

Raamatuarvustus

National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. Toimetajad Anneli Albi, Samo Bardutzky. The Hague: T.M.C Asser Press 2019, 1522 lk

KATRE LUHAMAA

I. Sissejuhatus

Euroopa Liidu õigust käsitlevad õigusteaduslikud kirjatööd lähtuvad tavaliselt Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest nagu Euroopa Liidu õiguse esimus ja otsekohaldamine, efektiivsuse põhimõte jne. Selles diskursuses keskenduvad riikide põhiseadused ennekõike suveräänsuse ja rahvusliku identiteedi kaitsele ning tagaplaanile jäävad liikmesriikide konstitutsiooniõiguse tuumpõhimõtted: demokraatia, õigusriigi ja sotsiaalriigi põhimõtted, põhiõiguste laialdane kaitse ja kohtuliku kontrolli nõue.

Fookuse seadmine liikmesriikide riigiõigusele võimaldab küsida, kuidas Euroopa Liidu õigus saaks paremini arvesse võtta liikmesriikide põhiseaduslike kordade eripära. Sellele küsimusele vastuse otsimise võttis oma teadusprojekti „The Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance“ („Riikide põhiseadused Euroopa ja globaalse valitsemise kontekstis: demokraatia, põhiõigused ja õigusriik“) lähtekohaks Anneli Albi. Retsenseeritavasse raamatusse on koondatud aastatel 2012–2019 kestnud ja Euroopa Teadusnõukogu (ERC) rahastatud teadusprojekti esmased tulemused. Kogumik sisaldab nii põhjalikke riikide aruandeid kui ka lühemat nende aruannete analüüsi. Riikide aruandeid sügavuti võrdlev ja sünteesiv teos on retsensiooni kirjutamise hetkel veebruaris 2021 veel pooleli. Eesti peatüki „The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law“ kirjutasid Madis Ernits, Carri Ginter, Saale Laos, Marje Allikmets, Paloma Krõõt Tupay, René Värk ja Andra Laurand. Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital tunnustas Anneli Albi teadusprojekti aasta riigiõigusteaduse teo auhinnaga.

Raamatus keskendutakse Euroopa Liidu õiguse mõjule liikmesriikide põhiseadusõiguses ja uuritakse, kuidas liikmesriikide põhiseadused on mõjutanud Euroopa Liidu konstitutsiooniõiguse diskursust ning kui oluline see mõju on olnud. Vaatluse alt jäid välja varem laialdaselt käsitletud teemad nagu üldine inim- ja põhiõiguste kaitse, keskkonnakaitse, rahu ja julgeolek. Analüüsitakse valdkondi, mida Euroopa Liidu konstitutsiooniõiguse kontekstis on vähem uuritud. Liikmesmaade peatükid järgivad ühtset küsimustikku ning kajastavad riikide põhiseadusõiguse ja konstitutsioonikohtute praktika arengusuundi 2015. aastani. See tähendab, et viimasel ajal esile kerkinud teemasid, teiste hulgas näiteks demokraatia ja väärtuskriis Poolas ja Ungaris ning Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust, selles teoses ei käsitleta. Valitud ajapiir ei võimalda ka näha, kuidas on Euroopa Liidu õigus ning Euroopa Kohtu praktika nende valdkondade kriitikale vastanud. Loodetavasti avab sama projekti raames valmiv võrdlev analüüs ka seda teemat.

Liikmesriikide õigust puudutavate peatükkide keskmes on kolm laiemat teemat:

- 1) Euroopa Liidu liikmesuse ja rahvusvahelise globaalse valitsemisega seotud põhiseadusmuudatused.
- 2) Põhiõiguste kaitse ja õigusriigi põhimõtte koostoime Euroopa Liidu õiguse standarditega ja nende rakendamine kohtupraktikas. Vaadeldakse nii üldisemaid suundumusi kui ka täpsemalt seda, kuidas on mõjutanud riikide põhiseadusõigust Euroopa Liidu andmete säilitamise direktiiv (2006/24/EÜ)¹, EL vahistamismäärus (2002/584/JSK)², ESM leping³ ja Euroopa Liidu ning Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) kasinusprogrammid.
- 3) Rahvusvahelise valitsemise kontekstis tekkinud uudsemad põhiseadusküsimused (demokraatlik osalus, kohtulik kontroll ja põhiõigused).

