

Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas

Raul Narits (RiTo 7), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor, avaliku õiguse instituudi juhataja

Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992 astus Eesti riik esimese kindla sammu Euroopa õigusruumi. Tänapäev nõuab aga edasiliikumist.

28. juunil 2003 möödub üksteist aastat päevast, mil Eesti sai tänu rahva taatele liberaalse põhiseaduse, mille vundamendiks on inimese loomulikud ja võõrandamatud õigused. Põhiseadusest tuleneb ja põhiseadusele tugineb meie põhiseaduslik valitsemisüsteem, mida iseloomustavad seaduslikkusel põhinev parlamentaarne demokraatia, õigusriigi põhimõte, rahvasuveräänsus, vabariiklus ja unitaarriiklus (Eesti... 2002, 9).

Kuigi on möödunud rohkem kui kümme aastat, ei piisa sellest, et võtta ette katse mõtestada meie põhiseaduse realiseerumist. Juba peaaegu kuus aastat tagasi toimunud teaduskonverentsil "Viis aastat Eesti põhiseadust" nenditi avalikku arvamust ja olemasolevat poliitilist praktikat üldistades, et me suudame endas leida moraalset jõudu põhiseadusele tasakaalukate hinnangute andmiseks. Põhiseaduse kümnendale aastapäevale pühendatud konverentsil ütles toonane Riigikogu esimees Toomas Savi, et põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii Toompea riigimeestele kui ka armastatud tädi Maalile (Savi 2002, 26).

Uus Euroopa

Praegu on eriti aktuaalne kõik see, mille märksõna on Euroopa Liit. Eesti riik on teinud palju jõupingutusi, et meid võetaks Euroopa Liitu. Kui nii juhtub, on vaieldamatu tõsiasi, et meie kõik – nii riik kui ka kodanikud – peame täitma Euroopa Liidu liikme kohustusi. Tõsi, me saame kasutada Euroopa Liidu liikme õigusi. See nõuab nn ühinemisotsuse vormistamist õiguslikult, juriidiliselt. Meie parlament on otsustanud panna rahvahääletusele seaduseelnõu "Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus". Tulevase võimaliku seaduse kõik neli paragrahvi kantakse hääletussedelile ja nende kohta esitatakse küsimus. Küsimus kõlab nii: "Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?" Hääletaja teeb ristikese hääletussedeli ruutu JAH või ruutu EI.

Täienduseseaduse neli paragrahvi on järgmised:

"§ 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

§ 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

§ 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

§ 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist." (RT I 2002, 107, 636).

Põhiseaduse muutmise on vajalik, sest Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 sätestab põhimõtte, mille alusel "Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate

seaduste alusel". Eesti Vabariigi põhiseadus ei räägi Euroopa Liidu õigusaktidest mitte üheski paragrahvis. Liati asub mainitud paragrahv 3 nn üldsätete hulgas, mille sisuline muutmine saab toimuda ainult rahvahääletusega. Pole kahtlust, et olulisimat sisulist raskust kannavad kaks esimest paragrahvi. Peame ju siin otsustama, kas oleme nõus Eesti Vabariigi kuulumisega Euroopa Liitu.

Jäävad väärtused

Olen seisukohal, et sotsiaalsest ja poliitilisest tegelikkusest olenemata on põhiseaduse kontekstis kõige olulisem põhiseaduse püsivus ja järjepidevus. Põhiseadus on ja peab jääma Eesti rahvusliku kokkuleppe põhidokumendiks, sest just niisugusena on rahvas ta heaks kiitnud.

3. märtsil 1991 toimunud referendumil, millest võttis osa 82,86% hääleõiguslikest isikutest, andis jaatava vastuse küsimusele "Kas teie tahate Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamist" 77,83% osalejaist. Rahvahääletus kehtiva põhiseaduse vastuvõtmiseks toimus 28. juunil 1992. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. Põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõude poolt andis oma hääle 407 867 isikut. Seda peab alati mäletama ja meeles pidama. Ei too ka Euroopa Liidu vastuvõtmine meile kaasa uut põhiseadust.

