

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.18>

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ І ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В ЕСТОНІЇ

Плескач В.Ю.,*адвокат, здобувач ступеня доктора філософії**НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України,**ORCID ID: 0000-0002-4854-4328*

Плескач В.Ю. Історія становлення і особливості конституційного контролю в Естонії.

Україна обрала для себе європейську модель централізованого конституційного контролю, яка передбачає створення для розгляду справ про, зокрема, конституційність законів і деяких інших правових актів окремого Конституційного Суду. Звісно така модель не лише не є унікальною, але не є вона і єдиною в організації конституційного контролю з числа застосовуваних у Європі. Одним із найбільш привертаючих увагу альтернативних варіантів організації конституційного контролю є естонська модель – яка хоча і є подібною до тих країн, де спори про конституційність законів розглядаються судами загальної юрисдикції (або лише Верховним Судом), але все ж багато в чому є унікальною.

У статті розглянуто фактори, що вплинули на вироблення Естонією свого унікального підходу до організації конституційного контролю, а також аналіз можливості і доцільності перенесення цього досвіду в країни з уже існуючим конституційним контролем, де діє Конституційний Суд. Зокрема для початку розглянуто історію розвитку судової системи в Естонії в 20 сторіччі. Одразу після набуття цією країною незалежності була прийнята її перша Конституція, яка вже тоді стала підґрунтям для зародження в Естонії конституційного контролю. Розглянуто у статті і особливості порядку розгляду в Естонії справ про конституційність законів судами всіх рівнів (в т.ч. Верховним Судом) за нині діючим законодавством.

Окремим предметом уваги у статті є дискусія, що довгий час триває в Естонії довкола необхідності і доцільності позбавлення Верховного Суду повноважень здійснювати конституційний контроль з утворенням Конституційного Суду як окремого органу. Розглянуто ключову аргументацію, яка наводиться як прихильниками, так і опонентами такої зміни.

За результатами дослідження виділено можливі ризики для Верховного Суду і мандату його суддів, якими може супроводжуватись перенесення естонського досвіду з організації конституційного контролю в країни, де існує окремий Конституційний Суд.

Актуальність дослідження обумовлена тим, що незважаючи на жвавий інтерес до унікальних особливостей організації естонської судової системи, в силу мовного бар'єру питання історії становлення Верховного Суду Естонії як органу конституційного контролю оминає увагу дослідників.

Ключові слова: Верховний Суд Естонії, конституційний контроль, конституційний суд, конституційне судочинство.

Pleskach V.Y. History of establishment and features of constitutional control in Estonia.

Ukraine has chosen for itself the European model of centralized constitutional control, which implies creation of a separate Constitutional Court to resolve cases on the constitutionality of laws and some other legal acts. Of course, this model is not unique is also not the only one in the organization of constitutional control among those used in Europe. One of the most attention-grabbing alternative options for the organization of constitutional control is the Estonian model - which, although it is similar to those countries where disputes about the constitutionality of laws are resolved by courts of general jurisdiction (or only by the Supreme Court), is nevertheless unique in many ways.

The article examines the factors that influenced Estonia's development of its unique approach to the organization of constitutional control, as well as an analysis of the possibility and expediency of transferring this experience to countries with already existing constitutional control, where the Constitutional Court operates. In particular, to begin with, the history of the development of the judicial system in Estonia in the 20th century was considered. Immediately after this country gained independence, its first Constitution was adopted, which became the basis for the birth of constitutional control in Estonia. The article also examines the peculiarities of the procedure for reviewing constitutionality of laws in Estonia by courts of all levels (including the Supreme Court) under the current legislation.

A separate subject of attention in the article is the discussion that has been going on for a long time in Estonia about the necessity and expediency of depriving the Supreme Court of its powers to

exercise constitutional control with the formation of the Constitutional Court as a separate body. The key arguments put forward by both supporters and opponents of the changes have been considered.

According to the results of the study, possible risks for the Supreme Court and the mandate of its judges, which may be accompanied by the transfer of the Estonian experience in the organization of constitutional control to countries where there is a separate Constitutional Court, are highlighted.

The relevance of the study is due to the fact that despite the lively interest in the unique features of the organization of the Estonian judicial system, due to the language barrier, the question of the history of the formation of the Supreme Court of Estonia as a body of constitutional control escapes the attention of researchers.

Key words: Supreme Court of Estonia, constitutional control, constitutional court, constitutional judiciary.