Raamatu sissejuhatav peatükk teeb lühida kokkuvõtte aruteludest selle üle, kuhu on suundumas riiklik, võrdlev, Euroopa Liidu ja globaalne konstitutsionalism ning milline on nende tasandite koostoime liikmesmaades. Anneli Albi

¹ Praeguseks on see direktiiv kehtetu ning jõus on valdkonda üldisemalt reguleeriv Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002 eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv 2002/58/EÜ. Teisalt kehtib Eestis direktiivi rakendamiseks võetud riiklik regulatsioon.

² Euroopa Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta 2002/584/JSK.

³ Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2.

analüüsib oma peatükis süsteemselt nii vastasmõjusid kui ka mõtestab laiemalt Euroopa Liidu konstitutsiooniõiguse olemust ning arendab edasi võrdleva konstitutsiooniõiguse teooriat.⁴

II. Põhiseaduslike süsteemide tüpoloogia

Raamatu sissejuhatavas peatükis süstematiseeritakse üldisemaid võrdleva konstitutsiooniõiguse suundumusi ja tutvustatakse eraldi raamatuna välja antava võrdleva käsitluse põhiteese. Arendatakse edasi Euroopa põhiseaduste süstemaatikat ning seotakse Euroopa Liidu õiguse mõju muu hulgas vaatlusaluse riigi põhiseaduse tüübiga. Anneli Albi seostab liikmesriigi põhiseaduskorra klassifitseerimise konkreetse põhiseaduse loomise ajaloolise konteksti ja põhiseaduse aluspõhimõtetega. Võrdlev analüüs näitab, et Euroopa Liidu õiguse mõju oleneb konkreetse riigi põhiseaduslikust korrast, sealhulgas on olulised nii demokraatlikud institutsioonid, õigusriigi põhimõtte sisustamine, põhiõiguste kaitse kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve.

Anneli Albi arendas edasi Leonard Besselinki⁵ põhiseaduskordade tüpoloogiat, mis jagab liikmesriikide põhiseadused kahte suuremasse rühma: ajaloolisteks ja revolutsioonilisteks põhiseadusteks (lk 12). Albi jõudis järeldusele, et revolutsioonilised konstitutsioonid tuleb omakorda jagada eraldi alatüüpideks ning pakub välja järgmise liigituse.

- 1) Poliitilised või ajaloolised konstitutsioonid (Ühendkuningriik, Malta, Holland, Luksemburg, Rootsi, Soome ja Taani), kus riigi parlamendil on keskne roll ning konstitutsioonikohtu pädevus on piiratum. Põhiõiguste kataloog on seda tüüpi põhiseadustes tihti üldsõnaline, sest see sõnastati enne Euroopa inimõiguste konventsiooni vastuvõtmist.
- 2) Revolutsiooniliste konstitutsioonide kaks alatüüpi:
 - a) Posttotalitaarsed ja -autoritaarsed konstitutsioonid (Saksamaa, Itaalia, Hispaania, Portugal, Kreeka, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia,

⁴ Anneli Albi avaldas oma esmased tähelepanekud põhiseaduste erosioonist 2015. aastal: *Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for Substantive Co-Operative Constitutionalism I.* – Vienna Journal on International Constitutional Law / ICL Journal 9/2015/2, lk 151; *Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for Substantive Co-Operative Constitutionalism II.* – Vienna Journal on International Constitutional Law, / ICL Journal 9/2015/3, lk 291.

