolli pädevus ei tulene otseselt ei põhiseaduse §-st 139 ega ka §-st 142. Eelkontrolli puhul annab õiguskantsler õigusliku hinnangu valitsuse või parlamendi menetluses oleva eelnõu kohta. Vt lähemalt. M.Ernits. Õiguskantsler. Juridica 2003, 1, lk 24.

⁷⁴ Ibid, lk 14-17.

õiguskantsleri konkreetse normikontrolli taotlust pidada *de lege lata* võimalikuks. Õiguskantsleri konkreetne normikontroll kujutab endast õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) §-s 15 sätestatud igäühe pöördumisõiguse loogilist jätku ja väljundit. M. Ernits on seisukohal, et säärane protsessuaalne võimalus paneb õiguskantslerile sisuliselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu esimese astme funktsiooni. Töö autor on seisukohal, et kuigi eeltoodud tõlgendust ei saa välistada, tuleks õiguskantsleril oma autoriteedi säilitamiseks siiski järgida rolli õiguse vahemehena ja anda parlamendile enne Riigikohtusse pöördumist võimalus õigustloova akti muutmiseks.

Kohaliku omavalitsuse volikogu⁷⁵ võib taotluse esitamisega otse Riigikohtule alata põhiseaduslikkuse järelevalve abstraktse normikontrolli vormis eelkontrollina vastuvõetud kuid väljakuulutamata seaduse või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määruse põhiseadusega vastuolusolevaks tunnistamiseks ning järelkontrollina samade aktide või nende üksikute sätete kehtetuks tunnistamiseks (PSJMS § 7). Volikogu võib põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras otse Riigikohtusse pöörduda vaid juhul, kui õigusakt või selle säte rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi ehk omavalitsusgarantiid (PS § 154 lg 1 annab osalise enesekorraldusõiguse). Viidatud sätte alusel on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile üks kaebus esitatud, kuid kolleegium leidis, et antud taotluse sisuliseks läbivaatamiseks puudus PSJMS § 7 kohaselt alus.⁷⁶

Eestis võib kohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alata tulenevalt PSJMS § 4 lg-st 3 kohtuotsuse⁷⁷ või määrusega⁷⁸. Teised põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikohtusse pöörduma õigustatud subjektid algatavad õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrolli menetluse üldjuhul⁷⁹ vastava taotluse esitamisega. Erinevalt teistest menetlusseadustikest sisaldab halduskohtumenetluse seadustik normi, millest tulenevalt halduskohus, kes on jätnud kohaldamata põhiseadusevastase sätte (HKMS-s seaduse või muu õigusakti), käivitab

⁷⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lg 5 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu alata põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse vaid koosseisu häälteenamuse otsusel.

⁷⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 21. veebruarist 2003 nr 3-4-1-2-03. - RT III 2003, 6, 59. Viidatud otsuses leitakse, et kui vaidlustatud sätte põhiseadusele vastavus ongi küsitav, pole kohaliku omavalitsuse volikogul PSJMS § 7 järgi ikkagi pädevust alata õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrolli teiste isikute õiguste kaitseks.

⁷⁷ Menetluse algatamine kohtuotsusega on iseloomulik Ameerika Ühendriikides kasutatavale konstitutsioonilise järelevalve mudelile.

⁷⁸ Menetluse algatamine määrusega on võimalik näiteks Saksamaal, kus kasutatakse Kontinentaal-Euroopa mudelit.

⁷⁹ Erandiks on individuaalkaebused ja Vabariigi Valimiskomisjoni valimisprotest, mida on võimalik esitada tulenevalt PSJMS §-st 41 omavalitsusüksuse valimiskomisjoni otsusele.

põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse⁸⁰ ning vastuolus⁸¹ kehtiva PSJMS-ga toimub see HKMS § 25 lg 6⁸² kohaselt vaid otsusega.

Millisel juhul tuleks alata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus kohtuotsusega ja millisel juhul määrusega seaduses täpsustatud ei ole. Määrusega menetluse algatamine võiks tähendada, et kohus küsib eelotsust Riigikohtult kohaldamisele kuuluva sätte põhiseadusele vastavuse osas. Seega võib küsida, kas seadusandja on soovinud suunata Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve mudelit tsentraliseerituse suunas. Peeter Roosma on oma ülevaatlikus artiklis⁸³ 01.07.2002 jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohta, leidnud, et määrusega menetluse algatamine võiks tulla kõne alla, kui küsimus on menetlusseaduse põhiseadusele vastavusest, kuna menetluslikud küsimused peab kohus lahendama määrusega. Samuti võiks P.Roosma arvates määrusega menetluse algatamine toimuda juhul, kui sätte põhiseadusevastasus on ilmne (nt Riigikohus on tunnistanud kehtetuks seaduse ühe sätte, kuid otsuse põhjenduste kohaselt on õigusakt tervikuna põhiseadusevastane).⁸⁴ Kui P.Roosma esimese seisukohaga võib nõustuda, siis tema viimasena toodud arvamus ei ühti Riigikohtu seisukohaga. Riigikohus on eelnimetatud sätet tõlgendanud 01.04.2004 lahendis 3-4-1-2-04 järgmiselt: „...Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei nõustu tõlgendusega, et kui kohus loeb eelmenetluse lõppenuks ja on selge, milline seadus kuulub asjas kohaldamisele, võib alata menetluse määrusega. /.../ Sätte asjassepuutuvuse üle otsustamine eeldab mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohus on õigusnormi tunnistanud põhiseadusevastaseks ja jätnud selle kohaldamata vääralt tõlgenduse tõttu, tekiks olukord, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab kontrollima asjasse mittepuutuva normi Põhiseaduse vastasust. PSJMS § 14 lg 2 järgi ei lahenda Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve korras kohtuasja esemeks olevat õigusvaidlust ega tuvasta esialgse

⁸⁰ Kuna tegemist on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse seaduse reguleerimisalaga, siis ei ole sellised sätted HKMS-s vajalikud.

⁸¹ Vastuolu saab ilmselt ületada hilisema seaduse ehk PSJMS-i kohaldamisega.

⁸² HKMS § 25 lg 6 kohaselt, kui kohtuotsusega seadusevastaseks tunnistatud haldusakti väljaandmise aluseks oli põhiseadusega vastuolu olev seadus või muu õigustloov akt, mille halduskohus jättis kohaldamata, teeb halduskohus oma otsuse teatavaks Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

⁸³ P.Roosma. Uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: sissejuhatavaid märkusi. Juridica 2003, 1, lk 32.

⁸⁴ Ibid, lk 32.

kohtuasja menetlemisel tuvastatavaid faktilisi asjaolusid.“⁸⁵

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks kohtus on asjassepuutuva normi väljaselgitamise küsimus keskne, kuna kohus saab teostada vaid konkreetset normikontrolli. Sätte asjassepuutuvuse osas on Riigikohus teinud mitmeid lahendeid⁸⁶, mille põhjal võib kokkuvõtvalt öelda, et säte on asjassepuutuv kui ta on asja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk teisisõnu, kui sätte põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse korral. Asjassepuutuvuse kriteeriumit tuleb järgida ka kõrgemates kohtutes apellatsioon- ja kassatsioonkaebuse läbivaatamisel.⁸⁷ 23.12.2005 lisandunud PSJMS § 7¹ toob sisse määratlemata õigusmõiste „otsustav tähtsus“. Ilmselt ei ole Riigikohtul viidatud sättest tulenevalt siiski võimalik jätta Riigikogu taotlusele sisuliselt vastamata põhjendusega, et põhiseaduse tõlgendamine ei oma otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduseelnõu vastuvõtmisel ning selle kriteeriumi täidetuse üle otsustab Riigikogu. Eestis on üksikisikutel alates 01.07.2002 võimalik piiratud juhtudel pöörduda vahetult Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras, so juhul kui isiku subjektiivseid õigusi on rikutud Vabariigi Presidendi otsusega ametisse nimetamise või ametist vabastamise kohta või esitada valimiskaebust⁸⁸, mille läbivaatamisel võib tõusetuda küsimus ka kohaldatava normi põhiseaduspärasusest. Selline kaebus võimaldab tagada konstitutsioonilise jurisdiktsiooni vahenditega isikute põhiõiguste kaitse vaid osaliselt, muude õiguste kaitseks peab üksikisik endiselt pöörduma esmalt üld- või halduskohtusse, kus tal on õigus taotleda asjassepuutuva sätte põhiseaduslikkuse kontrolli, kuid kohus ei ole taotlusega seotud selliselt, et peaks kontrolli igal juhul algatama. Nn tõelise individuaalse põhiseaduslikkuse kaebuse esitamise võimalus kõigi põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmiseks Eestis endiselt puudub.⁸⁹ Mõningal määral kompenseerib fundamentaalsete õiguste kaitse vahendite piiratust õiguskantslerile 01.07.1999 jõustunud

⁸⁵ Riigikohus on nimetatud lahendis viidanud ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 213 lg 2 p-le 4, mille kohaselt kohus võib menetluse peatada Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise ajaks, kui see võib mõjutada tsiviilasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust ning sätet sõnasõnaliselt tõlgendades leidnud, et selle sätte rakendamine eeldab, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on Riigikohtus juba alanud. Samas ei ole Riigikohus nimetatud lahendis märkinud, millistel juhtudel võiks üldse menetluse määrusega algatada.

⁸⁶ Nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1.detsembrist 2002 nr 3-4-1-11-02. - RT III 2002, 35, 376; Riigikohtu üldkogu otsus 28.oktoobrist 2002 nr 3-4-1-5-02. - RT III 2002, 28, 308.

⁸⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23.veebruarist 2004 nr 3-3-1-1-04, milles kolleegium leidis, et käesoleval juhul puuduvad alused LS § 41³ põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Konkreetse normikontrolli raames kontrollitakse vaid kohaldamisele kuuluva seaduse põhiseaduspärasust. Käesolevas asjas ei mõjutaks LS §-le 41³ antav põhiseaduspärasuse hinnang kassatsioonkaebuse osas tehtavat lahendit. Sellega seoses puudub Riigikohtul võimalus käsitleda LS § 41³ põhiseaduspärasust.

⁸⁸ Eelnevalt tuleb läbida kohustuslik kohtueelne menetlus.

⁸⁹ Individuaalse põhiseaduslikkuse kaebuse sisseviimise üle hääletati uue PSJMS eelnõu (895 SE) arutamisel Riigikogus, kuid ettepanek ei saanud rahvasaadikutelt vajalikku toetust. Vt Riigikogu stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02031307-04.html>, 10.oktoober 2004.

õiguskantsleri seadusega⁹⁰ pandud euroopaliku ombudsmani funktsioon.⁹¹ Erialases kirjanduses esitatud arvamuste kohaselt ei pruugi õiguskantsleri järelevalve siiski asendada täiel määral ehtsat põhiseaduslikkuse kaebust.⁹²

Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras (PSJMS alusel) teostatavale kontrollile alluvad (esemeline pädevus):

- 1) õigustloovad aktid;
- 2) seaduseelnõud⁹³;
- 2) teatud halduse üksikaktid;
- 3) teatud olukorrad (ülesannete täitmise kestev võimetus jm);
- 4) toimingud.⁹⁴

Halduse üksikaktide kontroll põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve menetluse korras on võrreldes 1993.a. vastu võetud PSJMS-ga mahukaim täiendus 01.02.2004 jõustunud PSJMS-s. PS § 64 lg 2 p 4 ja § 83 lg 1 sätestavad, et Riigikohtu pädevusse kuulub kõrgete ametiisikute kehtvalt oma ülesannete täitmiseks võimetuks tunnistamine, mistõttu oli vajalik vastavate menetlussätete sisseviimine PSJMS-i. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras saab vaidlustada Vabariigi Presidendi otsuseid ametiisikute nimetamise ja ametist tagandamise kohta (PSJMS § 18)⁹⁵; Riigikogu otsuseid (PSJMS § 16); Riigikogu juhatuse otsuseid (PSJMS § 17); taotleda Riigikogu liikmete volituste lõpetamist (PSJMS § 26) ja Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes nõusoleku andmist (PSJMS § 27).

Riigikogu otsuse (mis on halduse üksikakt) seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu või rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel on oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda, tühistamiseks PSJMS § 6 lg 1 p 5 alusel saab taotluse esitada õiguskantsler.

⁹⁰ RT I 1999, 29, 406.

⁹¹ Kuigi ombudsmani funktsioon on mõningate autorite arvates tuletatav PS §-st 139. Vt Supra. M.Ernits, lk 21.

⁹² Vt nt Supra. R.Alexy, lk 94.

⁹³ Kuna põhiseaduse EL õigusega koostoimes tõlgendamisel võib olla vajalik anda hinnang, kas seaduseelnõu vastab põhiseadusele ning sellele küsimusele vastamine toimub PSJMS-s sätestatud korras, on märgitud tõlgendamismenetluse objekt toodud ära käesolevas liigituses. Samas ei täida Riigikohus sellist arvamust andes õigustmõistvat funktsiooni, mistõttu kitsas tähenduses põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvega tegemist ei ole. Objektiks saavad olla formaalses mõttes seaduse eelnõud.

⁹⁴ Halduse üksikaktide põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras kontrolli nägi 1993.aasta PSJMS ette vaid Riigikogu jõustunud otsuste kui üksikaktide kontrollimiseks tulenevalt PSJMS § 4 lg 1 p-st 1.

⁹⁵ PSJMS § 24 lg 2 kohaselt võib Riigikohus mõista kaebuse esitajale kaebuse rahuldamise korral välja õiglase rahalise hüvitise. R.Maruste on pidanud kõrgete ametiisikute vabastamise vaidlustamist Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras vastuolus olevaks demokraatia ja võrdse kohtlemise põhimõttega. Vt R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004, lk 168.

Riigikohtule on põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaatamiseks PSJMS 6.peatükist tulenevalt antud ka valimiskaebused. Kuna kõik riigivõimu aktid, millega võidakse rikkuda isikute õigusi peavad alluma kohtulikule kontrollile, oli nimetatud muudatuste tegemine vajalik⁹⁶ ning see, millise kohtu pädevusse need vaidlused anda oli lihtsalt valiku küsimus. Eelmärgitud muudatuse sisseviimisel järgiti ilmselt teiste kohtuliku konstitutsioonilisuse kontrolli teostavate riikide praktikat ja reaalset olukorda (ülekoormatus) Eesti halduskohtutes.

Samuti peab Riigikohus põhiseadusest tulenevalt lahendama erakonna tegevuse lõpetamise küsimuse, kui erakonna tegevus on põhiseadusevastane⁹⁷ ning vastavad menetlussätted sisalduvad nüüd PSJMS 5.peatükis. Erakonna tegevuse lõpetamine on väga oluline riigiõiguslik otsustus (erakonna moodustamise õigus on põhiõigus ja iseloomulik demokraatialle), mistõttu leiti, et selle üle otsustamist ei ole õige allutada üldisele halduskohtu kontrollile⁹⁸.

Tähelepanu väärib samuti PSJMS § 2 p-s 1 sätestatu, mille kohaselt ei kontrolli Riigikohus mitte ainult õigustloova akti põhiseadusele vastavust vaid ka õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele. Sellisel juhul peab akti andmata jätmine olema siiski seotud mõne asjassepuutuva normiga. Enne uue PSJMS kehtima hakkamist on Riigikohtu praktikas lahendatud põhiseaduslikkuse järelevalve korras kohtuasi, kus Riigikohtu üldkogu märkis, et: „/.../ ORAS § 7 lg 3 ei vasta õigusselguse põhimõttele ja rikub isikute põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning on seetõttu vastuolus Põhiseaduse § 13 lg-s 2 ja §-s 14 sätestatuga nende koostoimes. Õigusselgusetusega on tegemist ka siis, kui ühtedele inimestele antakse lootus vara tagastamiseks või kompenseerimiseks ja teistele säilitatakse ebamäärane väljavaade võimaluse kohta erastada kasutatavat vara. Selline olukord eeldab Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu tõhusat sekkumist, et oleks tagatud õigus üldisele korraldusele ja menetlusele”.⁹⁹

Vajadust teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet kohtulikult kinnitab viidatud lahendiga seoses fakt, et Riigikogu ei ole kuni käesoleva ajani õigusselgusetut olukorda lahendanud ning lahenduse otsimine on peale aastate pikkust viivitust takerdunud erakondlikesse erimeelsustesse. Riigikogu tegevusetust ei õigusta asjaolu, et Riigikohus ei määranud viidatud lahendis tähtaega olukorra reguleerimiseks, kuigi see oleks tagantjärele vaadates olnud ilmselt vajalik. Riigikogu tegevusetuse põhiseaduspärasuse hindamiseks anti Riigikohtu halduskolleegiumi 19.12.2005 määrusega kohtuasjas nr 3-3-1-63-05 asi lahendamiseks Riigikohtu üldkogule, kes peaks lahendi

⁹⁶ Kaebeõigust ei saaks välistada ka ilma konkreetsete menetlussäteteta.

⁹⁷ Kui erakonna tegevus või eesmärgid on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele.

⁹⁸ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.active>, 29.oktoober 2004.

⁹⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 28.oktoobrist 2002 nr 3-4-1-5-02. - RT III 2002, 28, 308.

tegema käesoleva aasta aprilli keskpaigaks.

Ka kohtu volituste osas õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on 01.07.2002 kehtima hakanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus täpsem ja tehtud on mitmed olulised muudatused. Nimelt võib Riigikohus tunnistada, et õigustloov akt, selle andmata jätmine või välisleping oli Riigikohtule taotluse esitamise ajal põhiseadusevastane (PSJMS § 15 lg 1 p 5). Selline lahendus on õigustatud, kuna Riigikohtu praktikas on olnud juhtumeid, kus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ajaks on seadusandja ise akti muutnud ja viinud selle kooskõlla põhiseadusega. Varem jäid nimetatud olukorras taotlused lihtsalt rahuldamata.¹⁰⁰ Kuna Riigikohus võib kontrollida ka õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusevastasust, siis vastab sellele volitus tunnistada õigustloova akti andmata jätmine põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJMS § 15 lg 1 p 5).¹⁰¹ Riigikogu otsuse (seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta) tühistamiseks annab aluse PSJMS § 15 lg 1 p 4. Välislepingu kontrollimisel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile antud volitusi käsitletakse töö 4.peatükis, kus leiavad analüüsimist kohtuliku järelevalve võimalused välislepingute põhiseadusele vastavuse üle.

Mitmetes riikides on konstitutsioonikohtul ka nõuandev funktsioon (näiteks Prantsuse Konstitutsiooninõukogul - *Conseil Constitutionnel*). Kuni 01.07.2002 kehtinud PSJMS sätestas, et Riigikohus ei anna eelnevat arvamust ettevalmistatavate seaduste, muude õigusaktide ja välislepingute eelnõude vastavuse kohta põhiseadusele ja seadusele. Alates 23.12.2005 Riigikohtule lisandunud pädevust Riigikogu taotlusel¹⁰² (menetletakse Riigikogu otsusena – riigikogu kodukorra seaduse § 154) seisukoha andmiseks käsitletakse töö 4.peatükis, hinnates, kas selline lahendus tagab ühenduse esmase õiguse lünkadeta kontrolli.

PSJMS § 14 lg 1 kohaselt ei ole Riigikohus asja lahendamisel seotud taotluse, kohtuotsuse- või

¹⁰⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2.novembrist 1994 nr III-4/1-8/94. - RT I 1994, 80, 1379. Nimetatud lahendi motiveerivas osas leidis kohus, et vaidlustatud sätte põhiseadusevastasust tuleb tunnistada, kuid resolutiivosas jäeti taotlus rahuldamata.

¹⁰¹ Näiteks leidis riigikohtunik J.Põld oma eriarvamuses 6.jaanuari 2004 lahendile, et kuna riik ei ole loonud menetluskorda, mis reguleeriks kohtumenetluse taasavamist pärast EIÕK poolt konventsiooni rikkumise tuvastamist, on riik rikkunud PS §-i 15 koostoimes PS §-ga 14 (vt Riigikohtu üldkogu otsus ja sellele lisatud eriarvamus 6.jaanuarist 2004 nr 3-1-3-13-03. - RT III 2004, 4, 36). Käesolevaks ajaks on põhiseadusevastane olukord likvideeritud, kuna menetlusseadused võimaldavad alates 09.01.2006 EIÕK või selle protokolli rikkuvate jõustunud kohtulahendite teistmist.

¹⁰² Menetletakse Riigikogu otsusena tulenevalt riigikogu kodukorra seaduse (edaspidi RKS) §-st 154¹. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (RKS § 154¹ lg 3).

määruse põhistustega.¹⁰³ Seega on Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses uurimisprintsip. Samas võib nähtuvalt Riigikohtu üldkogu 25.10.2004 lahendist nr 3-4-1-10-04 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10.12.2004 lahendist nr 3-4-1-24-04 järeldada, et Riigikohus on endale reserveerinud õiguse otsustada, kas uurimisprintsipi kohaldada või mitte, jättes sealjuures vastava seisukoha põhjendamata.

Eestis annab põhiseaduslikkuse järelevalvet teostav kõrgeim kohus oma arvamuse õigustloova akti või välislepingu põhiseadusele vastavuse kohta kohtuotsuses, mis on kõigile siduv (*erga omnes*). Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes juhitakse tähelepanu asjaolule, et PS § 152 lg 2 ei sätesta, kas õigusakt tuleks põhiseadusele mittevastavuse tõttu tunnistada kehtetuks *ex tunc* või *ex nunc*, kuid lähtudes põhiseaduse teksti koostamise ajal kehtinud ENSV Tsiviilkoodeksi § 62 lg-st 1, peaks kehtetuks tunnistamine toimuma *ex tunc*. Arvestades aga, et Riigikohus on praktikas kasutanud *ex nunc* kehtetuks tunnistamist, tuleks otsustes selgelt välja tuua, kummal viisil õigusakti õigusjõud kõrvaldatakse.¹⁰⁴ Riigikohus lahendab taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes EL õigusega põhistatud seisukoha vastuvõtmisega (PSJMS § 59¹ lg 1, 3). Seisukoht ei ole Riigikogule formaalselt kohustuslik¹⁰⁵.

Kohtuotsused avaldatakse Riigi Teatajas, kuid mitteametlik avaldamine toimub praktikas ka Riigikohtu koduleheküljel otsuse kuulutamise päeval. Kohtuotsused jõustuvad üldjuhul juba kuulutamisest.¹⁰⁶ Alates 01.07.2002 kehtiva PSJMS § 58 lg-s 3 on ette nähtud otsuse jõustumise edasilükkamine, mida Riigikohtu praktikas on tehtud enne vastava sätte kehtestamist, et anda

¹⁰³ Riigikohus on selgitanud uurimisprintsipi 31.mai 2004 otsuses nr 3-4-1-7-04. - RT III 2004, 16, 188. Kohus märkis, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 1 järgi ei ole Riigikohus oma otsustustes seotud kohtuotsuse põhistusega. See tähendab eeskätt, et Riigikohus pole seotud argumentidega, mida kasutas kohtuasja lahendanud kohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamisel. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg-st 1 ei tulene, et Riigikohus pole üldse seotud põhiseaduslikkuse kontrollimise taotlusega ja võib ise kujundada põhiseaduslikkuse järelevalveks täiesti uue menetluseseme. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 1 p-st 1 tuleneb üheselt, et Riigikohus on õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrollimisel seotud taotlusega. Riigikohtu senises praktikas on laiendatud põhiseaduslikkuse kontrolli ka nendele sätetele, mida taotluses ei ole nimetatud. Just selliselt toimis Riigikohus kohtuasjas nr 3-4-1-6-01 (RT III 2001, 15, 154), aga ka kohtuasjas nr 3-4-1-10-02 (RT III 2003, 2, 16). Kuid sellist sätete lahutamatu seotusest tingitud menetluseseme laiendamist ei saa võrdsustada olukorraga, mil Riigikohus tunnistaks sätte, mille põhiseaduslikkuse kontrolli on taotletud, küll põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuid asuks siis ise otsima põhiseadusevastast sätet.

¹⁰⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. (edaspidi PS Kommentaarid). Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 636-637.

¹⁰⁵ Eelnõu menetlemisel Riigikogus märkis põhiseaduskomisjoni esimees U.Reinsalu, et „...praeguse eelnõu esitamise loogika järgi, esiteks, Riigikohtu otsus konkreetse tõlgenduse andmisena, arvamuse andmine, ei ole siduv Riigikohtule endale tulevaste konkreetsest menetlusest esiletõusvate õiguslahendite jaoks. Teiseks, siduvus Riigikogule. Formaalselt - komisjonis vähemalt kõlas selline seisukoht - siduvust tekkida ei saaks. See siduvus saab olla puhtkultuuriline. Kui selline õigusemõistmise asutus on oma arvamuse välja öelnud, siis on enesestmõistetav, et parlament seda tõlgenduskäsitlust ka arvestab“. Eelnõu (762 SE I) esimese lugemise stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/11/t05110907-08.html#P333_67402, 05.veebruar 2006

¹⁰⁶ P.Roosma on kirjutanud ka kohtuotsuse kuulutamise kaasneda võivate probleemide kohta (vt nt supra. P.Roosma, lk 36).

põhiseadusevastase akti vastuvõtjale võimalus ette valmistada uus õiguslik regulatsioon vältimaks mingi olulise põhiseadusliku väärtuse kahjustumist.¹⁰⁷

Eeltoodu põhjal võib väita, et Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel võimaldab teostada järelevalvet väga laialdaselt, kui lähtuda järelevalvele allutatud õigusaktide liikidest ja vormidest ning 01.07.2002 jõustunud PSJMS ei ole toonud sisse tsentraalset kohtulikku kontrolli. Samas puudub meil endiselt individuaalse põhiseaduslikkuse kaebusega kõigi põhiõiguste kaitsmise võimalus. Sellist seadusandja valikut võib põhjendada eelkõige majandusliku ja organisatsioonilise küljega, mis iseenesest ei tohiks saad takistuseks, kui tulevikus soovitakse lubada laiemalt individuaalse põhiseaduslikkuse kaebuse esitamist. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on praegu moodustatud Riigikohtu teiste kolleegiumide kohtunikest, kes täidavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuniku ülesandeid nõ tavaliste kohtuasjade lahendamise kõrvalt, mistõttu on raskendatud organisatsioonilist külge muutmata ehtsa põhiseaduslikkuse kaebuse laiem sissetoomine, sest teiste riikide praktikast nähtuvalt koormab see konstitutsioonikohtu kaebustega üle. Selle tulemuseks võib olla kohtumenetluse lubamatu venimine. Uue põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse seaduse menetlemisel hinnati põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet seni hästi toiminuks, mistõttu ei peetud vajalikuks hakata toimivat süsteemi muutma.¹⁰⁸ 01.07.2002 jõustunud PSJMS vastuvõtmisega ja peale seda tehtud täiendustega peaks olema kõrvaldatud enamus seni põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse normide puudulikkusest tingitud probleemidest. Seoses EL-ga liitumisega on aga tekkinud vajadus vaadata üle põhiseaduslikkuse järelevalvega seonduv, seega ei ole muudatused nimetatud seaduse osas ilmselt veel lõppenud.

Käesoleva peatüki eesmärgiks ei olnud põhjaliku analüüsi esitamine kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohta. Töö autor esitas ülevaate ulatuses, mida pidas käsitletava teema kontekstis oluliseks.

¹⁰⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused 2.novembrist 1994 nr III-4/1-6/94. - RT I 1994, 66, 1159; 22.juunist 2000 nr 3-4-1-7-2000. - RT III 2000, 18, 188.

¹⁰⁸ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) esimese lugemise stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/stenorgams/2002/01/t02011601-07.html>, 28.august 2004.

3. INTEGRATSIOONIÕIGUSE PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIK JÄRELEVALVE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES

Kuigi Euroopa integratsiooni esmaseks ja põhiliseks eesmärgiks on olnud riikide majanduslik koostöö, tuleb tõdeda, et integratsiooniprotsess on juba mõnda aega staadiumis, kus kaalukausil on liikmesriikide (liikmesriigi rahva) jaoks fundamentaalse tähtsusega küsimused (suveräänsus *versus* integratsioon).¹⁰⁹ 2004.aasta 18.juuni hilisööl saavutasid Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid põhiseaduse lepingu vastuvõtmises konsensuse, millega jõudis lõpule Euroopa Liidu aluslepingute muutmise protsess. Liikmesriikide esindajad kirjutasid põhiseaduse lepingule alla 29.oktoobril 2004. Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumisel¹¹⁰ kaotavad asutamislepingud¹¹¹ kehtivuse, kuid põhiseaduse lepingus (art IV-3)¹¹² tunnustatakse õiguslikku järjepidevust.

Kas jätkuv integratsioon ja Euroopa põhiseaduse lepingu võimalik jõustumine tulevikus tähendavad föderatsiooni või konföderatsiooni sündi? Seda küsimust on lepingueelselt nii eesti kui võõrkeelses erialases kirjanduses käsitletud korduvalt.¹¹³ Valdav on siiski seisukoht, et EL on selle kodanike ja liikmesriikide ühendus, erinedes sellega tavapärasest rahvusvahelisest organisatsioonist, kuhu kuuluda saavad vaid riigid ning samas olemata ka riik klassikalises mõistes (püsiva kodanikkonna, territooriumi, kõrgema võimu kandjate ja rahvusvahelise õigusvõimega).¹¹⁴

¹⁰⁹ Majanduslikust koostööst kaugemale ulatuv integratsioon sai märgatavalt hoogu Maastricht'i lepingust, mida süvendasid järgnenud Amsterdam'i ja Nice'i lepingud. Oluline roll integratsiooniprotsessi kujundamisel on läbi aegade olnud Euroopa Ühenduste Kohtul.

¹¹⁰ Põhiseaduse lepingu ratifitseerimine (vastavalt iga riigi siseriiklikule protseduurile) pidi lõpule jõudma 11.novembriks 2006, kuid sellest tähtajast ei ole enam võimalik kinni pidada ning küsitav on lepingu vastuvõetud kujul jõustamine üldse.

¹¹¹ Nendest Euroopa Sõe- ja Terasetühenduse asutamisleping kaotas kehtivuse juba 2002.aastal.

¹¹² Art IV-3 kohaselt käesoleva lepinguga asutatud Euroopa Liit on Euroopa Liidu lepinguga asutatud Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse õigusjärglane. - ELT C 310, 16.12.2004.

¹¹³ Vt nt J.H.H.Weiler. Federalism and Constitutionalism. *Europes Sonderweg*. The Jean Monnet Working Paper, 2000, 10. Available: <http://jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.rtf>, 28.August 2004; vt M.Rosentau. Suveräänsus Euroopa Liidus. Riigikogu Toimetised 2003, 8, lk 16. Viimati nimetatud artiklis autor leiab, et Euroopa Liidu näol on tegemist riikidevaheliste suhete uut tüüpi korraldusega. /.../ Kas me nimetame seda konföderatsiooniks või mitte, polegi oluline. Liidu vormi ja olemust väljendab päris hästi euroopa rahvaste või rahvusriikide ühenddemokraatia (*condemocracy*).

¹¹⁴ Vt nt P.Graig, G.de Burca. EU Law. Text, Cases, and Materials. Second edition. Oxford University Press, 1998, pp 6; K.Lenaerts, P.von Nuffel, R.Bray. Constitutional Law of the European Union. Sweet&Maxwell, 1999, pp 16-17.

Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu¹¹⁵ preambula algab tsitaadiga Thucydides'lt: "Meie põhiseadust ... nimetatakse demokraatiaks, sest võim ei ole mitte vähemuse, vaid enamuse käes". Kes on see enamuse ja kellele kuulub ühenduses *pouvoir constituant originaire*, mis demokraatlikus riigis kuulub rahvale?¹¹⁶

Jätakuvalt aktuaalne on demokraatia vaeguse küsimus Euroopa Liidus, kuna euroopa kodanikud saavad valida küll saadikud Euroopa Parlamenti, kuid käesoleval ajal ei ole Euroopa Parlamendil ega ka liikmesriikide parlamentidel ühenduse õigusloomes arvestatavat mõju.¹¹⁷ Rahva Euroopa võimutasandist kaugenemist peegeldavad ilmekalt 2004.aastal toimunud Euroopa Parlamendi valimiste tulemused arvestades liikmesriikides hääletamas käinud kodanike arvu. Kas põhiseaduse leping, eeldusel, et see jõustatakse kõigis liikmesriikides, tekitab Euroopa elanikes tunde, et nad on otsustusprotsessides osalised (rahvusparlamentide rolli suurendamise kaudu) ja muudab otsustusprotsessi enda ka tegelikkuses efektiivsemaks, seda näitab tulevik. Iga liikmesriigi ja tema kodanike mureks jätkuva integratsiooniprotsessi juures on riigi põhiseaduses fikseeritud eesmärgi – rahvuse ja riigi identiteedi säilitamine. Samas on aastaid diskuteeritud teemal, kas on olemas Euroopa identiteet ning jõutud selle määratlemiseni läbi kultuuri ning sotsiaalõiguste ja muude ühiste õigusväärtuste.¹¹⁸ Kas ka Eesti jagab või soovib hakata jagama Euroopa väärtusi on iseküsimus.¹¹⁹ Euroopa Liidule järjest suurema pädevuse delegeerimisel on paratamatu konflikt ühenduse riigiülesuse printsiibi ja liikmesriigi suveräänsuse vahel (eelnimetatud väärtused ja põhimõtted ei pea ilmselgelt olema pöördvardelises seoses). Tulevikus võib lisanduda liikmesriikide põhiseadustele Euroopa põhiseaduse leping, mida võib olemuselt pidada konstitutsiooniliseks aktiks. Euroopa Kohtust saab siis põhiseaduse lepingu autoriteetne tõlgendaja, kuid ei saa välistada, et konstitutsioonikohtutel tuleb põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve korras lahendada küsimus, kumb põhiakt on kõrgemat õigusjõudu omav ning kumba tuleks kollisiooni korral kohaldada. Põhiseaduslikkuse järelevalvet *ex ante* põhiseaduse lepingu liikmesriigi konstitutsioonile vastavuse kontrollimiseks on juba teostanud

¹¹⁵ Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu. Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2004, lk 5.

