

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT  
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Janno Voog

**EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISMI ASUTAMISLEPINGU  
PÕHISEADUSPÄRASUSE KONTROLL EESTIS, SAKSAMAAL JA AUSTRIAS**

Magistritöö

Juhendaja  
prof Ülle Madise

Tartu  
2014

# Sisukord

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>4</b>
<b>I EUROOPA FINANTSKRIISI ALGUSEST EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISMI IDEENI</b> .....	<b>8</b>
1.1. EUROOPA FINANTSKRIIS	8
1.2. EUROOPA FINANTSSTABIILSUSMEHCHANISM (EFSM)	10
1.3. EUROOPA FINANTSSTABIILSUSE FOND (EFSF)	11
1.4. EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISM (ESM)	13
<b>II PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE EESTIS, SAKSAMAAL JA AUSTRIAS</b> .....	<b>15</b>
2.1. ÜLDIST	15
2.2. KONSTITUTSIOONIKOHTUD JA NENDE MOODUSTAMINE EESTIS, SAKSAMAAL JA AUSTRIAS	16
2.2.1. Riigikohus	16
2.2.2. Saksa Liidukonstitutsioonikohus (Bundesverfassungsgericht)	18
2.2.3. Austria Konstitutsioonikohus (Verfassungsgerichtshof)	18
2.3. VÄLISLEPINGU PÕHISEADUSPÄRASUSE KONTROLLIMINE	19
2.4. EKSKURSS: RATIFITSEERIMISE MÕISTE EESTIS	21
2.5. ERIARVAMUS JA SELLE LUBATAVUS EESTIS JA SAKSAMAAL	22
<b>III EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISMI ASUTAMISLEPING NING SELLE PÕHISEADUSPÄRASUSE KONTROLL</b> .....	<b>24</b>
3.1. EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISMI ASUTAMISLEPING (ESMAL) NING SELLE JÕUSTUMINE EESTIS	24
3.2. ESMIGA SEOTUD KOHTUOTSUSED EESTIS, SAKSAMAAL JA AUSTRIAS	27
3.2.1. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.06.2012 otsus nr 2 BvE 4/11	27
3.2.2. Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12	29
3.2.3. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsus nr 2 BvR 1390/12	29
3.2.4. Austria Konstitutsioonikohtu 16.03.2013 otsus nr SV 2/12-18	30
3.2.5. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18.03.2014 otsus nr 2 BvR 1390/12	31
3.3. EUROOPA KOHTU 27.11.2012 OTSUS NR C-370/12 (PRINGLE)	33
3.4. LIIKMESRIIKIDE KOHTUTE SEISUKOHTADE JA ARGUMENTIDE VÕRDLEV ANALÜÜS JA KRIITIKA	35
3.4.1. ESMi ja ESMALi olemus õigusteadlaste ja menetlusosaliste arvates	35
3.4.2. ESMi ja ESMALi olemus liikmesriikide kohtute arvates	39
3.4.2.1. Riigikohtu arvamus	39
3.4.2.2. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu arvamus	40
3.4.2.3. Austria Konstitutsioonikohtu arvamus	41
3.4.2.4. Vahekokkuvõtte ESMi ning ESMALi olemusest	41
3.4.3. Kohtute kontrolli meetodika ESMALiga seotud kohtuasjades	42
3.4.4. Proportsionaalsuse põhimõtte	46
3.4.4.1. Olemus ja senine praktika	46
3.4.4.2. Võimalikud probleemid proportsionaalsuse testi kasutamisel	49
3.4.4.3. Proportsionaalsuse testi kasutamise põhjendatus Riigikohtu üldkogu 12.07.2013 otsuses nr 3-4-1-6-12	50
3.4.5. Parlament ning parlamendi finantspädevus	55
3.4.5.1. Olemus	55
3.4.5.2. Parlamendi roll ja informeeritus	56
3.4.5.3. Finantspädevuse riive?	59
3.4.5.4. Liikmesriigi kohustuste ülempiir	64
3.4.6. Muud argumendid ja seisukohad	69
3.4.6.1. Hääleõiguse peatamine	69
3.4.6.2. de facto vetoõigus	71
3.4.6.3. Täiendavad märkused	73
3.4.7. Vahekokkuvõtte ESMALiga seotud põhiseaduslikest probleemidest	75
3.4.8. Võimalikud järeldused	76
3.4.9. Kohtuotsuste võimalik tähendus	81
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>86</b>
<b>DIE VERFASSUNGSMÄBIGKEITSKONTROLLEN DES „VERTRAGS ZUR EINRICHTUNG DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTSMCHANISMUS“ IN ESTLAND, IN DEUTSCHLAND UND IN ÖSTERREICH</b> .....	<b>90</b>
<b>LÜHENDID</b> .....	<b>93</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	<b>94</b>

<b>KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....</b>	<b>98</b>
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....</b>	<b>99</b>

## Sissejuhatus

Praegusel hetkel kuulub euroalasse 18 liikmesriiki. Euro näol on tegemist vääringuga, mida juba mitu aastat on „päästa“ üritatud. Arvestades seda, et tänaseks päevaks ei ole eurosüsteem veel kokku kukkunud, on päästmine siiani edukas olnud.

Eurosooni loomise puhul on viidatud sünnidefektidele<sup>1</sup> ning sellest tulenevale vajakajäämisele. Probleemiks on nii see, et liikmesriigid kokkulepitud tingimustest kinni ei pea, kui ka see, et majandus- ja rahapoliitika valdkonnas võib rääkida teatavast asümmeetriast. Rahapoliitika „föderaliseerimise“ kõrval on tegemist eelarve- ja majanduspoliitika „koordineerimisega“. Sellega ei anta suveräänseid õigusi üle, mistõttu jääb otsustamisõigus liikmesriikidele.<sup>2</sup>

Nii ei olnud ka euro „päästevarju“ riikidevaheline orienteeritus juhus. Lepingu „kõrvale“ loodud lahendus võimaldab liikmesriikidel kasutada kriisi ohjamiseks meetmeid, mida Euroopa Liidu õigus ei võimalda. Seega võib väita, et rahvusvaheline koostöö täidab „esmise õiguse lüngad“.<sup>3</sup> Alates 2009. aastast on toimunud lugematul hulgal kohtumisi, nõupidamisi ning istungeid, et leppida kokku üha uutes meetmetes tagamaks Euroopa Liidu (eelkõige euroala) liikmesriikide finantsstabiilsus. Meetmete valikul ja rakendamisel on tähtis ka kiirus, sest vastasel korral võib see meede aegunuks osutuda. Kiire rakendamisega kaasnevad aga tihtipeale õiguslikud probleemid. Selliste probleemide olemasolu kinnitavad mitmed euro „päästepakettidega“ seotud kohtuasjad.

Eelnevalt kirjeldatud juhtudel jõuavad vaidlused tavaliselt liikmesriikide põhiseaduskohtutesse. Põhiseaduskohtutel on Euroopa Liidus eriline roll. Vaidluste korral on nad siseriikliku konstitutsiooniõiguse tõlgendajaks ja kohaldajaks. Seda tehes tagavad nad põhiseadusest kinnipidamise ning kaitsevad põhiõigusi, tihtipeale ka demokraatliku seadusandja aktide eest. Nende võimu piiriks on põhiseadus ja kaudselt ka (õigusteaduslik) avalikkus. Mida paremini tabavad otsused ajastu vaimu, seda suurem on ka kohtu autoriteet.<sup>4</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve näol on tegemist demokraatliku õigusriigi „fundamentaalse garantiiga: toimiv põhiseaduslikkuse järelevalve tagab demokraatliku põhiseadusriigi

---

<sup>1</sup> A. Christova. The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity? – Baltic Journal of European Studies. Volume 1, Number 2/2011. p 56.

<sup>2</sup> D. Thym. Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 5/2011. S 167.

<sup>3</sup> Samas. S 168.

<sup>4</sup> I. Pernice. Herren der Verfassung? – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 9/2010. S 321.

toimimise ja jätkusuutlikkuse“.<sup>5</sup> Lisaks sellele on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust riiklikust vaatepunktist vaadelduna iseloomustatud kui üht põhiseaduse kindlustamise viisidest.<sup>6</sup> Kuulub ju õigusriigi olemuse juurde, et poliitiliste otsuste puhul on kontrollitav ka see, kas ühingul või organil selle otsuse tegemiseks ka pädevus on ning kas otsused nende kompetentside piiresse jäävad. Selle kontrollimine ongi jäetud põhiseaduskohtute ülesandeks.<sup>7</sup>

Euroopa Liidus lisandub sellele veel üks asi: Eri riikide põhiseaduskohtud otsustavad vastavalt enda põhiseadusele sama küsimuse/vaidluseseme üle.<sup>8</sup> Üheks selliseks euro „päästevarjuks“ ja ühtlasi kohtute vaidlusesemeks, mille kooskõla põhiseadusega on mitme liikmesriigi põhiseaduskohtud kontrollinud ning mis ka käesolevas magistritöös käsitlemist leiab, on Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping (ESMAL). Eelmainitud silmas pidades saab väita, et laiemalt vaadelduna aitab ka ESMALi põhiseaduspärasuse tagamine kaasa sellele, et nii Eestis, Saksamaal kui Austrias oleks demokraatlik õigusriik toimiv ja jätkusuutlik. Ühtlasi peaks see ka põhiseadust „kindlustama“.

Magistritöö eesmärgiks on selgitada kolme riigi (Eesti, Saksamaa ja Austria) samateemaliste kohtulahendite võrdluse abil seda tüüpi põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kasutatud argumentide ja meetodite palett, analüüsida esilekerkinud põhiseaduslikke probleeme ning uurida piiri rangelt õigusteadusliku lähenemise ning riigi poliitilisi eesmärke toetava osaliselt otstarbekusepõhise lähenemise vahel.

Ennekõike püüab käesolev magistritöö vastata küsimusele: Millised asjaolud mõjutasid Eesti, Saksamaa ja Austria põhiseaduslikkuse järelevalve kohtute otsuseid Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepinguga (ESMAL) seotud kohtuasjades, millest oli tingitud kohtute kasutatud argumentide ning meetodite valik ning mida võiks Eestis taoliste põhiseaduslikkuse järelevalve asjade puhul tulevikus arvesse võtta?

Eesmärgini jõudmiseks otsitakse töö käigus muu hulgas vastuseid järgmistele küsimustele:

- Millistes aspektides erinevad või sarnanevad Eesti Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu seisukohad ja argumendid?

---

<sup>5</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 244

<sup>6</sup> E.-W. Böckenförde. Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation. – Neue Juristische Wochenschrift. Heft 1/1999. S 9.

<sup>7</sup> H-W. Forkel. Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. – Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 8/2012. Rn 240.

<sup>8</sup> I. Pernice. Herren der Verfassung? S 321.

- Kas erinevus seisukohtades võib olla põhjustatud konstitutsioonikohtute erinevast moodustamise viisist?
- Kas erinevus seisukohtades võib olla põhjustatud põhiseaduse erinevast olemusest?
- Kas kohtute valitud meetodid on analüüsiks sobivad?
- Millisel määral võib ühe riigi põhiseaduskohut ja tema argumente võrreldes teise riigi põhiseaduskohtu ja tema argumentidega „ESMi-sõbralikuks“ pidada?

Magistritöö teemat võib pidada väga aktuaalseks. Põhjus ei peitu mitte ainult selles, et Euroopa finantskriis jätkuvalt väga paljude Euroopa Liidu liikmesriikide inimeste elu mõjutab, vaid selleks on ka õigus(teadus)likke põhjuseid. Põhiseaduslikud probleemid, mida käesolevas magistritöös Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu argumentide kaudu uuritakse, ei ole tegelikkuses kuhugi kadunud. ESMiga seotud probleemistiku uurimine on aktuaalne ka põhjusel, et „suures kriisis on nähtud Euroopa põhiseadusmomenti.“<sup>9</sup>

Magistritöö näol on tegemist teoreetilise uurimusega, milles võrdleva, süstemaatilise ning analüütilise meetodi abil analüüsitakse Eesti Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseaduslikkuse järelevalvega seotud kohtuotsuseid. ESMiga seotud põhiseaduslike probleemide väljatoomiseks ja teatavaks piiritlemiseks on probleemidele lähenetud eelkõige Riigikohtu ja Liidukonstitutsioonikohtu ning vähemal määral ka Austria Konstitutsioonikohtu poolt kasutatud argumentide kaudu, mistõttu ei ole püütud analüüsida kõiki võimalikke küsitavusi, mis ESMi ja ESMALiga kaasnevad. Samuti on mitmed teised euro päästmise meetmed (fiskaalpakt, nn six-pack jpt) käesolevast tööst välja jäänud, kuna nende käsitlemine ühe magistritöö raames ei ole otstarbekas ning oma mahu tõttu ei mahuks see ka magistritöö piiridesse.

Magistritöö on jaotatud kolme ossa. Esimeses osas antakse põgus ülevaade Euroopa finantskriisist ning valitud meetmetest, millega kriisi on ohjata püütud. Teises osas uuritakse edasise võrdluse tarbeks põhiseaduslikkuse järelevalvega seotud küsimusi riikides, mille kohtuotsuseid analüüsiti. Magistritöö kolmandas osas vaadeldakse lähemalt ESMi asutamislepingut, selle olemust ning antakse ülevaade asjakohasest kohtupraktikast. Samuti uuritakse lähemalt ESMiga seotud kohtuotsuseid Eestis, Saksamaal ja Austrias, selgitatakse võrdleva analüüsi abil välja kohtute seisukohad ja argumentid ning nendevahelised

---

<sup>9</sup> F. Schorkopf. „Startet die Maschinen“ S 1276.

erinevused ja sarnasused. Saadud tulemuste pinnalt püütakse uurida piiri rangelt õigusteadusliku lähenemise ja riigi poliitilisi eesmärke toetava osaliselt otstarbekusepõhise lähenemise vahel. Analüüsitud probleemid võimaldavad vaadelda, milliste põhiseaduslike probleemidega euroala liikmesriigid seoses Euroopa Stabiilsusmehhanismiga silmitsi seisavad.

Magistritöö kolmanda osa maht on võrreldes kahe eelnevaga ebaproportsionaalselt suur. Tegemist on aga teadliku valikuga rõhutamaks ESMALiga seotud kohtuasjade ulatuslikku mõju ning seotust mitmete erinevate põhiseaduslike probleemidega. Ülevaatlikkuse tagamiseks ning „ebaproportsionaalsuse leevendamiseks“ on kolmas peatükk esimese ja teisega võrreldes struktureeritud.