⁵ L. Besselink. *The Dutch Constitution, the European Constitution and the Referendum in the Netherlands.* – A. Albi, J. Ziller (toim.). *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond.* Alphen aan den Rijn 2006, lk 113–123.

Eesti, Läti, Leedu, Rumeenia, Bulgaaria ja Horvaatia), kus konstitutsioonikohtu roll on keskne nii põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kui ka põhiõiguste kaitsel. Põhiseadused reguleerivad ammendavalt, millised on põhiõiguste piiramise alused.⁶

- b) Traditsioonilised või hübriidsed konstitutsioonid, kus põhiseaduse ranged nõuded on ühendatud ajaloolise paindlikkusega (Prantsusmaa, Belgia, Iiri, Austria, Küpros).

Õiguskordade olulise eripära tõttu on liigitamata jäetud Ungari ja Šveits.

III. Euroopa Liidu õiguse mõju liikmesriikide põhiseaduslikele kordadele

Raamatu peamine tees on otseselt seotud Euroopa põhiõiguskordade erinevusega – Euroopa konstitutsiooniõigusele on omane rikkalik variatiivsus ning Euroopa Liidu õigusest tulenev detailne regulatsioon tingib nende erinevuste tasalülitamise (lk 29). Sissejuhatav peatükk toob esile kontsentraadi sellest, kuidas Euroopa Liidu õigus on eriti viimasel kolmekümnel aastal ulatuslikult vorminud liikmesmaade põhiseaduslikku korda ja kultuuri. Need mõjud on seotud nii konkreetse õigusharuga kui ka põhiseaduskultuuriga laiemas tähenduses, mõni mõju seostub konkreetset tüüpi põhiseadusega. Osa neist muudatustest oli ette kavetatud, osa on aga Euroopa Liidu õiguse rakendamise juhuslik tagajärg. Kõiki neid muudatusi on siinse retsensiooni piiratud mahu tõttu võimatu loetleda. Seega on järgnevalt viidatud neile mõjudele, mis olid retsensendi jaoks üllatavad või eriti olulised Eesti kontekstis.

Võimude tasakaalu keskme nihkumine ning täitevvõimu osatähtsuse suurenemine. Euroopa Liidu õiguse rakendamisel on hakatud parlamentides vastu võetud seaduste asemel laialdasemalt kasutama täidesaatva võimu poolt välja antud määrusi. Sealjuures on täitevvõimu seadusandlik pädevus kohaldunud regulatsioonile, millega piiratakse põhiõigusi või milles nähakse ette sanktsioone (lk 17). Retsensendi hinnangul võib siin kaudselt aimata ka viidet Euroopa Liidu otsustusprotsessile, kus regulatsioone võtavad koos vastu Euroopa Parlament ning riikide valitsusi esindav nõukogu. Kuigi Lissaboni lepinguga⁷ on liikmesriikide parlamentide osatähtsus subsidiaarsuse kontrolli juures (mh informatsiooni

⁶ Posttotalitaarse põhiseaduse 12 tunnust on loetletud lk 14–15.

⁷ Euroopa Liidu leping, EÜT C 202, 07.06.2016. Arvutivõrgus: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj.

saamise õiguse puhul) suurenenud,⁸ on piiratud parlamentide võimalus hallata Euroopa Liidu tasandil vastu võetavat regulatsiooni.

Põhiõiguste ulatuslikum piiramine. Euroopa vahistamismääruse ning andmete säilitamise direktiivi kontekstis on neis sisalduvad peaaegu automaatsed protsessid pannud surve alla põhiõiguste kaitse valdkondades, kus neid on tava-päraselt peetud eriti tähtsaks. Sellised probleemid on seotud näiteks privaatsus-õigusega, süütuse presumptsiooniga ning teiste menetluslike põhiõigustega. Muu hulgas viitavad mitme riigi aruanded sellele, et Euroopa Komisjon on neilt Euroopa Liidu õiguse paremaks ülevõtmiseks nõudnud põhiseaduse ja seaduste muutmist ja põhiseaduslike tagatiste vähendamist (lk 18).

