

## Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum

Igor Gräzin (RiTo 5), Akadeemia Nord professor

### Juriidiliselt korrektne küsimus euroreferendumil oleks: "Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?"

Asjaolu, et Eesti Vabariigi võimalik ühinemine Euroopa Liiduga (EL) täieliku liitumise alusel toob kaasa muudatused meie riikluse alustes, on praeguseks üldtunnustatud. Põhiseaduse endiseks jätmist ei pea võimalikuks ei EL-iga kiire liitumise pooldajad ega ka EL-i põhimõttelised vastased. Põhjusi, miks on vaja muuta põhiseadust, on vähemalt kaks.

Esiteks. EL ei kujuta endast rahvusvahelist avalik-õiguslikku institutsiooni tavalises mõttes, vaid riikidest kõrgemal seisvat moodustist, mis pretendeerib iseseisva riikluse (ja mitte ainult rahvusvahelis-õigusliku subjektsuse) staatusele. Kuid nagu oleme kogunud mitte ainult juriidilises teoorias, vaid ka n-ö laulva revolutsiooni praktikas, on föderaalne võim (suveräänsus, kompetents ja jurisdiktsioon) saavutatav üksnes liikmesmaade vastavate võimude kärpimise arvelt. EL-ile kuulub võimu kolmainsus – seadusandlik, täitev-korraldav ja jurisdiktsiooniline võim, viimane isegi peaaegu kuni kriminaalõiguslike sanktsioonideni välja (EL-i boikott Austria vastu ja samasugused ähvardused Prantsusmaa valimistulemuste puhul, mis saavutati küll demokraatlikul viisil, ent ei rahuldanud EL-i sotsialistlikku ladvikut). Seega tähendab Eesti astumine EL-i suveräänsuse kaotamist selles mõttes, nagu selle sätestab vastav legaaldefiniitsioon, mis on kirjas 1988. aasta suveräänsusdeklaratsioonis ja mis tuleneb Jean Bodini kontseptsioonist ("Kuus vabariigi raamatut", 1596) suveräänsusest kui kõrgeimast võimust oma territooriumi üle.

Teooria kaitsjaile, kes asuvad "jagatava" suveräänsuse positsioonil, tahaksin esitada küsimuse: mis juhtub, kui pärast Eesti astumist EL-i otsustab siis juba Euroopa Komisjon alustada investeeringuid fosforiidide kaevandamisse Eestis – kellele jääb viimane sõna? Minu väide on antud juhul see, et viimane sõna ei saa juba definitsiooni järgi jääda mõlemale – nii EL-ile kui ka Eestile, viimane sõna jääb ühele neist kahest.

Teiseks. EL-i kvaasiriiklik ülesehitus ei rajane õigusriigi põhimõtteil, mille kvintessentsiks on võimude lahusus. Nimetatud asjaolu on otseses vastuolus meie põhiseadusega. Teatavasti kuulub seadusandlik võim EL-is nõukogu(de)le, mis kujutab endast tavalist täidesaatva võimu tööorganit. Euroopa Parlamendi kompetents pole märkimisväärne ega poliitiliselt efektiivne. Peale selle on EL-i hääletussüsteem kallutatud suurriiklike huvide esindamise kasuks ja väikeriikide suveräänsuste huvide kahjuks. Viimasel ajal (eriti pärast Prantsusmaa presidendivalimisi) on ilmnunud ka õigusriigile vastandatud tendents allutada demokraatlikud protseduurid ja otsused EL-is omaksvõetud "poliitilise korrektsuse" doktriini diktaadile – Le Pen ja Haider on küll demokraatlikku toetust omavad rahvajuhid, kuid nad on arvatud paariateks EL-i bürokraatlikes struktuurides. Seega asendub dilemma "demokraatlik ja mittedemokraatlik valimistulemus" dilemmaga "poliitiliselt õige ja vale valimistulemus", mis on aga vastuolus Eesti riigi rahvast austavate juriidiliste aluspõhimõtetega.

## Vaid tehnilised parandused

Vajaduse tõttu muuta põhiseadust on esitatud kaks põhilist toimimisviisi, nimetan neid tinglikult tehniliseks ja anglosaksi variandiks.

Anglosaksi variandi esitas algselt justiitsminister Märt Rask, seda on hiljem aktiivselt toetanud Riigikogu liige Liia Hänni. Idee taandub sellele, et Eesti, astudes EL-i, jätab põhiseaduse muutmata. Põhiseadusele lisandub eraldiseisev põhiseadusliku iseloomuga nn kolmas akt ehk akt Eesti astumise kohta EL-i. Seejuures eeldatakse, et põhiseadus juba koosneb kahest aktist – põhiseadusest ja selle rakenduseseadusest.