Töö eesmärgini jõudmisel on eelkõige toetunud Eesti ja Saksamaa ning vähemaal määral ka Austria konstitutsioonikohtute praktikale, samuti mitmete õigusteadlaste töödele. Tähtis roll on olnud ka seaduste (eelkõige põhiseaduse) kommenteeritud väljaannetel.

Siinkohal avaldan tänu professor Lauri Mälksoole suunamise eest töö teemavalikul, professor Ülle Madisele juhendamise ning asjalike kommentaaride eest ning oma lähedastele kannatlikkuse ja toetuse eest.

# I Euroopa finantskriisi algusest Euroopa Stabiilsusmehhanismi ideeni

## 1.1. Euroopa finantskriis

Kahtlemata on üks praeguse aja suurtest teemadest nn euro-päästmine<sup>10</sup>. Euroopa finantskriisi algust on seostatud Kreeka kriisiga. See algas, kui vastvalitud Georgios Papandreou valitsus teatas 2009. aasta oktoobris, et eelkäijate edastatud info eelarveseisu kohta on ebakorrekne. Eelarvepuudujääk olevat väidetud 6% asemel olnud hoopis 12,7% SKT-st.<sup>11</sup> Kreeka osaluse tõttu majandus- ja rahaliidus ohustas tekkinud kriis kogu eurosooni. Seega ei jäänud Euroopa Liidul muud üle, kui tegutseda.<sup>12</sup>

Euroopa Liidu lepingu art 3 lg 4 kohaselt rajab liit majandus- ja rahaliidu, mille rahaühik on euro. Sellest sättest võib järeldada, et Euroopa Liidu ainupädevuses on vaid eurot kasutavate riikide rahapoliitika<sup>13</sup>. Majandus- ja eelarvepoliitika on liikmesriikide pädevuses ning neid poliitikaid koordineerivad liikmesriigid omavahel (nn majandusliit, mis hõlmab kõiki Euroopa Liidu riike)<sup>14</sup>.

23.04.2010 esitas euroala liikmesriik Kreeka Euroopa Liidule ja Rahvusvahelisele Valuutafondile (IMF) abipalve. Selle tulemusena võimaldasid euroala liikmesriigid Kreekale finantsabi.

Euroopa Ülemkogu 2010. aasta 28. ja 29. oktoobri kohtumisel leppisid riigipead ja valitsusjuhid kokku, et liikmesriigid peaksid looma alalise kriisilahendusmehhanismi, et tagada finantsstabiilsus kogu euroalal, ja kutsusid Euroopa Ülemkogu eesistujat üles pidama Euroopa Ülemkogu liikmetega konsultatsioone selleks vajalike muudatuste üle, mis tuleb piiratud määral teha aluslepingus.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> H.-W. Forkel. Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. S 240.

<sup>11</sup> H. Hofmeister. „All for one...“ – A Legal Analysis of the European Financial Crisis. - New England Journal of International and Comparative Law. Nr 18/2012. p 130.

<sup>12</sup> Samas. p 130.

<sup>13</sup> A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi? – Juridica 1/2012. lk 13.

<sup>14</sup> Samas. lk 13.

<sup>15</sup> Euroopa Ülemkogu 28.-29. oktoober 2010. Järeldused. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/117514.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/117514.pdf) (05.05.2014)



Oma olemuselt on kriisi puhul tegemist Euroopa riigivõlakriisiga: liiga paljud euro-riigid on kuhjanud liiga suuri riigivõlgu, mistõttu on turgudel kahtlus nende teenindamise võimes<sup>16</sup>.

Euroopa Liidu liikmesriigid on kriisi lahendamiseks mitmeid eri meetmeid tarvitusele võtnud, kuid siiani ei ole need (kõiki) oodatud tulemusi toonud. Andres Tupits on leidnud, et võlakriisi „põhiprobleemi – euroala riikide usalduse kaotust finantsturgude silmis – ei lahenda uus rahvusvaheline lepe“<sup>17</sup>. Samuti hoiatas ta võlakriisi patiseisu eest, kuna euroala liikmesriigid, selle asemel, et vastata investorite kiirete lahenduse ootusele, vastavad „aja võitmisega ning tekkinud kriisidele hilinenult reageerimisega“<sup>18</sup>.

On leitud, et eurokriis oleks olemata jäänud, kui kõik euroala liikmesriigid oleks järginud 1992. aastal kokkulepitud Maastrichti kriteeriume (täna ELTL art 126<sup>19</sup>). Nendest kinnipidamine oleks tähendanud, et riiklik võlatase ei tõuse üle 60% ning aastane eelarvepuudujääk ei ole rohkem kui 3% sisemajanduse kogutoodangust (SKT).<sup>20</sup>

Uute euro stabiliseerimise meetmetega on kaasnenud poliitilised, majanduslikud ja õiguslikud debatil.<sup>21</sup> On autoreid, kelle arvates väljendavad Euroopa Liidu katsed euro päästmiseks imetlusväärset poliitilist tahet.<sup>22</sup> Kuigi need meetmed on õiguslikult pisut küsitavad, on Euroopa liidrid otsustanud otseseid kokkupõrkeid Euroopa Liidu õigusega vältida. Selle asemel on kasutatud (poliitilisi) alternatiive.<sup>23</sup> Alljärgnevalt vaadeldaksegi neid pisut põhjalikumalt.

---

<sup>16</sup> H.-W. Forkel. Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. – Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 8/2012. S 240.

<sup>17</sup> A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi? – Juridica 1/2012. lk 21.

<sup>18</sup> Samas. lk 21.

<sup>19</sup> nt ELTL art 126 p 1: „Liikmesriigid hoiduvad ülemäärasest riigieelarve puudujäägist“.

<sup>20</sup> H.-W. Forkel. Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. S 240.

<sup>21</sup> A. Lorz.; H. Sauer. Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro? – Europarecht. Heft 6/2012. S 683.

<sup>22</sup> B. Rykin. Saving the Euro: Tensions with European Treaty Law in the European Union's Efforts to Protect the Common Currency. – Cornell International Law Journal. Volume 45/2012. p 254ff.

<sup>23</sup> Samas. p 254.

## ***1.2. Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM)***

Magistritöö eesmärki silmas pidades on käesolevas töös piiratud Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi puhul vaid põgusa ülevaatega.

Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi loomine otsustati 2010. aasta 9. mail toimunud Euroopa Liidu Nõukogu erakorralisel kohtumisel<sup>24</sup>. EFSMi näol on tegemist ainsa mehhanismiga, mis on seotud Euroopa Liidu otsustusmehhanismi ja eelarve vahenditega<sup>25</sup>.

EFSM kui euro päästepaketi osa tugines ELTL artiklile 122<sup>26</sup> ning oli loodud eesmärgiga säilitada Euroopa Liidu stabiilsus, ühtsus ja terviklikkus andes abi igale liikmesriigile, mis on majanduslikes raskustes või mida ohustavad tõsised majanduslikud ja finantsilised raskused.<sup>27</sup>

Euroopa Liidu Nõukogu 11. mai 2010 määruse nr 407/2010 preambuli kohaselt on süvenev finantskriis halvendanud mitme liikmesriigi laenuvõtmise tingimusi oluliselt rohkem, kui see on majandusnäitajatega põhjendatud. Nõukogu oli seisukohal, et vajalike meetmete tarvitusele võtmata jätmine võib tugevasti ohustada kogu Euroopa Liidu finantsstabiilsust. Preambulist nähtub, et EFSM peab võimaldama liidul koordineeritult, kiiresti ja tõhusalt tegutseda ning seda rakendatakse ELi/Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ühisabi vormis.

Euroopa finantsstabiilsusmehhanismist antakse asjaomasele liikmesriigile liidu finantsabi laenu või krediidilimiidina.<sup>28</sup> Liidu finantsabi andmise otsustab komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega Euroopa Liidu Nõukogu.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism. – ELT L 118, 12.05.2010, lk 1. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0407&rid=7> (05.05.2014)

<sup>25</sup> A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi? – *Juridica* 1/2012. lk 16.

<sup>26</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 122 on järgmine: „1. Ilma et see piiraks muude aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja liikmesriikide vahelises solidaarsuse vaimus kehtestada majanduslikule olukorrale vastavad meetmed, eriti kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamisel, eelkõige energeetika valdkonnas.

2. Kui mõni liikmesriik on raskustes või kui tal on tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse, mida põhjustavad loodusõnnetused või temast olenemata erandlikud juhtumid, võib nõukogu teatud tingimustel komisjoni ettepaneku põhjal anda asjaomasele liikmesriigile liidu finantsabi. Nõukogu eesistuja teatab tehtud otsusest Euroopa Parlamendile.“

<sup>27</sup> A. Christova. The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity? – *Baltic Journal of European Studies*. Volume 1, Number 2/2011. p 50.

<sup>28</sup> Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism. – ELT L 118, 12.05.2010. art 2 lg 1.

<sup>29</sup> Samas. art 3 lg 2.

### ***1.3. Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF)***

Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) asutasid euroala rahandusministrid 7. juunil 2010.<sup>30</sup> EFSFi eesmärk on euroala stabiilsuse ja ühise turu toimimise tagamiseks toetada erakorralistesse finantsraskustesse sattunud euroala riike. Esmase ajendi EFSFi rajamiseks andis Kreeka<sup>31</sup>, sattudes 2010. aasta I poolal likviidsuskriisi.<sup>32</sup>

Aluslepingu põhimõtte, et liikmesriigid ei vastuta üksteise rahaliste kohustuste eest, range tõlgendus ei võimaldanud 2010. aastal euroala stabiilsuse toetuseks püsiva raamistiku loomist, mistõttu moodustati ajutiselt eraõiguslik juriidiline isik EFSF<sup>33</sup>. EFSF on registreeritud Luksemburgis ning selle raamleping on oma olemuselt eraõiguslik leping Inglise õiguse alusel<sup>34</sup>.

29.09.2011 võttis Riigikogu vastu „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamise“ otsuse (RT III, 01.10.2011, 1). Otsusest nähtub, et see on tehtud Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) raamlepingu ja selle muudatuste alusel ning euroala finantsstabiilsuse tagamise eesmärgil. Otsuse p-i 1 kohaselt antakse otsuse jõustumisest kuni EFSFi lõpetamiseni EFSFi võlakohustuste põhiosale ilma garantiipreemiata garantiisid kuni 1 994 860 000 euro ulatuses, millele lisanduvad nimetatud võlakohustuste intressid.

Lähtuvalt otsuse punktist 7, jõustus see otsus üheaegselt 2011. aasta 29. septembril vastuvõetud riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse jõustumisega. Viidatud muudatustega täpsustati riigieelarve seadust ning sätestati, et riigigarantiid võib anda ka Euroopa Liidu liikmesriigile või juriidilistele isikutele, milles enamik osalusest kuulub Euroopa Liidu liikmesriikidele. Seaduse seletuskirja kohaselt on muudatuse eesmärgiks „võimaldada Eesti Vabariigil osaleda koos teiste euroala liikmesriikidega meetmetes, milles rahaliselt toetatakse liikmesriike eesmärgiga säilitada euroala finantsstabiilsust. Kehtiva riigieelarve seaduse kohaselt oleks garantiide andmine

---

<sup>30</sup> Eurorühma teade 7. juunist 2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf) (06.05.2013).

<sup>31</sup> vrd eespool.

<sup>32</sup> Riigikogu otsuse „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ eelnõu 90OE seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=90SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=90SE&koosseis=12). lk 1.

<sup>33</sup> Riigikogu otsuse „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ eelnõu 90OE seletuskiri. lk 1.

<sup>34</sup> Samas. lk 4.

võimalik ainult juhul, kui riik oleks äriühingu enamusaktsiate või ainsa osa omanik või juhul, kui on kasutatud riigi stabilisatsioonireservi vahendeid erakorralistel asjaoludel.<sup>35</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muudatus<sup>36</sup> oli täpsustava iseloomuga, mistõttu puudub selle siinkohal käsitlemiseks vajadus.

---

<sup>35</sup> Riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse (95 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=5342d430-4490-8183-e6ba-1f961a42ac80&> (05.05.2014).

## ***1.4. Euroopa Stabiilsusmehhanism (ESM)***

2010. aasta detsembris toimunud Euroopa Ülemkogul leiti, et „[m]ajanduskasvu väljavaated paranevad ja Euroopa majandus püsib kindlatel alustel“<sup>37</sup> ning tõdeti, et „varem kasutusele võetud ajutised stabiilsusvahendid on osutunud kasulikuks, kuid kriis on näidanud, et rahuloluks ei ole põhjust“.<sup>38</sup> Sel põhjuselt jõuti järeldusele, et vaja on luua alaline mehhanism kogu euroala finantsstabiilsuse tagamiseks.<sup>39</sup>

Euroopa Ülemkogu otsustas, et alalist Euroopa Stabiilsusmehhanismi ei looda enam ELTL artiklile 122 tuginedes, vaid ELTL art 136 lisatavale (uuele) lõikele.<sup>40</sup> 25. märtsil 2011 võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse, millega muudeti Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro.<sup>41</sup> Nimetatud otsuse artikli 1 järgi otsustati Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklisse 136 lisada järgmine lõige: „3. Liikmesriigid, mille rahaühik on euro, võivad luua stabiilsusmehhanismi, mis võetakse kasutusele, kui see on kogu euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Mehhanismi alusel mis tahes vajaliku finantsabi andmine toimub rangetel tingimustel.“<sup>42</sup>

Eesti Vabariigi rahandusminister allkirjastas ESMi asutamislepingu 11.07.2011. Euroopa riigipeade ja valitsusjuhtide 9. detsembril 2011 tehtud avalduse<sup>43</sup> kohaselt lepidi kokku ESMi asutamislepingu muutmises, et „muuta see tõhusamaks“.<sup>44</sup> Eelkõige puudutas muudatus ESMi hääletamiseeskirju (erakorralise menetluse puhul on nõutav 85%-line kvalifitseeritud häälteenamus).<sup>45</sup> 2. veebruaril 2012 allkirjastas Eesti esindaja Brüsselis muudetud ESMi asutamislepingu.

---

<sup>37</sup> Euroopa Ülemkogu (16.-17. detsember 2011) järeldused. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/118581.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/118581.pdf) (03.05.2014). Preambul.

<sup>38</sup> Samas.

<sup>39</sup> Samas.

<sup>40</sup> A. Christova. The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity? – Baltic Journal of European Studies. p 51. + vrd ka ülemkogu järeldusi I p 1

<sup>41</sup> Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011 otsus 2011/199/EL. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:ET:PDF> (03.05.2014).

<sup>42</sup> Samas.

<sup>43</sup> Euroala riigipeade ja valitsusjuhtide avaldus 9. detsembrist 2011. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf) (03.05.2014).