Euroopa Liidu õigusele on omane ülekanndumine esialgu kitsalt piiritletud valdkonnast laiemaks käsituse muutuseks. Siin on peamine näide andmete säilitamise direktiiv, kus esialgu vaid tõsiste süütegude kontekstis vastu võetud regulatsiooni tagajärjel on riigipoolne jälgimine suurenenud ning kogutud andmeid kasutatakse ka vähem raskete süütegude menetlemisel. Seega on laiemalt ümber mõtestatud privaatsuspõhiõigus ja andmekaitse ulatus ning lubatav sekku-mine neisse põhiõigustesse. Sellega ühenduses on huvitav vaadata, kas jõulisem viitamine Euroopa põhiõiguste hartale Euroopa Kohtu hiljutises praktikas (sh nt Euroopa Kohtu otsus Riigikohtu algatatud eelotsustusmenetluses *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)*)⁹ on põhiõiguste kaitset võrreldes 2015. aastaga taas tugevdanud ning sarnast üle-kanndumise mõju vähendanud. Albi hinnangul on niisugust mõju eriti näha post-totalitaarsetes põhiseaduskordades.

Euroopa Liidu õiguse mõju sotsiaalriigi põhimõttele ning sotsiaalsete põhiõiguste kaitsele. Erialakirjanduses on vähem uuritud seda, kuidas Euroopa Liidu õigus mõjutab sotsiaalriigi põhimõtte tõlgendamist ning kuidas see on kaasa toonud sotsiaalse kaitse vähenemise mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. Albi hinnangul on säärast arengut märgata ennekõike klassikaliselt tugevat sotsiaalset kaitset nõudvate posttotalitaarsete põhiseaduskordadega riikides, kuid oma mõju on sel olnud ka traditsioonilistele konstitutsioonidele, seda eriti pärast Euroopa Liidu ja/või IMF-i kasinusmeetmete võtmist (lk 19–20).

Euroopa Liidu õigus on mõjutanud ka **õigusselguse ja proportsionaalsuse põhimõtte tõlgendust**. Samuti on õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve,

⁸ ELL Protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, ELT C 202, 07.06.2016, lk 206–209. Arvutivõrgus: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/pro_2/oj.

⁹ EKo 02.03.2021, C-746/18, *Prokuratuur*.

sealhulgas põhiõiguste tõlgendamine, liikunud liikmesriikide konstitutsiooni-kohtutelt Euroopa Liidu Kohtule. Siinjuures on oluline ka see, et Euroopa Liit on ajalooliselt olnud majanduslik projekt ning seega on mõned Euroopa Liidu õigusega kaasnenud muudatused nihutanud tähelepanu põhiõiguste kaitselt efektiivsusele, poliitiliste eesmärkide olulisusele ning funktsionaalsusele.

Euroopa õigus laiemalt ning Euroopa Liidu õigus kitsamalt on mõningatel juhtudel pikendanud ka kaitstavate põhiõiguste nimistut (Eesti kontekstis võib nimetada näiteks õigust heale haldusele). Albi sõnul on selline mõju olnud eriti suur ajalooliste põhiseaduste rühma kuuluvates riikides, kus nii Euroopa Liidu põhiõiguste hartas kui Euroopa inimõiguste konventsioonis sisalduvad põhiõigused on põhiõiguste kohtulikku kaitset suurel määral avardanud ja tugevdanud. Teisalt on seesugune keskendumine põhiõigustele neis riikides vähendanud parlamendi ja demokraatlike protsesside esmasust (lk 20).