Jättes kõrvale puhtalt teoreetilised vastuväited (seadus ja rakenduseseadus ei ole võrdkaalulised dokumendid; vt H. L. A. Harti teooriat esmastest ja teisestest rakendusnormidest ja Dworkini õpetust põhiseadusest kui mittenormatiivsest printsibiist), vajab ometi vastamist küsimus: kui põhiseadus juba praegu koosneb kahest ja hiljem kolmest aktist, miks ta ei koosne siis neljast? Neljanda all on mõeldud juriidiliselt tänaseni kehtivat esimest uue vabariigi dokumenti – suveräänsusdeklaratsiooni. Viimase kehtimine viib aga vastuolule põhiseaduse EL-iga seotud aktiga.

Tehnilise variandi idee ja töötlus kuulub Anneli Albile, selle on ümberkirjutusena esitanud ka kohtunik Rait Maruste. Antud juhul on tegemist paranduste kogumiga (seni on pakutud kuni kuus, kuid neid võib vaja minna rohkem), mis reguleerivad üksikuid vastuolusid EL-i suveräänsuse ja Eesti senise suveräänsuse vahel, kuid jätaavad formaalselt muutmata Eesti Vabariigi põhiseaduslikud alused. Arvan, et tehniliselt on need parandused mõeldavad, kuid nende eelduseks on asjaolu, et otsuse EL-i astumise kohta on omaks võtnud rahvas. Tehniliste paranduste panek referendumile ilma rahvalt põhimõttelist otsust küsimata ei vastaks minu arvates demokraatlikkuse ja põhiseaduse kriteeriumidele.

Peale selle oleks selge ja ühemõttelise referendumiküsimuse asendamine paljude üksikute parandustega, mille mõte jääb mittejuristist kodanikule arusaamatuks, takistuseks rahva tegeliku arvamuse selgitamisel.

## Sotsiaalse lõhe rahuldamine

Kuigi Eesti liitumine EL-iga on olnud jutuks juba aastaid, oleme liikmesuse künnisele jõudnud ikkagi küllalt ootamatult. Tulemuseks on see, et ühinemist EL-iga valmistatakse ette nagu juba sanktsioneeritud projekti, mille lõpuleviimine vajab vaid tehnilist pisitööd. EL-iga ühinemise teemale pühendatud Riigikogu istung 11. aprillil ilmutas asjaolu, et antud küsimuses valitseb sügav lõhe rahva arvamuste ja Riigikogus esindatud poliitika vahel: kuigi Eesti rahva hulgas väljendab stabiilset vastuseisu kiirele ühinemisele EL-iga vähemalt 40% elanikest, pole Riigikogus ainsatki saadikut (välja arvatud Tiit Toomsalu), kes seda vaadet esindaks.

Samasugune suhtumine iseloomustab ka täitevaparaati: vaatamata sellele, et EL-iga peetavate läbirääkimiste käigus on jõutud ülimalt kriitiliste momentideni (*tax free*kaubandus, põllumajandustoetused, maksusüsteem), on allakirjutanu jäänud ainsaks ametnikuks, kes on

oma vaadete pärast EL-i küsimuses lahkunud ametist. Normaalses olukorras pidanuks selliseid inimesi olema kümneid.

Seega peab eelseisev referendum lahendama mitte ainult ja mitte sedavõrd küsimuse põhiseaduse juriidilisest muutmisest, vaid eeskätt rahuldama sotsiaalse konflikti, mis seisneb lõhes rahva teadvuse vahel ühelt poolt ning Riigikogu ja valitsuse poliitika vahel teiselt poolt. Teisisõnu: referendum peab toimima n-ö üle Riigikogu, valitsuse ja erakondade peade (ka viimaste hulgas pole programmilisel tasemel ühtegi arvestatavat eurodemokraatlikku jõudu).

### **Küsimus referendumul**

Justiitsminister Märt Raski avaldus – "rahvalt ei tohi ühinemise otsust välja petta" (Postimees, 29. aprill 2002) – on põhimõtteliselt, sotsiaalpoliitiliselt ja eetiliselt kaalukas. Sellepärast väärrib toetust ka välisminister Kristiina Ojulandi seisukoht, et põhiseadust võib küll muuta, kuid alles pärast seda, kui on lahenenud küsimus rahva nõusolekust liituda EL-iga. Sellepärast oleks juriidiliselt korrektne küsimus referendumul järgmine: "Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?"

Jaatav vastus tähendaks seda, et Eesti riik lakkab olemast sellisena, nagu me teda praegu tunneme, seejuures säilib ikkagi veel rahva suveräänsus (õigus relvastatud ülestõusule, rahvuslikule enesemääramisele jms ei ole võõrandatav).