Окреслюючи проблематику, що є предметом цієї статті, варто відзначити, що дискусії про доцільність існування в правовій системі окремого Конституційного Суду хоча й не можна назвати частими, проте вони все ж час від часу виникають там, де демократичні стандарти можуть мати не настільки довгу історію становлення, аби вони не піддавались періодичним критиці і сумнівам. В цьому відношенні часто особливу увагу час від часу привертає естонська модель конституційного контролю, про яку на теренах Східної Європи частіше за все згадують на піках «політико-правової напруги» у спорах конституційного рівня. Адже ідея вирішити такий спір на свою користь «простою» ліквідацією Конституційного Суду (де він вже існує) і такою ж «простою» передачею його повноважень Верховному Суду (або і взагалі без цього) здатна дуже легко оволодіти розумами маргінальної частини політичного істеблішменту – демонстрацією чого є, наприклад, озвучена в 2014 році ідея ліквідації Конституційного Суду в Литовській Республіці, яка пояснювалась начебто перебиранням ним суверенних повноважень на роду [2, с. 304-305].

Тим не менше, в силу існування мовного бар'єру питання історії становлення та особливостей регулювання конституційного контролю оминає увагу дослідників і **не було предметом досліджень**, де розглядались би доктринальні джерела саме естонських авторів, що обумовлює актуальність статті.

Тому метою статті є дослідження факторів, що вплинули на вироблення Естонією свого унікального підходу до організації конституційного контролю, а також аналіз можливості і доцільності перенесення цього досвіду в країни з уже існуючим конституційним контролем, де діє Конституційний Суд.

Розпочати дослідження особливостей естонської судової системи варто з історії державотворення Естонії, нова сторінка в якій була відкрита з проголошенням цієї країною незалежності в 1918 році. Вже одразу після цього розпочалася робота над першою Конституцією Естонії, яка була надалі прийнята 21 грудня 1920 року. Вже тоді її автори розглядали можливість наділення саме Верховного Суду повноваженнями здійснювати перевірку конституційності законів, що в деяких джерелах пояснюють впливом на Естонію досвіду сусідніх скандинавських країн, де також не практикується утворення конституційних судів як окремих органів конституційного контролю [7]. Цей варіант, тим не менше, автори Конституції відхилили – мотивуючи це виникненням ризику надмірного втручання Верховного Суду у законодавчий процес. «Кельзенська» модель конституційного контролю із утворенням окремого Конституційного Суду також розглядалася під час розробки Конституції Естонії 1920 року, але ця ідея теж була відхилена: в числі контраргументів озвучувались незрозумілість на той час цієї моделі в силу відсутності практики її застосування в будь-якій країні (в т.ч. самій Австрії), а також компетенційна обмеженість конституційних судів [4, с. 1-2].

Незважаючи на те, що Конституція Естонії 1920 року не містила *expressis verbis* вказівки на перевірку конституційності законів будь-ким, вже тоді в її статті 86 передбачалось, що Конституція є непорушним дороговказом у діяльності парламенту, судів та державних установ. Це положення Конституції на практиці розумілось як імпліцитна вказівка на можливість перевірки конституційності законів усіма естонськими судами і ця норма, у такому її розумінні, дуже скоро дала свої перші плоди. Вже в 1926 році адміністративна палата Верховного Суду Естонії видала свій власний варіант «*Marbury v. Madison*» зазначивши в рішенні від 11 березня 1926 року, що кожен естонський суд зобов'язаний перевіряти конституційність застосовуваних у справі законів і не застосовувати закони, які суд вважає такими, що суперечать Конституції [10, с. 8].

З окупацією і анексією Естонії Верховний Суд було розформовано, а тому нова сторінка в його історії була відкрита лише з відновленням Естонією незалежності та звільненням її від радянських окупантів.

Робота над новою Конституцією Естонії розпочалась в 1989 році (ще до проголошення незалежності) і вже в першому її варіанті передбачалось, що саме Верховний Суд має здійснювати перевірку конституційності законів (саме цей варіант і був схвалений). Курс на об'єднання у Верховному Суді функції також і Конституційного Суду вплинув і на закріплення в Конституції порядок обрання суддів: передбачалося, що суд-

дів Верховного Суду буде призначати на посади безпосередньо парламент, адже у разі здійснення цими суддями конституційного контролю Суд «повинен мати авторитет в очах законодавця» [4, с. 10].

