

Suveräänsuse areng Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu õigusaktide mõjusfääris tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele

Kõne Vene Föderatsiooni põhiseaduskohtu 20. aastapäeval

Märt Rask
Riigikohtu esimees
28.10.2011

Teemakäsitus on ajendatud hiljuti Vene ühiskonnas peetud diskussioonist. Selle põhjustas Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. oktoobri 2010. aasta otsus asjas Markin Venemaa vastu, kus EIK otsustas teisiti, kui seda oli teinud Vene Konstitutsioonikohus. Käsitlen oma ettekandes suveräänsuse arengut eelkõige Eesti ja viimase 20 aasta kontekstis.

Esmalt peatun lühidalt suveräänsuse mõiste ajalool. Mõiste “suveräänsus” tuleb prantsuse keelsest sõnast *souveraineté*. Selle all mõistetakse iseseisvust, riigi täielikku sõltumatust teistest riikidest. Suveräänsuse tänapäevase mõiste areng algas keskaja teisel poolel, kui suveräänsus tähendas eelkõige monarhi ainuvõimu. Alates 17. sajandist on käsitatud rahvast poliitilise autoriteedi algse allikana ja räägitakse rahvasuveräänsusest. Okupatsioonieelse Eesti Vabariigi tunnustatud õigusteadlase Kliimann, leidis, et suveräänne riik ei tohi kuuluda liitriiki, alluda mingile muule kõrgemale võimule; ega kuuluda ka riikide liitu.

Tulen nüüd ajaloost tagasi Eesti Vabariigi juurde tänasel päeval. Eesti Vabariik kuulub täna Euroopa Liitu, Euroopa Nõukogusse, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni, Maailma Kaubandusorganisatsiooni, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) – et nimetada mõned üksikud. Peale selle on Eesti Vabariik sõlminud sadu rahvusvahelisi lepinguid. Eelmainitud Kliimanni arusaama järgi ei ole tänane Eesti Vabariik suveräänne. Ma ei saa sellise käsitlusega nõustuda.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 lõige 2 sätestab, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Tegemist on väga range suveräänsusklausliga. Seda võiks tõlgendada nii, et Eesti ei võiks olla võtnud ühegi rahvusvahelise lepinguga endale mingeid kohustusi. Põhiseaduse norme iseloomustab aga lai tõlgendamisruum. Nii on Eesti sõlminud hulgaliselt välislepinguid ja suhtleb aktiivselt rahvusvaheliselt. Rahvusvahelise lepingu sõlmimisel võtavad riigid endale kohustuse teatud juhtudel teatud viisil käituda. See tähendab, et sellega loobub riik võimalusest valida sellistel juhtudel teine käitumisviis. Veel konkreetsemalt – sellega annab riik ära tüki oma suveräänsusest.

Põhiõiguste osakaal demokraatlike riikide põhiseadustes on järjest kasvanud. Põhiõigustele peaks lähenema selliselt, et põhiõigused on riigi konstitueerimise seisukohalt põhilised või koguni üldse ainsana olulised. Kõik ülejäänud põhiseaduse instituudid on selleks, et oleks olemas võimalikult hea ja efektiivne süsteem, mille kaudu põhiõigused oleksid tagatud. Kui nii võtta, siis on põhiseaduse mõtte üksnes põhiõiguste tagamine ja kõik muud instituudid on üksnes nende tagamise tehniliseks lahenduseks. Seda enam tõuseb esile põhiõiguste tähtsus riigi suveräänsuse väljendusena.

Kaheks olulisemaks versta-postiks Eesti põhiõiguste arengu – ma rõhutan: arengu – seisukohast viimase 20 aasta jooksul on olnud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ratifitseerimine 1993. aastal ning Euroopa Liiduga ühinemine 2004.

EIOK-ga liitumise ajaks ei olnud Eesti kohtud veel paljudele Eesti põhiseaduses sätestatud põhiõigustele täpsemat sisu andnud. Parima lahenduse leidmise huvides on uuritud teiste riikide praktikat, aga eriti Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohti. Selliselt on rahvusvahelised arusaamad muutunud aja jooksul põhiseaduse tõlgendamise orgaaniliseks osaks.

Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal lisandus Euroopa Liidu õigusesse ka põhiõiguste harta. Ühest küljest kehtib sellega Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks kolm erinevat põhiõiguste kataloogi ning üksikutele põhiõigustele konkreetsel juhul kohtu poolt antav sisu võib olla keeruliselt prognoositav. Teisalt võib seda lugeda märgiks, et põhiõigused universaalistuvad kui mitte üleilmselt, siis vähemalt üle-euroopalikult järjest enam. Liikmesriikide kohtutel on üha enam põhjust jälgida rahvusvahelisel areenil, eelkõige aga Euroopa Inimõiguste Kohtus ja Euroopa Kohtus toimuvat.