<sup>44</sup> Euroala riigipeade ja valitsusjuhtide avaldus 9. detsembrist 2011. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf). (03.05.2014). p 15.

<sup>45</sup> Samas. p 15 „[...] selleks, et tagada ESMile võimalus teha igas olukorras vajalikud otsused, muudetakse ESMi hääletamiseeskirju, et need hõlmaks erakorralist menetlust. Eeskiri, mille kohaselt tehakse otsus ühisel kokkuleppel, asendatakse 85%se kvalifitseeritud häälteenamusega, kui komisjon ja EKP leiavad, et euroala finants- ja majandusliku stabiilsuse tagamiseks on vaja teha kiiresti finantsabiga seotud otsus.“

Arvestades, et töö järgnevates osades käsitletakse lähemalt nii ESMi kui ka selle asutamislepingu olemust ning ka mitmeid teisi ESMi ja selle asutamislepinguga seotud probleeme ja küsimusi, siinkohal sellel pikemalt ei peatuta.

## II Põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis, Saksamaal ja Austrias

### 2.1. Üldist

„Demokraatia tähendab küll enamuse võimu, kuid nagu ajalugu on näidanud, võivad põhiseadusega loodud ja sätestatud riigi ülesehituse alused vajada kaitset enamuse eest. Põhiõigused ja vabadused jääksid õigusemõistmisele suletud programmlauseteks, kui põhiseadusliku järelevalve kohus poleks volitatud tuvastama, kas seadusandja tegevus on kooskõlas põhiseaduse sätte ja vaimuga.“<sup>46</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve põhiliseks funktsiooniks peetakse õigustloovate aktide ja välislepingute põhiseadusele vastavuse kontrolli.<sup>47</sup>

Kuigi põhiseaduslikkuse järelevalvet on peetud mõneti poliitiliseks, on seda püütud selgitada asjaoluga, et nii „põhiseaduse kui ka poliitika esemeks on olulised küsimused,“ mistõttu ei ole ühisosa täielik vältimine võimalik.<sup>48</sup>

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on erandlik menetlus, mis võimaldab murda seadusandja sõna. Tegemist on menetlusega, milles kohus asetub kõrgema seadusandja otsustest.<sup>49</sup> Kui parlament on positiivne seadusandja, siis põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tegutseb kui *actus contrarius* ning on seega „negatiivne seadusandja“.<sup>50</sup>

Modernse demokraatliku õigusriigi saavutuste hulka kuulub arusaamine, et võimu teostamine vajab „kodanike kaitseks põhiseaduse vormis põhjapanevate mängureeglite paikapanemist ning et kõige paremini saab nendest reeglitest kinnipidamist tagada sõltumatu kohtu kontrolliga“.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> R. Narits; U. Lõhmus. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 149/18.

<sup>47</sup> Samas. § 149/23.

<sup>48</sup> Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 244.

<sup>49</sup> Vrd Samas. lk 245.

<sup>50</sup> H. Kelsen. – Ooyen, R. Chr van (Hrsg). Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck: 2008. S 78f.

<sup>51</sup> A. Voßkuhle. Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Beilage 27/2013. Rn 31.

## ***2.2. Konstitutsioonikohtud ja nende moodustamine Eestis, Saksamaal ja Austrias***

### **2.2.1. Riigikohus**

Eesti Vabariigi põhiseaduse §-i 149 kohaselt on Riigikohus riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Põhiseaduse §-i 152 teisest lausest tuleneb Riigikohtule pädevus tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Nende kahe sätte näol on tegemist põhiseaduslikkuse järelevalve kahe keskse pädevusnormiga.<sup>52</sup> Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mudelit on iseloomustatud kui eripärast ning võrreldes teiste riikidega harva esinevat.<sup>53</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 150 kohaselt nimetab Riigikohtu esimehe ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikohtu liikmed nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Kohtute seaduse (KS) § 25 kordab põhiseaduses sätestatud, et Riigikohtu näol on tegemist riigi kõrgeima kohtuga, määrab kohtu asukohana Tartu ning sätestab, et Riigikohtus on 19 riigikohtunikku.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 3 lg 2 kohaselt vaatab põhiseaduslikkuse järelevalve asja läbi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium viieliikmelises koosseisus. Kaebuse või protesti valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale vaatab kolleegium läbi vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Kui valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale esitatud kaebuse või protesti läbivaatamisel kontrollib Riigikohus lisaks asjassepuutuva õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele, vaadatakse asi läbi viieliikmelises koosseisus.

Taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, vaatab kolleegium läbi 5-9-liikmelises koosseisus (PSJKS § 3 lg 2<sup>1</sup>). Kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus, lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve asja üldkogu. Ka lahendab üldkogu Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele

---

<sup>52</sup> R. Narits; M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 152/4.

<sup>53</sup> K. Merusk; R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998. lk 133.



vastavuses (vrd PSJKS § 3 lg 3). Lisaks on PSJKS § 3 lg-s 4 loetletud taotlused, mida lahendab ainult üldkogu.<sup>54</sup> Üldkogu vaatab põhiseaduslikkuse järelevalve asja läbi vähemalt üheteistkümmeliikmelises koosseisus.

KS § 29 lg 1 kohaselt on Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kuhu kuulub üheksa riigikohtunikku. Sama paragrahvi lõikest 2 nähtub, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimeheks on Riigikohtu esimees ning teised liikmed nimetatakse Riigikohtu üldkogu poolt.

On igati mõisteta, et kohtunike valikul tuleb arvestada tema kvalifikatsiooni, võimekuse, töö tulemuslikkuse ning kõlbeliste omadustega ning poliitilised kaalutlused tuleks jätta kõrvale. On siiski leitud, et Eestis ei ole sellise poliitilised mõjutused täielikult välistatud, kuna Riigikohtu liikmed ja esimehe nimetab ametisse Riigikogu<sup>55</sup>. Minu hinnangul on Riigikogu kaasamine legitimatsiooniketti aga põhjendatud, kuna see suurendab Riigikohtu kui „negatiivse seadusandja“<sup>56</sup> legitiimsust.<sup>57</sup>

Riigikohus ise on oma ESMi otsuses tõlgendanud ülalmainitud põhiseaduse §-i 152 nii: „Põhiseaduse § 152 paneb Riigikohtule ülesande kontrollida, kas seadusandja ja täidesaatva riigivõimu tegevus vastab põhiseadusele. Seda ülesannet täites peab Riigikohus aga arvestama võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning põhiseadusega kujundatud riigiorganite pädevusi. Riigikohus peab kontrollima, kas seadusandja tegevus on põhiseadusega kooskõlas, kuid ei saa seejuures otsustada põhiseaduse kohaselt Riigikogu pädevusse antud küsimusi.“<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> PSJKS § 3 lg 4: „Ainult üldkogu lahendab taotluse tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kehtvalt võimetuks täitma oma ülesandeid, lõpetada Riigikogu liikme volitused või lõpetada erakonna tegevus.“

<sup>55</sup> R. Narits; U. Lõhmus. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 150/1.

<sup>56</sup> vrd käesoleva magistritöö alapeatükiga 2.1.

<sup>57</sup> vrd R. Narits; U. Lõhmus. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 150/9.

<sup>58</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 173.

### **2.2.2. Saksa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*)**

Saksa Liitvabariigi põhiseaduse (*Grundgesetz*) art 94 lg 1 kohaselt koosneb Liidukonstitutsioonikohus Liidukohtunikest ning teistest liikmetest. Viidatud sätte kohaselt valitakse pooled Liidukonstitutsioonikohtu liikmetest *Bundestag*'i ning pooled *Bundesrat*'i poolt.

Liidukonstitutsioonikohtu seaduse (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfG*) §-i 2 kohaselt koosneb Liidukonstitutsioonikohus 2 senatist, millesse mõlemasse valitakse 8 kohtunikku. Sama seaduse § 4 järgi on kohtunike ametiaeg 12 aasta pikkune.

### **2.2.3. Austria Konstitutsioonikohus (*Verfassungsgerichtshof*)**

Austria põhiseaduse (*Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG*) art 147 kohaselt koosneb Konstitutsioonikohus presidendist, asepresidendist, kaheteistkümnest muus liikmes ja kuuest asendusliikmest. Liidupresident nimetab Liiduvalituse ettepanekul kohtu presidendi, asepresidendi, kuus muud liiget ning kolm asendusliiget. Ülejäänud kuus liiget ning 3 asendusliiget nimetab Liidupresident parlamendi alamkoja (*Nationalrat*, 3 liiget ning 2 asendusliiget) ning ülemkoja (*Bundesrat*, 3 liiget ning 1 asendusliiget)

### ***2.3. Välislepingu põhiseaduspärasuse kontrollimine***

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 4 lg 1 sätestab, et Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või –määruse alusel. Sama paragrahvi 2. lõike kohaselt võivad taotluse Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalituse volikogu ja Riigikogu. Sama seaduse § 6 lg 1 p-i 4 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.

PSJKS § 13 lg 1 sätestab, et kohus lahendab asja mõistliku aja jooksul, kuid mitte pikema aja kui 4 kuu jooksul, arvates nõuetekohase taotluse saamisest. PSJKS § 14 lg 1 kohaselt ei ole Riigikohus asja lahendamisel seotud taotluse, kohtuotsuse või määruse põhistusega. Oma 22.12.2000 otsuses nr 3-4-1-10-00 on Riigikohus märkinud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei tohi hinnata nende õigusaktide ja sätete põhiseaduslikkust, mille järelevalvet pole taotletud.

PSJKS § 15 lg 1 p 3 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks. Juhul, kui välisleping või selle sätte tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks, on (tulenevalt PSJKS § 15 lg-st 3) välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega. Põhiseadusega vastuolus olevat välislepingut siseriiklikult ei kohaldata.

Austria põhiseaduse art 140a annab Austria Konstitutsioonikohtule õiguse kontrollida välislepinguid. Poliitiliste, õigusakte muutvate või täiendavate lepingute ning lepingute, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingulisi aluseid, kohaldatakse põhiseaduse artiklit 140, kõigi teiste puhul artiklit 139.

Lisaks sätestab Austria põhiseaduse art 140a, et juhul, kui konstitutsioonikohus on tuvastanud lepingu õigus- või seadusvastasuse, ei tohi seda alates otsuse kuulutamisele järgnevast päevast enam kohaldada. Samas annab viidatud paragrahv konstitutsioonikohtule õiguse määrata tähtaeg, mille jooksul lepingut veel kohaldatakse. Poliitiliste, õigusakte muutvate või täiendavate lepingute ning lepingute, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingulisi aluseid,

puhul ei tohi see tähtaeg olla pikem kui 2 aastat, kõigi teiste lepingute puhul pikem kui üks aasta.

Eelnevat täpsustab Austria konstitutsioonikohtuseadus (*Verfassungsgerichtshofgesetz – VfGG*) § 66, mille p-st 4 nähtub, et see toob kaasa ka selle välislepinguga seotud heakskiiduotsuse mõju lõppemise. Eeltoodut tuleb mõista selliselt, et see ei anna Austria Konstitutsioonikohtule pädevust tühistada välislepingut, kuid toob kaasa selle mittekohaldamise Austrias. Ühe suurema erisusena võrreldes Eesti ja Saksamaaga võib välja tuua, et Austria põhiseadusega ka konstitutsioonikohtuseadus ei võimalda välislepingute kontrolli enne kui selle heakskiiduseadus on vastu võetud.

Saksa põhiseaduse § 59 kohaselt esindab Liitu rahvusvahelistes suhetes Liidupresident (*Bundespräsident*) ning sõlmib Liidu nimel välisriikidega lepinguid. Liidu poliitilisi suhteid või Liidu seadusandlusega seotud asjaolusid reguleerivad lepingud nõuavad vastavate Liidu seadusandluse eest vastutavate organite heakskiitu või osavõttu Liiduseaduse (*Bundesgesetz*) vormis.

Saksamaal on riikidevahelised kokkulepped ja vastavad lepingutekstid samamoodi põhiseadusega seotud nagu riigivõim siseriiklikult.<sup>59</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks võivad olla kõik rahvusvahelise õigusega seotud riigivõimu aktid ning need võivad Liidukonstitutsioonikohtus põhimõtteliselt kõigis (v.a mõnede eranditega) asjakohastes menetlusviisides põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks osutada.<sup>60</sup> Nii saab riikidevahelisi kokkuleppeid kontrollida nii abstraktses kui ka konkreetsetes normikontrollis. Samuti on kodanikul võimalik esitada põhiseaduskaebus (*Verfassungsbeschwerde*). Erandjuhtudel on põhiseaduspärasuse kontroll ka juba siis lubatud, kui lepingu tekst on kinnitatud, aga leping ei ole veel jõustunud. Selle eesmärgiks on välistada olukord, kus ollakse vaatamata välislepingu vastuolust põhiseadusega, sellega siiski rahvusvaheliselt seotud.<sup>61</sup>

Tuleb rõhutada, et just ülalmainitud kontekstis on ka esialgse õiguskaitse määruse (*einstweilige Anordnung*) instrument väga tähtis, kuna rahvusvahelisest seotusest ei saa hilisema põhiseadusvastasuse tuvastamisega vabaneda.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> S. U. Pieper. in – Epping, V (Hrsg); Hillgruber, C (Hrsg) Beck'scher Online-Kommentar. Ed 20. 2014. Rn 50.

<sup>60</sup> M. Nettesheim. in – Maunz, Th; Dürig, G. Grundgesetz. Kommentar. 69. Ergänzungslieferung. München: Verlag C.H. Beck, 2013. Rn 233.

<sup>61</sup> S. U. Pieper. in – Epping, V (Hrsg); Hillgruber, C (Hrsg) Beck'scher Online-Kommentar. Ed 20. 2014. Rn 50.

<sup>62</sup> Samas. Rn 51.

