

Raamatuarvustus

The Max Planck Handbooks in European Public Law III: Constitutional Adjudication: Institutions. Toimetajad Armin von Bogdandy, Peter Huber ja Christoph Grabenwarter. Oxford: Oxford University Press 2020, LXVI + 906 lk.

MADIS ERNITS

Tõlkinud Jaak Sootak

Käesoleva sajandi künnisel ennustati, et kui 19. sajand kuulus parlamentidele ja 20. sajand valitsustele, siis 21. sajandist saab kohtute ja kohtunike aastasada.¹ Kas see ennustus ka täide läheb, pole veel teada. Kuid suures plaanis on vaadeldav väljaanne järjekordne samm selle ennustuse täitumise poole.

Erinevaid põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide käsitlusi on ilmunud varemgi.² On olemas ka kogumikke, mis sisaldavad eri riikide põhiseaduskohtute süstematiseeritud eneseesitlusi.³ Samuti on olemas monograafiaid, mis võrdlevad valitud riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteeme.⁴ Aga senini ei ole inglise

¹ G. Abi-Saab. Whither the Judicial Function? Concluding Remarks. – L. Boisson de Chazournes jt (toim.). *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*. New York 2002, lk 241–242, viidates professor Christian Dominicé ettekandele; vrd K. Wellens. *Fragmentation of International Law and Establishing an Accountability Regime for International Organizations: The Role of the Judiciary in Closing the Gap*. – *Michigan Journal of International Law* 25/2004/4, lk 1180 j.

² Vt A. Harding, P. Leyland (toim.). *Constitutional Courts: A Comparative Study*. London 2009.

³ Nt E. Jarašiūnas (toim.). *Les problèmes de l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelle: Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence I & II*. Vilnius 2009.

⁴ Mauro Cappelletti kuulus raamat „Judicial Review in the Contemporary World“ (1971) on olnud paradigmaatilises rollis mitmele hilisemale ülevaatele. Vrd nt M. de Visser. *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Oxford 2015.

keeles ilmunud väljaannet, mis hõlmaks võrdlemisi põhjalikke Euroopa riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide kirjeldusi, põhinedes seejuures hästi läbimõeldud küsimustikul, ning oleks nende riikide silmapaistvate erialateadlaste kirjutatud – vähemalt mitte sedavõrd heas ja metoodiliselt selges vormis.

Käesolev väljaanne on Max Plancki Euroopa avaliku õiguse käsiraamatute sarja kolmas köide, ehkki seni ilmunutest teine.⁵ Selle raamatusarja eesmärk on olla „esimene sari, mis tegeleb Euroopa avaliku õiguse kõigi küsimustega võrdlevast perspektiivist“.⁶ Tegemist on esimese köitega kahest kavandatud, mis on võtnud sihiks käsitleda põhiseaduslikkuse järelevalvet terves Euroopas.

Kogumikku on koondatud umbes poolte Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismide ülevaated. Sissejuhatusel järgnevad neljateistkümne Euroopa riigi ülevaated ja artikkel USA Ülemkohtu mõjust põhiseaduslikkuse järelevalvele Euroopas (*Peter E. Quint*). Riikide ülevaated (tähestikulises järjekorras) tutvustavad järgnevaid põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanisme: Austria (*Christoph Grabenwarter*), Belgia (*Christian Behrendt*), Hispaania (*Juan Luis Requejo Pagés*), Itaalia (*Raffaele Bifulco* ja *Davide Paris*), Läti (*Ineta Ziemele*, *Alla Spale* ja *Laila Jurcēna*), Holland (*Leonard Besselink*), Poola (*Piotr Tuleja*), Portugal (*Maria Lúcia Amaral* ja *Ravi Afonso Pereira*), Prantsusmaa (*Olivier Jouanjan*), Saksamaa (*Anuscheh Farahat*), Soome (*Kaarlo Tuori*), Šveits (*Giovanni Biaggini*), Tšehhi (*David Kosař* ja *Ladislav Vyhnánek*) ja Ungari (*Lászlo Sólyom*). Seega on fookus selgelt Euroopa Liidu demokraatlike põhiseadusriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismidel. Toimetajad mainivad „ühist konstitutsioonilist alust“, mis tuleneb Euroopa Liidu lepingu artiklist 2 ja lihtsustab Euroopa Liidu sisest võrdlust (lk 7).

