

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Laura Glaase

**RIIGIKOGU EUROOPA LIIDU ASJADE KOMISJONI PÄDEVUSE
PÕHISEADUSLIKUD PIIRID**

Magistritöö

Juhendaja:
Aaro Mõttus (MA)

Tallinn

2023

SISUKORD

| | |
|---|-----------|
| SISUKORD | 2 |
| SISSEJUHATUS | 3 |
| 1. Riigikogu ülesanded ja pädevus | 8 |
| 1.1. Parlamendi roll esindusdemokraatias | 8 |
| 1.2. Parlamendi rolli muutumine seoses EL-i asjadega | 10 |
| 1.3. EL-i õigusest tulenevad võimalused EL-i asjades osalemiseks | 11 |
| 1.3.1. ELL, ELTL põhimõtted parlamentide rolli kohta | 11 |
| 1.3.2. ELL-i muudatustega lisandunud pädevus | 12 |
| 1.3.3. Lissaboni lepinguga lisandunud pädevus | 13 |
| 1.4. Parlamendi seadusandliku pädevuse osalise EL-ile üleandmisega seotud probleemid 16 | |
| 2. Riigikogu pädevuse EL-i asjade komisjonile delegeerimise probleemid | 19 |
| 2.1. Riigikogu ja EL-i asjade komisjoni pädevus | 19 |
| 2.1.1. EL-i asjade menetlemine Riigikogus | 19 |
| 2.1.2. Täiskogu kui Riigikogu töövorm | 24 |
| 2.1.3. Komisjon kui Riigikogu tööd ettevalmistav organ | 25 |
| 2.2. Kohtupraktika täiskogu pädevuse komisjonile delegeerimisest | 29 |
| 2.2.1. Eesti ja Saksamaa kohtupraktika | 29 |
| 2.2.1.1. Riigikohtu seisukohad | 30 |
| 2.2.1.2. Lissaboni otsus | 32 |
| 2.2.2. Euroopa Stabiilsusmehhanismiga seotud BVerfG-i otsused | 33 |
| 2.2.2.1. Otsus nr 2 BvE 8/11 | 33 |
| 2.2.2.2. Otsus nr 2 BvR 1390/12 | 36 |
| 2.2.3. Järeldused kohtupraktikast | 38 |
| 2.3. Komisjoni ja täiskogu erinevad rollid | 40 |
| 2.3.1. Komisjon | 40 |
| 2.3.2. Kommunikatsioon ja läbipaistvus | 42 |
| 2.3.3. Komisjon kui parlamendi peegelpilt | 47 |
| 3. Eesti lahenduse kujunemine ja võimalikud muudatusvajadused | 49 |
| 3.1. Varasemad muudatusettepanekud | 49 |
| 3.2. Kolmanda akti probleem | 51 |
| 3.3. Teiste riikide praktika | 55 |
| 3.3.1. Soome ja Taani | 55 |
| 3.3.2. Saksamaa | 57 |
| 3.3.2.1. GG artikkel 23 | 57 |
| 3.3.2.2. GG artikkel 45 | 58 |
| 3.4. PS tõlgendamine ja muutmise võimalused | 61 |
| 3.4.1. Põhiseaduse tõlgendamine | 61 |
| 3.4.2. PS muutmise võimalused | 65 |
| KOKKUVÕTE | 72 |
| CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE COMPETENCE OF THE EUROPEAN UNION AFFAIRS COMMITTEE OF RIIGIKOGU | 75 |
| 1. Normatiivaktid | 80 |
| 2. Kohtulahendid | 80 |
| 3. Kirjandus ja teised allikad | 81 |

SISSEJUHATUS

Euroopa Liiduga (EL) liitumine ja rahvusparlamentidele lisandunud õigused on tekitanud liikmesriikidel küsimusi parlamendile antud ülesannete ja pädevuse täpsustamise kohta põhiseaduses (PS). Parlamendi olulisemateks ülesanneteks peetakse valivat, seadusandlikku, kontrolli- ja kommunikatsioonifunktsiooni.¹ Seadusandliku funktsiooni osalise delegerimise tõttu EL-i tasandile on parlamendi roll selles ka oluliselt vähenenud, teisalt on rolli muutust püütud kompenseerida kontrollifunktsiooni tugevdamisega. Üheks olulistest küsimustest on, kuidas leida tasakaal EL asjade otsustusprotsessile omase kiiruse ja vajaduse vahel tagada selles protsessis parlamendi mõjus osalemine. Tavapäraselt eeldatakse riigielu seisukohast olulistes küsimustes parlamendi täiskogu osalust. EL asjade menetluskiiruse tõttu on aga leitud, et neis küsimustes on otstarbekas delegerida parlamendi otsustusõigusi EL asjadega tegelevale komisjonile, kellel on pädevus anda seisukohti parlamendi täiskogu nimel. Kuivõrd põhiseaduslike funktsioonide täitmine on parlamentaarses demokraatias reeglina täiskogul tervikuna, siis ei ole ka reeglina lubatud parlamendi pädevusse kuuluvate otsustuste tegemist delegerida komisjonidele.² Juhul, kui seda tehakse, peab selleks olema õiguslik alus, mis määratleb ühtlasi komisjoni tegutsemisõiguse piirid, sest delegerimist ei saa lugeda õiguspäraseks kõikides otsustes - olulistes küsimustes, mida peab otsustama parlament, peab sisuline otsustusõigus jääma täiskogule, kellel on selleks vajalik mandaat, mida komisjonidel ei ole.

Tänaseks on kõikide liikmesriikide parlamentidel EL asjadega tegelevad komisjonid, mis erinevad oma suuruse, pädevuse ja volituste poolest. EL asjadega tegelevate parlamendikomisjonide rolli ja neile täiskogu pädevuse volitamise üle on tõusetunud põhimõttelised õigusküsimused eelkõige EL-iga liitumisel liikmesriikides vastu võetud seaduste muudatuste käigus. EL-iga liitumisel on liikmesriigid lahendanud parlamendi kui põhiseadusliku institutsiooni pädevuse ja täiskogu reservatsiooniga seotud PS muutmise vajaduse küsimuse erinevalt. Osa liikmesriike on võtnud seoses EL-i astumisega ette PS muudatused, milles täpsustatakse parlamendi rolli EL asjade menetlemisel, sh EL asjade komisjonide loomisel ja neile täiskogu pädevuse andmisel, osa liikmesriike on lähtunud PS

¹ Marschall, S. Parlamentarism: sissejuhatus. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 43.

² EV Põhiseaduse kommentaarid, § 65/7 ja selles esitatud viited – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/iv-riigikogu-ss-59-76/ss-65-riigikogu-kompetentsid#15-kirjeldus> (10.04.2023); vt ka Morlok, M. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen. – Juristische Schulung 2011/1, lk 2.

tõlgendamisest ega ole PS-s ulatuslikke muudatusi teinud. Eesti kuulub neist viimati nimetatute hulka – EV põhiseadus ei sisalda EL-iga liitumisele järgnevalt täiendusi Riigikogu ülesannete ja pädevuse kohta ega määratle ära EL asjade komisjoni pädevust. EL asjade komisjoni pädevus ja õigused tulenevad Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest (RKKTS).

Pärast Eesti EL-iga liitumist on liikmesriikide parlamentide õigusi EL otsustusprotsessis täiendatud. Neid õigused on sisuliselt riikide parlamentide pädevuse osalise äraandmisega kompenseerimiseks võetud leevendusmeetmed. Lissaboni lepinguga said liikmesriigid õiguse hinnata ELi seadusandlike aktide eelnõude vastavust subsidiaarsuse põhimõttele, sh anda selle kohta arvamused. Teiseks anti parlamentidele õigus väljendada vastuseisu otsuse suhtes, millega soovitakse minna ühelt ELi otsustus- või menetluskorrald teisele (sillaklausel). Kolmandaks lisandus parlamentidele õigus nõuda, et valitsus saab esitada subsidiaarsushagi EL Kohtule. Sellega seoses on ka RKKTS-iga antud ELAK-ile õigus esindada Riigikogu EL-asjades, st kujundada Riigikogu nimel seisukohti. Nagu öeldud, ei sätesta PS EL-i asjadega seonduvat, samuti ei sisaldu PS-is selgesõnalist võimalust Riigikogu komisjonile (ELAK-ile) pädevuse delegeerimiseks. Täiskogu reservatsiooni põhimõtet arvestades peab aga kõik Riigikogu pädevuses olevad otsused tegema täiskogu.³ Seda on võetud arvesse RKKTS-i täiendamisel, kuivõrd neid lepinguga lisandunud õigusi realiseeritakse täiskogu kaudu.

Käesoleva töö eesmärk on jõuda selgusele, kas ELAK-ile Riigikogu pädevuse delegeerimine on PS-ga kooskõlas või tuleks komisjonile delegeerimise alust ja EL asjade menetlemise korda PS-s täpsustada. EL-iga liitumise järgselt ei ole PS-s komisjoni ja Riigikogu täiskogu volituste küsimust täpsustatud ja lähtutud on tõlgendusest, et komisjonile Riigikogu täiskogu volituste delegeerimine on PS-ga kooskõlas. Õigusteadlased ei ole selles küsimuses olnud ühel nõul – leitud on, et PS muutmine ei ole vajalik, kuid on ka vastupidiseid seisukohti ja arutelus ei ole aja jooksul üksmeelele jõutud. Samas on nii Eesti kui Saksamaa kohtupraktikas komisjonile täiskogu pädevuse delegeerimise küsimuses analüüsitud, millised tingimused peavad olema täidetud, et pädevuse delegeerimist saaks tõlgendada PS-iga kooskõlas olevalt. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et delegeerimise PS-ga kooskõla eeldab teatud tingimustele vastamist ja need alluvad igakordselt üksikjuhtumi kontrollile. Kohtupraktikas on leitud, et

³ EV Põhiseaduse kommentaarid, § 65/7 ja selles esitatud viited – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/iv-riigikogu-ss-59-76/ss-65-riigikogu-kompetentsid#15-kirjeldus> (10.04.2023); vt ka Morlok, M. Volksvertretung als Grundaufgabe – Morlok, M; Schliesky, U.; Wiefelspütz, D. (toim.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 158.

pädevuse komisjonile delegeerimise võimalus ei ole absoluutne, vaid selle legitiimsuse tagamiseks peavad delegeerimisel olema täidetud teatud tingimused, lisaks ei saa põhimõtteliselt ära delegeerida teatud oluliste otsuste, st otsuste, mis on olemuslikult üksnes täiskogu pädevuses, tegemise õigust. Seega võib öelda, et delegeerimise konkreetsete üksikjuhtumite korral ei pruugi see olla PS-ga kooskõlas, isegi kui jaatada komisjonile delegeerimise põhimõttelise vastuolu puudumist PS-ga, olenemata selgete õiguslike aluste puudumisest. Uurimisprobleem tuleneb asjaolust, et PS muudatuste küsimus on aeg-ajalt õigusteadlaste hulgas, sh seoses EL-iga liitumisega tõusetunud korduvalt ja selles osas ei ole senini konsensuslikku arusaama. EL-i pädevuses olevate poliitikavaldkondade järk-järgulise laiendamise tendents toob selle kõrval kaasa ohu, et ka parlamendi kommunikatsioonifunktsioon saab ülemäära kahjustada – selliselt killustub informatsioon EL asjades, debatil toimuvad järjest enam kinnistes komisjonides ja järjest vähem küsimusi viiakse täiskokku. Probleem on asjakohane ka seetõttu, et kuigi PS on Eesti praktikas eelistatud mitte muuta või muuta võimalikult vähesel määral, kaasneb sellega järjest enamal määral põhiseaduspärasust puudutavate küsimuste lahendamise kohtusüsteemi kaudu, mida õigusteadlased ei ole samuti pidanud parimaks lahenduseks.

Töös kasutatakse andmekogumismeetodit, õiguskirjanduse ja õigusaktide kvalitatiivset analüüsi.

Magistritöös on püstitatud järgmised uurimisküsimused.

- 1) Kas, millises ulatuses ja millistel tingimustel võimaldab PS Riigikogu pädevust komisjonile delegeerida?
- 2) Kas delegatsiooni adressaat saab olla üksnes spetsiifiline komisjon (nt ELAK) või ka muud komisjonid oma valdkonnas?
- 3) Kas selleks, et Riigikogu nimel seisukohti anda ja pädevust teostada, peavad komisjoni puhul olema täidetud mingid kriteeriumid?

Töö esimeses uurimisküsimuses tuli arvestada, et EL-i asjadega seoses võib delegeerimisvajadus eksisteerida nii siseriikliku seisukohtade kujundamise menetluses – ELAK seisukohad Riigikogu nimel EL-i õigusaktide eelnõude kohta – kui ka juhtudel, kui aluslepingud näevad ette pädevusi liikmesriikide parlamentidele (subsidiiaarsuskontroll, aluslepingute muutmismenetlus, EL Kohtule hagi esitamise õigus). Esimesele uurimisprobleemile vastuse leidmiseks tuli analüüsida EL-iga liitumisel parlamendile juurde

tekkinud pädevust ja nendega seotud õigusaktide muudatusi EL ja Eesti õiguses, samuti teiste riikide praktikat parlamendi rolli mõtestamisel ja komisjonidele õiguste delegeerimisel. Selleks tuli analüüsida PS, PSTS, RKKTS-i, samuti teiste liikmesriikide põhiseaduseid. Õiguskirjandusest tuli analüüsida õigusteadlaste avaldatud seisukohti, mida EL-iga liitumisel PS muutmise kohta välja toodi, milliseid argumente ja vastuargumente kasutati. Lisaks tuli analüüsida õiguskirjanduses käsitatud argumentatsiooni PS tõlgendusmeetodite kohta.

Teisele ja kolmandale uurimisprobleemile vastamiseks tuli analüüsida Eesti senist praktikat PS muutmisel, valitud lahenduste õiguslikke ja sotsiaalseid põhjuseid. Samuti tuli võrrelda teiste riikide PS muudatusi, sh seda, kuidas on muudetud EL-iga seonduvalt parlamendi pädevusi ja milliseid argumente selleks kasutati. Selleks võrreldi nii Saksamaa kui Soome valitud lahendusi ja Saksamaa konstitutsioonikohtu praktikast tulenevaid komisjonile pädevuse delegeerimise kohta antud seisukohti.

Magistritöös on kasutatud peamiselt kirjanduse ja kohtupraktika läbitöötamise meetodit, mis põhineb erialakirjandusel, liikmesriikide PS-de normidel, õigusaktide seletuskirjadel ja õigus- ja poliitilistel teadusuuringutel. Viidatud allikate valikul on lähtutud valdkonna tunnustatud erialaspetsialistide seisukohtadest, kes omavad põhjalikke teadmisi Mandri-Euroopa õigustraditsioonidest ja kultuuriruumist. Magistritöö on kirjutatud võrdleva uurimusena, kus põhilisteks allikateks on õigusaktid, kohtupraktika ja õiguskirjandus. Võrdleva meetodi puhul analüüsitakse teiste riikide (Saksamaa, Soome) õigusaktide sõnastusi.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk annab ülevaate Riigikogu ülesannetest ja pädevusest. Peatükk annab arusaamise liikmesriigi parlamendi rolli olulisusest EL asjade otsustusprotsessi mõjutamisel, selgitab parlamendi rolli esindusdemokraatias ja EL-i õigusest tulenevate muudatuste mõju sellele. Peatükk ilmestab õigusliku regulatsiooni vajadust võimuharude pädevuse jaotusel ühe eeldusena liikmesriigi õigussüsteemis parlamendi mõju tugevdamisel.

Teises peatükis kirjeldatakse Riigikogu pädevuse EL-i asjade komisjonile delegeerimise probleeme, antakse ülevaade Riigikogu ja EL-i asjade komisjoni pädevuse jaotusest, täiskogu pädevuse komisjonile delegeerimise Eesti ja Saksamaa asjakohasest kohtupraktikast ning analüüsitakse komisjoni ja täiskogu erinevaid rolle.

Kolmandas peatükis analüüsitakse Eesti lahenduse kujunemist ja võimalikke muudatusvajadusi. Selle käigus käsitatakse varasemaid muudatusettepanekuid, nn kolmanda akti probleemi ning PS tõlgendamise ja muutmise võimalusi.

Tööd iseloomustavad märksõnad on: Põhiseadus, Euroopa Liidu asjade komisjon, Parlament, rahvusparlament.

Sarnasel teemal on kirjutatud magistritöö „Rahvusparlamentide osalus poliitilises dialoogis EL institutsioonidega Lissaboni lepingu järgselt“⁴. Samuti on kirjutatud magistritöö teemal Rahvusparlamentide roll EL võlakriisi lahendamisel: Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimine.⁵ Analüüsitud on ka seadusloomefunktsiooni täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis⁶. Üheski eelnimetatud magistritöös ei ole analüüsitud Eesti õiguslikku regulatsiooni, mis puudutab Riigikogu pädevuse volitamist komisjonile, selle kooskõla PS-ga ja pädevuse põhiseaduslikke piire. Pigem on tegu poliitiliste küsimuste kui õiguslike aluste ja nende võimaliku muutmise vajaduste analüüsiga. Samuti ei ole nimetatud magistritöodes analüüsitud võimalikku PS muutmise vajadust ja võimalusi.

⁴ Dolgovskaja, I. Rahvusparlamentide osalus poliitilises dialoogis Euroopa Liidu institutsioonidega Lissaboni lepingu järgselt, Tartu, 2015 – http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/50432/dolgovskaja_inna_ma_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y (10.09.2022).

⁵ Kikas, A. Rahvusparlamentide roll Euroopa Liidu võlakriisi lahendamisel: Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimine. Tartu, 2013 – <http://hdl.handle.net/10062/33637> (10.09.2022).

⁶ Veskimäe, M. Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis. Tartu, 2016 – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Magistrit%C3%B6%C3%B6-Veskim%C3%A4e.pdf> (10.09.2022).

1. Riigikogu ülesanded ja pädevus

1.1. Parlamendi roll esindusdemokraatias

PS § 1 lõige 1 sätestab, et Eesti on iseseisev demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. PS § 10 kordab demokraatliku õigusriigi põhimõtet. Riigikohus on märkinud demokraatia kui ühe olulisema riigiehitusliku korralduse põhimõtte (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52), või veelgi enam, “demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid.” (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67). Sellest on järeldatud⁷ demokraatia kui aktsepteeritult ühe Eesti Vabariigi PS aluspõhimõtteid - PS kandvad printsiibid on PS aluspõhimõtete ehk põhiprintsiipide liigipõhimõtted.

Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindusorgan. PS ei nimeta *expressis verbis*, et Eestis on parlamentaarne valitsemissüsteem. Riigiõigusteoorias mõistetakse parlamentaarset valitsemissüsteemi all konstitutsioonilist süsteemi, mille puhul valitsuse moodustamine ja tema tegevus sõltuvad parlamendi usaldusest. Parlamentarism tähendab riigikorda, mille puhul rahva poolt valitud kollegiaalsel esindusorganil on otsustusõigus riigielu põhiküsimustes ning tal on keskne koht poliitiliste otsustuste ja seisukohtade kujundamisel.⁸ „Rahvaesindus“ – see parlamendi kohta käibiv sünonüüm näitab selgelt, et kõigele lisaks on parlamendid ka esindusorganid. Esindamise demokraatlik iseloom väljendub selles, et esindusorganid peavad oma seaduslikkuse saama vahetult rahva käest (*input*) ning teenima oma töös rahva huvisid (*output*).⁹ Sealjuures tuleb ühiskonna erinevad huvid kindlate reeglite järgi tasakaalu viia – parlamendid on mõeldud peegeldama kogu ühiskonda.

Parlamendi ja parlamentarismi mõisted on demokraatiaga lahutamatult seotud. Kelseni järgi on parlamentarism on ainus võimalik vorm, milles saab demokraatia ideid tänapäeva ühiskondlikus tegelikkuses ellu viia. Seetõttu on otsus parlamentarismi üle ühtlasi otsus demokraatia üle.¹⁰ Sisuliselt tähendab see rahvaesindust, mida nt Fraenkel¹¹ defineerib nii:

⁷ Ernits, M. Põhiseaduse aluspõhimõtted. RiTo 24 – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/P%C3%B5hiseaduse-alusp%C3%B5him%C3%B5tted-Madis-Ernits.pdf> (05.01.2023).

⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 86/5.
⁹ Marsshall, S. Parlamentarism. Tallinn, 2012, lk 57-58 ja seal esitatud viited.

¹⁰ Hans Kelsen (1881-1973) – Austria-Ungari päritolu õigusteadlane, eelkõige tuntud riigiõiguse spetsialistina ja nn puhta õiguse teooria rajaja, mille eesmärgiks oli leida õigusnormid, mis eksisteerivad iseseisvalt, lubades õiguslikke lahendusi, lähtudes näiteks mitte poliitikast või eetikast, vaid puhtast õigusest. Vt Marschall, S., Parlamentarism, Tallinn, 2012, lk 43/3.1 ja selles esitatud viited.

¹¹ Ernst Fraenkl (1898-1975) – Saksa päritolu poliitikateadlane, kelle põhiliseks uurimisteenaks olid riigiteooriad. Vt Marschall, S., Parlamentarism, Tallinn, 2012, lk 54/3.3 ja selles esitatud viited.

„Esindamine on seadusega volitatud valitsemisfunktsioonide täitmine riigiorgani või mõne muu avalikku võimu kandva organi poolt, kes on PS-ga kohale määratud ja tegutseb rahva nimel, kuid ilma rahvalt saadud siduva ülesandeta, ja kes saab oma autoriteedi vahendatult või vahetult rahva käest ning seaduspärastab selle kohustusega teenida rahva kui terviku huve ja viia sel moel täide rahva tõelist tahet“. Sealjuures järgib parlamenteerne esindamine teistsugust loogikat, kui esindamine üksikisikute kaudu. Fraenkl selgitab, et üksikisik ei saaks peegeldada elanikkonna heterogeensust, seda saaksid teha vaid mitmeisikulised kogud: „Esindusinstituutsioonidena on parlamendid kavandatud hõlmama oma ühiskondade mitmekesisust. Nad on mõeldud peegeldama kogu ühiskonda.“¹² Parlamentaarse esindamise puhul on esindusprotsessi keskpunktis indiviid ja nende eelistused. See on sõnastatud juba valimispõhimõtetes, mille alusel iga üksik kodanik saab oma huve väljendada – mitte rühmas, vaid üksikisikuna ja mitteüleantava hääleõigusega. Valimistel osalevate parteide kaudu saab neid huve koondada, siduda omavahel ja esitada. Seega, kaasaja ühiskonnas kujutavad parteid endast peamist vahendusaparaati üksikisiku huvide ja parlamentaarse otsustustasandi vahel.¹³ Parlamendi roll on täita kõiki neid eesmärke, sõltumata sellest, kas küsimus on arutamisel täiskogus või komisjonis.

Poliitiline tahtekujundus ja valitsemine kujunevad esindusdemokraatias nii, et siin ei jäeta tähelepanuta ega heideta ka organisatoorselt kõrvale isiku lahknemist inimeseks (*homme*) ja kodanikuks (*citoyen*) konkreetsel juhul ning kõikide tahte (*volonté des tous*) ja üldise tahte (*volonté générale*) lahknemist rahva puhul.¹⁴ Need lahknemised võetakse hoopis avatult teatavaks ja arvesse. Osalusdemokraatia eeldab, et lahknemine on vahetult kohal viibiva rahva otsuse puhul juba varem lahendatud ja väljenduse leidnud, autoritaarsed poliitilised korrakontseptsioonid võtavad selle lahendamise poliitiliselt protsessilt ära ning annavad ühe isiku või väikese isikute grupi (juhtorganite) meelevalda. Esindusdemokraatia seevastu hoiab seda lahknemisega toimetulemist avatu ja avalikuna ning asetab selle lahendamise poliitilisse protsessi; rahva tahte realiseerumine saab avatud esindamisprotsessi kaudu võimalikuks nii institutsionaalselt kui ka menetluslikult ning peabki just sellises poliitilises protsessis teoks saama.¹⁵

¹² Marschall, S., *Parlamentarism*, Tallinn, 2012, lk 58/3.3.2 ja selles esitatud viited.

¹³ Samas, lk 64.

¹⁴ Böckenförde, E.-W. *Demokraatia ja esindus*. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika – *Juridica* 2020, Riigiõiguse aastaraamat, lk 88–99, lk 96.

¹⁵ Samas.

Eesti Vabariigi PS-g ettenähtud demokraatia on esindusdemokraatia, sest rahvas teostab riigivõimu reeglina hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimistel (PS § 65 p 1). Teisalt on parlamentaarse demokraatia üks osa täitevvõimu tegevuse parlamentaarne kontroll ning Vabariigi Valitsuse vastutus Riigikogu ees. Kokkuvõttes väljendub eelnevas parlamentaarset demokraatiat iseloomustav legitimaatsiooni- ning poliitilise vastutuse ahel, mis võimaldab siduda kogu riigivõimu tegevuse rahva tahtega: Vabariigi Valitsus (ja seeläbi kogu täitevvõim) vastutab Riigikogu ees, Riigikogu omakorda vastutab valimistel rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja ees.¹⁶

Parlamendireservatsiooniga hõlmatud küsimuste ringil puuduvad selged piirid. Sinna kuuluvad kõik põhiõiguste realiseerimise ning avaliku võimu toimimise seisukohalt olulised küsimused. Teisisõnu öeldes nõuab parlamendireservatsiooni põhimõte, et teatud küsimused otsustatakse demokraatliku legitimaatsiooniahela esimesel astmel ehk rahva poolt vahetult valitud Riigikogus.¹⁷

1.2. Parlamendi rolli muutumine seoses EL-i asjadega

Otsustusõiguse üleandmine valitsustevahelisele seadusandjale ning EL-i õiguse ülimuslikkus ja otsene kohaldatavus on sisuliselt samastatavad parlamendi legislatiivfunktsiooni kärpimisega. EL-is osalemine välistab rahvusliku parlamendi (senini ka Europarlamendi) *legibus solutus*'i positsiooni, mis on omane traditsioonilisele rahvusriigi kontseptsioonile.¹⁸ Otsustuspädevuse üleandmine EL-ile, eriti kaubandus- või põllumajanduspoliitika valdkonnas, jätab riikide parlamentidele ja valitsustele senisest oluliselt vähem otsustusruumi. Liikmesriigid peavad võtma vastu *acquis communautaire*'i ja järgima EL õigust. Poliitiliste alternatiivide, mida riikide valitsused ja parlamendid saavad valijatele pakkuda, vähenemine kahandab omakorda ka valimiskonkurentsi. Selle tulemusena muutuvad valimised vähem otsustavaks ja nende väärtus väheneb.

¹⁶ Vt Õiguskantsleri taotlus nr 8 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta“, lk 16 –

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_tautlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf (18.10.2022).

¹⁷ Eller, K. Demokraatia ja finantsstabiilsus. Õiguskantsleri taotlus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks – *Juridica* 2012/5, lk 322.

¹⁸ Ahi, K. Rahvuslik parlament Euroopa Ühenduse õiguse kontekstis. *Juridica* 1999/6, lk 297.

Riikide parlamentide tagasihoidlikku osalemist EL-i õigusloomeprotsessis on peetud lüngaks demokraatlike otsuste tegemisel. Korduvalt on väidetud, et EL-i küsimustes on demokraatia defitsiit, samas on igal korral neile väidetele järgnenud Euroopa Parlamendi järk-järguline tugevnemine. See valik justkui peegeldab arusaama, et puudujäägid seisnevad üksnes parlamentaarses vastutuses.

Rahvusparlamentide roll on palju laiem, kui see, mida on märgitud aluslepingutes. Riigi põhiseaduslik identiteet realiseerub EL-i asjades just rahvusparlamendi kaudu. Liikmesriikide parlamentide ülesanne on kaitsta liikmesriigi suveräänsust EL-i õiguse sissetungi eest. Parlamentidel on ülioluline esindusfunktsioon – nad on hädavajalikud, et viia oma valijateni EL-i küsimustes toimuvad arutelud, et viimastel oleks vajalikul määral teave ja selle kaudu ka tagatud osalus arutelus, mida EL-i tasandil otsustatakse. Juhul, kui valijaid ei ole rahvusparlamentide kaudu protsessi piisavalt kaasatud, siis ei ole ka nende esindus piisavalt tagatud, mis omakorda tähendab, et parlament ei täida sisuliselt enda funktsiooni.

Alates 1990. aastatest on rahvusparlamentidel olnud kolm eesmärki: a) hankida oma valitsustelt igakülgset teavet EL-i protsesside kohta, b) suurendada nende endi institutsioonilist suutlikkust teabe käsitlemiseks (mille tulemuseks on Euroopa asjade komisjonide moodustamine ja kontrollimenetluste kasutuselevõtt) kõikides liikmesriikides ning c) kehtestada valitsuse suhtes EL-i asjades osalemise õigused, mille volitav mõju on liikmesriigiti oluliselt erinev.¹⁹ Õigusloome kaudu tuleb luua raamid nende eesmärkide saavutamiseks.

1.3.EL-i õigusest tulenevad võimalused EL-i asjades osalemiseks

1.3.1. ELL, ELTL põhimõtted parlamentide rolli kohta

Liikmesriigi parlamendi pädevused EL asjade otsustusprotsessides tulenevad põhiliselt Euroopa Liidu lepingu (ELL)²⁰ artikli 5 lõikest 3, artiklist 12 (p-d a ja b), Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 352 protokollist nr 1 riikide parlamentide rolli kohta EL-is, samuti protokollist nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

¹⁹ Bellamy, R. Kröger, S. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, Parliamentary Affairs, Volume 67, Issue 2, April 2014, Page 448 – <https://doi.org/10.1093/pa/gss045> (05.04.2023).

²⁰ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon C 326, 26.10.2012 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

ELL-i II jaotis sisaldab sätteid demokraatia põhimõtete kohta. Artikli 10 punkti 3 järgi on igal kodanikul õigus osaleda liidu demokraatias. Otsused tehakse nii avalikult ja kodanikulähedaselt kui võimalik. Artikli 10 lõige 2 seob need standardid otseselt rahvusparlamentidega, viidates mitte ainult Euroopa Parlamendile (EP), vaid ka riiklikele tegevuskavadele, mainides neid esimest korda asutamislepingu põhitekstis. ELL artikli 10 lõige 2 sätestab järgmist: "Kodanikud on Euroopa Parlamendis vahetult esindatud liidu tasandil. Liikmesriike esindavad Euroopa Ülemkogus nende riigipead ja valitsusjuhid ning nõukogus nende valitsused, nad on demokraatlikult vastutavad kas oma riiklike tegevuskavade või kodanike ees".²¹ ELL artikkel 12 sätestab liikmesriikide parlamentide aktiivse kohustuse aidata kaasa liidu nõuetekohasele toimimisele. See tähendab, et parlamendid kontrollivad, et peetakse kinni subsidiaarsuse põhimõttest, samuti osalevad parlamendid EL-i aluslepingute läbivaatamises ja parlamentide vahelises EL koostöös.