## **2.4. Ekskurs: Ratifitseerimise mõiste Eestis**

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 kohaselt ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepingud: 1) mis muudavad riigipiire; 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist; 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega; 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi; 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

Eesti õigusteadlased on viidanud, et Eesti põhiseadus on mõistele „ratifitseerimine“ andnud rahvusvahelise praktika seisukohalt erilaadse sisu. Üldjuhul ei kuulu parlamendi pädevusse välislepingute ratifitseerimine, vaid heakskiitmine, kinnitamine jne. Paljudes riikides kuulub ratifitseerimine eelkõige riigipea või valitsuse pädevusse ning riikides, kus välislepingu ratifitseerib riigipea, kuulub parlamendi pädevusse ratifitseerimist lubava seaduse vastuvõtmine.<sup>63</sup>

Siinkohal tuleks tähelepanu pöörata ka mõiste „ratifitseerimine“ pisut erinevatele tähendustele rahvusvahelises ja konstitutsiooniõiguses. Rahvusvahelises õiguses tähendab ratifitseerimine rahvusvahelist akti, mille vahendusel riik väljendab oma nõusolekut selle kohta, et leping on talle kohustuslik. Ratifitseerimine ei saa olla tingimuslik, samuti pole see riigile kohustuslik.<sup>64</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduses §-s 121 sätestatud mõiste „ratifitseerimine“ hõlmab kõiki rahvusvahelisi akte, mille vahendusel võib riik väljendada oma nõusolekut lepingu kohustuslikkusega enda suhtes – ratifitseerimist ennast, heakskiitmist või ühinemist (v.a nootide vahetamine).<sup>65</sup> Samuti tuleb silmas pidada, et ratifitseerimise puhul saab eristada kolme eri toimingut. Esiteks, parlamendi nõusolekut rahvusvahelise lepingu ratifitseerimiseks, heakskiitmiseks või sellega ühinemiseks. Teiseks ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja koostamist ja allkirjastamist ning kolmandaks ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja esitamist lepingu hoiulevõtja ehk depositaarile.<sup>66</sup> Põhiseaduse § 78 p-i 6 kohaselt kirjutab ratifitseerimiskirjadele alla Vabariigi President.

---

<sup>63</sup> K. Merusk; R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998. lk 27.

<sup>64</sup> L. Mälksoo jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 121/5.

<sup>65</sup> Samas. § 121/5.

<sup>66</sup> vrd Samas. § 121/5.

## 2.5. Eriarvamus ja selle lubatavus Eestis ja Saksamaal

Professor Julia Laffranque on kohtuniku eriarvamust selle kitsamas tähenduses defineerinud kui arvamust, „kus vähemusse jäänud kohtunik ei nõustu ei enamuse otsuse põhjenduste (motiividega) ega lõppjäreldest (resolutiivosaga)“. „Konkureeriv arvamus on arvamus, kus kohtunik nõustub küll otsuse resolutiivosaga, kuid mitte enamuse põhjendustega (otsuse motiividega)“.<sup>67</sup>

Eesti Vabariigis tuleb õiguslik alus eriarvamuse lisamiseks vastavatest menetlusseadustikest. Arvestades käesoleva magistritöö teemat, on siinkohal keskendunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele (PSJKS). Nimetatud seaduse § 57 lg 5 sätestab, et otsuse või selle põhjendustega mittenõustuval kohtunikul on õigus lisada otsusele eriarvamus. Eriarvamus võib olla ühine. Eriarvamus tuleb esitada otsuse kuulutamise ajaks ning sellele kirjutavad alla kõik eriarvamusele jäänud kohtunikud.

Saksamaa õiguspraktikasse jõudis kohtuniku eriarvamus eelmise sajandi 70. aastate alguses. 1970. aastal muudeti Liidukonstitutsioonikohtu seadust (*BVerfG*) ning anti Saksamaa põhiseaduskohtunikele võimalus eriarvamuseks.<sup>68</sup> Tegemist on erandiga, sest teistele Saksamaa kõrgeimate kohtute<sup>69</sup> kohtunikele sellist õigust antud ei ole.

Eriarvamuse (s.t avalikustatava eriarvamuse) lubamise otsustamisel esitati mitmeid poolt- ja vastuargumente:

- ühed nägid selles kohtu maine ja lugupidamise tugevnemist, kuna sel viisil esitatakse rohkem erinevaid õiguslikke vaatepunkte;
- teised nägid selle aga kohtu nõrgenemist, kuna see tekitab ohtu, et otsustamisel hakatakse arvestama avalikkuse ning võimaliku „menuga“.<sup>70</sup>

Liidukonstitutsioonikohtu seaduse (*BVerfGG*) § 30 lg 2 lause 1 sätestab, et kohtunik võib oma nõupidamisel esindatud eriarvamuse otsuse või selle põhjenduste kohta eriarvamusena kirja panna ning see lisatakse otsusele. Seega eristatakse ka Saksa õiguses eriarvamusi, mis seotud

<sup>67</sup> J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus Eesti Vabariigi Riigikohtus. – *Juridica* 9/2003. lk 625 jaluse p 15.

<sup>68</sup> K. Schleich; S. Koriath. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: Verlag C. H. Beck, 2012. Rn 51.

<sup>69</sup> Siinkohal on mõeldud Saksamaa kõrgemaid kohtuid *Grundgesetz*'i art 95 lg 1 mõttes: „Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.“

<sup>70</sup> F.Klein; H. Bethge. – Maunz, Th. u.a. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*. 42. Ergänzungslieferung. München: Verlag C. H. Beck, 2014. § 30/Rn 5-6.

otsuse resolutsiooniga ning eriarvamusi, mis seotud vaid otsuse põhjendustega. On leitud, et tegemist on asjaoluga, mis praktikas väga suurt tähendust omab, kuna sama resolutsiooni saab väga erineval viisil põhjendada<sup>71</sup>. Eriarvamus on kohtuniku õigus, mitte kohustus. Eriarvamusel olevat kohtunikku ei saa sundida oma arvamust ka kirja panema.<sup>72</sup>

Kuigi Eestis on eriarvamusel lubatud kõigis valdkondades ning Saksamaal on see õigus vaid neis vaidluses, mille menetlemine kuulub Saksa Liidukonstitutsioonikohtu pädevusse, on põhiseaduslikkuse järelevalvega seotud kohtuasjades mõlema riigi regulatsioon küllaltki sarnane. Mõlemas riigis on eelnevalt nimetatud kohtunikel võimalus kirjutada nii eriarvamus selle kitsamas tähenduses kui ka konkureeriv eriarvamus.

Suhtun eriarvamusse pooldavalt ning leian, et selline võimalus toob õigusteaduse ning kohtupraktika arengule pigem kasu kui kahju. Erinevalt Riigikohtu otsusest ei ole riigikohtuniku eriarvamus õiguslikult siduv. On leitud, et „eriarvamus on tugevdanud riigikohtuniku sõltumatust ega ole kahjustanud ei Riigikohtu formaalselt ega moraalselt autoriteeti.“<sup>73</sup> Ka näitavat see muu hulgas ka seda, et ka kohtu sees on konstitutsiooniõiguse üle diskussioon tekkinud<sup>74</sup>. Kindlasti ei peaks eriarvamust käsitama kui kohtuotsuse autoriteedi nõrgendajat.

J. Laffranque on aga leidnud, et sellel võib olla „ennetav õigustloov jõud, mis väljendub selle mõjus tulevasele kohtupraktikale, sest eriarvamuse tõttu on varasemat kohtupraktikat kindlasti lihtsam muuta.“ Samuti võivat tema hinnangul olla eriarvamusel „normiloov jõud, mis väljendub eriarvamusel toodud ettepaneku arvestamises seadusandja poolt“.<sup>75</sup> Saksakeelses õigusteaduses on kritiseeritud, et eriarvamust on liiga tihti ja mitmel korral ka õiguspoliitiliselt kahtlastel motiividel kasutatud.<sup>76</sup> Kuigi võib tõene olla, et tõepoolest kirjutatakse rohkem eriarvamusi „poliitiliselt põletavamal“ teemal, esindan siiski seisukohta, mille kohaselt ei tee kohtunikud (üldjuhul) oma otsuseid erahuvist lähtuvalt. Nõustun J. Laffranque'iga, et kohtuniku eriarvamus avaldub ka riigikohtuniku vaimne sõltumatus ning selle kaudu antakse avalikkusele mõista, et „riigikohtunik ei ole osa anonüümsest hääletusmehhanismist, vaid isiksus, kellel on konkreetse probleemi kohta oma seisukoht“.<sup>77</sup>

---

<sup>71</sup> Samas. § 30/Rn 6.

<sup>72</sup> Samas. § 30/Rn 6.5.

<sup>73</sup> J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus Eesti Vabariigi Riigikohtus. – *Juridica* 9/2003. lk 632.

<sup>74</sup> vrd K. Schleich; S. Koriath. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen.* Rn 51

<sup>75</sup> J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus Eesti Vabariigi Riigikohtus. lk 631.

<sup>76</sup> F.Klein; H. Bethge. – Maunz, Th. u.a. *Bundesverfassungsgesetz. Kommentar.* 42. Ergänzungslieferung. § 30/Rn 6.

<sup>77</sup> J. Laffranque. Kohtuniku eriarvamus Eesti Vabariigi Riigikohtus. lk 628.

## III Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping ning selle põhiseaduspärasuse kontroll

### *3.1. Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping (ESMAL) ning selle jõustumine Eestis*

ESMi asutamislepinguga asutasid lepinguosalisel omavahel rahvusvahelise finantseerimis-asutuse nimega Euroopa Stabiilsusmehhanism<sup>78</sup>. Kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks, võib ESM anda oma liikmele rangetel tingimustel, mis on asjakohased asjaomase finantsabi andmise vahendi puhul, stabiilsustoetust<sup>79</sup>. Nii saab ESM anda ennetavat finantsabi ennetava tingimusliku krediidiini või täiendavate tingimustega soetud krediidiini vormis, sihtotstarbelist finantsabi laenu vormis ESMi liikmele asjaomase ESMi liikme finantseerimisasutuse rekaptaliseerimiseks või üldiselt ESMi liikmele. Samuti võidakse osta ESMi liikmete võlakirju esmasturul või teha tehinguid järelturul.<sup>80</sup>

ESMALi artiklist 3 tulenevalt on ESMi eesmärgiks „mobiliseerida vahendeid ja anda rangetel tingimustel, mis on asjakohased asjaomase finantsabi andmise vahendi puhul, stabiilsustoetust ESMi liikmetele, kes on tõsistes rahalistes raskustes või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks. Sellega seoses on ESMil õigus kaasata vahendeid, andes välja finantsinstrumente või sõlmides ESMi liikmetega, finantseerimisasutustega või kolmandate isikutega rahalisi või muid kokkuleppeid või tehinguid.“

Stabiilsustoetuse andmise kord on ette nähtud ESMALi artiklis 13. Selle kohaselt volitab, pärast seda kui ESMi liige on esitanud juhatajate nõukogu esimehele stabiilsustoetuse taotluse, juhatajate nõukogu esimees Euroopa Komisjoni, kes tegutseb koostöös Euroopa Keskpangaga, täitma järgmisi ülesandeid:

- a) hindama, kas on oht kogu euroala või sellesse kuuluvate liikmesriikide finantsstabiilsusele, välja arvatud juhul, kui EKP on juba esitanud artikli 18 lõike 2 kohase analüüsi;
- b) hindama, kas valitsemissektori võlg on jätkusuutlik. Kui see on asjakohane ja vajalik, eeldatakse, et selline hinnang koostatakse koostöös IMFiga;

---

<sup>78</sup> ESMAL art 1

<sup>79</sup> ESMAL art 12

<sup>80</sup> ESMAL art-d 14-18



c) hindama asjaomase ESMi liikme tegelikku või potentsiaalset rahastamisvajadust.

Taotluse ja hindamise alusel otsustab juhatajate nõukogu, kas asjaomasele ESMi liikmele anda stabiilsustoetust või mitte. Juhul kui otsus on positiivne, volitab juhatajate nõukogu Euroopa Komisjoni pidama (koostöös EKPga ja võimaluse korral koos IMFiga) asjaomase ESMi liikmega läbirääkimisi vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimiseks, millega määratakse üksikasjalikult kindlaks finantsabiga seotud tingimused. Tingimusel, et eelnevalt on täidetud ESMAL artikkel 13 lõikes 3 sätestatud tingimused ja memorandumi on eelnevalt heaks kiitnud juhatajate nõukogu, allkirjastab Euroopa Komisjon ESMi nimel vastastikuse mõistmise memorandumi. Finantsabiga seotud tingimuste täitmist kontrollib Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskpanga ja võimaluse korral koos IMFiga.

Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping ratifitseeriti Riigikogu poolt 30.08.2012 vastu võetud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadusega, mille Vabariigi President 11.09.2012 välja kuulutas. ESM-i asutamisleping jõustus Eesti Vabariigi suhtes 4. oktoobril 2012. aastal.<sup>81</sup>

Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 8 lg 1 kohaselt annab Vabariigi Valitsus üks kord aastas Riigikogu istungil ülevaate ESM-i antud stabiilsustoetustest ja Eesti Vabariigi osalemisest ESM-is. Käesolevaks ajaks on seda aruande vormis ka tehtud.<sup>82</sup> Lisaks sellele näeb nimetatud seaduse § 8 lõige 2 ette, et Vabariigi Valitsus või tema volitusel rahandusminister teavitab Riigikogu kirjalikult viivitamata kui:

1) mõni ESM-i liige esitab stabiilsustoetuse taotluse; 2) võetakse vastu hädaabi reservfondi lõpetamise otsus; 3) ESM-i liikmesriik lepingus või lepingu alusel seatud kohustust ei täida ja oluliselt suureneb lepinguga Eesti Vabariigile võetud sissenõutava kapitali maksmise kohustuse realiseerumise risk. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse seletuskirjast<sup>83</sup> nähtub, et ka seal on arvestatud Riigikohtu 12. juuli 2012 otsuses väljendatud seisukohti.

---

<sup>81</sup> Välisministeeriumi 01.03.2013 teadaanne välislepingu jõustumise kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/201032013001> (06.05.2013).

<sup>82</sup> Vabariigi Valitsuse aruanne Riigikogule. Eesti osalemisest Euroopa stabiilsusmehhanismis. 2013. Arvutivõrgus: [http://www.fin.ee/public/VV\\_aruanne\\_Riigikogule\\_Eesti\\_osalemisest\\_ESMis\\_final.pdf](http://www.fin.ee/public/VV_aruanne_Riigikogule_Eesti_osalemisest_ESMis_final.pdf) (04.05.2014).

<sup>83</sup> Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse (254 SE) seletuskiri koos lisadega. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2b399aeb-d809-468d-b129-ce791b7b2c5c&> (06.05.2013). lk 3.