Üksikute riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi ülevaated ei ole pelgalt tõlked 2016. aastal samade väljaandjate avaldatud saksakeelsest kogumikust „Ius Publicum Europaeum VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen“⁷. Tegemist on nimetatud kogumikus sisaldunud ülevaadete täiendatud, ajakohastatud ja laiendatud versioonidega. Tšehhi ja Läti ülevaated on täiesti uued – neid saksakeelses väljaandes ei olnud. Samas on välja jäetud

⁵ Esimene oli A. von Bogdandy, P. Huber, S. Cassese (toim.). *The Max Planck Handbooks in European Public Law I: The Administrative State*. Oxford 2017.

⁶ Vt <https://global.oup.com/academic/product/the-max-planck-handbooks-in-european-public-law-9780198726418?> (27.07.2022).

⁷ A. von Bogdandy, C. Grabenwarter, P. Huber (toim.). *Ius Publicum Europaeum VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg 2016.

saksakeelses väljaandes sisaldunud ülevaade Ühendkuningriigi süsteemist⁸. Uuel ingliskeelsel kogumikul on ka põhjalikult ümbertöötatud sissejuhatus. Seetõttu saab seda nimetada 2016. aasta teose teiseks, laiendatud väljaandeks. Veel üks käesoleva teose selge eelis on riiklike ülevaadete metodoloogiline maatriks, mis koosneb neljast osast (lk 10).⁹ Esimene osa on ülevaade ajaloolisest taustast, teine on kokkuvõte põhiseaduslikkuse järelevalve institutsioonilisest ülesehitusest, kolmas vaatleb tähtsamaid põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi ning neljas on üldine hinnang põhiseaduslikkuse järelevalve üldisele osatähtsusele õigus-süsteemis ja ühiskonnas. Selline maatriks lihtsustab huvipakkuva küsimuse ülesleidmist, asjakohaste paralleelide tõmbamist ja oluliste erinevuste väljatoomist ning seega kokkuvõttes hõlbustab erinevatest taustadest tuletatud õiguslike argumentide võrdlust ja vastastikust ristkasutust.

Kõigi riikide ülevaated – analüüsi poolest ammendavad ja stiili poolest suurepärased – on auditavalt kirjutatud. Praeguses kontekstis on iseäranis huvipakkuvad Ungari (eriti alates lk 437) ja Poola (eriti alates lk 658) põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide ülevaated. Huvitaval kombel mainib Poola ülevaade otseselt põhiseaduslikkuse järelevalve kriisi Poolas, samas viitab Ungari aruanne neutraalsemalt üleminekule juriidilisest konstitutsionalismist poliitilisele konstitutsionalismile. Kuid selle mõttekäigu edasiarendamine ületaks juba arvustuse raami.

Ingliskeelne väljend *constitutional adjudication* ('põhiseaduslikkuse järelevalve') on hästi valitud. Võimalikud alternatiivid, nagu *judicial review*, *constitutional review*, *constitutional control* või *constitutional justice* on kõik kas liiga laiad, liiga kitsad või liiga ebatäpsed, et defineerida käsitletavat teemat.

Kogumikus lähtutakse kõige laiemalt mõistetud põhiseaduslikkuse järelevalve kontseptsioonist. Ainult nõnda on võimalik „kujutada Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve pluralismi“ (lk 13) ja hõlmata seejuures nii erinevaid süsteeme nagu ühelt poolt Saksamaa või teisalt Soome. Sedasi on loodud alus fundamentaalselt erinevate põhiseaduslikkuse järelevalve käsitleste võrdlemiseks ja lükatud veenvalt ümber idee ainult „ühest nn Euroopa mudelist“ (lk 13; rõhutus originaalis).

⁸ J. E. K. Murkens. *Verfassungsgerichtsbarkeit im Vereinigten Königreich*. – *Ius Publicum Europaeum* VI (viide 7), § 108.

⁹ E. Schmidt-Aßmann. *Rezension: Ius Publicum Europaeum Bd. VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. – *Bayrischer Rechts- und Verwaltungsreport* 31.03.2016. Arvutivõrgus: <https://bayrvr.boorberg.de/2016/03/31/rezension-ius-publicum-europaeum-bd-vi-verfassungsgerichtsbarkeit-in-europa-institutionen/> (27.07.2022).