1.3.2. ELL-i muudatustega lisandunud pädevus

Poliitiline dialoog kutsub riikide parlamente üles esitama arvamusi mis tahes komisjoni dokumendi, peamiselt planeerimisdokumentide (teatiseid, rohelised ja valged raamatud) ja seadusandlike ettepanekute kohta. 1992. aastal Maastrichtis sõlmitud ELL tähistas "uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomisel". Eelkõige avas see kaks täiesti uut integratsioonivaldkonda - ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning koostöö justiits- ja siseküsimustes. Teiseks seati lepingus ambitsioonikad eesmärgid majandus- ja rahaliidule (ühisraha loomine). Kolmandaks läks veelgi rohkemate küsimuste reguleerimine riigiülesele tasandile, st laiendati nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega otsustatavate küsimuste ulatust. Neljandaks kehtestati Maastrichti lepinguga lisaks muudele otsustamisviisidele uus kaasotsustamismenetlus (pärast Lissaboni lepingut tuntud kui seadusandlik tavamenetlus), millega laiendatakse Euroopa Parlamendi õigusi. Maastrichti lepinguga laiendati integratsiooni ulatust, andes liidu institutsioonidele rohkem pädevusi ja volitusi, samas deklareeriti, et "otsused võetakse vastu võimalikult avalikult ja kodanikele võimalikult lähedalt" (subsidiaarsusprintsip). Lepinguga kinnistati subsidiaarsuse põhimõtet kui tasakaaluelementi, et pidurdada liidu liigset triivimist föderalismi suunas ja vältida kahtlusi liidu otsuste poliitilises

²¹ Bellamy, R. Kröger, S. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, Parliamentary Affairs, Volume 67, Issue 2, April 2014, Page 438 – <https://doi.org/10.1093/pa/gss045> (05.04.2023).

legitiimsuses. Lisaks oli lepingu eesmärk näha ette poliitilised tagatised kahes riikide parlamente käsitlevas lisatud deklaratsioonis.

Liikmesriikide parlamente kui EL otsustusprotsessis osalejaid mainiti esmakordselt Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioonis nr 13. Selles peeti oluliseks tõhustada riikide parlamentide osalemist EL tegevuses.²² Ka Amsterdami lepingule²³ lisatud protokollis riikide parlamentide funktsiooni kohta EL-is deklareeriti, et riikide parlamente tuleb ergutada rohkem osalema liidu tegevuses. Deklaratsioonis nr 13 riikide parlamentide rolli kohta EL-is on sätestatud, et: "COSAC peab oluliseks soodustada riikide parlamentide suuremat kaasamist EL tegevusse. Selleks tuleks tõhustada teabevahetust liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel. Sellega seoses tagavad liikmesriikide valitsused muu hulgas, et liikmesriikide parlamendid saavad komisjoni õigusakti ettepanekud aegsasti teavitamiseks või võimalikuks läbivaatamiseks.". Nice'i lepingule²⁴ lisatud deklaratsioonis nr 13 liidu tuleviku kohta peeti vajalikuks kaasata liikmesriikide parlamentide esindajaid EL tuleviku üle peetavatesse aruteludesse.²⁵

1.3.3. Lissaboni lepinguga lisandunud pädevus

Liikmesriikide rolli on Lissaboni lepingu sätete kaudu tugevdatud.²⁶ Näiteks saavad riikide parlamendid EL-i seaduseelnõude puhul põhjalikult kontrollida, kas nende puhul järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet, osaleda EL-i lepingute läbivaatamises või EL-i poliitika hindamises vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas.²⁷ Parlamente peetakse riikliku ja EL-i poliitika

²² Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 122.

²³ Amsterdami lepinguga muudeti ELL-i, Euroopa ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid seonduvaid õigusakte. Amsterdami lepingu jõustumisel 1999. aasta mais lihtsustus kaasotsustamismenetlus ning selle kohaldamisala laienes. Parlament sai õiguse anda heakskiit Euroopa Komisjoni presidendi ametisse nimetamisele. Leping jõustus 1. mail 1999, vt ka: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam> (01.02.2023).

²⁴ Nice'i lepinguga suurendati Euroopa Parlamendi õigusloome- ja järelevalvepädevust ning laiendati nõukogus kvalifitseeritud hääletenamusega otsustamist uutele valdkondadele, vt ka: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice> (01.02.2023).

²⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 459–460, p-d 2.3 ja neis esitatud viited.

²⁶ Lissaboni lepinguga laiendatakse kaasotsustamismenetlust uutele valdkondadele ja see nimetatakse ümber seadusandlikuks tavamenetluseks, vt ka <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon> (04.01.2023).

²⁷ Euroopa Parlament, riikide parlamendid Euroopa Liidus – <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/powers-and-procedures/national-parliaments> (05.01.2023).

väravavahtideks ning Lissaboni lepingus sisalduv "varajane hoiatussüsteem" tugevdab arusaama, et riikide parlamendiliikmed tegutsevad Euroopa integratsiooni väravavahtidena.²⁸

ELL artikli 12 kohaselt aitavad riikide parlamendid aktiivselt kaasa liidu heale toimimisele: a) liidu institutsioonid on neid teavitanud ja neile on edastatud liidu seadusandlike aktide eelnõud vastavalt protokollile liikmesriikide parlamentide rolli kohta EL-is; b) hoolitsedes selle eest, et järgitaks subsidiaarsuse põhimõtet kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamist käsitlevas protokollis sätestatud menetlustega; c) võttes vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raames osa liidu poliitika rakendamise hindamismehhanismidest selles valdkonnas ning osaledes Eurooli poliitilises järelevalves ja Eurojusti tegevuse hindamises; d) osaledes aluslepingute läbivaatamise menetlustes vastavalt ELL artiklile 48; e) teatades liitu astumise taotlustest; f) osaledes Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahelises koostöös Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahelise protokolliga. Lisaks täpsustati Lissaboni lepingus üksikasjalikumalt protokollide sätteid, mis käsitavad liikmesriikide parlamentide rolli ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist. Viimases protokollis on sätestatud kaks menetlust, mida nimetatakse sageli nn kollaseks kaardiks ja oranžiks kaardiks.

Kui põhjendatud arvamused õigusakti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta moodustavad vähemalt ühe kolmandiku liikmesriikide parlamentide häälte üldarvust (vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta esitatud õigusakti eelnõu puhul veerand), tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata (kollase kaardi menetlus, artikkel 7).²⁹ Kui rohkem kui pool kõigist hääleõigusega liikmesriikide parlamentidest esitab põhjendatud arvamuse, siis EL-i seadusandjad, s.t. Euroopa Parlament ja nõukogu peavad kaaluma, kas õigusakti ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, võttes eelkõige arvesse liikmesriikide parlamentide enamuse väljendatud ja jagatud põhjendusi (nn oranži kaardi menetlus).³⁰

Subsidiaarsus on üks EL-i õiguse keskseid põhimõtteid, mille järgi tehakse EL-i poliitilised otsused võimalikult madalal haldus- ja poliitilisel tasemel. Subsidiaarsuskontrolli käigus analüüsitakse, millised küsimused tuleb otsustada EL-i ja mida liikmesriigi tasandil. ELL-i

²⁸ Raunio, T. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, *Journal of European Integration*, 2011, 33:3, 304 – DOI: [10.1080/07036337.2010.546848](https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546848) (20.03.2023)

²⁹ ETL konsolideeritud versioon, Protokoll (nr 2) Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, C 326, 26.10.2012 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/02>

³⁰ Samas.

artikkel 5 sätestab, et valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Lõikest 3 tuleneb, et riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt.³¹ Muuhulgas on parlamendil artikli 3 esimese lõike järgi võimalik vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlevas protokollis sätestatud korrale saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ja nõukogu eesistujale põhjendatud arvamus selle kohta, kas seadusandliku akti eelnõu vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Subsidiaarsusprintsipi vastuolu korral võib iga riigi parlament kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale liidu ametlikes keeltes koostatud põhjendatud arvamuse selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele (artikkel 6).

Paljud parlamendid on oma seadusandlust kohandanud, et lisada uusi võimalusi subsidiaarsuse järelevalveks varajase hoiatamise mehhanismi raames (kollase kaardi menetlus).³² Lisaks nõuavad paljud parlamendid nüüd ka oma seadusandlustesse rohkemaid õigusi, nt et valitsused saaksid heakskiidu, enne kui nad nõustuvad lepingu lihtsustatud muutmise ja ülemineku kvalifitseeritud häälteenamusele vastavalt Lissaboni lepingu teatavatele sätetele. Sellised täpsustused parlamendi õiguste, volituste ja rolli kohta on sätestatud liikmesriikide PS muudatuste (või täiendustega) või muude seadustega. Alates Lissaboni lepingust käsitleb komisjon ka parlamendi vastuväiteid selle kohta, et õigusakti ettepanekuga rikutakse subsidiaarsuse põhimõtet, panusena poliitilisse dialoogi. Pärast väga aeglast algust on parlamendid hakanud ka praktikas järk-järgult rohkem vastuväiteid sisaldavaid avaldusi esitama.³³

³¹ Samas.

³² Crum, B. Patterns of contestation across EU parliaments: four modes of inter-parliamentary relations compared, *West European Politics*. 2022, 45:2, 245 – <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1848137> (20.03.2023).

³³ Winzen, T. *Beyond the decline of parliament European integration and national parliamentary Democracy*, ETH Zurich, 2013, 37 – <https://doi.org/10.3929/ethz-a-009970312> (06.03.2023).

1.4. Parlamendi seadusandliku pädevuse osalise EL-ile üleandmisega seotud probleemid

Teatud valdkonnad ei ole mitte ainult rännanud Euroopa tasandile, vaid ka üha raskem on nõuda riiklike osalejate vastutust selle eest, mida nad EL-i tasandil teevad.³⁴ Väidetud on, et EL-i integratsiooniprotsess on vähendanud riiklike esindusasutuste (eelkõige parlamendi) suutlikkust täita neile asutamislepinguga pandud ülesandeid.³⁵ Väidetud on, et parimal juhul tegutsevad rahvusparlamendid Euroopa integratsiooni väravavalvuritena, selle asemel, et täita oma traditsioonilist ülesannet poliitika kujundamisel seadusandlike aktide kaudu.³⁶ Sellel võib olla mitu põhjust. Parlamentidel ja parteidel võib puududa asjakohane teave, nad võivad olla poliitiliselt väheaktiivsed, et mitte kahjustada valitsuste läbirääkimispositsioon või karta, et läbirääkimised võivad tekitada parteisiseseid lõhesid ja jätta Euroopa küsimused valimiste ja parlamentide päevakorrast kõrvale.³⁷ Püüded selgitada liikmesriikide parlamentide institutsioonilist positsiooni EL-is algavad sageli küsimusega, millised parlamentaarsed osalejad võiksid olla motiveeritud ja võimelised tugevdama riigisisest järelevalvet. Raskus seisneb selles, et opositsioonierakonnad võivad olla küll motiveeritud järelevalvet tugevdama, kuid võimetud seda tegema, samas kui valitsusparteid võivad olla selleks võimelised, kuid mitte motiveeritud.³⁸ Nende seisukohtade valguses on eriti oluline, et niigi piiratud võimaluste puhul osaleda mõjusalt EL-i otsustusprotsessis oleks EL-i asjade menetlemine võimalikult avatud ja riigisiselt parlamendis sisulist debatti võimaldav. Selle eelduseks on selgelt määratletavad, põhiseaduslikele aluspõhimõtetele vastavate volituste olemasolu. Sealjuures on oluline, et ka opositsioonil oleks võimalik kasutada olulisi õigusi valitsuse kontrollimisel EL küsimustes (vt ka p 2.1.2).

Mitmes aspektis on Euroopa otsustusstruktuurid andnud nii liikmesriikide juhtidele kui ka EL-i tasandi otsustajatele, nagu Euroopa Kohus ja komisjon, volitused viisil, mis tegelikult vähendab kas riiklike programmide või osapoolte võimalusi väljendada mõistlikke

³⁴ Samas.

³⁵ Bellamy, R. Kröger, S. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, *Parliamentary Affairs*, Volume 67, Issue 2, April 2014, Page 453 – <https://doi.org/10.1093/pa/gss045> (05.04.2023).

³⁶ Samas.

³⁷ Samas.

³⁸ Winzen, T. The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:6, page 999 – <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1898663> (06.04.2023).

lahkarvamusi ja teostada parlamendil tõhusat kontrolli EL-i tasandi poliitika üle.³⁹ EL-i kontekstis muutub see selge riigisisene rollijaotus valitsuse, parlamendi ja opositsiooni vahel hädaseks. Valitsusel ega parlamendil ei ole otsest mõju EL-i tegevuskavale. Vastukaaluks võib väita, et riikide valitsustel on liidu tasandil suur kontroll päevakorraküsimuste üle ning et nad omakorda vastutavad valijaskonnaga selle eest, kuidas nad kontrolli teostavad. EL-i strateegilise suunamise eest vastutab aga Euroopa Ülemkogu⁴⁰. Valitsustel eraldiseisvalt ei ole tegelikult peaaegu kunagi võimekust, et suunata liidu konkreetset poliitikat, samuti ei saa valitsused ega parlamendid algatada õigusakte. Samal ajal nõrgenevad nii opositsiooni kui ka üldisemalt parlamendi vastutusvõimused. Eeltoodu näitab, kui oluline on, et EL-i asjades oleks liikmesriigil olemas pädev, õiguslikult selgelt reguleeritud teavitussüsteem ja koordineeritud pädevuse ulatused ja otsuste tegemise protsess.

EL-i asjade tõhus kontroll on traditsiooniliselt olnud liikmesriikide parlamentide jaoks väljakutse. Algselt kaotasid riikide parlamendid võimu ja kontrolli oma riigi valitsuste üle koos pädevuste üleminekuga Euroopa tasandile, kuna ministrite nõukogus valitses ühehäälsuse põhimõtte ja informatsiooniline tasakaalustamatus (nn deparlamentariseerimine)⁴¹. Parlamendid ise on selle protsessi käigus alles suhteliselt hilja asunud negatiivseid suundumusi muutma – esialgu oldi passiivsed või väljendati signaale, et nad ei soovi või ei ole huvitatud oma valitsuste mõjutamisest. Maureri ja Wesselsi 2001. aasta EL-15 analüüsi⁴² kohaselt olid näiteks ainult Taanil ja Soomel "tugevad" parlamendid, mis võisid tegutseda mitmetasandiliste osalejatena.⁴³ Kahtlemata on võrreldes selle ajaga nii poliitilisel kui õigusmaastikul väga palju muutunud. Murettekitav on samas leida, et muidu tugevad parlamendid, eriti Soome Eduskunta, Saksa Bundestag, Leedu Seim, Eesti Riigikogu, Taani Folketing, Hollandi Tweede Kamer ja Sloveenia Esinduskoda, on arvamuste avaldamise osas EL-i tasandil palju vähem aktiivsed ega

³⁹ Bellamy, R. Kröger, S. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, Parliamentary Affairs, Volume 67, Issue 2, April 2014, Page 439 – <https://doi.org/10.1093/pa/gss045> (05.04.2023).

⁴⁰ Samas, lk 439. Euroopa Ülemkogu liikmeteks on EL-i liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid, Euroopa Ülemkogu eesistuja ja Euroopa Komisjoni president, vt ka Euroopa Ülemkogu veebileht – <https://www.consilium.europa.eu/et/european-council/> (03.02.2023)

⁴¹ Norton, P. (Ed.). (1999). Parliaments and pressure groups in Western Europe. London: Frank Cass.

⁴² Maurer, A. and Wessels, W., 2001. National parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers? (p. 521). Nomos Verlag., pages 114, 195 –

http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (19.03.2023).

⁴³ Taani Folketingi nimetatakse regulaarselt üheks EL-i kõige tugevamaks parlamendiks.

näe Euroopa Komisjoniga dialoogi astumisel lisandväärtust, pigem eelistatakse keskenduda enda riigisisese mõju tugevdamisele suhtluses valitsusega.⁴⁴

Muudatused EL asjade otsustusprotsessides löid segi parlamentaarse kontrolli riiklikud mudelid, kuna need institutsionaliseeriti väga erineval ajal, mil liikmesriike oli vähem, Euroopa Parlamendil oli palju vähem võimu ja otsused võeti tavaliselt vastu konsensuse alusel. Liikmesriikide täitevvõimud vastutasid seega otsesemalt oma EL-i tegevuse eest, samas kui tänapäeval valmistatakse ette ja tehakse *de facto* palju otsuseid enamiku riikide täitevvõimude nimel. Probleeme on ka varajaste sekkumismeetmete rakendamisega. Jenseni ja Martinseni uuringus⁴⁵ 26 ELi riigi riikide parlamentide kontrolliprotsessi ja varajasetele kokkulepetele reageerimise kohta Taani, Ühendkuningriigi ja Saksamaa parlamentide näitel leiti, et enamiku riikide parlamentide varajase sekkumise mehhanismid ei vasta ootustele, mis takistab tõsiselt riikide parlamentide suutlikkust riikide valitsusi kontrollida. Vähemasti Taani, Suurbritannia ja Saksamaa juhtumiuuringud näitavad, et ükski kontrollimudel ei pea sammu EL-i otsuste tegemise kiirenemisega.⁴⁶

Koos parlamendi rolli muutumisega on tekkinud vajadus selgelt reguleerida õiguslikud mehhanismid, mis võimaldavad parlamendil oma rolli täita PS-s sätestatud põhimõtete kohaselt. Õigus peab sätestama reeglistiku, et EL-i küsimustega seotud riigisisene ja EL-i suunaline tasand koosmõjus toetaksid parlamendi ülesannete täitmist igakülgsest, et viimane saaks täita oma seadusandlikku ja kontrollifunktsiooni valitsuse üle. EL-i küsimuste järjest kasvava osakaalu ja keerukuse tõttu tuleb ilmselt nõustuda, et EL asjadega tegelevale komisjonile täiendavate ülesannete delegerimine on möödapääsmatu, kuid sellest eraldiseisvalt vajab reguleerimist, millistel tingimustel saab seda teha ja millised peavad olema võimalused sekkumiseks ja asja täiskokku viimiseks. Kuigi PS sätestab Riigikogu ülesanded ja enesekorraldusõiguse, ei saa lähtuda eeldusest, et Riigikogu saaks otsustada ise enda pädevuse delegerimise komisjonile, kuigi tulemus võib üksikjuhtumil ja teatud tingimustel osutada PS-ga kooskõlas olevaks. PS-s selge regulatsiooni puudumine on pikas perspektiivis loonud õiguslikult ebaselge olukorra, sellele on juhitud pika aja vältel korduvalt tähelepanu ka PS

⁴⁴ Auel, K.; Rozenberg, O.;Tacea, A., 2015. Fighting back? And, if so, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs. In The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union (pp. 60–93). Palgrave Macmillan, London, page 36, London – https://doi.org/10.1007/978-1-137-28913-1_3 (25.11.2022).

⁴⁵ Jensen, M. D., & Martinsen, D. Out of Time? National Parliaments and early decision-making in the European Union. Government and Opposition, 2015, 50(2), 263, 266 – <https://doi.org/10.1017/gov.2014.20> (10.10.2022).

⁴⁶ Samas, lk 252.

muutmise täiendusettepanekute arutelude käigus. RKKTS-is küsimuste reguleerimisega on küll võimalik õiguslikku ebaselgust vähendada, kuid lahendamata jääb põhimõtteline probleem Riigikogule kui täiskogule reserveeritud pädevusega seotud küsimusest. Enesekorraldusõigusest võib jääda siin väheseks ja ka tõlgendamisel ületavad piiriolukorrad juba künnise, kus delegerimise legitimeerimiseks peab pädevus olema selgelt tuletatav PS-st.

2. Riigikogu pädevuse EL-i asjade komisjonile delegerimise probleemid

2.1. Riigikogu ja EL-i asjade komisjoni pädevus

2.1.1. EL-i asjade menetlemine Riigikogus

Eesti PS-is ei ole eraldi EL-i asjadega seotud peatükki, nagu on paljudel teistel riikidel. EL-iga liitumisel täiendati PS täiendamise seadusega (ka nn „PS kolmas akt“). Põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 2 järgi kohaldatakse PS, arvestades ühinemislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.⁴⁷ Ühtegi täpsustust PS Riigikogu ega EL-i asjades osalemise menetlustega aga ei tulene. Eestis on EL-i asjade menetlemiseks ette nähtud eraldi EL-i asjade komisjon (ELAK). Sätteid, mis fikseeriksid otsesõnu Riigikogu ja selle EL- asjadega tegeleva komisjoni pädevuse, nagu öeldud, PS-is ei ole. PS ei sätesta otsesõnu komisjoni pädevusi ja volitusi, erinevalt näiteks Soome põhiseadusest⁴⁸ või Saksamaa põhiseadusest, milles mõlemas on EL-i asjade komisjoni ülesanded, samuti EL asjade menetlemise kord kirjas. Eesti valitud lahenduses võib näha mitmeid probleeme.

PS § 65 loetleb Riigikogu kompetentsid, olles üheaegselt regulatiivne ja informatiivne säte. Säte annab avatud, mitteammendava loetelu riigielu küsimustest, milles Riigikogu on pädev otsustusi tegema.⁴⁹ Säte punkti 16 järgi lahendab Riigikogu muid riigielu küsimusi, mis ei ole PS-ga antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. PS § 65 punkti 16 tuleb tõlgendada koos PS §-dega 1 ja 3. Nendes sätetes väljendub parlamentaarse demokraatia üldine nõue, et parlament kui rahva poolt valitud

⁴⁷ Laurand, A. PSTS. Sissejuhatus. Lõhmus, U. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023, komm § 1/1, 2 - <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus/pohiseaduse-taiendamise-seaduse-kommentaari> (26.01.2023).

⁴⁸ Suomen perustuslaki 11.06.1999/731.– <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (21.11.2022).

⁴⁹ Samas.

esinduskogu ja seetõttu ühtlasi vahetuimat legitimatsiooni omav riigiorgan teeb otsustusi kõikides küsimustes, mida PS pole reserveerinud teistele organitele.⁵⁰

Riigikogule võimaldab EL-i asjades osalemiseks volitusi anda PS § 65 p 16 koostoimes PSTS §-ga 1.⁵¹ Samas on leitud, et p 16 võib küll pealtnäha anda Riigikogule päris mahukad täiendavad volitused riigielu küsimuste lahendamisel, kuid selle normi ulatus ei ole niivõrd üheselt selge. Nt on Riigikohus leidnud, et säte kohustab vastu võtma otsuseid, mis on PS normidega antud Riigikogu pädevusse ja neid ei saa seetõttu delegeerida Vabariigi Valitsusele (RKJPJKo 3-4-1-2-98).⁵² Tegelikult ei saa pidada üheselt selgeks, kas säte hõlmab ka EL-i asjades osalemist, kuigi seda on väidetud. Ka PS § 65 kommentaaris ei mainita eraldi sõnagi EL-i asjadest. Parlamendi rolli, aluslepinguid ja PS-s sätestatud pädevusi koostoimes arvestades saab seda tõlgendada PS-ga kooskõlas olevalt - sätte näol on tegemist Riigikogu universaalpädevusnormiga (RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119).⁵³ EL-i otsuseid tuleb nende olulisuse tõttu käsitada Riigikogu seadusandliku funktsiooni ühe osa väljendusena ning Riigikogu osalemine otsustusprotsessis kompenseerib mingil määral EL-ile seadusandliku funktsiooni delegeerimist.⁵⁴ Jääb ebaselgeks, kas nt EL- õigusakti riigisisesele õigusesse ülevõtmise puhul oleks õigem käsitada selle õigusliku alusena PS § 65 p 1 või p 16. Teisisõnu, parlamendi pädevus on küll tuletatav, kuid mitte PS-s EL osas määratletud, samuti on vaieldav, millise punkti alusel Riigikogu parajasti oma pädevust teostab. Lisaks ei sisalda PS ka sätet, mis võimaldaks delegeerida §-s 65 sätestatud pädevusi komisjonile.

Seni on PS-i üldjuhul tõlgendatud selliselt, et väljapoole Riigikogu suunatud kohustuslikke otsuseid võtab vastu Riigikogu täiskogu. EL-iga liitumisel muudeti Riigikogu pädevust ja tööd reguleerivat seadust. Riigikogu kodukorraseadust täiendati § 18 lõike 1 punktiga 1 ja lõikega 3 nähti ette EL asjade komisjoni (ELAK) moodustamine (vt § 71 komm 7). Seadust täiendati ka 18¹. peatükiga „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“, millega reguleeritakse Riigikogu kontrolli täitevvõimu üle seondvalt Eesti kuulumisega EL-i.⁵⁵

⁵⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 65/27.

⁵¹ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 65/2

⁵² Annus, T. Riigiõigus. Juura, 2006, lk 121–122.

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 65/27.

⁵⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 59/8.

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 59/9.

Eelnõu⁵⁶ seletuskirjas, millega lisati kodukorda sätteid, millega anti ELAK-ile õigus võtta riigikogu nimel seisukohti, sisaldasid napolisõnalised põhjendused, miks teistsugune töökorraldus ei oleks otstarbekaks ning nenditi üksnes, et vajadus osaleda mõjusalt EL-i otsustusprotsessides on kaalukam, kui otsustuste jätmine täiskogule. Eelnõu seletuskirja osas märgiti, et tõhusa koordineerimise tagamiseks luuakse süsteem, milles ELAK-l on ainuõigused astada valitsusele Riigikogu nimeliseisukohti EL küsimustes (välja arvatud EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes) (§ 152⁴ lg 2). Samas tagatakse teiste, nn valdkondlike alatiste komisjonide arvamustesilmaspidamine Riigikogu seisukoha kujundamisel (RKKS kavandavad §-d 152² lg 3, 152³). Muudatustega sooviti kindlustada Riigikogu seisukohtade tasakaalustatud formuleerimine, võttes ühtaegu arvesse nii valdkondlikke huve kui ka Eesti laiemaid eesmärke ja poliitikat EL suunal.⁵⁷ RKKS kavandatava § 152⁴ lg-ga 2 volitati Riigikogu nimel seisukohta võtma kas EAK või väliskomisjoni, kui küsimus puudutab EL ühist välis- ja julgeolekupoliitikat. Siiski ei ole välistatud, et seisukoha võtab Riigikogu täiskogu ise (otsust vastu võttes) või et EAK (väliskomisjon) võtab seisukoha pärast täiskogus (olulise tähtsusega riikliku küsimuse aruteluna) peetud debatti.⁵⁸

Eesti EL-i asjade menetlus toimub koordineerimisüsteemi põhimõttel, mille peamine eesmärk on tagada, et eri ametkonnad, kes on EL-i otsustusprotsessi eri etappides seotud kas seisukoha kujundamise või selle esindamisega, oleksid aruteludest teadlikud, saaksid panustada seisukoha kujundamisse ning esitaksid nõukogus ühtset arusaama sellest, millises suunas soovib Eesti küsimuse arutelu mõjutada.⁵⁹ Väljendit „EL asjades“ tuleks tõlgendada laialt, s.t et EL asjad selle sätte tähenduses oleks ka EL-iga seotud asjad.⁶⁰ EL asjad ei ole ainult EL õigusaktide eelnõud, vaid hõlmatud oleks ka näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) taolise moodustise asutamine.⁶¹

⁵⁶ Riigikogu. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus 177 SE. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2d5a237-de9d-30fb-a5e4-b9fe4e04d6f7/riigikogu-kodukorra-seaduse-muutmise-seadus> (20.03.2023).

⁵⁷ Samas, seletuskirja p 3.2.

⁵⁸ Samas, seletuskirja p 3.5.5.

⁵⁹ Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, 18.02.2021, lk 30 – https://www.riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika-poliitika-kujundamine?view_instance=0¤t_page=1 (26.09.2022).

⁶⁰ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 215.

⁶¹ Vrd. BVerfG 19.06.2012, 2 BvE 4/11, p 90 jj, vt ka viide nr 136.

Riigikogu alatine komisjon ELAK osaleb EL-i asjade menetlemisel seadusandja nimel.⁶² ELAK ning väliskomisjon nendes asjades, mis puudutavad EL-i ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, kujundavad koostöös teiste alatiste komisjonidega Riigikogu seisukoha EL-i õigusaktide eelnõude suhtes ning annavad arvamuse, ELAK ka seisukoha muude EL-i asjade kohta, samuti kontrollivad Vabariigi Valitsuse tegevust EL-i poliitika teostamisel.⁶³ ELAK-i valdkonda kuuluvad EL-i asjad n-ö horisontaalselt, v.a EL-i ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitavad asjad, millega tegelev väliskomisjon. Peale EL-i õigusaktide eelnõude kohta seisukoha võtmise jälgivad ELAK ja väliskomisjon EL-i Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungitel toimuvat. Riigikogus on parlamentaarne tava, et valitsuse liikmed osalevad ELAK-i istungitel, kus arutatakse eelseisva EL-i Nõukogu kohtumisega seonduvat. ELAK-i ülesanne on eelkõige jälgida, et Riigikogu seisukohad arvestaksid ühtlasi EL poliitika prioriteete.⁶⁴

RKKTS-is on hoidutud konkreetsete tähtaegade ettekirjutamisest, kuivõrd otsustusprotsessi kiirus EL-is varieerub olulisel määral. Seetõttu tuleb tagada paindlikkus, mis võimaldab Riigikogul seada oma seisukoha kujundamise tähtaeg vastavalt liigu ajagraafikule iga algatuse puhul eraldi.⁶⁵ EL õigusakti menetlus Riigikogus algab pärast seda, kui Riigikogu juhatus on teinud eelnõu menetlusse võtmise otsuse. Riigikogu juhatus edastab dokumendid ELAK-ile või väliskomisjonile ning määrab eelnõu kohta arvamust avaldama ühe või mitu alatist komisjoni. Samuti määrab juhatus alatisele komisjonile arvamuse andmiseks tähtaja, lähtudes seletuskirjas märgitud eeldatavast eelnõu menetlemise ajakavast.⁶⁶ Väliskomisjon menetleb EL-i asju, mis on seotud liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Neis asjus on väliskomisjonil analoogne pädevus ELAK-iga. Alatine komisjon arutab EL-i algatust oma istungil tavakohaselt koos vastutava ministeeriumi esindajaga. Vajadusel kutsutakse istungile ka sihtrühmade esindajad ja eksperdid. ELAK-i ülesanne on eelkõige jälgida, et Riigikogu seisukohad arvestaksid ühtlasi EL-i üldist taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikide vahelisi suhteid ja kokkuleppeid ning Eesti üldisi EL-i poliitika prioriteete.⁶⁷

⁶² Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I, 02.06.2020, 9, § 18 lg 1 p 1.