¹¹⁶ S.Douglas-Scott. Constitutional Law of the European Union. Pearson Education Limited, 2002, pp 519. Autor juhib tähelepanu asjaolule, et erinevalt näiteks Ameerika Ühendriikide konstitutsioonist, mis algab sõnadega „Meie Ameerika Ühendriikide rahvas/.../“, on Euroopa põhiseaduse lepingus kirjas, et „Euroopa rahvad üha tihedamalt liitudes/.../“.

¹¹⁷ Demokraatia keskseks ideeks on võimu tulenemine rahvalt, kusjuures vähemalt seadusandliku võimu kandja peaks omama otsest rahva legitimeerimist, kuid EL-s puudub seos seadusandja ja rahva vahel.

¹¹⁸ J.J.Weiler. The State „über alles“. Demos, Telos and the German Maastricht decision. The Jean Monnet Working Paper, 1995, 6. Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>, 10.March 2005.

¹¹⁹ Vt lähemalt: M.Sutrop. Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi? Riigikogu Toimetised 2005, 11, lk 9-19.

Prantsuse Konstitutsiooninõukogu (*Conseil Constitutionnel*)¹²⁰ ja Hispaania konstitutsioonikohus¹²¹.

Vaieldav on küsimus, kas põhiseaduse leping on rahvusvaheline leping või konstitutsioon¹²². Sellele küsimusele on vaja vastata selgitamaks põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve võimalikkust. Liikmesriikides tuleb küsimusele vastus leida enne ratifitseerimisprotseduuri läbiviimist, kuna sellest sõltub siseriikliku protseduuri valik (kas referendumi korraldamine või ainult ratifitseerimine parlamendis). Eelmärgitud kahe riigi põhiseaduslikkuse järelevalve organid on pidanud PSL-i välislepinguks. Akadeemilises diskussioonis on esitatud erinevaid seisukohti. Näiteks leidis Genfi ülikooli avaliku õiguse professor A.Auer, et ratifitseerimise korraldamine riigisisese õiguse alusel ei ole õige, kuna loob olukorra, kus sisuliselt ühe riigi rahvas võib otsustada PSL saatuse. Demokraatlik referendum saaks toimuda vaid EL õiguse alusel¹²³. Enamus õigusteadlasi ja EL õiguse asjatundjaid on siiski arvamisel, et referendumi korraldamise vajaduse saavad siiski määrata riigisisestest õigusest tulenevad nõuded.

Juba olemasolevatele ja eelduslikult ka tulevikus üleskerkivatele probleemidele lahenduse otsimine, nagu senine areng on näidanud, toob kaasa kontseptuaalseid muudatusi nii konstitutsiooni- kui rahvusvahelises õiguses, kuna senised teooriad ja mõisteaparaat ei võimalda täielikult selgitada Euroopa Liidu olemust. Näiteks otsustab rahvusvahelises õiguses iga suveräänne riik ise lepingute riigiülesuse aktsepteerimise, kuid ühenduses liikmesriikidel sellist võimalust ei ole. Ühenduse supranatsionaalsuse tunnustamine on Maastrichtis sõlmitud Euroopa Liidu lepingu järgselt sisse viidud enamuse liikmesriikide konstitutsioonidesse. Ülimuslikkuse printsiipi kui ühenduse õiguse nurgakivi on tunnustanud Euroopa Kohus oma lahendites¹²⁴, milles on avatud printsiibi olemus ja ulatus.

¹²⁰ Vt R.Laffranque. Küsimus Euroopa põhiseaduse lepingu kooskõlast Prantsuse põhiseadusega. *Conseil Constitutionnel*'i 19.11.2004 otsus. *Juridica* 2005, 1, lk 13-14. Konstitutsiooninõukogu teostas kontrolli põhiseaduse lepingu osas, presidendi taotlusel ning kontrollis, kas põhiseaduse lepingu ratifitseerimine eeldab Prantsuse põhiseaduse muutmist. Konstitutsiooninõukogu tegi otsuse 19.11.2004, milles tunnistas vajadust põhiseaduse muutmiseks, kuna põhiseaduse leping on osaliselt vastuolus Prantsuse põhiseadusega, seda osas, mis puudutab EL-i pädevuste laiendamist ja liikmesriikide parlamentide uusi pädevusi. Tegemist on esimese põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsusega, kus kontrolliti PSL liikmesriigi konstitutsioonile vastavust.

¹²¹ Hispaania Konstitutsioonikohus leidis, et PSL, hinnates selles sisalduvat ülimuslikkuse põhimõtet ja põhiõiguste kataloogi, on kooskõlas Hispaania konstitutsiooniga, samuti on seda PSL-i siseriiklikku õigussüsteemi integreerimine läbi tavapärase välislepingute siduvaks muutmise protseduuri Hispaania konstitutsiooni art 93 alusel. The Federal Trust, EU Constitution Newsletter. 2005, February. Available: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/News_Feb_05.pdf, 12.August 2005.

¹²² Vt lähemalt: A.Albi. Euroopa põhiseaduse leping: kas põhiseadus või välisleping? *Juridica* 2005, 1.

¹²³ A.Auer. Rahvahääletused Euroopa põhiseaduse ratifitseerimisel ning kommentaarid debatile „põhiseadus või rahvusvaheline leping?“. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine: mõjud rahvuslikule põhiseadusele. Ettekanne. Rahvusvaheline teaduskonverents, 3.-4.november 2005 Tallinnas.

¹²⁴ Tuntumad neist Euroopa Kohus kohtuasi 6/64 *Costa vs ENEL* (1964) EKL 585 ja Euroopa Kohus kohtuasi 106/77 *Simmenthal* (1978) EKL 629.

Vastuse küsimusele, kas arengud EL-s toovad kaasa vajaduse konstitutsioonikohtu või muu õiguslikke konflikte lahendava institutsiooni loomiseks, annab tulevik.¹²⁵ Samas võib juba praegu täheldada, et Euroopa Kohus teostab konstitutsioonikohtuga sarnaseid funktsioone, so kontrollib ühenduse teisese õiguse vastavust esmasele ning hindab teisese õiguse kehtivust; lahendab õiguslikke vaidlusi ühenduse organite vahel, samuti ühenduse institutsioonide ja liikmesriikide vahel ning omab monopoli ühenduse esmase õiguse tõlgendamise osas, millega loob ja arendab ühenduse õiguse üldpõhimõtteid ning tagab ühenduse alusaktide eesmärkide järgimise ja õiguskorra ühtsuse. Seega järgib Euroopa Kohus järelevalve teostamisel Kontinentaal-Euroopa põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudelit.¹²⁶

Tekkinud probleemid on keerukad ning mitmetes küsimustes efektiivsete lahenduste otsimine alles toimub. Töö autor ei ole käesoleva töö mahtu arvestades püstitanud eesmärgi leida kõigile vastuoludele lahendus. Käesoleva peatüki eesmärgiks on selgitada, milline on ühenduse õigussüsteemi suhe Euroopa Liidu liikmesriikide õigussüsteemidega; kas ühenduse õiguses esineb õigusaktide hierarhia; milline on käesoleval ajal kehtivate aluslepingute ning ratifitseerimisstaadiumis oleva põhiseaduse lepingu juriidiline olemus; milline on Euroopa Ühenduste Kohtu pädevus ühenduse õiguse üle kontrolli teostamisel; kas liikmesriikide kohtutel on võimalik teostada ühenduse õiguse kohtulikku kontrolli. Eesti kohtute võimalusi ühenduse õiguse põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on käsitletud eraldi käesoleva töö 4.peatükis.

3.1. Euroopa Liidu ja liikmesriikide õigussüsteemide suhe

Üleilmastumine muudab senist rahvusriikide kesksust ning ka Euroopa riikide koostöövormi määratlemisel jäävad varasemast tuntud teoreetilised käsitlused ahtaks, seetõttu võetakse töös vaatlemisel lähtealuseks küll seni tuntud lähenemised, kuid arvestades Euroopa Liidu ainulaadsust.

Kohtute pädevuse määratlemisel ühenduse õiguse ja riigisisese õiguse (sh põhiseaduse) vastavuse kontrollimisel vajab kindlakstegemist, kuidas kaks õigussüsteemi üksteisega kokku puutuvad. Mitmete teoreetilistele käsitlustele ja Euroopa Kohtu lahendites sisalduvatele tõlgendustele

¹²⁵ Mitmete autorite poolt on konstitutsioonilisi konflikte lahendava organi loomist soovitatud. Vt nt Christoph U. Schmid. From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio: The Resolution of Constitutional Conflicts between the European Union and the Member States through Principles of Public International Law. Yearbook of European Law 1998, Oxford University Press, 2000, pp 475; Schilling, T; J.H.H.Weiler; U.R.Halter. Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Halter Debat. Jean Monnet Paper 1996, 10. Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610.html>, 12.August 2005.

¹²⁶ Supra. A.Stone Sweet, pp 156.

tuginedes võib väita, et ühenduse õigus on välja arenenud rahvusvahelisest õigusest ning kasvanud omalaadseks õigussüsteemiks, millel on sarnasust nii riigisisese kui rahvusvahelise õigusega. Euroopa õiguse asjatundjad on siiski valdavalt seisukohal, et ühenduse õigussüsteemi ei saa pidada täielikult autonoomseks, kuna ühenduse õiguse kehtivus tuleneb liikmesriikidelt.¹²⁷ Eelnimetatutele lisandub veel ka rahvusvaheline õigus. Euroopa Ühenduse õigus asub rahvusvahelise õiguse ja siseriikliku õiguse vahel¹²⁸. Kuigi EL-le antakse põhiseaduse lepinguga (art I-7) juriidilise isiku staatus, mistõttu EL saab olla rahvusvahelise õiguse subjektiks¹²⁹, jäävad põhiseaduse lepingu nn peremeesteks liikmesriigid, kes on ka ise rahvusvahelise õiguse subjektideks.

Rahvusvahelises õiguses on õigussüsteemide suhete osas välja kujunenud doktriinid, mida riigid järgivad. Traditsioonilise käsitluse kohaselt tunnustatakse rahvusvahelise õiguse suhtes monistlikku ja dualistlikku lähenemist, mis käesolevaks ajaks on juba vananenud ning harva kohtab eelnimetatud doktriinide puhtakujulist järgimist. Nimetatud käsitlusi eristab see, et ühel juhul moodustavad õigussüsteemid ühtse rahvusvahelise õigussüsteemi, teisel juhul on riigisisese ja rahvusvahelise õiguse näol tegemist kahe eraldi õigussüsteemiga ehk teisisõnu öeldes, rahvusvaheline õigus on riigisiselt otsekohaldatav kui riigisisese õiguse osa või on selle kehtimiseks vajalik riigisisese õiguse poolt kehtestatud protseduuride läbimine. Esimesel juhul on tegemist monistliku käsitlusega, mille loojaks on töös korduvalt mainitud Hans Kelsen ning teisel juhul on tegemist dualistliku käsitlusega, mille autoriks peetakse saksa õigusteadlast Triepel'i. Kaasajal ollakse siiski ühel meelel selles, et riigisisene ja rahvusvaheline õigus ei ole täielikult eraldatud, kuna paljude riikide konstitutsioonid näevad ette rahvusvahelise õiguse rakendamise valdkondades, mida reguleerib siseriiklik õigus, mistõttu võibki neid teooriaid eristada peamiselt vaid ideoloogilise lähtealuse põhjal. Dualistlik kontseptsioon põhineb riigi suveräänsuse teorial ja monistlik teooria peab esmaseks riikidevahelist koostööd. Kaasajal kasutatakse rahvusvaheliste lepingute siseriiklikus õiguses rakendamise meetoditena peamiselt transformatsiooni (üld- ja eritransformatsiooni) ja inkorporatsiooni.¹³⁰ Eelnimetatud termineid kasutatakse nii kitsalt kui laiendavalt ning seetõttu ei pruugi erinevate autorite käsitlused meetodite liigitamisel ja mõistete

¹²⁷ Vt nt T.C.Hartley. Constitutional problems of the European Union. Oxford and Portland Hart Publishing, 1999, pp 179.

¹²⁸ T.Oppermann. Euroopa õigus. 2.trükk. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2004, lk 219.

¹²⁹ Enne põhiseaduse lepingu jõustumist on rahvusvahelise õiguse subjekt üksnes Euroopa Ühendus.

¹³⁰ H.Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992.aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001, lk 21. H.Vallikivi viidatud teoses esitatud tabelis on välja toodud, et monistliku lähenemisega riikides kasutatakse rahvusvaheliste lepingute siseõigusesse sissetoomisel adaptatsiooni ja inkorporatsiooni tehnikat ning dualistliku lähenemisega maades üldtransformatsiooni, eritransformatsiooni ja viitenormi.

sisustamisel ühtida. Transformatsioon puhul rõhutatakse siseriikliku ja rahvusvahelise õiguse vastuolu võimalust ning püütakse leida abinõusid vastuolude kõrvaldamiseks. Transformatsioon viiakse läbi legislatiivaktiga, mis on rahvusvahelise õiguse normi siseriikliku kehtivuse aluseks. Inkorporatsiooni puhul lähtutakse eeldusest, et rahvusvaheline õigus moodustab siseriikliku õiguse osa, kuigi erinevalt monismist tunnistatakse võimude lahususe ja konstitutsionalismi põhimõtetest tulenevalt, et rahvusvaheline õigus ei saa iseenesest alati olla ülimuslik rahvusliku õiguse ees, sest kohtute ülesandeks on parlamendi poolt vastuvõetud seaduste rakendamine.¹³¹ Üldtunnustatud liigitus rahvusvaheliste lepingute riigisisesele õigusesse sissetoomise meetodite osas puudub. Õiguskirjanduses on käsitlemist leidnud ka adaptatsioon (rahvusvaheliselt siduvad normid kanduvad siseõigusesse automaatselt ja kehtivad seal samuti kui rahvusvahelise õiguse sfääris) ning viitamine (viidatakse riiki rahvusvaheliselt mittesiduvale normile)¹³². Transformatsiooniteooriast lähtuvad enamasti Kesk-Euroopa dualistliku traditsiooniga riigid nagu näiteks Saksamaa ja Austria. Rahvusvahelise õiguse normi siseriiklikult kehtivaks tegemisel antakse parlamendi poolt legislatiivakt, mis muudab siseriiklikku õigust juhul, kui see on rahvusvahelise õiguse normiga vastuolus. Prantsusmaal sätestab aga põhiseadus, et kehtestatud korras ratifitseeritud või heakskiidetud lepingud või kokkulepped omavad avaldamisest arvates seadusest kõrgemat õigusjõudu tingimusel, et igat kokkulepet või lepingut rakendatakse ka teise poole poolt. Ameerika Ühendriikides aga lähtutakse inkorporatsiooniteooriast ning rahvusvahelise lepingu ja Kongressi poolt vastuvõetud föderaalseaduse vastuolu korral *lex posterior derogat priori* põhimõttest. Euroopas on siiski enamustes riikides tunnustatud põhimõte, et rahvusvahelise lepingu ja siseriikliku seaduse vastuolu korral prevaleerib esimene. Vastupidine seisukoht oleks Euroopa integratsiooni seisukohalt mõeldamatu. Ka dualistliku lähenemisega riigid on ühenduse õiguse ülimuslikkust aktsepteerinud, küll mitte kõikjal ja täielikult riigi alusakti suhtes. Rahvusvaheliste lepingute siseriiklikusse õigusesse integreerimine ratifitseerimisseaduse kaudu nagu see toimub Eesti parlamendi praktika kohaselt, vastab seega Euroopas tunnustatud lähenemisele.¹³³

Seega võiks eeltoodu põhjal väita, et ühenduse ja liikmesriikide õigussüsteemid on omapärasel sümbioosis, kus ühenduse aluslepingute õigusjõud tuleneb liikmesriikidelt, samas on ühenduse õigussüsteem teatud määral autonoomne (omaette organism). Ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõte annaks alust järelduseks, et tegemist on monistliku doktriini järgimisega, samas

¹³¹ L.Madise. Rahvusvahelise õiguse käsitlest 1992.aasta Eesti põhiseaduses. *Juridica* 1998, 7, lk 362.

¹³² Supra. H.Vallikivi, lk 22-25.

¹³³ Ibid. L.Madise, lk 363-367.

ühenduse aluslepingute ja nende muudatuste ratifitseerimine on reeglina nõudnud riigisisese pädeva organi luba nagu tavapäraste rahvusvaheliste lepingute riigisisesse õigusesse sissetoomisel, mistõttu ei ole võimalik teha järeldust ühe või teise doktriini rangest järgimisest ning see ei ole kaasajal rahvusvahelise õiguse käsitlestest lähtuvalt ka ilmtingimata vajalik. Samas võib ühenduse õigust rahvusvahelise õiguse suhtes pidada pigem dualistlikuks, kuna tegemist on eraldi õigussüsteemiga.¹³⁴

Õigussüsteem ei saa eksisteerida ilma õigusallikateta. Ka Euroopa Ühendusel on oma õiguse allikad. Õigussüsteemide vahelisi vastuolusid võib aidata lahendada nende õigusallikate normihierarhilise ülesehituse selgitamine. Ülesande muudab raskeks asjaolu, et rahvusvahelise õiguse allikate osas selge hierarhia (va *ius cogens* normid) puudub ning sama võib käesoleval ajal mõningate mõõndustega öelda ka Euroopa Ühenduse õiguse allikate kohta. Ühenduse esmane õigus¹³⁵ ja teisene õigus¹³⁶ asetsevad teineteise suhtes hierarhiliselt, kuid erinevate õigusaktide osas selge hierarhia puudub. Teatud ühenduse õigusaktid vajavad riigisisesse õigusesse inkorporeerimist teised mitte.¹³⁷ Samuti võib sisaldada õigusnorme ja seega olla ühenduse õiguse allikaks ühenduse ja kolmandate riikide vaheline leping.¹³⁸ Liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelised liitumiseelsed lepingud on ühenduse poolt aktsepteeritavad juhul, kui need ei lähe vastuollu ühenduse õigusega. Euroopa Ühenduse esmaseks õiguseks olevaid aluslepinguid võib pidada kõige kõrgemat õigusjõudu omavaks ning muud õigusaktid peavad olema nendega kooskõlas. Euroopa Kohtu arvates tulenevalt *rule of law* põhimõttest on Euroopa Ühenduse asutamisleping, vaatamata selle sõlmimisele rahvusvahelise lepingu vormis, konstitutsiooniline harta¹³⁹. Valdavalt on liikmesriikide konstitutsioonikohtud käsitletud asutamislepinguid välislepingutena ning erialases kirjanduses ollakse enamasti seisukohal, et formaalses mõttes ei ole Euroopa Ühendusel veel kehtivat konstitutsiooni. Eeltoodud seisukoha põhistamisel on

¹³⁴ T.Kerikmäe. Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2000, lk 142.

¹³⁵ EÜ esmase õiguse allikateks enne põhiseaduse lepingu sõlmimist on asutamisleping, nende protokollid ja lisad, asutamislepinguid täiendavad ja muutvad lepingud, liitumislepingud, ühenduse õiguse põhimõtted, ühenduse tavaõigus, kohtupretsedendid, rahvusvaheline tavaõigus. Vt J.Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999, lk 73.

¹³⁶ EÜ õigusaktideks olevad teisese õiguse aktid on määrus, mis on vahetu, üldise kehtivusega ja tervikuna siduv ning adresseeritud liikmesriikidele ja üksikisikutele, omades riigisisese õiguse ees kohaldamise eesõigust; direktiiv, mis on siduv saavutatava tulemuse seisukohal ning mille adressaatideks on liikmesriigid ja teatud tingimustel üksikisikud, olles teatud juhtudel vahetult kohaldatav (siiski mitte pannes kohustusi üksikisikutele) ning otsus, mis on individuaalne akt ja tervikuna siduv selle otsuse adressaadile ja võidakse anda nii liikmesriikide kui üksikisikute suhtes (võivad olla üksikaktid või omada normatiivset iseloomu). Soovitused ja arvamused ei ole õiguslikult siduvad.

¹³⁷ Ibid. J.Laffranque, lk 73.

¹³⁸ Ibid. T.Kerikmäe, lk 39.

¹³⁹ Esmakordselt väljendati sellist seisukohta Euroopa Kohtu poolt kohtuasjas 190/84 *Les Verts vs European Parliament* (1986) EKL 1339 ning seejärel kohtu arvamuses *Opinion* 1/91 (1991) EKL I-6079.

peamisteks argumentideks, et ühendus ei ole riik ja asutamislepingud ei ole vastu võetud rahva poolt.¹⁴⁰ Põhiseaduse leping tuleks ratifitseerida iga riigi siseriiklikku protseduuri järgides, näiteks Ungaris, Lätis, Austrias, Küprosel, Kreekas, Itaalias, Maltal, Slovakkias, Sloveenias ja Leedus ratifitseeris lepingu parlament. Käesolevaks ajaks on juba kahes Euroopa Liidu liikmesriigis toimunud referendumitel saadud negatiivne tulemus (29.05.2005 Prantsusmaal ja 01.06.2005 Hollandis), mis on peatanud ratifitseerimisprotsessi paljudes ülejäänud EL liikmesriikides.

Käesoleva töö autor nõustub Anneli Albi artiklis¹⁴¹ toodud seisukohaga, et PSL näol on tegemist konstitutsioonilise loomuga leppega¹⁴², kuna Euroopa Liidu pädevus¹⁴³ ulatub juba pea kõigisse riigivõimu valdkondadesse; Euroopa parlamendi pädevus seadusandlikus protsessis suureneb ja parlament on rahva poolt valitav; põhiseaduse leping nagu ka liikmesriikide põhiseadused sisaldab põhiõiguste ja vabaduste kataloogi; põhiseaduse leping võetakse enamuses riikides vastu rahvahääletusel ning põhiseaduse lepingu väljatöötamisel osalesid kõikide liikmes- ja tol ajal kandidaatriikide esindajad.

Õigusaktide süsteemi korrastatakse põhiseaduse lepinguga, mille kohaselt saab olema vaid kuus õiguslikult siduvat akti liiki (PSL art I-33 p 1):

- 1) *seadusandlikud aktid* (õigustloovad aktid) - seadused (kõigile liikmesriikidele tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad) ja raamseadused (siduvad saavutatava tulemuse suhtes liikmesriigile, kellele need on adresseeritud, kusjuures vahendi ja vormi valik jääb riigi ametiasutusele), mida võivad anda Euroopa Parlament ja Nõukogu;¹⁴⁴
- 2) *delegeeritud aktid* - määrused (üldiselt kohaldatavad rakendusaktid) ja otsused (tervikuna siduvad, adressaadi täpsustamise korral siduvad vaid akti adressaadile), mida annab Komisjon;¹⁴⁵
- 3) *rakendusaktid* - rakendusmäärused ja -otsused (liidu siduvate õigusaktide rakendamiseks), mida annab Komisjon ja erandjuhtudel Nõukogu.

Eeltoodud järjestus kajastab õigusallikate normihierarhilist ülesehitust, mille tipuks saab Euroopa

¹⁴⁰ J.-C.Piris. Does the European Union have a constitution? Does it need one? Jean Monnet Working Paper 2000, 5. Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 12.August 2005.

¹⁴¹ Supra. A.Albi (2005), lk 4.

¹⁴² Vt lisaks. J.H.H.Weiler. On the power of the Word: Europe's constitutional iconography. International Journal of Constitutional Law 2005, May, Vol 3, 2&3, pp 179. Artikli autor leiab, et põhiseaduse leping on hübriidse olemusega.

¹⁴³ Põhiseadusliku lepinguga määratletakse selgemalt Euroopa Liidu pädevus, so millistes valdkondades on pädev tegutsema EL ainupädevuse alusel (konkurentsireeglid, kaubanduspoliitika, kalandus, tollindus, rahapoliitika – PSL art I-13 p 1), millal tegutseb EL jagatud pädevuse alusel (põllumajandus, keskkond jm – PSL art I-14) ning millistes valdkondades (kultuur, tervisekaitse, jm) on EL-l võimalik võtta toetavaid ja koordineerivaid meetmeid (PSL art I-17), kuid mitte anda õigusakte.

¹⁴⁴ Avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (PSL I-39 p 1).

¹⁴⁵ Avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, kui aktides ei ole sätestatud adressaati (PSL I-39 p 2).

põhiseaduse leping¹⁴⁶. Õiguslikult mittesiduvate aktidena jäävad soovitusel ja arvamused. Enne põhiseaduse lepingu jõustumist jääb probleemiks selge normihierarhia puudumine ühenduse teise õiguse osas, samuti on asutamislepingute sätted erineva õigusliku jõuga, mis muudab ühenduse õigusaktide süsteemis orienteerumise keeruliseks.

Kohtute pädevuse määratlemisel on selgema normihierarhia kujundamine oluline, kuna konstitutsioonikohtud lähtuvad arengu algusaegadest saadik põhiseaduslikkuse järelevalves õigusaktide süsteemi normihierarhiisest ülesehitusest. Küll ei ole Euroopa Ühenduse poolt reguleeritud valdkondades liikmesriigi õiguses kehtivat hierarhiat võimalik järgida ilma ühenduse õigusest tulenevate printsiipide arvestamiseta. EL-i ja liikmesriikide õigusaktide omavaheliste suhete kindlakstegemisel normihierarhia Kelsen'i alusnormiõpetuse järgi alati ei toimi, kuna madalama astme norm ei pruugi olla kooskõlas kõrgema astme normiga (näiteks ei anta ühenduse määruseid liikmesriigi seaduste või põhiseaduse alusel ja kooskõlas nendega). Liikmesriikide õigussüsteemis omab akti õigusjõu määramisel tähtsust, milline organ on õigusakti vastu võtnud. Käesoleval ajal ei ole ühenduse õiguses võimalik eristada seadusandlikke ja täitevvõimu akte, kuna ühenduse õiguses puudub nendel institutsioonidel vahe¹⁴⁷. Õigussüsteemis toob põhiseaduse lepingu jõustumine kaasa olulise muudatuse eristades selgemalt seadusandliku (Euroopa Parlament koos Nõukoguga) ja täidesaatvat (Euroopa Komisjon) võimu. Käesoleval ajal kuulub seadusandlik initsiatiiv ühenduses Komisjonile, samuti teostab ta järelevalvet ühenduse õigusest kinnipidamise osas liikmesriikides ning kontrolli liikmesriikidele antava riigiabi üle. Otsustav õigusloomeinstitutsioon on Nõukogu. Euroopa Parlamendi roll selles protsessis on tagasihoidlik ning piirduv konsulteerimise, koostöömenetluse ja kaasotsustamisega. Seega ei vasta võimujaotus ühenduse institutsioonide vahel traditsioonilisele võimude lahususe põhimõttele. Põhiseaduse lepinguga muutub EL institutsiooniline süsteem sarnasemaks liikmesriikides tunnustatud võimude lahususe süsteemiga. Euroopa Parlament saab kaasseadusandjana suuremad volitused (laiendatakse kaasotsustusmenetlust uutele valdkondadele). Komisjon võib põhiseaduse lepingu järgi anda delegeeritud määrusi (eesmärgiks seaduste liigse detailiseerimise ärahoidmine), mille osas seadusandjale (Euroopa Parlament või Nõukogu) jäetakse järelevalvepädevus. Euroopa Liidu õiguse kohaldamise üle hakkab teostama järelevalvet Komisjon, kuid seda Euroopa Kohtu kontrolli all (PSL art I-26 punkt 1), st et Komisjonil on õigus teatud rikkumiste korral kohtusse pöörduda. Uue institutsioonina lisandub Euroopa Ülemkogu, kuhu kuuluvad valitsusametnikud,

¹⁴⁶ Euroopa Liidu põhiseaduse leping koosneb preambulast ja neljast osast: I osa - konstitutsioonilised ja institutsioonilised sätted; II osa - põhiõiguste harta; III osa - EL poliitika ja toimimine; IV osa - üld- ja lõppsätted. Lisaks saab lepingu osaks üle 200 protokoll ja lepingu spetsiifilistes küsimustes.

¹⁴⁷ A. Winter, jt. Reforming the Treaty of European Union. Kluwer Law International, 2001, pp 216.

liikmesriigi esindajad EL-s ja ministrid ning kelle õigusloomega puutumus seisneb selles, et märgitud kogu määratleb juriidiliselt mittesiduvate suuniste kaudu liidu üldised poliitilised sihid ja prioriteedid.

Põhiseaduse lepingu jõustumisel õigussüsteemi korrastatumaks muutumisest ei ole aga olulist kasu, kui liikmesriigid (eelkõige konstitutsioonikohtud) ei tunnista ühenduse õiguse ülimuslikkust, mis peaks tagama EL-s õiguse ühetaolise rakendamise. Liikmesriikide tõrksus on tingitud asjaoludest, et ühenduse areng on neilt nõudnud järkjärgulist suveräänsuse teostamise õiguse üleandmist, tuues kaasa ka konstitutsioonide reformimise (mitmetes riikides on EL lepingu vastuolu põhiseadusega toonud integratsiooni võimaldamiseks kaasa põhiseaduse muutmise) tagamaks kooskõla EL lepinguga ja teatud volituste seaduslikul teel üleandmise Euroopa Liidule.¹⁴⁸ Põhiseaduse muutmise vajadus tekib mitmetes riikides ka põhiseaduse lepingu ratifitseerimise võimaldamiseks.¹⁴⁹

Euroopa üha ulatuslikumal integreerumisel jääb konstitutsioonikohtute kujundada küsimus, kui kaugele võib liikmesriik minna oma suveräänsuse teostamise õiguse loovutamisel¹⁵⁰, et säiliks riigi iseseisvus. Suveräänsuse teostamise osalise loovutamise all on töös mõeldud teatud valdkondade (raharinglus jm) reguleerimisõiguse üleandmist, mida tavaliselt peetakse suveräänse riigi ainupädevusse kuuluvaks. Tuleb teha selget vahet suveräänsuse loovutamisel ja suveräänse riigi teatud kompetentside üleandmisel, kas täielikult või osaliselt supranatsionaalsele organisatsioonile. Töö autor on seisukohal, et üha laiema riikidevahelise koostöö võimaldamiseks teatud pädevuse üleandmisel, senikaua kui liikmesriigil on võimalik seda pädevust nõ tagasi võtta ja mitmetes riikluse kõige olulisemates valdkondades vetoõigust kasutada, ei saa rääkida suveräänsuse kaotamisest. Siinkohal ei laskuta töö temast kaugenemise vältimiseks arutlustesse, kas Euroopa riikide koostöök oleks praeguseks valitud lahendusest mõni sobivam vorm. Ühenduse volitustele seavad piirangud asutamislepingud. Põhiseaduse leping väljendab omistatud pädevuse põhimõtet sõnaselgelt art-s I-1 ja art I-11 punktides 1 ja 2. Teisalt on liikmesriigid piiratud kohustusega järgida ühenduse õigust ning ühenduse kohus on korduvalt deklareerinud ühenduse õiguse prevaleerimist liikmesriikide õiguse ees. Ühenduse õiguse rikkumise korral on võimalik sanktsioneerivate meetmete rakendamine. Konstitutsioonikohtute kui traditsiooniliselt põhiseaduse nn. valvurite vastumeelsust aktsepteerida ühenduse õiguse

¹⁴⁸ Supra. L.L.Guerra, lk 23.

¹⁴⁹ Vt lähemalt: Supra. R.Laffranque (2005), lk 26-27. Artiklile on lisatud ka Prantsuse põhiseaduse 15.jaotise muutmise seaduse eelnõu.

¹⁵⁰ Selgituseks lisan, et töös on kasutatud mõistet suveräänsuse teostamise osaline loovutamine samatähenduslikuna mõistetega piiramine ning osaline üleandmine.

absoluutset ülimuslikkust ja soovimatust taganeda positsioonist, et konstitutsioonikohtud määravad, kas EL on kinni pidanud pädevusest, mis talle on liikmesriikide poolt delegeeritud, võib sellises olukorras mõista ning ei ole põhjust arvata, et Euroopa Kohtu ja eelkõige liikmesriikide konstitutsioonikohtute vastasseis tulevikus täielikult kaoks.

Euroopa Kohut¹⁵¹ võib omakorda pidada ühenduse õiguse valvuriks. Euroopa Kohtu pädevus vastab föderaalriigi konstitutsiooni- ja halduskohtu pädevusele. Euroopa Kohus saab teostada nii konkreetset kui abstraktset normikontrolli.¹⁵² Euroopa Kohus peab tulenevalt EÜ asutamislepingu art-st 220, järgima nimetatud lepingu tõlgendamisel ja kohaldamisel ühenduse õigusest kinnipidamist. Lisaks kuuluvad Euroopa Kohtu pädevusse institutsioonide ja nende teenistujate toimingute õiguspärasuse kontrollimine ning ühenduse kodanike õiguste ja vabaduste kaitse. Siinjuures tuleb rõhutada, et ka Euroopa Kohtu puhul nagu ühenduse puhul tervikuna kehtib piiratud volituste põhimõte (EÜ asutamisleping art 7). Põhiseaduse leping ei too kaasa Euroopa Kohtule uusi pädevusi, kuigi laienevad valdkonnad, kus EL õigus on ülimuslik ning sellega kasvab ka kohtu mõju nende valdkondade kujundamisel läbi õiguse (nt tervisekaitse ja intellektuaalomandi valdkonnad). Käesoleval ajal on Euroopa Kohtu ainupädevuses asutamislepingu art-st 234¹⁵³ tulenevalt asutamislepingute tõlgendamine ning ühenduse institutsioonide ja Euroopa Keskpanga õigusaktide kehtivuse ja tõlgendamise küsimus. Kui eelnimetatud küsimused kerkivad üles liikmesriigi kohtus, siis on võimalik ja teatud juhul kohustuslik küsida eelotsust Euroopa Kohtult. Euroopa Kohus piirdub tõlgendamise ja kehtivuse küsimuse lahendamisega ühenduse õiguse kontekstis ega lahenda konkreetset kohtuvaidlust. Selles osas on liikmesriikide kohtu ja Euroopa Kohtu pädevus selgelt eristatav.

