

## Riigisiseste kohtute roll põhiseaduslike õiguste kaitsel Euroopa Liidus: suhkrusaagast vahistamismääruseni

(Õigusteadlaste Päevade 2012.a. esialgses programmis ette nähtud ettekande lühikokkuvõte)

Prof. Anneli Albi  
Euroopa õiguse professor  
Kenti Ülikool, Canterbury, Suurbritannia

Kuigi algselt programmis ette nähtud ettekannet ei ole seekord võimalik pidada, on huvilistel võimalik ettekande põhiseisukohtadega tutvuda peatselt ilmuvast artiklis

- A. Albi, "An essay on how the discourse on sovereignty and the co-operativeness of national courts has diverted attention from the erosion of classic constitutional rights in the EU", in M. Claes, M. De Visser and C. Van De Heyning (eds.), *Constitutional Conversations in Europe* (Cambridge, Intersentia, forthcoming 2012)

Artiklis on kesksel kohal EL vahistamismäärusega seonduvad probleemkohad, sealhulgas **Neeme Lauritsa kohtuasi**, mida kajastati ETV špealtnägijaõ saates. Laurits on ETV kohaselt lihtne Eesti maamees, kes istus üheksa kuud süütult Soome vanglas. Mees kaotas töökoha, lagunes perekond ning kannatas tervis. Nii Eesti kui Soome institutsioonid ei pidanud võimalikuks meest abistada, viidates EL-is valitsevale vastastikuse tunnustamise printsiibile.

Kaasust ajakirjanduses kommenteerinud riigiorganite esindajad leidsid üksmeelselt, et tegu on erandliku juhtumiga.<sup>1</sup> Hiljuti Eesti ministeeriumite esindajate koostöös kirjutatud raporti kohaselt on Eestis väljasaatmise protseduur Euroopa kiireim ning vahistamismääruse protseduur šon töötanud hästiõ; Eestis erinevalt paljudest teistest liikmesriikidest ei ole põhiõiguste alaseid piiranguid väljasaatmisele ning raport ei pea vajalikuks süüdistatavate õiguste tugevdamise meetmeid Euroopas.<sup>2</sup>

Erandina vandeadvokaat Kaido Pihlakas on avaldanud Postimehe intervjuus muret, et Lauritsa taoliseid kohtuasju on siiski olnud mitmeid.<sup>3</sup> Ta märkis, et kui Eesti kohus oleks eelnevalt Lauritsale taganud ülekuulamise võimaluse, siis oleks selgunud, et väljasaatmiseks ei olnud alust. Lisaks avaldas ta muret välismaal enda kaitsmise kulukuse ja keerukuse suhtes, ning et süütutele isikutele ei ole seni tagatud kompensatsiooni.

Näitan ülalmainitud artiklis, et tegu ei ole erandliku juhtumiga, vaid tüüpiliste probleemidega. Suurbritannias on kodanikuühendused nagu *Justice* ja *Fair Trials International* regulaarselt

<sup>1</sup> Vt. nt. "Pomerants: "Pealtnägijaõ juhtum on väga erandlikõ 04.02.2012, <http://uudised.err.ee/index.php?06245103>, accessed 17.02.2012; "Michal: vale inimese vahistamist ei saa kunagi täielikult välistadaõ ERR, 05.02.2012, <http://uudised.err.ee/index.php?06245190>.

<sup>2</sup> Estonia. Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012, *Volume 3: The Area of Freedom, Security and Justice, Including Information Society Issues*. Edited by J. Laffranque; General Rapporteur V. Mitsilegas (Tartu University Press, Tallinn, 2012).

<sup>3</sup> "Advokaat: Eesti täidab Euroopa vahistamismäärusi liiga püüdlilikultõ *Postimees*, 29.02.2012.

meedias kajastanud tõsiseid probleeme praktikas. Kuulsaimaks näiteks on Andrew Symeu kohtuasi. 19-aastane Londoni õpilane saadeti Kreeka vanglasse ootama kohtuprotsessi mõrvasüüdistuses, kuigi tõendid viitasid, et tegu on tõenäoliselt täiesti süütu kodanikuga, kes oli vael ajal vales kohas. Neile tõenditele ei olnud tal aga võimalust Suurbritannias viidata, et väljasaatmist vältida. Olles veetnud aasta Kreeka eriti rangete tingimustega vanglas, mõisteti ta kaks aastat hiljem õigeks ja ta sai hilinemisega asuda ülikooli õppima.