⁶³ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I, 02.06.2020, 9, § 18 lg 3.

⁶⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 96, ptk 18/11.

⁶⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 469, § 152²/2 ja selles esitatud viited.

⁶⁶ Samas.

⁶⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 470, § 152³/1–3 ja nendes esitatud viited.

Peamine põhjendus ELAK-ile pädevuse delegeerimiseks ongi järjepidevalt olnud, et ELAK-i poolt seisukohtade andmine Riigikogu nimel võimaldab menetluse viia läbi kiiremini ja paindlikumalt, võimaldades Riigikogul osaleda mõjusamalt EL-i otsustusprotsessides. Sealjuures täiskogul arutamisel on EL asjad eelkõige siis, kui EL-is juba kokku lepitud normistik tuleb Eesti õigusesse üle võtta. Leitud on, et arvestades EL-i asjade menetluse spetsiifikat (piiratud aeg seisukoha kujundamiseks, seisukoha adressaat on üksnes valitsus, kes esindab liikmesriigi positsioone EL Nõukogus), kaalub vajadus tagada Riigikogu mõjus osalemine otsustusprotsessis üles põhimõtte, mille kohaselt otsustab Riigikogu tema pädevuses olevaid asju täiskogus (Riigikogu istungil).⁶⁸

RKKTS-i täiendamise seadusega tehtud muudatused⁶⁹, millega täiendati seaduse 18¹. peatükki §-dega 152⁶–152⁸, jõustusid 14.06.2010. Täiendused olid seotud eespool nimetatud 2009. aasta 1. detsembril jõustunud Lissaboni lepinguga, millega EL-i liikmesriikide parlamendid said endale mitmeid uusi võimalusi osaleda EL-i otsustusprotsessis. Nimetatud lepinguga loodi liikmesriikide parlamentidele täiendavad võimalused Liidu tegevusse sekkumiseks ning see tingis vajaduse muuta Riigikogu EL-i asjade menetlemise korda. Eelnõuga nähti ka ette teatavate otsuste vastuvõtmine Riigikogu täiskogus. Seaduse muudatusega valiti lahendus, mille kohaselt võtab otsuse seadusandliku akti eelnõu mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele vastu Riigikogu (täiskoguna). Muudatuse eelnõu ettevalmistamise käigus võeti arvesse, et subsidiaarsuse protokollis mainitakse riikide parlamentide põhjendatud arvamusi.⁷⁰ Muudatustega lisatud § 152⁸ on seotud nn sillaklauslite sättega ELL-is. Sillaklauslid („*passerelles*“ või „*bridges*“) on võimalused üleminekuotsusteks ühelt otsustamis- või menetluskorralt teisele, s.t ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele (ELL-i art 48 lg 7 esimene lõik) ning seadusandlikult erimenetluselt seadusandlikule tavamenetlusele (ELL-i art 48 lg 7 teine lõige).⁷¹ Peale selle on ette nähtud ka spetsiifiline, perekonnaõigust puudutav sillaklausel, mille kasutamist liikmesriikide parlamentidel on võimalik tõkestada. Muudatuste käigus valiti lahendus, et nn sillaklausli kasutamist vastustava Riigikogu otsuse eelnõu võivad esitada Riigikogu alatised komisjonid ja fraktsioonid. Otsuse eelnõu menetlemise kord on

⁶⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020 § 71/7.

⁶⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seadus, RT I 2010, 28, 144.

⁷⁰ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri 697 SE, p-d 3.1–3.2 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/094066de-60b8-2f11-689a-f1d5663ee862/riigikogu-kodu-ja-tookorra-seaduse-taiendamise-seadus> (20.03.2023).

⁷¹ Samas, vt ka Aarma, O. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu, Tallinn 2011, lk 15 – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/XIstatistikakogumik.pdf> (17.02.2023).

analoogiline subsidiaarsuse küsimuses esitatavat põhjendatud arvamust sisaldava otsuse eelnõu omaga.⁷²

2.1.2. Täiskogu kui Riigikogu töövorm

Peamine küsimus, mis tõusetub Riigikogu komisjonile pädevuse üleandmisega, tuleneb Riigikogu täiskogu reservatsiooni põhimõttest.⁷³ Riigikogu peamine töövorm kollegiaalorganina realiseerub täiskogu istungite kaudu, seevastu kui Riigikogu komisjonidel on eelkõige Riigikogu tööd toetav ja ettevalmistav roll.⁷⁴ PS erinevates paragrahvides on lähtutud printsiibist, et Riigikogu kui kollegiaalorgani töövorm on täiskogu ehk plenaaristung (PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 97 lg 2, § 100 ja § 141 lg 2).

Täiskogu on parlamentaarse menetlemise korra ja otsustamise traditsiooniline koht – kui saadikud kogunevad täiskogule, moodustavad nad formaaljuriidilises mõttes rahvaesinduse. Enamasti saabki otsuseid langetada vaid parlamendi liikmete täiskogu. Põhiline teabeallikas valijatele kättesaadavate valikute kohta toimub Riigikogus toimuvate arutelude kaudu. Täiskogu istungil on opositsioonil võimalik tuua välja kitsaskohad ja suunata avaliku arutelu kaudu poliitilist valikut. Poliitiline opositsioon on demokraatia jaoks olulise tähtsusega, sest see pakub valijatele valikuvõimalusi.⁷⁵ Valijateni jõuab arutelu kaudu arusaam, millises suunas poliitiline kurss on seatud. Täiskogul toimuvaid avalikke arutelusid peetakse seega parlamentide jaoks oluliseks just nende kommunikatsioonifunktsiooni pärast.⁷⁶ Täiskogu arutelud on parlamentide kõige olulisemad vahendid oma kommunikatsioonifunktsiooni täitmiseks. Need arutelud võivad olla parimaks või koguni ainsaks reaalseks foorumiks ühiskondlike huvide sõnastamiseks ja esindamiseks ning valijaskonna teavitamiseks poliitilises päevakorras olevatest küsimustest. Täiskogu eesmärk ongi tagada rahva piisava esindatuse ja kaasaráakimise võimalus, teisisõnu, tagada igakülgsest demokraatia põhimõtetele vastav seadusandlik võim. Neil põhjustel ei tohiks ka tekkida küsimust täiskogu eelduse kehtivusest.

⁷² Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri 697 SE, p 3.3.

⁷³ Riigikogu kui kollegiaalorgani töövorm on istung – täiskogu ehk plenaaristung (vt PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 97 lg 2, § 100 ja § 141 lg 2).

⁷⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 71/4.

⁷⁵ Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition*, 42(1), 1–17, p 14. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00209.x> (03.03.2023).

⁷⁶ Auel K., Raunio T. Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom, *The Journal of Legislative Studies*, 2016, 20, 13–28, p 15 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.871482> (01.02.2023).

Ka Saksa õiguskirjanduses on märgitud⁷⁷, et kui Grundesetzis (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, GG) räägitakse Bundestagist, peetakse silmas just selle täiskogu. Seevastu on komisjonide kohta märgitud, et neil ei ole võrreldes täiskoguga samaväärset legitiimsust, st neid ei tohiks GG tähenduses samastada, sest komisjonide liikmed ei vali rahvas, lisaks on komisjonide liikmed on saanud oma volitused ametialaste teadmiste järgi, nad ei ole rahva poolt nende otsuste tegemiseks valitud. Lisaks ei ole komisjonides tagatud esindus samaväärselt, nagu see on täiskogus (täiskogus leitakse opositsioonil olevat rohkem sõnaõigust). Samuti on leitud, et kuivõrd nende kahe puhul on olulised erisused nende ametisse nimetamise, mandaadi ja delegerimise osas, siis ei saa neid GG tähenduses võrdsustada. Komisjonid erinevad täiskogust nii koosseisu, töö eesmärgi, menetluse kui ka oma mõju seisukohalt, mistõttu ei saa neile antud legitiimsust samastada.⁷⁸

2.1.3. Komisjon kui Riigikogu tööd ettevalmistav organ

Komisjonid on traditsiooniliselt olnud eelkõige parlamendi tööorganid, seevastu kui täiskogus toimuvad otsustusprotsessid. Kuigi võib väita, et komisjonide roll on ajas muutunud seoses parlamentide töö keerukuse kasvuga, kannavad komisjonid siiski enamasti jätkuvalt ettevalmistava organi rolli.⁷⁹ Komisjonide spetsialiseerumine võimaldab parlamendi tööd sujuvamalt korraldada, kujundada seisukohti, mis võtavad arvesse teatud järjepidevust ja valdkondlikku konteksti. Komisjonides toimunud arengud on kindlasti üheks olulisematest institutsionaalsetest arengutest tänapäeva demokraatlikes seadusandlikes organites. Kuigi komisjonide toimimine võib olla väga erinev, sõltuvalt nende spetsialiseerumisega seotud ülesannetest, siis võib väita, et mida kõrgemalt arenenud on komisjonid, seda tugevam on ka nende mõju poliitikakujundamisele.⁸⁰

Komisjonid on areeniks, mida parlamendiliikmed saavad kasutada oma positsioonide tugevdamiseks, seda nii rahva esindaja kui seadusandja rollis valitsuse kontrollijana. Komisjoni eesmärk on võimaldada parlamendiliikmetel tulemuslikumalt suhelda huvirühmadega ja saavutada kokkuleppeid selleks mõeldud sobivamas formaadis – iga küsimuse puhul ei annaks

⁷⁷ Berg, W. (1970). Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse. *Der Staat*, 9(1), 21–42.

⁷⁸ Samas, vt lk-d 37–40.

⁷⁹ Davidson, R. H. & Longley, L.D. (Eds.). (1998). *The New Roles of Parliamentary Committees* (1st ed.). Routledge, page 56 – <https://doi.org/10.4324/9780203044797> (07.02.2023).

⁸⁰ Yuratic, D. (2014). Accountability, parliamentarism and transparency in the EU: The role of national parliaments by Adam Cygan. *Yearbook of European Law*, 33(1), 555–556. doi: <https://doi.org/10.1093/yel/yeu011> (05.02.2023).

küsimuse arutamine täiskogul lisandväärtust, seda muidugi eelduse, et küsimuse all ei ole otsused, mis on lahutamatult seotud täiskogu mandaadiga (nn riigivõimu teostamise vaatest olulised otsused).⁸¹

Üldistatult nähakse komisjonidel eelkõige nelja olulisemat funktsiooni, mida iseloomustavad märksõnad ökonoomsus, teabevahetus, spetsialiseerumine, mõjutamine (kontrollifunktsioon). Ökonoomsuse all peetakse silmas eeldust, et paralleelselt töötavad spetsialiseerunud komisjonid saavad töötada efektiivsemalt, kui täiskogu istungitel. Töö on kiirem ja ebavajalikku teabevahetust vaheetappides vähem. Teabevahetusega seondub eelkõige asjaolu, et erinevatel komisjonidel on erinevad valdkonnateadmised, mis soodustab laiapindset käsitust ka õigusloomes. Spetsialiseerumise kaudu on komisjonide liikmetel ekspertteadmised eelnõude mõjude kohta, mistõttu väheneb ebakvaliteetse õigusloome oht. Mõjutamise (kontrollifunktsiooni) kaudu on erakondadel võimalik kontrollida komisjonide tööd.⁸²

Lisaks tavapärasele seadusandlikule tööle pakuvad komisjonid hea mehhanismi ka muudeks mitte-seadusandlikeks ülesanneteks, nt uurimiste läbiviimiseks ja soovitude andmiseks teatud küsimustes, sh ELi tasandil. Komiteedel võivad olla ka allkomisjonid, kes tegelevad kindlate spetsiifiliste ülesannetega. EL-i asjade kontekstis on nad omandanud keskse rolli Euroopa õigusaktide kontrollimisel.⁸³

PS § 71 näeb otsesõnu ette, et riigikogu moodustab komisjone. PS § 71 kommentaaris on täpsustatud, et tegu on kohustuse, mitte õigusega.⁸⁴ PS § 71 kolmas lause ei täpsusta komisjonide pädevuse ja volituste ulatust, vaid sätestab üksnes, et komisjonide moodustamise korra ning õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus. ELAK on Riigikogu komisjon PS § 71 tähenduses. ELAK-i pädevus ongi üksikasjalikumalt reguleeritud vaid Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega (RKKTS).

⁸¹ Vt viide nr 67.

⁸² O' Brennan, J., Raunio, T. eds., 2007. National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors? (Vol. 47). Routledge. Page 37 – <https://www.taylorfrancis.com.ezproxy.utlib.ut.ee/books/edit/10.4324/9780203962121/national-parliaments-within-enlarged-european-union-john-brennan-tapio-raunio?context=ubx&refId=54c31dba-3a49-480c-b866-d2f7633faad0> (11.01.2023)

⁸³ Samas.

⁸⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, § 71/1.

Komisjonide moodustamist (nagu ka ELAK-i puhul) on põhjendatud otstarbekusega, sest Riigikogu pädevusse kuuluvate küsimuste suure hulga tõttu ei ole täiskogu suuteline neid ilma põhjaliku ettevalmistuseta arutama ja otsustama. Riigikogu töövõime tagamiseks on vajalikud Riigikogu komisjonid, kelle peamine funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamine.⁸⁵ Ka aitavad komisjonid vähendada täiskogu töökoormust, teostades teatavas ulatuses mõningaid Riigikogu põhiseaduslikke funktsioone, näiteks parlamentaarset kontrolli. Et PS annab otsuste tegemise õiguse Riigikogule tervikuna, mitte aga komisjonidele, siis ei ole lubatud Riigikogu pädevusse kuuluvate otsuste tegemist (nt seaduste vastuvõtmist) delegerida komisjonidele.⁸⁶ Kuivõrd komisjonile täiskogu pädevuste delegerimist ei ole PS-s selgesõnaliselt reguleeritud, on küsimus, kas PS seda võimaldab, kui jah, siis millistel tingimustel ja millised on sellisel juhul komisjoni pädevuse piirid.

Saksa õiguskirjanduses⁸⁷ on kritiseeritud parlamendikomisjonide ja muude abiorganite suundumust muutuda täiskogust järjest rohkem sõltumatuks, mis muudab selle otstarbekuse küsimusest põhiseadusliku tähtsusega küsimuseks. Järjest enama sõltumatuse all peetakse silmas otsustusõiguse rohkemat delegerimist komisjonile. Samas on mõõndud, et pigem saaks ainult väga piiratud arvu GG sätete puhul kindlalt öelda, et need keelavad igasuguse delegerimise täiskogust väljapoole, nt ei saaks selliselt delegerida seadusandlikku võimu. Leitud on, et ka juhul, kui esmapilgul võib näida, et nn peegelpildi printsiip on täidetud ja täiskoguga võrdeline esindatus ka väiksemas kvoorumis tagatud, siis tegelikult see nii ei ole – enamuse suhtarvud muutuvad kergesti, väikesed parlamendifraktsioonid on üldse välja arvatud. Täiskogu erineb komisjonist ka töö eesmärgi poolest – täiskogu ülesanne on integreerida otsustamisesse rahva tahe ja ka tema töö eesmärk on sellest tulenevalt suunatud integratsioonile, tasakaalustamisele, huvide tasakaalustamisele. Poliitiliste erimeelsuste tulemusel jõutakse kompromissini eri osapoolte tahte vahel – eesmärk ei olegi alati saavutada objektiivselt parimat tulemust. Nendest joonistub välja olemuslik erinevus, kus komisjon ja täiskogu täidavad ülesandeid erinevatel eesmärkidel ja on selles mõttes üksteisega lausa vastanduvad. Eraldi on märgitud ka täiskogu avalikkuse ja kinnisuse vastandumine – Bundestag ei saaks otsuseid teha kinnises vormis komisjonis, sest otsuste protsess peab kulgema avalikkuse ees – menetluste

⁸⁵ Erialakirjanduses on kõrvalekaldeid täiskogu reservatsioonist õigustatud näiteks parlamendi töövõime, ajalise surve või teabe saladuses hoidmise vajadusega, vt Mõttus, A. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. § 65/8, Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/iv-riigikogu-ss-59-76/ss-65-riigikogu-kompetentsid#15-kirjeldus> (10.04.2023) ja seal esitatud viited.

⁸⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 71/4.

⁸⁷ Samas, vt lk 27–33.

avalikkus ei ole võõrandatav privileeg. Parlamendi arutelude avalikkuse peamine eesmärk on tagada elanikkonna osalemine ja integratsiooni mõju, samas on komisjonis toimuv menetlus reeglina kinnine.⁸⁸

Arutletud on ka selle üle, et komisjonidel ei ole otsuste vastuvõtmiseks legitiimsust, sest nende liikmed valitakse ühepoolset ametialaste kriteeriumide alusel, mitte rahva esinduse järgi. Siit on järeldatud, et komisjoni mõju saab õiguspäraselt olla suunatud ainult parlamendile, mitte väljenduda rahva esinduses. Neist põhimõttelistest erinevustest on tehtud kaks järeldust. Esiteks, täiskogul on ainupädevus kõigis olulistest otsustes ja need tuleb kindlaks määrata iga juhtumi puhul eraldi, tõlgendamise teel. Teiseks, kui tõlgendamine üksikjuhtumi puhul ei vii delegeerimise täieliku keelamiseni, siis võib pädevuse delegeerimise võimalikkust jaatada. Sealjuures tuleb jälgida, et üleandmine toimuks nii, et see vähendab täiskogu õigusi võimalikult vähesel määral. Näiteks on neile kriteeriumidele tuginedes leitud, et põhiseaduskohtunikud võib valida üksnes täiskogu, seda ei saaks komisjonile delegeerida just arvestades põhiseaduskohtu suurt poliitilist tähtsust – seda enam, et Saksamaa konstitutsioonikohus (*“Bundesverfassungsgericht”*, *“BVerfG”*), kuigi tal ei ole seadusandlikku võimu, kasutab ta sageli oma põhiseaduslikku õigust võtta vastu otsuseid, millel on seaduse jõud. Niisamuti on leitud, et põhiseadusega on vastuolus, kui Bundestag annab komisjonile tingimusteta õiguse osaleda eelarve kinnitamisel. Kokkuvõtvalt – kuigi GG alusel on delegeeritud ülesandeid nii, et otsuste tegemine on sisuliselt nihkunud komisjoni, siis ei võimalda GG delegeerimist piiranguteta. GG järgi ei oleks see võimalik. Otsustusõiguse delegeerimisel tuleb arvesse võtta järgmisi põhimõtteid. Esiteks, mida poliitiliselt tähtsama küsimusega on tegu, seda rohkem eeldab GG, et seda teostab täiskogu. Teiseks, volituste delegeerimine on võimalik erineval tasandil, st sõltuvalt poliitilisest kaalust võib täiskogu anda komisjonidele õiguse võtta ainult ettevalmistavaid meetmeid või delegeerida otsuse tegemise (st lõplike otsuste tegemise).

Leitud on ka, et kõik parlamendifraktsioonid peavad olema esindatud igas komisjonis, kuid ka seda, et fraktsioonil peab olema võimalus esitada oma seisukohad komisjoni raportis – kuna vähemuse seisukohad on aruannete kohustuslikuks osaks, siis peab saama vähemus selle ka ise sõnastada. Tähelepanu on juhitud ka ohule, et otsustusõigusega komisjonile asjade suunamist saab kergesti kasutada vahendina, et suruda ühepoolset peale enamuse arvamust ja võtta

⁸⁸ Samas.

vähemusel võimalus vastuväiteid edukalt maksma panna. Selline fragmenteerimine võimaldab kaugeneda järjest rohkem põhimõttest, et ka vähemusel oleks võimalus saada enamuseks.⁸⁹

2.2.Kohtupraktika täiskogu pädevuse komisjonile delegeerimisest

2.2.1. Eesti ja Saksamaa kohtupraktika

Eestis ei ole täiskogu pädevuse komisjonile delegeerimise kohta palju kohtupraktikat, kuid Riigikohus on teinud ühe otsuse Euroopa Stabiilsusmehhanismiga (ESM) seoses (vt p 2.2.1.1). Nimetatud otsuses käsitatakse aga üksnes väga põgusalt komisjonile pädevuse delegeerimise võimalikkust, selle tingimusi ja kooskõla PS-iga. Otsuses ei käsitata põhjalikult, kuidas Riigikohus sellise järelduseni jõudis, vaid üksnes mõõndakse, et delegeerimine on PS-ga kooskõlas, kuigi olukorras, kus Riigikogul puudub õiguslik võimalus seisukohta võtta, ei pruugi see olla kooskõlas Riigikogu PS- järgse rolliga.

Seevastu on komisjonile täiskogu pädevuse delegeerimise põhimõtteid analüüsitud põhjalikumalt Saksamaa konstitutsioonikohtu otsustes. Kuigi GG-s on eraldi EL-i asjade komisjoniga seotud paragrahv, on otsuses esitatud seisukohad pädevuse delegeerimise osas olulised, kuivõrd konstitutsioonikohus on otsuses analüüsinud, millises ulatuses on sätestatud pädevuse üleandmine GG-ga kooskõlas. Samuti on BVerfG aastakümneid tegelenud EL õiguse ja riigisisese õiguse vahekorra ning mõlema tasandi kohtute pädevuse küsimusega ja pidanud keskseks mureks oma praktikaga tagada Saksamaa riigikorralduslike põhimõtete, eriti demokraatia ja õigusriigi põhimõtete ning inimõiguste säilitamine. Samas tuleb arvestada, et vaatamata kõikidele õigusargumentidele, on BVerfG kõigis oma otsustes leidnud viisi, kuidas tagada, et tema otsused ei oleks EL-i suhtes üldiselt liialt tõrjuvad. Kuivõrd esindusdemokraatia ja parlamendi ülesannete aluspõhimõtted on Eestil ja Saksamaal sarnased, võimaldavad BVerfG-i kohtuotsustes käsitatud seisukohad paremini mõista põhimõtteid, millest lähtuvalt hinnata komisjonile täiskogu pädevuse delegeerimist. Seetõttu on asjakohane analüüsida ka BVerfG-i lahendeid ja neis tehtud järeldusi.

⁸⁹ Jekewitz, J. (1986). Parlamentsausschüsse und ausschussberichterstattung. Zu herkunft, aufgabe und inhalt einer uberkommenen institution. Der Staat, 25(3), 399–424, 418.

2.2.1.1. Riigikohtu seisukohad

Kuigi PS ei sätesta otsesõnu täiskogu pädevuse volitamise seonduvat, on Riigikohus leidnud, et selline lahendus ei ole PS-ga vastuolus. Olulise kriteeriumi pädevuse komisjonile delegerimise põhiseaduspärasuse kohta on Riigikohus välja toonud 2012. a otsuses⁹⁰, milles lahendati Euroopa Stabiilsusmehhanismiga (ESM) seotud küsimust. ESM tähendab mehhanismi, mis võimaldas kiireloomuliste finantsabi otsuste tegemist Riigikogu istungil ja järelevalvet finantsabi kasutamise üle. Seoses ESM-i teema esilekerkimisega 2011. a täiendati 29. septembril 2011 RKKTS § 152¹ nii, et valitsus peab ELAK-i või väliskomisjoni arvamust mõne olulise tähtsusega EL asja kohta küsima ka juhul, kui seda nõuab Riigikogu täiskoguna tegutsedes.⁹¹ Finantsabi andmise ja riigigarantiide suuruse muutmise saab otsustada üksnes Riigikogu täiskogu ja rahanduskomisjon kui juhtivkomisjon. Selline regulatsioon koostoimes RES § 40² lõikes 3² sätestatuga võimaldab parlamendil osaleda finantsstabiilsusega seotud kiireloomuliste küsimuste otsustamises.

Kohtuasja aluseks olnud taotluses⁹² tõi õiguskantsler välja, et ESML artikli 4 lõige 4 riivab parlamentaarse demokraatia ja parlamendireservatsiooni põhimõtteid ning Riigikogu eelarvepädevust. Parlamentaarne demokraatia põhimõte hõlmab endas legitimatsiooni ja poliitilise vastutuse ahelat, kus täitevvõim vastutab parlamendi ees, parlament omakorda rahva kui kõrgeima võimu kandja ees. Parlamendireservatsioonist tulenevalt peab Riigikogu kehtestama kõik riigi ja ühiskonna toimimise seisukohalt olulised normid. PS § 115 lõike 1 alusel võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi kulude ja tulude eelarve. Eelarve on ka Riigikogu instrument, millega täidetakse PS §-s 14 sätestatud kohustust tagada isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Eelarvepädevusega on seotud PS § 65 punkt 10, mille kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Riigikogu eelarvepädevus on parlamentaarne riigikorralduse üks kesksemaid elemente ja riigieelarve on üks olulisemaid riigijuhtimise alusdokumente. Eelarvepoliitilised valikud kuuluvad Riigikogu tuumikpädevusse, kus seadusandjal on lai otsustusruum. Seega pidas õiguskantsler oluliseks kriteeriumiks asjaolu, kas kõnealune küsimus on riigi ja ühiskonna toimimise seisukohalt oluline.

⁹⁰ RKÜKo 3-4-1-6-12.

⁹¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seadus, RT I 2010, 28, 144.

⁹² Õiguskantsleri taotlus nr 8 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta.

Antud juhtumi puhul selgitas Riigikohus, et Riigikogu seisukoht ei pruugi seisneda Vabariigi Valitsuse esindajale üksnes selle ette kirjutamises, kuidas hääletada. Riigikogu võib Vabariigi Valitsusele ette kirjutada ka näiteks seda, et tuleb astuda samme lepingupartnerite seisukohtade kujundamiseks. ESML artikli 4 lõige 4 riivab Riigikogu finantspädevust ja samuti sellega seotud suveräänsust ning demokraatliku õigusriigi põhimõtet, kuid riivet ei saa pidada intensiivseks. Riive intensiivsus sõltub ka sellest, kuidas Riigikogu korraldab ESML-ist tulenevate kohustuste täitmise tulevikus. Oluline on Riigikohtu märkus selle kohta, et otsuse tegemise ajaks ei onud Riigikogu neid valikuid teinud ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes ei saa Riigikohus kohustuste täitmise põhiseaduspärasust etteulatuvalt hinnata. Riivet õigustavad üldkogu hinnangul väga kaalukad põhiseaduslikud väärtused. Neil põhjustel asus üldkogu seisukohale, et ESML artikli 4 lõikest 4 tulenev riive ei ole eesmärgi suhtes eaproportsionaalne.⁹³ Riigikohus märkis, et PS-ga ei ole vastuolus, kui Riigikogu komisjon kontrollib Vabariigi Valitsuse tegevust mingis valdkonnas ja annab valitsusele selles valdkonnas siduvaid seisukohti. Kolleegiumi hinnangul ei ole ka PS-ga vastuolus see, kui parlamendi komisjon võtab mingis küsimuses seisukoha Riigikogu nimel. Küsitavas kooskõlas PS-ga võib aga olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta. PS mõttes ei pruugi olla piisav, kui Riigikogu roll piirdub ainult informatsiooni saamisega.⁹⁴

Seega saab Riigikohtu tõlgendusest välja lugeda, et kriteerium, mille alusel hinnata, kas komisjon on oma pädevusi ületanud, seisneb õigusliku võimaluse olemasolus anda seisukohta, sh vajadusel küsimus üles võtta täiskogus, mis omakorda eeldab selleks vajalike õiguslike mehhanismide olemasolu. Samas ei selgitanud Riigikohus, millisel juhul võib komisjon olla oma pädevuse piire ületanud ja jättis õiguskantsleri taotluses esitatud oluliste küsimuste Riigikogu ainupädevusse kuulumise osas tähelepanuta. Mida tähendab õiguslik võimalus ja kuidas selle olemasolu hinnata, kõnealusest otsusest ei selgunud. Samuti ei selgunud, mida tähendab võimalus võtta seisukohta või kas täiskogu seisukoht, mis erineb komisjoni omast, ka igal juhul peale jääks. Selleks, et järeldada, et PS võimaldab komisjonil iseseisvalt, st täiskogu asemel otsuseid teha, peab nõustuma hüpoteesiga, et PS mõte ei olnud seadusandlike otsuste tegemise privileegi jätta üksnes täiskogule. Samas võiks Riigikohtu nimetatud kriteerium „võimalus võtta seisukohta“ eeldada mingit laadi aluste ilmumist ja menetluskorda, kuid sellist regulatsiooni ei sätesta PS ega ka RKKTS.

⁹³ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 203.

⁹⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 59/9.

2.2.1.2.Lissaboni otsus

BVerfG tegi 2009. aastal nn Lissaboni otsuse⁹⁵, milles käsitati muuhulgas ka Bundestagi GG-st tuleneva pädevuse komisjonile delegeerimise küsimust. Nimetatud otsus käsitas peaaegselt siiski EL-i õiguse protsessis osalemist. BVerfG leidis nimetatud otsuses, et Lissaboni lepinguga lisatud täiendused on kooskõlas GG-ga, kuid sellega kaasnev seadus (*Begleitgesetz*), mis reguleerib Bundestagi ja Bundesrati osalemisõigust Euroopa asjades, rikub GG, kuna see ei anna seadusandlikele organitele piisavaid osalemisõigusi.

Otsuses analüüsis BVerfG ka küsimust, kas valdkondlikule EL-i asjade komisjonile otsustusõiguse delegeerimine on põhiseaduspärane. Delegeerimisvolitused on sätestatud laiendamisseaduse artikli 1 §-s 5 (vt otsuse p 95). BVerfG leidis esmalt, et GG artikli 45 kolmanda lause kohane laiendamise seadus ei riku demokraatlikke põhimõtteid GG artikli 79 kolmanda lõike tähenduses. GG sätestab, et Bundestag nimetab ametisse EL-i asjade komisjoni. Bundestag võib anda komiteele õiguse kasutada enda pädevust vastavalt GG artiklile 23. Samuti võib see anda komiteele volitused kasutada õigusi, mis on Bundestagile antud EL-i aluslepingutega.