Vahekokkuvõttena saab seega märkida, et ka peale põhiseaduse lepingu jõustumist on riigisiseste kohtute pädevuses riigisisese õiguse, mis tegelikult suures osas sisaldab ühenduse teisest õigust, kohaldamine ning Euroopa Kohtu pädevus on määratud põhiseaduse lepinguga ega saa ulatuda kaugemale. Euroopa Kohtul on monopol ühenduse õiguse kehtivuse kontrollimisel.

Põhiseaduse lepingu (art I-29 p 1) järgselt nimetatakse kohus liidu kohtuks, mis koosneb Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest (luuakse teatud hagide ja menetluste jaoks). Kohtu jurisdiktsioonile allumine on liikmesriigile kohustuslik. Kohtu pädevus on vastavalt põhiseaduse

¹⁵¹ Koosneb Euroopa Kohtust, Euroopa esimese astme kohtust. Nõukogu 02.11.2004 otsusega (avaldatud ET L333/7, 09.11.2004) asutati Euroopa Liidu avaliku teenistuse kohus, mis lahendab esimese astmena vaidlusi ühenduste ja nende teenistujate vahel.

¹⁵² Supra. T.Oppermann, lk 234.

¹⁵³ Nimetatud artikkel ei ole siiski ainus õiguslik alus kohtute koostööle eelotsuse menetluse kaudu vaid eelotsuseid võib Euroopa Kohus anda ka EÜ asutamislepingu art 68 ning EL lepingu art 35 alusel ning mitme konventsiooni alusel konventsioonide tõlgendamise kohta. Vt Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J.Laffranque. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk 54.

lepingu artikkel 29 punktile 3:

- 1) otsuse tegemine liikmesriigi, institutsiooni või juriidilise või füüsilise isiku hagi kohta;
- 2) eelotsuse tegemine liikmesriigi kohtu taotlusel liidu õiguse tõlgendamise või institutsioonide antud aktide kehtivuse kohta;
- 3) otsuse tegemine muudel põhiseaduse lepingus sätestatud juhtudel.

Üldkohus lahendab hagnosis ja arutab menetlusi, mis ei ole kohtu põhikirjaga antud Euroopa Kohtu pädevusse ning tehtud otsuseid võib Euroopa Kohtusse edasi kaevata kohtu põhikirjas ettenähtud ulatuses ning reeglina vaid õigusküsimustes (PSL art III-358). Üldkohtu otsuste puhul on ette nähtud ka erandkorras teistmine.¹⁵⁴ Samuti on üldkohus PSL artikkel III-358 punktist 3 tulenevalt pädev arutama põhikirjas sätestatud valdkondades asju, mille suhtes saab taotleda eelotsust. Samas ei saa üldkohus seda asja lõpuni lahendada, kui ta leiab, et otsus võib mõjutada liidu õiguse ühtsust ja järjepidevust. Sellisel juhul antakse asi arutamiseks üle Euroopa Kohtule.

PSL artikkel III-365 punkti 1 kohaselt kontrollib liidu kohus Euroopa seaduste ja raamseaduste, Ministrite Nõukogu, Komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusaktide seaduslikkust, va soovitusel ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele. Samuti kontrollib liidu kohus organite või asutuste õigusaktide, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele, seaduslikkust, sealjuures kontrollib kohus pädevus ja menetlusnormide järgimist ja põhiseaduse lepingu või selle rakendusnormi rikkumisi või kuritarvitamisi. Liidu kohus omab volitust asjassepuutuv õigusakt tühistada. Kohus märgib vajadusel, millised tühistatud õigusakti tagajärjed loetakse kehtivaks (PSL art III-366).

PSL artikkel III-365 punkti 4 kohaselt võib iga isik algatada menetluse temale adresseeritud õigusakti vastu või õigusakti vastu, mis ei sisalda rakendussätteid, kuid puudutab isikut otseselt või isiklikult. Liidu institutsioonide, organite ja asutuste põhiseadust rikkuvatele toimingutele võivad kaevata liikmesriik ja teised liidu institutsioonid. Tegevusetusele õigusakti andmata jätmisel võib kaevata füüsiline või juriidiline isik, kui see rikub tema õigusi. Sarnaselt käesoleval ajal kehtiva EÜ asutamislepinguga võib liikmesriik, Komisjon, Nõukogu või Parlament (kellel varem sellist õigust ei olnud) esitada Euroopa Kohtule taotluse EL-i poolt sõlmitud välislepingu (nt assotsiatsioonilepingu) põhiseaduse lepingule vastavuse kontrolliks.

Praktikas võib seega pidada ühenduse õigust liikmesriikide õigusest sõltumatuks. Vastuolu korral riigisisese õigusega prevaleerib ühenduse õigus ning selle õiguse tõlgendamise monopol kuulub

¹⁵⁴ PSL protokoll Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kinnitamise kohta art 44 kohaselt, asjaolu tõttu, mis on otsustav ja ei olnud kohtule või teistmist taotlevale poolele otsuse tegemise ajal teada.

Euroopa Kohtule. Eeltoodu on ühenduse õiguses kehtiv riigiülesuse printsiip, mis tuleneb asutamislepingutega loodud uuest õigussüsteemist, mida traditsioonilised rahvusvahelised lepingud ei loo.¹⁵⁵ Printsiibi loojaks saab pidada Euroopa Kohut. Põhiseaduse lepingu artikkel 10 punktis 1 on eelnimetatud põhimõtte materialiseerunud. Viidatud norm sätestab, et põhiseadus ja õigusaktid, mida liidu institutsioonid võtavad vastu liidule antud pädevust kasutades, on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud. Euroopa Kohtu seisukohalt on ühenduse õigus rakendusülimuslik, mitte kehtivusülimuslik. Ühenduse õiguse ja siseriikliku õiguse vastuolu korral ei kehti põhimõtte *lex posterior derogat priori*.¹⁵⁶ Seega jätab riigisisene organ (haldusorgan või kohus) ühenduse õigusega vastuolus oleva riigisisese õigusakti kohaldamata ja rakendab selle asemel ühenduse õigust. Liikmesriigi enda otsustada jääb, kas luua menetluskord selliste aktide kehtetuks tunnistamiseks.

Euroopa Kohus ei oma õigust tunnistada asutamislepingu sätteid kehtetuks, mis tagab, et lepingut saavad muuta ainult liikmesriigid (art 234). Siiski on ebaselge, kas nad saavad muuta ühenduse supranatsionaalset olemust või põhimõtteid, mis on loodud Euroopa Kohtu poolt lepingu tõlgendamise kaudu. Kui ühenduse õiguse ülimuslikkuse osas liikmesriikide seaduste ees aktsepteeritakse Euroopa Kohtu seisukohti, siis liikmesriikide konstitutsioonide allutamise osas asutamislepingule kui sisult ühenduse konstitutsioonilisele aktile on liikmesriikide konstitutsioonikohtud erineval arvamusel. Konstitutsioonikohtud on oma arvamust väljendanud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve korras tehtud lahendites, tunnistades seega enda pädevust konstitutsioonilistes küsimustes ühenduse õiguse üle järelevalve teostamisel.

3.2. Euroopa Ühenduste Kohtu otsustega loodud ühenduse õiguse rakendamise aluspõhimõtted

Euroopa Ühenduste Kohus on oma tegevuse aluseks võtnud konstitutsioonilise lähenemise, mistõttu sarnaneb Euroopa Kohus konstitutsioonikohtule. Tõlgendamispädevusest tulenevalt võib kohtu tähtsaimaks ülesandeks pidada seda, et ta tagab ühenduse õigusest ühtmoodi arusaamise kõigis liikmesriikides ja täidab lüngad ühenduse õiguses. Ühenduse õiguse kohaldamise tagamiseks on Euroopa Ühenduste Kohtu poolt loodud ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse

¹⁵⁵ Supra. T.Kerikmäe, lk 13.

¹⁵⁶ Euroopa Kohus kohtuasi 106/77 *Simmenthal* (1978) EKL 629, kus kohus leidis, et kui on olemas kehtiv ühenduse õigusakt, siis on iga sellega vastuolusolev siseriikliku õiguse norm automaatselt mittekohaldatav sõltumata selle vastuvõtmise ajast.

põhimõtted¹⁵⁷, mis mõjutavad ka liikmesriikide kohtute tegevusvabadust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

Esmalt vahetu kohaldatavuse põhimõte, mille kohta kasutatakse ka terminit otsekohaldatavus. Tegemist on Euroopa Kohtu poolt loodud õiguspõhimõttega, mille kohaselt asutamislepingute teatud sätted või ühenduse institutsioonide aktid võivad luua õigusi ja kohustusi liikmesriikidele ilma nende siseriiklikusse õigusesse inkorporeerimiseta.¹⁵⁸ Esmakordselt jõudis kohus selle printsiibini 1963.aastal kohtuasjas *Van Gend en Loos*¹⁵⁹ tehtud lahendis. Samas on vahetu kohaldatavuse mõistet Euroopa Kohtu poolt aja jooksul ümberformuleeritud ja täpsustatud, laiendades vahetu kohaldatavuse mõju ka mõningatele teisele õiguse aktidele.¹⁶⁰ Praktika käigus on Euroopa Kohus täpsustanud normide vahetu kohaldatavuse eeldusi, märkides, et normid peavad olema piisavalt selged, täielikud ja tingimusteta, et neid saaks ilma ülevõtmisaktita liikmesriikides kohaldada.¹⁶¹ Vahetu kohaldatavuse põhimõtte positiivseks efektiks on liikmesriigi kodanike õiguste kaitse ehk võimalus vaidluses liikmesriigi kohtus tugineda ühenduse õigusele. Samuti peaks otsekohaldatavuse põhimõtte järgimine mõjutama ühenduse õigussüsteemi kui terviku paremat toimimist.

Teiseks Euroopa Kohtu loodud tähtsamaks õiguspõhimõtteks on ülimuslikkuse põhimõte. Euroopa Kohtu 1964.aasta otsusega *Costa versus ENEL* täiendas kohus vahetu kohaldatavuse põhimõtet asudes seisukohale, et asutamislepingutega on loodud õigussüsteem, mis on liikmesriikide õigussüsteemide lahutamatuks osaks ja mille kohaldamisega liikmesriikide kohtud on seotud. Lisaks eelnimetatud vahetu kohaldatavuse printsiibi positiivsetele efektidele tõusetus sellise tõlgenduse järel ka küsimus liikmesriikide kohtute sõltumatusest. Ühenduse seisukohalt ei ole siiski tegemist sõltumatuse rikkumisega, vaid Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostööga horisontaaltasandil. Vahetu kohaldatavuse põhimõte on sätestatud ka ühenduse asutamislepingu art-s 249, mille kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides (antud sättes ei ole jäetud liikmesriigile reservatsiooni võimalust).

Veelgi rohkem vastasseisu tekitas sama otsusega loodud ühenduse õiguse ülimuslikkuse

¹⁵⁷ Täpsustuseks lisaksin, et ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse doktriin on üksteisest tulenevad õiguspõhimõtted.

¹⁵⁸ A.G.Toth. *The Encyclopedia of European Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1991, Vol 1, pp 160-161.

¹⁵⁹ Euroopa Kohus kohtuasi 26/62 *Van Gend en Loos* (1963) EKL 1. Kohus leidis ühtlasi, et ühenduse õigus võib kehtestada õigused ja kohustused lisaks ühenduse institutsioonidele ja liikmesriikidele ka ühenduse kodanikele, füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

¹⁶⁰ Nt Euroopa Kohus kohtuasi 152/84 *Marshall vs Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* (1986) EKL 723, kus kohus andis tõlgenduse meeste ja naiste võrdset kohtlemist käsitlevale ühenduse direktiivile.

¹⁶¹ R.Voss. Ühenduse õigus ja siseriiklik õigus. Kohtunike koolituse materjal. Tartu: Eesti Õiguskeskus, 2001, lk 33.

põhimõte¹⁶², mille kohaselt ühenduse õiguse ja rahvusliku õiguse kollisiooni korral prevaleerib ühenduse õigus¹⁶³. Eeltoodu ütles kohus välja ka oma hilisemates otsustes *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁶⁴ ja *Simmenthal*, märkides, et ühenduse õiguse normid on ülimuslikud isegi liikmesriikide põhiseaduste ees. Euroopa Kohus põhistab ülimuslikkuse põhimõtet argumentidega, et asutamislepinguga on loodud uus õiguskord; liikmesriik on osaliselt suveräänsuse delegeerinud ühendusele; asutamislepingu mõtte kohaselt ei oma riigisisese õiguse hilisem norm eelisõigust ning liikmesriikide kohustus ei saa sõltuda suvast hilisema õiguse rakendamisel.¹⁶⁵ Ühenduse õiguse ülimuslikuna kohaldamiseks riigisisese õiguse ees peab seega esinema konflikt ühenduse õiguse ja liikmesriigi õiguse vahel ning ühenduse õigus peab olema kehtiv ning kohaldatav üksikjuhtumi lahendamisel. Kui aga ühenduse õigus ja riigisisene õigus on kooskõlas, kohaldatakse riigisiseses kohtus riigisisest õigust. Eelkäsitletud põhimõtted võimaldavad ka täita asutamislepingute eesmärki (üha tihedama liidu loomine), mis oleks võimatu aktsepteerides liikmesriikide suva ühenduse õiguse kohaldamisel. Rahvusvahelise õiguse kohaselt peaks ülimuslikkuse põhimõte olema sätestatud riigi konstitutsioonis, kuid vaid üksikutes liikmesriikides (nt Holland) on põhiseadusesse sõnaselgelt sisse kirjutatud ühenduse õiguse absoluutse ülimuslikkuse printsiip.

3.3. Integratsiooni võimaldavad sätted liikmesriikide põhiseadustes ning konstitutsioonikohtute järelevalve integratsiooniõiguse põhiseadusele vastavuse üle

Konstitutsiooni muudatused viidi liikmesriikides (nt Saksamaa) sisse EL lepingu sõlmimise järgselt, kuna selles sätestatu sattus kohati vastuollu liikmesriikide konstitutsioonidega, mida kinnitasid ka konstitutsioonikohtud. Üldiselt on integratsiooni lubatavus liikmesriikide konstitutsioonides sätestatud kas konkreetselt EÜ-le teatud riiklike kompetentside üleandmise võimaldamisena või EÜ-s ja EL-s liikmelisuse võimaldamisena või klassikalisest rahvusvahelisest organisatsioonist kaugemale arenenud rahvusvahelises koostöös, rahvusvahelise avaliku õiguse institutsioonis osalemise lubamisega.¹⁶⁶ Rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse ja otsekohaldatavuse klauslite osas on riikide konstitutsioonides sätestatud monistlik või dualistlik lähenemine (mitte alati puhtal kujul), mida sai eelnevalt ka käsitletud. Nimetatud klausel ei

¹⁶² Ühenduse õiguse ülimuslikkuse printsiipi peetakse ühenduse püsimise tagatiseks.

¹⁶³ Supra. A.G.Toth, pp 501.

¹⁶⁴ Euroopa Kohus kohtuasi 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, (1970) EKL 1125.

¹⁶⁵ Supra. T.Kerikmäe, lk 43-44.

¹⁶⁶ M.Vunder. Eesti Vabariigi põhiseadus ja Euroopa Liit. Uurimustöö. 1996, (Käsikiri TÜ Õigusinstituut rahvusvahelise avaliku õiguse ja Euroopa Liidu õiguse õppetool), lk 10.

takista otseselt ühenduse arengut, kuid mõjutavad kindlasti kollisioonide lahendamist; tekitavad küsimusi EÜ-ga sõlmitud segavastutusega lepingute (nt Euroopa leping) staatuse osas ning mõjutavad ka teatud määral ühenduse õiguskorra homogeensust. Absoluutset ülimuslikkust ei ole rahvuslikud konstitutsioonikohtud üldiselt aktsepteerinud.¹⁶⁷ Põhiliselt on konstitutsioonikohtud ülimuslikkuse mittetunnistamise põhistamisel kasutanud kahte argumenti: esiteks, kui ühendus saab oma õigusjõu liikmesriikidelt, ei saa ühenduse õigus prevaleerida rahvuslike konstitutsioonide ees ning teiseks on kasutatud liikmesriikide konstitutsioonidest ja Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (edaspidi EIÕK konventsioon)¹⁶⁸ tulenevate inimõiguste kaitse argumenti. Teatavasti ühendus ei ole konventsiooniga ühinenud ning Nice's alla kirjutatud ühenduse põhiõiguste harta¹⁶⁹ ei ole õiguslikult siduv. Põhiõiguste harta on aga osa Euroopa põhiseaduse lepingust, mille jõustumisel langeb ära üks konstitutsioonkohtute põhiargumente ühenduse õiguse absoluutse ülimuslikkuse tõrjumisel. Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) ja EK võistleva jurisdiktsiooni probleemi harta õiguslikult siduvaks muutmine täielikult ei lahenda ning vastuolude tekkimisest on puudutud iga liikmesriigi kohus, kellel on täita oluline roll põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmisel nii ühenduse õiguskorras kui riigisiselt.¹⁷⁰

Saksamaal tuleneb ühenduse õiguse ülimuslikkus põhiseaduse art-st 23 (reguleerides konkreetselt Saksamaa ja EL vahelisi suhteid) ja art-st 24. Saksa põhiseaduse art 25 teine lause sätestab välislepingute kohaldamisülimuslikkuse lihtseaduste ees. Saksamaa põhiseaduse art 24 kohaselt on suveräänsuse ülekandmine võimalik vaid põhiseaduses sätestatud demokraatia ja õigusriigi

¹⁶⁷ P.Craig, G.Burca. The evolution of EU Law. Oxford University Press, 1999, pp 201.

¹⁶⁸ RT II 1996, 11/12, 34.

¹⁶⁹ Nice'i leping. – Euroopa Liit. Nice'i leping. Euroopa Liigu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002.

¹⁷⁰ Seega lisaks eriarvamusele Euroopa Kohtuga ühenduse õiguse absoluutse ülimuslikkuse tunnistamisel, võivad konstitutsioonikohtud seista ka küsimuse ees, millise Euroopa kohtu (Euroopa Kohtu või EIK) otsuses antud tõlgendusest põhiõiguste rikkumise üle toimivas vaidluses lähtuda kui need on erinevad. Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriikide poolt tunnustatud inimõigused on osaks ühenduse õigussüsteemist (vt Euroopa Kohus *Opinion 2/94* (1996) EKL I-1759) ning möönnud, et EIÕK-s sätestatu on kohtule siduv (Euroopa Kohus kohtuasi 4/73 *Nold vs Commission* (1974) EKL 491). Liikmesriigi kohus saab õigusvaidluse lahendamisel kohaldada inimõiguste kaitse pinnalt tekkinud kaasuses EIÕK-i kui küsimuse all ei ole ühenduse õigus. Samas on valdav osa riigisisestest õigusest üle võetud ühenduse teisene õigus. Kui õigusvaidlus on tekkinud ühenduse õiguse pinnalt ning ei ole alust pöörduda otse Euroopa Kohtusse, võib tekkida vajadus küsida eelotsust, mille andmisel EK kohaldab hartat ning seejärel teha otsus siseriiklikus kohtus kohaldades nii hartat kui arvestades ka EIÕK-i. Riigisiseste kaebavõimaluste ammendumisel võib iga isik, kes leiab, et riik on rikkunud tema konventsiooniga tagatud õigusi pöörduda riigi vastu EIK-sse. Ei ole välistatud, et isiku pöördumisel EIK-sse peale siseriikliku kohtu otsuse saamist, mille käigus on küsitud ka eelotsust Euroopa Kohtult, jõutakse konventsiooni tõlgendamisel teistsugusele tulemusele. Eeltoodu paneb liikmesriigi keerulisse olukorda, kuna liikmesriik peaks olema üheaegselt lojaalne Euroopa Ühendusele ja teisalt järgima EIK otsuses antud tõlgendust. Samuti kuni EL ei ole konventsiooni liige, peavad nõ üle võetud õiguse kohaldamise eest vastutama EL liikmesriigid (vt EIK otsus 16.aprillist 2002, *S.A.Dangeville vs France*. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.wordlii.org/eu/cases/EHCR/2002/417.html>, 12.August 2005).

põhimõtteid järgides. Saksamaa Föderalse Konstitutsioonikohtu (edaspidi Saksa Konstitutsioonikohus) seisukoht vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriini osas on aastate jooksul muutunud. Esimest korda esitas Saksa Konstitutsioonikohus oma arvamuse ühenduse õiguse ülimuslikkuse kohta 1967.aastal, aktsepteerides ühenduse teisese õiguse ülimuslikkust. Eeltoodud seisukohta täiendas 1971.aasta otsus, millega pooldati kogu ühenduse materiaalsoiguse ülimuslikkust. 1974.aastal kohtuasjas *Solange I* otsustas konstitutsioonikohus, et on pädev teostama ühenduse teisese õiguse põhiseadusele vastavuse kontrolli, põhjendades seda just eelnimetatud põhiõiguste kaitse argumendiga. 1986.aastal muutis Saksa Konstitutsioonikohus oma eelnimetatud otsust ning leidis otsuses *Solange II*, et seni kuni ühendus tagab ühenduse õiguskorras efektiivse põhiõiguste kaitse ei teosta konstitutsioonikohus normikontrolli ühenduse õiguse üle. 1993.aasta *Maastrichti* otsuses asus Saksa Konstitutsioonikohus seisukohale, et tal on siiski õigus kontrollida ühenduse teisese õiguse vastavust põhiseadusele, kuid seda vaid ühenduse poolt tagatud põhiõiguste vastavuse osas Saksa põhiseadusega tagatud põhiõigustele. Samuti ühenduse teisese õiguse vastavuse osas esmasele õigusele ehk kas teisene õigus ei riku ratifitseerimisaegse asutamislepinguga seatud integratsiooni piire.¹⁷¹ Eeltoodud seisukoha juurde jäädi ka 1995.aastal *Banana I* ja *II* otsustes. 2000.aasta juunis tegi Saksa Konstitutsioonikohus *Banana III* otsuse, kus selgitati ka varasemat Maastrichti otsust. Konstitutsioonikohus märkis, et koostöö Euroopa Kohtuga tähendab seda, et seni kuni põhiõigused on Euroopa Kohtu poolt tagatud puudub Saksa Konstitutsioonikohtul sekkumise vajadus. Seega säilitati Saksa Konstitutsioonikohtu poolne kontrolli võimalus põhiõiguste tagamise üle ja õigus hinnata ühenduse institutsioonide poolt pädevuse piiride järgimist.¹⁷² Vältimaks konflikte erinevatest õigussüsteemidest pärit aktide vahel rõhutatakse Saksa Konstitutsioonikohtu praktikas vajadust tõlgendada välislepinguid põhiseadusega konformselt.¹⁷³

Saksa Konstitutsioonikohtu Maastrichti otsuses toodud seisukohta integratsiooni üle kontrolli teostamisel jagas ka Taani Ülemkohus 1998.aastal oma Maastrichti otsuses.¹⁷⁴

Ühenduse õiguse ülimuslikkuse osas on oma seisukoha välja öelnud ka Itaalia Konstitutsioonikohus, kuigi Itaalia konstitutsiooni art 11 lubab suveräänsust piirata EÜ kasuks. 1973.aastal tehtud *Frontini* otsuses leidis konstitutsioonikohus, et ühenduse õigusel võib olla ülimuslikkus siseriikliku õiguse ees, välja arvatud teatud konstitutsioonist tulenevate

¹⁷¹ Supra. J.Laffranque (1999), lk 79-81.

¹⁷² K.J.Alter. Establishing the Supremacy of European Union. Oxford University Press, 2001, pp 115-116.

¹⁷³ Saksa Konstitutsioonikohtu 14.10.2004 otsus, milles keskset käsitlemist leidis EIÕK otsuse täitmine kohtu poolt, kuid kohus käsitles selles ka rahvusvahelise õiguse kohaldamise probleeme laiemalt. Available: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bur148104e.html, 3.March 2005.

¹⁷⁴ Ibid. J.Laffranque, lk 85.

fundamentaalseste printsiipide ja isikute võõrandamatute õiguste osas. 1989.aastal tehtud *Fragd* otsuses tunnistas Itaalia Konstitutsioonikohus oma pädevust teostada kontrolli ühenduse õiguse üle isikute põhiõiguste tagamise eesmärgil.¹⁷⁵

Prantsusmaal reguleerib alates 1992.aastast Euroopa Ühenduse ja Prantsusmaa suhteid konstitutsiooni XV peatükk. Erinevalt eelviidatud riikidest on Prantsusmaal konstitutsiooni valvuriteks Vabariigi President ja Konstitutsiooninõukogu.¹⁷⁶ Presidendi pädevusse kuulub rahvahääletuse korraldamine välislepingu ratifitseerimise küsimuses ning konstitutsiooninõukogu teostab monopoolselt välislepingute ratifitseerimise eelset kontrolli, mis on ka ainus lubatud kontrolli vorm. Erinevalt teistest kõrgematest kohtutest aktsepteeris Prantsuse Kõrgem Halduskohus ühenduse õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse doktriine alles 1989.aastal¹⁷⁷. Vaatamata sellele, et Saksa ja Prantsuse õiguses järgitakse rahvusvahelise õiguse normide rakendamisel erinevaid doktriine ning erinevad on ka põhiseaduslikkuse järelevalve mudelid, on kõrgemate kohtute seisukohad ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtte osas üsna sarnased.

Suurbritannias kehtib rahvusvahelise õiguse osas dualistlik doktriin. Ühenduse õiguse ülimuslikkus ning pädevuste üleandmine on reguleeritud spetsiaalse seadusega (*European Communities Act*). *High Court of Justice*, *House of Lords* ja *Court of Appeal* on oma otsustega ühenduse õiguse ülimuslikkust kinnitanud.¹⁷⁸

Samas on ka riike, näiteks Holland ja Iiri, kelle konstitutsioonides sisaldub klausel ühenduse õiguse ülimuslikkusest ka riigi konstitutsiooni ees.¹⁷⁹

Konstitutsioonikohtute seisukoht, mis puudutab nende õigust teostada kontrolli ühenduse õiguse põhiseadusele vastavuse üle, on saanud Euroopa Kohtu kriitika osaliseks ning võib mitmetes allikates väljendatud arvamuse kohaselt viia ühenduse kriisi. Kui liikmesriikide konstitutsioonikohtud ei tunnista Euroopa Kohtu pädevust asutamislepingutele ühtse tõlgenduse andmisel, siis võib see teoreetiliselt tähendada nii mitmete tõlgenduste olemasolu kui palju on liikmesriikides kokku konstitutsioonikohtuid. Eeltoodu ei tähenda aga, et Euroopa Kohtu poolt antud asutamislepingu sätete tõlgendust ei ole üldse võimalik muuta. Kuna liikmesriigid on asutamislepingute nn peremehed (*Masters of the Treaties*), siis võivad nad muuta asutamislepingut (ka vastu võtta uusi aluslepinguid, nagu näiteks põhiseaduse leping), mis võib

¹⁷⁵ Supra. P.Craig, G.Burca., pp 202-203.

¹⁷⁶ Supra. R.Laffranque (2000), lk 539.

¹⁷⁷ Ibid. lk 544.

¹⁷⁸ Supra. J.Laffranque (1999), lk 84.

¹⁷⁹ Ibid. P.Craig, G.Burca, pp 204.

tuua kaasa vajaduse varasemate tõlgenduste muutmiseks. Iseküsimus, kuivõrd on see praktikas võimalik ja otstarbekas. Sellises võimaluses peitub ühelt poolt oht integratsiooniprotsessi takerdumiseks, teiselt poolt tagab see liikmesriikide lõpliku otsustusõiguse. Jürgen Schwarze juhtimisel läbiviidud uurimuses leiti aga, et siseriiklik konstitutsiooniõigus ei takistaks EL süvenevat integratsiooni, kui selleks on olemas poliitiline tahe.¹⁸⁰ Töö autor nõustub eeltoodud seisukohaga arvestades, et seni ei ole kohtute kriitika peatanud integratsiooniprotsessi vaid on toonud kaasa pigem muudatused riigisiseses õiguses (põhiseaduste muutmine).

Eeltoodust tulenevalt ja ühenduse õiguse ühtse funktsioneerimise tagamise aspektist pean Euroopa Kohtu kriitikat põhjendatuks. Kui riigid on otsustanud sellise ühenduse luua, siis tuleks hea seista, et ühendus toimiks. Kuna ühendus toimib oma õiguskorrale tuginedes, on selge, et eesmärgiks peab olema õiguskorra stabiilsus, mille üheks tagatiseks on ühe autoriteetse õiguse tõlgendaja olemasolu. Sama eesmärki täidab riigis ka konstitutsioonikohus. Seega võib tõmmata nimetatud funktsiooni osas paralleeli Euroopa Kohtu ja konstitutsioonikohtu vahele. Samas tuleb tõdeda, et kuigi konstitutsioonikohtud on järelevalve teostamisega suutelised veeretama tõkkeid ühenduse õiguslikule arengule, on ühenduse üldise arengusuuna määramine, nagu näitas eelviidatud uurimus, poliitilise tasandi otsustus. Nende õiguse kaudu realiseeritavate otsuste kooskõla tagamiseks liikmesriikide konstitutsioonides sätestatuga on vajalik, et konstitutsioonikohtud või muud riigis järelevalve teostamiseks loodud institutsioonid omaksid õigust teostada efektiivset kontrolli (vähemalt eelkontrolli) välislepingute üle. Pean silmas jõustamisel olevat põhiseaduse lepingut ja tulevikus põhiseaduse lepingu muudatusi enne nende ratifitseerimist. Eeltoodust tulenevalt ning pidades tähtsaks riigi- ja rahva suveräänsuse kaitset, jääb töö autor seisukohale, et lõplik ülimuslikkus tuleks iga riigi põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseks jätta ikkagi liikmesriikide põhiseadustele, tunnustades selle seisukohaga ühtlasi riigisiseste konstitutsioonikohtute poolt ühenduse aluslepingute ja põhiseaduse lepingu piirangutega kontrollimist riigi põhiseadusele vastavuse osas. Nimetatud seisukoht oleks loogiline arvestades, et ühenduse pädevus tuleneb liikmesriikidelt ning on paika pandud asutamislepingutega (tulevikus põhiseaduse lepinguga). Samas ei poolda töö autor kohtute poolt märgitud õiguse kergekäelist kasutamist, mistõttu võiks selline õigus olla pigem äärmuslikuks kaitsevahendiks. Esmase õiguse hulka kuuluvate aluslepingute kooskõla põhiseadusega peaks tagama eelkontrolli, mille kohustuslikuks muutmisel võiks kaaluda *ex post* järelevalve teostamise õigusest loobumist. Seega võiks olla lahenduseks, et välislepingute üle järelevalvet teostav

¹⁸⁰ J.Schwarze. Judicial review in EC law – some reflections on the origins and the actual legal situation. International & Comparative Law Quarterly 2002, January, Vol 51, pp 17-34.

konstitutsioonikohus kontrollib põhiseadusele vastavust eelkõige preventiivse kontrolli vormis ehk kohustuslikule põhiseaduslikkuse kontrollile tuleks allutada Euroopa Ühenduste konstitutsiooniliste aluslepingute ratifitseerimise seadus või välisleping ise. Vaieldav on Prantsuse Konstitutsiooninõukogu seisukoht, et *ex ante* kontroll välistab *ex post* kontrolli.¹⁸¹

Kaheldav on samas ka kohustusliku konstitutsioonikohtu kontrolli (kohtu algatusel) kehtestamise õiguspärasus ja otstarbekus. Liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis peaks olema institutsioon, kelle seisukoha küsimine olulisemate välislepingute ratifitseerimisel on kohustuslik või institutsioon, kellel on kohustus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus kõigi olulisemate välislepingute ratifitseerimise eelselt, et kontrollida nende põhiseaduspärasust.¹⁸²

Ühenduse teisese õiguse osas teostatava normikontrolli suhtes oleks parimaks lahenduseks aktsepteerida liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu horisontaaltasandil toimuvat koostööd eelotsuse instituudi kaudu, kus Euroopa Kohus annab eelotsuse ühenduse õiguse kehtivuse või tõlgendamise osas ja liikmesriigi kohus kohaldab ühenduse õigust.

Konstitutsioonikohus nagu eelnevalt märgitud peaks kontrolli teostama ettevaatlikult, eelistades ühenduse õiguse konformset tõlgendamist.

Ühenduse õiguse põhimõtete ja Euroopa Kohtu pädevuse ning liikmesriikide põhiseaduse ja konstitutsioonikohtute järelevalve pädevuse vahel tekkivale vastuolule on raske mõlemaid pooli rahuldavat lahendust leida. Ülimuslik ning kollisiooni korral kohaldatav saab olla siiski vaid üks konstitutsiooniline akt ning see ei tohiks sõltuda erinevate poolte tõlgendustest, mistõttu peaks olema kollisiooni lahendamise norm sätestatud põhiseaduses. Liikmesriigis kuulub kõrgeim võim rahvale, seega kuulub ka ühenduses võim kaudselt liikmesriikide kodanikele ning ükski rahvusvaheline leping ei saa omada sellist ülimuslikku jõudu rahva poolt vastu võetud põhiseaduse suhtes, et see saaks tuua kaasa suveräänsuse kaotamise. Sellise olukorra vältimiseks peaks iga liikmesriigi põhiseadus sisaldama vastavat nn kaitseklauslit.