Teos piirdub vaid valitud Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismide tutvustamisega. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid – Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Malta, Rootsi, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Taani – on välja jäetud (lk 17). Samuti puudub ülevaade Norra kohta, mis on kõige üldisemas mõttes kõige vanema põhiseaduslikkuse järelevalve traditsiooniga Euroopa riik.¹⁰ Ilmselt ei olnud muidu võimalik asetada kusagile rõhku või siis ei oleks kõigi Euroopa riikide ülevaateid hõlmav kogumik ühte väljaandesse ära mahtunud.

Šveitsi kaasamine tähendab, et Euroopa all ei mõelda siin üksnes Euroopa Liitu. See on selgelt veel üks väljaande tugevatest külgedest. Sarnaselt Norraga on Šveitsil põhiseaduslikkuse järelevalve traditsioon, mis ulatub 19. sajandisse ja seega väärib erilist tähelepanu igas Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve võrdlevas uuringus.

Võiks kaaluda ka Luxembourgigi ja Strasbourgi Euroopa kohtute lisamist (lk 15). Euroopa Inimõiguste Kohtu puhul on sarnasused põhiseaduslikkuse järelevalvega ilmselged. Samuti paistab valitsevat üksmeel selles, et põhiseaduslikkuse järelevalve on vähemalt üks Euroopa Liidu Kohtu funktsioonidest. Samas oleks rahvusvahelise ja supranatsionaalse jurisdiktsiooni tasandite kaasamine muutnud kogumiku olemust ja tõstatanud taas valimi prioriteetide ja mahu küsimuse.

Kuigi pole olemas ühtset Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve mudelit, tõestab väljaanne siiski selgelt ühtse Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve kultuuri olemasolu. „Õiguslik kultuur, mis iganes muu sellega ka ei kaasneks, on kindlasti seotud orientatsioonide, enesemõtestamiste ja sotsiaalsete praktikatega. Need fenomenid ei saa areneda ainuüksi Euroopa Liidu õiguse ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika pinnal, vaid eeldavad ka tihedat sidet riikide õigusmõistmise institutsioonide vahel. See toob endaga kaasa mitmed spetsiifilised vajadused: keelebarjääride ületamine, kohtulahendite vahetuse institutsionaliseerimine, pideva dialoogi pidamine ning üleeuroopaliseks kasutuseks sobilike õiguslike kontseptsioonide ja argumentatsioonimustrite loomine; viimasena, kuid mitte vähimana, on selleks vaja tunda ka teiste riikide kohtuid ja nende spetsiifilist juriidilist, kultuurilist ja poliitilist häälestust“ (lk 8). See on suurepärane kokkuvõte väljaande põhilisest ideest.

¹⁰ Vt ülevaadet Norra kohta A. Kierulf. *Judicial Review in Norway: A Bicentennial Debate*. Cambridge; New York 2018. Retsenseeritavas väljaandes käsitletakse Norrat seoses USA Ülemkohtu mõjuga lk 851 jj.

Toimetajad on sõnastanud ka sellise võrdluse peamise kasutusviisi, kirjutades eessõnas, et „Euroopa õigusruum sõltub usaldusväärsest koostööst liikmesriikide institutsioonide vahel“, mille ülesehitus ja tegevus on samas tihti väljaspool koduriike vähe tuntud (lk 3). Enam kui üheksasajal leheküljel tutvustab teos ühtse süstemaatika järgi koostatud eri riikide ülevaadetes neid institutsioone, pakkudes lugejale elegantse ning kontsentreeritud võimaluse täiendada oma teadmisi teiste riikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismidest. Seega saab sellest käsiraamatust tulevikus suurepärase – kui mitte asendamatu – komponent üleeuroopalises arutelus põhiseaduslikkuse järelevalve üle.

Riikide ülevaated kujutavad endast niisiis suurepäraselt lähtekohta tulevastele võrdlustele. Erinevate mehhanismide sarnasuste ja erinevuste äratundmiseks ning esile toomiseks on kõigepealt vaja ühtselt struktureeritud ja keeleliselt arusaadavat kirjeldust. Seega on käesolev väljaanne väga hea alus tulevastele põhiseaduslikkuse järelevalve teemalistele võrdlevatele monograafiatele. See on tõepoolest „ligipääsetav, kvaliteetne ülevaade eri süsteemidest“ (lk 3).