Kohus märkis, et Bundestagi ja Bundesrati õiguste laiendamise ja tugevdamise sätteid sisaldav seadus EL-i asjades (nn laiendamise seadus) rikub GG artikli 38 esimest lõiget koostoimes artikli 23 lõikega 1 niivõrd, kui võrd Bundestagi ja Bundesrati osalusõigusi ei ole seaduses vajalikul määral välja töötatud (otsuse p 406). Järgnevalt võttis kohus arvesse, et seadus reguleerib subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise järelevalve raames antud õiguste (laiendamisseaduse artikli 1 § 3) kasutamist ning Lissaboni lepingus selgesõnaliselt sätestatud õigust lükata tagasi EL-i aluslepinguid muutvad õigusaktid (laiendamisseaduse artikli 1 § 4) Lissaboni lepingu kohase üleminekumenetluse kaudu. Nimelt, laiendamisseaduse artikli 1 § 5 võimaldab Bundestagi täiskogul anda tema poolt GG artikli 45 alusel määratud EL asjade komisjonile volitused teostada Bundestagi õigusi vastavalt laiendamisseaduse artiklile 1. Selles osas leidis kohus, et komisjonile ei saa siiski delegeerida õigust esitada föderaalvalitsuse kaudu subsidiaarsuse põhimõtte alusel hagi (laiendamisakti artikli 1 § 3.2) ja parlamendi vastuväite esitamise õigust (laiendamisakti artikli 1 § 4.3). Seega, kuigi GG järgi on komisjonile pädevuse delegeerimine põhimõtteliselt võimalik ja GG-ga kooskõlas, ei saa seda siiski teha kõikide

⁹⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 – http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html (24.11.2010).

otsustuste suhtes. Seega ei tunnistanud konstitutsioonikohus, et komisjon saaks täita parlamendi täiskogu rolli niivõrd oluliste otsuste tegemisel.

2.2.2. Euroopa Stabiilsusmehhanismiga seotud BVerfG-i otsused

2.2.2.1. Otsus nr 2 BvE 8/11

2012. a otsuses⁹⁶ seoses Euroopa Stabiilsusmehhanismi teatavate aspektidega selgitas BVerfG esmalt eelarvepädevuse olemust üldiselt ning seejärel analüüsis komisjoni ja täiskogu vaheliste volituste piire seadusandluse pinnalt, millega võimaldati komisjonil teostada teatavaid õigusi täiskogu nimel. Kohus selgitas, et Bundestag kasutab eelarve üle otsustamise õigust ja üldist eelarvepädevust üldjuhul täiskogu istungil toimuva arutelu ja otsuste vastuvõtmise teel, eelarveseadust käsitleva otsusega, finantsmõju omava seadusega või muud liiki kohustusliku täiskogu otsusega. GG artikli 38 lõikega 1 koostoimes artikli 77 lõike 1 lausega 1 ja artikli 110 lõike 2 lausega 1 on igal parlamendiliikmel õigus hinnata föderaalvalitsuse eelarveprojekti ja sellega seoses esitatud muudatusettepanekuid. Sealjuures peab parlamendiliikmel olema võimalus esitada oma ideid eelarvevahendite kasutamise võimaluste kohta ja sel viisil mõjutada eelarvet puudutavat otsust. Lisaks on Bundestagi liikmetel õigus ja kohustus teostada oma järelevalvepädevust põhimõtteliste eelarveotsuste üle.

Bundestagil on õigus luua komisjone ja anda neile üle Bundestagi täidetavad kohustused. Teatud juhtudel, mis on GG-s sõnaselgelt ette nähtud, võib Bundestag anda täiskogu asemel ka komisjonidele volitusi iseseisvaks tegutsemiseks (kohus viitas eelkõige GG artiklitele 45, 45c, 45d, 53a. Samas leidis BVerfG, et selle kohta, kas ja millises ulatuses on Bundestagil, sellest kaugemale minnes, üldine õigus anda põhikirjaga või oma autonoomse kodukorra alusel otsustuspädevust enda loodud allasutustele - millele kirjanduses on enamusearvamus vastanud eitavalt, vähemalt suveräänsete ja muude oluliste otsuste puhul, ei pea vaidlusaluses asjas tegema põhimõttelist otsust (otsuse p 122).

Kui Bundestag selleks, et kaitsta muid põhiseadusliku staatuse õigushüvesid, annab oma enesekorraldusõiguse alusel loodud komisjonile või mõnele muule allorganile üle üksikud ülesanded nende ülesannete hulgast, mida ta peab täitma iseseisvalt (asudes sisuliselt täiskogu asemele), ja kui selleks on põhjused, mis on samavõrd kaalukad, kui kõigi liikmete võrdsete

⁹⁶ BVerfG. 2 BvE 8/11. – http://www.bverfg.de/e/es20111027_2bve000811.html (28.10.2011).

osalemisõiguste nõue, ei tohi valitud liikmete staatuse õiguste piiramine ja sellega seotud ebavõrdne kohtlemine minna kaugemale, kui on hädavajalik. Selleks, et vältida ebaproportsionaalselt ebasoodsat mõju liikmete staatuseõigustele, tuleb järgida peegelpildi põhimõtet. Lisaks sellele ei tohi piirata mittekoosseisuliste liikmete teavitamise võimalusi rohkem kui hädavajalik. Peegelpildi põhimõte tuleneb mandaadi vabadusest ja võrdsusest vastavalt GG artikli 38 lõikele 1 ning Bundestagi kui esindusorgani funktsioonist (GG artikli 20 lõige 2). Kui täiskogu õigused antakse üle komisjonidesse või muudesse allorganitesse, peavad ka need organid oma poliitiliselt iseloomult vastama täiskogu istungjärgule. See kehtib eelkõige siis, kui nad täidavad olulist osa Bundestagi teabe-, järelevalve- ja uurimisülesannetest (otsuse p 126). Näiteks, kui Bundestag delegeerib teavitamis- ja järelevalveõigused allorganitele, peab ta tagama, et ka siin järgitakse võimalikult vähese sekkumise põhimõtet. See kehtib eelkõige parlamendi eelarve üle otsustamise õiguse ja üldise eelarvevastutuse valdkonnas, kus ka üksikutel parlamendiliikmetel on põhimõtteliselt ulatuslikud teabe- ja järelevalvepädevused, eelkõige õigus saada teavet, mis võimaldab neil eelarvet ise hinnata, õigus sõltumatu hinnangu andmiseks föderaalvalitsuse eelarveprojektile ning õigus järelevalvele eelarveotsuste üle. Mitteosalevate liikmete teavitamine vähendab delegerimisega kaasneva staatuseõiguse piiramise intensiivsust ja ebavõrdse kohtlemise astet ning võimaldab põhimõtteliselt täiskogu istungil lasta otsus endale tagasi saata (otsuse p 131).

BVerfG mõõnis, et Bundestagi töövõime tagamine eriti kiireloomuliste otsuste puhul on tunnustamist vääriv mure ja võib tingida selle, et konsulteerimist ja otsustamist ei toimu täiskogu istungil, kui täiskogu ei saa piisavalt kiiresti kokku tulla ja kiireloomulisuse tõttu ei ole võimalik asjakohaselt konsulteerida ja otsuseid vastu võtta. Nii on näiteks föderaalne konstitutsioonikohus seoses kaitseküsimusi puudutavate küsimuste parlamentaarse heakskiidu nõudega lubanud, et vahetu ohu korral võib föderaalvalitsus ajutiselt otsustada vägede lähetamise üle (otsuse p 139).

Bundestagi ülesannete iseseisvaks, täiskogu asemel toimuvaks täitmiseks mõeldud allorgani moodustamine allub parlamendi enesekorraldusõigusele, millel on selles osas põhimõtteliselt lai kaalutusõigus. Sellises allorganis esindamata parlamendiliikmete osalemisõiguse välistamine võib põhimõtteliselt olla põhjendatud ka küsimuse erilise kiireloomulisuse või konfidentsiaalsuse tõttu. Ka põhiseaduslikult kaitstavate huvide kaitsmise mure kui avaliku heaolu kaalukad põhjused sobivad põhimõtteliselt õigustama parlamendiliikmete staatuse õiguste piiramist, et tagada Bundestagi toimimisvõime. Selle näiteks on parlamentaarne

kontrollkomisjon (*Parlamentarisches Kontrollgremium*), mis koosneb 11 Bundestagi liikmest ja mis muu hulgas teostab järelevalvet luureteenistuse töö üle. Lisaks on föderaalne konstitutsioonikohus heaks kiitnud, et föderaalsete salateenistuste eelarveid ei käsitle mitte täiskogu, vaid oluliselt väiksem organ, mis teeb oma tööd salaja ja on moodustatud üksnes selleks otstarbeks, kuna konsultatsioonide käigus teatavaks saanud teabe hulk võib võimaldada luua mosaiigilaadse pildi salateenistuste konkreetsest tegevusest, mis võib lisaks sellele põhjustada isikute ohtu sattumist (otsuse p 143).

GG artikli 38 lõike 1 teises lauses sätestatud esindusdemokraatia põhimõtte tagab igale parlamendiliikmele mitte ainult vabaduse oma mandaadi täitmisel, vaid ka võrdse staatuse kogu rahva esindajana. Bundestagi otsustuspädevuse delegerimine allorganile koos pädevuse iseseisva teostamisega, mis asendab täiskogu istungjärgu, on vastuolus eelarve avaliku iseloomu põhimõttega, mis nõuab, et seda peab käsitlema täiskogu, millel on ka põhiseaduslik staatus kui demokraatiat iseloomustava läbipaistvuse nõude ilming. Sellega kaasnev ulatuslik parlamendiliikmete õiguste piiramine nõuab eriti kaalukaid põhjendusi. Kui otsustusõiguse delegerimine toimub erilise kiireloomulisuse või konfidentsiaalsuse huvides, peab see seetõttu piirduma piiratud kohaldamisalaga eranditega ja olema hädavajalik (otsuse p 144). Seega on parlamendiliikme staatuse eristamine õigustatud vaid juhul, kui selleks on olemas eriline põhjus, mis on GG alusel õigustatud ja mis kaalub üles parlamendiliikmete võrdsuse. Kui otsustuspädevuse üleandmisega komisjonile soovitakse välistada parlamendiliikmete osalemine üldises eelarvepädevuses, on see lubatud ainult muude põhiseadusliku tähtsusega õigushüvede kaitsmiseks ja proportsionaalsuse põhimõtte range järgimise korral. Enesekorraldusõigus ei võimalda aga parlamendiliikmeid täielikult õigustest ilma jätta.

Neil põhjustel leidis BVerfG, et *Sondergremiumi*, mis koosnes Bundestagi poolt valitud eelarvekomisjoni liikmetest (9) ja kes pidid kasutama Bundestagi õigusi üksnes eriti kiireloomulistel ja konfidentsiaalsetel juhtudel, puhul ei ilmnunud põhjusi, miks peaks olema vajalik "võimalikult väike" allasutus, et oleks võimalik eriti kiiresti tegutseda. On küll tõsi, et üheksa liikme kokkukutsumine nõuab väiksemat halduskoormust kui neljakümne ühe liikme ja sama suure arvu asendusliikmetega eelarvekomisjoni või isegi 620 liikmega täiskogu kokkukutsumine. Teisest küljest ei ole erikomisjoni liikmetele asendusliikmeid ette nähtud, mistõttu kui vaid mõned liikmed ei saa osaleda, ei pruugi komisjon olla suuteline moodustama kvoorumit, mis oleks otsustavalt vastuolus erilise kiireloomulisusega. Kui lisaks võtta arvesse asjaolu, et kõikide ESM meetmete jaoks on ette nähtud suur hulk ettevalmistavaid tegevusi ja

rakendusmeetmeid taotluse esitanud riigi ja Euroopa finantsstabiilsusvahendi poolt, on ka see üldjuhul vastuolus erilise kiireloomulisusega. Selline säte ei vasta sisult üksikjuhtumile, millal see oleks õigustatud ega taga piisavalt täiskogu osalemisõigusi. Liikmete staatuse õiguste piiramist raskendab lisaks asjaolu, et puudub tegelik võimalus eelnevalt kaaluda, kas suunata küsimus otsustamiseks täiskogule tagasi. Selle tulemusel on pädevuste funktsionaalse jaotuse järgimine ja üldist eelarvevastutust reguleerivate ebamääraste õiguslike mõistete rakendamine lõpuks valdkondliku komisjoni käes. Ühtlasi puudub tõhus järelevalve nii, nagu seda võiks toimida täiskogu istungil.

Kohus leidis kokkuvõttes, et ka *Sondergremiumi* loomine ei vasta nendele nõuetele ei erilise kiireloomulisuse ega konfidentsiaalsuse seisukohast. *Sondergremiumile* oli usaldatud laiaulatuslikud õigused, millega sisuliselt välistati täielikult parlamendi liikmete, kes ei ole *Sondergremiumis* esindatud, osalemine olulistest otsustes, mis mõjutavad Saksamaa Bundestagi üldist eelarvepädevust. Seega toob see kaasa ebavõrdse kohtlemise seoses parlamendiliikme staatusest tulenevate õigustega parlamentaarse tegevuse raames.

Otsusest võiks ka Eesti PS kontekstis järeldada, et üldine viide kiireloomulisusele või küsimuse konfidentsiaalsele iseloomule ei tähenda, et komisjonile otsustusõiguse delegeerimine oleks õigustatud. Olukorras, kus sisuliselt välistatakse teatud parlamendi liikmete osalus otsustusprotsessis, mida pädevuse järgi peaks otsustama täiskogu, ei saa pidada PS-ga kooskõlas olevaks.

2.2.2.2.Otsus nr 2 BvR 1390/12

Teises konstitutsioonikohtu otsuses⁹⁷ seoses ESM-i finantsosaluse seaduse vastuvõtmisega, mis käsitas muuhulgas samuti täiskogu õiguste komisjonile volitamist, kordas BVerfG, et Bundestagi valitud liikmed peavad rahva esindajatena säilitama kontrolli põhiliste eelarveotsuste üle ka valitsustevahelise valitsemise süsteemis. Demokraatia põhimõte nõuab siiski, et Bundestag jääks kohaks, kus tehakse autonoomseid otsuseid tulude ja kulude kohta, sealhulgas seoses rahvusvaheliste ja Euroopa kohustustega. Kui olulisi tulude ja kuludega seotud eelarveküsimusi otsustatakse ilma Bundestagi konstitutiivse heakskiiduta või kui luuakse riigiüleseid õiguslikke kohustusi ilma Bundestagi vastava otsuseta, muutuks parlamendi roll

⁹⁷ BVerfG. 2 BvR 1390/12. – http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012.html (18.03.2014).

üksnes formaalseks (jõustajaks) ja ei saaks enam teostada oma üldist eelarvevastutust osana oma õigusest otsustada eelarve üle sisuliselt (otsuse p 162).

Kaebuses leiti muuhulgas, et ESM-i rahastamise seaduses sätestatud otsustusõiguse üleminek täiskogult eelarvekomisjonile rikub avalike koosolekute pidamise põhimõtet, mis on esindusdemokraatia oluline element, mis sisaldub GG artikli 79 lõikes 3. Kaebajad väitsid, et selleks, et kontrollida, mõista ja potentsiaalselt mõjutada valitud esindajate otsuseid, vajavad valijad võimalust jälgida, kuidas parlamendis arvamusi kujundatakse. See on tagatud ainult siis, kui see protsess toimub täiskogus. Seega võib kaaluda otsustusõiguse delegerimist eelarvekomisjonile ainult niivõrd, kuivõrd tegemist on haldusotsustega, mis ei mõjuta üldist eelarvepädevust. Kaebuses väideti, et vähemalt vaidlusaluse seaduse (ESMFinG) § 5 lõike 2 alapunktide 2 ja 3 puhul ei ole see nõue täidetud. ESMFinG § 5 lõike 3 kohaselt on eelarvekomisjon üksnes "kaasatud", kuid tal ei ole vetoõigust kapitalinõuete puhul vastavalt artikli 9 lõigetele 2 ja 3; arvestades aga võimalikku mõju Bundestagi eelarve suveräänsusele, on sellistel juhtudel vajalik täiskogu konstitutiivne otsus (otsuse p 82). Pealegi oleks GG artikli 23 esimese lõike kolmanda lause kohaselt eriti oluliste otsuste, nagu näiteks aktsiakapitali suurendamise otsused, vastuvõtmiseks vaja mitte ainult lihthäälteenamust, vaid kahekolmandikulist häälteenamust Bundestagis ja Bundesratis (otsuse p 68). Kaebuses väideti, et ESMFinG §-d 3-7 Bundestagi osalemise kohta ei vasta GG nõuetele, sest paljudes üldise eelarvevastutuse jaoks olulistest küsimustes on kaasatud eelarvekomisjon, mitte täiskogu. ESMFinG §-de 3-7 sõnastus ei taga, et Bundestagil oleks piisav mõju üksikutele korraldustele ja sellele, kuidas heakskiidetud finantsvahendeid käsitletakse.

BVerfG siiski nende kaebuses esitatud väidetega ei nõustunud. BVerfG leidis, et Bundestagi konsulteerimisõiguse osas on ESM demokraatliku juhtimise tagamise ja Bundestagi üldise eelarvepädevuse tagamise nõuded täielikult täidetud, vähemalt juhul, kui ESM-i rahastamise seadust tõlgendatakse kooskõlas GG-ga (a), Bundestagi teavitamisõiguse osas (b) ja Saksamaa esindajate isikliku legitiimsuse osas Euroopa stabiilsusmehhanismi organites (c) (otsuse p 224). ESM otsuste puhul, mis mängivad rolli üldise eelarvepädevuse osas, on seadusandja loonud ühenduse parlamendiga, sätestades, et juhatajate nõukogu ja direktorite nõukogu Saksa liikmed peavad osalema ESM organite koosolekutel ja rakendama nendes organites hääletades Saksamaa Bundestagi otsuseid. Asjaolu, et mõned otsused alluvad täiskogu hääletusele ja teised üksnes eelarvekomisjoni hääletusele, ei mõjuta põhiküsimust Bundestagi osalemisest, mis oli selles kohtuasjas otsustatav (otsuse p 225). BVerfG leidis, et kaasnevad seadusemuudatused

olid sõnastatud piisavalt laialt, et võimaldada täiskogule võimalust osaleda menetluses, mis on eelarvepädevuse teostamiseks olulised (otsuse p 226).

ESML-is ette nähtud edasiste vahendite väljatöötamise võimalus ei võimalda aga praeguses etapis üksikasjalikult kindlaks määrata ja reguleerida kõiki juhtumeid, mille puhul on soovitatav parlamendi osalemine. Osalemisõigused peavad sammu pidama asutamislepingu arenguga – kas siis seadusemuudatuse või tõlgendamise teel - nii, et parlamendi eelarvepädevuse ja integratsioonivastutuse tõhus teostamine oleks igal juhul tagatud. Kui ESML-i täitmise käigus peaks selguma, et täiendavaid olulisi osalemisnõudeid ei ole selgesõnaliselt ette nähtud, on ikkagi nimetatud eelkõige kolm Euroopa stabiilsusmehhanismi otsustusvaldkonda näidetena, milles täiskogu peab otsustama – väljend „eelkõige“ aga pakub piisavat ruumi GG-ga kooskõlas olevaks käsitlemiseks, kuivõrd näitlikustab lahtist loetelu. Sama kehtib ka föderaalvalitsuse kohustuse puhul kaasata Bundestagi eelarvekomisjoni ja arvestama selle arvamust kõikides juhtudel, mis ei puuduta Bundestagi eelarvepädevust ja mis ei ole mujal ette nähtud. Niisamuti, seoses võimalusega emiteerida Euroopa stabiilsusmehhanismi aktsiakapitali aktsiaid muudel tingimustel kui nimiväärtusega, lubavad ESMi rahastamise seaduse sätted lähtuda GG-ga kooskõlas olevast tõlgendamisest (otsuse p 227). Otsuste tegemise korda, mis puudutavad aktsiate emiteerimist nimiväärtusest kõrgemal tasemel, ei ole GG-s selgesõnaliselt sätestatud, see ei tulene ka Bundestagi üldisest eelarvepädevusest. Oluline on hoopis, et Bundestag on kaasatud, mitte see, et kaasamine toimub seaduse alusel. Eelarve üle otsustamise õigust ja Saksamaa Bundestagi üldist eelarvepädevust teostatakse täiskogu arutelude ja otsuste vastuvõtmisega, eelarveseadust käsitleva otsusega, finantsmõju omavate seadustega või muud liiki täiskogu konstitutiivse otsusega (otsuse p 230).

2.2.3. Järeldused kohtupraktikast

Eelnevalt kirjeldatud otsustest tõusetuvad mitmed küsimused, mis on asjakohased ka Eesti valitud lahenduse puhul. Otsustest nähtuvad kriteeriumid, millele tuginedes saab hinnata, kas konkreetsel juhul on komisjonile pädevuse delegeerimine õiguspärane või mitte. Olulisemad järeldused Eesti kontekstis, võttes arvesse eeltoodud kohtupraktikat, on järgmised:

- parlamendiliikmel peab olema reaalne võimalus teha sisulisi ettepanekuid (nt muudatusettepanekuid) ja mõjutada otsustusprotsessi käiku;

- täiskogu ülesannete delegerimisel ei tohi minna kaugemale, kui see on hädavajalik, st parlamendiliikme õigused ei tohi saada ülemäära moonutatud nii, et täielikult on välistatud otsuse tegemises osalemine;
- selleks, et vältida ebaproportsionaalselt riivet liikmete staatusõigustele, tuleb järgida peegelpildi põhimõtet, st komisjonide koosseis peab peegeldama täiskogu proportsiooni, et tagada esindatuse samaväärne suhtarv;
- mittekoosseisuliste parlamendiliikmete teabe saamise võimalusi ei tohi piirata rohkem kui see on hädavajalik;
- kuigi komisjonile pädevuse delegerimine on põhimõtteliselt võimalik ja PS-ga kooskõlas tõlgendatav, ei saa seda siiski teha kõikide otsustuste suhtes;
- komisjonile ei saa delegerida õigust esitada otsust, mille järgi EL-i seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, õigust esitada EL Kohtule subsidiaarsushagi ja Riigikogu otsuse tegemist, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule;
- riikliku julgeoleku huvi tagamise kontekstis on julgeolek kaalukas põhjus, mis sobib iseenesest küll põhimõtteliselt õigustama parlamendiliikmete staatuse õiguste piiramist, kuid see huvi peab olema väga kaalukas.

Neist seisukohtadest võib järeldada, et vähemalt RKKTS-i §-de 152⁴–152⁸ tõlgendus, mille kohaselt võetakse need otsused vastu täiskogus, ei ole vastuolus sellega, mida peetud komisjonile delegerimisel on kohtupraktikas peetud lubamatuks. Küll aga võib probleemseks pidada seda, et Riigikogu otsuse eelnõu saab esitada üksnes ELAK, ja erikorda, mille muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes alatised komisjonid ja fraktsioonid ning Riigikogu täiskogus toimuvatel läbirääkimistel saavad sõna võtta üksnes alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Võimalus, et sellega piiratakse lubamatult ülejäänud parlamendiliikmete õigusi määral, et seda ei kaalu üles erikorda õigustada võivad hüved (menetluse kiirus ja vajadus tagada Riigikogu töövõimelisus) on küsimuste mahtu ja laia ringi arvestades, üpris suur. Lisaks ei ole selge, kuidas toimida juhtudel, mis ei ole RKKTS-i täiendustega hõlmatud.

2.3. Komisjoni ja täiskogu erinevad rollid

2.3.1. Komisjon

Komisjonile kui Riigikogu tööd ettevalmistavale organile pädevuse delegerimine eeldab, et see annaks mingit laadi eelise võrreldes olukorraga, kus otsustusõigus on täiskogul. Erialakirjanduses on vaieldud, kas parlamentide komisjonid on töö tõhustamiseks hädavajalikud instrumendid või kas komisjonid pigem nõrgestavad parlamentide mõju. Pigem kaldutakse erialakirjanduses olema seisukohal, et komisjonid aitavad parlamentidel olla oma funktsioonide täitmisel tõhusamad.⁹⁸ Parlamendikomisjonidel nähakse mitmeid positiivseid mõjusid – nad parandavad õigusloome tõhusust tööjaotuse kaudu, loovad võimaluse kokkulepete sõlmimiseks ning aitavad kaasa asjatundlikkuse suurendamisele, võimaldades parlamendiliikmetel spetsialiseeruda. Komisjonidel on potentsiaali mitte ainult lihtsustada õigusloomeprotsessi, vaid ka toimida olulise sidemena riigi ja kodanikuühiskonna vahel.⁹⁹ See aitab tagada esindatuse ja teostada järelevalvet täitevvõimu üle. Ülekandevõona annab parlament legitiimsuse valitsuse tegevusele parlamentaarsetes süsteemides.¹⁰⁰

Valdkondlike komisjonide kohta on üldisemalt leitud, et komisjonide struktuur näitab parlamentide seadusandlikku tugevust. Näitajateks on muu hulgas alaliste komisjonide arv ja üksikute komisjonide pädevus.¹⁰¹ Alalisi komisjone peetakse tugevamateks kui ajutisi komisjone, sest nad on oma teadmiste ja tööviiside poolest rohkem institutsionaliseeritud. Lisaks peetakse parlamendikomisjoni tugevamaks, mida rohkem on parlamendil täiskogu ees seadusandlikke õigusi. Need hõlmavad õigust hääletada täiskogu nimel ja seda, millises etapis komisjon õigusloomeprotsessi kaasatakse, kas enne või pärast lugemist täiskogus. Neid õigusi kohaldatakse ka EL-i asjade kontrollimiseks liikmesriikide parlamentides.¹⁰²

⁹⁸ Pedersen, H. H.; Halpin, D.; Rasmussen A. Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies, *The Journal of Legislative Studies*, 2005, 21:3, 408–427, pages 409–410 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1042292> (05.01.2023).

⁹⁹ Samas, lk 410.

¹⁰⁰ Pedersen, H. H.; Halpin, D.; Rasmussen A. Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies, *The Journal of Legislative Studies*, 2005, 21:3, 408–427, page 409, 424 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1042292> (05.01.2023).

¹⁰¹ Mattson, I., Strøm, K. 1995. “Parliamentary Committees” in Herbert Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin’s Press.

¹⁰² Julian, H. Real scrutiny or smoke and mirrors: the determinants and role of resolutions of national parliaments in European Union affairs. *European Union Politics*. 2017, ISSN 1465–1165, page 6 – <http://dx.doi.org/10.1177/1465116516688803> (18.02.2023).

Strømi, Mülleri ja Bergmani 2003. a analüüs¹⁰³, mis käsitleb Lääne-Euroopa demokraatiarengut pärast Teist maailmasõda, näitab et mitmes mõttes on parlamendid muutunud valitsuste kontrollimisel paremaks – nad on reforminud oma töökorda ja komisjonide süsteeme, et hõlbustada järelevalvet valitsuse üle, kusjuures parlamendiliikmed kasutavad aktiivsemalt ka erinevaid kontrollimehhanisme. Analüüsis märgitakse ära, et eelkõige on parlamendid paremini komisjone rakendama hakanud.

EL-i asjade komisjonide puhul on leitud, et tsentraliseeritud parlamendiüksuste, teisisõnu EL-i asjade komisjonide, ulatuslikum kasutamine parlamendi töös hõlbustab tugevamat kontrolli valitsuse üle.¹⁰⁴ See argument räägib kahtlemata komisjonile pädevuse delegerimise põhiseaduspärasuse poolt. Parlamendi töö on muutunud EL-iga seotud teemade rohkuse ja nüansirikkuse tõttu järjest enam spetsialiseerumist nõudvaks, mistõttu on valitsuse üle kontrollifunktsiooni teostamisel eriti oluline, et komisjon oleks pädev ja võimeline nende küsimustega kiirelt ja mõjusalt tegelema. Tugevate komisjonidega seadusandjad, näiteks põhjamaade parlamendid, on tavaliselt Euroopas EL-i asjades mõjusa kaasarääkimise poolest eesotsas.¹⁰⁵ Seevastu Siefken ja Rommetvedt on leidnud¹⁰⁶, et parlamentaarsed komisjonid ei ole kaugeltki mitte poliitikakujundamiseks parim lahendus, nagu neid sageli kujutatakse. Samas ei väida nad, et komisjonid ei oleks töös üldse asjakohased instituudid – pigem võiks neil näha täiskogu istungiks ettevalmistavat rolli, samuti suhtlusplatvormi rolli.¹⁰⁷

Nagu öeldud, väidetud on, et valdkondlike komisjonide ulatuslikum kasutamine parlamendi töös hõlbustab tugevamat kontrolli valitsuse üle.¹⁰⁸ Prevaleerivat näib seega seisukoht komisjonide rolli järk-järgulise laiendamise suunas. Sellega kaasneb mitmeid õiguslikke probleeme, kuivõrd komisjoni ettevalmistavast rollist otsustaja rolli panemine eeldab ka õiguslikku reguleerimist. Juhul kui määratleda kogu EL-i asjade menetlemise kord ära RKKTS-

¹⁰³ Strøm K.; Müller W. C.; Bergman T. (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, Chapter 3, 57 – <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327> (19.02.2023).

¹⁰⁴ Wegmann, S.; Siefken, S.; Rommetvedt, H. (Hrsg.). 2021. Parliamentary committees in the policy process. *Z Vgl Polit Wiss* (2023), 17 – <https://doi.org/10.1007/s12286-022-00553-5> (05.04.2023).

¹⁰⁵ Raunio T., Wiberg, M. The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?, *West European Politics*, 2008, 31:3, 582 – <https://doi.org/10.1080/01402380801939842> (19.02.2023).

¹⁰⁶ Wegmann, S.; Siefken, S.; Rommetvedt, H. (Hrsg.). 2021. Parliamentary committees in the policy process. *Z Vgl Polit Wiss* (2023), page 19 – <https://doi.org/10.1007/s12286-022-00553-5> (05.04.2023).

¹⁰⁷ Samas.

¹⁰⁸ Raunio T., Wiberg, M. The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?, *West European Politics*, 2008, 31:3, 584 – <https://doi.org/10.1080/01402380801939842> (19.02.2023).

is, saab Riigikogu iga koosseis (ka iga enamus) ise sisustada, kuidas ja milliseid otsuseid võetakse vastu täiskogus. Teatavaid ülesandeid ei saaks PS-ist tulenevalt siiski komisjonile delegeerida, mistõttu ei pruugi RKKTS-is korra sätestamine, ka PS-sätestatud pädevuse piires, olla õiguslikult parim lahendus.