28. juunil 1992 tehtud valik oli valik omariikluse poolt. Demokraatia tingimustes peabki lahenduste, sealhulgas juriidiliste lahenduste leidmine tuginema ühiskonna seest tulenevaile valikuile. Teisisõnu, tänapäevasel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on sellised põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotlejad peavad kinni pidama. Ühel n-ö normaalsel riigil on ainus võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja õiguse kaudu. Siit järeldub, et Eesti riik peab ka edaspidi samme astudes siduma need valikute ja juriidilise korrektsusega.

Väidetakse – ja õigustatult –, et põhiseaduses sisalduvad väärtused. Nii see on. Samas on nendel väärtustel erinev loomus. Võib eristada kõlbelisi, sotsiaalseid, õigusriiklikke jm väärtusi. Kas on aga võimalik leida põhiseadusest mingit ülimat väärtust, mis on aluskiviks meie omariiklusele? Sellele võib vastata jaatavalt. Tegemist on inimese ja riigi omavaheliste suhetega. Eesti omariikluses pole inimene olemas mitte riigi jaoks, riik on loodud inimese jaoks. Põhiseaduse preambula konstateerib, et riigi kindlustamise ja arendamise mõte on riigi rahva ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Seejuures on tarvis teada, et inimese prioriteet riigi ees pole riigi kehtestatud, vaid Eesti riik tunnustab seda kui inimesele kuuluvat loomulikku omadust. Riik on pädev korrastama juriidiliste eeskirjade abil inimeste käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadusi ja kindlustaks samas avalike, üldiste huvide realiseerimise. Seda ülimat väärtust peab realiseerima eelkõige riik ise. Kõik kolm riigivõimu – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – peavad tegutsema selle nimel, et tagada lõppastmes inimesele kuuluvad õigused ja vabadused.

Näeme, et küsimused põhiseaduse kestmisest on sisuliselt ajatud küsimused ning neid ei saa põhimõtteliselt siduda objektiivselt muutuvate oludega. Samas on igasugune õigus olnud

ja peab olema ka tänapäeval tegelikkuse peegeldus. Piltlikult öeldes valib seadusandja tegelikkusest midagi välja ja annab sellele tegelikkusele keele abil semantilise vormi ning muudab seejuures osa tegelikkusest juriidilist tähendust omavaks. Ühelt poolt tavalisest tegelikkusest saab juriidilist tähendust omav tegelikkus. Faktilistest asjaoludest juriidilised faktid. Mulle tundub, et seoses uue Euroopa kujunemise objektiivse protsessiga peab Eesti riik uue tegelikkusega arvestama, kahjustamata omariiklust, mille ülim eesmärk on, nagu juba mainisime, rahva ja kultuuri tagamine läbi aegade.

Väärtusi peab oskama hoida

Kes on pädev andma Eesti riigile juhtnööre käitumiseks tähtsates küsimustes? Ka sellele küsimusele annab vastuse põhiseadus. Ja nimelt § 1 lõige 1: "Eesti on iseseisev ja demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas." Seega on põhiseaduse järgi igasuguse riigivõimu esmane õiguslik alus rahva tahe. Ja siin tuleb tähele panna, et tegemist pole mingi kindla rahvuse suveräänsusega.

Teiselt poolt ei tähenda rahvasuveräänsus ka seda, et kõik inimesed, kes elavad Eesti riigi territooriumil, kuuluksid riigi rahva hulka. Rahvasuveräänsuse kandja on see osa riigi elanikkonnast, kellel on riigiga juriidiline side ja seda kodakondsuse instituudi kaudu. Juba Cicero juhtis tähelepanu sellele, et riigi rahvas pole mitte igasugune suur inimeste ühendus, vaid selline ühendus, keda seovad ühised huvid ja lugupidamine kehtiva õiguse vastu. Riikides, kus elab mitmeid rahvusi, võib tõusetuda küsimus naturalisatsiooni – kodakondsuse andmise – tingimustest.

Eestis on juhtunud nii, et migratsiooniprotsessid olid okupatsiooni ajal sihiteadlikult suunatud Eesti kahjuks. See tähendab seda, et meil peab kodakondsuse andmine ehk teisisõnu riigi rahva formeerumisprotsess olema seotud õnnestunud integratsiooniprotsessidega. Kodakondsus ise ei saa kuidagi integratsiooni asendada, küll peab ta olema kodakondsuse saamise eelduseks. Mõned Euroopa riikide põhiseadused sätestavad rahvasuveräänsuse kandjaks mitte lihtsalt rahva, vaid paljurahvuselise rahva. Samas on riike, mille põhiseadus ei sätestagi rahvasuveräänsuse põhimõtet, lugedes selle tsiviliseeritud maailma lahutamatuks osaks.