¹⁸¹ Supra. R.Laffranque (2005), lk 14.

¹⁸² Milline võiks olla käsitletud probleemi lahendus Eestis, selle kohta vt 4.peatükki.

4. INTEGRATSIOONIÕIGUSE PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIK JÄRELEVALVE EESTIS

Käesolevas peatükis vastatakse küsimustele, kas ja kuidas allub integratsiooniõigus¹⁸³ (ühenduse esmane ja teisene õigus) Eesti kohtute kontrollile, eelkõige Riigikohtu kontrollile põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu ning kas Eesti põhiseadus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus võimaldavad efektiivset kontrolli. Eraldi käsitlemist (alapunktis 4.2.1) leiab põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise võimalikkus välislepingute¹⁸⁴ üle, kuna Eesti integratsioon EL-i algas mitmete välislepingute sõlmimisega ning tõenäoliselt saavad ka tulevikus ühenduse aluslepingute muudatused või uued ühenduse aluslepingud (näiteks põhiseaduse leping) Eestile siduvaks välislepingute ratifitseerimisele kohaldatava protseduurilise korra kaudu. Kuna Riigikohus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve korras sisuliselt lahendanud assotsiatsioonilepingust¹⁸⁵ ja assotsiatsiooninõukogu otsustest ega Euroopa Liiduga liitumise lepingust¹⁸⁶ tulenevaid vaidlusi ei ole võimalik integratsiooniga seotud välislepingute põhiseaduslikkuse järelevalve käsitlemisel tugineda kohtupraktika analüüsile. Kohtupraktika puudub ka ühenduse ja riigisisese õigustloova akti konflikti puudutavate vaidluste osas. EL-ga liitumisega kaasnes teatud ulatuses liikmesriigi kõrgemate võimukandjate otsustusõiguse

¹⁸³ Integratsiooniõiguse määratlus on toodud töö sissejuhatuses leheküljel 5.

¹⁸⁴ Käesolevas peatükis on kasutatud mõistet välisleping samatähenduslikuna rahvusvahelise lepingu mõistega, kuna põhiseadus neil vahet ei tee. Oluline on aga vahet teha bilateraalsetel (kahepoolsed) ja multilateraalsetel (mitmepoolsed) välislepingutel, kuna nende suhtes kehtib erinev regulatsioon.

¹⁸⁵ Viide assotsiatsioonilepingule ning sellest tulenevale kohustusele riigisisese õiguse ühtlustamiseks EL õigusega sisaldus Riigikohtu 27.05.1998 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-4-98 (RT I 1998, 49, 752) lisatud eriarvamuses.

¹⁸⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile esitati Kalle Kulbok'i poolt kaebused eesmärgiga saavutada Euroopa Liiduga liitumise lepingu põhiseadusevastaseks tunnistamine. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29.09.2003 lahendis nr 3-4-1-12-03 (RT III 2003, 28, 287), leiti et kaebuse esitaja vaidlustab sisuliselt Riigikogu 18.12.2002 otsust, millega otsustati rahvahääletusele pandava küsimuse sõnastus ning kuna kaebus oli esitatud kaebetähtaega rikkudes ja tähtaja möödalamiseks kaalukad põhjused puudusid, jättis Riigikohus kaebuse, s.h taotluse tunnistada Euroopa Liiduga liitumise leping põhiseadusega vastuolus olevaks, läbi vaatamata. Sama kolleegiumi poolt 14.10.2003 tehtud lahendis nr 3-4-1-19-03 (RT III 2003, 31, 316) otsustati, et K.Kulbok'i kaebus, mis esitati 14.09.2003 rahvahääletuse tulemuste kinnitamise kohta tehtud Vabariigi Valimiskomisjoni 03.10.2003 otsusele, tuleb jätta rahuldamata ning taotlust tunnistada Euroopa Liiduga liitumise leping põhiseadusega vastuolus olevaks ei saa läbi vaadata, kuna nimetatud leping ei ole vaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Samuti esitati eeltoodutele lisaks valimiskaebuseid (põhiseaduslikkuse järelevalve asjad nr 3-4-1-14-03, 3-4-1-17-03, 3-4-1-13-03, 3-4-1-16-03, 3-4-1-11-03) motiividel, et toimus ühekülgne agitatsioon ja EL ühinemise lepingu projekt ei olnud kättesaadav, kuid Riigikohus leidis, et kaebajate väited agitatsiooni ühekülgseuse ning Euroopa Liiduga ühinemise lepingu projekti vähese kättesaadavuse kohta ei ole lahendatavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

üleandmine EL-le ning sellest ei jää puutumata ka kohtuvõim.¹⁸⁷ Liikmesriigi kohus on tulenevalt lojaalsuse põhimõttest (EÜ asutamislepingu art 10) kohustatud kontrollima, kas kohtu ette toodud vaidlus puudutab ühenduse õiguse tõlgendamist¹⁸⁸ ja kehtivust ning sellele küsimusele jaatava vastuse andmisel esitama küsimuse eelotsuse saamiseks (EÜ asutamislepingu art 234 alusel) Euroopa Kohtule. Eestis ei ole veel ükski kohus seoses põhiseaduslikkuse järelevalvega või tavapärase kohtuasja lahendamisega pöördunud Euroopa Kohtu poole eelotsuse saamiseks. Riigikohtul oli võimalus esimene eelotsuse taotlus esitada nn valimisliitude kaasuses, kuid üldkogu jättes kasutamata oma volitused põhiseaduse üle järelevalve teostajana, jättis formaalsetel põhjustel õiguskantsleri taotluse, kontrollida erakonnaseaduse § 5 lg 1 vastavust Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19 ja selle rakendamiseks antud Euroopa Liidu Nõukogu 19.12.1994 direktiivile 94/80/EÜ, läbi vaatamata. Küll on viidatud lahend käesoleva töö teema kontekstis oluline seetõttu, et Riigikohtu üldkogu asus otsuses seisukohale, et õiguskantsleril puudub pädevus taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega ning leidis, et siseriikliku ja Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks ei pea eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, kuid sellise menetlusekorra kehtestamise üle on võimalik otsustada seadusandjal. Samuti tunnustas Riigikohus nimetatud lahendis põhimõtet, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik Eesti õiguse suhtes (võtmata samas seisukohta põhiseaduse ülimuslikkusest), kuid tegemist ei ole kehtimise vaid kohaldamise ülimuslikkusega tulenevalt Euroopa Liidu Kohtu praktikast.¹⁸⁹ Küsimus ühenduse teisese õiguse aktide ja riigisiseste õigustloovate aktide vastuolust võib seega olla lahendatav põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu.

Töö eelnevates peatükkides esitatu põhjal saab etteruttavalt asuda seisukohale, et ka Eestis on mõlemal juhul, so nii esmase kui teisese õiguse üle, põhiseaduslikkuse järelevalvet õigustavaks vaid liikmesriigi põhiseaduslike institutsioonide kohustus tagada Eesti riikluse aluspõhimõtete kaitse. Vastasel juhul seatakse ohtu ühenduse õiguskorra ühtsus. Seega otsitakse järgnevalt vastust küsimusele, kas põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse on Eestis lünkadeta tagatud ja kas nii ulatuslik kaitse on uues õiguspoliitilises olukorras vajalik.

Kuigi EL-ga liitumine tõi ka kohtutele kaasa uusi ülesandeid, ei ole EL-l Eesti kohtusüsteemi

¹⁸⁷ Tuleb tõdeda, et Euroopa lõiming toob kaasa varasemast erineva lähenemise ka võimude lahususe põhimõttele.

¹⁸⁸ Kas ühenduse õiguse tõlgendamiseks on vaja küsida eelotsust, sellele küsimusele aitab vastata *acte clair* doktriini, mille kohaselt on ühenduse õigus selge kui ta ei jäta ruumi mõistlikuks kahtluseks. Vt nt Euroopa Kohus kohtuasi 238/81 *CILFIT* (1982) EKL 3415.

¹⁸⁹ Riigikohtu üldkogu 19.04.2005 otsus nr 3-4-1-1-05. - RT III 2005, 13, 128. Lahendile esitatud J.Laffranque'i eriarvamuses, millega ühinesid riigikohtunikud Anton, Jerofejev, Kiris, Koolmeister ja Salmann, on üldkogu valitud lahendust kritiseeritud peamiselt aspektist, et üldkogu jättis täitmata oma ülesande põhiseaduse tõlgendajana (oleks tulnud selgitada põhiseaduse täiendamise seaduse tähendust ja mõju).

kujundamisel ja kohtukorralduse osas otsustusõigust ning liikmesriigis kohaldatav menetlusõigus on riigisisest päritolu. EL ei sekku otseselt ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusse.

Siiski arvestades lojaalsuse põhimõtet ning Euroopa Kohtu praktikat tuleb ka menetlusõigust kohaldada ühenduse sõbralikult (integratsioonilistest eesmärkidest lähtudes)¹⁹⁰. Riigisisised menetlusreeglid peavad tagama võrdse kohtlemise (riigisiseste ja ühenduse õigust puudutavate juhtumite käsitlemisel) ja ühenduse õigusega tagatud õiguste efektiivse kaitse (riigisisised menetlusnormid ei tohi muuta ühenduse õigusega tagatud õiguste ja vabaduste kaitset võimatuks või liialt raskeks)¹⁹¹.

4.1. Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga liitumise õiguslikud aspektid

Integratsioon Euroopa Liidu liikmesriikide perre algas Euroopa Majandusühenduse ja Eesti Vabariigi vahel kaubavahetus- ja äri- ning majanduskoostöö lepingu¹⁹² sõlmimisega 11.05.1992 Brüsselis ning vabakaubandust ja kaubandust puudutavaid küsimusi käsitleva lepingu sõlmimisega, ühelt poolt Eesti Vabariigi ja teiselt poolt Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomienergiaühenduse ning Euroopa Sõe- ja Terasekoondise vahel 18.07.1994 samuti Brüsselis¹⁹³ ning Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (edaspidi Euroopa leping)¹⁹⁴ sõlmimisega 12.06.1995 Luxembourgis. Euroopa Liiduga ühinemise leping kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks 15.04.2003¹⁹⁵ (alla kirjutatud 15.04.2003 Ateenas).

05.10.2003 kuulutas Vabariigi President oma otsusega¹⁹⁶ välja 14.09.2003 toimunud rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (edaspidi põhiseaduse täiendamise seadus või PSTS)¹⁹⁷, mis jõustus 06.01.2004. Rahvahääletusel andis

¹⁹⁰ Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad 205-215/82 *Deutsche Milchkontor* (1983) EKL 2633.

¹⁹¹ Euroopa Kohus kohtuasi C-129/00 *Comission vs Italy* (2003) EKL I-0000; 33/76 *Rewe* (1976) EKL 1989; C-255/00 *Grundig Italiana* (2002) EKL I-8003.

¹⁹² RT II 1993, 3, 2.

¹⁹³ RT II 1994, 34-38, 146.

¹⁹⁴ RT II 1995, 22-27, 120.

¹⁹⁵ Vabariigi Valitsuse 15.04.2003 korraldus nr 250-k "Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga" eelnõu heakskiitmine. - RT II 2003, 11, 42.

¹⁹⁶ Eesti Vabariigi Presidendi 05.10.2003 otsus nr 447. - RT I 2003, 64, 429.

¹⁹⁷ RT I 10.10.2003, 64, 429.

rahvas nõusoleku (66,8 % hääletamas käinute poolthääletage) Eesti riigi Euroopa Liitu kuulumisele. Euroopa Liiduga ühinemise lepingu ratifitseerimise seadus¹⁹⁸ võeti vastu Riigikogu poolt 21.01.2004. Alates 01.05.2004 on Eesti Euroopa Liidu täisliige.

Heakskiitmist ootab uus leping - Euroopa Liidu põhiseaduse leping¹⁹⁹, mille ratifitseerimise seaduse eelnõu (645 SE) on Riigikogu menetluses ja läbinud esimese lugemise. Seoses Prantsusmaal ja Hollandis toimunud referendumitel põhiseaduse lepingu mahahääletamisega on paljudes liikmeriikides, kus leping veel ratifitseerimata, jäänud lepingu edasise saatuse selgumise suhtes äraootavale seisukohale. Ka Eestis ootas märgitud eelnõu esimest lugemist parlamendis pikka aega, seda lisaks eelnimetatud põhjusele ka seetõttu, et saada põhiseaduse lepinguga kaasnevate võimalike muudatuste analüüsimiseks ja põhiseaduse muutmise vajaduse hindamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjoni juurde moodustatud töörühma²⁰⁰ seisukoht. Riigiõigusliku analüüsi töörühm tegi oma kirjalikus kokkuvõttes järgmised olulised järeldused: leiti, et PSL on oma olemuselt laiemas tähenduses konstitutsiooniline akt, mida põhiseaduse mõttes tuleb käsitada välislepinguna; EL põhiõiguste hartale siduva staatuse andmine on suhteliselt probleemivaba, kuivõrd Eesti konstitutsioonilise õigusega vastuolu ei ole, samas lõplikku kooskõla saab hinnata vaid Riigikohus; PSL jõustumisel ei kao liitumislepingu põhimõtted, sisu ja õiguslikud tagajärjed ning PSTS § 2 viite tähendus on peale PSL-i jõustumist võrreldav põhiseaduse rakendamise seaduse sätetega, mis sisuliselt ei ole enam kohaldatavad; käesoleval ajal on eelnimetatud viide käsitletav EL õiguse inkorporeerimisklauslina; PSTS §-ga 1 kui kaitseklausliga seoses nägi töörühm vajadust määratleda põhiseaduse aluspõhimõtted või vähemalt lähtekohad nendeni jõudmiseks, et tagada vastuolu tuvastamisel EL õiguse ja põhiseaduse aluspõhimõtte vahel asja lahendamine otse aluspõhimõttest lähtuvalt; PSL aluspõhimõtted ei ole vastuolus töörühma poolt väljapakutud põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogiga; töörühm rõhutas vajadust seadusandjal kaaluda täiendavate õiguslike kontrollimehhanismide sisseviimist põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi; EL aluslepingud, millega Eesti ühines PSTS vastuvõtmise teel rahvahääletusel, on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas; EL aluslepingute alusel antud teise õiguse ja põhiseaduse vahekorra hindamisel saab kontrollida üksnes teise õiguse kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega; küsimuses uue aluslepingu ratifitseerimisest või seniste aluslepingute muutmisest ei ole põhiseaduslik

¹⁹⁸ RT II 12.03.2004, 3, 8.

¹⁹⁹ ELT, 16.12.2003, C 310.

²⁰⁰ Kuhu kuulusid komisjoni tööd juhtinud põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu, riigikogu liikmetena Rein Lang, Jarno Laur, Mart Nutt, Janno Reiljan, Mailis Reps, Riigikohtu esimees Märt Rask, õiguskantsler Allar Jõks, Euroopa Liidu Kohtu kohtunik Uno Lõhmus, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste ning veel mitmed Riigikohtu liikmed, kohtunikud, tunnustatud juristid ja eksperdid.

järelevalve taandata üksnes põhiseaduse aluspõhimõtetele vastavuse või mittevastavuse kindlakstegemisele; töörühm nägi samuti probleemi selles, et PSTS on moonutanud osa põhiseaduse sätteid ja kahandanud sellega õigusselgust; lõppkokkuvõttena pidas töörühm põhiseaduse lepingut põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seadusega kooskõlas olevaks.²⁰¹ Riigiõigusliku analüüsi töörühma mitmeid järeldusi käsitletakse käesolevas peatükis põhjalikumalt. Osa Eesti juriste on erineval arvamusel küsimuses, mis puudutab põhiseaduse lepingu ratifitseerimist ilma põhiseadust muutmata, nende hulgas ka Euroopa Kohtu kohtunik Uno Lõhmus. U.Lõhmus leiab, et tuginedes Põhiseaduse Assamblee põhiseaduse eelnõu § 1 lg 2 ja Riigikogus põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu § 2 arutelule²⁰² on raske leida argumente selle kasuks, et põhiseaduse lepingut saaks põhiseadust muutmata ratifitseerida.²⁰³

Magistritöö autor on seisukohal, et kuigi Eesti põhiseaduse täiendamise seadusega tehtud muudatus (PSTS § 2) on Prantsusmaa ja mitmete teiste liikmesriikide eeskujul sõnastatud selliselt, et viitab konkreetsele lepingule (liitumislepingule) ning põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) esimese lugemise stenogrammi kohaselt võib riigikogu mõnede liikmete arvates tulevikus uute ühenduse aluslepingute automaatses kandumises Eesti õigusesse kahelda, on töörühma tõlgendus aktsepteeritav. Kui otsustatakse koostada uus põhiseadus, saab ka eelmärgitud probleemi õigusselgusega lahendada.

Samas on kahtlejad ka PSL kiire ratifitseerimise vajaduse osas, näiteks on R.Maruste avaldanud arvamust, et PSL ratifitseerimisega tuleks oodata, kuna seda lepingut nagunii muudetakse. Kui Eesti soovib näidata oma seisukohta PSL vajalikkuse osas piisaks poliitilise deklaratsiooni tegemisest.²⁰⁴ Töö autor nõustub R.Maruste pragmaatilise seisukohaga, kuid arvestades, et PSL põhiõiguste ja vabaduste osa tõenäoliselt ei muutu, tuleks tegeleda selle avalikkusele tutvustamisega. Vaatamata sellele, et pikka aega oli lahtine küsimus, kas PSL tuleks ratifitseerida

²⁰¹ Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?id?=38141&parent_id=33404, 06.veebruar 2006

²⁰² Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) esimese lugemise stenogrammis märgitakse, et: „Algatajad on aga esitanud menetluse eelnõu just nimelt sellises vormis ja sellises sõnastuses, mis sellist blankovolitust ei anna. Põhiseaduse täiendamisel kolmanda aktiga laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mitte aga hilisemad Euroopa Liitu ümber korraldavad lepingud. /.../ Praktikas tähendab see seda, et kõik järgnevad lepingud, kõik järgnevad Euroopa Liidu vastuvõetavad aktid vajavad Eestis täiendavat arutamist ja täiendavat õiguslike regulatsioonide vastuvõtmist, et need omandaksid Eestis õigusjõu. Põhimõtteliselt tähendab see seda, et kui Euroopa Liit kehtestab või Euroopa Liidus kehtestatakse mingi täiendav leping või täiendav korraldus - toome siin paralleelina Nizza lepingu -, siis ei hakka see põhiseaduse muudatustest tulenevalt Eestis automaatselt kehtima. Selleks, et täiendav leping kehtima saaks hakata, peab Eesti muutma põhiseadust ja seda saab teha üksnes rahvahääletusel.” Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/t02061117-02.html>, 10.september 2005.

²⁰³ U.Lõhmus. Mida teha põhiseadusega? Juridica 2005, 2, lk 83.

²⁰⁴ Ühtne Euroopa õigusruum ja kohtute roll selle kujundamisel. Konverents, 20.jaanuar 2006 Tallinnas.

või panna rahvahääletusele, ei ole nagu liitumislepingugi puhul toimunud aktiivset põhiseaduse lepingu tutvustamist, sh kaasarääkimise võimaluse loomist rahvale. Vahetu demokraatia instrumendi – rahvahääletuse²⁰⁵ korraldamise kasutamine PSL jõustamiseks ei ole põhiseadusest tulenevalt vajalik, samas arvestades, et Euroopa Liit püüab uue ühtse aluslepinguga parandada demokraatia defitsiiti ühenduses ning tähtsustada Euroopa kodanike osalemist otsustusprotsessides ning mööndes lepingu konstitutsioonilist iseloomu, oleks loomulik, et iga liikmesriigi elanikud tunneksid vähemalt põhiseaduse lepingu põhiõiguste- ja vabaduste osa ning teaksid sellest tulevaid õigusi.²⁰⁶

Arvestades, et rahvas on teinud põhimõttelise otsuse Eesti osalemise kohta Euroopa Liidus ning uue põhiseaduse lepinguga varasemaid aluslepinguid ei muudeta määral, mis nõuaks uue rahvahääletuse korraldamist ja põhiseaduse muutmist, jääb PSL osas vastutus valitsusele ja lepingut ratifitseerivale seadusandjale, kuna kehtiv õigus ei näe ette automaatset välislepingu eelkontrolli Riigikohtus.

4.1.1. Eesti Vabariigi assotsiatsioonileping Euroopa Ühenduste ja selle liikmesriikidega

Järgnevalt käsitletakse lähemalt olulisemaid välislepinguid, mis on Eesti Vabariigi poolt integratsiooniprotsessis sõlmitud, nendeks on assotsieerumisleping ja EL-ga ühinemise leping. Teema kontekstis vajalikus ulatuses avatakse nende lepingute olemus ja analüüsitakse, kas nimetatud lepingute üle on (või oli) võimalik teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet.

Kuigi Eestiga sõlmitud assotsiatsioonileping enam ei kehti, ei ole välistatud selle kehtivuse ajal tekkinud õiguslike vaidluste lahendamisel lepingule tuginemine, mistõttu käsitletakse töös lühidalt nimetatud lepinguga seotud probleemistikku.

Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga assotsieerumise üheks õiguslikuks aluseks oli eelnimetatud assotsiatsioonileping ehk Euroopa leping, mille sõlmimiseks tulenes ühendusele volitus EÜ asutamislepingu art-st 310. Eestis ratifitseeris lepingu parlament, kasutades selleks tavapäras

²⁰⁵ PS § 163 lg 1 p 1 kohaselt saab põhiseadust muuta rahvahääletusel, sealjuures põhiseaduse I ja XV peatüki muutmine teisiti ei olegi võimalik. Samuti saab põhiseaduse täiendamise seadust, tulenevalt selle paragrahvist 3, muuta ainult rahvahääletusel. Rahvahääletusel saaks rahvalt küsida, kas ollakse nõus Eesti kuulumisega põhiseaduse lepingu järgsesse Euroopa Liitu ning kui selleks on vaja muuta ka põhiseadust, siis, kas rahvas on nõus vastava põhiseaduse muudatusega.

²⁰⁶ Sellest vajadusest on aru saanud vähemalt Riigikogu põhiseaduskomisjon, kes on saatnud valitsusele kirja, et teada saada, mida valitsus kavatseb teha PSL avalikkusele tutvustamiseks. Põhiseaduskomisjon pakkus lahendusena välja Riigikogu täiskogul leppe arutamist riiklikult tähtsa küsimusena ja riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohtade publitseerimist. Riigikogu 24.01.2006 pressiteade. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?id=38339>, 06.veebbruar 2006

välislepingu ratifitseerimise protseduuri. Tegemist on välislepinguga (nn segatüüpi leping)²⁰⁷, mille eesmärgiks oli edendada eelkõige poliitilist ja majanduslikku koostööd²⁰⁸. Lepingut võib pidada Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse põhimõtteliseks poliitiliseks tahteavalduseks.²⁰⁹ Leping ei ole suuremas osas piisavalt regulatiivne, et seda otsekohaldada. Samas ei saa isikute subjektiivsete õiguste ja kohustuste suhtes regulatiivset toimet välistada, kuigi mitmed artiklid eeldasid kohaldamiseks rakendusaktide, assotsiatsiooninõukogu otsuste vastuvõtmist. Nimetatud otsuste kohaldamisel võib tekkida probleeme nende juriidilise olemuse ja paiknemise osas õigusaktide hierarhias ning nendes sisalduvate konkretiseerimata ühenduse õiguse ja kohtupraktika viidete tõttu.²¹⁰ Õigusselguse põhimõttest lähtudes võib osutuda selliste otsuste rakendamine võimatuks ning lepingu vastuolu korral riigisisese seadusega tekkida põhiseaduslikkuse küsimus. Assotsiatsiooninõukogu otsused on Eesti õiguses käsitletavad Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitavate välislepingutena, millele ei laiene kohaldamisülimuslikkus vastuolu korral seaduse või põhiseadusega²¹¹, seega tuleks üldreegli järgi kohaldada seadust. Assotsieerumislepingu vastavust ühenduse õigusele saab kontrollida vaid Euroopa Kohus. Põhiseaduslikkuse kohtulikule kontrollile oli assotsieerumislepingu ratifitseerimise ajal (so enne 01.07.2002 kehtima hakanud PSJMS-i, mis nägi ette alused välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks) võimalik allutada lepingu ratifitseerimise seadust, kuid ühegi järelevalve subjekti poolt seda ei tehtud. Kuna Euroopa Kohus peab assotsiatsioonilepinguid ühenduse õiguseks, on ta pädev nimetatud lepinguid tõlgendama. Samas puudus Eestil kandidaatriigina võimalus Euroopa Kohtult lepingu tõlgendamiseks eelotsust küsida, milline võimalus on olemas käesoleval ajal. Kuigi Riigikohtul ei ole seni tulnud assotsiatsioonilepingut tõlgendada ja selle kooskõla põhiseadusega hinnata, on samas Euroopa Kohus teinud teiste liikmesriikide kohtute

²⁰⁷ Ühenduse õiguses asub assotsiatsioonileping esmase ja teisese õiguse vahel ning on Euroopa Kohtu seisukohalt ühenduse ja liikmesriikide õiguskorra lahutamatuks osaks (ühenduse pädevusse kuuluvate sätete osas). Vt J.Laffranque. Eesti assotsiatsioonileping Euroopa Liiduga. Juriidilised, eelkõige konstitutsioonilised aspektid. *Juridica* 2000, 4, lk 229.

²⁰⁸ K.Raba. Õiguste ja kohustuste tasakaal Euroopa lepingus. *Juridica* 1999, 10, lk 487.

²⁰⁹ Samuti tulenes nimetatud lepingust riigile poliitiline kohustus ühenduse õiguse riigisisese õigusega ühtlustamiseks. Seega asuti Eesti õigust ühenduse õigusega harmoniseerima ning selle läbi kohaldati kaudselt ühenduse õigust (täpsemalt ühenduse õigusnormidele vastavaid riigisiseseid õigusnorme) juba enne 01.05.2004. Ühenduse õiguse riigisisesse õigusesse sisseviimisel kasutatavaks üheks meetodiks on transponeerimine, mis lubab kopeerida ühenduse õigusakti sõnasõnaliselt riigisisesse õigusesse. Teiseks meetodiks on reformuleerimine, mis võimaldab ühenduse õigusaktide riigisisesse õigusesse sisseviimisel säilitada rahvuslikku õiguskeelt ja -süsteemi ning jätta välja akti väheolulised osad, talitades riigisisest õigusest lähtudes oma äranägemise järgi. Kasutada võib ka kombineeritud meetodit. Vt Eesti seadusandluse Euroopa Liidu õigusele lähendamise meetoodika. Justiitsministeerium, Euroopa Liidu õiguse talitus, 1997, lk 15. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.just.ee/seadusandluse_meetoodika.htm, 08.november 2000.

²¹⁰ Vt lähemalt: J.Laffranque. Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. *Juridica* 2003, 3; Supra. J.Laffranque (2000).

²¹¹ Ibid. J.Laffranque (2003), lk 187.

eelotsuse taotluste alusel mitmeid lahendeid²¹² assotsiatsioonilepingu tõlgendamiseks ning leidnud, et leping on otsekohalduv, s.t assotsieeruva riigi kodanikel on võimalik sellele tuginedes kaitsta oma subjektiivseid õigusi; leping on ühenduse õiguse osa ning selle tõlgendamise pädevus kuulub Euroopa Kohtule.

4.1.2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise Euroopa Liiduga liitumise võimaldamiseks ning liitumislepingu ratifitseerimine

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 1 sätestab, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Nimetatud põhiseaduse paragrahv jäi kehtima ka peale Eesti EL-ga liitumist.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjon leidis PS §-s 1 sätestatud suveräänsuse nõuet analüüsid, et Euroopa Liidu liikmeks olek toob kaasa Eesti sõltuvusseisundi teistest riikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest. Samuti asuti seisukohale, et iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamatuse all tuleb mõista ilmselt iseseisvusest ja sõltumatusest loobumist, kuid PS § 1 lg 2 ei keela sõltumatuse ehk suveräänsuse sisuks olevate kompetentside delegeerimist, küll aga on käesolev säte vastuolus kompetentside lõpliku ülekandmisega ning loobumisega selle tagasivõtmise võimalusest.²¹³

Eesti põhiseadust võib pidada Euroopa üheks suletumaks põhiseaduseks tulenevalt PS §-st 1 ja §-st 162²¹⁴ ning faktist, et meie põhiseadus ei sisalda üldist sätet rahvusvahelistele organisatsioonidele pädevuse delegeerimiseks.²¹⁵ Ka põhiseaduse täiendamise seadusest tulenevalt on pädevuse delegeerimine võimalik vaid konkreetselt Euroopa Liidule. Rahvusvahelise õiguse kohaldamist käsitlevad sätted sisaldasid Eesti Vabariigi põhiseaduses selle vastuvõtmisest alates, kuid tõepoolest normi, mis lubaks riigi suveräänsuse teostamist supranatsionaalsel tasandil põhiseaduses ei olnud. Käesoleva töö autor jagab seisukohta, et EL-ga liitumise võimaldamiseks tuli muuta Eesti Vabariigi põhiseadust. Samuti aktsepteerib töö autor suveräänsuse kontseptsiooni, mille kohaselt ei ole suveräänsus kui ühtne monoliitne kivi, vaid areneb koos rahvusvaheliste suhetega ja võimaldab kaasaegses Euroopas delegeerida

²¹² Euroopa Kohus kohtuasi 12/86 *Demirel vs Stadt Schwabisch Gmund* (1987) EKL 3719; C-268/99 *Malgorzata Jany vs. Staatssecretaris van Justitie* (2001) EKL I-8615; C-257/99 *The Queen and Secretary of State for the Home Repartment vs Gloszczuk* (2001) EKL I-6369.

²¹³ Vt. Aruane. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10720>, 05.aprill 2005.

²¹⁴ PS § 162 kohaselt saab põhiseaduse I peatükki „üldsätted“ muuta ainult rahvahääletusel.

²¹⁵ A.Albi. Põhiseaduse muutmise Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. *Juridica* 2001, 9, lk 603.

suveräänsuse sisuks olevaid kompetentse.²¹⁶

Eestis on seljataga vaidlused seoses EL-ga ühinemisega põhiseaduse muutmise²¹⁷ või täiendamise vajaduse ja viisi üle. Osa juriste toetas põhiseaduse täiendamise seaduse läbi põhiseaduse muutmist²¹⁸, teised kahtlesid sellise lahenduse sobivuses leides, et nn kolmas akt ei ole kooskõlas õigusriigi, konstitutsioonilisuse ning Eesti riigiõiguse praktika ja põhimõtetega²¹⁹. Erinevad olid ka arvamused põhiseadusesse lisatavate sätete asukoha osas. Siiski otsustati Euroopa Liiduga liitumiseks muuta põhiseadust kolmanda aktiga²²⁰, milline valik oli ilmselt suuresti tingitud ajalise ressursi nappusest, kuna põhiseaduse muutmise või täiendamise sisulise külje ja viisi valiku üle otsustamine toimus praktiliselt viimasel tunnil.

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 sätestab:

„Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest“.
Sama seaduse § 2 kohaselt: *„Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“.*

Töö autor toetas (oma bakalaureusetöös) põhimõtteliselt põhiseaduse ekspertiisikomisjoni poolt 1998.aastal väljapakutud lahendust lisada EL-le pädevuse delegeerimiseks liitumise võimaldamiseks põhiseadusesse § 123¹ ²²¹. Oluline on märkida, et juba ekspertiisikomisjon pidas vajalikuks liitumislepingu ratifitseerimiseks muuta põhiseadust leides, et põhiseaduse muutmise üle tuleb otsustada rahvahääletusel, kuna rahvahääletusele ei saa PS §-st 106 tulenevalt panna välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõud, kuid põhiseaduse muutmise ettevalmistamine jäi sellele vaatamata viimasele hetkele. Ekspertiisikomisjon leidis oma töö lõpparuandes, et ratifitseerimise käigus tuleks vastava ametiisiku taotlusel alatatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, kus on võimalik hinnata liitumislepingu vastuolu põhiseadusega ning peale vastuolu tuvastamist, tuleks muuta jällegi põhiseadust nagu seda tehti Saksamaal ja Taanis Maastrichti otsuse järgselt. Ekspertiisikomisjon asus seisukohale, et peale

²¹⁶ K.Marmei. Suveräänsuse kontseptsioonist. Akadeemia 2003, 3, lk 542-544.

²¹⁷ „Põhiseaduse muutmise all tuleb mõista põhiseaduse teksti ümberkujundamise protseduuri“. Vt PS Kommentaarid, lk 671.

²¹⁸ Vt lähemalt: J.Laffranque, Ü.Madise, K.Merusk, J.Pöld, M.Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. Juridica 2000, 8.

²¹⁹ Vt lähemalt: R.Maruste, A.Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. Juridica 2003, 1; A.Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid. Juridica 2005, 7.

²²⁰ Kolmas akt ehk põhiseaduse täiendamise seadus lisandus põhiseadusele ja põhiseaduse rakendamise seadusele.