З прийняттям в Естонії 28 червня 1992 року нової Конституції і по нині об'єкт нашого з вами інтересу, Верховний Суд Естонії, складається із 19 суддів: голову Верховного Суду призначає на посаду парламент за поданням Президента, а усіх інших суддів призначає парламент за поданням голови Верховного Суду. Основи конституційного контролю в Естонії закладаються вже в статті 15 Конституції, за змістом якої кожен суд має повноваження визнавати неконституційними закони, адміністративні рішення чи заходи, які порушують права і свободи людини. Продовження це положення отримує в статті 152 Конституції, яка уповноважує Верховний Суд визнавати закони неконституційними із втратою ними чинності у разі їх суперечності «букві і духу Конституції».

В Естонії передбачається існування як попереднього (за зверненням Президента до промульгації ним закону), так і наступного (за зверненнями щодо конституційності вже чинних законів) конституційного контролю. При цьому Конституція безпосередньо не регулює ці процедури і вони деталізуються на рівні поточного законодавства. На рівні закону процедура наступного конституційного контролю передбачає, що кожна сторона у справі має право подати до суду будь-якого рівня заяву про перевірку конституційності застосованого закону, яку суд зобов'язаний розглянути – а у разі якщо суд погоджується із неконституційністю закону, то надалі він продовжує розгляд справи без його застосування (тобто неконституційність встановлюється із характером *inter partes* і закон не втрачає чинність в цілому). Суд загальної юрисдикції має повноваження розглянути питання про конституційність застосованої у справі норми також і за власною ініціативою – але, за практикою Верховного Суду, у такому випадку суд має забезпечити змагальність сторін і обговорити з ними це питання, аби рішення суду про неконституційність норми не стало для них «неочікуваним» [8].

В обох випадках (визнання судом закону неконституційним як за власною ініціативою, так і за клопотанням сторони) після завершення розгляду судом справи, у якій певна норма закону не була застосована як неконституційна, цей суд надалі звертається до Верховного Суду – аби той вирішив питання про конституційність цього закону уже із втратою ним чинності, тобто з ефектом *erga omnes*.

Прикметно, що, по-перше, предметом оскарження може бути конституційність не тільки норми закону, але і її відсутність, тобто сторона може оскаржувати конституційність законодавчих упу-

шень (*legislative omission*). По-друге, за практикою Верховного Суду перед визнанням норми неконституційною відповідний суд спершу повинен вдатися до спроби її конституційно-сумісного тлумачення, що можна вважати загальноприйнятою в Європі практикою [14].

Вартий уваги той факт, що Європейський суд з прав людини вважає існуючу в Естонії модель конституційного контролю законів ефективним засобом захисту, а тому від скаржників, які звертаються до ЄСПЛ, в деяких випадках вимагається підняття питання про конституційність застосованого судами законодавства як засобу захисту, який слід вичерпувати перед зверненням до Суду [15].

Поряд із означеною процедурою в Естонії існує також традиційний абстрактний конституційний контроль законів, коли за перевіркою їх конституційності до Верховного Суду звертаються Президент, Канцлер юстиції, орган місцевого самоврядування або парламент.

Верховний Суд Естонії розглядає справи про конституційність законів у складі спеціальної Палати з конституційного контролю (Constitutional Review Chamber), до складу якої за посадою входять голова Верховного Суду та вісім суддів, які обираються зборами Суду за пропозицією голови. Кожного року склад палати оновлюється двома суддями Верховного Суду: вибувають двоє суддів, які працюють у палаті найдовше, і обираються два нові судді на їх місце.

Крім цього, питання про конституційність законів може бути розглянуто Верховним Судом також у повному складі (*en banc*). Як правило, це має місце коли розглядається питання про зміну Судом його попередньої позиції, особливої важливості розглядуваної справи або якщо питання про конституційність закону було підняте однією з інших палат Верховного Суду.

Ефективність конституційного контролю в Естонії, а також доцільність утворення окремого Конституційного Суду на національному рівні є предметом довготривалих і суперечливих дискусій.

Одна з перших на високому рівні пропозицій утворити окремий Конституційний Суд була озвучена у Естонії вже в 1998 році, тобто всього лише через шість років після прийняття нової Конституції, коли розглядалася ідея її оновлення. Пропозицію утворити Конституційний Суд тогочасний канцлер юстиції Пол Варулі (Paul Varuli) називав «фундаментальними і найбільшими змінами» [9]. Незадовго після цього вже матеріалізовану у вигляді законопроекту пропозицію змін до Конституції Естонії розглядала Венеційська комісія, яка зазначила, що традиційна «кельзенська» модель Конституційного Суду як окремого органу конституційного контролю базується на взаємозв'язках органу конституційної юрисдикції із політичними

органами країни. В цьому відношенні естонську модель конституційного контролю Венеційська комісія тоді оцінювала радше негативно, адже парламент ніяк не міг впливати на формування складу конституційної палати Верховного Суду, яка й здійснювала перевірку його законів [12].