Tahan juhtida tähelepanu ühele tähtsale rahvasuveräänsuse teostamise aspektile. Nimelt tunnetab rahvas ennast suveräänsuse kandjana väga selgelt just teatud ajas ja ruumis. Ilmselt on raske vastu vaielda, et näiteks Riigikogu valimistega seonduv äratub rahva poliitilise aktiivsuse, kuid ka kõik rahvahääletustega seotu kuulub siia. Ja üldse tundub, et Eesti riigi rahvas soovib ennast sagedamini tunda mitte pelgalt rahvasuveräänsuse kandjana, vaid ka selle realiseerijana. Näiteks annavad sellest tunnistust taasiseseisvumisjärgse Eesti Vabariigi esimese presidendi seadusandlik initsiatiiv presidendi otsevalimiste kohta. Samuti teame, et 74 Riigikogu liiget on esitanud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu.

Menetluse käigus tuleb kindlasti avardada meie kõigi tunnetusulatust selle kohta, mida endast kujutab meie põhiseaduse esimene paragrahv, milles sätestatakse suveräänsus. Nii Euroopa Liiduga liitumise pooldajad kui ka skeptikud näevad siin probleemi. Mõnikord katsutakse sellest koguni mööda vaadata. Põhiseaduse esimene paragrahv fikseerib selle, et

Eesti rahva riiklik enesemääramine on printsiibis võõrandamatu ja säilib mis tahes väliste liitude puhul. Olime juriidiliselt olemas okupatsioonirežiimide hoolimata, seda enam saame olla suveräänsed liidus, millesse astumine saab toimuda ainult rahva mandaadi alusel. Ja need, kes näevad sellises sammus tagasikäiku ning tõmbavad paralleele Nõukogude Liiduga, ei adu täie selgusega, et Nõukogude Liit polnud õigupoolest mingi liit, vaid tüüpiline impeerium.

Teiseks, suveräänsuse enda sisu on muutunud. N-õ suveräänsusest traditsiooniline arusaam kui absoluutsusele pretendeeriv arusaam oli omal kohal 19. sajandi Euroopas, kui sündisid rahvuslikud õiguskorrad. Arvan, et suveräänsuse rõhutamine traditsioonilises kontekstis oli kohane ka meile, rõhutamaks meie iseseisvuspüüdlusi. Tänapäev on aga Euroopasse toonud uue tegelikkuse, mida võikski pidada uueks Euroopaks. Rahvaste ühiselu kontekstis ei saa me aga endiselt väärtustamata jätta Eesti riikluse, poliitilise elu põhilisi aluseid ja nende seas tähtsaimat – eesti rahva tahet ja õigust poliitilisele eksistentsile ja riiklikule iseseisvusele. Kordaksin siinkohal veel üht Toomas Savi mõtet põhiseaduse kümnenda aastapäeva konverentsilt: "Euroopa Liit ei ole meie suveräänsuse piirang ega asendus, vaid meie suveräänsus 21. sajandi mõttes" (Savi 2002, 27).

Jagan tema seisukohta, et meie kuulumine Euroopa Liitu tähendab meie kehtiva põhiseaduse esimeses paragrahvis sisalduva põhimõtte senisest paremat ja tänapäeva tegelikele olukordadele adekvaatsemat teostamist. Tänapäevaste debattide põhisisu Eestis peaks seepärast nii Riigikogus kui ka väljaspool seda olema suunatud sellele, kuidas kõige efektiivsemalt tagada põhiseaduse kestmine Euroopa Liidus olles. Ütleksin veelgi täpsemalt: kuidas tagada Riigikogu kontroll Euroopa Liidu mõjude üle ning tagada Eesti Vabariigi rahvale kui suveräänsuse kõrgeimale kandjale tema põhiliste huvide teostamine eurooplastena.