Lisaks on kodanikuühendused välja toonud rea kaasusi, kus puudus tõlge või see oli viletsa kvaliteediga. Hispaanias näiteks mõisteti 10-aastane vanglakaristus inglasele, kes kogu protsessi vältel eeldas, et ta osales protsessis tunnistajana. Lisaks põhines süüdistus tema vastu vigaselt tõlgitud dokumendile. Süüetus õnnestus tõestada vaid siis, kui *Fair Trials International* asja uurima hakkas. Edasi on probleemiks see, et vähesed advokaadid on kursis mitme riigi kriminaalõigusega. Sagedane probleem on ka tagaselja tehtud otsused, kus isik ei olnud teises riigis kohapeal. Palju on väljasaatmisi pisiasjade eest, nagu nt. pudingu või mobiiltelefoni vargus.<sup>4</sup> Lisaks on enda kaitsmine välismaal vältimatult raskem, ning on probleemid keele, perekonnaelu, töö säilitamise jms.

Eeltoodu on eriti muret tekitav, arvestades puudutatud isikute suurt arvu: alates EL vahistamismääruse jõustumisest 2004.a. on välja antud pea 55,000 vahistamisnõuet ja 12,000 on ellu viidud. Samas on süüdistatavate kaitseõigusi reguleerivaid EL direktiive hakatud vastu võtma alles viimastel aastatel. Nagu Euroopa Komisjoni esindaja on märkinud ka ise, pani Euroopa Liit vahistamismääruse küsimuses švankri hobuse ette.<sup>5</sup> *Fair Trials International* on avaldanud muret, et isikute põhiõigusi niivõrd sügavalt riivav meede võeti vastu ilma igasuguse demokraatliku ja avaliku artueluta (meede suruti läbi peale 9/11 terrorismiakte ja isegi Euroopa Parlamendi puhul piirduti vaid konsultatsiooniga).

Oma ülaltoodud artiklis käsitlen *Fair Trials International*'i poolt kajastatud praktiliste kaasuste taustal klassikalisi põhiseaduslikke õigusi, mis erodeerunud ehk kaotanud oma endise sisu. Siia kuuluvad:

- Süütuse presumpatsioon;
- *nulla poena sine lege* ehk isikut ei saa karistada ilma seadusliku aluseta;
- õigus kohtulikule kontrollile;
- õigus õiglasele kohtupidamisele;
- proportsionaalsuse printsiip.

Varasemates artiklites olen lisaks vaadelnud teisi põhiõigusi, mille kaitse on samuti EL õiguse kontekstis erodeerunud (vt. artiklite loetelu teksti lõpus). Näiteks on EL Kohus leidnud, et EL institutsioonid võivad vastu võtta salajasi õigusakte, ning et elektroonilise korrespondentsi totaalsalvestamist sisse viiv EL direktiiv 2006/24 on õiguspärane. Üks huvitav valdkond on Eesti ja teiste uute liikmesriikide nn. suhkruaaga. Näitasin *Common Market Law Review* artiklis, et EL Kohtu poolt tagatav kaitse õigustele nagu omandiõigus, õiguspärane ootus, tagasiulatuvuse nõude keeld ja nõue, et vaid avaldatud akt saab olla siduv, on oluliselt madalam kui Saksa ja uute liikmesriikide kohtutes tagatav. EL kohus pidas ka õiguspäraseks Eestile määratud 45 miljoni EUR suurust suhkrutrahvi, vaatamata sellele, et nõustuti Eesti Valitsuse argumendiga, et trahvile ei olnud tekstuaalset alust ning et eraisikute suhkruvarusid ei olnud võimalik praktikas elimineerida. Euroopa Kohus küll kasutab sageli põhiõiguste

---

<sup>4</sup> See "Door Thief, Piglet Rustler, Pudding Snatcher: British Courts Despair at Extradition Requests" *The Guardian*, 20 October 2008; "Extradited for "stealing" a mobile phone" *Times Online*, 13 August 2009, <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article6792237.ece>.

<sup>5</sup> "European arrest warrant still "delivering injustice" 22.07.10. *Euobserver*, <http://euobserver.com/22/30527>.

retoorikat, kuid praktikas ei leia peaaegu kunagi, et ELi institutsioonide aktid oleksid põhiõigustega vastuolus.