Законопроект про внесення змін до Конституції Естонії, який тоді надавався на розгляд Венеційської комісії, передбачав утворення окремого Конституційного Суду саме за традиційною «кельзенською моделлю»: передбачалось, що Суд мав би розглядати справи за конституційними скаргами, вирішувати спори про конституційність законів, конституційність і законність підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Судді Конституційного Суду мали б призначатися на посади Президентом Естонії у разі попередньої підтримки їх кандидатур з боку парламенту (з кваліфікованою більшістю у 2/3 голосів) строком на 12 років без права повторного призначення. Голова Конституційного Суду за проектом мав обиратися строком на три роки Конституційним Судом з числа суддів, але остаточно призначатися на посаду Президентом Естонії. У поясненнях до законопроекту зазначається, що призначення суддів Конституційного Суду на фіксований термін в 12 років мало б забезпечувати періодичну зміну суддів і уникнення «окаменіння» Суду, а також забезпечило б «безперервне оновлення його легітимації».

Ці пропозиції змін тоді не отримали подальшого розвитку, але ідея утворення Конституційного Суду в Естонії ніколи не відкидалась повністю. Наприклад, у 2016 році вчергове цю пропозицію озвучив колишній голова самого ж Верховного Суду Естонії і суддя ЄСПЛ Райт Марусте (Rait Maruste) [1]. Ще в 2007 році в числі факторів які, на його думку, «неминуче» призведуть до утворення в Естонії окремого Конституційного Суду, він називав підвищення з часом кількості справ із конституційних спорів, необхідність відокремлення конституційної юрисдикції від судової влади (до якої відноситься Верховний Суд), а також здатність Конституційного Суду захищати права і свободи людини у випадку, коли порушення вчиняється самим же Верховним Судом [11, с.12].

Ця пропозиція Райта Марусте не отримала підтримки і зустріла численну опозицію, зокрема з боку канцлера юстиції Юлле Мадізе (Ülle Madise), яка критикуючи ідею утворення Конституційного Суду зазначила, що у країнах, де існують ці суди, має місце високий рівень політизації їх діяльності. Крім цього, за її твердженням утворення Конституційного Суду в Естонії було б недоцільним також з точки зору нераціональної витрати коштів: ці суди потребують додаткового фінансування, проте розглядають не так багато справ (в цьому відношенні вона послалась на досвід сусідніх Лит-

ви і Латвії). Систему ж конституційного контролю в Естонії вона охарактеризувала як «одну з найкращих і найнадійніших у світі» [3].

В числі додаткових аргументів проти створення окремого Конституційного Суду в професійних колах в Естонії іноді озвучують також потенційну складність у підборі кадрів, адже у такій невеликій країні може бути проблематичним пошук кваліфікованих спеціалістів з конституційного права [5].

На противагу цьому на користь утворення окремого Конституційного Суду в Естонії часто вказується про необхідність забезпечення періодичної змінюваності суддів того суду, який здійснює конституційний контроль [6, с. 20]. Підвищена змінюваність цих суддів відповідає загальноєвропейським стандартам формування конституційних судів, які передбачають застосування мандату суддів із фіксованим строком їх повноважень, що спрямовано на уникнення односторонньої орієнтації органів конституційного контролю [16, с. 23].

Таким чином, аналізуючи історію становлення в Естонії конституційного контролю в Естонії на чолі з Верховним Судом та існуючу в цій країні дискусію навколо потреби утворення окремого Конституційного Суду варто відзначити, що у значній мірі ця дискусія обертається не навколо доцільності існування власне окремого органу – а навколо мандату суддів того суду, який здійснює перевірку конституційності законів, а також порядку призначення їх на посади.

Традиційна «кельзенська» модель конституційного контролю передбачає, що діяльність Конституційного Суду має бути належним чином легітимована, а тому «конституційні судді» у своєму мандаті мають опиратися хоча й не безпосередньо на волю народу (тобто не вимагається їх безпосередня виборність), але все ж на вибір вищих представницьких органів – що спрямовано на забезпечення соціальної репрезентативності складу Конституційного Суду [13, с. 17–22].