²²¹ Ekspertiisiaktis esitatud sõnastuses oli see järgmine: „Eesti võib vastastikuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei vastusta põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtteid ja ülesandeid“. Samuti oleks ekspertiisikomisjoni väljapakutud lahenduse kohaselt tulnud muuta PS §-i 1 ja lisada sinna kolmas lõige, mille sisuks oleks olnud luba liituda EL-ga eelviidatud sättes toodud tingimustel. Vt Aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10746>, 05.aprill 2005.

põhiseaduse muutmist saab toimuda liitumislepingu ratifitseerimine, mille juures on Riigikohtul võimalik sekkuda, et kontrollida liitumislepingu vastavust muudetud põhiseadusele.²²² Eestis sai ekspertiisikomisjoni aruande avaldamise ajal kehtinud õiguse kohaselt eeltoodud skeemi (õiguskantsleri või presidendi taotlus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile) alusel kontrollida assotsieerumis- või liitumislepingut ratifitseeriva seaduse vastavust põhiseadusele, mitte lepinguid endid, mistõttu oli ekspertiisikomisjoni arvamus selles osas ekslik. Liitumislepinguid sai ja saab kontrollida Euroopa Kohus.²²³

Tulenevalt PS §-st 107²²⁴ ja PSJMS §-st 5 saab seadusi (sh. välislepingu ratifitseerimisseadusi) väljakuulutatav president *ex ante* abstraktse normikontrolli algatamiseks pöörduda Riigikohtusse. Vabariigi Presidendi poolt kuulutati ratifitseerimisseadus välja 09.02.2004 ning see jõustus 22.03.2004. Vabariigi President ratifitseerimisseaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks järelevalvemenetlust ei algatanud. Liitumislepingu ratifitseerimise seaduse järelkontrolli (menetlusnõuete järgimise osas) ei algatanud ka õiguskantsler.

Jõustumata välislepingu enda põhiseadusele vastavuse kohtuliku kontrolli abstraktse normikontrolli vormis saab 01.07.2002 jõustunud PSJMS § 6 lg 1 p 4 kohaselt algatada õiguskantsler, kes saab Riigikohtult taotleda Eesti Vabariigi sõlmitud välislepingu või selle sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist. Õiguskantsler, kellele õiguskantsleri seaduse § 16 kohaselt saadetakse jõustumata välislepingud kümne päeva jooksul vastavalt nende vastuvõtmisest või allkirjastamisest arvates, liitumislepingu põhiseadusele vastavust kahtluse alla ei seadnud ja vastavat taotlust Riigikohtule ei esitanud.

Seega saab kokkuvõtvalt nentida, et Eestis EL-ga ühinemise lepingu ega selle ratifitseerimise seaduse põhiseadusele vastavuse üle abstraktset normikontrolli ei teostatud ning käesoleva ajani ei ole Riigikohtul tulnud nimetatud välislepingu põhiseadusele vastavuse osas sisulist seisukohta esitada.

Ka rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse täiendamise seadust ning sama seaduse eelnõu (sisuliselt põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu) rahvahääletusele panemise otsust, mis võeti vastu Riigikogu poolt Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei kontrollitud. Tulenevalt PS §-st 105 kuulutab Vabariigi President rahvahääletusel vastuvõetud seaduse välja viivitamatult. Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse osas, tõlgendades PS § 105 kolmandat lauset

²²² Supra. <http://www.just.ee/10746>, 05.aprill 2005.

²²³ J.Laffranque. Põhiseaduskohtu ja tsentraliseeritud konkreetse normikontrolli võimalikkusest Eestis eeskätt Saksamaa näitel. Ettekanne. Eesti Õigusfilosoofia Ühing, 1999.

²²⁴ PS § 107 lg 3 kohaselt, kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

sõnasõnaliselt ning pidades nimetatud paragrahvi erinormiks PS § 107 suhtes, ei ole presidendil seega kontrolli algatamise õigust.²²⁵ Ka õiguskantsleril puudus PSJMS § 6 lg 1 p-st 5 tulenevalt õigus vaidlustada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu põhiseaduspärasust.

Järgnevalt toon välja liitumislepingu ja selle lahutamatuks lisaks oleva akti artiklid, mis on käesoleva töö kontekstis olulised, kuna käsitlevad ühenduse õiguse (sh Euroopa Liidu institutsioonide aktide) kohaldatavust.

Liitumislepingu artikkel 1 punkt 1 kohaselt Tšehhi Vabariik, Eesti Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Ungari Vabariik, Malta Vabariik, Poola Vabariik, Sloveenia Vabariik ja Slovaki Vabariik saavad Euroopa Liidu liikmeteks ning liidu muudetud või täiendatud aluslepingute osapoolteks. Nimetatud artikli kaudu on Eestile siduvad asutamislepingud. Sama artikli punkt 2 sätestab, et vastuvõtutingimused ja vastuvõtust tingitud muudatused liidu aluslepingutes on sätestatud käesolevale lepingule lisatud aktis. Nimetatud akti sätted moodustavad käesoleva lepingu lahutamatu osa. Märgitud akti artikkel 2 punkt 1 esimese lause kohaselt kõrged lepinguosaliselised ratifitseerivad käesoleva lepingu vastavalt oma põhiseadusest tulenevatele nõuetele. Artikkel 2 sätestab, et alates ühinemiskuupäevast on asutamislepingute sätted ning institutsioonide ja Euroopa Keskpanka poolt enne ühinemist vastuvõetud aktid uutele liikmesriikidele siduvad ja neid kohaldatakse nendes riikides vastavalt kõnealustes lepingutes ja käesolevas aktis sätestatud tingimustele. Artikkel 53 esimese lause kohaselt käsitletakse ühinemisel uusi liikmesriike EÜ asutamislepingu artikli 249 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 161 tähenduses direktiivide ja otsuste adressaatidena, kui kõnealused direktiivid ja otsused on adresseeritud kõikidele praegustele liikmesriikidele.

Samuti sisaldab liitumisakt artikleid, millest tulenevalt on uutele liikmesriikidele siduvad ka ühenduse poolt sõlmitud lepingud ning konventsioonid, millega ühendus on ühinenud.

PS § 3 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamine põhiseaduse alusel väljendab põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtet. Normilause teine pool väljendab üldist seadusereservatsiooni positiivses tähenduses. Klausli negatiivseks sisuks on seaduslikkuse põhimõte, mis ühelt poolt tähendab kõrgema õiguse kehtimise ja teisalt madalama õiguse rakendamise prioriteeti.²²⁶ Viidatud säte ei võimaldaks liitumislepingus (artikkel 2) märgitud ühenduse õigusaktide kohaldamist (näiteks ühenduse määruste kohaldamist või tuginemist vajadusel otse direktiivile),

²²⁵ Vastupidisel seisukohal on R.Maruste. Vt Supra. R.Maruste (2004), lk 174.

²²⁶ PS Kommentaarid, lk 55-59.

kuid põhiseaduse täiendamise seadusega on see vastuolu kõrvaldatud. Liitumisleping ja põhiseaduse täiendamise seadus on ühenduse õiguse riigisisese kohaldamise aluseks. PSTS § 2 kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohutusi.

4.2. Integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve

Eestis kehtiv kohtumenetluse normistik ei näe põhiseaduslikkuse järelevalve osas ette spetsiaalselt ühenduse õigust puudutavaid sätteid ega erisusi järelevalve menetlust algatama õigustatud subjektide osas (näiteks uute taotlust esitama õigustatud subjektide näol), kui rääkida menetlusest, milles Riigikohtul on volitus tunnistada siduvalt õigustloova akti või välislepingu põhiseadusevastasust ja tunnistada õigustloov akt kehtetuks. Riigikohtu volitusi seoses EL õigusega täiendati ja lisati üks uus menetlusosaline/taotluse esitaja alles 23.12.2005 (jõustus PSJMS muudatus). See näeb Riigikohtule ette õiguse anda formaalselt mittesiduv seisukoht põhiseaduse ja EL õiguse koosmõju kohta. Ka teiste Eestiga võrreldavate põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemiga liikmesriikide puhul ei olnud töö valmimise käigus võimalik leida spetsiaalselt EL kuulumise tõttu põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet või kohtumenetlust reguleerivates õigusaktides tehtud muudatusi (seoses menetluse peatamise aluste või eelotsuse küsimise või ühenduse õigusaktide otsekohaldamisega või riigisiseste aktide kehtetuks tunnistamisega). Ühenduse õiguse kohaldamist käsitlevaid üsna detailseid sätteid sisaldavad erandina vaid ühe uue liikmesriigi, Läti, menetlusseadused.²²⁷

Nagu eelnevalt sai märgitud, on Euroopa Kohtu ja riigisisese kohtu pädevus seaduslikkuse kontrollimisel selgelt lahus ning Euroopa Kohus riigisisese konstitutsioonikohtu pädevusse seoses põhiseaduslikkuse järelevalvega ei sekku.

²²⁷ Administrative Procedure Law § 15: (1) In administrative proceedings, institutions and courts shall apply external regulatory enactments, the legal norms of international law and the European Union (Community), as well as the general principles of law (Section 4).

(4) The legal norms of the European Union (Community) shall be applied in accordance with their place in the hierarchy of legal force of external regulatory enactments. In applying the legal norms of the European Union (Community), institutions and courts shall take into account European Court of Justice case law.

Civil Procedure Law, § 5 and § 5¹: § 5 Application of Legal Norms

(1) Courts shall adjudge civil matters in accordance with laws and other regulatory enactments, international agreements binding upon the Republic of Latvia and the legal norms of the European Union.

(3) If the relevant issue is regulated by legal norms of the European Union, which are directly applicable in Latvia, the Latvian law shall applied insofar as it allows the legal norms of the European Union.

§ 5¹ Assigning of Matters to the European Court of Justice

A court in accordance with European Union legal norms, shall assign matters to the European Court of Justice regarding the interpretation or validity of legal norms for the rendering of a preliminary ruling.

Available: <http://www.ttc/?id=50>, 12.August 2005.

Küsimuseks on: kas integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse järelevalve on kehtivat õigust muutmata või täiendamata vajalikus ulatuses võimalik ning millises ulatuses oleks põhiseaduslikkuse järelevalve õigustatud arvestades ühenduse kirjutatud õigust ja lähtudes ühenduse õiguses tunnustatud põhimõtetest (ülimuslikkuse, vahetu kohaldatavuse, subsidiaarsuse, lojaalsuse, jm põhimõtted²²⁸) ning põhiseaduse täiendamise seadusest (põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseklausel)?

Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid²²⁹ võivad rikkuda nii EL-ga sõlmitavad või liitumisega siduvaks muutunud lepingud kui ka teise õiguse aktid.

Integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtulikku kontrolli saab eeltoodust tulenevalt liigitada vastavalt kontrolli objektidele järgmiselt :

- 1) järelevalve ratifitseeritud välislepingute (assotsieerumisleping, liitumisleping ja tulevikus ka asutamislepingute muudatused) põhiseadusele vastavuse üle;
- 2) järelevalve ühenduse sekundaarõiguse (põhi)seadusele vastavuse üle²³⁰.

Eestis oli võimalik teostada järelevalvet assotsieerumislepingu ja liitumislepingu ratifitseerimisseaduste põhiseadusele vastavuse üle, kuid siin ei oleks otseseks kontrolli objektiks olnud ühenduse õigusakt, mistõttu ei sisaldu need eelnevas liigituses.²³¹ Samal põhjusel ei sisaldu liigituses ka nn tõlgendamismenetluse objekt, milleks on riigisisese seaduse eelnõu, mitte otseselt ühenduse õigusakt ning tegemist ei ole ka kitsas mõttes põhiseaduslikkuse järelevalvega.

Kontrolli vorm ja põhiseaduslikkuse järelevalvet algatama õigustatud subjektid on eeltoodud jaotusele vastavalt järgmised:

- 1) välislepingute osas *ex ante* abstraktse normikontrolli vormis õiguskantsler ja *ex post* konkreetse normikontrolli vormis kõik kohtud;²³²
- 2) ühenduse sekundaarõiguse põhiseadusele vastavuse osas *ex post* konkreetse normikontrolli vormis kõik kohtud.

Kuigi Euroopa Kohus ei aktsepteeri riigisisese konstitutsioonikohtu pädevust teostada järelkontrolli ühenduse esmase ja teise õiguse liikmesriigi põhiseadusele vastavuse osas, ei

²²⁸ J.Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn, Kirjastus Juura, 2006, lk 264. Autor märgib, et Euroopa õiguses üldtunnustatud põhimõtted põhinevad liikmesriikide õiguskordadel ja rahvusvahelisel õigusel.

²²⁹ Vt Mõiste sisustamine p 4.2.2.

²³⁰ Kas Eestis on ühenduse sekundaarõiguse põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll võimalik, seda käsitleb töö alaosa 4.2.3.

²³¹ Assotsieerumislepingu ja liitumislepingu ratifitseerimisseaduste osas, arvestades, et tegemist on jõustunud seadustega, oleks võimalik vaid järelkontroll.

²³² Kuna presidendi poolt teostatavas järelevalves on otseseks kontrolli objektiks riigisisene õigusakt mitte välisleping ning president ei allkirjasta EL-ga sõlmitavaid välislepinguid ei ole presidenti järelevalve subjektina eeltoodud jaotuses nimetatud.

välista see riigisisese kohtu poolt kontrolli praktikas teostamist, nii ka Eestis. Küll tuleks töös eelnevalt esitatud põhjendustel ka Eestis pidada soovitavaks, et riigisiselt toimuks praktikas põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve, mille käigus hinnatakse riigi põhiseaduse ja välislepingu (näiteks põhiseaduse lepingu) kooskõla reeglina vaid preventiivse abstraktse normikontrolli vormis, milleks tuleks luua konkreetne järelevalve mehhanism. Eeltoodud küsimustega tegeleb käesoleva alapeatüki alaosa 4.2.1.

Kui vastuollu satuvad ühenduse õigusakt ja Eesti Vabariigi põhiseadus, siis millist õigusakti tuleks kohaldada? Milline on PS § 123 kohaldamisala peale põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmist? Kas Riigikohus saab ühenduse õigusakti tunnistada kehtetuks põhiseadusele mittevastavuse tõttu, millise pädevuse annab Riigikohtule PS § 152 lg 2 kui üldsäte? Nendele küsimustele vastatakse käesoleva alapeatüki alaosas 4.2.2., kus käsitletakse põhiseaduse aluspõhimõtete kaitset, mis on võimalik peamiselt põhiseaduse täiendamise seaduse kaudu.

Kas Eestil tuleks võtta eeskjuju mitmetest Euroopa konstitutsioonikohtutest, kes peavad võimalikuks piiratult hinnata ka ühenduse teise õiguse liikmesriigi konstitutsioonile vastavust (näiteks seni kuni Euroopa Liidul on õiguslikult siduv põhiõiguste kataloog), samuti kontrollida, kas teise õigus ei riku ratifitseerimisaegse asutamislepinguga seatud piire, ilma kehtetuks tunnistamise õiguseta? Miks tuleks iga riigisisene õigustloov akt, mis reguleerib ühenduse õigusaktiga sama õiguslikku olukorda, jätta kohaldamata?²³³ Mis saab Eesti õigustloovast aktist peale ühenduse õigusega vastuolu tõttu kohaldamata jätmist? Eeltoodud küsimustega tegeletakse käesoleva alapeatüki alaosas 4.2.3.

4.2.1. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve välislepingute üle

Euroopa Liidu õiguse allikad on Eestis kohaldatavaks õiguseks. Enne EL-ga liitumist võis ühenduse õigust nimetada tinglikult väliriigi õiguseks. Välisriigi õigusena on EÜ õigust enne EL-ga liitumist määratlenud näiteks Ungari Konstitutsioonikohus, kes oma Euroopa lepingu (assotsiatsioonilepingu) otsuses keelas EÜ teise õiguse vahetu kohaldamise nimetatud lepingu konkurentsivõime alusel, leides, et see oleks põhiseadusega vastuolus. Poliitilise kompromissina leidis kohus, et kuigi EÜ õiguse näol on tegemist välisriigi õigusega on see kaudselt kohaldatav ehk riigisisese õiguse tõlgendamist mõjutav. Nimetatud lahendis analüüsis kohus lepingu ja riigisisese õiguse vahet, leides, et Ungaris kui dualistliku lähenemisega riigis, ei saa

²³³ Faktilise tagajärje osas võrduks see kehtetuks tunnistamisega, kuna sellist riigisisest õigusakti tõenäoliselt enam kohaldada ei saaks.

välisleping olla otsekohaldatav, vaid vajab parlamendi heakskiitu ning allub ka konstitutsioonilisuse kohtulikule kontrollile.²³⁴

Euroopa Liitu integreerumisel sõlmitud lepingud on käsitletavad välislepingutena (sh ka nõ hübriidse iseloomuga põhiseaduse leping, tuginedes töös eelnevalt viidatud Prantsuse Konstitutsiooninõukogu 19.11.2004 ja Hispaania Konstitutsioonikohtu 13.12.2004 otsustele), mistõttu nende riigisisesse õigusesse sissetoomine on toimunud välislepingute ratifitseerimisele ettenähtud protseduurilise korra kaudu.

Järgnevalt käsitletakse lähemalt, millist rahvusvaheliste lepingute riigisisese õigussüsteemi sissetoomise tehnikat Eestis kasutatakse ning kas integratsiooniprotsessis sõlmitud välislepingute puhul esineb erisusi?

Rahvusvaheliste lepingute seisundi määramiseks riigisiseses õiguses on võimalik vaadata, millist doktriini riik järgib (kuidas saavad rahvusvahelised lepingud riigisiselt rakendatavaks; milline on parlamendiaktide vorm ja sisu, millega toimub ratifitseerimiseks nõusoleku andmine ning milline on praktika ratifitseerimisel ja välislepingute kohaldamisel kohtutes). Töö punktis 3.1 anti ülevaade klassikalistest teooriates (monism, dualism) ning märgitud sai, et tänapäeval on selline jaotus suuresti aegunud, kuna puhtal kujul neid doktriine enamuses riikides ei järgita. Euroopa Liidu kontekstis on nendest teooriatest lähtumine veelgi keerulisem, kuna ühenduse õigus erineb tavapärasest rahvusvahelisest õigusest nagu erineb ka EL klassikalisest rahvusvahelisest organisatsioonist.

Eesti õiguslikus olustikus rahvusvaheliste normide riigiõigusliku toime hindamisel tuleb analüüsida põhiseadust (selle § 3; 121 ja 123) ja teisi rahvusvahelist suhtlemist käsitlevaid seadusi, eelkõige välissuhtlemisseadust. Keskseteks säteteks antud küsimusele vastuse otsimisel on PS §-id 3 ja 123. Vastuse leidmisele ei aita kaasa Põhiseaduse Assamblee materjalidega²³⁵ tutvumine, kuna nendest ei nähtu, et doktriini valiku ehk rahvusvaheliste lepingute riigisisesse õigusesse sissetoomise tehnika küsimuses oleks võetud selge seisukoht.

PS § 3 kohaselt on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted²³⁶ ja normid.²³⁷ Rahvusvahelise õiguse normid võivad olla riigisisestes õigussuhetes

²³⁴ J.Volkai. The application of the Europe Agreement. Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990803.htm>, 10.October 2004.

²³⁵ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Toimetaja: V.Peep. Tallinn, Juura, 1997.

²³⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.09.1994 otsuse kohaselt tuleb Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid, mis on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. - RT I 1994, 80, 1159.

²³⁷ Rahvusvahelise õiguse normide ja põhimõtete vahel ei tehta Eesti kohtupraktikas ranget vahet. Vt PS Kommentaarid, lk 61.

õigusi ja kohustusi loovad või kasutatavad Eesti õigusaktide tõlgendamisel.²³⁸ Tulenevalt PS § 3 lg 1 teisest lausest, võiks asuda seisukohale, et Eestis on aluseks võetud monistlik käsitlus, kuna rahvusvahelise õiguse allikad kanduvad automaatselt riigisisesse õigussüsteemi, kuid tegemist ei saaks siiski olla selle doktriini väljendusega klassikalisel kujul, arvestades põhiseaduse preambulas tugevalt väljendatud rahva riikliku enesemääramise õigust. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes leitakse, et nimetatud sätte olemasolu põhiseaduses võiks olla ühendatav ka rahvusvahelise ja siseriikliku õiguskorra dualismiga (üldtransformsioon).²³⁹ Järgnevalt tuleb vaadelda, kas PS § 3 lg 1 teine aluse hõlmab ka rahvusvahelisi lepinguid, nende rakendamist siseõiguses. PS § 3 lg 1 teise lause grammatilise tõlgenduse kohaselt rahvusvahelised lepingud Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks ei ole. Samuti nõustudes põhiseaduse kommenteerijate seisukohaga²⁴⁰, et rahvusvahelised lepingud ei loo lepingupooleks mitteolevale riigile kohustusi ega õigusi ilma selle riigi nõusolekuta ning lepingud, mille osapoolteks on Eesti Vabariik seovad õiguslikult sõltumata sellest, kas need sisaldavad rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norme või mitte, tuleb küsimusele rahvusvaheliste lepingute riigisisest rakendamisest pöörduda põhiseaduse IX peatüki juurde. Nimetatud peatükk käsitleb välissuhteid ja välislepinguid²⁴¹ ning selles sisaldub lisaks paragrahvile 123 reservatsioon välissuhtlemise korraldamiseks seadusega ja määratakse, milline organ, milliseid lepinguid ratifitseerib ja denonsseerib. Omapärane on põhiseaduses antud mõiste ratifitseerimine sisu ning praktikas esineb juhte, kus mõistet on sisustatud erinevalt. Üldjuhul ei nimetata parlamendi sekkumist põhiseaduslikus tähenduses ratifitseerimiseks. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on lähtunud mõiste ratifitseerimine kahest mõõtmest, mida sisustavad kaks erinevat protseduurilist toimingut: esiteks riigisisene akt, mis seisneb pädeva riigiorgani (riigipea) kinnitavas otsustuses ning mida võib kutsuda ratifitseerimiseks konstitutsioonilises tähenduses; ning teiseks rahvusvaheline protseduur, mis jõustab lepingu rahvusvaheliselt ratifitseerimiskirjade vahetamise, deponeerimise või ratifitseerimisest teadustamise läbi. Tulenevalt PS § 78 punktist 6, mille järgi president kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse

²³⁸ PS Kommentaarid, lk 59.

²³⁹ Ibid, lk 60.

²⁴⁰ PS § 3 lg 1 teise lause alusel ei ole küll välistatud välislepingute normide, mille osapoolteks Eesti ei ole lugemine rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteks, kui tegemist on lepingutega, mille osapoolteks on representatiivne hulk maailma riike. Vt ibid, lk 62.

²⁴¹ Viidatud peatükis kasutatakse sünonüümidenäi nii välissuhte ja rahvusvahelise suhte kui välislepingu ja rahvusvahelise lepingu mõistet, mistõttu ei tehta ka käesolevas peatükis neil terminitel vahet. Ka Välissuhtlemiseaduse (RT I 1993, 72/73, 1020; RT I 1996, 49, 953; RT I 1997, 73, 1200; RT I 2003, 21, 122) § 2 p 2 kohaselt on välisleping e. rahvusvaheline leping - kirjalik kokkulepe Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, olenemata sellest, kas selline kokkulepe sisaldub ühes, kahes või mitmes omavahel seotud dokumendis, samuti olenemata selle konkreetsest nimetusest.

§-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele, on ekspertiisikomisjoni arvates tegemist ratifitseerimisega konstitutsioonilises tähenduses, kuna president ei tee sisulist otsust. Eestis otsustab parlament, jättes täidesaatvale organile vaid formaalsuste sooritamise lepingu jõustamiseks. Kui käsitleda ratifitseerimist kui kõrgeima välislepinguid sõlmiva riigiorgani poolt tahte väljendamist sõlmida leping ja võtta riigile teatavasisuline kohustus, siis ongi lepingu sõlmimise tahet väljendavaks aktiks Riigikogu poolt vastuvõetud välislepingu ratifitseerimise seadus.²⁴² Puhtalt rahvusvahelisõigusliku aktina ei tohiks kitsas tähenduses ratifitseerimine (riigi tahteavalduse vorm, mis väljendab tahet olla lepinguga seotud) omada akti riigisisese kehtivuse seisukohalt mingit tähtsust. Eesti põhiseaduses on vastuoluliselt ratifitseerimise nimetus ja seadusandja luba ühitatud. Riigikogu tahteavaldus omab meil siiski vaid riigisisest tähtsust ehk on riigisiseseks välislepingu kehtimise aluseks.²⁴³ Põhiseaduse kommentaarides ollakse seisukohal, et ratifitseerimise näol on tegemist siseriikliku õigustoiminguga ning samas ei kirjuta rahvusvaheline õigus ka ette, kuidas tuleks anda nõusolek lepinguga seotuse kohta.²⁴⁴ Viini konventsiooni art 11 annab loetelu viisidest, kuidas väljendada nõusolekut olla rahvusvahelise lepinguga seotud. Välissuhtlemisseaduse (edaspidi VSS) § 22 loetleb need viisid analoogiliselt Viini konventsiooniga. VSS § 22 kohaselt Eesti Vabariigi nõusolek välislepingu kohustuslikkuse kohta võib olla väljendatud allakirjutamise, lepingudokumentide vahetamise, lepingu ratifitseerimise, vastuvõtmise, kinnitamise, sellega ühinemisega või muul lepingus ettenähtud viisil. PS § 121 kohaselt Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepinguid: 1) mis muudavad riigipiire; 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist; 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega; 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi; 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud. PS § 65 p 1 kohaselt võtab Riigikogu vastu seadusi ja otsuseid. PS ei kirjuta ette, et ratifitseerimine tuleks vormistada seadusena, kuid praktikas on kasutatud just sellist akti liiki.

Siinkohal tuleb selgitada, mida mõeldakse põhiseaduses seaduse all. Riigikohtu üldkogu 17.03.2000 lahendis²⁴⁵ on öeldud, et Eesti kehtiv õigus ei erista seadust materiaalses ja formaalses mõttes. Seadus on õigustloov akt, mis sisaldab õigusnorme. Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina.

²⁴² Vt Aruane. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10737>, 05.aprill 2005.

²⁴³ Supra. L.Madise, lk 367.

²⁴⁴ PS Kommentaarid, lk 532.

²⁴⁵ Riigikohtu üldkogu otsus 17.märtsist 2000 nr 3-4-1-1-00. - RT III 2000, 8, 77.

Ratifitseerimisseaduses ei kirjutata välislepingut ümber ning ratifitseerimisseadused on üldjuhul väga lakoonilised. Välislepingu ratifitseerimise seadus on eraldiseisvana seadus formaalses mõttes. Samas koos välislepinguga võib ka ratifitseerimisseadust lugeda materiaalses mõttes õigustloovaks aktiks, kuna ta võib luua isikutele õigusi ja panna juriidilisi kohustusi (näiteks sätestades reservatsiooni mõne lepingu artikli osas²⁴⁶). Eeltoodust tulenevalt ei saaks välislepingu kohta nõusoleku andmine toimuda halduse üksikakti – otsusega.

PS § 87 p 4 kohaselt esitab välislepingud Riigikogule ratifitseerimiseks Vabariigi Valitsus. Ratifitseerimisega väljendab Eesti Vabariik nõusolekut olla lepinguga seotud ja muudab välislepingu normid Eesti õiguskorra osaks.²⁴⁷ Otsustuspädevus kuulub seega Riigikogule, kes on lepingute ratifitseerijaks.²⁴⁸ Ratifitseerimise äramärkimine on oluline, kuna põhiseadus eristab ratifitseeritud välislepinguid ja välislepinguid, mis ratifitseerimisele ei kuulu ning see, kas tegemist on ratifitseeritud välislepinguga omab tähtsust selle põhiseaduslikkuse kontrollimisel.²⁴⁹ PS § 123 lg 1 sätestab, et Eesti Vabariik ei sõlmi põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid. Säte hõlmab sõnasõnalise tõlgenduse kohaselt nii ratifitseerimisele kuuluvaid kui mittekuuluvaid välislepinguid. Sama paragrahvi teine lõige sätestab ratifitseeritud välislepingute prioriteedi seaduste ja muude aktide ees juhul, kui viimased on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga. Nimetatud sättest saab teha järgmised järeldused: esiteks, välislepingu kohaldamisülimuslikkus kehtib vaid ratifitseeritud välislepingute puhul ning teiseks, ratifitseeritud välisleping kuulub riigisiselt kohaldamisele vastuolu korral seaduse või muu aktiga. PS § 123 lg 2 ei tee vahet liht- ja konstitutsioonilistel seadustel²⁵⁰, mistõttu vajab selgitamist, kas rahvusvahelised lepingud on Eesti Vabariigis kõrgema õigusjõuga ka konstitutsioonilistest seadustest. PS § 123 lg 2 sätestab, et välislepingud omavad ülimuslikkust seaduste ja muude aktide ees, kuid sellest ei saa järeldada nende paiknemist konstitutsioonilistest

²⁴⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 08.novembrist 1996 nr 3-4-1-2-96, Õiguskantsleri 21. juuni 1996.a. taotluse, tunnistada Eluruumide erastamise seaduse ning seaduse "Kooperatiivsete, riiklik-kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara taasriigistamise ja erastamise kohta" muutmise seaduse §-d 1 p 2 ja 6 p 1 kehtetuks, läbivaatamine" punkt IV. – RT I 1996, 87, 1558.

²⁴⁷ K.Merusk, R.Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998, lk 29.

²⁴⁸ Vt Aruane. Arvutivõrgus.Kättesaadav: <http://www.just.ee/10737>, 05.aprill 2005.

Ratifitseerimise all formaalses, kitsamas mõttes mõistetakse lepingu kinnitamist riigipea poolt. See on tegelikult jäänukkomme absolutismi ajast, mil rahvusvahelised lepingud sõlmiti ainult riigipeade poolt. Selle praktilise baasil on arenenud välja õpetus, mille kohaselt ainult riigipea omab nn *ius representationes omnimodae*, so õigust riiki kõigis küsimustes teiste riikide vastu kohustada. Tänapäeval on riigipea niisugune õigus aga küllaltki piiratud ja vähemalt tähtsamaid lepinguid saab ta ratifitseerida parlamendi sellekohasel loal. /.../ Riikides, kus ratifitseerivaks organiks on otseselt parlament, puudub presidendil ilmselt lõpliku poliitilise otsustuse võimalus.

²⁴⁹ Rahvusvahelises õiguses allikatel hierarhiline ülesehitus ei ole, kõrgem õigusjõud omistatakse vaid *jus cogens* normidele.

²⁵⁰ Konstitutsioonilisi seadusi saab Riigikogu vastu võtta ainult koosseisu häälteenamusega, välislepingu ratifitseerimise seadus kui lihtseadus võib aga olla vastu võetud lihthäälteenamusega.

seadustest kõrgemal, vaid ainult nende rakendusülimuslikkust. Välislepinguga vastuolu mittetuvastamisel ei ole keelatud kohaldada paralleelselt seaduse või muu aktiga välislepingut normatiivse alusena (kui lepingu sätted on riigisisestest normist täpsemad) või kasutada seda tõlgendusabinõuna. Riigikohtu praktikas valdavalt kohaldatakse vastuolu puudumisel riigisisest õigusnormi.

Ratifitseerimisseadust välislepingute jõustamise aktina võiks monistliku teooria seisukohalt lugeda inkorporatsiooniaktiks. Samas arvestades, et välislepingu ülimuslikkus sõltub lepingu ratifitseerimisest ning PS § 123 viitab põhiseaduse ülimuslikkusele mistahes välislepingu suhtes, jättes samas reguleerimata küsimuse ratifitseerimata välislepingute õigusjõust seaduste suhtes ning põhiseaduses ei sisaldu normi, mis *expressis verbis* sätestaks, et Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks on välislepingud, võiks aktsepteerida PS kommenteeritud väljaandes esitatud seisukohta, et rahvusvahelise lepingu riigisisesse õiguskorda ülevõtmine spetsiaalse riigisisese õigusaktiga võib olla käsitletav ka rahvusvahelise lepingu (eri)transformatsioonina²⁵¹, seega võiks mõõndustega lugeda järgitavaks meetodiks dualismi.

Põhiseaduse ülimuslikkus välislepingute ees tuleneb PS §-s 3 väljendatud tugevast konstitutsionalismi põhimõttest ning PS §-st 123, mille esimese lause kohaselt ei sõlmi Eesti põhiseadusega vastuolusolevaid välislepinguid. Eelnevast ei saa aga järeldada, et kõik sõlmitud välislepingud tuleb automaatselt lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks, vastasel juhul puuduks vajadus välislepingute *ex post* põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks, mis oleks iseenesest lihtne lahendus, kuid põhiseaduse viidatud normist selline tõlgendus ei tulene.

Antud töö kontekstis on oluline märkida, et tulenevalt PS § 106 lg-st 1 ei saa välislepingu ratifitseerimist panna rahvahääletusele, välislepinguid ratifitseerib Riigikogu. Vältimaks olukorda, kus Riigikogu ratifitseerib välislepingu, mis on vastuolus põhiseadusega, tuleks kõik Riigikogus ratifitseerimist vajavad välislepingud allutada põhiseaduslikkuse eelkontrollile (st enne ratifitseerimist õiguskantsleri kontrollile ning soovitavalt enne allkirjastamist toimuvale kontrollile, mida saab teostada lepingut sõlmiv organ ja mis ei ole käsitletav käesoleva töö kontekstis põhiseaduslikkuse järelevalvena), kuna peale jõustumist²⁵² muutub välisleping riigisiselt otsekohaldatavaks ning selle kohaldamata jätmiseks tuleb konkreetse normikontrolli vormis alatatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. PS § 123 esimesest lausest, mis sätestab, et Eesti Vabariik ei sõlmi põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid, võiks

²⁵¹ PS Kommentaarid, lk 552.