Eeltoodu taustal tõstatasin teksti alguses mainitud artiklis laiema küsimuse kohtute ja eriti põhiseaduskohtute rolli kohta eurointegratsioonis. Nii teaduskirjandus kui meedia on rahvuslike kohtute lahendeid hakanud analüüsima perspektiivist, et kas kohtud on šeurosöbralikud ja škoostööaltidõ, või euroskeptilised, šsuveränistlikud ja kitsarinnalised. Põhiseadusi on hakatud eelkõige seostama vanamoeliselt ja tagurlikult suveräänsuse kaitsega. On ununemas, et **põhiseaduste peamine roll on tagada indiviidide põhiõiguste kaitse võimude õigustamatu sekkumise eest, ning kehtestada võimu teostamise põhireeglid, tagamaks, et võimuorganid tegutseksid kooskõlas õigusriigi põhimõtetega ning täidesaatva, seadusandliku ja kohtuvõimu vastastikuste tasakaalu- ja kontrollimehhanismide alusel.** Kohtute ja eriti põhiseaduskohtute roll seejuures on traditsiooniliselt olnud kontrollida, et võimu teostatakse kooskõlas eeltoodud põhimõtetega.

Euroopa Liidu kontekstis aga on rahvuslike kohtute roll muutumas, olles asendunud võimu teostamise kontrolli ja põhiõiguste kaitse asemel märksõnadega nagu koostöö, dialoog, eurosöbralikkus, õiguskordade vastastikuste piiride respekt, pragmaatiliste, kontekstitundlike lahendite leidmine. Need märksõnad tulenevad valitsevast ja väga populaarsest škonstitutsioonilise pluralismiõ kirjandusest. Kuna Euroopa Liidu Kohtu poolne kontroll EL institutsioonide üle on madala intensiivsusega, on eeldtoodud arengud võimaldanud EL tasandile suunata õigusaktide vastuvõtmist, mis rahvuslike kohtute poolt siseriikliku põhiseaduse kontekstis oleks suure tõenäosusega tühistatud kui õigusriigis vastuvõetamatud. Näiteks on EL Kohus leidnud, et EL institutsioonid võivad vastu võtta salajasi õigusakte, et elektroonilise korrespondentsi totaalsalvestamist sisse viiv EL direktiiv 2006/24 on õiguspärane, ning et õiguspärane on EL vahistamismäärus, mis on oluliselt kahandanud klassikalisi põhiseaduslikke kaitseõigusi nagu *nulla poena sine lege*, süütuse presumptsioon ja õigus õiglasele kohtupidamisele. EL tasandil on esikohale seatud võimude koostöö efektiivsus, integratsiooni järjepidev süvendamine ning EL meetmete rakendamise korrektsus ja kiirus. Kohtute puhul on diskursuses saanud valdavaks hindamine, kui škoostöövalmidõ kohtud on, st. koostöö on saanud nõ. eesmärgiks iseeneses; sisuliste väärtuste nagu põhiseaduslike õiguste ja õigusriigi põhimõtete kaitse on hääbunud tahaplaanile.

Eeltoodud tagapõhjal on siinkirjutaja kutsunud õiguslikku diskursust üles liikuma kohtute formaalse škoostöövalmiduseõ hindamiselt šsubstantiivsele kooperatiivsele konstitutsionalismileõ (*from formal „co-operative constitutionalism“ to „substantive co-operative constitutionalism“*), kus eesmärgiks oleks Euroopa põhiseaduste põhiprintsiipide nagu põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtete kaitse ja demokraatlike tasakaalu- ja kontrollimehhanismide alalhoidmine ka Euroopa Liidu kontekstis.<sup>6</sup> Seetõttu olen kohtuid üles kutsunud, koostöös teiste rahvuslike kohtutega, proaktiivsemalt vastavaid kitsaskohti Euroopa juriidilistes dialoogides esile tooma ja seeläbi õiguslikku debatti suunama, et liikuda suveräänsuse küsimustelt sisuliste põhiseaduslike küsimuste arutelu suunas. Kohtute otsused, eriti mittekonformsed otsused viivad teadus- ja meediaartikliteni, kus kohtu argumente detailiselt analüüsitakse. Seega on kohtute otsustel oluline debatti suunav ja edasiarendav roll. Eesti kohtud peaksid aktiivsemalt küsima ELi kohtult, kas ülaltoodu on siiski õigusriigi printsiipidel põhinevas korras lubatav. Seejuures tuleks küsimuse esitamisel rõhutada, et tegu ei ole kitsarinnalise suveräänsuse kaitse või euroskeptitsismiga, vaid väärtustega, mis on nii