З цього можна зробити висновок, що запровадження моделі конституційного судочинства, розробленої в Естонії, в інших країнах, тобто наділення Верховного Суду повноваженнями конституційного контролю (за умови відсутності окремого Конституційного Суду або у разі його ліквідації з переданням його повноважень Верховному Суду), може нести ризики першочергово саме для мандату суддів Верховного Суду. Такі зміни так чи інакше впливатимуть не лише на порядок призначення цих суддів на посади, який повинен буде забезпечувати більш безпосередню участь політичних акторів у призначенні суддів Верховного Суду, але також і на мандат уже призначених на свої посади суддів Верховного Суду (в першу чергу це стосується безстрокового призначення на посаду). Дійсно, в той час як суддю,

який обіймає посаду заздалегідь обумовлений чіткий строк, можна просто «перечекати», - суддя, який обіймає свою посаду безстроково, може дратувати політиків в достатній мірі сильно, аби ті вже не стримували свій волюнтаризм у бажанні «виправити» цю ситуацію.

Тому з аналізу історії становлення Верховного Суду Естонії можна зробити висновок, що обрана цією країною модель конституційного контролю є справді унікальною і її життєздатність обумовлена в першу чергу збігом історичних факторів та національних особливостей, що ставить під сумнів можливість запровадження її в інших країнах, де немає такого ж збігу цих факторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Anne Raiste. Maruste sõnul tuleks asutada konstitutsioonikohus, Reinsalu seda vajalikuks ei pea. *ERR.EE*. – <https://www.err.ee/575364/maruste-sonul-tuleks-asutada-konstitutsioonikohus-reinsalu-seda-vajalikuks-ei-peat>.
2. Dainius ŽALIMAS. Konstitucinio Teismo galios: plėsti negalima riboti. *A bulletin of the the Constitutional Court*. 2015. № 4 (40). P. 304–312.
3. Eesti Päevaleht. Õiguskantsler Ülle Madise: konstitutsioonikohtu loomise asemel tasuks riigil panustada raha politseisse. ÕIGUSKANTSLER – <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BCille-madise-konstitutsioonikohtu-loomise-ase-mel-tasuks-riigil-panustada-rah-a>.
4. Heinrich Schneider. Eesti põhiseadused ja nende järelevalve. URL: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Eesti-p%C3%B5hiseadused-ja-nende-j%C3%A4relevalve.pdf>.
5. Heinrich Schneider. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis. URL: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Viisteist-aastat-p%C3%B5hiseaduslikkuse-kohtulikku-j%C3%A4relevalvet-Eestis.pdf>.
6. Jürgen Thomas. Seisukohavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki «Kohus» esitatud küsimuste kohta. URL: <https://www.just.ee/media/1091/download>.
7. Peeter Roosma. Constitutional Review under 1992 Constitution. *JURIDICA INTERNATIONAL III/1998*. P. 35–42. URL: https://www.juridicainternational.eu/article_full.php?uri=1998_III_35_constitutional-review-under-1992-constitution.
8. Põhiseaduslikkuse järelevalve. Riigikohus.ee. URL: <https://www.riigikohus.ee/et/menetlus-riigikohtus/pohiseaduslikkuse-jarelevalve>.
9. TIIU PÕLD. Justiitsminister Paul Varul õhutab põhiseaduse muutmist mitte kartma. *Ohtuleht.ee*. – <https://www.ohtuleht.ee/17991/justiitsminister-paul-varul-ohutab-pohiseaduse-muutmist-mitte-kartma>.
10. Uno Lõhmus. Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. Aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest. Riigiõiguse aastaraamat 2021. P. 105–138.
11. Rait Maruste. The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. *JURIDICA INTERNATIONAL XIII/2007*. P. 8–13. URL: https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2007_XIII_8.pdf.
12. Висновок Венеційської комісії «Щодо реформи конституційного судочинства в Естонії», від 05.06.1998 р, № CDL(1998)059-е. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1998\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1998)059-e).
13. Венеційська комісія. Збірка висновків, звітів та досліджень венеційської комісії з конституційного правосуддя від 07.12.2022 р., CDL-PI(2022)050. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)050-e).
14. Плєскач В.Ю. Конституційно-сумісне тлумачення законів у практиці конституційних судів Чехії і Німеччини. *Constitutionalist*. URL: <https://tinyurl.com/59hvjavk>.
15. Рішення ЄСПЛ у справі «Fizgejer v. Estonia», № 43480/17, §§ 66–78, від 02.06.2020 р.
16. Терлецький Д.С., Батан Ю.Д., Запорожець В.І. Конституційна юстиція : навч.-метод. посібник / за заг. ред. Д.С. Терлецького. Одеса, 2021. 154 с.