Seletuskirjas on muuhulgas öeldud: „ESM annab euroala riikidele võimaluse anda üksteisele finantsabi sarnaselt IMF-ile. Euroala on üht valuutat kasutavate riikide kogumina erandlik nähtus ning seetõttu soovitakse lahenduste puhul lähtuda piirkonna kui terviku huvidest. Seega, et tagada euroala huvidest lähtuv kriisilahendus, peab euroala eeskätt ise panustama oma kriiside lahendamisse. Samuti ei ole IMF mõeldavaks ainualternatiiviks euroala riikidele põhjusel, et IMF-i vahenditest ei pruugi piisata ESM-i loomise eesmärkide täitmiseks.“<sup>84</sup>

Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse autorid on leidnud, et ESMAL-is sätestatud valikuline kohaldamine liikmesriikide poolt oleks vastuolus ESM-i asutamise üldise eesmärgiga. Sellest tulenevalt on nad asunud seisukohale, et Eesti poolt reservatsioonide tegemine ESMAL-i kohaldamisel ei ole võimalik.<sup>85</sup>

Seletuskirja koostajad on leidnud, et ESM-i sissenõutava kapitali sissemaksmise „tõenäosus on väga madal, kuna ESM-i maksevõimetuse riski vähendavad oluliselt järgmised asjaolud:

- a) ESM-i antav finantsabi on rangelt tingimuslik;
- b) ESM on eelisvõlausaldaja staatuses;
- c) ESM-i antav finantsabi on pikaajalise tagasimaksetähtajaga;
- d) ESM-i kapitali struktuur on konservatiivne, sh kõrge sissemakstud kapitali osakaal ja kapitali kogumahust väiksem laenuvõime;
- e) ESM-i tegevus peab olema kooskõlas usaldusväärsete finants- ja riskijuhtimise põhimõtetega;
- f) jooksvalt hinnatakse finantsabi saaja vajalike majandusreformide tulemuslikkust;
- g) majandusreformide täitmata jätmisega kaasneb järgmise laenuosa väljamaksmata jätmine;
- h) vajadusel muudetakse või täiendatakse finantsabi saajalt nõutavaid majandusreforme;
- i) ESM-il on võimalus refinantseerida enda ja pikendada laenusaja kohustusi.“<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Samas. lk 5.

<sup>85</sup> Samas. lk 19.

<sup>86</sup> Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse (254 SE) seletuskiri koos lisadega. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2b399aeb-d809-468d-b129-ce791b7b2c5c&> (06.05.2013). lk 48j.

## 3.2. ESMiga seotud kohtuotsused Eestis, Saksamaal ja Austrias

### 3.2.1. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.06.2012 otsus nr 2 BvE 4/11

Otsuse tegemise kuupäev: 19.06.2012, millele eelnes 2011. aasta 30. novembril suuline menetlus.

Algataja: Saksamaa *Bundestag*'i BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fraktsioon.

Õiguslik küsimus: Kas Saksa põhiseaduse art 23 lg 2 on kohaldatav ka sellistel juhtudel nagu Euroopa Stabiilsusmehhanismi? (Täpsemalt vt allpool „Peamised järeldused“).

Resolutsioon:

1. Jättes Euroopa Komisjoni 21.02.2011 teksti Euroopa Stabiilsusmehhanismi ning Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu kavandi 6. aprillist 2011 Saksa *Bundestag*'ile kätte toimetamata, on vastustaja (Liiduvalitsus) rikkunud Saksa põhiseaduse art 23 lg 2 lausest 2 tulenevat Saksa *Bundestag*'i informatsiooniõigust.
2. Ka on vastustaja rikkunud Saksa põhiseaduse art 23 lg 2 lausest 2 tulenevat Saksa *Bundestag*'i informatsiooniõigust seetõttu, et jättis enne 04.02.2011 avalikult tutvustatud konkurentsivõime suurendamise pakti puudutava otsuse kavandist *Bundestag*'i eelnevalt teavitamata ning seetõttu, et ei toimetanud *Bundestag*'ile kätte Euroopa Komisjoni presidendi ja Euroopa Ülemkogu 25.02.2011 mitteametlikku dokumenti „Enhanced Economic Policy Coordination in the Euro Area - Main Features and Concepts“.

Peamised järeldused:

Menetluse peamiseks teemaks olid *Bundestag*'i õigused, mis on seotud Liiduvalitsuselt informatsiooni saamisega (Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus art 23 lg 2 lause 2).<sup>87</sup> Ka rahvusvahelised lepingud, mis on ettevalmistatud Liidu õigusega erilises „lähedussuhtes“, on kohtu hinnangul hõlmatud põhiseaduse (*Grundgesetz*) art 23 lg-ga 2.<sup>88</sup>

Põhiseaduse (*Grundgesetz*) art 23 lg 2 seob sellise kohustuse EL-i asjaga (*EU-Angelegenheit*). Euroopa Stabiilsusmehhanismi näol ei ole puhttehniliselt tegemist Euroopa

---

<sup>87</sup> S. von Kielmansegge. Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012. – Europarecht. Heft 6/2012. S 655.

<sup>88</sup> Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.06.2012 otsus nr 2 BvE 4/11. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html) (06.05.2013). p-d 100 ja 144.

Liidu õigusega. ESMi asutamislepingu (ESMAL) näol on tegemist eripärase rahvusvahelise lepinguga ning sellele tuginev ESM on iseseisev rahvusvaheline organisatsioon.<sup>89</sup>

Kohtu jaoks oligi küsimus selles, kas põhiseaduse art 23 lg-s 2 nimetatud info- ning mõjutusõigused tulevad kohaldamisele vaid institutsionaalse või ka sisulise Euroopa Liiduga seotuse puhul.<sup>90</sup> Kohus leidis, et vaid puhas materiaalne käsitus liidu huvidega puutumusest ei ole piisav. Põhiseaduse artiklis 23 nimetatud parlamendi õigused ei ole mõeldud integratsiooniprojekti tagamiseks, vaid sellega kaasneva kompetentside nihutamise kompenseerimiseks.<sup>91</sup>

Liidukonstitutsioonikohus ütles selgelt välja, et abinõu ei välju vaid seeläbi põhiseaduse artikkel 23 lg 2 kohaldamisalast, kui ta Euroopa Liidu esmase või teisese õiguse asemel rahvusvahelise lepingu vormis loodud on. Kohtu arvates oli määravam see, kuidas leping laiemal vaatlusel Euroopa Liidu õigusega seotud on.<sup>92</sup>

Selliste tähtsate tunnustena nimetab kohus lepingu „kinnitamist“ ELi esmasesse õigusesse, tema muundamist teisese õiguse kaudu, liidu organite kasutamise, nn „organi laenamise“ (*Organleihe*) kaudu või liitujate/osalejate ringi piiramine Euroopa Liidu liikmesriikidega. Samuti on nõutav kvalifitseeritav sisuline seos Euroopa Liidu esmase õigusega normeeritud poliitikavaldkondadega.<sup>93</sup> Ehk lühidalt: põhiseaduse art 23 lg 2 ei ole mitte ainult *strictu sensu* liidu õiguse puhul, vaid ka tema „eeshoovis“ kohaldatav, see tähendab, et ka nn kvaasi-liidu ettevõtmiste puhul.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> S. von Kielmansegge. Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012. – Europarecht. Heft 6/2012 S 657.

<sup>90</sup> Samas. S 658.

<sup>91</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvE 4/11, 19.06.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html) (06.05.2013). p 96.

<sup>92</sup> S. von Kielmansegge. Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012. – Europarecht. Heft 6/2012. S 658.

<sup>93</sup> BVerfG. 2 BvE 4/11, 19.06.2012. p 100.

<sup>94</sup> S. von Kielmansegge. Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012. – Europarecht. Heft 6/2012. S 659.

### 3.2.2. Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12

Otsuse tegemise kuupäev: 12.07.2012, millele eelnes 2012. aasta 8. mail suuline menetlus

Algataja: Eesti Vabariigi õiguskantsler<sup>95</sup>

Õiguslik küsimus: Kas Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 3 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (põhiseaduse § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning põhiseaduse § 65 punktiga 10 ja §-ga 115)?

Resolutsioon:

Jätta õiguskantsleri taotlus rahuldamata

Arvestades, et selle otsuse peamised argumendid ning seisukohad on välja toodud käesoleva magistritöö järgnevates osades, ei ole nende täpsem loetlemine siinkohal otstarbekas.

### 3.2.3. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsus nr 2 BvR 1390/12<sup>96</sup>

Otsuse tegemise kuupäev: 12.09.2012, millele eelnes 2012. aasta 10. juulil suuline menetlus.

Algataja: Saksamaa Liitvabariigi kodanikud, Saksa Liitvabariigi parlamendi Die Linke-fraktsioon

Õiguslik küsimus: Taandades küsimuse kõige üldisemale, oli üheks olulisemaks küsimuseks see: Kas Saksamaa osalemine ESMis ja „fiskaalpaktis“ kujutab endast Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 79 lg 3 (koosmõjus art 20 lg-ga 1 ja 2) rikkumist ning seetõttu on põhjendatud esialgse õiguskaitse määruse andmine?

Resolutsioon:

Avaldused esialgse õiguskaitse määruse andmiseks lükatakse tagasi tingimustel, mille kohaselt tohib ESMALi vaid siis ratifitseerida, kui samaaegselt tagatakse rahvusvahelise õiguse normide kohaselt, et:

---

<sup>95</sup> Õiguskantsleri 12.03.2012 taotlus.

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_taotlus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_staabiilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taotlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_staabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf)

<sup>96</sup> Täpsustus seoses kohtuotsuses kasutatavate äärenumbritega (*Randnummer*): Käesolevaks ajaks on kohtuotsuse numeratsiooni korrigeeritud, kuna esialgses variandis oli ka igale otsuses viidatud ESMALi lõigule eraldi äärenumber antud. Seetõttu oli äärenumbrite koguarv „esialgses“ otsuses 104 võrra suurem. Arvestades, et mitmed teadusartiklid on lähtunud siiski esialgsest numeratsioonist ning ka Saksa Liidukonstitutsioonikohtu koduleheküljel leitavas ingliskeelses otsuses on numeratsioon muutmata jäänud, on ka käesolevas töös otsusele viidates kasutatud esialgset numeratsiooni (1-319).

- ESMALi art 8 lg 5 lauset 1 tõlgendatakse viisil, mis kindlustab, et Saksamaa Liitvabariigi maksekohustused piirduvad summaga, mida mainitakse lepingu lisas II. Ühtlasi tuleb tagada, et mitte ühtegi lepingu sätet ei oleks võimalik tõlgendada viisil, mis tooks Saksamaa Liitvabariigile ilma Saksamaa esindaja nõusolekuta kaasa suurema maksekohustuse.
- ESMALi art 32 lg 5, art 34 ja art 35 lg 1 ei takista *Bundestag*'i ja *Bundesrat*'i igakülgset/terviklikku teavitamist.<sup>97</sup>

Arvestades, et selle otsuse peamised argumendid ning seisukohad on välja toodud käesoleva magistritöö järgnevas osades, ei ole nende täpsem loetlemine siinkohal otstarbekas.

### **3.2.4. Austria Konstitutsioonikohtu 16.03.2013 otsus nr SV 2/12-18**

Otsuse tegemise kuupäev: 16. märts 2013

Algataja: Kärnteni Liidumaa<sup>98</sup> valitsus (*Kärntner Landesregierung*)

Õiguslik küsimus: Kärnteni Liidumaa valitsus esitas Austria Konstitutsioonikohtule 22.10.2012 taotluse teha kindlaks, kas Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping koos lepingupoolte esindajate 27.09.2012 tehtud tõlgendusdeklaratsiooniga on tervikuna õigus- või põhiseadusvastane, või

- kas lepingu üksikud sätted on õigus- või põhiseadusvastased või
- kas lepingupoolte esindajate tõlgendusavaldus 27. septembrist 2012 on õigus- või põhiseadusvastane.

Täpsemalt oli tegemist järgmiste küsimustega<sup>99</sup>:

Kas tõlgendusavalduse heakskiitmismenetluse (*Genehmigungsverfahren*) põhiseadusvastasus toob kaasa ESMALi heakskiitmismenetluse põhiseadusvastasuse?

<sup>97</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Resolutsioon - Arvutivõrgus: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html) (04.05.2014)

<sup>98</sup> Kärnteni Liidumaa (Land Kärnten) on Austria lõunapoolseim, suuruselt viies liidumaa. Elanikke on u 560 000. [http://www.ktn.gv.at/39855\\_DE-ktn.gv.at-LAND\\_UND\\_POLITIK](http://www.ktn.gv.at/39855_DE-ktn.gv.at-LAND_UND_POLITIK)

<sup>99</sup> vrd Verfassungsgerichtshof SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 39.

Kui ESMAL riivab ELTL artiklist 125 tulenevat „no-bail-out“ klauslit, siis kas lisaks vastuolule Euroopa Liidu õigusega on sellest tuletatav ka parlamentaarse heakskiidu nõue vastavalt Austria põhiseaduse art 50 lg 1 lausele 1?

Kas ESMALi lisas II sätestatud kapitali märkimine rikub Austria osas võrdsuse põhimõtet ning on vastuolus Austria põhiseaduse art 13 lõikega 2 ning art 126b lõikega 5?

Kas ESMALiga antakse põhiseaduse art 9 lõikega 2 vastuolus oleval viisil suveräänseid õigusi (*Hoheitsrechte*) rahvusvahelisele organile üle?

#### Resolutsioon:

Taotlused lükatakse tagasi.<sup>100</sup>

### **3.2.5. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18.03.2014 otsus nr 2 BvR 1390/12**

Otsuse tegemise kuupäev: 18. märts 2014, millele eelnes suuline menetlus 2013. aasta 11. ja 12. juunil.

Algatajad: Saksamaa Liitvabariigi kodanikud, Saksa Liitvabariigi parlamendi Die Linke-fraktsioon

Õiguslik küsimus: Taandades küsimuse kõige üldisemale, oli üheks olulisemaks küsimuseks see: Kas Saksamaa osalemine ESMis ja „fiskaalpaktis“ kujutab endast Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 79 lg 3 (koosmõjus art 20 lg-ga 1 ja 2) rikkumist?

#### Resolutsioon:

1. Menetlused ühendatakse ühtsesse otsusesse.
2. Põhiseaduskaebused jäetakse otsuse osas B.II. nimetatud mahus rahuldamata. Muus osas lükatakse põhiseaduskaebused põhjendamatus tõttu tagasi.
3. Osas, milles nõutakse kindlakstegemist, et
  - 13.09.2012 seadus Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011 otsuse, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahühik on euro, kohta (*Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates*

---

<sup>100</sup> „Die Anträge werden abgewiesen“.

*vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Bundesgesetzblatt II Seite 978*) rikub Avaldaja VII õigusi, kuna Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011 otsus, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, otsustati lihtsustatud lepingumuutmise menetluses;

- 13.09.2012 seadus rahandusliku osalemise kohta Euroopa Stabiilsusmehhanismis (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus. Bundesgesetzblatt I Seite 1918*) rikub avaldaja VII õigusi, kuna annab Saksa *Bundestag*'i eelarvekomisjonile pädevusi, mis peaksid olema Saksa *Bundestag*'i täiskogu poolt täidetavad, samuti seetõttu, et see loeb otsuste jaoks, mis nõuavad konstitutsioonimuutvat häälteenamust, piisavaks lihthäälteenamuse jäetakse Avaldaja VII taotlus organitülimenetluses jäetakse rahuldamata. Muus osas lükatakse taotlused tagasi.