---

<sup>6</sup> Vt. lähemalt A. Albi, õAn essay on how the discourse on sovereignty and the co-operativeness of national courts has diverted attention from the erosion of classic constitutional rights in the EUõ, in M. Claes, M. De Visser and C. Van De Heyning (eds.), *Constitutional Conversations in Europe* (Cambridge, Intersentia, forthcoming 2012)

lääne kui postkommunistlike riikide põhiseadustes olulised. Võimaluse korral tuleks koostööd teha ka teiste riikide kohtutega, kus on tõusetunud samalaadsed kohtuasjad. Praegu püüab iga kohus eraldi omal viisil leida eurosõbralikku lahendust, samal ajal on aga kodanikuliikumiste poolt aastakümnete jooksul kätte võidetud klassikalised põhiseadusõigused oma endist sisu kaotamas.

Spetsiifilse punktina minu arvates ei ole õigustatud eeltoodu taustal Riigikohtu seisukoht, et ei teostata kontrolli EL õigust rakendavate aktide üle. Tuleb teadvustada, et ELi kohtu kontroll ELi aktide üle on minimaalne ja ELi kohus tühistab väga harva ELi õigusakte. Euroopa Liidu kohtu roll on olnud arendada siseturu efektiivsust. Seitse Euroopa inimõiguste kohtu kohtunikku on ka ametlikult *Bosphoruse* kohtuasjas tõstatanud küsimuse, kas ELi kohus on piisavalt neutraalne. Põhiõigustele hakkas ELi kohus viitama alles pärast seda, kui Saksa ja Itaalia põhiseaduskohtud ähvardasid ELi õigust mitte kohaldada, kui EL põhiõigusi ei taga. Samas näib põhiõiguste kaitse paljuski olevat jäänud retooriliseks. Siinkirjutaja arvates on põhiseaduskohtutel jätkuvalt täita oluline roll probleemkohtadele tähelepanu juhtimisel.

Max Plancki instituudi emeriitdirektor Fritz Scharpf on kirjutanud huvitava artikli selle kohta, kuidas avalikul diskursusel tuleks laiemalt üle saada mõttemallist, et Euroopa Liidu poliitika kriitiline arutelu võrdub euroskeptitsismiga. ELi valdkondade poliitika vajab samasugust demokraatlikku arutelu nagu rahvusriigi oma. Euro kriis näitab, et ELi tehnokraadid ei ole alati teinud õigeid otsuseid, näiteks kui omal ajal suruti läbi ühisraha ilma kohase majandusliku baasita.

Lisaks on vahistamismääruse suhtes mitmed teadlased hakanud küsima, kas siseturu kontekstis edukalt kasutatud vastastikuse tunnustamise põhimõte on siiski kohane kriminaalõiguses. Erinevalt mustsõbralikööri alkoholisisaldusest jt. siseturu küsimustest seab kriminaalõigus olulisi piiranguid indiviidide vabadusele, puudutab vanglakaristusi ning toob kaasa olulisi tagajärgi tervisele, perekonnelule ja tööle.

Huvi korral on ülaltoodud teemasid lähemalt käsitletud järgnevates artiklites:

- A. Albi, "An essay on how the discourse on sovereignty and the co-operativeness of national courts has diverted attention from the erosion of classic constitutional rights in the EU", in M. Claes, M. De Visser and C. Van De Heyning (eds.), *Constitutional Conversations in Europe* (Cambridge, Intersentia, forthcoming Spring 2012).
- A. Albi, "On secret legislation, blanket data recording, arrest warrants and property rights: Questions on the rule of law and judicial review in the EU in the light of post-communist constitutions", in P. Popelier, C. Van De Heyning & P. Van Nuffel (eds), *Human Rights Protection in the European Legal Order: The Interaction between the European and the National Courts* (Intersentia, Cambridge, 2011), p. 173-210.
- A. Albi, "From the *Banana* saga to a Sugar Saga and Beyond: Could the Post-communist Constitutional Courts Teach the EU a Lesson in the Rule of Law?" [2010] *Common Market Law Review*, 791-829.
- V.-S. Maiste, "ELi õiguse ja põhiseaduslike õiguste probleemkohad. Intervjuu Euroopa teadusnõukogult põhiseaduste uurimiseks 1,2 miljoni euro suuruse grandipälvinud Anneli Albiga", *Sirp*, 02.02.2012, [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14035:el-i-oiguse-ja-pohiseaduslike-oiguste-probleemkohad&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3380](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=14035:el-i-oiguse-ja-pohiseaduslike-oiguste-probleemkohad&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3380).