Vaatasin hiljuti Riigikogu kodulehekülge. Seal on eraldi välja toodud eurointegratsiooniga seotud eelnõud. Leidsin koduleheküljelt muu hulgas ka Euroopa Liiduga ühinemise mõjude kohta juba valminud või valmivad uurimis- ja teadusprojektid, mille teostajaiks on tuntud kompetentsikeskused, nagu näiteks Tartu Ülikool, Eesti Välispoliitika Instituut, Eesti Konjunkturiinstituut jt. Juba aastaid ei kujuta me Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas ette, et kursuse-, magistri- või doktoritöös poleks – võrdlevat meetodit kasutades – leidnud käsitlemist uuritav probleem koos seoste ja suhetega Euroopa Liidu õiguskorra vastavate osadega.

Euroopa Liit pole probleemivaba

Euroopa Liit on riikidevaheliste suhete staadiumist väljunud õigusruum, mis praegu otsib oma õiguslik-poliitilisele reaalsusele vastavat institutsioonilist vormi. Euroopa Liidu pädevuses on laialdased valdkonnad Euroopa rahvaste majanduselus, kus ta inimeste käitumise korrastajana on asendanud või asendamas riike. Juriidiliselt väljendub see Euroopa Liidu institutsioonide poolt antud õigusaktide ülimuslikkuses liikmesriikide õiguse suhtes ja nende aktide otsekohaldatavuses liikmesriikide territooriumil. Euroopa Liidu institutsioonide arvukate aktidega reguleeritud haldusruum tõrjub üha kaugemale minevikku arusaama liikmesmaast kui üksnes rahvusvahelisele tavaõigusele ja enda poolt võetud lepingulistele

kohustustele alluvast riigist. See tekitab põhjendatud kahtlusi Euroopa Liidu õiguse vastuoludeta koostoimest Eesti põhiseadusliku korraga.

Põhiseaduse väljatöötamisel olid esiplaanil demokraatia idee riikliku iseseisvuse kontekstis. Siiski ei ole Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse Eestis samaaegse kehtivuse probleem seotud mitte nende õiguskordade materiaalse sisuga, vaid mõlema sihiga, eesmärgiga olla Eesti ühiskonna toimimise määravateks alusteks. Euroopa Kohus on öelnud, et ei Euroopa Liidu meetme kehtivust ega selle toimet liikmesriigis saa mõjutada väited, nagu oleks see vastuolus riigi põhiseaduses ettenähtud põhiõiguste või riigi põhiseadusliku struktuuri põhimõtetega (Kohtuasi 106/77... 2001, 278).

See pole loomulikult ainus sellesisuline Euroopa Kohtu lahend. Ühes teises Euroopa Kohtu lahendis seletatakse, et riigi õigussätted ei saa olla üle asutamislepingust kui iseseisvast õiguse allikast tulenevast ja seetõttu erilise algupäraga õigusest, ilma et see kaotaks oma olemuse ühenduse õigusena ja ilma et ühenduse enda õiguslik alus ei muutuks küsitavaks. Kui riigid annavad asutamislepingust tulenevad õigused ja kohustused oma riigi õigussüsteemist üle ühenduse õigussüsteemi, tähendab see iseenesest nende suveräänsete õiguste püsivat piiramist, mille vastu hilisem ühenduse kontseptsiooniga kokkusobimatu akt ei saa olla ülimuslik. Seega on teistest rahvusvahelistest lepingutest erinevalt EMÜ asutamisleping loonud omaenda õigussüsteemi, mis asutamislepingu jõustumisel muutus liikmesriikide õigussüsteemi lahutamatuks osaks ja mida ka nende kohtud on kohustatud kohaldama (Kohtuasi 6/64 2001, 110–111).