Tulenevalt sellest, et käesoleva otsuse peamised seisukohad ühtivad suures ulatuses Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsuses märgitutega ning arvestades, et neid on (osas, milles nad käesoleva töö teemaga seotud on) magistritöö järgnevatel osades põhjalikult käsitletud, ei ole nende esitamine siinkohal otstarbekas.



### **3.3. Euroopa Kohtu 27.11.2012 otsus nr C-370/12 (Pringle)**

Otsuse tegemise kuupäev: 27.11.2012

Algataja: Iirimaa *Supreme Court* (31.07.2012 otsusega esitatud eelotsusetaotlus)

Õiguslik(ud) küsimus(ed):

1. Kas otsus 2011/199 on kehtiv, kuna sellega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklit 136, millele lisatakse Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 48 lõikes 6 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetlust kohaldades stabiilsusmehhanismi käsitlev lõige 3?<sup>101</sup>

2. Teine küsimus käsitleb ELL artiklite 2 ja 3, ELL artikli 4 lõike 3 ja ELL artikli 13 ning ELTL artikli 2 lõike 3, ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c ja lõike 2, ELTL artiklite 119–123 ja ELTL artiklite 125–127 ning tõhusa kohtuliku kaitse ja õiguskindluse üldpõhimõtete tõlgendamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas nimetatud artiklite ja põhimõtete on vastuolus see, kui liikmesriik, mille rahaühik on euro, sõlmib ja ratifitseerib niisuguse lepingu nagu ESML.<sup>102</sup>

3. Kas liikmesriigid võivad sõlmida ja ratifitseerida ESMLi enne otsuse 2011/199 jõustumist.<sup>103</sup>

Resolutsioon:

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (täiskogu) otsustab:

1. Esimese küsimuse analüüsil ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011. aasta otsuse 2011/199/EL, millega muudetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, kehtivust.

2. ELL artikli 4 lõikega 3, ELL artikliga 13, ELTL artikli 2 lõikega 3, ELTL artikli 3 lõike 1 punktiga c ja lõikega 2 ning ELTL artiklitega 119–123 ja ELTL artiklitega 125–127 ning tõhusa kohtuliku kaitse üldpõhimõttega ei ole vastuolus see, kui liikmesriigid, mille rahaühik on euro, sõlmivad niisuguse lepingu nagu Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Malta, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi ja Soome Vabariigi vahel

<sup>101</sup> Euroopa Kohtu 27.11.2012 otsus nr C-370/12 (Pringle). p 29.

<sup>102</sup> Euroopa Kohtu 27.11.2012 otsus nr C-370/12 (Pringle). p 77.

<sup>103</sup> Euroopa Kohtu 27.11.2012 otsus nr C-370/12 (Pringle). p 183.

Brüsselis 2. veebruaril 2012 sõlmitud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping, ega see, kui need liikmesriigid nimetatud lepingu ratifitseerivad.

3. Liikmesriikide õigus ESML sõlmida ja ratifitseerida ei sõltu sellest, kas otsus 2011/199 on jõustunud.

### **3.4. Liikmesriikide kohtute seisukohtade ja argumentide võrdlev analüüs ja kriitika**

Magistritöö käesolevas osas on ESMALi põhiseaduspärasusega seotud küsimustele lähenetud Eesti, Saksamaa ja Austria kohtute poolt esitatud argumentide kaudu. Kohtuotsustes kasutatud argumentid ja väljendatud seisukohad peaksid andma võimaluse hinnata ESMi asutamislepingu põhiseaduspärasusega seotud küsimusi ja probleeme Eestis, Saksamaal ning Austrias.

Lähemalt on vaadeldud Eesti ja Saksamaa kohtute valitud meetodeid ning analüüsitud nende põhjendatust. Ka peaks lähema uurimise tulemusel selguma, millisel määral sarnaneb või erineb otsuste, mida algusest peale on küllaltki poliitiliseks peetud, argumentatsioon ja nendest tehtavad järeldused.

Alljärgnev alajaotus ja „teemade rühmitamine“ on tehtud eelkõige ülevaatlikkust silmas pidades. Kuigi Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu kompleksust arvestades on kõik argumentid mingil määral siiski omavahel seotud ning nende paigutamine täiesti autonoomsetesse rühmadesse tihtipeale peaaegu võimatu, on rühmitamise lähtealuseks võetud argumentide omavaheline (tihedam) seotus.

#### **3.4.1. ESMi ja ESMALi olemus õigusteadlaste ja menetlusosaliste arvates**

Magistritöö järgnevates alapeatükkides käsitlen nii ESMi kui ka ESMALi olemust. Lähtuvalt sellest, millele (s.t kas ESMile endale või selle asutamislepingule) mõni õigusteadlane, kohus või muu institutsioon on tähelepanu pööranud, on ka minu rõhuasetus vastav.

Oma taotluses<sup>104</sup> Riigikohtule märkis õiguskantsler, et tema arvates tuleb ESMi asutamislepingut mõista välislepinguna PSJKS § 6 lg 1 p 4 mõttes.<sup>105</sup> Õiguskantsler selgitas, et ESMALi osapoolteks on riigid, mistõttu on tegemist riikide vahel sõlmitud kokkuleppega.

---

<sup>104</sup>Õiguskantsleri 12.03.2012. taotlus nr 8 Riigikohtule Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_taoitus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_staabiilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taoitus_nr_8_riigikohtule_euroopa_staabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf) (04.05.2014).

<sup>105</sup> Samas p 14.

Lisaks tõi ta välja, et kuigi lepinguosaliste näol on ühtlasi tegemist riikidega, kus rahaühikuna käibib euro, ei ole Euroopa Liit ise ESMALi osapooleks.<sup>106</sup>

Põhjendusena esitas õiguskantsler ka järgmised argumendid: ESMi näol on tegemist rahvusvahelise finantseerimisasutusega, mis ei ole osa Euroopa Liidu institutsioonilisest raamistikust ning ei ole käsitatav Euroopa Liidu organi või asutusena. Lisaks sellele on ESM iseseisev juriidiline isik, millel on oma liikmed, struktuur, hääletamiskord jms.<sup>107</sup>

Õiguskantsler märkis, et kuna ESMALi osalisriigid ei ole lepingus väljendanud tahet allutada leping ühe või teise riigi õigusele ning selline tahe ei ole lepingust ka kaudselt tuletatav, tuleb eeldada, et ESMAL asutamislepingut reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. Lisaks viitas ta ka lepingu osalisriikide eneste seisukohale, mille kohaselt on tegemist rahvusvahelise lepinguga.<sup>108</sup>

Õiguskantsler möönis teatavat puutumust Euroopa Liidu ja selle õigusega, kuna ESMALi osalisriigid on ühtlasi EL euroala liikmesriigid ning ESM vajalikkust ja selle võimalikku asutamist arutati Euroopa Ülemkogu kohtumiste raames.<sup>109</sup> Samas leidis ta siiski, et tegemist ei ole EL õigusega ning esitas selle seisukoha toetuseks mitmeid argumente: Õiguskantsler märkis, et kuigi EL liikmesriikide, mille rahaühik on euro, rahapoliitika küsimused kuuluvad ELi ainupädevusse, siis riikide eelarve- ja majanduspoliitika ELi ainupädevusse ei kuulu, mistõttu on liikmesriigid säilitanud pädevuse ise oma majanduspoliitikat ja eelarvet puudutavaid otsuseid teha. Õiguskantsler viitas küll sellele, et kuigi ELile tuleneb teatud pädevus liikmesriikide majanduspoliitikat puudutavate otsuste koordineerimisel ja ka sellekohaste õigusaktide vastuvõtmisel, ei välista see mingil moel liikmesriikide pädevust Euroopa alalise stabiilsusmehhanismi loomisel.<sup>110</sup>

Õiguskantsleri arvates ei muuda asjaolu, et ESM liikmed kasutavad ESMi asutamislepingus sätestatud ülesannete täitmisel muu hulgas Euroopa Liidu institutsioonide abi, ESMi asutamislepingut ennast mingil moel ELi õigusaktiks.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Samas p 15.

<sup>107</sup> Samas p 16.

<sup>108</sup> Samas p 18.

<sup>109</sup> Samas p 23.

<sup>110</sup> Õiguskantsleri 12.03.2012. taotlus nr 8 Riigikohtule Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_taotlus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_staabiilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taotlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_staabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf) (03.05.2014). p 26.

<sup>111</sup> Samas p 28.

Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta ka sellega, et ESMi asutamislepingu sõlmimisel ei järgitud ühtegi ELi õigusakti vastuvõtmiseks ettenähtud menetluskorda, samuti ei tähistata seda liidu õigusakti numbriga. Õiguskantsler rõhutas veelkord, et ESMi asutamislepingu näol on tegemist rahvusvahelise lepinguga, millega liikmesriigid teostavad oma riiklikku pädevust, et luua eraldi finantseerimisasutus euroala majandusstabiilsuse tagamiseks. Õiguskantsleri arvates toetab niisugust seisukohta ka plaanitud ELTL art 136 täiendamine.<sup>112</sup>

- Tartu Ülikooli õigusteaduskonna seisukohta väljendanud õigusteadlaste (Jaan Ginter, Raul Narits ja Carri Ginter) arvates on ESMALi näol tegemist rahvusvahelise õiguse instrumendiga ning mitte Euroopa Liidu õigusega<sup>113</sup>. Nimetatud teadlased möönsid, et see seisukoht on õiguslikult vaieldav, kuid esitasid veenvaid argumente enda seisukoha toetuseks. Arvamuse autorid möönsid ka seda, et äärmisel juhul võiks tegemist olla nn uue EL õigusega, kuid lõppkokkuvõttes siiski välistasid selle. Arvestades, et EL liikmesriikide suhteid reguleerivad Euroopa Liidu aluslepingud, mille muutmine on võimalik „ainult ja üksnes kõikide osapoolte nõusolekul“<sup>114</sup>, tuletasid nad *pacta sunt servanda* põhimõttele toetudes, et ühehäälsust saavutamata ei saa uut EL õigust luua. Välistades ka tõhustatud koostöö sätete kohaldamise, põhjendasid<sup>115</sup> TÜ õigusteaduskonna arvamuse koostajad, miks ESMALi puhul ei saa olla tegemist Euroopa Liidu õigusega.

- Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi arvamuse<sup>116</sup> kohaselt on ESM oma sisult EL-i liikmesriikide, mille rahaühik on euro, nõ ühistupank. Ministeerium selgitas, et „selle asutuse liikmed võivad olukorras, kus nende olukord ähvardab kogu euroala (s.t ka teiste euroala liikmesriikide) majanduslikku ja finantsilist julgeolekut, asutuselt laenu võtta (finantsabi saada)“<sup>117</sup>. Viidatud arvamuses nägi Rahandusministeerium dominoefekti ohtu („Euroala tiheda majandusliku ja finantsilise seotuse tõttu võivad finantsraskused ühes liikmesriigis

---

<sup>112</sup> Samas p 29.

<sup>113</sup> Tartu ülikooli õigusteaduskonna arvamuse ESMi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav:[http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC\\_%25F5igusteaduskond\\_arvamus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC_%25F5igusteaduskond_arvamus.pdf). (06.05.2013). p 1.

<sup>114</sup> Samas. p 6.

<sup>115</sup> Tartu ülikooli õigusteaduskonna arvamuse ESMi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav:[http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC\\_%25F5igusteaduskond\\_arvamus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC_%25F5igusteaduskond_arvamus.pdf). (06.05.2013). p-d 7 ja 8.

<sup>116</sup> Rahandusministeeriumi arvamuse. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1326/> (06.05.2013). lk 4.

<sup>117</sup> Samas. lk 4.

kiiresti doominoefektina levida teistesse riikidesse, seades ohtu üldise finantsstabiilsuse.“<sup>118</sup>) ning leidis, et selle ärahoidmiseks on ESM igati sobiv meede.<sup>119</sup>

- Eesti Vabariigi Välisministeerium nõustus õiguskantsleriga selles, et ESMi asutamislepingu näol on tegemist välislepinguga ning lisas, et see leping vastab välissuhtlemisseaduses ja 1969. a „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis“ toodud välislepingu tunnustele. Lisaks rõhutas Välisministeerium, et ka lepinguosalistel on sõnaselgelt sellekohast soovi väljendanud.<sup>120</sup>

- Eesti Pank leidis, et ESMi näol on tegemist rahvusvahelise organisatsiooniga ning ESMAL on „vaadeldav välislepinguna Eesti põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse kontekstis. Samas on ESMAL-il tulenevalt oma sisust ja eesmärgist tugev puutumus Euroopa Liidu õigusega“.<sup>121</sup>

- Madis Ernits, Andra Laurand ja Maarja Saluste on sarnaselt mitmetele teistele juristidele nõustunud seisukohaga, mille kohaselt on ESMi asutamisleping rahvusvaheline leping, mis „sisu poolest edendab Euroopa Liidu eesmärke“.<sup>122</sup> Siiski on ka nemad seisukohal, et vaatamata ESMi asutamislepingu tugevale sisulisele puutumusele „Euroopa Liidu õigusega, ei võimalda see veel kvalifitseerida seda supranatsionaalseks Euroopa Liidu õiguseks“.<sup>123</sup> Põhjaliku analüüsi tulemusena jõudsid nad seisukohale, et tegemist on nn „*malpropre* Euroopa Liidu õigusega“, millel on „topeltnatuur“.<sup>124</sup> Eelmainitud autorite arvates väljendub ESMi asutamislepingu topeltnatuur selles, et eesmärgilt on tegemist Euroopa Liidu õigusega, kuid tekkeprotsessilt on see rahvusvaheline õigus.<sup>125</sup>

---

<sup>118</sup> Samas. lk 4.

<sup>119</sup> Rahandusministeeriumi arvamus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1326/> (06.05.2013).

<sup>120</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 40.

<sup>121</sup> Eesti Panga arvamus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1325/eesti\\_pank\\_](http://www.riigikohus.ee/vfs/1325/eesti_pank_) (06.05.2013). lk 6.

<sup>122</sup> M. Ernits; A. Laurand; M. Saluste. ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus. – *Juridica* 5/2012. lk 363

<sup>123</sup> Samas. lk 363.

<sup>124</sup> Samas. lk 365.