2.3.2. Kommunikatsioon ja läbipaistvus

Üks probleemidest, mis taandub olemuslikult parlamendi ülesannete täitmisega seotud õiguslikele aspektidele ja järk-järgulisele kaugenemisele parlamendi rolli mõjusast täitmisest, on istungite kinniselt korraldamine. Parlamendid peaksid olema rõhutatult avalikult tegutsevad organid. Nii sätestab ka PS § 72, et Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise häälteenamusega teisiti. Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse PS-is või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel. Rahvaesinduse avalikkus on demokraatiateooria tähtis element, kuivõrd see kujutab endast vastandit teistele poliitikas varjatult tegutsevatele osalejatele ja tagab sel moel kontrolli valitsejate üle.¹⁰⁹ PS kommentaarides selgitatakse, et parlamendile omane istungite avalikkus annab rahvale võimaluse kontrollida rahvaesindajate tegevust ning kujundada oma valimiseelistused. Riigi ja ühiskonna jaoks oluliste otsuste avalik sisuline arutelu aitab neid otsuseid avalikkusele selgitada ja põhjendada. Seega on istungite avalikkuse nõudel parlamendi tegevust legitimeeriv funktsioon. Riigikogu õigusaktide rakendamise seisukohast on oluline, et teave nende õigusaktide eelnõude arutelu sisust aitab välja selgitada seadusandja tahet, mis on üheks aluseks nende õigusaktide tõlgendamisel.¹¹⁰

PS näeb avalikkuse puhul ette seega kaks aspekti, esiteks istungi reaalses jälgimise võimalus, teiseks istungi dokumenteeritud versiooniga tutvumise võimalus. Juurdepääsu tagamine sisulisele teabele on seega PS-ga kaitstud tagatis, mida Riigikogul tuleb avalikkuse ja läbipaistvuse tagamisel arvestada. Samas on probleemne, et kõnealune paragrahv ei laiene parlamendi komisjonides toimuvatele aruteludele – viimast on põhjendatud vajadusega luua tööine ja kompromisside leidmist sooviv õhkkond. Sellega kaasneb aga üks põhiline probleem, mis muutub aktuaalseks seda enam, mida rohkem peetakse võimalikuks komisjonidele otsustusõigusi delegeerida. Istungite protokollid ei ole piisav, et mõista täielikult komisjoni liikmete seisukohti ja toimunud arutelu poliitilist laetust või muid huve, mis mõjutavad

¹⁰⁹ Marschall, S. Parlamentarism. Tallinn, 2012, lk 120.

¹¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 72/4.

otsustusprotsessi. Selge on aga see, et kui avalikkust ei kaasata, teeb see kodanikele otsuste kujunemise protsessist arusaamise keeruliseks ja nii on vägagi tõenäoline, et avalikkuse kaasamise nõue täidab oma nõuetekohast eesmärki seda vähem, mille võrra kasvab arutelude ja otsuste komisjonides tegemise osakaal.

Probleemina on välja toodud¹¹¹, et kuivõrd poliitiline debatt toimub enamasti täiskogul, siis ei toimu komisjonides seisukohtade kaitsmine sedavõrd mõjusalt. Avalikkusele laiemat huvi pakkuvate teemade puhul korraldavad komisjonid avalikke istungeid, kus selguvad huvigruppide ja valdkonna spetsialistide seisukohad, kuid enamik EL-i asjade komisjone, kes kohtuvad avalikult, peavad istungeid siiski kinniselt, avalikkust kaasamata, kusjuures eriti kasutatakse võimalust kinnisteks istungiteks tavaliselt seoses tundlikumate EL-i küsimustega (nt julgeolekupoliitika) või kui minister esineb komisjonis enne nõukogu istungit. Kuivõrd EL-i asjade komisjonide istungid on reeglina kinnised, ei ole alati tagatud neis küsimustes poliitiliste vaadete mitmekülgne esindamine. Probleemne on ka dokumentaalsele teabele juurdepääs, sest enamik parlamente ei tee liidu või riigi valitsuse koostatud EL-i dokumente avalikkusele kättesaadavaks. Enamikus liikmesriikides on üldsusel juurdepääs parlamentide endi koostatud EL-i materjalidele, näiteks EL-i komisjonide arvamustele, raportitele või protokollidele, kuid see ei pruugi olla piisav. Enamik parlamente ei ole loonud ühtegi konkreetset ametit ega üksust, mis teavitaks avalikkust EL-ist.¹¹²

Riigisiseseid seadusi ja muid riiklikult olulisi küsimusi arutatakse EL-i liikmesriikides tavaliselt täiskogus, samal ajal kui EL-i küsimused on täiskogu päevakorras harva. Oluliste küsimuste üle avalik arutelu toimubki täiskogus, mis on seetõttu õige foorum ka oluliste EL-i asjade ja nende siseriiklike mõjude arutamiseks. Täiskogu arutelud EL-i küsimuste üle võiksid tekitada ka valijates suuremat huvi. Leitud on, et EL-i teemade arutelu parlamendi täiskogul on oluline viis EL-i küsimuste kodanikele lähemale toomiseks ja nende legitiimsuse suurendamiseks.¹¹³

¹¹¹ Raunio, T. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, *Journal of European Integration*, 2011, 33:3, 303–321, page 317 – <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546848> (20.03.2023).

¹¹² Samas, lk-d 319– 320.

¹¹³ Crum, B. (2017). National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU - C. Heffler et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Palgrave 2015). - D. Jančić (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis* (Oxford University Press 2017). - A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon* (Hart Publishing 2017). - N. Lupo and C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (Hart Publishing 2016). *European Constitutional Law Review*, 13(4), 817–835, 833, doi:10.1017/S1574019617000281 (20.03.2023).

Kuivõrd komisjonide töö ei ole komisjonis toimuva arutelu osas avalikkusele sama läbipaistev, kui on täiskogu istungid, siis on valijatel tegelikult puudu oluline osa teabest, mis võimaldaks hinnata, kuidas poliitiline opositsioon parlamentaarses demokraatias toimub.¹¹⁴ Riigiti võib siin sõltuvalt parlamendi töö eripäradest olla mõnevõrra erinevaid põhjuseid – seetõttu on ka õiguskirjanduses peetud parlamentaarse opositsiooni toimimise vaatest ülioluliseks uurida opositsioonimustrite erinevusi ja nende põhjuseid.¹¹⁵ Valijatel peaks aga olema võimalus saada täielik pilt, st peaks olema tagatud nende piisav informeerimine nii täiskogul kui ka komisjonis toimuvast.¹¹⁶

Eelnevat tuleb vaadelda eelkõige PS § 59 tuleneva parlamentaarse kontrolli ülesande teostamisena. Õiguskirjanduses on märgitud, et parlamentaarne kontroll ei ole üksnes täidesaatva riigivõimu tegevuse kohta teabe saamise viis. Kontroll on mehhanism, mis tagab seadustes väljendatud tahte elluviimise. Kuivõrd valitsus püsib ametis parlamendiamuse toel, mis tähendab, et parlamendiamuse ja valitsuse tegevussuunad langevad kokku, siis langeb kontrollitegevuse põhiraskus parlamendiopositsioonile, kelle ülesanne on avalikult kritiseerida nii valitsuse kui ka parlamendiamuse teostatavat poliitikat ning pakkuda alternatiivseid lahendusi.¹¹⁷ Seega on PS-i järgse ülesande täitmise vaatest probleemne, kui kontrollimehhanism on nõrk ja õigusraamid liialt laia tõlgendusruumi võimaldavad – sisuline kontroll muutub seda nõrgemaks, mida vähem asju täiskokku jõuab.

Komisjoni ja parlamendi täiskogu toimimist puudutavates analüüsid on leitud¹¹⁸, et võimaldades parlamendi suurema täiskogu asemel väikestel komisjonidel ette määrata otsuseid, mis võetakse endiselt ametlikult vastu häälteenamusega, kuid mis on eelnevalt kokku lepitud konsensuslikes komisjonide aruteludes, on sellel ühtlasi erinevate poliitiliste gruppide vahel

¹¹⁴ Karlsson, C.; Persson, T.; Mårtensson, M. Do Members of Parliament Express More Opposition in the Plenary than in the Committee? Comparing Frontstage and Backstage Behaviour in Five National Parliaments, *Parliamentary Affairs*, 2022, 1 – 23, page 3 – <https://doi.org/10.1093/pa/gzac016> (12.03.2023).

¹¹⁵ Albrecht, F., Karlsson, C., Persson, T. Patterns of Parliamentary Opposition: Empirical Evidence from the Deliberations in the German Bundestag's Committee on European Union Affairs, *Parliamentary Affairs*, Vol. 74, Issue 1, 01/2021, 230–251, page 248 – <https://doi.org/10.1093/pa/gsz048> (10.01.2023).

¹¹⁶ Vt viide nr 111, 113.

¹¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 59/12.

¹¹⁸ Döring, H. Parliaments and majority rule in Western Europe. 1995. (pp. 223–246). Frankfurt: Campus, page 226 – <https://gente.itam.mx/emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> (23.11.2022).

erimeelsusi vähendav mõju. Samas on parlamendi toimimise teemalistes uuringutes leitud¹¹⁹, et komisjonides toimuv võib anda parlamendisaadikute tegelikest eelistustest palju laiemat arusaamist võrreldes täiskogu aruteludel toimuvaga.¹²⁰ Parlamendiliikmed väljendavad täiskogu aruteludel rohkem vastuseisu kui EL-i asjade komisjoni aruteludel. Uuringutes on leitud rohkem kui 10 protsendipunktiline erinevus, kui võrrelda täiskogu aruteludel ja komisjonide aruteludel esitatud opositsiooniavalduste osakaalu. Neljas parlamendis viiest on vastandliku käitumise erinevused areenide vahel piisavalt suured, et olla statistiliselt olulised, erandiks on Rootsi.¹²¹ Uuringu tegijad järeldasid, et valijad saavad tõenäoliselt moonutatud pildi poliitikas tehtud valikutest, kui nad toetuvad eranditult täiskogu aruteludelt saadud teabele. Samuti, kuivõrd opositsioon peaks poliitikas toimima erineva valikuvõimaluse vahendina, peab valija saama täieliku ülevaate olemasolevatest alternatiividest, olles kursis nii täiskogul kui ka komisjonis toimuvaga. Kuivõrd täiskogu formaat võimaldab mõjusamalt opositsiooni vaateid avalikku arutellu tõstatada ja võtta jõulisemaid positsioone, siis on oht, et parlamendi esindatus ei ole nõutaval määral tagatud. Sellest tõusetub omakorda tugev eeldus, et ka parlamendi järelevalve roll ei ole PS kohaselt täidetud.

Kuigi PS § 72 näeb ette, et Riigikogu istungid on üldjuhul avalikud, ei laiene see nõue komisjonide istungitele. PS-ist tuleneva enesekorraldusõiguse alusel ning parlamendi tõhusa toimimise eesmärki arvestades (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24 ja 25) on Riigikogul õigus sätestada, et komisjonide istungid on kinnised. Kinniseid istungeid võib olla vaja pidada eelkõige selleks, et komisjonid saaksid täita oma funktsioone tõhusalt – komisjoni pädevuses olevaid küsimusi vabalt läbi arutada, kompromisse sõlmida, teavet saada ja nõu küsida. Sealjuures on Riigikohus leidnud, et Riigikogu komisjonide kinniste istungite käigus kogutud teabe mitteavaldamine ei ole vastuolus PS §-ga 44.“ (RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11).¹²²

Avalikkus annaks võimaluse rahvaesindajate tegevuse kontrolliks ja valimiseelistuste kujundamiseks – selle käigus on võimalik otsuseid selgitada ja põhjendada. Teisisõnu, istungite

¹¹⁹ Roger, L., 2016. Voice (s) in the European Parliament. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG; vt ka Lord, C. (2018) The European Parliament: a working parliament without a public?, The Journal of Legislative Studies, 24:1, 34–50, lk 40 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1444624> (10.03.2023).

¹²⁰ Täiskogu aruteludel keskendub 43,5% kõigist vastuseisuavaldustest alternatiivide esitamisele, samal ajal kui komisjonide aruteludel on vastav näitaja 38,4%, vt ka viide nr 115.

¹²¹ Samas.

¹²² Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 71/11-12.

avalikkusel on parlamendi tegevust legitimeeriv funktsioon.¹²³ Kuivõrd komisjonidele PS § 72 ei laiene, on ka EL- asjade komisjonile täiskogu pädevuse delegeerimisel oht, et otsuste tegemise protsessis kaob avalikkuse juurdepääs neid mõjutavale teabele ja parlamendi töö jääb selles osas järjest enam suletuks, võimalus parlamendiliikmete kui rahva esindajate tegevuse kontrolliks kahaneb olulisel määral. EL-i küsimuste hajumine järjest enam komisjoni tasandile võib viia tulemuseni, kus Riigikogu ei saa sisuliselt enda PS-i järgseid eesmärke mõjusalt täita, või halvemal juhul tulemuseni, kus nende eesmärkide miinimumstandard ei ole enam täidetud.

Eelnevast järeldub, et EL-i asjade komisjonis toimuvate kinniste istungite puhul on suur oht, et valijaskonna kaasamine ei ole tagatud nõuetekohaselt. Samuti kaasneb sellega järk-järguline kõrvalejätetus EL-iga seotud küsimustes, mis võib lõppastmes moonutada Riigikogu ülesannete täitmist nii valitsuse järelevalvajana kui ka valijaskonna ning parlamendi täiskogu peegeldajana. Parlament seadusandliku võimu organina on aga sobivaim paik riigi ja ühiskonna seisukohalt olulisimate küsimuste avalikuks arutamiseks ja otsustamiseks ning kommunikatsiooniks valijate ja nende esindajate vahel. Esindusdemokraatias on avalikkus fundamentaalse tähtsusega, aidates kaasa riigivõimu tegevuse, sh otsuste kujunemise läbipaistvaks muutmisele. Riigikogu on põhiseadusorgan, kelle töö on kõige avalikum.¹²⁴ Seetõttu saab kahelda, kas olukord, kus komisjoni ja täiskogu vaheline pädevuse jaotus (mis peaks eeltoodud põhimõtteid läbivalt arvesse võtma kõigis EL-i küsimustes) on tõlgendatav üksnes konkreetsetel juhtudel küsimuse Riigikohtu viidatud täiskokku viimise õigusliku võimaluse kaudu ja RKKTS-is sätestatud menetluskorraga, on PS-ga probleemivabas kooskõlas. Autori hinnangul tuleks PS-is selgelt määratleda EL-i asjade pädevuse jaotus komisjoni ja täiskogu vahel ning täpsustada RKKTS-is menetluskorraga seotud aspektid, sh lisada selged alused teabevahetuseks, suurema avalikkuse tagamiseks, samuti juhtudeks, millal on võimalik asi viia täiskokku ja kuidas tagada erikorra alusel toimivas menetluses osalemisõiguse välistamise korral tagatised, mis võimaldaksid ülejäänud parlamendiliikmetel vajadusel õigeaegselt mõjusalt sekkuda.

¹²³ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 71/4.

¹²⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 59/12.

2.3.3. Komisjon kui parlamendi peegelpilt

Kuna komisjonid PS § 71 tähenduses on Riigikogu tööorganid, kes peamiselt valmistavad ette Riigikogu otsuseid, peab nende koosseisus peegelduma Riigikogus valimiste tulemusel kujunenud poliitiliste jõudude vahekord. Sellest tulenevalt määratakse komisjonide koosseis kindlaks fraktsioonide proportsionaalse esindatuse põhimõttel, st fraktsioonile antavate komisjonikohtade arv sõltub tema liikmete arvust Riigikogus (vt RKKTS § 26 lg 1).

Eelnevalt (vt p 2.2.2.) käsitati Saksamaa konstitutsioonikohtu otsuseid seoses ESM-iga. Mõlemas otsuses selgitas kohus *Spiegelbildlichkeit* ehk peegelpildi põhimõtet, mis rakendub, kui parlament ei täida oma põhiseaduslikku rolli esindusorganina kõigi oma liikmete osalemise kaudu. Sel juhul peab olema tagatud, et komisjon peegeldab koalitsiooni ja opositsiooni suhet nii, nagu see on ka parlamendi täiskogu puhul – Riigikogu on rahvaesinduse peegelpilt ja komisjon omakorda parlamendi peegelpilt.

Liikmete arvu ja nõuete abil on püütud ka ELAK-i puhul tagada võimalikult lähedane peegeldus, arvestades Riigikogu täiskogu liikmete arvu ning enamuse ja vähemuse suhtarvu. Nii on ka RKKTS-i muudatustes selgitatud, et Riigikogu fraktsioonid on ELAK-is esindatud vastavalt võrdelise esindatuse põhimõttele.¹²⁵ Samuti otsustab oma liikmete osalemise fraktsioon ise. ELAK-i koosseisu ja muudatused selles kinnitab Riigikogu juhatus. ELAK-i erilaadsete volituste tõttu on nõustunud, et ELAK-i koosseis peaks tema otsustele suurema legitiimsuse andmise kaalutlustest lähtuvalt olema veelgi representatiivsem ning täpsemalt piiritletud, kui teiste komisjonide puhul. Seetõttu sätestati ka RKKTS-iga, et ELAK-il peab olema vähemalt 15 liiget. See arv (14,85% Riigikogu liikmete üldarvust) on sarnane selliste riikide parlamentide EL asju käsitlevate komisjonide liikmete arvuga nagu Soome (12,5%), Austria (alamkoda 15,3%), Holland (esimene koda 17,3%, teine koda 16,7%) ja Portugal (14,3%).¹²⁶ ELAK-i liikmete arv on tavapärasest alatiste komisjonide liikmete arvust suurem – seletuskirjast nähtuvalt on arvestatud, et kuivõrd ELAK annab seisukohti Riigikogu nimel, siis peab ka komisjoni otsustele tagama täiskogu proportsionaalse esindatuse, mis lisab ka tema otsusele legitiimsust. Teisalt tagab komisjoni selline suurus ka väiksematele fraktsioonidele võrdelise esindatuse põhimõtte järgse osalemise ELAK-is. Selleks, et Riigikogu seisukohad

¹²⁵ Riigikogu. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus 177 SE. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2d5a237-de9d-30fb-a5e4-b9fe4e04d6f7/riigikogu-kodukorra-seaduse-muutmise-seadus> (20.03.2023).

¹²⁶ Samas, p 3.1.3.

kujundataks valdkondlikest huvidest lähtuvalt, peab ELAK-isse kuuluma vähemalt üks liige igast alatisest komisjonist (RKKTS § 25 lg 2). Samas ei ole mingil põhjusel nt väliskomisjoni, kes võib samuti anda seisukohti EL-i asjades, nagu ELAK, koosseisule selliseid arvulisi esindatuse nõudeid RKKTS-is kehtestatud.

Samuti on BVerfG viidetega varasematele lahenditele märkinud¹²⁷, et põhimõtte, et komisjonid peavad kajastama täiskogu koosseisu, ei anna iseenesest mingit määratlust komisjoni või muu allasutuse lubatud suuruse kohta. Sellegipoolest, mida väiksem on allorgan, seda rohkem on parlamendi liikmetel pärsitud oma staatuseõiguste teostamine ja selles osas on esindusfunktsioon vähem täidetud. Seetõttu suurenevad otsustusõiguse delegerimise objektiivse põhjendatuse nõuded seda enam, mida väiksem on allorgan. Erandjuhtudel, hoolimata formaalsest vastavusest põhimõttele, et komisjonid peavad kajastama täiskogu koosseisu, võib see viia GG artikli 38 lõike 1 teise lause rikkumiseni, sest allorgan on liiga väike. BVerfG on varasemale praktikale viidates korduvalt rõhutanud, et demokraatia põhimõttest tuleneb nõue kaitsta parlamentaarseid vähemusi, samuti õigus põhiseaduslikule kujundamisele ja opositsiooni teostamisele. Selline kaitse on mõeldud ka selleks, et vähemus saaks parlamendis poliitika kujundamise käigus oma seisukohti teatavaks teha. Seda tuleb arvestada ka komisjonidele otsustusõiguse delegerimisel. Kuivõrd otsustamispädevuse üleandmine komisjonile välistab parlamendiliikmete osalemise parlamendi otsuste tegemisel, on see lubatud üksnes muude põhiseadusliku tähtsusega õigushüvede kaitseks ja juhul, kui rangelt järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet.¹²⁸

Kuigi peegelpildi põhimõtte rakendamine võib tagada võrdelise esindatuse, on jätkuvalt ebaselge, mis on täiskogu esindatuse tagamiseks vajalik miinimummäär või kas ELAK-i liikmeid peaks tegelikult, arvestades EL-i küsimuste järjest kasvavat osakaalu ja olulisust, olema rohkem – kas või selleks, et tagada paremini läbipaistvus ja avalikkusele parem juurdepääs teemade aruteluks. Autori hinnangul vajab ka see küsimus täpsustamist õigusaktis, st detailsemalt RKKTS-is või üldpõhimõttena PS-s.

¹²⁷ BVerfG. 2 BvE 1/11 – http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html (22.09.2015).

¹²⁸ Samas.

3. Eesti lahenduse kujunemine ja võimalikud muudatusvajadused

3.1. Varasemad muudatusettepanekud

Seisukohad PS muutmise vajaduse suhtes varieerusid juba EL-iga liitumisele eelnevalt põhjalikult nii muudatuse vajalikkuse kui muudatuste ulatuse osas, kusjuures ekspertide arvamused pidasid PS muutmist vajalikuks.¹²⁹ Arvestades EL otsustusprotsesside nõrka demokraatlikku legitiimsust, pidasid paljud eksperdid vajalikuks viia Eesti PS-i säte rahvusparlamendi informatsiooniõiguse ja osalusmehhanismide kohta.¹³⁰ PS ekspertkomisjon esitas toona¹³¹ järgmise sõnastusettepaneku: „§ 123¹ lõige 2. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt EL-i puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös EL õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega.“ G. Carcassonne uus ümbernummerdatud paragrahv sisaldas järgmist sõnastusettepanekut: „§ 122. Valitsus informeerib Riigikogu aktide ettepanekutest, mis võivad olla Eesti seadustega vastuolus, hiljemalt päeval, mil nad edastatakse Euroopa organile, kes on pädev need vastu võtma. Riigikogu võib esitada oma seisukoha, võttes vastu resolutsiooni seaduses sätestatud korras.“¹³² Mõlemast sõnastusettepanekust võib järeldada, et täpsema korra kehtestamine tulnuks seadusest ja selline volitusnorm juba sisaldab kõiki PS-is sätestatud volitusi, mis on Riigikogul PS-i olemasolevas sõnastuses, kuivõrd seadusega seda laiendada ei oleks põhjendatud. Samas ei sisaldanud ettepanekud sõnagi Riigikogu pädevuse volitamistest komisjonile.

PS asjatundjate kogu on ka hiljuti teinud ettepaneku¹³³ muuta PS § 71. Ettepanek seisnes § 71 lg 3 täiendamises järgmise sõnastusega: „Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu

¹²⁹ Albi, A. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. *Juridica*, 2001/9, 603–615, lk 608.

¹³⁰ Ekspertid G. Carcassonne, H. Beemelmans, L. Lopez Guerra, ekspertkomisjon ja õiguskantsler. Vt Albi, A. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. *Juridica*, 2001/9, lk 608 ja selles esitatud viide nr 33.

¹³¹ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse lõpparuanne. Tallinn, 1998 – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus> (05.01.2023), vt ka Põhiseaduse täiendamise seaduse kommentaar, avaldatud 26.01.2023, p 6, arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus/pohiseaduse-taiendamise-seaduse-kommentaar#16-kirjeldus>.

¹³² Vt A. Laurand. PSTS. Sissejuhatus. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023, kumm. 7 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus/pohiseaduse-taiendamise-seaduse-kommentaar> (14.04.2023).

vt ka Albi, A. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. *Juridica*, 2001/9, 608.

¹³³ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018, lk 63 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).

delegerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile. Delegerida ei või konstitutsiooniliste seaduste muutmist. 1/3 Riigikogu liikmeid võib taotleda otsuse toomist komisjonist täiskogusse.“. Kogu hinnangul looks muudatus juba kehtivale praktikale – ELAK – põhiseadusliku aluse ning kergendaks täiskogu tööd, kes üldjuhul niikuinii järgib komisjonide otsuseid/ettepanekuid. Väljend „looks juba kehtivale praktikale põhiseadusliku aluse“ on autori arvates kõnekas hinnang kehtivas õiguses põhiseadusliku aluse puudumisele.

Kogu arutelu käigus tõdeti (Maruste), et Riigikogule EL-i alase teabe edastamisega on probleeme. Teave liigub ainult ELAK-i kaudu ning teiste komisjonide ja parlamendi liikmeteni see info reeglina ei jõua. Saksamaa praktika kohta märgiti (Ernits), et üldjuhul, kui info jõuab parlamenti, vaadatakse, milline kogu on pädev tegutsema, mõnel juhul on pädev komisjon, mõnel juhul täiskogu. Konfidentsiaalseid küsimusi aga täiskogule edastada ei saa ning info jaotus on keeruline logistiline ülesanne.¹³⁴ Autori hinnangul annaks pakutud sõnastus küll komisjonidele põhiseadusliku alusele Riigikogu täiskogu pädevuse delegerimiseks EL-i asjade komisjonile, kuid sellise sõnastuse üldsõnalisus võib osutada ka puuduseks. Kuivõrd PS ei nimeta konkreetselt, milliseid komisjone Riigikogu moodustab, siis võiks pakutud sõnastusest tulevikus tuletada üldise õiguse valdkondlike komisjonidele erinevates küsimustes otsustusõiguse delegerimise. See võib kaasa tuua olukorra, kus enam ei ole võimalik kontrollida teha, kas või millal on küsimuse otsustamine vajalik täiskogus, st mida pidada riigielu vaatest olulisteks küsimusteks. Komisjonile järjest enamate pädevuse andmisel peaks PS-ga sätestama ka komisjoni pädevuse ulatuse, et oleks selge, mis otsuseid võib komisjon teha.

Lisaks tehti ettepanek muuta ka PS § 121 sõnastus järgmiselt: „§ 121. Eesti Vabariik osaleb EL-i arendamises. Liit on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning tagab PS põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse. Riigikogu osaleb EL-i asjades. Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu EL-i asjades suhtlemises Vabariigi Valitsusega või teostama EL-i aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu EL-i asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult. EL-i liikmeks oleku ajal võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku EL-i ühise rahaühikuga.“

¹³⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018, lk 146 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).

Nimetatud muudatusettepaneku selgitustes¹³⁵ sisaldus märkus, et pakutud regulatsioon võimaldaks viia praktika paremini kooskõlla PS demokraatia aluspõhimõttega. Seega on ka PS asjatundjate kogu pidanud oluliseks, et PS-is sätestatud aluspõhimõtted kajastuksid otsesõnu PS tekstis, mitte ei oleks täpsustatud seadusega, nt RKKTS-iga. Oluline on, et kiireloomuliste (mitte aga konfidentsiaalsete) asjade arutelud vastavas komisjonis stenografeeritakse ja tehakse avalikkuse informeerimiseks avalikuks sarnaselt Riigikogu stenogrammidega. Rohkem põhjendusi PS asjatundjate kogu esitatud selgitustest ei nähtunud, kuid sõnastuse ja selgituste koostoimest võib järeldada, et praegu ei ole PS sõnastus kõige paremini PS-is sätestatud demokraatia aluspõhimõtetele kooskõlas.

PS-is puudub ka sõnaselge Riigikogu informeerimise põhiseaduslik kohustus EL-i asjades. Õiguskirjanduses¹³⁶ on pakutud lahenduseks Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse, Riigikogu komisjoni pädevuse ja Vabariigi Valitsuse informeerimiskohustusega seoses välja võimalik muudatusettepaneku sõnastus. Komisjoni pädevuse osas on tehtud järgmine sõnastusettepanek: „Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu EL asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama EL aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.“ Sätte puudusena on mööndud, et sellega kaasneb parlamendi infoga üleujutamise oht, mille vastu võitlemiseks tuleb parlamendil suurendada EL asjades valitsuselt saadava teabe menetlemise suutlikkust.¹³⁷ Kuigi pakutud sõnastus võimaldas komisjonile anda Riigikogu pädevused, ei välista pakutud sõnastus Riigikogu teistsugust töökorraldust. Küll aga peeti oluliseks, et kiireloomuliste (mitte aga konfidentsiaalsete) asjade arutelud asjaomases komisjonis stenografeeritakse ja tehakse avalikkuse informeerimiseks avalikuks samamoodi nagu Riigikogu stenogrammid. Pakutud norm võimaldaks viia praktika paremini kooskõlla PS demokraatia aluspõhimõtetele.¹³⁸

3.2. Kolmanda akti probleem

Nagu öeldud, lahendati küsimust PS muutmise vajaduse osas juba seoses Eesti EL-iga liitumisele eelnenud ekspertarvamustes. Toona leiti, et Eesti riigiõiguslikku praktikat

¹³⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018, lk 102–103 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).

¹³⁶ Ernits, M. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – *Juridica* 2019/ 1, lk 11–23, lk 18, p 2.4.

¹³⁷ Samas.

¹³⁸ Samas, lk 19, p 2.4.2.

arvestades on PS muutmine PS täiendamise kaudu mõistlik siis, kui tegemist on põhiseadusõigusliku taustsüsteemi muutmisega.¹³⁹ Eesti valitud nn kolmanda akti lahenduse puhul on nähtud mitmeid probleeme, sh tõlgendus-, protseduuri- ja poliitilisi argumente, miks valitud lahendus ei ole kõige parem. Lahenduse puudustest on hulgaliselt kirjutatud, sh leitud, et kolmas akt ei pruugi olla juriidiliselt piisav ega lahendada mitmeid keskseid ja PS tasandil lahendamist vajavaid küsimusi.¹⁴⁰ Puudu on eelkõige suveräänsuse delegeerimise võimalus muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele peale EL-i, kolmas akt ei käsitle EL-i eesmärke, puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus jne. Ka Riigikohus on andnud mõista, et PS muutmine on tõenäoliselt möödapääsmatu.¹⁴¹ Autor nõustub nende seisukohtadega.