Tähtis on ka see, et Euroopa Liidu õigusel rajanev vaade tingib sageli liikmesriikide põhiseadusõiguse ja Euroopa Liidu õiguse vastandamise, kus Euroopa Liidu konstitutsiooniõigus näeb liikmesriikide põhiseadusi ennekõike vanamoelise suveräänsuse kaitsjana või siis hilisemal ajal ka rahvusliku põhiseadusidentiteedi kilbina. Seega lisatakse debatti tihti ka Euroopa Liidu sõbralikkuse või vaenulikkuse vaade, mille kaudu analüüsitakse põhiseaduskohtute praktikat, arvestamata, milliseid teravaid õiguskonflikte võib Euroopa Liidu õiguse rakendamine riigile kaasa tuua. Albi põhjendab veenvalt, miks selline lähenemisviis on ekslik. Euroopa Liidu õigusele on omane liikmesriikide debatt nii seadusandja tasandil kui ka dialoog Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahel. Järelkult peaks Euroopa Liidu õigus püüdlema euroopaliku konsensususe poole ning rohkem arvestama võrdleva konstitutsiooniõigusega. Sel moel oleks võimalik tagada nii Euroopa-üleseid väärtusi kui ka arvesse võtta liikmesriikide põhiseaduskordade erinevust.

IV. Eesti peatükk

Eesti peatükk pakub huvitavat sissevaadet meie põhiseadusõigusesse ning sellesse, kuidas Eesti õigus suhestub Euroopa Liidu õigusega, sealhulgas antakse ülevaade tähtsamatest Euroopa Liidu õiguse teemal peetud õiguslikest debattidest. Lisaks on näha, et paljud sissejuhatavas peatükis viidatud teemad on tähtsad ka Eesti kontekstis. Muu hulgas märgitakse, et Eesti põhiseaduse suveräänsusklausel on üks Euroopa rangemaid, ning analüüsitakse, kuidas Euroopa Liidu õigusega seotud põhiseadusmuudatused ja laiemalt Eesti osalemine rahvusvahelises

valitsemises on selle põhimõtte tõlgendust mõjutanud. Autorid nendivad, et põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS)¹⁰ sõnastus muutis riigiõiguse ja Euroopa Liidu õiguse suhte segasemaks (lk 895).

Retsensendi jaoks oli selles peatükis huvitav just autorite sedastus, et põhiseaduse kolmanda akti sõnastus on rahvusvahelisele tasandile pädevuse delegeerimiseks piiratud, ning see, et nad toovad esile valdkonnad, kus põhiseaduse regulatsioon vajaks ülekantava otsustusõiguse, sealhulgas Euroopa Liitu kuulamise tõttu täpsustamist ja täiendamist. Autorid leiavad, et praegu on reguleeritud vaid võimu delegeerimine Euroopa Liidule ning seegi regulatsioon on delegatsiooni ulatuselt ebaselge. Korrastamata on juhtumid, kus riik delegeerib osa otsustusõigust mõnele teisele rahvusvahelisele organisatsioonile. Seda oleks autorite sõnul võimalik teha põhiseaduse § 1 lõiget 2 täiendades.

Täpsustamist vajaks ka Euroopa Liidu pädevuse delegeerimine. Euroopa Liidule pädevuse andmise regulatsioon peaks sisaldama PSTS § 1 kaitseklauslist selgemaid nõudeid ning sõnaselgelt nõudma Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete (inimväärikus, demokraatia, õigusriigi ja sotsiaalriigi põhimõtte ning Eesti rahvuslik identiteet) järgimist ka Euroopa Liidult. Rahvusvahelisele tasandile pädevuse andmisel tuleks konsensusele jõudmiseks kasutada Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamust. Põhjalikumat läbimõtlemist vajaks Riigikogu roll mitmesuguste rahvusvaheliste organisatsioonide otsustusprotsessis, sealhulgas tuleks täpsustada info andmise nõuet.