<sup>125</sup> Samas lk 365.

### 3.4.2. ESMi ja ESMALi olemus liikmesriikide kohtute arvates

#### 3.4.2.1. Riigikohtu arvamus

Riigikohtu üldkogu pidas ESMi olemust iseloomustades<sup>126</sup> vajalikuks rõhutada, et ESMALi art 37 lg-st 3 tulenevalt on ESMALi lõplikuks tõlgendajaks Euroopa Kohus. Riigikohus leidis, et ESMi näol on tegemist rahvusvahelise finantseerimisasutusega, mis annab euroala liikmesriikidele vajadusel finantsabi. Sarnaselt õiguskantsleriga, lähtus ka Riigikohtu üldkogu eeldusest, et ESMAL on välisleping PS § 123 lg 1 mõttes, ka vastavat see „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni“ art 2 lg 1 punktis a<sup>127</sup> sätestatud tingimustele.

Pidades silmas pädevus-, menetlus- ja vormireegleid, järeldas Riigikohus<sup>128</sup>, et ESMALi näol ei ole tegemist Euroopa Liidu esmase õigusega ega ka asutamislepingu muudatusega ELL art 48 mõttes. Samadele argumentidele tuginedes leidis kohus, et tegemist ei ole ka teisese õiguse valdkonda kuuluva õigusaktiga.

Riigikohtunikud Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Ants Kull ja Lea Laarmaa on oma (ESMi otsuse kohta koostatud) eriarvamuses<sup>129</sup> selgitanud, et „puuduvad kahtlused selles, et ESMAL-i näol on formaalselt tegemist välislepinguga“. Siiski toonitasid nad, et oma loomult ei ole ESMi asutamisleping tavaline välisleping ning nägid põhiküsimusena seda, kuidas positsioneerub ESMAL „selle loojate mõtte ja tahte kohaselt Euroopa Liidu õiguse kontekstis ning kuidas tuleks kõnealuse lepingu nähtumuse ja olemuse vastuolu hinnata tagamaks võimalikult efektiivne põhiseaduslike väärtuste kaitse“. Eelnimetatud riigikohtunikud kritiseerivad ka Vabariigi Valitsuse seisukohti ESM-i dualistliku iseloomu kohta ning leiavad, et need [dualismiargumendid] „ei ole veenvad“.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p-d 94-110 ja p 205.

<sup>127</sup> „Artikkel 2. Mõisted

1. Konventsioonis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) leping – rahvusvaheline kokkulepe, mis on sõlmitud riikide vahel kirjalikult ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, olenemata sellest, kas selline kokkulepe sisaldub ühes, kahes või mitmes omavahel seotud dokumendis, samuti olenemata selle konkreetsest nimetusest;“

<sup>128</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p-d 94-110 ja p 205.

<sup>129</sup> Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548596> (06.05.2013). p 2.

<sup>130</sup> Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548596> (06.05.2013). p 2.

### 3.4.2.2. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu arvamus

Eestis oli ESMi olemuse väljaselgitamine tingitud ennekõike menetluslikust vajadusest, kuna sellest sõltus kohtumenetluse edasine käik. Saksamaal see otseselt menetlust ei takistanud, mistõttu on Liidukonstitutsioonikohtu otsustes ESMi või ESMALi olemusele vähem tähelepanu pööratud.

Kohtuotsusest nähtub, et Liidukonstitutsioonikohus nõustub ESMi asutamislepingu grammatilise tõlgendamisega, mille kohaselt on tegemist rahvusvahelise finantseerimisasutusega (*internationale Finanzinstitution*).<sup>131</sup>

Nii oma esimeses kui teises ESMi otsuses rõhutas Liidukonstitutsioonikohus, et ESMi näol on tegemist Euroopa Liidu asjaga (*Angelegenheit der Europäischen Union*) põhiseaduse art 23 lg 2 mõttes.<sup>132</sup> See seisukoht oli tihedalt seotud parlamendi informeerimise kohustusega ning tegelikkuses jäeti vastamata küsimusele, kas „Euroopa Liidu asi“ ka teistes aspektides mõju avaldab või avaldada võib. Oma esimeses „ESMi kohtuasjas“ leidis Liidukonstitutsioonikohus, et ESM on supranatsionaalsete elementidega vastastikus suhtes ning tal on hübriidne iseloom, mis teeb temast Euroopa Liidu asja.<sup>133</sup>

Siiski saab kohtuotsusest järeldada, et ka Liidukonstitutsioonikohtu arvates on ESMil teatav eriline suhe Euroopa Liidu õigusega. Nii märgib kohus: „Euroopa Liidu liikmesriikide vahel sõlmitud omavahelise (*internes*) lepinguna tuleb ESMi asutamislepingut igal juhul kooskõlas liidu õigusega tõlgendada“.<sup>134</sup>

Kuigi tegu on formaalselt ELi esmase õiguse kõrvale loodud rahvusvahelisele õigusele tugineva institutsiooniga, on sisulisel vaatlusel tuvastav lähedane side ELi integratsiooniga.<sup>135</sup> Saksamaal tekitas küsimusi ka see, kas tuleks lähtuda ainult nendest nõuetest, mis reguleerivad rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimist või peaks arvestama ka põhiseaduse sätet, mis reguleerib Saksamaa osalemist EL-is (art 23).<sup>136</sup>

<sup>131</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 11.

<sup>132</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012.. Rn 286.

<sup>133</sup> Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.06.2012 otsus nr 2 BvE 4/11. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html) (03.05.2014). Rn 144.

<sup>134</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012.. Rn 276.

<sup>135</sup> F. Wollenschläger. Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG). – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Heft 12/2012. S 714

<sup>136</sup> Samas. S 714. vrd ka käesoleva töö eelnevaid osasid.



### **3.4.2.3. Austria Konstitutsioonikohtu arvamus**

Austria Konstitutsioonikohus lähtus sarnaselt ülalmainitud kohtutele, et ESMALi näol on tegemist rahvusvahelise lepinguga<sup>137</sup>. Kohtuotsusest ei nähtu, et ESMALi olemust oleks väga põhjalikult analüüsitud. Kohus märkis vaid, et tegemist on vastavalt Austria põhiseaduse (*B-VG*) art 50 lg-le 1 kinnitatud rahvusvahelise lepinguga, mille puhul on *B-VG* artiklist 140a tuleneva kontrolli teostamisel asjakohane kohaldada *B-VG* artiklit 140.<sup>138</sup>

On tõenäoline, et ESMALi olemuse hindamisel võis Austria Konstitutsioonikohus võtta arvesse ka Euroopa Kohtu otsust *Pringle*'i asjas ning Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsust.

### **3.4.2.4. Vahekokkuvõtte ESMi ning ESMALi olemusest**

Eelnevast nähtub, et kõik osapooled, sh kohtud, olid ühel meelel selles, et ESMi näol on tegemist rahvusvahelise organisatsiooniga ning et ESMAL on rahvusvaheline leping (välisleping Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttes). Siiski pidasid mitmed asjaosalised vajalikuks rõhutada ESMi (väidetavat) dualistlikku iseloomu ning väga tugevat seost Euroopa Liidu õigusega. Arvan, et ESMi seostamine EL õigusega on teatud aspektides küll põhjendatud, kuid seda ei tuleks liialt tähtsustada. Ei tasu unustada, et ESM loodi oma praeguses vormis just seetõttu, et Euroopa Liidu õiguse alusel ei oleks see võimalik olnud<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 20.

<sup>138</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 20.

<sup>139</sup> vrd M. Nettesheim. Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus. –Neue Juristische Wochenschrift. Heft 14/2013. S 15.

### 3.4.3. Kohtute kontrolli metoodika ESMALiga seotud kohtuasjades

Eesti Vabariigis oli ESMALi art 4 lg 4 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatajaks õiguskantsler, kes esitas 12.03.2012 Riigikohtusse taotluse tunnistada alla kirjutatud ESMALi artikli 4 lõige 4 põhiseaduse § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva parlamentaarse demokraatia põhimõtte ning põhiseaduse § 65 punktiga 19 ja §-ga 115 vastuolus olevaks.

Eesmärgiks oli muu hulgas välistada olukord, kus alles pärast lepingu ratifitseerimist selguks, et tegemist on põhiseadusega vastuolus oleva välislepinguga. Ühtlasi aitas see välistada võimalikke ebameeldivusi, mis Eesti Vabariigile sellise olukorra tekkimisel kaasnenum oleksid. Vastavalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklitele 26 ja 28 on välislepingu rakendamata jätmine, kui sellele ei eelne lepingu peatamist, lõpetamist või sellest väljumist, lepingu rikkumine. Juhul kui lepingu täitmine on siseriikliku õiguse kohaselt võimatu, peab Eesti algatama sellise välislepingu denonsseerimise, sellest lepingust väljuma või viima oma õigusaktid lepinguga kooskõlla.<sup>140</sup>

On väidetud, et Riigikohus ei ole pädev kontrollima „poliitiliseks tembeldatud põhimõtete järgimist“.<sup>141</sup> Madis Ernits ei ole sellega nõustunud, ning on leidnud, et Riigikohtu tuvastamispädevust ei piira miski – „Riigikohus on alati pädev tuvastama mis tahes akti kooskõla põhiseadusega. Kui vaadelda aga esitatud väite kehtivust tühistamispädevuse suhtes, siis ei aitagi muu kui tagasipöördumine põhiseaduslikkuse järelevalve juurte juurde.“<sup>142</sup> M. Ernits viitab Hans Kelseni väitele, mille kohaselt on põhiseaduslikkuse järelevalve jätmine parlamendile „naiivsus“<sup>143</sup>.

Saksamaal alustas Liidukonstitutsioonikohus ESMALi põhiseaduspärasuse kontrollimist põhiseaduslike kaebuste ja organitüli raames esitatud esialgse õiguskaitse taotluste alusel.<sup>144</sup> Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsuse nr 2 BvR 1390/12 punktist 166 nähtub, et ka seal sooviti välistada „ebameeldivusi“, mis lepingu (mille puhul tuvastataks hilisem vastuolu põhiseadusega) ratifitseerimisega kaasneda võivad.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> L. Mälksoo. jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 123/15.

<sup>141</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 50jj.

<sup>142</sup> Samas. lk 51.

<sup>143</sup> Samas. lk 51.

<sup>144</sup> vrd allpool.

<sup>145</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 166.

Selliste ebameeldivuste ärahoidmise soovi Austrias näitab mõneti ka asjaolu, et Austria valitsus taotles juhuks, kui kohus peaks siiski õigusvastasuse olemasolu tuvastama, et konstitutsioonikohus määraks vastavalt B-VG artiklile 140a tuginedes kaheaastase tähtaja, mille jooksul oleks ESMAL veel rakendatav. See tähtaeg olevat vajalik, et (eelkõige rahvusvahelisel tasandil) nõutavad õiguslikud toimingud sooritada.<sup>146</sup>

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu meetodite valik 12.09.2012 otsuse puhul oli otseselt seotud menetluse vormiga. Taotluse esitajad soovisid, et Liidukonstitutsioonikohus annaks esialgse õiguskaitse määruse, millega peatataks ESMALi heakskiiduseaduste/ratifitseerimisseaduste allkirjastamine. Sellistel juhtudel kohaldub Liidukonstitutsioonikohtu seaduse (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*)<sup>147</sup> § 32, mis reguleerib esialgse õiguskaitse korras määruse (*einstweilige Anordnung*)<sup>148</sup> andmist.

Esmapilgul vaadates on Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 kohtuotsuse näol tegemist esialgse õiguskaitse määrusega, mida Liidukonstitutsioonikohtu seaduse eripärase lähenemise tõttu nimetatakse otsuseks<sup>149</sup>. Viidatud otsust lähemalt uurides on aga selge, et tegemist on tavapärasest erineva lähenemisega. Liidukonstitutsioonikohtu „tavapärasest erinev“ lähenemine muudab Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsuses kasutatud argumendid ja seisukohad ka Eesti ja Austria põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsustes (ehk nii formaalselt kui materiaalselt „sisuliste“ otsuses) kasutatud argumentide ja seisukohtadega võrreldavaks. Sellise lähenemise õigsus nähtub selgelt ka Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18.03.2014 otsusest, kuna kohtuotsuse sisuline osa tugineb suures osas 12.09.2012 otsuses väljendatud seisukohtadele (sisaldab rohkeid viiteid 12.09.2012 otsusele ja tihtipeale ka tsitaate).

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on esialgse õiguskaitse määruse andmine seotud kaugeleulatuvate tagajärgedega, mistõttu on selle hindamine seotud kindlate rangete nõuetega. Kontrolli ulatust silmas pidades kasutab Liidukonstitutsioonikohus üldjuhul nn „tagajärgede

---

<sup>146</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 11.

<sup>147</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bverfogg/gesamt.pdf>

<sup>148</sup> H. Andressoni ning Virve Tamme Saksa-Eesti õigussõnaraamat (Andresson, H; Tamme, V. Saksa-Eesti õigussõnaraamat: Tartu 1998.) on sõna „*einstweilige Anordnung*“ vasteks märkinud ka „esialgse kohtukorralduse“. Arvestades aga analüüsitava kohtuotsuse sisu, pean sobilikumaks kasutada selles kontekstis sõna „*einstweilige Anordnung*“ vastena „esialgse õiguskaitse määrust“.

<sup>149</sup> BVerfGG art 25 lg 2 sätestab, et menetlus, mille puhul toimub ka suuline kohtulik arutelu, lõpetatakse otsusega (*Urteil*), suulise arutelu puudumisel aga määrusega (*Beschluß*)

kahekordse kaalumise“ (*doppelte Folgenabwägung*) meetodit.<sup>150</sup> Uuritaval juhul ei piirdunud Liidukonstitutsioonikohus aga selle meetodiga, vaid otsustas rahvusvahelised lepingud, ratifitseerimisseadused ja kaasnevad õigusaktid õiguspärasuse summaarsele kontrollile (*summarische Prüfung*) allutada.