Leitud on, et kolmas akt tekitab piiramatul hulgal tõlgendusvõimalusi, ei ole seetõttu ettenähtav ega taga seega ka õigusselgust ega -kindlust. Samuti on leitud, et PS XV peatükis sätestatud kolm selget muutmisprotseduuri ei näe ette võimalust täiendada PS-i aktiga, mis ei vii muudatusi PS-i, vaid eksisteerib iseseisvalt selle kõrval. Argumendina on nähtud, et kodanikud ei pruugi nõustuda PS-is ettenähtud menetluskorra ignoreerimise ja seeläbi ka PS devalveerimisega. Neile argumentidele tuginedes leiti juba 2003. a, et kolmas akt kui selline ei ole kooskõlas õigusriigi, konstitutsioonilisuse ning Eesti riigiõiguse praktika ja põhimõtetega ning võib luua tulevikuks halva pretsedendi.¹⁴² Ka hiljem on mitmed autorid leidnud, et nn kolmanda akti lihtsus ja ausus on osutunud näiliseks, sest oluline on jäänud lihtsalt reguleerimata. Lisaks on kolmas akt tekitanud praktikas tõsisid kohaldamisprobleeme ning põhjustanud vastakaid seisukohti. Kolmanda akti seletuskiri ega ka liitumisleping, ei aita kuidagi lahendada kolmanda akti põhjustatud õigus selgusetust. Seega oleme kõigest heast tahtest hoolimata jõudnud olukorda, kus vigade parandus on varem või hiljem möödapääsmatu.¹⁴³

PS-i muutmisel eraldiseisva seadusega peeti eeliseks seda, et täiendus hõlmab kõiki EL-ga ühinemisel tekkivaid konstitutsioonilisi küsimusi ja vajadus võimalikke vigu hiljem parandada jääb ära, samuti välistas selline valik teiste teemade lisamise PSTS eelnõusse. Üldmuudatuse

¹³⁹ Laffranque, J., Madise, Ü., Merusk, K., Pöld, J., Rask, M. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. *Juridica*, 2002/8, lk 565.

¹⁴⁰ Ernits, M., Laurand, A. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/ 1, lk 3–26, lk 25.

¹⁴¹ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 223.

¹⁴² Maruste, R., Albi, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. *Juridica*, 2003/1, lk 3–7, lk 5.

¹⁴³ Ernits, M., Laurand, A. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/ 1, lk 3–26, lk 25.

puudus on aga alati see, et õiguse subjektidele ei pruugi alati olla selge, mis põhikorras tegelikult muutub – millised õigused ja kohustused tekivad Eesti riigil ja millised inimesel.¹⁴⁴

Kirjanduses on analüüsitud Eesti valitud lahenduse põhjuseid ja leitud kolm peamist tegurit, mis on Eesti reformiprotsessi mõistmiseks otsustava tähtsusega. Mööda ei saa vaadata avaliku arvamuse rollist reformiprotsesside toimimise määrajana. Eurobaromeetri arvamusküsitluste kohaselt ei olnud Eestis avalikkuse toetus EL-iga liitumisele kunagi nii tugev kui paljudes teistes kandidaatriikides. Eesti valijad EL-i liikmelisuse suhtes koguni kõige vähem positiivsed (Eurobaromeeter 2001¹⁴⁵). 2001. aastal oli euroskeptitsism haripunktis ning selge enamus Eesti valijaskonnast 54-59% oli Eesti EL-i kuulumise vastu (Albi 2006, lk 333).¹⁴⁶ Aja edenedes muutus kogu PS muutmise küsimus seoses EL-i liikmelisusega pigem poliitiliseks kui õiguslikuks küsimuseks.¹⁴⁷ Teiseks oluliseks teguriks oli üsna jäik muutmismenetlus, mis oleks muutnud PS teksti sõnastuses muudatuste tegemise tülikaks – kõik artiklisse 1 tehtud muudatused oleksid PS artikli 162 kohaselt vajanud rahvahääletust. Arvestades suure osa valijaskonna euroskeptilisi tundeid, sooviti vältida referendumit korraldamist. Järeldatud on, et EL-i liikmelisusest tingitud reformid Eestis on toimunud peaaegu eranditult kaudsete põhiseaduslike muudatustena. Reformiprotsess toimus euroskeptitsismi taustal ja sellel oli tulemusele suur mõju.¹⁴⁸ Täna on see takistus aga ajas ammendunud.

Asjaolu, et EL-i kuulumine oli Eesti valijatele kõva müük, koos muudatusettepanekutega, mis nõudsid referendumit Eesti PS suveräänsusklausli üle, viis otsustajad järeldusele, et kaudne PS muutmine on kindlam tee EL-i astumiseks.¹⁴⁹ Eesti on üks liikmesriik, mis paistab selles osas silma prototüüpilise juhtumina, kes on peaaegu eranditult tuginenud kaudsetele PS muutustele ja kelle PS on selles osas lakooniline. Põhiseadusreformide uurimine Balti riikides viitab selgelt

¹⁴⁴ Laffranque, J.; Ginter, C.; Mälksoo, L.; Pöld, J.; Tupits, A.; Vahar, M. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, Põhiseaduse täiendamise seadus, sissejuhatus, p 6.

¹⁴⁵ The Eurobarometer. 2001. "Candidate Countries Eurobarometer" – <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/survey-series/candidate-countries-eb> (07.02.2023).

¹⁴⁶ Vt viide nr 141, lk 6, vt ka Albi, A. "Estonia." The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears, edited by Kellermann, A. E., 331–341. The Hague: TMC Asser Press 2006.

¹⁴⁷ Samas.

¹⁴⁸ Kitus, A. Europeanization, democratic deficit and the constitutional debate in Estonia, Innovation. The European Journal of Social Science Research. 2008, 21:2, 111–129. lk 124 – <https://doi.org/10.1080/13511610802214388> (19.03.2023).

¹⁴⁹ Karlsson, C., Galic, K. Constitutional change in light of European Union membership: trends and trajectories in the new member states, East European Politics, 2016. 32:4, 446–465, lk 455–456 – <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1215302> (12.03.2023).

sellele, et avalik arvamus on tegur, mis määrab tulevaste reformijate valiku osaleda sõnaselges või kaudses PS muutmises. Nii on järeldatud, et laialdase euroskeptitsismi esinemine Eestis ja Lätis veenis valitsust, et eelistatum on saavutada PS muutmine võimalikult vähe avalikkuse tähelepanu pälvinud vahenditega. Seevastu nt Leedus oli olustik erinev ning laialdase euroskeptitsismi puudumisel oli võimalik teha selgesõnalisi PS muudatusi, kartmata avaliku arvamuse vaidlustamist.¹⁵⁰ Mida keerulisem on muutusi esile kutsuda PS teksti ametliku muutmisega, seda tõenäolisem on ka kaudsete PS muudatuste kasutamine praktikas. Vähem oluline ei ole ka asjaolu, et konstitutsioonikohtud või (põhiseaduslikkuse) kohtuliku kontrolli pädevusega kõrgeimad kohtud võivad olla kaudsete PS muudatuste ajendiks, mistõttu puudub praktiline vajadus PS muuta. Eesti puhul oli samuti ilmne, et Riigikohtul oli oluline roll PSTS staatuse kinnitamisel PS täiendusena.

PS muutmise osas, mis puudutab EL-iga seotud küsimusi, on liikmesriikide praktika olnud erinev. See sõltub PS muutmise protsessi keerukusest ja sellest, kas on võimalik asjaomast sätet tõlgendada nii, et see võimaldab küsimuse lahendada madalamalseisva aktiga. Kui nt Austria ja Saksamaa on muutnud oma põhiseadusi märkimisväärselt, lisades põhjalikke EL-iga seotud küsimusi reguleerivaid sätteid, siis Holland, Luksemburg ja Taani on teinud väga minimaalsed muudatused. Keskmiselt muudetakse näiteks Taani või Madalmaade põhiseadusi ka üldiselt harvem kui näiteks Austria või Saksamaa põhiseadusi. Kirjanduses on Eestit võrreldes teiste Balti riikidega käsitatud riigina, kes on kõige altim tegema kaudseid PS muudatusi. Kõigi eespool käsitletud PS muudatuste kolme peamise mõõtme - suveräänsus, esindatus ja EL-i pädevuste teostamine - puhul on kaudne muutus olnud põhiseadusreformi saavutamisel domineeriv viis. See ei olnud kaugeltki ilmne valik, arvestades Eesti õigustraditsioone ja seda, kui esimest korda hakati arutama põhiseadusreformi küsimust seoses EL-i liikmelisusega, sest Eesti liikmeks saamise ettevalmistamise peamise võimalusena toodi välja sõnaselge muudatus.

Eelneva valguses ei tohiks tähelepanuta jääda ka Riigikohtu 2012. a otsuses PSTS täiendamise tõlgendamise ja edaspidiste võimalike arengutega arvestavaid tekkivaid probleeme. Üldkogu asus seisukohale, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida EL-iga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse EL-i. Seda tingimusel, et EL-i aluslepingu muutmine või uus alusleping on PS-iga kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida EL-i lõimumisprotsessi ega piiramatult

¹⁵⁰ Samas.

delegeerida Eesti pädevust EL-le. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga EL-i aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas EL-i aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama EL-i lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise EL-ile, seega ka PS põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et EL-i uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise EL-ile ning PS ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti PS-i.¹⁵¹ Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is (otsuse p 213). Eelnimetatud arvesse võttes näib olevat üksnes aja küsimus, millal EL-iga seonduvate muudatuste, sh ELAK-i pädevuse ulatuse ja üleandmise reeglite, sõnastamine käsile võtta.

3.3. Teiste riikide praktika

3.3.1. Soome ja Taani

Eesti EL-i asjadega tegelemise mudeli väljatöötamisel võeti samuti eeskujuks tugeva parlamentaarse järelevalvega Soome parlament (*Eduskunta*) ja Taani parlament (*Folketinget*).¹⁵² Soomes täidab EL asjade komisjoni rolli Suurkomisjon, kes väljendab parlamendi seisukohta seadusandlikes, eelarvelistes ja lepingulistes küsimustes, mille üle otsustab EL. Erinevalt teistest komisjonidest on suurkomitee seega organ, mis teeb otsuseid nende ettevalmistamise asemel. Kõik komisjonid arutavad EL-i küsimusi, kuid parlamendi seisukohad otsustab üldiselt suurkomisjon.

Kõik parlamendi komisjonid ja liikmed arutavad EL-i küsimusi, mis tähendab, et erikomisjonid esitavad teemakohaseid avaldusi ja seejärel otsustab parlamendi seisukoha suurkomisjon või väliskomisjon. Komisjon arutab EL-i küsimusi tavaliselt parlamendi valdkondlike komisjonide avalduste alusel. See tagab, et EL-i asju valmistatakse ette igakülgselt demokraatlikel alustel. Suurkomisjon vastutab EL-i seadusandlike ettepanekute parlamentaarse kontrolli eest ning väljendab parlamendi seisukohta. Valitsus on kohustatud edastama suurkomisjonile võimalikult kiiresti kõik EL-i küsimused, mis on PS kohaselt parlamendi pädevusse kuuluvad EL-i ettepanekud, et võimaldada varajast kontrolli ja parlamendi panust. Need edastatakse ka

¹⁵¹ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 223, vt ka Ernits, M. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. *Juridica* 2019/1, lk 11.

¹⁵² Aarna, O. Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja muutused Riigikogu töös. – X Riigikogu statistikakogumik, lk 11 – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/XIstatistikakogumik.pdf> (17.02.2023).

erikomisjonile, kelle pädevusse küsimus kuulub. Suurkomisjonil kui Euroopa Parlamendi üldkontrolliorganil on võimalus nõuda, et erikomisjonid annaksid aru oma pädevusse kuuluvates küsimustes.¹⁵³

Ministrid peavad enne EL Nõukogu koosolekuid andma suurkomiteele ülevaate. Peaminister peab teavitama komisjoni Euroopa Ülemkogu päevakorrast ja EL valitsustevahelistest konverentsidest. Suurkomisjonil on õigus saada valitsuselt teavet ja dokumente ELi asjade kohta, kui ta seda nõuab või kui valitsus ise seda vajalikuks peab. Pädeva erikomisjoni aruande ja valitsuse esitatud teabe põhjal võib suurkomisjon esitada arvamuse, mis ei ole poliitiliselt, kuid õiguslikult siduv valitsusele läbirääkimisteks EL-is. Valitsus peab vajaduse korral viivitama läbirääkimistega EL Nõukogus, kuni komisjon on oma kontrolli teostanud. Pärast läbirääkimisi EL Nõukogus on asjaomane minister kohustatud suurkomiteele aru andma, see reegel kehtib ka peaministri kohta Euroopa Ülemkogu kohtumistel ja valitsustevahelistel konverentsidel EL-is. Suurkomisjon võib nõuda ka teavet ELi küsimuste kohta, mis ei kuulu parlamendi pädevusse. Lisaks on riigi valimisringkonda esindaval parlamendiliikmel õigus osaleda suurkomitee koosolekutel.¹⁵⁴ Erinevalt Eestist, on Soome parlamendi (sh EL-i asjadega tegeleva komisjoni) ja valitsuse suhted liidu asjades reguleeritud olulises osas PS-is.¹⁵⁵

Teine riik, kellest Eesti mudeli väljakujundamisel on eeskuju võtnud, on Taani. Samal ajal, kui Taani ei ole avaliku arvamuse poolest Euroopa integratsiooni kohta just väga toetav, peetakse Taanit EL-i protsessides üheks musternäiteks.¹⁵⁶ Taanit on tunnustatud EL-i direktiivide rakendamise kiiruse eest, mis võetakse peaaegu alati üle siseriiklikku õigusesse viivitamata. Lisaks on Taani välja töötanud "õpikunäite" parlamentaarsest kontrollist EL-i poliitika kujundamise üle.¹⁵⁷ Mis puudutab PS muudatusi, siis Taani põhiseadus ei ole EL-i liikmestaatusega seoses muutunud. See on osaliselt tingitud keerulisest muutmismenetlusest, mis hõlmab kahte (erinevat) rahvahääletust ja kõrget valimisaktiivsuse nõuet. Praktikas on

¹⁵³ Soome Vabariigi põhiseadus. (Suomen perustuslaki) 11.06.1999/731, § 96 – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (21.11.2022), vt ka Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (14.02.2023).

¹⁵⁴ Samas, vt ka Soome Parlamendi veebileht: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/suuri_valiokunta/Pages/default.aspx

¹⁵⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 461, p 4 ja selles esitatud viited.

¹⁵⁶ Christensen, M.B. (2015). The Danish Folкетин and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?. In: Heffler, C.; Neuhold, C.; Rozenberg, O.; Smith, J. (eds) The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Palgrave Macmillan, London. Page 277 – https://doi.org/10.1007/978-1-137-28913-1_13 (23.03.2023).

¹⁵⁷ Jensen, lk 255.

Taani parlamentaarset kontrolli valitsuse üle EL-i otsuste tegemisel seni laialdaselt peetud üheks tugevamaks Euroopas.¹⁵⁸

3.3.2. Saksamaa

3.3.2.1. GG artikkel 23

EL-i asjadega tegeleva komisjoni olemasolu ja pädevused GG-s selgesõnaliselt sätestatud. ELL-i sõlmimise protsessis muudeti GG artikleid 23 ja 45, millega sätestati selgesõnaliselt Bundestagi (ja Bundesrati) osalemisõigused EL asjade menetlemise protsessis. Saksamaa Liidupäev võttis 24. aprillil 2008 vastu GG muutmise seaduse (muudatused puudutasid GG artikleid 23, 45 ja 93), kaasnevad seadused, ning täiendava seaduse Bundestagi ja Bundesrati (Liidunõukogu) õiguste tugevdamise kohta EL küsimustes (nn laiendamise seadus).

GG paragrahve 23 ja 45 täiendati järgmiselt. Bundestagil ja Bundesratil on õigus esitada hagi EL Kohtusse subsidiaarsuse põhimõtet rikkuva EL õigusakti tõttu. Bundestag on kohustatud seda tegema neljandiku oma liikmete taotlusel. Bundesrati heakskiitu vajav seadus võib lubada erandeid artikli 42 lõike 2 esimesest lausest ja artikli 52 lõike 3 esimesest lausest Bundestagile ja Bundesratile EL aluseks olevate aluslepingutega antud õiguste teostamiseks.

Muudatusega lisati GG-sse klausel, et EL-i asjade komisjoni võib volitada kasutama artiklis 23 nimetatud Bundestagi õigusi föderaalvalitsuse suhtes. GG-s on selgesõnaliselt sätestatud EL asjade komisjoni erivolitused ja ta võib teatud tingimustel kasutada täiskogu õigusi. Valdkondade vahelise, kuid spetsialiseerunud komisjonina tegeleb ta muu hulgas kõigi põhiküsimustega, nagu Euroopa integratsioon, institutsioonilised teemad, strategiadokumendid, ELi mitmeaastane finantsraamistik ja laienemisküsimused. 40 liikme ja võrdse arvu asendusliikmetega on see ka üks Bundestagi¹⁵⁹ suuremaarvulistest komisjonidest.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Krunke, H., Baumbach, T. (2019). The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance. In: Albi, A., Bardutzky, S. (eds) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, page 279 – https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6_7 (14.03.2023).

¹⁵⁹ Bundestagi liikmete arv on vähemalt 598, kuid tavapäraselt on see suurem, nt 20. koosseisu liikmete arv on 736.

¹⁶⁰ Saksa Bundestagi veebileht - [German Bundestag - Committee on European Union Affairs](#) (03.03.2023).

Subsidiaarsusprintsipi sätestab GG¹⁶¹ artikkel 23. Sealjuures on parlamendi vähemusel õigus esitada EL Kohtule subsidiaarsuskaebus (GG art 23 lg 1a esimene lause). GG artikli 23 lõike 1a teise lause puhul on eesmärgiks tagada parlamendi vähemusele õigus nõuda Bundestag'ilt EL Kohtule subsidiaarsusvaide esitamist ka juhul, kui parlamendi enamus, kes toetab valitsust, seda õigust kasutada ei soovi. See säte tagab rahvusparlamentidele Euroopa Liidu struktuuris ette nähtud õiguste tegeliku jõustamise.¹⁶²

Föderaalvalitsus teavitab Bundestagi sellistest küsimustest igakülgselt ja võimalikult vara.¹⁶³ Enne EL õigustloovates aktides osalemist annab föderaalvalitsus Bundestagile võimaluse esitada oma seisukoht. Föderaalvalitsus võtab läbirääkimiste käigus arvesse Bundestagi seisukohta. Üksikasju reguleeritakse seadusega. Bundesrat osaleb Föderatsiooni otsustusprotsessis niivõrd, kuivõrd ta oleks olnud pädev seda tegema võrreldavas riigisisese asjas või niivõrd, kuivõrd see kuulub liidumaade pädevusse. Kui liidumaade huvid on Föderatsiooni ainupädevusse kuuluvas valdkonnas mõjutatud ja muudes küsimustes, kui föderatsioonil on seadusandlik võim, võtab liiduvalitsus Bundesrati seisukohta arvesse. Kui liidumaade seadusandlikud volitused, asutuste struktuur või haldusmenetlused on peamiselt mõjutatud, võetakse liidu poliitilise tahte kujunemisel arvesse Bundesrati positsiooni. Küsimustes, mis võivad kaasa tuua rahaliste kulude suurenemise või tulude vähenemise, on vaja föderaalvalitsuse nõusolekut. Kui see mõjutab peamiselt liidumaid koolihariduse, kultuuri või ringhäälinguga seotud küsimusi, delegeerib föderatsioon Saksamaa Liitvabariigile kui EL-i liikmesriigile kuuluvate õiguste kasutamise liidumaade esindajale, kelle on määranud Bundesrat. Neid õigusi kasutatakse föderaalvalitsuse osavõtul ja kooskõlastatult föderaalvalitsusega; nende teostamine on kooskõlas Föderatsiooni vastutusega riigi kui terviku eest. Viimasena on sätestatud, et artikli 23 lõigete 4 – 6 üksikasjad reguleeritakse seadusega, mis nõuab Bundesrati nõusolekut.

3.3.2.2.GG artikkel 45

Kui GG artikkel 23 annab Bundestagile erilise osalemisõiguse EL asjades, mis tähendab eelkõige õigust teabe saamisele ja õigust kommenteerida EL seadusandlikke akte, siis selleks,

¹⁶¹ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) – <http://www.gesetze-iminternet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (28.06.2022).

¹⁶² Tupay, P. K. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? Juridica 2019/2, lk 105–120, lk 110.

¹⁶³ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) – <http://www.gesetze-iminternet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (28.06.2022).

et neid osalemisõigusi võimalikult tõhusalt kasutada, oli vaja ka artiklit 45 täiendada. Täiendus sisaldas EL asjade komisjoniga seonduvat regulatsiooni ja komisjonile antud lisavolituste sõnastusi. Sellega anti komisjonile põhiseaduslik staatus nagu ka osadel teistel komisjonidel (nt välisasjade ja julgeolekukomisjonil), kuid et hoida EL asjade komisjoni funktsioonid teistest lahus ja näidata komisjoni erilist tähtsust EL integratsiooniprotsessi edasise kujunemise seisukohast, lisati komisjoniga seonduv just artikli põhiosasse, mitte alapunktidesse, nagu teised komisjonide puhul.¹⁶⁴ Lissaboni lepinguga seoses täiendati 08.12.2008. a seadusega artiklit 45 kolmanda lausega, mille kohaselt võib Bundestag Lissaboni lepingu jõustumisel volitada EL asjade komisjoni ka teostama oma õigusi, mis on antud Bundestagile EL-i aluslepingutega. EL-i asjade komisjonil puudub üldine eelisõigus EL-i küsimustes, kuivõrd pädevuskonfliktide korral on vaja Bundestagi täiskogu otsust.¹⁶⁵

EL-i asjade komisjonil on Bundestagi täiskogu õigused delegerimise kaudu, kuigi tema vastav õiguslik staatus tuleneb Bundestagi omast - selles osas ei ole EL asjade komisjonil iseseisevat-autonoomset õiguslikku seisundit, tegu on tuletatud pädevustega. Bundestag ei otsusta mitte ainult delegerimise üle vastavalt, vaid ka selle üle, millises ulatuses ta pädevust komisjonile üle annab. See võib olla nii üldine volituste delegerimine GG artikli 23 lõigetest 2 ja 3 tähenduses kui ka ainult teatud üksikute pädevuste delegerimine EL-i küsimustes. Bundestagil on ka õigus oma volituste vastava delegerimise korral komisjonile neid volitusi tagasi võtta, samuti õigus tühistada või muuta komisjoni otsuseid.¹⁶⁶

GG artiklis 45 on sätestatud, et Bundestag nimetab ametisse EL asjade komisjoni. Ta võib volitada komiteed kasutama föderaalvalitsuse suhtes Bundestagi õigusi, mis tulenevad artiklist 23. Samuti võib ta anda talle õiguse kasutada Bundestagile EL lepinguliste alustega antud õigusi. GG artiklid 23 lõiked 2 ja 3 tagavad Bundestagi õiguse teabele ja arvamusele EL-i küsimustes. Nagu kõik teised komisjonid, ei ole ka liidu komitee koosolekud avalikud (Bundestagi kodukorra § 69 lõike 1 lause 1). Siinkohal ei kohaldata artikli 42 lõike 1 kohast koosolekute avalikustamise nõuet, välja arvatud juhul, kui liidu komitee kasutab täiskogu õigusi vastavalt artikli 45 lõikele 2; sellisel juhul peab komisjoni koosolek olema avalik (nagu täiskogu istung).

¹⁶⁴ Grundgesetz. Kommentar. Dürig/Herzog/Scholz. 99.Aufl. C H Beck 2022, art 45.

¹⁶⁵ Samas.

¹⁶⁶ Samas.

GG täiendamise seaduse artikli 1 lõige 5 võimaldab Bundestagi täiskogul anda tema poolt GG artikli 45 alusel määratud EL asjade komisjonile volitused Bundestagi õiguste teostamiseks. See tähendab sisuliselt, et EL asjade komisjoni otsused võivad kiireloomulistel juhtudel asendada täiskogu otsuseid. GG näeb teatud juhtudel seega otseselt ette parlamendi EL asjade komisjonile täiskogu õigused. EL asjade komisjonil ei ole mitte ainult eriline roll GG-s, vaid see on ka ainus komisjon, kellel õigus võtta täiskogu nimel vastu resolutsioone.¹⁶⁷ EL asjade komisjoniga tuleb konsulteerida kõigi ELi õigusaktide ettepanekute osas, komisjonil on ka juhtiv roll sellistes teemades nagu mitmeaastane finantsraamistik, Euroopa eesistumine, Euroopa institutsioonilised küsimused ja laienemisküsimused. Suur osa poliitilist tööd ELi õigusaktidega teevad siiski valdkondlikud komisjonid ja seal on EL asjade komisjonil pigem koordineeriv roll.

GG artikli 45, mis puudutab Bundestagi ja Bundesrati osalemise korda ja volitusi EL-i küsimustes, on tihedalt seotud GG artikli 52 lõikega 3a. EL-i asjades on sisuliselt võimukolmnurk jaotunud föderaalvalitsuse, Bundestagi EL asjade komisjoni ja Bundesrati EL koja vahel, mis võib olla Saksamaa tõhusat tegutsemisvõimet soodustada, samas on juhitud tähelepanu ka ohule, et selline korraldus võib ähmastada Saksamaa EL-i kesket parlamentaarset vastutust. Selle eest peavad Bundestag ja Bundesrat ise hoolt kandma, et nende põhipädevus ei hajuks. BVerfG sedastas sama oma 30. juuni 2009. a eespool kirjeldatud otsuses Lissaboni lepingu kohta. Konstitutsioonikohus leidis, et delegerimisvolitused ei riku demokraatlikke põhimõtteid GG artikli 79 lõike 3 tähenduses. Otsuses selgitati, et mitte nende volituste komisjonile andmine iseenesest, vaid üksnes nende kasutamine üksikjuhtudel on põhiseaduslikkuse seisukohalt murettekitav. 28. veebruari 2012. a otsuses konkretiseeris konstitutsioonikohus neid põhimõtteid veelgi, märkides järgmist: „kui parlamendiliikmete osalemine üldises eelarvepädevuses on välistatud, delegerides otsustusõiguse komisjonile, on see lubatud üksnes muude põhiseadusliku tähtsusega õiguslike huvide kaitseks ja rangelt proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Need tingimused hindas kohus täidetuks, sest artikkel 45 koostoimes artikliga 23 on algusest peale eristunud kui põhiseaduslik hüve. Seevastu, kui aga Bundestagil oleks mõtte anda oma pädevus artikli 23 alusel täielikult (tuginedes artiklile 45) üle komisjonile, siis ületataks kindlasti demokraatia põhimõtte piire, kuivõrd see oleks vastuolus GG artiklite 20 lõikega 1, artikliga 38 ja artikli 79 lõikega 3.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Auel, K. The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation. *German Politics*, 15(3), 2006, lk 249–268, page 250 – <https://doi.org/10.1080/09644000600877701> (03.03.2023).

¹⁶⁸ Grundgesetz. Kommentar. Dürig/Herzog/Scholz. 99.Aufl. C H Beck 2022, art 45.

EL-i seadusandlikus menetluses osalemine põhines GG artikli 45 alusel, kuni EUZBBG-ni, millega täiendati artiklit 45 EL asjadega seonduva regulatsiooniga, 27. juuli 1957. a EMÜ ja Euratomi asutamislepingute heakskiitmise seaduse (Bundesgesetzblatt II lk 753) artikli 2 alapunktil 3. Selles oli vaid üldiselt sätestatud, et föderaalvalitsus peab Bundestagi kursis hoidma Majandusühenduse nõukogus ja Euroopa Aatomienergiaühenduse nõukogus toimuva arenguga. Lisaks oli toona ka Euroopa Parlamendi ja Bundestagi koostööküsimuste käsitlemise komisjon, mille moodustas Bundestagi vanematekogu. Lisaks Bundestagi liikmetele oli Euroopa Parlamendis ka 11 Saksamaa liiget ja vaatlejat (ilma hääleõigusega). Probleem seisnes selles, et hoolimata organisatsioonide vormilisest olemasolust ei vastanud need Bundestagi tegeliku osalemise nõuetele EL seadusandlike aktide menetlusprotsessis. See viis järjest enama rahulolematuseni ja kurtmiseni Bundestagi pädevuse *de facto* kaotamise üle seoses EL-i järjest kasvava pädevusega. Just see ajendas ka seoses Maastrichti lepinguga täiendada Bundestagi osalemisõigusega seonduvat vastavalt GG artikli 23 lõigetele 2 ja 3.

Kuivõrd Bundestagile on antud võimalus volitada EL-i asjade komisjoni oma GG artiklist 23 tulenevate õiguste kasutamiseks, siis on Bundestagile antud võimalus delegeerida oma teavitamis- ja osalemisõigused ja föderaalvalitsus peab komisjoni arvamusi seejärel arvesse võtma samamoodi nagu täiskogu arvamusi. EL otsustusprotsessi eripära ja ajasurve tõttu, mis kaasneb arvamuse kujundamise ja otsuste tegemisega EL küsimustes, peab Bundestagi saama volitada EL-i asjade komisjoni (tagasivõetava volitusega) väljendama end Saksamaa EL poliitika küsimustes teiste föderaalorganite suhtes. Loomulikult peab seda järeldust arvestama koostoimes eespool kirjeldatud konstitutsioonikohtu järeldustega (vt p 2.2.3.), millistele tingimustele peab selline volitamine omakorda vastama.

3.4.PS tõlgendamine ja muutmise võimalused

3.4.1. Põhiseaduse tõlgendamine

PS tõlgendamise meetodeid käsitavas õiguskirjanduses on leitud¹⁶⁹, et PS sätte tõlgendamisel peaks esmalt lähtuma eesmärgist, milleks ta on loodud. PS on ühiskondlik leping et luua ühiskonnas korrapära, mitte aga seda kahjustada. Loomulikult tuleb põhiseadust tõlgendada

¹⁶⁹ Maruste, R. Põhiseaduse tõlgendamise meetodid. *Juridica*, 1996/2, lk 75–81.

heas tahtes, st püüdega lugeda seda selliselt, et tulemus oleks võimalikult kooskõlas PS kui sellise eesmärgiga, printsiipide ja väärtuspõhimõtetega, humaansuse ja inimväärikusega, rahva üldiste huvidega ning mitte lugeda sealt välja seda, mida seal kirjas pole ja mis eeltoodut kahjustada võib.¹⁷⁰ Põhiseaduslikult organiseeritud riigis seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim saavad oma pädevuse PS-ist.¹⁷¹ Olenemata sellest, et põhimõtteliselt võib teatud pädevuse delegeerimine olla otstarbekas, ei tähenda see seda, et PS tõlgenduse kaudu annaks ilma raskusteta jõuda järeldusele, et selline tõlgendus juba sisaldubki PS mõttes.

PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenev parlamendireservatsiooni e olulisuse põhimõtte nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas. Olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida PS järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule ega ühelegi teisele isikule või organile. Selline on olnud ka Riigikohtu järjekindel praktika.¹⁷² Kuivõrd otsuste tegemine on antud tervikuna Riigikogule, mitte komisjonidele, siis ei ole autori hinnangul korrektne tõlgendada põhiseadust nii, et see iseenesest annaks komisjonile pädevuse töö otstarbekama korraldamise või töökoormuse vähendamise eesmärgil õiguse delegeerida osa seadusandlikust võimust komisjonidele.¹⁷³

PS tõlgendatakse kõiki tõlgendusvõtteid kasutades: lisaks sätte sõnastusele uuritakse ka selle tekkelugu, vastuvõtmise eesmärki ja kohta õiguskorras tervikuna ning järeldusteni viib ennekõike loogiline argumenteerimine.¹⁷⁴ Konstitutsiooni tõlgendamise teoorias on küllalt tuntud nn originalistide ja mitteoriginalistide ehk sümbolistide vaidlus.¹⁷⁵ Originalistid väidavad, et lähtuma peab PS tekstist, sest ainult see annab meile PS algse, originaalse, eheda mõtte. Mitteoriginalistid väidavad vastu, et PS kajastab ainult üldideid, sümboleid.¹⁷⁶ Traditsioonilises (Saksa) õigusteoorias on normi tõlgendamisest eristatud õiguse edasiarendamist (*Rechtsfortbildung*).¹⁷⁷ Viimane jäävat teisele poole normiteksti tähenduslikku piiri ega olevat seetõttu tõlgendamine. Siiski on uuemal ajal üha enam seatud tõlgendamise ja

¹⁷⁰ Samas.

¹⁷¹ Lõhmus, U. Põhiseaduse muutmise piirangud. *Juridica* 2021/5, 335–343, lk 335.

¹⁷² Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 3/3.

¹⁷³ Samas.

¹⁷⁴ Madise, Ü. 1. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020. Eessõna.

¹⁷⁵ Maruste, R. Põhiseaduse tõlgendamise meetodid. *Juridica*, 1996/2, lk 75–81.

¹⁷⁶ Samas.

¹⁷⁷ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 91 ja seal esitatud viited.

õiguse edasiarendamise vaheteo põhjendatus kahtluse alla.¹⁷⁸ Raske oleks väita, et üksikotsuste tegemisel ja nende PS-ga kooskõla kontrollimisel ei tegeleta õiguse edasiarendamisega.

PS § 65 punkti 1 järgi võtab Riigikogu vastu seadusi ja otsuseid. Paragrahv 71 ei täpsusta komisjonide õigusi ega Riigikogu pädevuse volitamist, vaid üksnes märgib, et komisjonide õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Otsuste vastuvõtmise protseduuri PS üldiselt ei reguleeri. Erandiks on Vabariigi Presidendi valimise otsus (§ 79), peaministri kandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsus (§ 89) ja umbusalduse avaldamise otsus (§ 97).¹⁷⁹ PS § 65 p 1 mõttes ei käsitata aga Riigikogu otsusena komisjoni protseduurilisi otsuseid (nt komisjoni otsus võtta eelnõu Riigikogu täiskogu päevakorda. Tegemist pole Riigikogu nimel tehtud sisulise otsusega (RKPJKm 24.04.2019, 5-19-6/4, p 11)).¹⁸⁰

Grammatilise tõlgendamise puhul ei saa teha järeldusi Riigikogu täiskogu ainupädevuses olevate küsimuste komisjonile delegeerimise kohta – ka § 71 kolmandas lauses sisalduv termin „komisjoni õigused“ ei sätesta otsesõnu Riigikogu pädevuse delegeerimist. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis oma 2001. a otsuses nr 3-4-1-2-01, et PS tõlgendamine on midagi enam kui sõnade tähenduse kindlakstegemine. PS § 10 sõnastuse kontekstis märkis kolleegium, et PS paragrahvides sõnastatud põhimõtete kohaldamine eeldab asjakohase põhiõiguse riive kindlakstegemist. Samuti tuleks ka Riigikogu komisjonile antud pädevuse ulatuste kindlakstegemiseks analüüsida, mis on komisjoni roll ja mil määral saab sellest rollist tuletada pädevuse, mida PS otsesõnu ei nimeta.

Süsteemilise tõlgendamise puhul tuleb lähtuda kontekstist ja see on seotud PS terviklikkuse põhimõttega. Siia kuuluvad nii kooskõlalisust kui ka kontekstilisust tagavad argumendid; mõistelis-süsteemilised ja printsipiargumendid; spetsiaaljuriidilised ja prejuditsiaalsed argumendid ning komparatiivsed argumendid.¹⁸¹ Nimetatud tõlgendamismeetodid realiseerivad PS ja õigussüsteemi ühtsuse ideed ning aitavad vältida vastuolusid PS osade vahel.¹⁸² Süsteemilise meetodi täielikul rakendamisel võetakse arvesse ka PS seotust Euroopa

¹⁷⁸ Samas.

¹⁷⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 65/7.

¹⁸⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 65/11.

¹⁸¹ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020. Sissejuhatus.

¹⁸² Samas.

õigusruumiga. Eesti õiguskorra printsiipide sisustamisel tuleb Eesti PS kõrval arvesse võtta arenenud õiguskultuuriga riikide õiguse põhimõtteid.¹⁸³ Arvestades täiskogu reservatsiooni koostoides komisjonide moodustamist reguleeriva sätte tekstiga, ei saa öelda, et PS-ist oleks süstemaatilise tõlgendamise kaudu välja loetav see, et millistel juhtudel võib mõnele komisjonile delegeerida Riigikogu täiskogu pädevuses olevaid küsimusi. Loomulikult võib tõlgenduse kaudu jõuda põhiseaduspärase tulemuseni, kuid järjest enamate sarnase sisuga küsimuste üksnes tõlgenduse kaudu lahendamine tekitab ajas järjest rohkemat ebamäärasust. See aga tõstab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse aktuaalsust nende küsimuste lahendamisel. Samas ei saa eespool esitatud näidete pinnalt nõustuda, et Riigikohtul ei oleks olulist rolli PS tõlgendamisel, just otse vastupidi. Eestit liigitatakse mõningaste eranditega romaani-germaani ehk mandrieuroopa õigusperekonna süsteemi, kus üldiselt peetakse kohtulikku tõlgendamise süsteemi pigem teisejärguliseks.¹⁸⁴ Sanden on kohtuliku kontrolli tõlgendusmeetodite analüüsis viidanud Drechsleri ja Annuse töödele, kes on leidnud, et kohtuliku kontrolli käigus eelistatakse grammatilist tõlgendamist, mitte niivõrd ajaloolist. Ühtlasi märgivad nad, et süstemaatilist ega teleoloogilist lähenemist ei kasutata – nende hinnangul ei võeta tõlgendamisel pigem arvesse ka õiguse või integratsiooni majanduslikku analüüsi ega sotsioloogilisi elemente. Sanden nende väidetega ei nõustunud, kuivõrd Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on juba oma 17. märtsi 2000. a otsuses nr 3-4-1-1-2000 lugenud süstemaatilise lähenemise üheks PS tõlgendusmeetodiks. Pigem saab Sandeni hinnangul öelda, et süstemaatiline tõlgendamine on kõige rohkem kasutatud meetod.¹⁸⁵

Teleoloogilise tõlgendamise puhul on esmane küsimus, mis on komisjonide moodustamist ja Riigikogu ainupädevusi reguleerivate sätete eesmärk nende koosmõjus. Täiskogu ja fraktsioonide kõrval on komisjonid kujunenud tähtsateks parlamentaarseteks areenideks. Marschall on märkinud, et komisjonide esiletõusuga reageerivad parlamendid muutunud väljakutsetele – poliitika kompleksus ja diferentseeritud on teinud vajalikuks tööjaotuse, mis tähendab, et kõikide asjade arutamine täiskogus ei ole enam võimalik. Täiskogu ei ole enam võimeline pakkuma läbikaalutud otsuseid kõigi probleemide lahendamiseks, mis on parlamendil vaja lahendada ja otsustada.¹⁸⁶ See, kui autonoomselt võivad parlamendi komisjonid tegutseda, sõltub PS-ga antud pädevusest. Komisjonide rolli võiks sisustada

¹⁸³ Samas.

¹⁸⁴ Sanden, J. *Methods of Interpreting the Constitution*. *Juridica International*, 2003/8, 128–139, pages 131, 137.

¹⁸⁵ Samas.

¹⁸⁶ Marschall, S. *Parlamentarism: sissejuhatus*. Tallinn, 2012, lk 105.

eelkõige täiskogu töövõimet toetava ja tagavana – nende moodustamise peamine põhjus on seotud sellega, et Riigikogu pädevusse kuulub hulgaliselt eri küsimusi, mida ei ole võimalik ilma põhjaliku ettevalmistuseta arutada ja otsustada. Sellest ei saa järeldada, et PS mõte komisjonide moodustamise reguleerimisel oleks ühtlasi olnud ka mingi ainupädevuse delegeerimine. Juhul kui väita, et selline õigus tuleneb § 71 kolmandast lausest, kuivõrd komisjonide õigused sätestab Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, peaks jaatama, et PS eesmärk ei olnud kindlustada PS-ga Riigikogu täiskogu ainupädevusi. Selline tõlgendus tähendaks muuhulgas seda, et RKKTS-iga oleks põhimõtteliselt võimalik anda teatud ainupädevusi ka teistele komisjonidele. Juhul, kui selline rakenduspraktika oleks laialdane, ei saaks ilmselt öelda, et täiskogu õigused ja volitused oleksid säilitanud oma esialgse mõtte.

Ajaloolise tõlgendamise puhul tuleks eeskätt vaadelda Põhiseadusliku Assamblee dokumente, kuigi tõlgendamisel tuleks lähtuda ka muutunud õiguskorrast – nt EL-iga liitumise puhul muutus olukord oluliselt, kuigi sellise liitumise võimalust ei nähtud algselt PS-ga ette.¹⁸⁷ PS annab otsuste tegemise õiguse Riigikogule tervikuna, mitte aga komisjonidele, mistõttu ei ole lubatud Riigikogu pädevusse kuuluvate otsuste tegemist (nt seaduste vastuvõtmist) delegeerida komisjonidele (vt ka komm 7).¹⁸⁸ Rakendus- ja kohtupraktika kaudu väljendatud kriteerium, et Riigikogul peab olema õiguslik võimalus seisukoha võtmiseks, ei aita PS teksti tõlgendamisel väga palju kaasa, kuigi komisjonidele pädevuse delegeerimise põhiseaduspärasust iseenesest mööndakse. Kui vaadelda RKKTS-i sõnastust, siis ei selgu ka 18¹ peatükist see, millistel juhtudel ja kuidas toimub Riigikogu seisukoha kujundamise täiskogusse viimine. Selline regulatsioon ei ole selge ja vajab täpsustamist. RKKTS-i regulatsioonist ei saaks teha järeldusi selle kohta, milline on ELAK-i pädevus Riigikogu nimel otsuste tegemisel.

3.4.2. PS muutmise võimalused

Austusest PS ja Eesti ühiskonna vastu tuleks PS muuta nii vähe kui võimalik ja täpselt nii palju kui vajalik, et põhiseadus eluga kaasas käiks.¹⁸⁹ PS-i peab tõlgendama nii, et selle (liialt) laia tõlgendamise kaudu ei muutuks PS algne mõte. Mitmes PS muudatusi puudutavas õiguslalases uurimuses on võrreldud liberaalsete demokraatiate arengut, püüdes tabada erinevusi ja

¹⁸⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, § 71/4,7.

¹⁸⁸ Samas.

¹⁸⁹ Hänni, L. Põhiseadus peab ajaga kaasas käima. Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 62–64 – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/P%C3%B5hiseadus-peab-ajaga-kaasas-k%C3%A4ima.pdf> (20.01.2023).

sarnasusi põhiseaduslike muutuste esilekutsumises.¹⁹⁰ Demokraatlike poliitiliste süsteemide põhiseaduslike muutuste saavutamiseks on olemas kaks täiesti erinevat meetodit.¹⁹¹ Sõnaselge PS muutmine, mis tähendab põhiseadusliku dokumendi sõnastuse muutmist, ja kaudne PS muutmine, mis on PS tähenduse muutmise viisil, et PS tekst jäetakse muutmata (nt täiendamise kaudu). Olenemata sellest, milline muutmise viis valitakse, peaks tehtava muudatuse kasu olema suurem kui tõlgendusliku ebamäärasuse tagajärjel tekkiv kahju.

PS-i täpsel sõnastusel võib olla ka varjukülg – liiga ühekülgne legalistlik mõistmine võib PS-st võõrandada selle stabiilsuse. Tõlgendamise põhjendamatu laiendamisega aga võõrandatakse järk-järgult ka demokraatlikult valitud seadusandjast, mis võib omakorda pärssida valitsuse üle teostatavat kontrolli.¹⁹² Varasemad uuringud on keskendunud peaaegu eranditult sõnaselgetele muudatustele, uurides nendes riikides EL-i liikmeks saamisele eelnevalt ellu viidud PS muudatusi.¹⁹³ Vähem tähelepanu on pööratud kaudsete PS muudatuste (nn täiendamise seaduste) uurimisele. Seetõttu ei ole ka selgust, millised on viimati nimetatud eelised või puudused võrreldes sõnaselgete muudatustega.¹⁹⁴

Pädevusnormid loovad õigusaktide andmise võimaluse ja seega võime muuta õigusaktidega õiguslikke positsioone. Riigikogu pädevusi reguleerivad PS sätted ei nimeta eraldiseisvalt komisjoni pädevusi. Pädevuse omamine tähendab võimalust muuta eritoimingu kaudu õiguslikke seisukohti. Selle võimaluse olemuse paremaks mõistmiseks võime eristada (i) pädevust kui luba, (ii) pädevust kui praktilist võimalust ja (iii) pädevust kui hüpoteetilist võimalust. Kelsen on pädevuse normatiivse funktsiooni kohta märkinud järgmist: „Pädevuse normatiivne funktsioon tähendab: anda indiviidile võim kehtestada ja rakendada norme. [---] Õigusnorm lubab teatud isikutel luua või kohaldada õigusnorme. Sel juhul öeldakse, et õigus annab teatud isikutele õiguse. [---] Selleks volitamata isik ei saa luua õigust ega kohaldada

¹⁹⁰ Karlsson, C., 2016. Explaining constitutional change: Making sense of cross-national variation among European Union member states. *Journal of European Public Policy*, 23(2), pp.255–275, page 255–256 – <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1043323> (19.02.2023).

¹⁹¹ Samas.

¹⁹² Vinx, L. (2021) Hans Kelsen and the material constitution of democracy, *Jurisprudence*, 12:4, 466–490, 467 – <https://doi.org/10.1080/20403313.2021.1921493> (12.12.2022).

¹⁹³ Karlsson, C., Galic, K. Constitutional change in light of European Union membership: trends and trajectories in the new member states, *East European Politics*, 2016. 32:4, 446–465, pages 447–448 – <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1215302> (12.03.2023).

¹⁹⁴ Samas.

õigust. [...] Neil aktidel, nagu öeldakse, ei ole õiguslikku tähendust, need on tühised, st õiguslikult olematud.¹⁹⁵ Viimane argument räägib taaskord muutmisvajaduse poolt.

PS-st arusaamiseks tuleb rakendada nii kooskõlalisust tagavat põhimõtet (et ei tekiks vastuolusid PS enda osade vahel) kui ka kontekstilisuse põhimõtet (et tekiks selgepiiriline ettekujutus PS sätet puudutavast kohast PS tekstis).¹⁹⁶ Üldine PS pakub enam tõlgendamisvõimalusi, mille abil üksikprobleemidele edukalt läheneda. Kuna PS erinevate normide ja põhimõtete vahel kompromissi leidmine nõuab erinevate väärtuste kaalumist, on PS-i tõlgendamise protsessis oluline roll seadusandjal. Demokraatiaprintsiibist tulenevalt on Riigikogul õigus täpsustada PS-s kohati üldiselt ja mitmetähenduslikult sätestatut.¹⁹⁷ Sellest aga ei ole korrektne tuletada pädevuse delegeerimise iseseisvat õigust.

PS muutmine peaks olema õigustatud siis, kui selle eesmärk on kaitsta demokraatiat või PS ennast.¹⁹⁸ PS, nagu iga muugi seaduse algidee, olemus, eesmärk ja õigustus on reguleerida võimu teostamise tegelikku mehhanismi – st tegelikku, mitte kujutletavat või illusoorset mehhanismi.¹⁹⁹ Argument, et PS muutmisel tuleb ette võtta väga suure arvu paragrahvide muutmine ning on seetõttu tehniliselt ja kasutada oleva aja tõttu võimatu, ei ole autori hinnangul mõjus. Erinevalt muudest seadustest, kus detailid peavad olema ammendavalt reguleeritud, fikseerib põhiseadus kõige olulisemad ja üldisemad põhimõtted; üksikküsimused lahendatakse tõlgenduste ning PS-st alamal seisvate aktidega.²⁰⁰ PS tõlgendamise piirid annab kõrgema riigivõimu kandja tahe.²⁰¹ Eesti rahvaesinduse roll on muutumas ja taandub probleemile, kuidas tagada õigusloomealane kontroll täidesaatva võimu üle, kes on riigi peaesindaja Euroopa tasemel toimivas otsustusprotsessis.²⁰² Kui esialgu ei peetud seda küsimust päevakajaliseks, siis “seadusandliku võimu täidesaatvale võimule osalise üleandmise kompenseerimiseks muutis Riigikogu 2004. a. märtsis Riigikogu kodukorra seadust. Parandused andsid parlamendile

¹⁹⁵ Torben, S. The Concept of Legal Competence. The IVR Encyclopaedia of Jurisprudence, Legal Theory, and Philosophy of Law, 2005, Sida 1 av 4 – <https://ssrn.com/abstract=923531> (07.02.2023).

¹⁹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020, lk 29.

¹⁹⁷ Riigikohtu analüüs, 2008. Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves. Vastused Leedu Vabariigi Konstitutsioonikohtu koostatud Euroopa Konstitutsioonikohtute XIV konverentsi küsimustikule – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2008/seadusandliku_tegematajätmise_probleemid_psjv-s.pdf (07.01.2023).

¹⁹⁸ Maruste, R., Albi, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. *Juridica*, 2003/1, lk lk 4.

¹⁹⁹ Samas.

²⁰⁰ Maruste, R., Albi, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. *Juridica*, 2003/1, lk 5.

²⁰¹ Kerikmäe, T. Euroopa Zeitgeist ja Eesti valikud Põhiseaduslikkuse mõtestamisel (European Zeitgeist and Estonian Choices in interpretation of Constitutionalism). Tartu Ülikooli kirjastus 2009.

²⁰² Kerikmäe, T. Eesti parlamendi roll pärast liitumist Euroopa Liiduga. Riigikogu Toimetised IV, 2001.

vahendid parlamentaarse järelevalve teostamiseks valitsuse tegevuse üle EL-i tasandil. Samuti tagas see seadusandliku võimu kaasamise EL-i otsustusprotsessi ja EL-i küsimuste siseriikliku koordinatsioonimehhanismi”²⁰³. See probleem ei ole aga aja jooksul kadunud, vaid on muutunud järjest aktuaalsemaks, kuivõrd senised lahendused ei paku enam selgeid vastuseid ja üksikküsimused leiavad lahendamist kohtupraktikas.

Enesekorraldusõigus tähendab õigust iseseisvalt kujundada oma seesmine töökorraldus (töökorraldus- ja menetlusreeglid). Selle eesmärk on võimaldada riigikogul täita talle PS-ga pandud ülesandeid tõhusalt ning kooskõlas põhiseaduslike printsiipidega (demokraatia ja võimude lahusus).²⁰⁴ Põhiseadusorganite, sh Riigikogu enesekorraldusõigust tunnustab ka EV PS, ehkki mitte sõnaselgelt.²⁰⁵ Riigikohus on märkinud: „Võimude lahususest, demokraatliku õigusriigi õiguse üldpõhimõtetest ning PS § 65 p 16 klauslist tuleneb, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile PS-ga otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed. Neil on üldjuhul õigus ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord“ [---]. Kolleegium peab vajalikuks rõhutada, et isekorraldusõigus hõlmab ainult pädevust kehtestada nn internseid reegleid ehk ametkonna või asutuse sisemist korda.²⁰⁶ Nii on õiguskirjanduses selgitatud, et see vabadus ei ole piiramatult. Riigikogu otsustusruumi tema enda tegevust puudutavates küsimustes piiravad ühelt poolt PS-i printsiibid, näiteks Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõte, Riigikogu funktsioonide teostamises võrdse osalemise printsiip ja parlamendivähemise kaitse nõue, teiselt poolt aga Riigikogu organisatsiooni, töökorralduse ja menetluse kohta PS-is sätestatu. Eelnevast järeldub, et isekorraldusõiguse alla käib otsustusõigus järgmistes küsimustes: struktuur, töökorraldus, menetlusreeglid.²⁰⁷ Seadusega ei saa aga pädevusi ja volitusi ära anda.

PS asjatundjate kogu on teinud ettepaneku PS § 71 lõike 3 täiendamiseks, lisades lõikesse esimeseks lauseks „Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile.“²⁰⁸ Põhjendusena on märgitud, et see looks juba

²⁰³ Samas.

²⁰⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 17, p 1.1.

²⁰⁵ Samas, lk 17, p 1.2.

²⁰⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 17, p 1.2.

²⁰⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantselei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012, lk 20, p-d 2.3, 2.4.

²⁰⁸ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018, lk 103 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).

kehtivale praktikale – ELAK – põhiseadusliku aluse ning kergendaks täiskogu tööd, kes üldjuhul niikuinii järgib komisjoni otsuseid/ettepanekuid.²⁰⁹ Sellest tuleb järeldada, et RKKTS-is saaks kehtestada „ettenähtud korra“, mitte aga aluseid endid.

Tänaseks on Eestis PS muudetud viis korda. Eestis ei ole PS muutmine levinud praktika, erinevalt nt Saksamaast, kus GG muutmisi on alates 1949. aastast olnud kokku üle 60. korral.²¹⁰ Nagu eespool öeldud, on GG-d muudetud seoses EL-i astumisega selliselt, et PS artikkel 45 otsesõnu sätestab volitusnormi, mille alusel võib EL-i asjade komisjonile anda Bundestagile artikliga 23 antud volitusi, rääkimata EL-i lepinguliste alustega antud õiguste volitamisest. Prantsuse põhiseaduse EL-i liikmelisust puudutavat peatükki on muudetud pärast selle lisamist 1992. aastast neli korda, kusjuures näiteks artiklit 88-2 on muudetud kõigil neljal ja artiklit 88-4 kolmel korral. Seega poleks rahvusvahelises võrdluses sugugi tavatu võtta ette ühe PS muudatuse ümberõigustamine.²¹¹ Igal poliitilisel süsteemil peab olema institutsionaalne paindlikkus, et kohaneda muudatustega keskkonnas, kus poliitiline süsteem toimib. Teiselt poolt on oluline säilitada õigus- ja poliitilise korra stabiilsus.²¹² Mõistagi ei tohiks PS täiendamine olla ajendatud üksnes sellistest juriidilistest probleemidest, mille annab tõlgendamise kaudu ületada. Autori hinnangul ei mõjuta muutmisevajadust praegu see, et PS on juba kord selles küsimuses täiendatud. Seda põhjusel, et muutmise käigus ei otsustatud muuta seni PS-ga kehtestatud Riigikogu ja selle täiskogu volitusi. Seega on tegu PS muutmise mõttes eraldiseisvate küsimustega ja Riigikogu poolt EL asjade komisjonile Riigikogu nimel otsustuste tegemise õiguse volitamiseks ei oleks asjakohatu ette näha vastavasisulised selged alused ja tingimused – otsuste delegeerimine komisjonile eeldab reguleerimist PS tasandil.

Muutmata jätmise kasuks räägib see, et muudatuste sisu ei peaks olema üksnes mõne vaidlusküsimuse PS tasemel ära otsustamine. Sellel peaks olema ka mingisugune lisandväärtus, nt ühiskonnas mingis küsimuses laiemas selguse loomine. See on laiemas plaanis seotud põhiseadusliku identiteediga. Saksamaa konstitutsioonikohus kasutas esimest korda väljendit "PS identiteet" oma 29. mai 1974. aasta Solange I otsuses²¹³, et õigustada Euroopa õiguse

²⁰⁹ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018, lk 122 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).

²¹⁰ Saksa Bundestagi veebileht - German Bundestag - Committee on European Union Affairs (03.03.2023).

²¹¹ Ernits, M., Laurand, A. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/ 1, lk 3–26, lk 23.

²¹² Lõhmus, U. Põhiseaduse muutmise piirangud. *Juridica* 2021/5, lk 335–343, lk 343.

²¹³ BverfGE 37, 291, 29.05.1974, Solange I, lk 271, vt ka Von Bogdandy & Schill, *supra* note 6, at 1434 – <https://doi.org/10.1093/icon/mow035> (06.03.2023).

ülimuslikkuse piiranguid.²¹⁴ Alles 2009. aastal vaatas kohus oma Lissaboni otsuses, mis uuris Lissaboni lepingu heakskiitmise akti põhiseaduspärasust, uuesti mõistet "põhiseaduslik identiteet" ja lõi seose põhiseadusliku identiteedi ja GG artikli 79 vahel. Kohus leidis nimetatud otsuses järgmist: „Demokraatia põhimõtte seisukohalt on PS §-s 79 lõikes 3 kodifitseeritud põhiseadusliku identiteedi rikkumine samal ajal riive rahva võimu teostamise suhtes. Selles osas ei ole antud rahvaesindajatele ja -organitele mandaati PS identiteedi käsutamiseks. Ühelegi põhiseaduslikule organile ei ole antud volitusi muuta GG artikli 79 lõike 3 kohaselt olulisi põhiseaduslikke põhimõtteid. BVerfG jälgib seda.“. Sellest võib Eesti PS kontekstis järeldada, et RKKTS-i muudatustega üksikküsimuste lahendamisega piirdumisel või reguleerimata juhtudel praktika kujundamisel jääks kontrolliv roll Riigikohtule.

Seadusandlus hõlmab ühte kolmest traditsioonilisest poliitilisest ülesandest, mis on ühiskondlikult universaalsed: normide loomine, nende täitmine ja kontroll normide täitmise üle. PS paneb paika raamid, milles parlamentaarsed organisatsioonid võivad liikuda. Need raamid reguleerivad põhilisi suhteid parlamendi ja teiste põhiseaduslike institutsioonide vahel ning määravad ära rahvaesinduste pädevuse.²¹⁵ Seadused täidavad lünki, mille PS-i tekst alles jätab. Riigis, mis on rajatud esindusdemokraatia põhimõttele, kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Seda põhimõtet, mida väljendab PS § 59, täpsustab PS § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevus.²¹⁶ PS-is kasutatud mõiste sisu ei saa sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, kuigi võib sellega kattuda. Kui PS-ist madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda PS mõistete sisu, siis tähendaks see, et PS sisu oleks allutatud seadusandja tahtele.²¹⁷

Kahtlemata on kaalukas argument, et PS muutmine peab olema vajalik, st, et vastuolu ei ole võimalik ületada tõlgendamise kaudu. Ilmselt tulnuks regulatsiooni muuta juba siis, kui EL-iga liitumisel otsustati PS täiendamise vajaduse üle. Ilma konkreetsete pädevuse piiride seadmiseta on põhimõtteliselt võimalik leida sarnaseid pädevusi ka teistele komisjonidele. Selle hüpoteesi suhtes võib kahtlemata olla kriitiline – selline näide ei pruugi praktikas lihtsalt realiseeruda. Sellegipoolest räägib muudatusvajaduse poolt asjaolu, et järjest enama pädevuse delegeerimine

²¹⁴ Polzin, M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, Issue 2, April 2016, Pages 411–438, <https://doi.org/10.1093/icon/mow035> (05.01.2023).

²¹⁵ Marschall, S. *Parlamentarism: sissejuhatus*. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 116.

²¹⁶ RKPJKo 3-4-1-2-16, p 119.

²¹⁷ RKPJKo 3-4-1-17-08, p 32.

toob tõenäoliselt kaasa parlamendi täiskogu kui tervikliku tööorgani sisulise pädevuse hajumise ja väiksema kontrolli EL-i asjade üle. Parlamendi õigusi peab saama realiseerida jätkuvalt nii, et see ei kahanda parlamendi sisulist tugevust ja kaasaráákimisvõimet EL-i asjades. Regulatsiooni puudus näib tekitavat õiguslikku selgusetust määral, mis võiks juba ületada künnise, et jaatada vajadust selgema regulatsiooni järgi PS-s. Arvestades nõudeid, millele ELAK-i poolt tehtavad otsused peavad sisuliselt vastama, samuti sisulisi nõudeid, mis peavad komisjoni enda puhul proportsionaalse esindatuse osas olema täidetud, ning vajadust õigusselguse järele, ei ole võimalike PS muudatuste ülevaatamise käigus põhjust kõrvale jätta ka ELAK-ile delegeerimise aluste ja tingimuste küsimust. Autori hinnangul on praeguseks jõutud künniseni, kus muudatuste tegemine on vajalik, seda nii pädevuse täpsema reguleerimisega PS-s kui ka täpsema menetluskorra kehtestamisega RKKTS-is.

KOKKUVÕTE

PS lähtub täiskogu reservatsioonist, st kõikides asjades, kus PS nimetab Riigikogu, eeldatakse, et mõeldud on Riigikogu täiskogu. EL-i asju PS ei maini, samuti ei ole PS-s sätestatud EL otsustusprotsessis osalemise korda ega pädevusjaotust. EL-i asjade komisjon on saanud RKKTS-iga volituse anda Riigikogu nimel Vabariigi Valitsusele seisukohti EL-i õigusaktide eelnõude kohta. Sellise mudeli vajalikkust on põhjendatud seisukohtade kujundamiseks ettenähtud piiratud ajalise raamiga. EL-i asjade menetlemise ja otsuste vastuvõtmise protsessi peamiseks puuduseks on ajanappus. Otsuseid tuleb teha kiiresti ja seetõttu on leitud, et otstarbekam on anda riikide parlamentide komisjonidele täiskogu pädevusi ja volitusi. Sellel lahendusel on nii puuduseid kui eeliseid. EL-i asjade kompleksuse tõttu on otstarbekas, kui küsimustega tegeleb kogu, kellel on välja kujunenud vilumus ja kompetents EL-i küsimustega tegelemiseks. Komisjonil on olemas vajalik taustsüsteem, millega otsuste tegemisel arvesse võtta ning sel viisil on otsused suurema tõenäosusega ajas järjepidevamad ega põhjusta ootamatuid poliitilisi turbulentsse.