²⁵² VSS § 8 jõustamine on sõlmimisprotsessi viimane osa, mille tulemusel muutub välisleping riigile kohustuslikuks (reguleerib siseriiklikku kehtivust ja protseduuri).

järeldada, et ratifitseeritud välislepingu kontroll on võimalik kuni välislepingu jõustumiseni. Siiski ei saa viidatud sätet mõista selliselt, et kõik sõlmitud lepingud on kooskõlas põhiseadusega. Kehtiv õigus võimaldab, seda küll mitte põhiseadusest *expressis verbis* tulenevalt, ka järelkontrolli. Samas, lähtudes Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonist²⁵³ ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtetest, peaks olema lepingu ühepoolne muutmine peale jõustumist välistatud, mistõttu tuleks eelistada eelkontrolli. Ratifitseeritud ja ratifitseerimist mittevajavate välislepingute puhul esinevad (põhi)seaduslikkuse kontrolli osas erinevused, nagu sai märgitud seaduse vastuolu korral kohaldatakse seaduse asemel Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguid, kuid Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitavatele välislepingutele selline põhiseadusest tulenev ülimuslikkus ei laiene. Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitud välislepinguid tuleks käsitleda lähtudes analoogiast PS § 87 p-ga 6. Kui valitusel ei ole õigust anda *contra legem* määrusi, siis ei tohiks tal olla ka õigust sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus Eesti seadustega. Kui selline leping on sõlmitud ning kohtus taotletakse selle kohaldamist, on kohtul õigus jätta see põhiseadusega vastuolu tõttu kohaldamata ning kohaldada seadust. Siin võib aga viidata jällegi Viini konventsioonile ning taotleda omakorda vastuolu tunnistamist nimetatud konventsiooniga.²⁵⁴ Viini konventsioon ei tee ka vahet ratifitseeritud ja ratifitseerimata välislepingutel, mistõttu kõik välislepingud on täitmiseks kohustuslikud (*pacta sunt servanda* põhimõte). Seetõttu on konfliktide vältimiseks vajalik kõigi välislepingute preventiivne kontroll. Ratifitseerimisele mittekuuluvate välislepingute ja põhiseadusest madalamate õigusaktide jõuvahekorda põhiseadus ei reguleeri, mistõttu jääb see igal konkreetsel juhul kohtute otsustada. Sama seisukohta on väljendatud ka põhiseaduse kommentaarides.²⁵⁵

Nagu eelnevalt märgitud, ei sätesta põhiseadus sõnasõnaliselt võimalust teostada põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet ratifitseeritud välislepingute üle *ex post* kontrolli vormis. Välislepinguid sõlmib Vabariigi Valitsus (VSS § 7 lg 1), kes (välisministeeriumi kaudu) annab peale lepingu ratifitseerimist ja ratifitseerimis- või ühinemiskirjade allkirjastamist ratifitseerimis- või ühinemiskirja üle lepingu depositaarile. VSS § 8 kohaselt on välislepingu jõustamine sõlmimisprotsessi viimane osa, mille tulemusel muutub välisleping riigile kohustuslikuks. Alates 01.07.2002 kehtivas PSJMS ei ole kohtulik järelevalve välislepingu puhul seotud selle jõustumisega, mistõttu juhul, kui on jõustunud põhiseadusega vastuolusolev välisleping, peaks tagajärjeks olema välislepingu mittekohaldamine (või lepingust taganemine,

²⁵³ RT II 1993, 11.05.1993, 13/14, 16.

²⁵⁴ Supra. J.Põld, lk 11.

²⁵⁵ PS Kommentaarid, lk 552.

kui leping seda võimaldab). PSJMS § 15 lg 3 on sõnastatud selliselt, et välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või alkatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega. Põhiseadusega vastuolus olevat välislepingut riigisiselt ei kohaldata.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse välislepingu (selles sisalduva sätte) põhiseadusele vastavuse kindlakstegemiseks *ex post* võivad alkatada kõik kohtud, kui välisleping on asjassepuutuv konkreetse kohtuvaidluse lahendamisel (menetlus algatatakse kohtuotsusega, PSJMS § 4 lg 3).

PSJMS § 6 lg 1 p 4 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Eesti Vabariigi sõlmitud välisleping või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks. Seega saab õiguskantsler alkatada põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse *ex ante* abstraktse normikontrolli vormis.

Kui selgub ratifitseerimisele mittekuuluva sõlmitud välislepingu vastuolu riigisisese õigusaktiga (va põhiseadus), tuleks riigisisene õigusakt viia välislepinguga kooskõlla või võimalusel välislepingut muuta või denonsseerida, põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alkatamine ei ole siin asjakohane. VSS § 27 sätestab aluse seaduste ja valitsuse aktide vastavusse viimiseks välislepinguga. Viidatud paragrahvi "Välislepinguga vastuolus olevate Eesti Vabariigi õigusaktide muutmine ja täiendamine" lõike 1 kohaselt kui kehtiv Eesti Vabariigi õigusakt on vastuolus välislepinguga, siis Vabariigi Valitsus kas esitab Riigikogule eelnõu niisuguse seaduse muutmiseks või viib valitsuse aktid vastavusse välislepinguga. VSS § 27 lg 2 sätestab, et õiguskantsler võib teostada õigusaktide välislepingule vastavuse järelevalvet.

Välislepingu ratifitseerimisseaduse põhiseaduslikkuse järelevalve võisid enne uue PSJMS kehtima hakkamist alkatada kohtud, õiguskantsler ja president (praegu eelnimetatutele lisaks kohaliku omavalitsuse volikogu, kuid seda piiratud tingimustel, PSJMS § 7)²⁵⁶. Vaieldav oli, kas ratifitseerimisseaduse kontrollimisel oli võimalik kontrollida ka välislepingut sisuliselt. Arvestades, et riigipeal on oma ametikoha järgi (*ex officio*) õigus allkirjastada rahvusvahelisi lepinguid ilma eraldi volitusega, tagab riigipea poolt allkirjastatud välislepingute põhiseaduslikkuse kontrolli, erinevalt varasemast põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest, õiguskantslerile *a priori* järelevalve võimaldamine.

²⁵⁶ PSJMS § 7 kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle sätte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Kuigi välislepingute põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve osas ei ole menetlusseadustes erisätteid EL-ga sõlmitavate välislepingute kontrollimiseks, on selliste välislepingute põhiseaduslikkuse järelevalve siiski tavapärasest erinev ja komplitseeritum ning seda töö järgnevas osas käsitletaksegi.

4.2.2. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse integratsiooniprotsessis

Euroopa Liidus on liikmesriigil nagu teistegi iseseisva põhikorraga riikide puhul, esmaseks ja tähtsaimaks konstitutsiooniõiguslikuks küsimuseks riikliku suveräänsuse osalise delegeerimise küsimus ehk see, millises ulatuses on üleandmine võimalik, et suveräänsust mitte kaotada. Riikliku suveräänsuse piiramine on kõige reaalsem just aluslepingute muudatuste ja uute aluslepingute kaudu.²⁵⁷ Käesolevas alapunktis lähtutakse ühenduse esmase õiguse üle põhiseaduslikkuse järelevalve võimaluste analüüsimisel peamiselt uute aluslepingutega kaasneda võivate vastuolude ärahoidmise tagamise vajadusest, kuna töö autori arvates kehtiv õigus ei taga piisavat kontrolli.

Tuleb nõustuda, et riikliku suveräänsuse traditsiooniline mõiste²⁵⁸, mis käsitleb riigi sisemist ja välist piiranguteta tegutsemisvabadust on aegunud. Rahvusvahelise õiguse kontekstis ei ole piiramatu riiklik suveräänsus mõeldav. Suveräänsuse osalise delegeerimise otsus peab aga põhinema rahva tahtel. PS § 1 lg 1 sätestab rahvasuveräänsuse, mida võib pidada õiguse esmaseks allikaks. Rahva tahe on see, millest peaks lähtuma iga mandaat, et omariikluses midagi täiustada või muuta.²⁵⁹ Mõisteteks, mis väljendaksid selgemini Euroopa Liitu kuuluva rahvusriigi huve liidus ja sellest väljaspool, võiksid olla rahvusliku enesemääramise õigus ja rahvusriigi poliitiline tahe. Rahvusliku enesemääramise õigus kui rahva subjektiivne õigus on tema rahvuslike atribuutide kaitsevahend, mis õigustab rahva vastureaktsioone nende atribuutide (omadused, mis teevad inimhulgast rahva) rikkumisele. Rahva otsustada on, kas teostada nimetatud subjektiivset õigust osaledes Euroopa Liidus Euroopa rahvaste ja riikidega solidaarse rahvusriigi vormis.²⁶⁰ Seega on õigustatud, et konstitutsioonikohtu funktsioonides Riigikohtul

²⁵⁷ Riigiõigusliku analüüsi töörühm on oma seisukohtade p-s 5.4 leidnud, et Euroopa Liidu aluslepingud, millega Eesti ühines PSTS vastuvõtmise teel rahvahääletusel, on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?id=38141&parent_id=33404, 06.veebruar 2006

²⁵⁸ Nagu seda on käsitlenud ka A.-T.Kliimann, kelle tõlgenduses tähendab põhiseaduses sätestatuna iseseisvus seda, et Eesti Vabariiki ei saa muuta mõne teise riigi liitosaks, liitriigi osariigiks, vaid peab jääma iseseisvaks riigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. – Vt A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. Õigus 1935, 2, lk 49-50.

²⁵⁹ PS Kommentaarid, lk 28-29.

²⁶⁰ Supra. M.Rosentau, lk 13.

puudub võimalus teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet rahvahääletusel kõrgeima riigivõimu kandja poolt vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse, mis lubab EL-i kuulumist, sisulist põhiseaduslikkuse kontrolli.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjon käsitles oma 1998.a. avaldatud aruandes suveräänsusega seotud aspekte²⁶¹ sealhulgas EL-i õigusaktide üle järelevalve teostamist ning leidis, et Riigikohtule peaks kuuluma õigus kontrollida EL-i õigusaktide vastavust Eesti õiguskorra aluspõhimõtetele ning põhiseaduse normatiivse osa sätetele seoses iseseisvuse ja sõltumatuse küsimusega.²⁶² Seega aktsepteeriti mitmete Euroopa konstitutsioonikohtute seisukohta põhiseaduslikkuse järelevalve võimalikkusest. Kuigi liikmesriikide konstitutsioonikohtute ja Euroopa Kohtu vastastikused seisukohavõtted on viimastes lahendites diplomaatilisemad ja koostöövõimalusi pakkuvad, ei ole konstitutsioonikohtud lõplikult loobunud seoses ühenduse õigusega põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise õigusest. Käesoleva töö autor leiab, et põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvet seoses ühenduse esmase õigusega (aluslepingud) on õiguslikult võimalik teostada ka Eestis nii eel- kui järelkontrollina ning nn lõpliku sõna õiguse²⁶³ võiks teatud juhtudel (vähemalt seni kuni puudub ühenduse esmase õiguse hulka kuuluvate aluslepingute kohustuslik/automaatne eelkontroll) jätta konstitutsioonikohtule, millist funktsiooni täidab meil Riigikohus. Eestis valitud põhiseaduslikkuse järelevalve mudel ja konstitutsioonikohtu funktsioonides Riigikohtu pädevus võimaldab nii ühenduse esmase kui sekundaarõiguse põhiseadusele vastavuse kontrolli konkreetse normikontrolli vormis algatatuna ükskõik millise kohtusüsteemi kuuluva kohtu poolt või välislepingu osas eelkontrollina algatatuna õiguskantsleri poolt nagu sai märgitud eelmises töö osas. Presidendi pädevus piirdub vaid välislepingu ratifitseerimiseseaduse eelkontrolliga.

Vajadusest kaitsta põhiseaduse aluspõhimõtteid on põhiseaduse täiendamise seadusesse sisse kirjutatud norm, mida võib pidada Eesti riigi alusakti kaitseklauslik. Eesti Vabariigi põhiseaduse

²⁶¹ Vt Aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10720>, 05. aprill 2005.

Ekspertiisikomisjon leidis, et rahvuslikku sõltumatust riivavaks tuleb pidada Euroopa Liidu lepingu esimest komponenti, kolme Euroopa Ühendust, mis näevad ette teatud valdkondades rahvuslike võimuorganite allutamise Ühenduste õigusele. /.../ Seadusandlik pädevus on üle läinud Ühenduste liikmesriike esindavale Nõukogule, kus printsiibiks on otsuste tegemine enamushääletuse teel. Sealjuures ei jagune hääled sugugi võrdselt. Samuti omab Euroopa Ühenduse Kohus rida olulisi erisusi võrreldes tavalise rahvusvahelise jurisdiktsiooniga. Liikmesriikide sõltumatuse kadu õigusmõistmises iseloomustab kujukalt fakt, et kohtusse pöördumise pädevus on eraisikutel otse, teiseks ei ole kohtu otsused kohustuslikud mitte vaid liikmesriikidele rahvusvahelises plaanis, vaid omavad täideviidavat jõudu liikmesriigi territooriumil ja seda ka eraisikute suhtes. Seega on ühel juhul liikmesriik allutatud teise liikmesriigi seadusandlikule tahtele (sellise juhuga on tegemist seadusloomega Euroopa Liidu Nõukogus), teisel juhul kehtivad liikmesriigi pinnal ja tema kodanike suhtes rahvusvahelise organisatsiooni otsused (Euroopa Ühenduse Kohus esindab kolme juriidilise isiku staatust omavat lepingutega loodud Euroopa Ühendust). Seega näitab juba põgus vaatlus, et Euroopa Liidu liikmeksolek toob kaasa Eesti sõltuvusseisundi teistest riikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest.

²⁶² Vt Aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10746>, 05. aprill 2005.

²⁶³ Mis on siiski tinglik, kui arvestada ka teatud juhtudel EIÕK-sse kaebamise võimalust.

aluspõhimõtete kaitseklauslik on Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse §-i 1, mille kohaselt Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Põhiseaduse aluspõhimõtetenä viib mõista eelkõige põhiseaduse preambulas²⁶⁴ ja teises peatükis sätestatud (põhiprintsiibid, PS § 10, 11). Kõige olulisemana võiks esile tõsta rahvuse ja kultuuri säilitamise tagamist. Alusprintsiipide määratlemine omab põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise seisukohalt olulist tähtsust, kuna järelevalve teostamisel tuleb kõrvutada aluspõhimõtte ühenduse õigusnormiga ning vastuolu tuvastamisel peaks olema võimalik lahendada asi otse aluspõhimõttest lähtuvalt. Riigiõigusliku analüüsi töörühma kirjalikes seisukohtades märgiti, et põhiseaduse tasandil on võimalik eristada aluspõhimõtteid ja nn tavalisi või teiseseid printsiipe. PSTS § 1 kaitseala laieneb üksnes põhiseaduse aluspõhimõtetele. Teiseste printsiipide rikkumise korral tuleks kohaldada igal juhul Euroopa Liidu õigust kui ülimuslikku. Aluspõhimõtete ülimuslikkus tuleneb nende kui kesksete põhiseaduse väärtuste mittekõrvaldatavast õigusjõust ning ilma põhiväärtusteta kaotaks Eesti riik ja selle nimel kehtestatud põhiseadus oma olemuse. Samas eeldab aluspõhimõtete kataloogimine õigusteaduslikku, sotsiaalset ja poliitilist konsensust ning aluspõhimõtteid tuleks määratleda avatud kataloogina²⁶⁵, et tagada väärtuste kollisiooni korral õiglasemaid ja sotsiaalselt aktsepteeritavaid väärtusotsustusi.²⁶⁶

Põhiseadust tuleb tõlgendada arvestades põhiseaduse täiendamise seaduses sätestatud, kuna nimetatud akt on põhiseaduse osa. Seega tuleb põhiseaduse täiendamise seadusega arvestada põhiseaduslikkuse järelevalvet (PS § 15 ja 152) ja välislepingute rakendamist (PS § 123) käsitletavate sätete sisustamisel. PS § 15 ja § 152 ning § 123 kohaselt on põhiseadus ülimuslik mistahes välislepingu, seaduse, muu õigusakti suhtes ning iga kohus peab jätma sellise põhiseadusevastase normi kohaldamata ning Riigikohtul on õigus põhiseadusevastane säte kehtetuks või põhiseadusevastaseks tunnistada. Kuna PS § 123 lg 1 ei võimaldaks järgida

²⁶⁴ Ekspertiisikomisjon leidis, et EL-ga liitumisega seoses põhiseaduse preambulat analüüsid, et preambula ei takista riikluse arengut ja muutmist ei vaja. Preambulasse ei ole vaja lisada Euroopa Liidu aspekti, kuna preambula kajastab eelkõige Eesti rahva põhiväärtusi. Euroopa Liidu aspekti kajastamine preambulas Eesti Vabariigi riikliku eesmärgina kätkeks endas ohtu ajada segamini vahend ja eesmärk, kuna Euroopa Liit kui supranatsionaalne organisatsioon ei saa olla eesmärgiks omaette. Vt Aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10719>, 05. aprill 2005.

²⁶⁵ Riigiõigusliku analüüsi töörühma arvates peaksid kuuluma kataloogi põhiseaduse preambulast, I peatükist „Üldsätted“ ning II peatükist „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ §-st 10 ja 11 tulenevad põhiväärtused, need on: rahvasuveräänsus, riigi rajamine vabadusele, õiglusele ja õigusele, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaalliiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus.

²⁶⁶ Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?id=38141&parent_id=33404, 06. veebruar 2006

ühenduses kehtivat ühenduse õiguse (nii esmase kui teisese) ülimuslikkuse põhimõtet, mis Euroopa Kohtu seisukohalt hõlmab ka ülimuslikkust (kohaldamise, mitte kehtimise) liikmesriikide põhiseaduste üle, oli vajalik vastava põhiseaduse muudatuse tegemine. Põhiseaduse täiendamise seaduse paragrahve 1 ja 2 tuleb seetõttu käsitleda erinormidena PS § 123 lg 1 suhtes. PSTS on õigusnormide hierarhias samal tasemel kui preambula, I pt „Üldsätted“ ning XV pt „Põhiseaduse muutmine“.

Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 paneb kõigile kohtutele kohustuse kohaldada *acquis communautaire*’i liitumislepingus ettenähtud tingimustel ja ulatuses. Samas põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 tunnistab põhiseaduse aluspõhimõtete kaitsmise eesmärgil võimalust pidada põhiseadust ülimuslikuks nii ühenduse esmasest kui teisest õigusest ning nimetatud sättest koosmõjus eelviidatud põhiseaduse sätetega (PS § 15 ja § 152) saab tuletada ka kohtute (sh Riigikohtu) kohustuse kontrollida, kas ühenduse õigusakt ei riku põhiseaduse aluspõhimõtteid. Arvestades kehtivat õigust ja Eestis valitud kontrolli mudelit saaksid kohtuliku põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatajateks olla kõik kohtud, samuti ühendusega sõlmitavate välislepingute osas õiguskantsler ning Vabariigi Presidendile jääks vaid võimalus seaduste väljakuulutamisel kasutada veto õigust.²⁶⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel tuleb aga arvestada, et kontrolli teostamine on võimalik, kui on kahtlus, et rikutakse põhiseaduse aluspõhimõtteid, mis eristab selliste välislepingute kontrolli nõ tavapäraste välislepingute kontrollist, kuna tavapäraste välislepingute kontroll ei piirdu vaid põhiseaduse aluspõhimõtete kaitsega. Kuna EL liikmesriigina uusi integratsiooni süvendavaid või seniseid aluslepinguid muutvaid lepinguid sõlmides tuleb Eestil arvestada ühenduse õiguse olulise aluspõhimõttega, so ülimuslikkuse põhimõttega (võrreldes rahvusvahelise õigusega on tegemist absoluutse ülimuslikkusega), siis on sellest tulenevalt eriti oluline teostada ühenduse raames sõlmitavate välislepingute eelkontrolli, et tagada põhiseaduse kooskõlla viimine (ka PS normide ja nn teiseste põhimõtete osas) ühenduse esmase õiguse hulka kuuluvate aluslepingutega, mis peaks omakorda tagama õigusselguse. Samuti on eelkontroll vajalik, et ära hoida põhiseaduse aluspõhimõtteid rikkuva välislepingu (ühenduse raames sõlmitava) kehtima hakkamine.

Erinevuse tavapäraste ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingute põhiseaduslikkuse järelevalvest, toob kaasa ka võimalus kontrollimise käigus ühenduse esmase õiguse tõlgendamiseks pöörduda

²⁶⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õigusega subjektide pädevuse kohta vt töö osa 2.3. ja 4.2.1.

Euroopa Kohtu poole.²⁶⁸ Euroopa Kohtul puudub pädevus eelotsuse andmisel siseriikliku õigusakti, sh põhiseadust tõlgendada (EÜ asutamisleping art 220, 234). Riigisisised kohtud ei saa omakorda kahtluse alla seada asutamislepingute ja seda muutvate või täiendavate lepingute kehtivust ega taotleda eelotsuseid²⁶⁹ selle kohta, kuidas õigust rakendada. Eelotsuseid ei saa taotleda ka õiguse põhimõtete kohaldatavuse kohta, va kui need eelotsuse taotlemise objektiks olevates aktides on kirjalikult sätestatud. Samuti ei saa küsida eelotsust Euroopa Kohtu varasemate lahendite või sõlmitud rahvusvaheliste lepingute kohta (va kui ühenduse õigusakt on vastuolus ühenduse poolt sõlmitud rahvusvahelise lepinguga). Euroopa Kohtul puudub pädevus asutamislepingute ja neid muutvate lepingute kehtetuks tunnistamiseks nagu puudub pädevus Riigikohtul tunnistada kehtetuks ühenduse aluslepinguid (välislepingute puhul lubab PSJMS vaid põhiseadusevastaseks tunnistamist – PSJMS § 15 lg 3).

Seega on Riigikohtul järelevalvemenetluses põhimõtteliselt kaks võimalust: esiteks, tõlgendada põhiseadust kooskõlas ühenduse õigusega või juhul, kui see ei ole võimalik vastuolu tõttu põhiseaduse aluspõhimõtetega, tunnistada vastuolu põhiseadusega, mis omakorda peaks käivitama, kas põhiseaduse muutmise protsessi (kui aluspõhimõtetest loobumine on võimalik) või liidust väljaastumise. PSJMS § 15 lg 1 p 3 sätestab, et Riigikohus võib asja lahendamisel tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks. Sama paragrahvi lõige 3 kohaselt välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega. Lepingute kui kahe või mitmepoolsete kokkulepete kehtetuks tunnistamine ühe lepingu poole poolt ei ole võimalik.

Kuna põhiseaduse lepingu ratifitseerimise protsess on seiskunud ja leping on jõustamata, siis ei sisaldu käesoleval ajal ühenduse õiguses norme, mis reguleeriksid Euroopa Liidust väljaastumist. Küll on üheselt selge, et väljaastumise üle otsustamiseks ei ole pädev Riigikohtu

²⁶⁸ Koostöö tegemine Euroopa Kohtuga, mille üheks vormiks on eelotsuse küsimise menetlus, tugineb lojaalsuskohustusele, mis on fikseeritud Euroopa Ühenduse asutamislepingu art-s 10 ning mis annab võimaluse üsna laiaks tõlgenduseks ning sellele teele on Euroopa Kohus ka läinud. Euroopa põhiseaduse lepingu art I-5 p 2 kohaselt, kooskõlas lojaalsuse põhimõttega abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada põhiseaduses sätestatud eesmärkide saavutamist. Nimetatud põhimõttele on Euroopa Kohus korduvalt oma lahendites (näit. Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/9 *Francovich vs Italy* (1991) EKL I-5357) tuginenud. Lojaalsust võiks mõista kui pooltevahelist usaldust, tegutsemist heas usus ja üksteise suurima kasu eesmärgil, kuid EL ja liikmesriigi vahelistes suhetes tuleb kindlasti järgida, eelkõige ühenduse enda poolt, ühenduse piiratud pädevust.

²⁶⁹ EL poolt on välja töötatud mittekohustuslikud juhised liikmesriikide kohtutele Euroopa Ühenduste Kohtult eelotsuste taotlemiseks (ELT C 143).

põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kelle pädevusse kuulub vaid välislepingu põhiseadusega vastuolu tuvastamine põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Vastuolu kõrvaldamise võimatuse korral tuleb Eestil EL-st välja astuda. Riigisiseseks õigusaktiks, mis reguleerib välislepingu denonsseerimist on välissuhtlemisseadus. Rahvusvahelisõiguslikuks aktiks on Viini konventsioon. Nimetatud konventsiooni kohaldatavus EL-st väljaastumiseks ei ole siiski selge. Põhiseaduse leping näeb ette aluse liikmesriigi liidust väljaastumiseks I osas art I-60. Artikkel I-60 punkti 1 kohaselt võib iga liikmesriik otsustada vastavalt oma põhiseadusest tulenevatele nõuetele liidust välja astuda. Sama artikli punkt 2 kohaselt liikmesriik, kes otsustab välja astuda, teatab oma kavatsusest Euroopa Ülemkogule, kes vaatab selle teate läbi. Euroopa Ülemkogult saadud suuniste kohaselt räägib liit selle riigiga läbi ja sõlmib lepingu, milles sätestatakse riigi väljaastumise kord, võttes arvesse tema ja liidu tulevaste suhete raamistikku (I-60 p 2). Väljaastuva liikmesriigi esindaja seda liikmesriiki puudutavatel Euroopa Ülemkogu või ministrite nõukogu aruteludel ja otsuste tegemisel ei osale (I-60 p 4). Artikkel I-60 punkt 3 alusel lõpeb põhiseaduse lepingu kohaldamine kõnealuse riigi suhtes väljaastumislepingu jõustumise kuupäeval või lepingu puudumise korral kahe aasta möödumisel lõikes 2 osutatud teatest, kui Euroopa Ülemkogu kokkuleppel kõnealuse liikmesriigiga ei otsusta seda ajavahemikku pikendada.

Millised on Eesti põhiseadusest tulenevad nõuded liidust väljaastumisel, kas selline otsus tuleks panna rahvahääletusele või peaks selle otsustama Riigikogu või hoopis Vabariigi Valitsus? Liidust väljaastumise korda sätestava välislepingu saab EL-ga sõlmida Eesti Vabariik ning ratifitseerima peab selle Riigikogu. Samas ei saa Riigikogu kehtetuks tunnistada põhiseaduse täiendamise seadust, mis lubab kuuluda Euroopa Liitu. Nimetatud seaduse paragrahvi 3 kohaselt saab seda seadust muuta ainult rahvahääletusega²⁷⁰, seega tuleks esmalt Euroopa Liidust väljaastumise küsimus panna rahvahääletusele. Ka põhiseaduse täiendamise seaduse § 3 on erisäte, kuna võimaldab muuta põhiseaduse täiendamise seadust vaid rahvahääletusel.²⁷¹

Käesoleva töö autor nõustub nende ühenduse õiguse asjatundjate arvamusega²⁷², kes leiavad, et isegi vaatamata liidust väljaastumiseks ühenduse õiguses vastavate sätete puudumisele, ei ole

²⁷⁰ Rahvahääletuse seaduse § 1 lg 1 kohaselt paneb riigikogu rahvahääletusele põhiseaduse 1. ja 15. peatüki muutmise. Riigikogu võib panna rahvahääletusele muu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, muu seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse. Lõige 2 sätestab, et rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.- RT I 2002, 30, 176; 2002, 57, 355; 2002, 90, 517; 2004, 6, 32.

²⁷¹ PS § 163 punktide 1-3 kohaselt saab muudel juhtudel muuta põhiseadust rahvahääletusel, Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt või Riigikogu poolt kiireloomulisena.

²⁷² Vt lähemalt: R.Laffranque. Kas Euroopa Liidust väljaastumine on juriidiliselt võimalik? Juridica 1999, 10, lk 497-502; Vt ka Aruane. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10746>, 05.aprill 2005.

liidust väljaastumine välistatud tulenevalt rahvusliku enesemääramise õigusest.

Käesoleva magistritöö alaosa kokkuvõtteks võib järeldada, et ilma põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalveta ei tagaks põhiseaduse täiendamise seaduses sisalduv kaitseklausel kaitset põhiseaduse aluspõhimõtete rikkumise eest. Konfliktide tekkimise vältimiseks tuleks põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve tagada eelkontrolli vormis ja kohustuslikuna kõigi EL aluslepingute muutmist ja täiendamist korral. Järelevalve algatajaks võiks kehtivas õiguses antud pädevust arvestades olla õiguskantsler. Töö autor leiab, et kuigi õiguskantslerile saadetakse kõigi jõustumata välislepingute ära kirjad ei taga see praegu õiguskantsleri poolt lepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimist ja põhiseadusele vastavuse osas kahtluse tekkimisel Riigikohtu poole pöördumist, kuna õiguskantsler võib algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse nõ oma äranägemisel. Seega tuleks kaaluda, kas EL-ga sõlmitavate esmase õiguse allikaks olevate aluslepingute osas (arvestades nende lepingute mõju riiklusele) oleks vajalik täiendada õiguskantsleri seadust ning lisada õiguskantslerile kohustus pöörduda otse Riigikohtu poole eelnimetatud välislepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kaaluda võiks alternatiivina tavapärasele kontrollimehhanismile ka Riigikohtult (Prantsuse Konstitutsiooninõukogu näitel) õiguskantsleri pöördumise alusel nimetatud lepingute muutmisel või täiendamisel igakordselt arvamuse (võimalik nii siduva kui mittesiduva) küsimist. Eeltoodud mõlema variandi puhul tuleks täiendada ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust.

23.12.2005 jõustunud PSJMS muudatus, mille § 7¹ kohaselt võib Riigikogu esitada Riigikohtule taotluse²⁷³ anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel, ei ole piisavaks kontrollimehhanismiks. Seda eelkõige seetõttu, et seaduseelnõu (milleks võib olla ka välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu) põhiseaduspärasuse kontrollimiseks põhistatud taotluse esitamise Riigikohtule saab otsustada Riigikogu koosseisu häälteenamusega, seega eeldab kontrolli käivitamine poliitilist konsensust ega ole automaatne. Märgitud põhjusel ei ole enamuses riikides parlament järelevalve algatamise subjektiks ka nn tavapärase järelevalve menetluse osas ehk õigustloovate aktide üle järelevalve teostamisel (vt põhjendused töö lk 11-12). Samuti kahandab valitud lahenduse efektiivsust asjaolu, et eelnõu saab Riigikogu menetlusse suunata põhiseaduskomisjon või

²⁷³ PSJMS § 8 lg 1¹ kohaselt peab Riigikogu taotluses olema esitatud põhjendus, miks taotluse esitaja peab vajalikuks küsida Riigikohtu seisukohta. Taotlus peab sisaldama viiteid seaduse eelnõu vastavale osale või sättele, samuti põhiseaduse sättele või põhimõttele, mille tõlgenduse kohta Riigikohtu seisukohta taotletakse.

Euroopa Liidu asjade komisjon, tehes otsustuse samuti kaalutlusõiguse ja hääletamise tulemusel. Riigikohtu seisukoht ei ole parlamendile ka formaalselt kohustuslik.

4.2.3. Kohtulik kontroll Euroopa Ühenduse teisese õiguse aktide põhiseadusele vastavuse üle

Kuna liikmesriigi kohtunikud on alates EL-ga liitumisest ühtaegu ka Euroopa kohtunikud, lasub neil ühenduse õiguse rakendamise kohustus. Tulenevalt põhimõttest *jura novit curia*, on kohtul kohustus välja selgitada asjas kohaldatav õige õigusnorm, mis võib sisalduda ka ühenduse teisese õiguse aktis. Ühenduse teisese õiguse aktid peavad olema kooskõlas ühenduse esmase õiguse aktidega ning esmase õiguse (varasemate EÜ aluslepingute) põhiseadusele vastavust on liikmesriikides²⁷⁴ lepingu ratifitseerimise menetluses kohtulikult kontrollitud, samuti on ühendusel oma kontrolli mehhanismid aluslepingutega vastuollu sattuvate teisese õiguse aktide vastuvõtmise vältimiseks ning Euroopa Kohtu poolt kontrolli teostamiseks, mistõttu tekib küsimus, kas teisene õigus saabki olla vastuolus liikmesriigi põhiseadusega. Nii lihtne see ilmselt ei ole, kuna teisese õiguse aktide üle teostatakse ühenduses kontrolli peamiselt nende eelnõude menetlemise ajal. Konkreetse normikontrolli võimalus saab aga tekkida alles normi rakendamisel haldusorganite ja liikmesriikide kohtute poolt ning alles siis võib ilmned vastuolu. Ka põhiseaduse ekspertiisikomisjon pidas mõeldavaks sätestada põhiseaduslikkuse järelevalve kord ühenduse tuletatud õiguse aktide üle mööndes sellega hilisema vastuolu tekkimise võimalust.²⁷⁵

Nagu eelnevalt sai märgitud, ei sisalda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ega muud menetlusseadused sätteid konkreetselt ühenduse (sh teisese õiguse) aktide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks, mistõttu ei saa välistada järeldust, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks riigisisese õiguses ühenduse teisese õiguse aktide põhiseaduslikkuse järelevalvet reguleerida erinevalt tavapärasest kontrolli menetlusest. Seega ei saa ka üheselt järeldada, et kontrolli teostamine oleks õiguslikult välistatud. PS § 15 lg 2 kohaselt kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. PS § 15 lg 2 sätestab kohtu ülesande ja kohustuse põhiseadusevastasuse tuvastamiseks, mille adressaatideks on kõik kohtud. PS § 152 lg 2 sätestab Riigikohtu pädevuse mis tahes seaduse või

²⁷⁴ Liikmesriikides, kus on samasugused põhiseaduslikkuse üliluslikkuse, demokraatia ja suveräänsuse nõuded nagu Eestis.