Edasi uurimist väärt on ka viide asjaolule, et Euroopa Liidust lähtuv põhiõiguste kaitse kitsenemine ei läbi üldjuhul (sh Euroopa vahistamismääruse kontekstis) kohtulikku kontrolli. Seega napib nii Euroopa Liidu õiguse mõju puudutavat riiklikku kohtupraktikat kui ka niisuguste kohtuotsuste järel vallanduvat dialoogi piirangute põhiseaduspärasuse üle. Retsensendi hinnangul võib siin kontekstis näha positiivse arenguna seda, et Eesti kohtud kasutavad järjest rohkem võimalust küsida eelotsuseid Euroopa Kohtult, viidates sealjuures ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartale ning ulatuslikumale põhiõiguste kaitse vajadusele.

V. Kokkuvõte

Raamatus jõutakse järeldusele, et Euroopa Liidu õigus on praeguseni arenenud ülalt alla, keskendudes eelkõige Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu õiguse vajadus-

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

tele ning prioriteetidele. Euroopa integratsioon on mitmes valdkonnas kaasa toonud jätkuvat märkimisväärset kasu – rahu, stabiilsust, suhtelist küllust, vaba liikumist ning avaramaid võimalusi üksikisikutele. Euroopa Liidu õiguse positiivset mõju rõhutavad ka kõik riikide aruanded. Euroopa Liidu õiguse ülekaal on samas tähelepanuta jätnud liikmesriikide põhiseaduslikud väärtused ning Albi hinnangul on aeg mõelda, kuidas Euroopa Liidu õigus saaks paremini vastata riiklikele ja põhiseaduslikele väärtustele, et olla oma põhiväärtustele vääriliselt pluralistlikum, ning et Euroopa Liidu õiguse loomine, tõlgendamine ja rakendamine kulgeksid mitmesuunalise protsessina, mis sisaldab ulatuslikumat dialoogi liikmesriikide ja Euroopa Liidu vahel.

Tähelepanu väärrib siinjuures viide, mis tõuseb esile riikide aruannetest: nimelt on riiklik põhiseaduslik teadmine ja jurisprudents inglise keele laialdase leviku tõttu vähenemas. Selline hinnang haakub hästi Eesti õigushariduse ja õigusteaduse ees seisva küsimusega, milline on eestikeelse ning Eesti õigusele keskenduva õigusteaduse väärtus ning kui õnnestunud on selle õiguskorra laiem ingliskeelne tutvustamine. Albi hinnangul annavad riikide aruanded tunnistust sellest, et Euroopa on kaotamas rikkalikku ja variatiivset konstitutsiooniõigust ning sellega koos kahaneb võrdleva õigusteaduse osatähtsus nii Euroopa Liidu õiguse kujunemisel kui ka tõlgendamisel. Seda arvamust ilmestab väide, et paljude inglise keelt kõnelevate Euroopa Liidu õiguse asjatundjate jaoks on post-totalitaarsete põhiseaduskordade eripära ning fookus põhiõiguste kaitsele üllatav ning liikmesriikide õiguskordade rikkalik variatiivsus on Euroopa Liidu tasandil tihti tundmata. Veelgi probleemsem on aga see, et mitmekülgsus ei ole kadunud teadlikult, vaid see on kohati olnud Euroopa Liidu õiguse iseeneslik kõrvalmõju. See tähendab, et liikmesriikide õiguskorrad ei ole saanud selliseks mõjaks süsteemselt valmistuda ning neid küsimusi ei ole Euroopa Liidu ega liikmesriikide tasandil sisuliselt analüüsitud.

Retsenseeritud kogumik pakub vaid lühikest pilguheitu riikide aruannete võrdlevasse analüüsi. Hoolimata sellest on raamatu sissejuhatus ning Eesti peatükk juba praegu suurepärase lähtekoht riigisisesele arutelule, kuidas paremini kujundada Eesti Euroopa Liidu poliitikat. Mõnigi analüüsis tõstatunud teema väärriks kõne alla võtmist 2021. aastaks kavandataval Euroopa tuleviku konverentsil.