Euroopa Liiduga liitumisel ongi seepärast võtmeküsimus Euroopa Liidu õiguse Eesti territooriumil kohaldamise aluste reguleerimine. Globaliseerumisprotsess võib aga riigi kodanikes luua ettekujutuse rahvuslike identiteetide kaotamisest, sealhulgas õigust puudutavalt. Mulle tundub, et arusaam mingist totaalset ühtsest Euroopa Liidu õigusest on tugevasti liialdatud. Euroopa Liidu õiguskorra tugevus seisneb rahvuslike õiguskordade rikkuses. Seadusloome Euroopa Liidus on 1) unifitseeriv – täielikult ühtne regulaator, ainult Euroopa Liidu pädevuses (agraar-, konkurentsipoliitika), 2) harmoneeriv – Euroopa Liidu seadusloomega ühtlustatakse liikmesriikide õigust, seda seejuures asendamata, ja 3) koordineeriv – kooskõlastatakse liikmesriikide oma seadusandlust, sealhulgas näiteks valitsemiskorraldust, nende sisu seejuures ühtlustamata, näiteks sotsiaalkindlustussüsteem.

Eesti peab rahvusriigina olema võimeline avama end nii sisse– kui ka väljapoole (Narits 1999). Just väljapoole avanemine ongi seotud Euroopa Liidu ühinemisprotsessiga. Tõsi, pole päris selge, milline peaks olema Euroopa ühinemise eesmärk, millal ja millises ulatuses ületab Euroopa identiteet regionaalseid ja rahvuslikke identiteete. Küll aga peavad olema rahvuslikud õiguskorrad transparentsed ja juristina ütlesin: abstraktsed faktilised koosseisud jäävad paljus erinevaks, õiguslikud tagajärjed analoogilistes asjades peavad olema võrreldavad. Kujutada aga situatsiooni endale ette sellisena, et uues Euroopas pole probleeme või et Eesti elu uues Euroopas on probleemidest vaba, on asjade lubamatu lihtsustamine. (Näiteks arutati 19. veebruaril 2003 rahvusvahelisel konverentsil teema üle "Kuidas tagada uute ja vanade, suurte ja väikeste tasakaal tuleviku Euroopas".)

Arukalt ja õiguslikult korrektselt edasi

14. septembril ootab Eestit ja tema rahvast rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses, mida võib julgelt nimetada ka riikliku iseseisvuse küsimuse referendumiks. Siinkohal olen nõus Kalle Kulbokiga ühendusest Eurodesintegraator, Ivar Raigiga uurimiskeskusest Vaba Euroopa ja Uno Silbergiga liikumisest EI Euroopa Liidule, kes oma avalikus kirjas Vabariigi Valitsusele 30. jaanuaril 2003 omistavad rahvahääletusele just mainitud tähenduse (<http://www.delfi.ee/...nt/comment/article.php?id=5040645> 30.01.2003). Samuti leian, et rahvahääletuseni peab sõna saama meie kõigi elu puudutavas küsimuses võimaluste piires võimalikult lai ja representatiivne arvamuste kandjate ring.

Olenemata sellest, milliseks kujuneb rahvahääletuse tulemus 14. septembril 2003, jääb Eesti põhiseadus uues Euroopas kestma. Mõlemal juhul on vähemalt juristide jõupingutused suunatud sellele, et teha ennast Euroopa õigusruumis arusaadavaks. Lõimumisprotsessil alternatiive pole. Tartu Ülikooli politoloog Eiki Berg kirjutab 2003. aasta 30. jaanuari Eesti Päevalehe artiklis "Meie koht Euroopas", et "Eesti rahva otsus astuda Euroopa Liitu tähendab riigi küpseks ja täiskasvanuks tunnistamist, mitte järjekordset allutamist võõrvõimule. Umbusuks oleks põhjust, kui Eestist saaks vaid toetuste ja abiprogrammide administreerija, halvemal juhul passiivne parasiit; kuid oleme ometigi valmis väarikamaks osaluseks".

Riigikohus on märkinud, et Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1997).

Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992 astus Eesti riik esimese kindla sammu Euroopa õigusruumi. Tänapäev nõuab aga edasiliikumist.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Kohtuasi 106/77, Simmenthal. Tsiteeritud: Euroopa Kohtu lahendid. Koostaja J. Laffranque. Tallinn, 2001, lk 278.

Narits, R. (1999). Comprehension of the Constitution (from the Communitarian Point of View). – Juridica International. Law Review University of Tartu, pp 3–10.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 06.10.1997. – Riigi Teataja I 1997, 74, 1268.

Riigi Teataja I 2002, 107, 636.

Savi, T. (2002). Riigikogu ja põhiseadus. – Riigikogu Toimetised 6, 2002, lk 25–28.