²⁷⁵ Vt Aruane. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10746>, 05.aprill 2005.

muu õigusakti kehtetuks tunnistamiseks. Kui seadust tuleb eeltoodud sätetes mõista parlamendiakti tähenduses²⁷⁶, siis riigisiseses normihierarhias saab muude õigusaktidena käsitleda teiste riigiorganite ja kohalike omavalitsuste poolt vastu võetud õigustloovaid akte. Kas muude õigusaktidena võiks käsitleda ka ühenduse otsekohaldatavaid määrusi²⁷⁷ või direktiive²⁷⁸ (kui neid on vaja ja saab otsekohaldada)? Euroopa Liidu poolt vaadatuna on Euroopa Komisjoni õigusaktide seaduslikkuse kontrollimine EÜ asutamislepingu art 230 kohaselt Euroopa Kohtu pädevuses. Riigisisesele tähendaks kontrolli õigusest loobumine olukorda, kus põhiseaduse aluspõhimõtteid on võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve korras kaitsta ühenduse esmase õiguse vastu, kuid teisese õiguse aktide suhtes, mis samuti võivad vähemalt teoreetiliselt arutledes, rikkuda põhiseaduse aluspõhimõtteid ei ole võimalik kaitset saada. PSTS-s sisalduvad klauslid piiranguid põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseks kontrollida ka ühenduse teisese õiguse vastavust PS-le ei sisalda. Selline olukord oleks ka vastuoluline. Seega ei välistaks töö autor võimalust, et kohtute poolt oleks teostatav ka ühenduse teisese õiguse põhiseadusele vastavuse kontroll, kuid seda tulenevalt PSTS §-st 1 vaid põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse eesmärgil ning Riigikohtul oleks võimalus tuvastada vaid põhiseadusele mittevastavus ilma ühenduse teisese õiguse akti kehtetuks tunnistamiseta, kuna seda ei võimalda ühenduse õigus.

Ühenduse teisese õiguse aktide põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve aktsepteerimisel (arvestades, et mitmed liikmesriigid järelevalve võimalust ei tunnista) oleks siiski vajalik, et seadusandja sätestaks õigusselguse tagamise eesmärgil PSJMS-s järelevalveks konkreetset õiguslikud alused, piirid ja järelevalve korra. Sealjuures tuleks kaaluda, kas järelevalve pädevus, järgides meie detsentraliseeritud kohtuliku kontrolli mudelit, tuleks anda kõigile kohtutele ja luua selles osas eelotsuse küsimise menetlusega sarnane kord (alus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks kohtumäärusega on PSJMS § 4 lg-s 3 olemas), mida õigustaks asjaolu, et kõrgema astme kohtul, kelle otsuse peale ei saa edasi kaevata on kohustus küsida Euroopa Kohtult eelotsust ebaselge ühenduse õigusakti tõlgendamiseks või kehtivuse kindlakstegemiseks. 23.12.2005 jõustunud PSJMS muudatuse seletuskirja kohaselt Riigikogu poolt algatatava arvamuse küsimise menetluse eesmärgiks ei ole luua menetlusi EL teisese õiguse (määrused,

²⁷⁶ PS Kommentaarid, lk 634.

²⁷⁷ EL määrused (Komisjoni, Nõukogu, Keskpanga) on üldjuhul vahetult kohaldatavad (otsekohaldatavus sõltub siiski reguleerimisalast ja detailsusest).

²⁷⁸ Direktiivide riigisisesse õigusesse sisseviimiseks või ka määrusega ettenähtud rakendusaktide vastuvõtmiseks kasutatavate siseriiklike akti liikide osas ühenduse õigus ettekirjutusi ei tee. Arvestades aga Eesti õigussüsteemi, kus määrustega reguleeritakse õiguslike küsimusi seadusega kehtestatud üldregulatsioon alusel (*intra legem* määrused) või Riigikogu poolt antud erivolituse alusel (*praeter legem* määrused), on direktiivid riigisisesse õigusesse sisse toodud peamiselt seaduste läbi. Vt Vabariigi Valitsuse määrus nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ (edaspidi Normitehnika eeskiri). - RT I 1999, 73, 695.

direktiivid) põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõla kontrollimiseks. Seletuskirja p-s 4 on leitud, et Riigikohus ei saa kontrollida määruste ja direktiivide kooskõla PS-ga ning see on kooskõlas EL õigusega.²⁷⁹ Vastuolu oleks tõepoolest EK poolt väljakujundatud seisukohaga, mis ei ole mitmeid liikmesriikide konstitutsioonikohtuid takistanud järelevalve õigust tunnistamast. Samas ei kontrolliks Riigikohus mingil juhul ühenduse õiguse kehtivust ega tunnistaks ühenduse teisese õiguse akte kehtetuks, mis oleks otseses vastuolus EÜ asutamislepingu artiklitega 230 ja 234. Praktikas võib seaduslikkuse põhimõtte tagamiseks piisavaks pidada ühenduse teisese õiguse kehtivuse kontrolli Euroopa Kohtu poolt. Kohtuliku kontrolli ühenduse teisese õiguse (määrused, direktiivid, otsused) üle algatab liikmesriigi kohus, saates vastava küsimuse lahendamiseks Euroopa Kohtule.²⁸⁰ Eelotsuse menetluse kaudu teostab Euroopa Kohus eksternset järelkontrolli ühenduse institutsioonide aktide ühenduse esmasele õigusele vastavuse üle. Käesoleval ajal kehtiva EÜ asutamislepingu artikli 234 kohaselt on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad teisese õiguse hulka kuuluvate ühenduse institutsioonide ja Euroopa Keskpanga õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist. Eelnimetatud artikkel ei ole siiski ainus õiguslik alus kohtute koostööle eelotsuse menetluse kaudu vaid eelotsuseid võib Euroopa Kohus anda ka EÜ asutamislepingu art 68 ning EL lepingu art 35 alusel ning mitme rahvusvahelise konventsiooni alusel nende konventsioonide tõlgendamiseks.²⁸¹ Eelotsuse küsimise instituuti ei ole vaja reguleerida riigisiselt. Põhiseaduse lepingu artikkel III-274 kohtu pädevuse osas midagi ei muuda. Kuigi eelnevalt sai märgitud, et eelotsuse küsimise kohustus on kohtul, kelle otsust ei ole võimalik riigisiselt edasi kaevata, tuleks eelotsust küsida siiski juba esimese astme kohtus, kui see vajadus on selge. Kohtuvaidluse algatajad on reeglina huvitatud asja kiirest lahendamisest ning kohtute koostöö ei tohiks kujuneda juriidiliseks diskussiooniks, mille lõpptulemuse saabumise ajaks on menetlusosalised huvi kaotanud, kuna lõplik otsus ei oma faktilises olustikus nende jaoks enam tähtsust. Eelotsuse küsimata jätmisega viimase astme kohtu poolt rikutaks ka põhimõtet, et õigusvaidluse peab otsustama seadusega ettenähtud kohus. Seejuures tuleb

²⁷⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (762 SE I) eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://web.riigikogu.ee/ems/saros_bin/mgetdoc?itemid=053000010&login=proov&password=&system=ems&server=ragnell, 05.veebruar 2006

²⁸⁰ EÜ asutamisleping art 230 alusel teostab EK materiaalset kontrolli ühenduse teisese õiguse vastavuse üle EÜ asutamislepingule, juhul kui teised institutsioonid, liikmesriigid või I astme kohus on algatanud akti kehtetuks tunnistamise menetluse. EÜ asutamislepingu art 234 kohaselt on EK eelotsuse andmise korras pädev otsustama ühenduse institutsioonide aktide kehtivuse üle.

²⁸¹ Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J.Laffranque. Juura Õigusteabe AS, 2001, lk 54. Lisaks eelnimetatud konstitutsioonilise tähendusega sätetele reguleerivad Euroopa Kohtu tegevust Euroopa Kohtu põhikiri, Euroopa Kohtu kodukord, kohtusekretäri ametijuhend jm dokumendid, mis täpsustavad kohtu jurisdiktsiooni. Samuti on antud välja täiendav kodukord, mis reguleerib vaeste õigusabi ja sättestab kriminaalkaristused eksperdi- ning tunnistajavande rikkumise korral (vt ibid, lk 13).

riigisisesel kohtul välja selgitada asjas tähtsust omavad faktilised asjaolud määral, mis võimaldaks teha otsustuse kohaldatava õigusnormi valiku osas. Samuti peavad näiteks direktiivi otsekohaldamiseks siseriiklikus kohtus selle sätted olema piisavalt selged, täpsed ja tingimusteta ning riigile direktiiviga ettenähtud meetmete riigisiseses õiguses rakendamiseks antud tähtaeg peab olema möödunud või peab olema direktiivi rakendatud ebaõigesti.²⁸² Nagu eelnevalt sai märgitud reguleerivad eelotsuse menetlust ühenduse õigusaktid, kuid riigisisest protsessiõigusest peab tulenema nõue eelotsuse vormile ja alus menetluse peatamiseks ning esialgse õiguskaitse tagamiseks. Ilmselt ei teki Eestis probleemi, kas eelotsuse küsimus vormistada määruse või otsusena, kuna Eestis saab otsusega lahendada kohtuasja sisuliselt (TsMS § 434).

Menetluse peatamise alusena saab kaaluda nii halduskohtumenetluse seadustiku § 22 lg 1 p-i 3²⁸³ kui analoogia korras HKMS § 22 lg 2 p-i 4²⁸⁴. Viimati nimetatud normi saaks grammatiliselt tõlgendades kasutada vaid juhul kui eelotsust küsitakse ühenduse õiguse akti kehtivuse kindlakstegemiseks. Esimesena nimetatud aluse kasutamisel tuleks sätet tõlgendada senisest teisiti ja kitsendavalt (seni mõeldud eelkõige teist tsiviil- või haldusasja), kuna EK-sse saadetud eelotsuse taotluse alusel toimub menetlus sisuliselt samas asjas (EK-s ei lahenda kohtuasja, st riigisiseses kohtus alustatud asja). Normitehnilise korrektsuse tagamiseks võiks HKMS § 22 lg 1 p-i 3 siiski selles osas täiendada²⁸⁵ või lisada eraldi alus eelotsuse saamise ajaks riigisiseses kohtus menetluse peatamiseks. TsMS § 356 lg 2²⁸⁶ alusel saab tsiviilasjades menetluse peatada samuti vaid analoogiat kasutades, mistõttu oleks eelmärgitud täiendused ka siin vajalikud.

Euroopa Kohus on käsitlenud esialgse õiguskaitse vahendite tagamise küsimust lahendis *Factortame*²⁸⁷. Eestis võimaldab vaid halduskohtumenetluse seadustik (HKMS § 12¹) piisavalt

²⁸² Euroopa Kohus kohtuasi 8/81 *Becker vs Finanzamt Münster-Innenstadt* (1982) EKL 53.

²⁸³ HKMS § 22 lg 1 p 3 sätestab, et halduskohus peatab menetluse asja läbivaatamise võimatuse korral enne teise kohtuasja lahendamist kuni kohtulahendi jõustumiseni.

²⁸⁴ HKMS § 22 lg 2 p 4 kohaselt võib halduskohus menetluse peatada Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise ajaks kuni asjas tehtud otsuse jõustumiseni kui see mõjutab haldusasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust.

²⁸⁵ Näiteks HKMS § 22 lg 1 p-i 3 lisada: „... või EK-s toimuva menetluse lõppemiseni“.

²⁸⁶ TsMS § 356 lg 2 sätestab, et kohus võib menetluse peatada Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise ajaks kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni, kui see võib mõjutada tsiviilasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust.

²⁸⁷ Kohus leidis kaasuses *Factortame* (Euroopa Kohus kohtuasi C-213/89 *Factortame* (1990) EKL I-2433), et siseriikliku õiguse sätted, mis ei luba kohtul määrata meedet, et peatada ajutiselt mingi akti kehtivus tagamaks poolte oluliste õiguste kahjustumist eelotsuse menetluse ajal on vastuolus ühenduse õiguse olemuslike tingimustega; kohtuasjas (Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad C-143/88 ja C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* (1991) EKL I-415) andis Euroopa Kohus eelotsuses hinnangu ühenduse õigusel põhinevate toimingute ja aktide täitmise peatamise võimalikkusele siseriiklike kohtute poolt.

laia esialgse õiguskaitse vahendite valikut.²⁸⁸

Nagu eelnevalt märgitud, ei ole ühenduse teisese õiguse üle põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve teostamise võimalikkus seadusandja poolt saanud selget kinnitust. PSJMS viimase muutmise seaduse eelnõu seletuskirja põhjal võiks pigem arvata, et seadusandja ei pea sellist järelevalvet võimalikuks (seletuskirja punkt 4). Samuti ei ole ühest vastust küsimusele, kuidas peaks toimima riigisisene kohus (või haldusorgan) tuvastades riigisisese õigusakti (va põhiseadus) vastuolu ühenduse sekundaarõiguse aktiga.

Tulenevalt ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse põhimõttest ja eelkäsitatud lojaalsuskohustusest on kohus (samuti ka haldusorgan) kohustatud riigisisese õigusnormi vastuolu korral, kui seda vastuolu ei ole võimalik ületada ühenduse õiguse konformse tõlgendamisega, jätma riigisisese õigusnormi kohaldamata ja kohaldama ühenduse direktiivi²⁸⁹ (mis üldjuhul ei ole küll otsekohalduv). Sellisel juhul ei muutu riigisisene õigusnorm automaatselt kehtetuks. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks peale vastuolu tuvastamist alkatada, vastavalt riigisisesele põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismile, menetlus õigusnormi kehtetuks tunnistamiseks. Kehtiva õiguse kohaselt peaks kohus õigustloova akti või välislepingu kohaldamata jätmisel alkatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse (PSJMS § 9 lg 1). Samas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse saab alkatada õigusakti või välislepingu vastuolu tõttu põhiseadusega, mitte ühenduse teisese õiguse akti vastuolu korral riigisisese õigusaktiga. Ka Riigikohus märkis töös eelnevalt viidatud 19.04.2005 lahendis 3-4-1-1-05, et riigisisese ja Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimine ei pea toimuma põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu ning vastava menetluskorra kehtestamise otsustab seadusandja. Eeltoodust võib järeldada, et Riigikohtu seisukohalt ei ole sellise vastuolu tuvastamisel vaja alkatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, vaid tuleb lähtuda kollisiooni tekkimisel ühenduse õiguse kohaldamise ülimuslikkusest. Selle seisukohaga võib nõustuda, kuna ka teiste liikmesriikide praktika toetab lahendust, kus vastuolus olevat riigisisest õigusakti ei kohaldata tulenevalt ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõttest ning selline akt jääb kollisiooni korral kõrvale, ilma, et alkatataks põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Ka põhiseadus ei nõua eelkirjeldatud juhul põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve menetluse alkatamist. Kuigi

²⁸⁸ Hagi tagamise praktika probleemide kohta vt nt A.Filjajev. Tuvastushagide tagamine. *Juridica* 2003, 5. Eraldi küsimus on kohtu poolt esmase õiguskaitse kohaldamisel (sh hagi tagamisel) tekitatud kahjude hüvitamine, mille osas ei vasta riigivastutuse seadus käesoleval ajal ühenduse õigusele (kohtupraktikale), kuid seda teemat töös mahukuse tõttu pikemalt ei käsitleta. Selle kohta loe nt C.Ginter. Riigi vastutus õigusmõistmisel tekitatud kahju eest. *Juridica* 2004, 8.

²⁸⁹ Euroopa Kohus kohtuasi C-14/83 *Von Colson ja Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen* (1984) EKL 1891.

kohaldamata jäetud riigisisene õigusakt jääb kehtima ei ole seda faktiliselt võimalik kohaldada, st õigusakti toime faktiliselt lõppeb. Selles osas on faktiline tagajärg sama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses õigusakti kehtetuks tunnistamisega. Ei saa pidada heaks lahenduseks, et sellised *jus nudum* staatuses õigusaktid jääksid õiguskorda risustama, kuna see kahjustaks õiguskorra stabiilsust. Näiteks K.Merusk on käsitlenud õigusakti toime lõppemist, leides, et: „Õigusakti või tema teatud osa toime lakkab ka siis, kui ta faktiliselt asendatakse kas täielikult või osaliselt teise aktiga või kui reaalses elus on ära langenud need tingimused, mille puhul tuleb akti rakendada. Siin puudub *expressis verbis* kehtetuks tunnistamine või muutmine. Selliste, oma faktilise tähtsuse kaotanud aktide formaalne kehtimine stabiilse õiguskorraga riigis annab tunnistust puudustest õigusloome kultuuris.“²⁹⁰ Seega tuleks põhiseaduslikkuse järelevalve mittekasutamisel tagada, et seadusandjale saaksid teatavaks kõik kohtuotsused, millega on kohaldatud vahetult ühenduse õigust ja jäetud sellega vastuolus olev riigisisene õigusakt kohaldamata, et seadusandja saaks kaaluda riigisisese õigusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist (kohustada ei ole võimalik tulenevalt demokraatia printsiibist), kuna vastasel juhul tekib õigusselgusetu olukord ning võib tekkida ka vastuoluline kohtupraktika.

Seadusandjal oleks põhimõtteliselt võimalik lahendada eelkirjeldatud probleem järgmiselt:

1) Mitte reguleerida riigisisese õigusakti kehtetuks tunnistamist põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve menetluses. Selle variandi puhul tuleks tagada avalikkuse teavitamine kohtulahenditest, millega jäetakse riigisisene õigusakt kohaldamata. Kuigi sellistel lahenditel ei oleks *erga omnes* mõju (mis on vaid põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu otsustel), võiks lahendite avaldamine aidata normi adressaatidel õigusolustikus paremini orienteeruda. Praegu avaldatakse kõik jõustunud kohtulahendid justiitsministeeriumi koduleheküljelt (<http://www.just.ee>) avanevas registris (KIS, kuni 01.01.2006 KOLA), kuid see oleks ilmselt ebapiisav ja vaja oleks täiendavat teavitamist. Samuti tuleks kohtulahend edastada Vabariigi Valitsusele või parlamendile, et kaalutaks, kas viia riigisisene õigusakti kooskõlla ühenduse õigusega või tunnistada see kehtetuks.

2) Reguleerida küsimus selliselt, et riigisisese õigusakti kohaldamata jätnud kohus algatab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning Riigikohtul on võimalik riigisisene õigusakt kehtetuks tunnistada. Selleks oleks vaja muuta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust. Sealjuures tuleks kaaluda, kas madalama astme kohtud peaksid algatama menetluse otsusega (eeldab asja sisulist lahendamist) või määrusega (eelotsuse küsimisele sarnane

²⁹⁰ K.Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2.trükk. Juristide Täienduskeskus, 1995, lk 27-28.

menetlus). Viimatikäsitletud lahendus tagaks õigusselguse, kuid oleks efektiivne ja praktikas teostatav vaid juhul, kui vastavasisulisi vaidlusi on vähe.

Riigikohus eitas eelviidatud lahendis õiguskantsleri võimalust kontrollida EL õiguse ja riigisiseste õigusaktide vastavust Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluse esitamise kaudu. Kui kohtute puhul tunnistada põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigust ühenduse teisese õiguse akti ja riigisisese õigusakti vastavuse kontrollimiseks, siis oleks otstarbekaks anda ka õiguskantslerile õigus teostada riigisisese ja ühenduse teisese õiguse vastavuse kontrolli, mis aitaks vältida kohtuvaidlusi ja tagaks kiirema kontrolli läbiviimise. Õiguskantsleri pädevuse laiendamine ja lisaülesannete panemine eeldaks ilmselt ka õiguskantsleri ametkonna olulist suurendamist, mis oleks majanduslikest kaalutlustest lähtudes sellise lahenduse puuduseks. Samas on mõisteta õiguskantsleri kriitika, et kehtiv seadusandlus jätab õiguskantsleri passiivseks pealtvaatajaks olukorras, kus isiku põhiõigusi rikub EL õigusega vastuolus olev riigivõimu akt või teguviis ning see on vastuolus EK praktikaga, mis nõuab ühenduse õigusest tulenevate õiguste kaitseks vähemalt sama tõhusaid õiguskaitsevahendeid, kui riigi enda seadusandlusest tulenevate õiguste kaitseks.²⁹¹

Euroopa Kohtu praktikas on asutud seisukohale, et ülimusliku ühenduse õiguse kohaldamise kohustus ei lasu mitte ainult kohtutel vaid ka haldusorganitel. Seni on Eestis tunnustatud seisukohta, et haldusorgan peab juhinduma kehtivast õigusest isegi juhul, kui konkreetne õiguse rakendaja leiab, et seadus või määrus on põhiseadusega vastuolus. Kehtiv õigus ei näe ette kohustust täitevvõimule jätta kohaldamata põhiseadusevastane üldakt, mistõttu on haldusorganid seni kohaldanud üksikküsimuse lahendamisel asjassepuutuvat üldakti ka vaatamata selle põhiseadusevastasusele. See on kooskõlas võimude lahususe, demokraatia, õiguskindluse ja täitevvõimu seaduslikkuse põhimõttega (va kui põhiseadusega vastuolus oleva üldakti rakendamine tooks kaasa pöördumatu kahju). Ühenduse õiguse vastane norm, mis küll kehtib, tuleb liikmesriigi asutusel kohaldamata jätta (EÜ asutamislepingu art 10 lg 2).²⁹² Ilmselt tuleb ka haldusorganite poolt tunnustada ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet ja tagada sellega ühenduse õiguse kohaldamine.

Riigikohus märkis juba 1994.aastal: „Demokraatlikes riikides juhindutakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb Põhiseaduse kõrval arvestada ka

²⁹¹ A.Jõks. Euroopa põhiseaduse lepingu mõjud Eesti õiguskorrale. Ettekanne. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine: mõjud rahvuslikele põhiseadustele. Rahvusvaheline konverents, 3-4.november 2005 Tallinnas.

²⁹² A.Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 275-276.

Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest.²⁹³

Eelnevale lisaks tuleb märkida, et kohtuliku põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi kõrval on vastuolude vältimisel oluline roll õigusaktide eelnõude ettevalmistajatel, kellel tuleb tagada Vabariigi Valitsuse määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ § 1 lg 1 kohaselt seaduse eelnõu koostöös põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega. Kuna suur osa riigisisestest materiaalsoigusest põhineb ühenduse õigusaktidel, siis on oluline konfliktide vältimiseks osaleda aktiivselt õigusloomes, mis EL-ga liitumisel muutus suuresti Vabariigi Valitsuse pärusmaaks. Ka põhiseaduse ekspertiisikomisjon on oma aruandes teinud ettepaneku sätestada lausa põhiseaduses, et Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti.²⁹⁴ Kui õigusselguse põhimõtte paremaks järgimiseks otsustatakse koostada uus põhiseadus, saab ka valitsuse ja parlamendi suhted ning kohustused seoses Euroopa Liitu kuulumisega reguleerida põhiseaduse tasandil.

²⁹³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.septembri otsus nr II-4/1-5/94. - RT I 1994, 80, 1159.

²⁹⁴ Vt Aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10746>, 05.aprill 2005.

KOKKUVÕTE

„Mitte üksnes ainult eetiliselt häälestatud filosoofidele, vaid ka juristidele tohiks olla vastuvõetav põhimõte: *lex injusta non est applicanda in foris superioribus*.“²⁹⁵ Eestis on mindud tsiteeritud põhimõttest veelgi kaugemale ning loodud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem, mis oma unikaalsuses ühendab nii Euroopas tunnustatud Austria-Kelsen'i mudeli jooni, kuid omab ka ameerikalikule detsentraliseeritud kohtulikule järelevalvele iseloomulikke elemente ning arvestades Riigikohtule antud volitusi on põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas hästi toiminud. USA välispoliitika *Grand Old Man* H.Kissinger kirjutas oma 1994.aastal avaldatud teoses, et Euroopa rahvusriikide rolli maailmas määrab see, kui edukaks osutuvad jõupingutused ühendada end Euroopa Liitu. Ühtsena jääb Euroopale suur võim; rahvusriikideks jaotatuna libiseb ta teisejärgulisse rolli²⁹⁶. Samas ei ole Euroopa lõimingu eesmärgiks ainult üleilmastumises kaasa rääkida, vaid Euroopa lõimimine peab iga üksikisiku jaoks tagama võimaluse elada inimväärsel²⁹⁷ elu. Euroopa lõimingu idee on paljulubav, kuid reaalsuses saab poliitiliste ambitsioonide realiseerumist tagada vaid ühenduse tuginemine stabiilsele õiguskorrale. Töö autor jagab arvamust, et Euroopa õiguskord peaks põhinema rahvuslike õiguskordade rikkusel.²⁹⁸

Euroopa lõiming on toonud kaasa väärtuste kaalumise vajaduse, kus ühele kaalukausile asetuvad ühenduse õiguspoliitilised ambitsioonid ja teisele liikmesriikide suveräänsus ja sõltumatus, mille teostamise õigus on osaliselt üle antud ühendusele. Sellest tulenevalt on mõistetav liikmesriikide ettevaatlik suhtumine ja konstitutsioonikohtute tahtmatus loobuda täielikult järelevalvest ühenduse õiguse riigi põhiseadusele vastavuse üle. Mitmed Euroopa konstitutsioonikohtud ei tunnusta põhiseadusest kõrgema õigusjõuga normide olemasolu, samas Euroopa Ühenduste Kohus on leidnud, et ühenduse õigus on ülimuslik isegi liikmesriikide põhiseaduste ees (absoluutne kohaldamisülimuslikkus). Tegemist on vastasseisuga, mille ületamine nõuab kompromisse ja tolerantsust mõlemalt poolt ning seni tuntud riigi- ja rahvusvahelise õiguse käsitluste arengut.

Õiguse rakendajad Eestis peavad uutes oludes jätkuvalt tagama nii vormilise õiguskaitse (arutamisprotsessi nõuetelevastavuse) kui õiguskaitse materiaalses mõttes ehk juriidilise otsuse

²⁹⁵ I.Tammelo. Õiglus ja hool. Koostajad: R.Narits., M.Luts. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 246.

²⁹⁶ H.Kissinger. Diplomaatia. Kirjastus Varrak, 2000, lk 974.

²⁹⁷ Võib ka öelda elamisväärsel (head) elu, mille olemuse üle mõtisklesid juba Aristoteles ja Sokrates.

²⁹⁸ R.Narits. Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents. Juridica 1998, 1, lk 4.

õigussüsteemi kohasuse²⁹⁹. Kohati tundub, et Euroopa õiguse õigeks rakendamiseks peaks olema Dworkin'i jurist Hercules.

Eestis kehtiva põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve normistiku osas ei ole tehtud muudatusi seoses EL-ga liitumisega, kui mitte arvestada põhiseaduse täiendamist nn kolmanda aktiga, millega koosmõjus tuleb tõlgendada ka põhiseaduse norme põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve algatamise ja põhiseadusega vastuolus olevate õigusaktide kehtetuks tunnistamise osas.

Seoses põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvega integratsiooniõiguse üle Eestis on töös tehtud järgmised olulisemad järeldused ja ettepanekud:

1. Eestis kehtiv menetlusõigus ei näe põhiseaduslikkuse järelevalve osas ette spetsiaalselt ühenduse õigust puudutavaid sätteid (mille kohaselt oleks kontrolli objekt otseselt ühenduse õigusakt) ega erisusi järelevalve menetlust algatama õigustatud subjektide osas. Töös jõuti järeldusele, et ühenduse teisese õiguse põhiseadusele vastavuse (PS aluspõhimõtetele) ning teisese õiguse ja riigisiseste muude õigusaktide vastavuse kohtulik järelevalve on Eestis seadusandja poolt reguleerimata.
2. Kui seadusandja soovib reguleerida ühenduse õigusaktide kontrolli riigisisese kohtu poolt, siis tuleks seda tavapärase kontrolliga võrreldes piirata ja lubada järelevalvet vaid põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse eesmärgil. Arvestades Euroopa konstitutsioonikohtute praktikat peaks kontroll piirduma sellega, et kohus kontrollib, kas ühenduse õigusaktidega ei ületata pädevust, mis tuleneb asutamislepingutest ja Eestiga sõlmitud liitumislepingust ning kas ei rikuta põhiseadusega tagatud põhiõigusi- ja vabadusi³⁰⁰.
3. Riigisisene kohus ei saa ühtegi ühenduse õigusakti tunnistada kehtetuks põhiseadusele mittevastavuse tõttu, millise pädevuse annab PS § 152 lg 2 kui üldsäte Riigikohtule riigisiseste õigusaktide osas.
4. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ühenduse aluslepingute ja nende muudatuste üle on piiratud ulatuses (põhiseaduse aluspõhimõtete kaitsmiseks) võimalik nii enne

²⁹⁹ A.Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 199, lk 148.

³⁰⁰ Selles osas kontrolli teostamise vajadus on üsna ebatõenäoline arvestades EK lahendeid, kus leitakse, et liikmesriikide poolt tunnustatud inimõigused on osaks ühenduse õigussüsteemist.

välislepingu ratifitseerimist kui peale välislepingu jõustumist. Praktikas tuleks soovitatavaks pidada, et põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve, mille käigus hinnatakse riigi põhiseaduse ja ühenduse raames sõlmitud välislepingu (näiteks põhiseaduse leping) kooskõla, toimuks reeglina vaid preventiivse abstraktse normikontrolli vormis.

5. Jõustumata välislepingu põhiseadusele vastavuse eelkontrolli abstraktse normikontrolli vormis võib PSJMS § 6 lg 1 p 4 kohaselt algatada õiguskantsler, kes saab Riigikohtult taotleda Eesti Vabariigi sõlmitud välislepingu või selle sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist. Kuigi õiguskantslerile saadetakse kõigi jõustumata välislepingute ära kirjad ei taga see iseenesest õiguskantsleri poolt lepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimist ja põhiseadusele vastavuse osas kahtluse tekkimisel Riigikohtu poole pöördumist, mistõttu tuleks kaaluda, kas EL-ga sõlmitavate esmase õiguse allikaks olevate aluslepingute osas (arvestades nende lepingute mõju riiklusele) oleks vajalik täiendada õiguskantsleri seadust ning lisada õiguskantslerile kohustus pöörduda Riigikohtu poole eelnimetatud välislepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kaaluda võiks alternatiivina tavapärasele kontrollimehhanismile ka Riigikohtult (Prantsuse Konstitutsiooninõukogu näitel) õiguskantsleri pöördumise alusel nimetatud lepingute muutmisel või täiendamisel igakordselt arvamuse küsimist, mis eeldab seisukoha võtmist ka küsimuses, milline on selle arvamuse siduvus seadusandja jaoks. Eeltoodud mõlema variandi puhul tuleks täiendada ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust. Seadusandja poolt PSJMS-s tehtud ja 23.12.2005 kehtima hakanud täiendus ei taga lünkadeta esmase õiguse põhiseadusele vastavuse eelkontrolli. Õiguskantsler kui poliitiliselt sõltumatu õigusekspert oleks järelevalve algatamise subjektina eelistatum.
6. Kohtulikku põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist ei piira kehtivas õiguses välislepingu jõustumine, mistõttu juhul, kui on jõustunud põhiseadusega vastuolusolev välisleping, peaks tagajärjeks olema välislepingu mittekohaldamine (seejärel lepingust taganemine, kui leping seda võimaldab). Põhiseaduslikkuse kohtulikku kontrolli teostades tuleb aga järgida rahvusvahelise õiguse põhimõtteid, eelkõige *pacta sunt servanda* printsiipi. Ühenduse raames sõlmitud välislepingu vastuolo põhiseadusega ei pruugi olla peale lepingu jõustumist kõrvaldatav, kui tegemist ei ole põhiseaduse aluspõhimõtete rikkumisega, mistõttu tuleks õigusselguse tagamiseks läbi viia kohustuslik eelkontroll.

7. Riigikohtul on järelevalvemenetluses põhimõtteliselt kaks võimalust: esiteks, tõlgendada põhiseadust kooskõlas ühenduse esmase õigusega või juhul, kui see ei ole võimalik vastuolu tõttu põhiseaduse aluspõhimõtetega, tunnistada vastuolu põhiseadusega, mis omakorda peaks käivitama, kas põhiseaduse muutmise protsessi või liidust väljaastumise.
8. Riigikohus märkis 19.04.2005 otsuses nr 3-4-1-1-05, et riigisisese ja Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimine ei pea toimuma põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu ning vastava menetluskorra kehtestamise otsustab seadusandja. Riigisisese õigusakti ja ühenduse teisese õiguse akti vastuolu tuvastamisel võib anda igale kohtule võimaluse alगतada (otsuse või määrusega), vastavalt siseriiklikule põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismile, menetlus riigisisese õigusakti kehtetuks tunnistamiseks, milleks peaks seadusandja muutma põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust. Sellise variandi kasuks otsustamisel tuleks kaaluda ka õiguskantslerile järelevalve algatamise õiguse andmist. Teine võimalus on mitte aktsepteerida riigisisese õigusakti kehtetuks tunnistamist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse kaudu, kuid tagada, et seadusandja kõrvaldaks (viiks ühenduse teisese õigusega kooskõlla või tunnistaks kehtetuks) sellised õigusselgust kahjustavad riigisisised õigusaktid.
9. Ühenduse teisese õiguse osas teostatava normikontrolli suhtes tuleks praktikas piirduda siiski liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu horisontaaltasandil toimuva koostööga eelotsuse instituudi kaudu, kus Euroopa Kohus annab eelotsuse ühenduse õiguse kehtivuse või tõlgendamise osas ja liikmesriigi kohus kohaldab seejärel ühenduse õigust.

Riigisiseste kohtute (EL liikmelisusest tulenevalt muutuvad Eesti kohtunikud ühtlasi ka Euroopa Liidu kohtunikeks) kohustuseks on tagada kohtulik kaitse nii riigisisese kui ka EL avaliku võimu omavoli vastu, mistõttu riigisisese kohtuvõimu õigustmõistvas tegevuses lisandub mitmeid uusi kohustusi, mille täitmiseks on vaja tunda EL õigust ja kohtupraktikat³⁰¹ ning nende oskuste ja teadmiste baasil teha põhiseadusele ja ühenduse õigusest tulenevatele kohustustele vastavaid õigeid otsuseid.