Euroopa Kohus lõi juba 1964. aastal oma lahendiga *Costa v. ENEL* Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini. Kuigi EIÕK näib olevat ülimuslikust Euroopa Liidu õigusest pehmem instrument, on see mulje tegelikult petlik. Euroopa Liidu õigus kehtib üksnes teatud valdkondades. EIÕK on kõikehõlmav. Seejuures ei ole konventsiooni normide näol tegemist mitte pelgalt formuleeritud lausega, mida võib tõlgendada omatahtsi, vaid EIÕK-s sätestatud õigusi tuleb järgida selliselt, nagu neid on mõistnud Euroopa Inimõiguste Kohus. Rahvusvahelise õiguse normil, millele võiks iga riik anda tõlgendamise teel sisu vastavalt oma kultuurikontekstile, puuduks tegelikult sisu ja mõte. Norm peab olema kõigi sellega ühinenute jaoks sama tähendusega. Tõsi, see tähendus võib ajas sõltuvalt sotsiaalsetest, majanduslikest või muudest arengutest muutuda, kuid seda kõigi jaoks üheaegselt.

Seejuures ei ole konventsiooniga liitumisel riigi poolt üle antud pädevus mõistagi piiramatult – küsimus taandub sellele, mis on suveräänsuse tuum. Eesti Vabariigis sätestati Euroopa Liiduga ühinemiseks põhiseaduse tasandil: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“ Mis need aluspõhimõtted on, ei ole sätestatud. Igatahes on see miski, mille üle otsustab Eesti riik, st mille osas Eesti ei ole oma otsustuspädevust üle andnud. Seda tulekski tänapäevases kontekstis pidada suveräänsuse tuumaks. Kas see, mis on need aluspõhimõtted, on ajas muutuv? – Arvestades senist suveräänsuse kontseptsiooni pidevat arengut, ma arvan küll.

Toon siin lisaks näite Saksamaalt. Euroopa Liidu kohta sätestab Saksa põhiseadus, et Saksamaa osaleb Euroopa Liidus, kui viimane vastab demokraatlikule, õigusriiklikule, sotsiaalsele, föderaalsetele ja subsidiaarsuse põhimõttele ning tagab Saksa põhiseadusega olemuslikult võrreldava põhiõiguste kaitse. Ilmselt siit tuleb otsida Saksa suveräänsuse tuuma. Rahvusvaheliste lepingute kohta on Saksa konstitutsioonikohus öelnud, et rahvusvahelisest õigusest võib kõrvale kalduda juhul, kui see on vajalik kandvatest konstitutsioonilistest põhimõtetest kinni pidamiseks. Minu hinnangul ei saa lugeda kandvaks konstitutsiooniliseks põhimõtteks mis tahes põhiseaduse sätte antud tõlgendust. Tulles tagasi EIK praktika konteksti – EIK tõlgendab üksnes konventsiooni. Konventsioon võib seada rangemad nõuded, kui tulenevad riigi enda põhiseadusest. Nii tuleb akti põhiseaduspärasuse kontrollimisel hinnata ka akti vastavust välislepingutele – see on osa põhiseaduslikkuse järelevalvest. Riigi enda põhiseaduse tõlgendust see *de jure* ei mõjuta, kuid *de facto* võib põhiseaduse säte saada teise sisu, kuna selle asemele sisuliselt asub rahvusvahelise õiguse norm. Nii saavad normid, eelkõige põhiõigused, mis ei ole põhiseaduse „kandvateks konstitutsioonilisteks põhimõteteks“, oma sisu riigi poolt rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi arvesse võttes.

Esimesest põhiseaduslikkuse järelevalve lahendist USA-s *Marbury v. Madison* 1803. aastal selleni, et Euroopa riikides on konstitutsioonikohus tavapärase institutsioon, kulus üle 150 aasta. Nii ei muutu ka suveräänsuse käsitlus üle öö. Usun, et põhiõiguste ühtlustumine on pöördumatu protsess, kuid see, nagu ka selle käigus suveräänsuse tuuma piiride tunnetuse muutumine, võtab aega.

Nõuab tarkust ja julgust õigel ajal ja õiges määras oma suveräänsusest loobuda. Eesti – kus suveräänsuse olulisusele viitab muuhulgas sätte asumine põhiseaduse esimeses paragrahvis – on seda suutnud. Seejuures ei ole kaotatud midagi põhiõiguste tagatuse, samuti mitte otsustusõiguses selle üle, kuidas neid põhiõigusi tagada. Küll aga on võidetud rahvusvahelises integratsioonis.