Eesti ei ole võrreldes mõnede teiste liikmesriikidega oma PS sätestanud komisjonile täiskogu õiguste delegeerimist nii, nagu seda on teinud mõned teised riigid. Samas on riike, kes ei ole oma PS muutnud, kuigi EL-i asjade komisjonile on sisuliselt delegeeritud täiskogu pädevusi. PS on tõlgendatud nii, et selline delegeerimise õigus sisaldub olemasolevates sätetes – ka Riigikohus on oma praktikas märkinud, et EL-i asjade komisjonile pädevuse delegeerimine on PS-ga kooskõlas. Põhiseaduslikult küsitav võiks Riigikohtu hinnangul olla olukord, kus Riigikogul puudub õiguslik võimalus seisukohta võtta. Nimelt on Riigikohus 2012. a otsuses öelnud, et põhimõtteliselt ei ole PS-iga vastuolus see, et komisjon annab Riigikogu nimel seisukohti. Samas on Riigikohus leidnud, et „küsitavas kooskõlas PS-ga“ võib olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta.²¹⁸ Saksamaa konstitutsioonikohtu praktikas on käsitletud samu küsimusi ja leitud, et kõikide otsuste komisjonile delegeerimine ei ole kooskõlas parlamendi täiskogu reservatsiooni põhimõttega. Tõusetuvad mitmed probleemid nii seoses parlamendi võrdelise esindatuse tagamisega komisjonis (nn peegelpidi põhimõte) kui ka probleemid, kuidas tagada ka EL-i asjades opositsioonile võimalused teatud menetlustes mõjusalt osaleda.

²¹⁸ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 216.

Õiguskirjandusest ja kohtupraktikast tulenevalt võib komisjonide puhul eristada põhimõtted, mida tuleks seadusandluses ELAK-iga seoses pädevuste delegeerimise sõnastuses arvestada.

- parlamendiliikmel peab olema reaalne võimalus teha sisulisi ettepanekuid (nt muudatusettepanekuid) ja mõjutada otsustusprotsessi käiku;
- täiskogu ülesannete delegeerimisel ei tohi minna kaugemale, kui see on hädavajalik, st parlamendiliikme õigused ei tohi saada ülemäära moonutatud nii, et täielikult on välistatud otsuse tegemises osalemine;
- selleks, et vältida ebaproportsionaalselt riivet liikmete staatusõigustele, tuleb järgida peegelpildi põhimõtet, st komisjonide koosseis peab peegeldama täiskogu proportsiooni, et tagada esindatuse samaväärne suhtarv;
- mittekoosseisuliste parlamendiliikmete teabe saamise võimalusi ei tohi piirata rohkem kui see on hädavajalik;
- kuigi komisjonile pädevuse delegeerimine on põhimõtteliselt võimalik ja PS-ga kooskõlas tõlgendatav, ei saa seda siiski teha kõikide (nn oluliste) otsustuste suhtes;
- komisjonile ei saa delegeerida õigust esitada otsust, mille järgi EL-i seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, õigust esitada EL Kohtule subsidiaarsushagi ja Riigikogu otsuse tegemist, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule;
- riikliku julgeoleku huvi tagamise kontekstis on julgeolek kaalukas põhjus, mis sobib iseenesest küll põhimõtteliselt õigustama parlamendiliikmete staatuse õiguste piiramist, kuid see huvi peab olema väga kaalukas.

Kuivõrd otsuste kujunemise protsess ning komisjoni ja täiskogu pädevused peavad olema selgelt määratletud, ei ole EL asjade menetlemise korra sätestamine RKKTS-is piisav, arvestades, et RKKTS ei sätesta ka praegu üksikasjalikku korda erinevate EL-iga seotud mehhanismide rakendumisel. Paljudes riikides, keda peetakse traditsiooniliselt tugevate parlamentidega liikmesriikideks, on EL-iga liitumise järgselt parlamendi ja EL asjade komisjoni pädevusega seotud sätted PS muudatustega sisse viidud. Sealhulgas on vastavad muudatused teinud nii Saksamaa kui Soome. Kahtlemata tuleb arvestada riigi üldist õigustraditsiooni PS muudatuste tegemisel. Samas tuleks regulatsiooni mitte muutmise korral põhjalikult kaaluda, mida muutmata jätmine endaga hiljem kaasa võib tuua ja analüüsida, kas sellega ei väljuta ühel hetkel liigselt PS sätestatud aluspõhimõtetest. Sealjuures ei tohiks poliitilised põhjused õiguslikke põhjendusi liigselt kõrvale jätta. Eestis on PS muutmine (täiendamine) väga harv praktika, võrreldes näiteks Saksamaa PS muutmise praktikaga.

Arusaadav on, et PS muutmisest saadav kasu ja selgus peab olema suurem, kui mitte muutmisest saadav kasu ja selgus. Praegusel juhul on selguse tekitamine jäetud üha rohkem Riigikohtu hooleks, mis ei pruugi samuti olla parim võimalik lahendus.

EL-i asjade komisjonis toimuvad arutelud on kinnised, PS § 72 sätestatud istungite avalikkuse põhimõtte komisjonidele ei kohaldu. Avalikud arutelud annavad valijatele võimaluse teada saada, mis on EL poliitika päevakorras ja millised on erakondade seisukohad nendes küsimustes. Riigi parlamendi kaudu on kodanikele tagatud oma esindaja kaudu osalemine EL-i otsustusprotsessides. Seega peaks ka kodanikel olema võimalikult hea ülevaade asjadest, mille üle otsustatakse ja milliseid otsuseid tehakse ja on eriti vajalik, et kõik olulised EL-iga seotud küsimused jõuaksid täiskokku. Seega, mida rohkem täiskogu arutelusid liikmesriikide parlamentides käsitleb Euroopa asju, seda tõenäolisemalt saavad kodanikud teadlikuks EL-i poliitikast ja ELi poliitika kujundamisest.

Komisjonides otsustamise korral taandub otsuse tegijate ring väikesele hulgale parlamendi esindajatest, kes ei pruugi enam moodustada täiskoguga võrreldavat esindatust, lisaks võiks praeguse tõlgenduse järgi olla võimalik anda volitusi sisuliselt mistahes komisjonile. See võib kaasa tuua parlamentaarse esindatuse moonutuse. Autor nõustub, et PS teksti ajas säilitamine võimaldab seda kohandada vastavalt ajas muutuvatele oludele. Sellegipoolest ei peaks olukorras, kus sisuliselt rakendub Eesti õiguskorra kõrval paralleelselt ka EL õigus ja liikmelisusega seotud kohustuste ja õiguste realiseerimine, lähtuma üksnes pragmaatilisest eesmärgist. Riigisisese õiguse kõrval kehtiva EL õiguse puhul on pädevuse küsimus äärmiselt oluline ning selles osas ei ole praegu õigusselgust. Autori hinnangul tuleks EL-i asjade menetluskorda komisjoni ja täiskogu pädevuse osas täpsustada, lisada selged alused teabevahetuseks, suurema avalikkuse tagamiseks, samuti juhtudeks, millal on võimalik asi viia täiskokku ja kuidas tagada erikorra alusel toimivas menetluses osalemisõiguse välistamise korral tagatised, mis võimaldaksid ülejäänud parlamendiliikmetel vajadusel õigeaegselt mõjusalt sekkuda. EL asjade protsessil on kestev mõju kogu Eesti õiguskorrale, kuid praegune lahendus reguleerida küsimust üksnes RKKTS-is, ei ole enam piisav. PS-is tuleks näha ette selge alus ja kord, kuidas Riigikogu oma pädevust teostab ja millises ulatuses ja tingimustel võib delegeerida pädevust ELAK-ile.

CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE COMPETENCE OF THE EUROPEAN UNION AFFAIRS COMMITTEE OF RIIGIKOGU

Summary

Accession to the European Union (EU) and the new rights given to national parliaments have raised questions in the Member States about the specification of the tasks and powers given to parliaments in the Constitution. Parliament's main functions are considered to be elective, legislative, scrutiny and communication. Due to the partial delegation of the legislative function to the EU level, Parliament's role in this area has also been significantly reduced, while on the other hand, attempts have been made to compensate for the change in role by strengthening the scrutiny function. One of the important questions is how to strike balance between the speed of EU decision-making and the need to ensure that Parliament is effectively involved. Traditionally, the participation of the plenary is expected in matters of national importance. However, due to the speed with which EU affairs are dealt with, it has been found appropriate to delegate Parliament's decisionmaking powers on these matters to a committee on EU affairs, which is empowered to make submissions on behalf of the plenary. Since the exercise of constitutional functions in a parliamentary democracy is, as a rule, vested in the plenary as a whole, it is also, as a rule, not permissible to delegate decisions falling within the competence of Parliament to committees. If this is done, there must be a legal basis for doing so, which also defines the limits of the committee's power of action, since delegation cannot be considered legitimate for all decisions - for important matters that must be decided by Parliament, the substantive power of decision must remain with the plenary, which has the necessary mandate, which the committees do not have.

Most national parliaments have committees dealing with EU affairs, which vary in size, competence and powers. Fundamental legal questions have arisen about the role of parliamentary committees dealing with EU affairs and the delegation of powers to them by the plenary, in particular in the context of changes to the laws adopted by the Member States when they joined the EU. Upon accession to the EU, the Member States have resolved the question of the need to amend the Constitution in relation to the competence of the Parliament as a constitutional institution and the reservation of the plenary in different ways. Some Member States have introduced amendments to the Constitution in the context of EU accession, clarifying the role of the Parliament in the handling of EU affairs, including the creation of EU Affairs Committees and the granting of plenary powers to them, while others have proceeded

on the basis of the interpretation of the Constitution and have not introduced major changes to the Constitution. Estonia is one of the latter - the Constitution of the Republic of Estonia does not contain any post-accession additions to the functions and competences of the Riigikogu and does not define the competences of the EU Affairs Committee. The powers and rights of the EU Affairs Committee are derived from the Riigikogu Rules of Procedure Act (RKKTS).

Since Estonia joined the EU, the rights of national parliaments in the EU decision-making process have been strengthened. These rights are in essence mitigating measures taken to compensate for the partial loss of national parliaments' powers. With the Lisbon Treaty, Member States were given the right to assess the compliance of draft EU legislation with the subsidiarity principle, including the right to give an opinion. Secondly, national parliaments were given the right to oppose a decision to switch from one EU decision-making or procedural order to another (the bridging clause). Thirdly, the right for parliaments to insist that a government can bring a subsidiarity action before the EU Court of Justice was added. In this context, the RKKTS also grants ELAK the right to represent the Riigikogu in EU matters, i.e. to formulate positions on behalf of the Riigikogu. As mentioned, the Constitution does not provide for EU matters, nor does it contain an explicit possibility to delegate competence to a committee of the Riigikogu (ELAK). However, in view of the principle of reservation of the plenary, all decisions within the competence of the Riigikogu must be taken by the plenary.

The aim of this paper is to clarify whether the delegation of the competence of the Riigikogu to the ELAK is in line with the Constitution or whether the basis for delegation to the Commission and the procedure for handling EU matters should be clarified in the Constitution. Since accession to the EU, the question of the powers of the Commission and the Plenary of the Riigikogu has not been clarified in the Constitution, and the interpretation has been that the delegation of the powers of the Plenary of the Riigikogu to the Commission is in line with the Constitution. Legal scholars have not been unanimous on this issue - it has been argued that it is not necessary to amend the Constitution, but there are also opposing views and the debate has not reached a consensus over time.

The Estonian Constitution is based on the plenary reservation. In EU matters, the Constitution does not mention EU matters, nor does it lay down the procedures for participation in EU decision-making or the division of competences. The Committee on EU Affairs has been empowered by the Riigikogu Rules of Procedure Act to give opinions on draft EU legislation

to the Government of the Republic on behalf of the Riigikogu. The necessity of such a model - the Commission gives positions on behalf of the Riigikogu - has been justified by the limited timeframe provided for formulating positions. The main drawback of the EU affairs and decision-making process is the lack of time. Decisions need to be taken quickly and it has therefore been found more appropriate to give national parliamentary committees plenary powers and competences. This solution has both disadvantages and advantages. Because of the complexity of EU affairs, it makes sense for matters to be dealt with by a body with an established skill and competence in EU affairs. The Commission has the necessary background system to take into account when making decisions, and in this way decisions are more likely to be consistent over time and not cause unexpected political turbulence.

The PS has been interpreted to mean that such a right of delegation is contained in existing provisions - the Supreme Court has also noted in its case law that the delegation of competence to the EU Affairs Commission is compatible with the Constitution. In the opinion of the Supreme Court, situation in which the Riigikogu has no legal possibility to take a position could be constitutionally questionable. The Supreme Court stated in a 2012 judgment that it is not in principle contrary to the Constitution for the Commission to issue opinions on behalf of the Riigikogu. At the same time, the Supreme Court has held that a situation where the Commission expresses the views of the Riigikogu without the Riigikogu having a legal opportunity to take a position on the matter may be "questionably in line with the Constitution". The case law of the German Constitutional Court has dealt with the same issues and found that the delegation of all decisions to a committee is not in line with the principle of parliamentary plenary reservation. A number of problems arise both with regard to guaranteeing equal representation of Parliament in the committee (the so-called 'mirror-image principle') and also with regard to how to ensure that the opposition has the opportunity to participate effectively in certain procedures in EU matters. As the decision-making process and the competences of the Commission and the plenary need to be clearly defined, it may not be sufficient to lay down procedures for EU matters in the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act (RKKTS), given that the RKKTS does not currently provide for detailed procedures for the implementation of the various EU-related mechanisms.

From the case law and jurisprudence, it is possible to distinguish the principles that should be taken into account in the wording of the delegation of competences in the legislation:

- MEPs must have a real opportunity to make substantive proposals (e.g. amendments) and influence the decision-making process;
- The delegation of tasks to the plenary must not go beyond what is strictly necessary, i.e. the prerogatives of the Member must not be unduly distorted in such a way as to exclude participation in decision-making altogether;
- In order to avoid disproportionate interference with Members' prerogatives, the principle of the mirror image must be respected, i.e. the composition of committees must reflect the proportions of the plenary in order to ensure an equivalent representation ratio;
- access to information for non-attached Members must not be restricted beyond what is strictly necessary;
- although delegation of powers to a committee is in principle possible and can be interpreted in accordance with the Constitution, it cannot be done for all decisions;
- the Commission cannot be delegated the power to rule that a draft EU legislative act does not comply with the principle of subsidiarity, to bring an action for subsidiarity before the EU Court of Justice, or to take a decision of the Riigikogu opposing an initiative of the European Council or a proposal of the European Commission;
- in the context of the interest of national security, security is a compelling reason which in itself is capable of justifying in principle a restriction on the rights of Members of Parliament, but that interest must be very compelling.

In the case of decision-making in committees, the circle of decision-makers is reduced to a small number of representatives of the Parliament, who may no longer constitute a representation comparable to that of the plenary, and, in addition, under the current interpretation, it could be possible to give a mandate to essentially any committee. This could lead to a distortion of parliamentary representation. The author agrees that the preservation of the text of the Constitution over time allows it to be adapted to changing circumstances. Nevertheless, in a situation where EU law and the realisation of the obligations and rights associated with membership are being implemented in parallel with the Estonian legal order, the pragmatic objective should not be the main argument. In the case of EU law, which is applicable alongside national law, the question of jurisdiction is of the utmost importance, and there is currently a lack of legal clarity in this respect. The EU affairs process has a lasting impact on the Estonian legal order as a whole, but the current solution of regulating the issue only in the RKKTS is probably no longer adequate. The Constitution should provide a clear basis and procedure for how the Riigikogu exercises its competence and to what extent and

under what conditions competence may be delegated to the ELAK. The above-mentioned principles should be taken into account when laying down these conditions.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Normatiivaktid

1. Amsterdami leping (1997). – ELT C 340, 10.11.1997.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
4. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2012). – ELT C 326, 26.10.2012.
5. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versiooni protokoll nr 2 Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (2012) – ELT C 326, 26.10.2012.
6. Lissaboni leping (2007). – ELT C 306, 17.12.2007.
7. Nice'i leping (2001). – ELT C 80, 10.03.2001.
8. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – RT I, 02.06.2020, 9.
9. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus. – RT I 2004, 12, 77, RT I 2010, 28, 144.
10. Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) – <http://www.gesetze-iminternet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (28.06.2022).
11. Soome Vabariigi põhiseadus. (Suomen perustuslaki) 11.06.1999/731 – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (21.11.2022).

2. Kohtulahendid

12. BVerfG. 2 BvE 2/08. – http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html (24.11.2010).
13. BVerfG. 2 BvE 8/11. – http://www.bverfg.de/e/es20111027_2bve000811.html (28.10.2011).
14. BVerfG. 2 BvR 1390/12. – http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012.html (18.03.2014).
15. BverfGE 37, 291, 29.05.1974, *Solange I*.
16. BVerfG. 2 BvE 1/11. – http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html (22.09.2015).
17. RKÜKo 3-4-1-6-12.

18. RKPJKo 3-4-1-17-08.

19. RKPJKo 3-4-1-2-16.

3. Kirjandus ja teised allikad

20. Aarma, O. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu, Tallinn 2011 – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/XIstatistikakogumik.pdf> (17.02.2023).
21. Ahi, K. Rahvuslik parlament Euroopa Ühenduse õiguse kontekstis – *Juridica* 1999/6 – https://www.juridica.ee/article.php?uri=1999_6_rahvuslik_parlament_euroopa_hendus_iguse_kontekstis (15.01.2023).
22. Albi, A. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. Ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõiguslik perspektiiv ning protseduur. *Juridica*, 2001/9, 603–615.
23. Albi, A. “Estonia.” *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries: Hopes and Fears*, edited by Kellermann, A. E., 331–341. The Hague: TMC Asser Press 2006.
24. Albrecht, F.; Karlsson, C.; Persson, T. Patterns of Parliamentary Opposition: Empirical Evidence from the Deliberations in the German Bundestag’s Committee on European Union Affairs, *Parliamentary Affairs*, Vol. 74, Issue 1, 01/2021, 230–251, <https://doi.org/10.1093/pa/gsz048> (10.01.2023).
25. Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, 18.02.2021, arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/poliitika-kujundamine?view_instance=0¤t_page=1 (26.09.2022).
26. Annus, T. Riigiõigus. Juura, 2006.
27. Auel K., Raunio T. Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom, *The Journal of Legislative Studies*, 2016, 20, 13–28, p 15 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.871482> (01.02.2023).
28. Auel, K., Rozenberg, O. and Tacea, A., 2015. Fighting back? And, if so, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs. In *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union* (pp. 60– 93). Palgrave Macmillan, London – https://doi.org/10.1007/978-1-137-28913-1_3 (25.11.2022).

29. Auel, K. The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation. *German Politics*, 15(3), 2006, lk 249–268 – <https://doi.org/10.1080/09644000600877701> (03.03.2023).
30. Bellamy, R. Kröger, S. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, *Parliamentary Affairs*, Volume 67, Issue 2, April 2014, Pages 437–457 – <https://doi.org/10.1093/pa/gss045> (05.04.2023).
31. Berg, W. (1970). Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse. *Der Staat*, 9(1), 21–42.
32. Böckenförde, E.-W. Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatidiskussiooni kriitika (Kliimask, K., Luts-Sootak, M.) – *Juridica* 2020. Riigiõiguse aastaraamat, lk 88–99.
33. Christensen, M.B. (2015). The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?. In: Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan, London. Page 277 – https://doi.org/10.1007/978-1-137-28913-1_13 (23.03.2023).
34. Crum, B. (2022) Patterns of contestation across EU parliaments: four modes of inter-parliamentary relations compared, *West European Politics*. 45:2, 242–261 – <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1848137> (20.03.2023).
35. Crum, B. (2017). National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU – C. Heffler et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Palgrave 2015). – D. Jančić (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis* (Oxford University Press 2017). – A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon* (Hart Publishing 2017). – N. Lupo and C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (Hart Publishing 2016). *European Constitutional Law Review*, 13(4), 817–835. doi:10.1017/S1574019617000281 (20.03.2023).
36. Cygan, A. (2019). From Deparliamentarisation to a Parliamentary Renaissance? National Parliaments in the EU Polity' in Govare and Gaben (eds) *The Future of Constitutional Democracy in Europe - A Legal Assessment* (Oxford: Hart Publishing) 267-293.

37. Davidson, R. H. & Longley, L.D. (Eds.). (1998). The New Roles of Parliamentary Committees (1st ed.). Routledge – <https://doi.org/10.4324/9780203044797> (07.02.2023).
38. Deards, E. and Hargreaves, S., 2004. European Union law. Oxford University Press
39. Döring, H. Parliaments and majority rule in Western Europe. 1995. (pp. 223–246). Frankfurt: Campus – <https://gente.itam.mx/emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> (23.11.2022).
40. Eller, K., Demokraatia ja finantsstabiilsus. Õiguskantsleri taotlus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks – Juridica 2012/5, lk 319–330.
41. Ernits, M., Laurand, A. Kolmanda akti tõus ja langus. – Juridica 2017/ 1, lk 3–26.
42. Ernits, M., Põhiseaduse aluspõhimõtted. RiTo 24, <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/P%C3%B5hiseaduse-alusp%C3%B5him%C3%B5tted-Madis-Ernits.pdf> (05.01.2023).
43. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
44. Ernits, M. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – Juridica 2019/ 1, lk 11–23.
45. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.
46. Euroopa Parlamendi veebileht, Amsterdami leping, arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam> (01.02.2023).
47. Euroopa Parlamendi veebileht, Nice'i leping, arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice> (01.02.2023).
48. Euroopa Parlamendi veebileht, Lissaboni leping, arvutivõrgus; <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon> (04.01.2023).
49. Euroopa Parlamendi veebileht, riikide parlamendid Euroopa Liidus, arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/et/powers-and-procedures/national-parliaments> (05.01.2023).
50. Euroopa Ülemkogu veebileht – <https://www.consilium.europa.eu/et/european-council/> (03.02.2023).

51. Federal Ministry of the Interior and Community. Constitution of the Federal Republic of Germany – <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/constitutional-issues/constitutional-issues.html> (03.02.2023).
52. Grundgesetz. Kommentar. Dürig/Herzog/Scholz. 99.Aufl. C H Beck 2022.
53. Hänni, L. Põhiseadus peab ajaga kaasas käima. Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 62–64 – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/P%C3%B5hiseadus-peab-ajaga-kaasas-k%C3%A4ima.pdf> (20.01.2023).
54. Jensen, M. D., & Martinsen, D. Out of Time? National Parliaments and early decision-making in the European Union. *Government and Opposition*, 2015, 50(2), 240–270 – <https://doi.org/10.1017/gov.2014.20> (10.10.2022).
55. Jekewitz, J. (1986). Parlamentsausschüsse und ausschussberichterstattung. Zu herkunft, aufgabe und inhalt einer überkommenen institution. *Der Staat*, 25(3), 399–424.
56. Julian, H. Real scrutiny or smoke and mirrors: the determinants and role of resolutions of national parliaments in European Union affairs. *European Union Politics*. 2017, ISSN 1465–1165 – <http://dx.doi.org/10.1177/1465116516688803> (18.02.2023).
57. Karlsson, C.; Persson, T.; Mårtensson, M. Do Members of Parliament Express More Opposition in the Plenary than in the Committee? Comparing Frontstage and Backstage Behaviour in Five National Parliaments, *Parliamentary Affairs*, 2022 – <https://doi.org/10.1093/pa/gsac016> (12.03.2023).
58. Karlsson, C., Galic, K. Constitutional change in light of European Union membership: trends and trajectories in the new member states, *East European Politics*, 2016. 32:4, 446–465, <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1215302> (12.03.2023).
59. Karlsson, C., 2016. Explaining constitutional change: Making sense of cross-national variation among European Union member states. *Journal of European Public Policy*, 23(2), pp.255–275 – <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1043323> (19.02.2023).
60. Kelsen, H. and Ringhofer, K., 1979. *Allgemeine Theorie der Normen*.
61. Kerikmäe, T. Eesti parlamendi roll pärast liitumist Euroopa Liiduga. *Riigikogu Toimetised IV*, 2001.
62. Kerikmäe, T. Euroopa Zeitgeist ja Eesti valikud Põhiseaduslikkuse mõtestamisel (European Zeitgeist and Estonian Choices in interpretation of Constitutionalism). Tartu Ülikooli kirjastus 2009.

63. Kitus, A. Europeanization, democratic deficit and the constitutional debate in Estonia, *Innovation. The European Journal of Social Science Research*. 2008, 21:2, 111–129, <https://doi.org/10.1080/13511610802214388> (19.03.2023).
64. Krunke, H., Baumbach, T. (2019). The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance. In: Albi, A., Bardutzky, S. (eds) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6_7 (14.03.2023).
65. Laffranque, J.; Madise, Ü.; Merusk, K.; Pöld, J.; Rask, M. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. *Juridica*, 2002/8, lk 563–568.
66. Laurand, A. Põhiseaduse täiendamise seadus. Sissejuhatus. Lõhmus, U. (peatoim.). *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital*. 2023, kumm § 1/1, 2 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus/pohiseaduse-taiendamise-seaduse-kommentaari-26.01.2023> (14.04.2023).
67. Lord, C. (2018) The European Parliament: a working parliament without a public?, *The Journal of Legislative Studies*, 24:1, 34–50 – <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1444624> (10.03.2023).
68. Lõhmus, U. Põhiseaduse muutmise piirangud. *Juridica* 2021/5, 335-343.
69. Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition*, 42(1), 1–17 – <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00209.x> (03.03.2023).
70. Maurer, A., Wessels, W., 2001. National parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers? (p. 521). Nomos Verlag., pages 114, 195 – http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (19.03.2023).
71. Marschall, S. *Parlamentarism: sissejuhatus*. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012.
72. Maruste, R., Albi, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. *Juridica*, 2003/1, lk 3–7.
73. Maruste, R. Põhiseaduse tõlgendamise meetodid. *Juridica*, 1996/2, lk 75–81.
74. Mattson, I., Strøm, K. 1995. “Parliamentary Committees” in Döring, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin’s Press
75. Morlok, M. *Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen.* – *Juristische Schulung* 2011/1.

76. Mõttus, A. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. § 65/7, Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/iv-riigikogu-ss-59-76/ss-65-riigikogu-kompetentsid#15-kirjeldus> (10.04.2023).
77. Norton, P. (Ed.). (1999). Parliaments and pressure groups in Western Europe. London: Frank Cass.
78. O' Brennan, J., Raunio, T. eds., 2007. National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors? (Vol. 47). Routledge – <https://www.taylorfrancis.com.ezproxy.utlib.ut.ee/books/edit/10.4324/9780203962121/national-parliaments-within-enlarged-european-union-john-brennan-tapio-raunio?context=ubx&refId=54c31dba-3a49-480c-b866-d2f7633faad0> (11.01.2023).
79. Pedersen, H. H.; Halpin, D.; Rasmussen A. Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies, The Journal of Legislative Studies, 2005, 21:3, 408–427, <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1042292> (05.01.2023).
80. Polzin, M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law, International Journal of Constitutional Law, Vol. 14, Issue 2, April 2016, Pages 411–438 – <https://doi.org/10.1093/icon/mow035> (05.01.2023).
81. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse lõpparuanne. Tallinn, 1998 – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus> (05.01.2023).
82. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn, 2018 – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf (05.01.2023).
83. Raunio, T. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, Journal of European Integration, 2011, 33:3, 303–321 – DOI: [10.1080/07036337.2010.546848](https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546848) (20.03.2023).
84. Raunio T., Wiberg, M. The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?, West European Politics, 2008, 31:3, 581–599 – <https://doi.org/10.1080/01402380801939842> (19.02.2023).

85. Riigikogu. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus 177 SE. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2d5a237-de9d-30fb-a5e4-b9fe4e04d6f7/riigikogu-kodukorra-seaduse-muutmise-seadus> (20.03.2023).
86. Riigikogu. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus 697 SE I. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/094066de-60b8-2f11-689a-f1d5663ee862/riigikogu-kodu-ja-tookorra-seaduse-taiendamise-seadus> (20.03.2023).
87. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommenteeritud väljaanne. Riigikogu Kantslei. Tallinna Raamatutrükikoda 2012.
88. Riigikohtu analüüs, 2008. Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves. Vastused Leedu Vabariigi Konstitutsioonikohtu koostatud Euroopa Konstitutsioonikohtute XIV konverentsi küsimustikule – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2008/seadusandliku_tegematajätmise_probleemid_psjv-s.pdf (07.01.2023).
89. Roger, L., 2016. Voice (s) in the European Parliament. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
90. Sanden, J. Methods of Interpreting the Constitution. *Juridica International*, 2003/8, lk 128-139.
91. Saksa Bundestagi veebileht - [German Bundestag - Committee on European Union Affairs](#) (03.03.2023).
92. Soome Parlamendi veebileht. Suurkogu: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/suuri_valiokunta/Pages/default.aspx (23.10.2022).
93. Soome Parlament. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (14.02.2023).
94. Strøm K., Müller W. C., Bergman T. (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003 – <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327> (19.02.2023).
95. Strøm, K., 1998. Parliamentary committees in European democracies. *The Journal of legislative studies*, 4(1), pp.21-59 – <https://doi.org/10.1080/13572339808420538> (02.02.2023).
96. The Eurobarometer. 2001. “Candidate Countries Eurobarometer” – <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/survey-series/candidate-countries-eb> (07.02.2023).

97. Torben, S. The Concept of Legal Competence. The IVR Encyclopaedia of Jurisprudence, Legal Theory, and Philosophy of Law, 2005 – <https://ssrn.com/abstract=923531> (07.02.2023).
98. Tupay, P. K. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? *Juridica* 2019/2, lk 105– 20.
99. Vinx, L. (2021) Hans Kelsen and the material constitution of democracy, *Jurisprudence*, 12:4, 466– 490 – <https://doi.org/10.1080/20403313.2021.1921493> (12.12.2022).
100. Von Bogdandy & Schill, supra note 6, at 1434 – <https://doi.org/10.1093/icon/mow035> (06.03.2023).
101. Õiguskantsleri taotlus nr 8 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta“, lk 16 – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_taotlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf (18.10.2022).
102. Winzen, T. Beyond the decline of parliament European integration and national parliamentary Democracy, ETH Zurich, 2013 – <https://doi.org/10.3929/ethz-a-009970312> (06.03.2023).
103. Winzen, T. The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:6, 994–1008 – <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1898663> (06.04.2023).
104. Wegmann, S., Siefken S., Rommetvedt H. (Hrsg.). 2021. Parliamentary committees in the policy process. *Z Vgl Polit Wiss* (2023). <https://doi.org/10.1007/s12286-022-00553-5> (05.04.2023).
105. Yuratich, D. (2014). Accountability, parliamentarism and transparency in the EU: The role of national parliaments by adam cygan. *Yearbook of European Law*, 33(1), 555-556. doi: <https://doi.org/10.1093/yel/yeu011> (05.02.2023).