³⁰¹ Ühenduse õiguse kohaldamise tagamiseks tuleks hakata tunnustama kohtulahendeid (vähemalt Euroopa Kohtu omasid) õiguse allikatenä. Sellisel seisukohal on ka R.Maruste leides, et Eesti positiivses õiguses ja kohtupraktikas tuleks Euroopa Kohtu lahendeid (pretsedente) hakata tunnistama õiguse allikana. Vt Supra. R.Maruste (2004), lk 204.

SUMMARY: CONSTITUTIONAL REVIEW OF INTEGRATION LAW IN ESTONIA AND OTHER EUROPEAN UNION MEMBER STATES

The aim of this paper was to analyse the constitutional review problems in connection with Europe integration.

The author deals with constitutional questions of a general nature, such as the relationship between national constitutional law and European Community (EC) law; national constitutional court and European Court of Justice (ECJ) (competences in judicial control).

The author is analysing whether the Estonian constitutional review model is compatible for protecting the basic principles/values (as sovereignty) of the Constitution and whether the judicial control are regulated in legal acts.

The main purpose of the first parts of following thesis is to present an overview of constitutional review mechanism in Estonia and in last chapter author analyses the constitutional review problems in connection with the international treaties and community law.

The first chapter of this paper defines also the conception of the constitutional review and gives brief overview of the historical development of this institution. Both main models of constitutional review - European and American - are described in **second chapter**. This chapter gives also compact overview of Estonian unique model of constitutional review. In Estonia we have decentralized concrete and abstract review of laws constitutionality and we don't have separated constitutional court. In Estonia the National Court (Supreme Court, *Riigikohus*) acts as the court of constitutional review.

The third chapter analyses how the EC law system relates to the national law systems. The constitutional provisions of the Member States are allowing the transference of the power to the international organisations or to the European Union (EU).

In this chapter author also examines the fundamental decisions of the ECJ and gives overview about the direct applicability and supremacy criteria. Several examples of constitutional review in European Union Member States (Germany, France, Italy and Scandinavian countries); theoretical standpoints and the most important constitutional court decisions are presented. According to the author there are complicated aspects in the relationship of the European Community Court and the Member States constitutional courts which based on the limitation of sovereignty in favour of EU; supremacy of EU law and the limitation of Member States constitutional courts for reviewing the constitutionality of EU law. Instead the European

constitutional courts considering themselves to be empowered even to control whether the European Community law protects the fundamental rights at the same level then the constitutions of the Member States. Most European constitutional courts cannot (so far) accept that any EU law might prevail over the national constitution.

The last chapter deals with the Estonian approach to the international law and explains how the international treaties become applicable; and answers to the question whether there are an option to review constitutionality of laws in connection with European law.

In Estonia the accession to the EU was possible by adding to the Constitution (*Põhiseadus*) The III Act (Act of Constitution Amendment, *Põhiseaduse täiendamise seadus*). Even the problem of contradictory was brought out by expert commission in 1998 the solution was born in last minute and the subject has caused active discussion in academic circle.

The main conclusions:

- In Estonia there are no special procedure rules for reviewing the constitutionality of primary and secondary EU law.
- The review of constitutionality are allowed only for protection of the basic principles/values of the Constitution.
- The Supreme Court are not allowed to declare the EU law acts invalid.
- In Estonia there are possible to review constitutionality of international treaties *ex ante* and *ex post*. The author considers necessary to guarantee the obligatory *ex ante* review of international treaties (in connection with EU integration) in Supreme Court. There are possible solution to amend the Act of Legal Chancellor and add the obligation to start the review or to ask the opinion of Supreme Court whether the new treaty amendment is compatible with constitution or not. The solution is necessary because the court must always consider the principle *pacta sunt servanda*.
- In practice of judicial control of secondary law there are necessary to accept the cooperation with ECJ in preliminary ruling procedure.
- Supreme Court of Estonia remarked in the decision of 19. April 2005 No 3-4-1-1-05 that parliament has right to decide whether to regulate constitutional review over the EC secondary law or not. EC law doesn't regulate this issue.
- So there are two possibilities: to allow constitutional review of EU secondary law and regulate it in Constitutional Review Court Procedure Act or to refuse from reviewing (as the other Member States) and follow the supremacy doctrine. The last solution demands

to work out mechanism for eliminating the *jus nudum* for guaranteeing the legal certainty.

The constitutional courts are safeguards of the Constitution and they creating stability in the society and this function doesn't disappear after 01.05.2004. This developement needs certainly new approach in theory of constitutional and international law and acceptance of principle of constitutional tolerance³⁰².

³⁰² The expression of J.H.H. Weiler. Supra, (2005), pp 186.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. **Aarnio, A.** Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996.
2. **Aedmaa, A., jt.** Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. **Albi, A.** Euroopa põhiseaduse leping: kas põhiseadus või välisleping? - Juridica 2005, 1, [lk 3-12].
4. **Albi, A.** Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. - Juridica 2001, 9, [lk 603-615].
5. **Alexy, R.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica eriväljaanne, 2001, [lk 3-94].
6. **Alter, K.J.** Establishing the Supremacy of European Union. Oxford University Press, 2001.
7. **Auer, A.** Rahvahääletused Euroopa põhiseaduse ratifitseerimisel ning kommentaarid debatile „põhiseadus või rahvusvaheline leping?“. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine: mõjud rahvuslikule põhiseadusele. Ettekanne. Rahvusvaheline teaduskonverents, 3.-4.november 2005 Tallinnas.
8. **Craig, P., Burca, G.** The evolution of EU Law. Oxford University Press, 1999.
9. **Douglas-Scott, S.** Constitutional Law of the European Union. Pearson Education Limited, 2002.
10. **Dworkin, R.** Taking rights seriously. Harvard University Press, 1997.
11. **Ernits, M.** Õiguskantsler. - Juridica 2003, 1, [lk 14-27].
12. Eesti Teaduste Akadeemia Emakeele Selts. Sõnavõistluse tulemused. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.emakeeleselts.ee>, 19.oktoober 2005.
13. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Justiitsministeerium 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>, 05.aprill 2005.
14. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli, jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
15. Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu tutvustus. Koostaja: J, Laffranque. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001.
16. Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?id?=38141&parent_id=33404, 06.veebbruar 2006.
17. **Filjajev, A.** Tuvastushagide tagamine. – Juridica 2003, 5, [320-329].

18. **Ginter, C.** Riigi vastutus õigusmõistmisel tekitatud kahju eest. - *Juridica* 2004, 8, [lk 520-525].
19. **Graig, P., Burca. G.** EU Law. Text, Cases, and Materials. Second edition. Oxford University Press, 1998.
20. **Guerra, L.L.** Konstitutsiooni ja konstitutsionalismi roll demokraatlikus ühiskonnas. Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1995, [lk 12-24].
21. **Hartley, T.C.** Constitutional problems of the European Union. Oxford and Portland Hart Publishing, 1999.
22. **Hartwig, M.** Konstitutsioonikohtute jurisdiktsioon. Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1995, [lk 48-60].
23. **Husa, J.** Nordic Reflections on Constitutional Law. Peter Lang GmbH, 2002.
24. **Husa, J.** Constitutionality in Nordic Countries. - *The American Journal of Law* 2000, Vol 48, 3, [pp 365-374].
25. **Hänni, L.** Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile. - *Riigikogu Toimetised* 2002, 5, [lk 82-87].
26. **Janson, E.** Riigiõigus II. Positiivne riigiõigus. Tartu: Kirjastus Notitia, 1935.
27. **Jõks, A.** Euroopa põhiseaduse lepingu mõjud Eesti õiguskorrale. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine: mõjud rahvuslikele põhiseadustele. Ettekanne. Rahvusvaheline konverents, 3-4.november 2005 Tallinnas.
28. **Kissinger, H.** Diplomaatia. Kirjastus Varrak, 2000.
29. **Kerikmäe, T.** Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2000.
30. **Kliimann, A.-T.** Eesti iseseisvuse areng. - *Õigus* 1935, 2, [lk 49-50].
31. **Laffranque, J.** Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999.
32. **Laffranque, J.** Eesti assotsiatsioonileping Euroopa Liiduga. Juriidilised, eelkõige konstitutsioonilised aspektid. - *Juridica* 2000, 4, [lk 224-237].
33. **Laffranque, J.** Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. - *Juridica* 2003, 3, [lk 180-190].
34. **Laffranque, J.** Põhiseaduskohtu ja tsentraliseeritud konkreetse normikontrolli võimalikkusest Eestis eeskätt Saksamaa näitel. Ettekanne. Eesti Õigusfilosoofia Ühing, 1999.
35. **Laffranque, J.** Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti koht selles. Tallinn, Kirjastus Juura,

- 2006.
36. **Laffranque, J., Madise, Ü., Merusk, K., Pöld, J., Rask, J.** Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. - *Juridica* 2002, 8, [lk 563-568].
 37. **Laffranque, R.** EL/EÜ lepingute konstitutsionaliseerimise protsess ja liikmesriikide suveräänsus. Dilemma Prantsuse õiguse vaatepunktist nähtuna. - *Juridica*, 2000, 8, [lk 537-545].
 38. **Laffranque, R.** Küsimus Euroopa põhiseaduse lepingu kooskõlast Prantsuse põhiseadusega. *Conseil constitutionnel*'i 19.novembri 2004.a otsus. - *Juridica* 2005, 1, [lk 13-27].
 39. **Lenaerts, K., Nuffet, P., Bray, R.** Constitutional Law of the European Union. Sweet & Maxwell, 1999.
 40. **Lind, S.** Seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve Põhjamaades Soome näitel. - *Juridica* 2001, 6, [lk 393-398].
 41. **Lõhmus, U.** Mida teha põhiseadusega? - *Juridica* 2005, 2, [lk 75-83].
 42. **Madise, L.** Rahvusvahelise õiguse käsitlest 1992.aasta Eesti põhiseaduses. - *Juridica* 1998, 7, [lk 361-369].
 43. **Mayer, F.C.** The European Constitution and the Courts. Adjudicating European constitutional law in multilevel system. Walter Hallstein-Institut Paper 2003, 15. Available: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipapers1503/paper.pdf>, 1.March 2005.
 44. **Marauhn, T.** Konstitutsiooniline jurisdiktsioon: Riigikohus või eraldiseisev konstitutsioonikohus. Konstitutsioonikohtute probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, [lk 32-48].
 45. **Marmei, K.** Suveräänsuse kontseptsioonist. - *Akadeemia* 2003, 3, [lk 525-544].
 46. **Maruste, R.** Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. - *Juridica* 1994, 10, [lk 242-245].
 47. **Maruste, R.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
 48. **Maruste, R.** Põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis – arengud ja kogemused. Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, [lk 24-31].
 49. **Maruste, R.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
 50. **Maruste, R., Albi, A.** Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. - *Juridica* 2003, 1, [lk 3-7].

51. **Mavčič, A.** Slovenian Constitutional Review. Ljubljana: Published by Založba Nova revija, 1995.
52. **Merusk, K., Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998.
53. **Merusk, K.** Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. trükk. Juristide Täienduskeskus, 1995.
54. **Narits, R.** Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents. - Juridica 1998, 1, [lk 2-6].
55. **М.Нудел.** Конституционный контроль в капиталистических государствах. Москва, Юридическая литература, 1968.
56. **Oppermann, T.** Euroopa õigus. 2.trükk. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2004.
57. **Piris, J.-C.** Does the European Union have a constitution? Does it need one? - Jean Monnet Working Paper, 2000, 5.
Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 12.August 2005.
58. **Põld, J.** Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine halduskohtus. Kohtuniku käsiraamat. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1998, [lk 1-24].
59. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Toimetaja: V.Peep. Tallinn, Juura, 1997.
60. **Raba, K.** Õiguste ja kohustuste tasakaal Euroopa lepingus. - Juridica 1999, 10, [lk 487-492].
61. **Roosma, P.** Uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: sissejuhatavaid märkusi. - Juridica 2003, 1, [lk 28-37].
62. **Rosentau, M.** Suveräänsus Euroopa Liidus. - Riigikogu Toimetised 2003, 8, [lk 11-26].
63. **Saarmets, V.** Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. - Juridica 2001, 6, [lk 376-392].
64. **Schwarze, J.** Judicial review in EC law - some reflections on the origins and the actual legal situation. - International & Comparative Law Quarterly 2002, January, Vol 51, [pp 17-33].
65. **Schilling, T., Weiler, J.H.H., Haltern, U.R.** Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Haltern Debat. Jean Monnet Paper 1996, 10.
Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610.html>, 12.August 2005.
66. **Schmid, C.U.** From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio: The Resolution of Constitutional Conflicts between the European Union and the Member States through Principles of Public International Law. Yearbook of European Law 1998, Oxford University Press, 2000.

67. **Schneider, H.** Eesti põhiseadused ja nende järelevalve. - Riigikogu Toimetised 2002, 5, [lk 193-207].
68. **Smith, E.** Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni kujunemine ja areng. Konstitutsioonikohtute probleemid ja arengukavad. Seminari ettekanded. Tartu: AS Atlex, 1999, [lk 6-23].
69. **Stone Sweet, A.** Governing with judges. Constitutional politics in Europe. Oxford University Press, 2000.
70. **Sutrop, M.** Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi? - Riigikogu Toimetised 2005, 11, [lk 9-19].
71. Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Toimetaja: H. Schneider. Tartu: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
72. **Tammelo, I.** Õiglus ja hool. Koostajad: R.Narits., M.Luts. Tartu: Ilmamaa 2001.
73. The Federal Trust, EU Constitution Newsletter. 2005, February. Available: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/News_Feb_05.pdf, 12.August 2005.
74. **Toth, A.G.** The Encyclopedia of European Community Law. Oxford: Clarendon Press, 1991, Vol 1.
75. **Tupits, A.** Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid. - Juridica 2005, 7, [lk 459-465].
76. **Weiler, J.H.H.** Federalism and Constitutionalism. *Europes Sonderweg*. - The Jean Monnet Working Paper 2000, 10, [lk 1-14].
Available: <http://jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.rtf>, 28.August 2004.
77. **Weiler, J.H.H.** The State „über alles“. *Demos, Telos and the German Maastricht decision*. - The Jean Monnet Working Paper 1995, 6.
Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>, 10.March 2005.
78. **Weiler, J.H.H.** On the power of the Word: Europe's constitutional iconography. - International Journal of Constitutional Law 2005, May, Vol 3, 2&3, [pp 173-190].
79. **Wheeler, R.** Kohtute administratsioon, selle seos kohtute iseseisvusega. Tartu: AS Atlex, 1995.
80. **Winter, A.** jt. Reforming the Treaty of European Union. Kluwer Law International, 2001.
81. **Vallikivi, H.** Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992.aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001.
82. **Volkai, J.** The application of the Europe Agreement.
Available: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990803.htm>, 10.October 2004.
83. **Voss, R.** Ühenduse õigus ja siseriiklik õigus. Kohtunike koolituse materjal. Tartu: Eesti Õiguskeskus, 2001.

84. **Vunder, M.** Eesti Vabariigi põhiseadus ja Euroopa Liit. Uurimustöö, 1996, Käsikiri TÜ Õigusinstituut rahvusvahelise avaliku õiguse ja Euroopa Liidu õiguse õppetool.
85. Ühtne Euroopa õigusruum ja kohtute roll selle kujundamisel. Konverents, 20.jaanuar 2006 Tallinnas.

Kasutatud normatiivmaterjal

86. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.juuni 1992. - RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174; 2003, 64, 429.
87. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. 24.mai 1993.- RT I 1993, 25, 435.
88. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.juuni 1993. - RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 1994, 19, 340; 1994, 72, 1263; 1994, 84, 1475, 1995, 16, 228, 1995, 17, 237; 1995, 26-28, 355; 1995, 23, 334; 1999, 59, 1006; 1995, 97, 1664; 1996, 36, 738; 1996, 37, 735; 1996, 40, 773; 1996, 48, 942; 1996, 89, 1591; 1997, 13, 210; 1997, 29, 449; 1997, 29, 450; 1997, 69, 1113; 1998, 28, 356; 1998, 61, 984; 1998, 59, 941; 1999, 10, 155; 1999, 27, 392; 1999, 75, 705; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 2001, 100, 642; 2002, 29, 174; 2002, 36, 220; 2002, 50, 313; 2002, 53, 336; 2002, 58, 362; 2002, 61, 375; 2002, 64, 390; 2002, 64, 393; 2002, 68, 407; 2002, 63, 387; 2002, 82, 480; 2002, 96, 565; 2002, 99, 579; 2003, 1, 1; 2003, 4, 22; 2003, 23, 141; 2003, 88, 588; 2004, 41, 277; 2004, 56, 399; 2004, 81, 542; 2004, 89, 610; 2005, 31, 230; 2005, 32, 235.
89. Välissuhtlemisseadus. 28.oktoober 1993. - RT I 1993, 72/73, 1020; 1996, 49, 953; 1997, 73, 1200; 2003, 21, 122.
90. Õiguskantsleri seadus. 25.veebruar 1999. - RT I 1999, 29, 406; 2000, 92, 597; 2001, 43, 240; 2001, 58, 353; 2002, 30, 176; 2002, 57, 357; 2003, 20, 119; 2003, 23, 142; 2003, 90, 601; 2005, 39, 308; 2005, 73, 565.
91. Halduskohtumenetluse seadustik. 25.detsember 1999. - RT I 1999, 31, 425; 33, õiend; 40, õiend; 1999, 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 2001, 58, 355; 2002, 29, 174; 2002, 50, 313; 2002, 53, 336; 2002, 62, 376; 2003, 13, 67; 2003, 23, 140; 2004, 46, 329; 2004, 46, 329; 2004, 56, 403; 2005, 15, 85; 2005, 39, 308.
92. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. 13.märts 2002 - RT I 2002, 29, 174; 2003, 4, 22; 2003, 24, 148; 2004, 56, 405; 2005, 39, 308; 2005, 68, 524.
93. Rahvahääletuse seadus. 13.märts 2002. - RT I 2002, 30, 176; 2002, 57, 355; 2002, 90, 517; 2004, 6, 32.

94. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27.märts 2002.- RT I 2002, 36, 220; 2002, 57, 355; 2002, 22, 251; 2002, 68, 407; 2002, 63, 387; 2003, 90, 601; 2004, 6, 32; 2004, 71, 501; 2005, 13, 128; 2005, 25, 194; 2005, 37, 281; 2005, 47, 387.
95. Väärteomenetluse seadustik. 22.mai 2002. - RT I 2002, 50, 313; 2002, 110,654; 2003, 26, 156; 2003, 83, 557; 2003, 88, 590; 2004, 46, 329; 2004, 54, 390; 2004, 56, 403; 2005, 39, 308; 2005, 40, 311; 2005, 71, 549.
96. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14.september 2003. - RT I 2003, 64, 429.
97. Kriminaalmenetluse seadustik. 12.detsember 2003. – RT I 2003, 27, 166; 2003, 83, 558; 2003, 88, 590; 2004, 46, 329; 2004, 54, 387; 2004, 56, 403; 2005, 39, 307; 2005, 39, 308; 2005, 40, 311; 2005, 71, 549.
98. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20.aprill 2005. - RT I 2005, 26, 197; 2005, 39, 308; 2005, 31, 549.
99. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. - RT II 1993, 11.05.1995, 13/14, 16.
100. Euroopa Majandusühenduse ja Eesti Vabariigi vahel kaubavahetus- ja äri- ning majanduskoostöö leping. - RT II 1993, 3, 2.
101. Eesti Vabariigi ja Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomenergiaühenduse ning Euroopa Sõja- ja Terasekoondise vaheline vabakaubandusleping. - RT II 1994, 34-38, 146.
102. Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ja Eesti Vabariigi vaheline assotsiatsioonileping. - RT II 1995, 22-27, 120.
103. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr. 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 13.märts 1996. - RT II 1996, 11/12, 34.
104. Euroopa Liidu liikmesriikide ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. - RT II 12.03.2004, 3, 8.
105. Euroopa Liidu põhiseaduse leping. 16.detsember 2004. - ELT C 310.
106. Euroopa Liidu Nõukogu 2.novembri 2004 otsus 2004/752/EÜ. - ELT L 333.
107. Juhised liikmesriikide kohtutele Euroopa Ühenduste Kohtult eelotsuste taotlemiseks. 11.juuni 2005. - ELT C 143.

108. Vabariigi Valitsuse 15.04.2003 korraldus nr 250-k "Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga" eelnõu heakskiitmine. - RT II 2003, 11, 42.
109. Vabariigi Valitsuse määrus nr 279 Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. - RT I 1999, 73, 695; muudetud 20.11.2001 nr. 357 RT I 2001, 92, 562; 30.11.2001, osaliselt 01.01.2002; 25.02.2004 nr. 44 RT I 2004, 10, 61; 01.03.2004; 31.01.2005 nr. 23 RT I 2005, 9, 37; 11.02.2005; 16.06.2005 nr. 134 RT I 2005, 35, 272 01.07.2005.
110. Eesti Vabariigi Presidendi 05.oktoobri 2003 otsus nr 447. - RT I 2003, 64, 429.
111. Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu. Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2004.
112. Nice'i leping. – Euroopa Liit. Nice'i leping. Euroopa Liigu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002.
113. Valitsusliidu koalitsioonileping. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://www.riik.ee/valitsus/?id=1307&PHPSESSID=6a4f0a48138de22df6211627d8f2ad6d>, 03.juuni 2005.
114. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) seletuskiri,
<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.active>, 29.oktoober 2004.
115. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) esimese lugemise stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://web.riigikogu.ee/stenograms/2002/01/t02011601-07.html>, 28.august 2004.
116. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) esimese lugemise stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/06/t02061117-02.html>, 10.september 2005.
117. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (762 SE I) eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
http://web.riigikogu.ee/ems/saros_bin/mgetdoc?itemid=053000010&login=proov&passwor

d=&system=ems&server=ragne11, 05.veebuar 2006.

118. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE I) esimese lugemise stenogramm. Arvutivõrgus.

Kättesaadav: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/11/t05110907-08.html#P333_67402, 05.veebuar 2006.

119. Euroopa Liidu leping, muudetud Nice'i lepinguga. Euroopa Ühenduse asutamisleping, muudatud Nice'i lepinguga. Koostaja J.Laffranque. 2004, Tallinn, Kirjastus Juura.

Kasutatud kohtupraktika

120. Riigikohtu üldkogu otsus 17.märtsist 2000 nr 3-4-1-1-00, Õiguskantsleri taotlus Seaduse "Riigi 1999.aasta lisaeelarve" § 1 Osa 155. Vabariigi Valitsuse reservfond kirje "Elamuseaduse täitmiseks -103 000 000" (krooni), aga samuti § 1 Osa 013. Segatulud kirje 013.99.05 Riigimetsa Majandamise Keskuse eelarveaasta lõpu jäägi vähendamine 33 000 000 (krooni) kehtetuks tunnistamiseks. - RT III 2000, 8, 77.
121. Riigikohtu üldkogu otsus 28.oktoobrist 2002, nr 3-4-1-5-02, Tallinna Halduskohtu taotlus ORAS §7 lg 3 põhiseadusele vastavuse selgitamiseks. - RT III 2002, 28, 308.
122. Riigikohtu üldkogu otsusele esitatud J.Põld'i eriarvamus 6.jaanuarist 2004, nr 3-1-3-13-03, Tiit Veeberi kaitsja vandeadvokaadi abi Karina Lõhmus-Eina avaldus kohtuvea parandamiseks Tartu Linnakohtu 13.10.1997 otsuses, Tartu Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi 12.01.1998 otsuses ja Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 08.04.1998 otsuses Tiit Veeberi süüditunnistamises KrK § 148-1 lg 7 ; § 166 lg 1 ja § 143 lg 1 järgi. - RT III 2004, 4, 36.
123. Riigikohtu üldkogu otsus 25.oktoobrist 2004, nr 3-4-1-10-04, Tallinna Halduskohtu taotlused kontrollida Liiklusseaduse § 41-3 lg 4, lg 1 ja lg 8 vastavust Põhiseadusele. - RT III 2004, 28, 297.
124. Riigikohtu üldkogu otsus 19.aprillist 2005, nr 3-4-1-1-05, Õiguskantsleri taotlus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ning erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 esimese lause ja § 6 lõike 2 osaliselt kehtetuks tunnistamiseks. - RT III 2005, 13, 128.
125. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 22.juunist 1993, nr III-4/1-1/93, Vabariigi Presidendi poolt põhiseaduse § 107 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Riigivapi seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine. - RT I 1993, 43, 636.
126. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 30.septembrist 1994, nr III-4/1-

- 5/94, Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg. 3 Põhiseadusele vastavuse läbivaatamine Eesti NSV taluseaduse § 30 lg. 2 kehtetuks tunnistamise osas. - RT I 1994, 80, 1159.
127. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2. novembrist 1994, nr III-4/1-8/94, Õiguskantsleri taotlus tunnistada Tallinna Linnavalitsuse 31. märtsi 1994. a. määrus nr. 31, millega kinnitati "Sõidukite tasulise valveta parkimise eeskiri" ja 16. aprilli 1993. a. määrus nr. 70, millega kinnitati "Sõiduki sundteisaldamise ja liikumist takistava vahendi kasutamise juhend" Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel kehtetuks. - RT I 1994, 80, 1379.
128. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2. novembrist 1994, nr III-4/1-6/94, Õiguskantsleri taotlus tunnistada Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg. 1 kehtetuks. - RT III 1994, 80, 1377.
129. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 08. novembrist 1996 nr 3-4-1-2-96, Õiguskantsleri 21. juuni 1996. a. taotluse, tunnistada Eluruumide erastamise seaduse ning seaduse "Kooperatiivsete, riiklik-kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara taasriigistamise ja erastamise kohta" muutmise seaduse §-d 1 p 2 ja 6 p 1 kehtetuks, läbivaatamine". - RT I 1996, 87, 1558.
130. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 27. märtsist 1998, nr 3-4-1-4-98, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Vabariigi Valitsuse 03.11.1994 määruse nr. 414 Põhiseadusele vastavust. - RT I 1998, 49, 752.
131. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 22. juunist 2000, nr 3-4-1-7-2000, Tallinna Halduskohtu taotlus Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks Riigi Elamuameti peadirektori 20.06.1995 käskkirja nr. 45 "Hoonete registreerimise juhendi" kinnitamise kohta. - RT III 2000, 18, 188.
132. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3. märtsist 2001 nr [3-4-1-6-01](#), Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Perekonnaseaduse § 140 lg 1 (jõustunud 01.01.95.) Põhiseadusele vastavust. - RT III 2001, 15, 154.
133. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1. oktoobrist 2002, nr 3-4-1-13-02, Vene Balti Erakonna Eestis esindaja Sergei Ivanov'i kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 18.09.2002 otsuse nr 29 peale. - RT III 2002, 24, 268.
134. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2. detsembrist 2002, nr 3-4-1-11-02, Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada PS vastaseks kriminaalmenetluse koodeksi § 168 lg 1 p 2 osas „/.../ kui ei ole tõendatud süüdistatava süü kuriteo toimepanemises/.../“ vastuolu tõttu PS § 22 lg-ga 1.- RT III 2002, 35, 376.

135. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 24. detsembrist 2002 nr [3-4-1-10-02](#), Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida rahandusministri 28.01.2002 määruse nr 24 "Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused" ning Palgaseaduse § 8 lg 3.1 viimase lause vastavust Põhiseadusele. - RT III 2003, 2, 16.
136. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 21. veebruarist 2003, nr 3-4-1-2-03, Tartu Linnavolikogu taotlus sotsiaalhoolekande seaduse § 22-1 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. - RT III 2003, 6, 59.
137. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 24. septembrist 2003, nr 3-4-1-11-03, Eesti Valijate Liidu ning Helle Vilu kaebused 14.09.03 rahvahääletuse tulemuste tühistamise kohta. - RT III 2003, 29, 286.
138. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 29. septembrist 2003, nr 3-4-1-12-03, Kalle Kulbok'i kaebused Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse ja toimingute peale. - RT III 2003, 28, 287.
139. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2. oktoobrist 2003, nr 3-4-1-13-03, Rutt Raudkepi kaebus Tallinna valimisjaoskonna nr 19 komisjoni ja Vabariigi Valimiskomisjoni toimingute, Riigikogu 18. detsembri 2002. a otsuse, rahvahääletusele pandud eelnõu ja küsimuse ning Rahvahääletuse seaduse kohaldamise õigusvastasuse kindlaks tegemiseks ning kogu riigis valimistulemuste tühistamiseks. - RT III 2003, 29, 299.
140. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 2. oktoobrist 2003, nr 3-4-1-16-03, Jaak Toome kaebus Jõgeva Maakonna Valimiskomisjoni toimingute peale ja hääletamistulemuse kehtetuks tunnistamiseks. - RT III 2003, 29, 300.
141. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3. oktoobrist 2003, nr 3-4-1-14-03, Johannes Toom'i kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 22.09.2003 otsuse peale. - RT III 2003, 29, 302.
142. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3. oktoobrist 2003, nr 3-4-1-17-03, Pait Kongo kaebus Võru linna valimisjaoskonna nr 1 jaoskonnakomisjoni toimingute peale. - RT III 2003, 29, 303.
143. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 14. oktoobrist 2003, nr 3-4-1-19-03, Kalle Kulbok'i kaebuse Vabariigi Valimiskomisjoni 03.10.2003. a otsuse nr 90 peale. - RT III 2003, 31, 316.
144. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1. aprillist 2004, nr 3-4-1-2-04, Harju Maakohtu taotlus kontrollida 1969.a. rahvusvahelise konventsiooni tsiviilulalusest

- naftareostusest põhjustatud kahjustuse korral artikkel III lg 1 koosmõjus art I lõigetega 6 ja 7 vastavust põhiseadusele. - RT III 2004, 10, 114.
145. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 31. maist 2004, nr 3-4-1-7-04, Tartu Halduskohtu taotlus kontrollida Ravikindlustuse seaduse § 89 lg 4 vastavust Põhiseadusele. - RT III 2004, 16, 188.
146. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 10. detsembrist 2004, nr 3-4-1-24-04, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Liiklusseaduse § 41-3 lg 2 vastavust Põhiseadusele. - RT III 2004, 38, 383.
147. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus 25. maist 2005 nr 3-4-1-8-05, Rutt Raudkepi kaebustes Riigikogu 21. märtsi 2005 otsuse nr. 101, Vabariigi Presidendi 21. märtsi 2005 otsuse nr. 799, Vabariigi Presidendi 31. märtsi 2005 otsuse nr. 804, Riigikogu 12. aprilli 2005 otsuse, Vabariigi Presidendi 12. aprilli 2005 otsuse nr. 811 ning Vabariigi Presidendi 13. aprilli 2005 otsuse nr. 812 peale. - RT III 2005, 19, 192.
148. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1. septembrist 2005, nr 3-4-1-13-05, Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus" Põhiseadusega vastuolus olevaks. - RT III, 2005, 26, 262.
149. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23. veebruarist 2004, nr 3-3-1-1-04, Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 1. oktoobri 2003. a. otsuse peale Raivo Kuberi kaebuses Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse Rakvere büroo otsuse tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/cgi-bin/lahendid?kohtuasjad.tekst=Kuber>
150. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 19. detsembrist 2005, nr 3-3-1-63-05, kaebus ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni 19. augusti 2002. a otsuse nr 12421 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/klr/lahendid/tekst/RK/3-3-1-63-05.html>
151. Euroopa Kohus kohtuasi 26/62 *Van Gend en Loos* (1963) EKL 1.
152. Euroopa Kohus kohtuasi 6/64 *Costa vs ENEL* (1964) EKL 585.
153. Euroopa Kohus kohtuasi 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) EKL 1125.
154. Euroopa Kohus kohtuasi C-4/73 *Nold vs Commission* (1974) EKL 491.
155. Euroopa Kohus kohtuasi 33/76 *Rewe* (1976) EKL 1989.
156. Euroopa Kohus kohtuasi 106/77 *Simmenthal* (1978) EKL 629.
157. Euroopa Kohus kohtuasi 238/81 *CILFIT* (1982) EKL 3415.
158. Euroopa Kohus kohtuasi 8/81 *Becker vs Finanzamt Münster-Innenstadt* (1982) EKL 53.
159. Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad 205-215/82 *Deutsche Milchkontor* (1983) EKL 2633.

- 160.Euroopa Kohus kohtuasi C-14/83 *Von Colson ja Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen* (1984) EKL 1891.
- 161.Euroopa Kohus kohtuasi 190/84 *Les Verts vs European Parliament* (1986) EKL 1339.
- 162.Euroopa Kohus kohtuasi 152/84 *Marshall vs Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* (1986) EKL 723.
- 163.Euroopa Kohus kohtuasi 12/86 *Demirel vs Stadt Schwabisch Gmund* (1987) EKL 3719.
- 164.Euroopa Kohus kohtuasi C-213/89 *Factortame* (1990) EKL I-2433.
- 165.Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad C-6/90, C-9/90 *Francovich vs Italy* (1991) EKL I-5357.
- 166.Euroopa Kohus liidetud kohtuasjad C-143/88 ja C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* (1991) EKL I-415.
- 167.Euroopa Kohus *Arvamus* 1/91 (1993) EKL I-6070.
- 168.Euroopa Kohus *Arvamus* 2/94 (1996) EKL I-1759.
- 169.Euroopa Kohus kohtuasi C-286/99 *Malgorzata Jany* (2001) EKL I-8615.
- 170.Euroopa Kohus kohtuasi C-257/99 *The Queen and Secretary of State for Home Reparement* (2001) EKL I-6369.
- 171.Euroopa Kohus kohtuasi C-255/00 *Grundig Italiana* (2002) EKL I-8003.
- 172.Euroopa Kohus kohtuasi C-129/00 *Commission vs Italy* (2003) EKL I-0000.
- 173.Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 16.aprillist 2002, *S.A.Dangeville vs France*. Arvutivõrgus.
Kättesaadav: <http://www.wordlii.org/eu/cases/EHCR/2002/417.html>, 12.August 2005.
- 174.Saksa Konstitutsioonikohtu otsus 14.oktoobrist 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bur148104e.html, 03.August 2005.