A. Voßkuhle on sedavõrd kompleksse ning päevapoliitiliselt aktuaalse nähtuse – nagu seda on ESM – kohtupoolset „adekvaatset kinnihaaramist“ põhjendanud asjaoluga, et tema hinnangul ei oleks *Folgenabwägung* kohut edasi aidanud või vähemalt mitte viisil, mis aidanuks vältida „poliitilisse sõiduvette“ sattumist. Ta rõhutas, et „lõppeks ei ole riigivõlakriisi lahendamiseks kellelgi kindlat retsepti. Sellises suure ebakindluse situatsiooni ei saa olla kohtu ülesandeks kaaluda ning võrrelda omavahel ESMi loomise või takistamise tagajärgi“.<sup>151</sup>

A. Voßkuhle pidas meetodi „vahetust“ põhjendatuks, kuna sel viisil sai kohus teha seda, mida ta kõige paremini oskab: õiguspärasuse kontrollile tuginedes otsustada. Positiivsena märgib ta ka seda, et „Liidukonstitutsioonikohus ei pidanud otsustama õiguslikus vaakumis ning sai lähtuda juba olemasolevatest kriteeriumitest/mõõdupuudest“.<sup>152</sup>

Ühe põhjusena, miks Liidukonstitutsioonikohus otsustas juba esialgse õiguskaitse põhjendatuse hindamise juures probleemile sedavõrd süvitsi läheneda, võib minu hinnangul kindlasti välja tuua ka selle, et vaid tavapärase praktika jätkamise korral oleks sellega kaasnenud liiga suured riskid. Pärast ESMALi jõustamist oleks võimaliku vastuolu hilisel tuvastamisel kaasnenud laiaulatuslikud õiguslikud ja ka poliitilised probleemid. Rõhutan veelkord, et just see erisus, mille tingis Liidukonstitutsioonikohtu (poliitiline) kaalutlus, teeb kohtute kasutatud argumentide ja seisukohtade analüüsi võrdluse võimalikuks. Selline valik vähendas menetluslikest erinevustest tulenevaid erisusi, mistõttu kadus ka vajadus neid enne võrdlemist nende menetluslikest raamidest isoleerida.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18.03.2014 otsuse näol on tegemist liidetud kohtuasjaga, milles on ühendatud mitu põhiseaduskaebust. Lisaks on tegemist ka organitüli-menetluses (*Organstreit*) soovitud põhiseaduse rikkumise tuvastamise taotlustega. Otsuses hindas kohus ESMALi ning ratifitseerimisseaduste (ning lisaks veel mitme „euro-päästmise“ meetme, mille

---

<sup>150</sup> C. Hillgruber. Verfassungsprozessuale Besonderheiten bei der der Entscheidung über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation des ESM-Vertrags. – Juristische Arbeitsblätter. Heft 1/2013. S 77.

<sup>151</sup> A.Voßkuhle. Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013. Rn 1332.

<sup>152</sup> Samas. Rn 1333.

täpsem analüüs väljub käesoleva magistritöö piiridest), põhiseaduspärasust. Tulenevalt sellest, et suures osas oli 12.09.2012 otsuses poolt- ja vastuargumente juba analüüsitud, ei olnud ka kasutatud meetodite osas väga suuri erinevusi ning kohus sai kontrollida, kas põhiseaduskaebuste esitajate õigusi on rikutud ning kas analüüsitud õigusaktid (ESMAL, ratifikatsiooniseadus/transformatsiooniseadus jne) on Saksamaa Liitvabariigi põhiseadusega kooskõlas.

Riigikohtu meetodika ESMALi art 4 lg 4 põhiseaduspärasuse hindamiseks oli keskendunud proportsionaalsuse testile. Tulenevalt sellest, et proportsionaalsuse põhimõtte kasutamine viisil, nagu Riigikohus seda oma ESMi otsuses tegi, on pigem erandlik, on asjakohane seda pisut täpsemini vaadelda. Sellel eesmärgil on magistritöö järgmises alapeatükis keskendutudki proportsionaalsuse põhimõttele ning sellega seotud probleematikale.

### 3.4.4. Proportsionaalsuse põhimõte

#### 3.4.4.1. Olemus ja senine praktika

Proportsionaalsuse põhimõtte idee on väidetavalt tuletatud antiikaja õigluseõpetusest. 18. sajandil pöördutigi selle juurde, kuna tekkis vajadus piirata „politseilist“ sekkumist vabadusse ja omandisse. Alates sellest ajast on seda edasi arendatud „kogu riikliku tegevuse kõikehõlmavaks peareegliks“, mis kehtib kogu riigivõimu tegevusele.<sup>153</sup>

Proportsionaalsuse põhimõttes on nähtud ka „omamoodi tõlgendamise abinõud“, mis tuleb ilmsiks näiteks kahe põhiseadusega kaitstud õiguse omavahelisel kollisioonil. Sellisel juhul tuleb optimaalse lahenduse leidmiseks piirata mõlemat õigust, kuid mõlema puhul peab see olema proportsionaalne. „Mõlemaid õigusi võib piirata just niipalju (ja mitte enam), kui on vajalik kollisioonis olevate õiguste lepitamiseks.“ Kirjeldatud kontekstis tähendab termin „proportsionaalsus“ suhet kahe muutuva suuruse vahel ehk suhet, mis pakub parima tee mõlema õiguse optimeerimiseks, ja mitte niivõrd suhet kindla eesmärgi ja ühe või mitme erineva vahendi vahel.<sup>154</sup> Kindlasti on proportsionaalsuse põhimõtte ka vahend, mille abil üksikjuhtumil materiaalse õigluse ni jõuda.<sup>155</sup>

Saksa põhiseaduses ei ole proportsionaalsuse põhimõtet sõnaselgelt kirja pandud, kuid see on tuletatav õigusriigi põhimõttest ning vabadusõigustest.<sup>156</sup>

Saksa keeles on proportsionaalsuse põhimõtte jaoks kasutatud ka (vanemat) mõistet „ülemäärasuse keeld“ (*Übermaßverbot*).<sup>157</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu<sup>158</sup> ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul peab sellega arvestama „mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja“<sup>159</sup>.

Eesti õiguskorras on proportsionaalsuse printsiibile omistatud sisuliselt konstitutsioonilise põhimõtte staatus. Proportsionaalsuse printsiipi peetakse õigusriigi põhimõtte üheks elemendiks ja see on kokkupuutes põhiõiguste, -vabaduste ja kohustuste süsteemiga. Seega on

<sup>153</sup> A. Voßkuhle. Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Juristische Schulung, 5/2007. S 429.

<sup>154</sup> vrd M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica 5/2001. lk 307.

<sup>155</sup> A. Voßkuhle. Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. S 429.

<sup>156</sup> Samas

<sup>157</sup> Samas. S 429.

<sup>158</sup> K. Merusk. jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11.

<sup>159</sup> PSJKo 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00 p 13

igati loomulik, et selle printsiibiga tuleb õigusriigis arvestada.<sup>160</sup> Proportsionaalsuse printsiibiga arvestamine indiviidide õiguste piiramisel ja ka laiemalt erahuvide kitsendamisel peaks olema tänapäevase õigussüsteemi üheks vältimatuks tingimuseks.<sup>161</sup>

Üldjuhul ollakse üksmeelel, et proportsionaalsuse põhimõtte osadeks on sobivus, vajalikkus kitsamas tähenduses ja mõõdukus.<sup>162</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte kehtimist Eesti õiguskorras tunnustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium esimest korda 1997. aastal<sup>163</sup> otsuses 3-4-1-3-97, märkides: „Alaealiste liikumisvabaduse piiramine on iseenesest võimalik, kui on põhjendatud, et see piirang on vajalik alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks, proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada. Piirang peab olema ka täidetav ja mõistlik ning demokraatlikus ühiskonnas vajalik.“

Alates sellest ajast on kohtupraktikat aina edasi arendatud. 2000. aastal kajastus Riigikohtu praktikas esimest korda kolmeastmeline proportsionaalsuse põhimõte<sup>164</sup>, alates 2002. aastat on Riigikohus rakendanud – tänaseks juba järjekindlaks praktikaks muutunud – kõrgetasemelist käsitlust<sup>165</sup>: „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“

---

<sup>160</sup> M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica* 5/2001. lk 312.

<sup>161</sup> Samas. lk 305.

<sup>162</sup> K. Merusk. jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11/3.

<sup>163</sup> Samas. § 11.

<sup>164</sup> M. Ernits. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11 ning vrd RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p-d 13, 16 jj.

<sup>165</sup> Samas. § 11 ning vrd RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21

Proportsionaalsuse testile eelneb tõlgendamine. Nimelt tuleb just tõlgendamise teel välja selgitada kontrollitava normi eesmärk ning kontrollida selle lubatavust ehk legitiimsust. Võimaluse korral tuleks kohtul nimetada kõik poolt- ja vastuargumendid ning võtta igaihe osas kindel seisukoht. Kui tulemuseks on see, et riivet õigustavad asjaolud riivatud põhiõigusele alla jäävad, on avaliku võimu abinõu põhiseadusega vastuolus ja seega keelatud. On leitud, et enamik põhiõiguslikke kaasusi lahendatakse kaalumise kui ainsa ratsionaalse väärtushinnangute rakendamisel kohaldatava menetluse teel.<sup>166</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte järjekindlat rakendamist praktikas on peetud üheks Riigikohtu suurimaiks saavutuseks<sup>167</sup>. Madis Ernitsa hinnangul on Riigikohus kolmeastmelise proportsionaalsuse põhimõttega „asunud rakendama printsiibiteooriat selle puhtamail kujul<sup>168</sup>“. Tema hinnangul väärub see tunnustust, kuna „ainult sel viisil on võimalik ratsionaalselt lahendada vastassuunaliste väärtusotsususte vahelisi kollisioone<sup>169</sup>“.

Arvestades, et Riigikohtu poolt kasutatav sõnastus sarnaneb paljuski sellega, mida proportsionaalsuse põhimõtte kohta on kasutanud Saksa Liidukonstitutsioonikohus oma vastavates otsustes, ei ole kahtlust, et Saksamaa kohtute vastava praktika on siin eeskujuks olnud. Nimetatud asjaolule on viidanud ka näiteks H. Schneider ning K. Saaremäel-Stoilov: „Selge on see, et nüüdseks sarnanevad Riigikohtu kasutatavad põhiseaduslikkuse järelevalve mõõdupuud (proportsionaalsuse test – küsimine selle järele, kas konkreetne põhiõigusi piirav meede on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdupärane, ning mõistliku ja asjakohase põhjuse test – kas teatud sarnases olukorras olevate isikute gruppide erineva kohtlemise õigustamiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus) enim Saksamaa Põhiseaduskohtu (*Bundesverfassungsgericht*) poolt kasutatavatega.“<sup>170</sup> Riigikohtu senist praktikat silmas pidades on proportsionaalsuse testi kasutatud üldjuhul<sup>171</sup> põhiõiguste riive kontrollimiseks. Seda arvesse võttes võib Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-6-12 ka proportsionaalsuse testi kasutamise vaatenurgast vaadelduna pidada

---

<sup>166</sup> M. Ernits. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11/3.3.1.

<sup>167</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 174

<sup>168</sup> Samas. lk 179

<sup>169</sup> Samas. lk 179

<sup>170</sup> H. Schneider ning K. Saaremäel-Stoilov. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikkude järelevalvet Eestis. Riigikogu toimetised 16/2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10476> 10.04.2014.

<sup>171</sup> Erandiks on nt Riigikohtu 12.07.2012 „ESMi otsus“ ning nimetatud otsuse punktis 170 viidatud Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09).



märgiliseks. Ka Saksamaal on proportsionaalsuse testi kasutamine olnud eelkõige seotud põhiõigustega.<sup>172</sup>

#### **3.4.4.2. Võimalikud probleemid proportsionaalsuse testi kasutamisel**

Proportsionaalsuse põhimõtet on suhteliselt palju kritiseeritud. Nii tekitab subjektiivsete väärtushinnangute tunnistamine demokraatliku õigusriigi õigusemõistmises mitmeid küsimusi. (Näiteks: Kas ei tungi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus parlamendi pärusmaale? Kas ei peaks just parlamendil kui rahva demokraatlikult legitimeeritud esindajal olema ainsana õigustus muuta enamuse väärtushinnangud kehtivaks õiguseks?).<sup>173</sup>

Demokraatlikus õigusriigis ei ole seadusandja siiski ainus institutsioon, kellel on pädevus määratleda õigusväärtusi. On väärtushinnanguid, mida „seadusandja muuta ei saa“ ning mis „seavad piiri tema väärtushinnangutele. Need väärtushinnangud kajastuvad PS tekstis. Nendeks on eelkõige PS aluspõhimõtted<sup>174</sup> (inimväärikus, demokraatia, õigusriik, sotsiaalriik ja rahvusriik), samuti kõik põhiõigused.“<sup>175</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsiooni täitva Riigikohtu pädevuses kontrollida Riigikogu tegevuse vastavust põhiseadusele. „Et PS sisaldab ka väärtushinnanguid, peab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus paratamatult tegelema seadusandja väärtushinnangute põhiseaduslikele väärtushinnangutele vastavuse kontrolliga. Kui see on aga nii, siis peab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus paratamatult hindama vastavate õigusväärtuste olulisust ja täitmata jätmise või kahjustamise ulatust.“<sup>176</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte üht osa – mõõdukust (s.t proportsionaalsust kitsamas tähenduses) – on kritiseeritud kui subjektiivsusest mõjutatud esseistlikku ning irratsionaalset meetodit.<sup>177</sup> Leian, et nii terav kriitika ei ole õigustatud. Iseenesest on tõene, et mõõdukust hinnates võidakse kalduda liigsesse subjektiivsusesse, kuid kindlasti ei saa seda seetõttu irratsionaalseks pidada. Minu hinnangul ei ole üheski vaidlusi ja tõenäoliselt „poliitilisesse“

<sup>172</sup> J. Kühling. Fundamental Rights. p 505. – Bogdandy, A. von. (editor); Bast, J. (editor). Principles of European Constitutional Law. Oxford: Hart Publishing, 2010.

<sup>173</sup> vrd M. Ernits. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11/3.4.

<sup>174</sup> Aluspõhimõtete osas hea ülevaate saamiseks vrd ka M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 6jj.

<sup>175</sup> vrd M. Ernits. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 11/3.4.

<sup>176</sup> Samas. § 11/3.4.

<sup>177</sup> M. Klatt;M. Meister. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Strukturelement des globalen Konstitutionalismus. – Juristische Schulung. Heft 3/2014. Rn 194.

kalduvas kohtuasjas võimalik teha otsust ilma, et kohtunik vähemalt mingis osas subjektiivselt otsustaks. Kohtunikud peavadki otsustama oma siseveendumuse alusel. See, et „siseveendumused erinevad“, on paratamatu. Vaatamata kriitikale, nõustun nende õigusteadlastega, kelle hinnangul on proportsionaalsuse test (koos mõõdupärasuse hindamisega) siiski üks väljapaistev saavutus.<sup>178</sup>

#### ***3.4.4.3. Proportsionaalsuse testi kasutamise põhjendatus Riigikohtu üldkogu 12.07.2013 otsuses nr 3-4-1-6-12***

Riigikohtu üldkogu leidis, et Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 riivab Riigikogu finantspädevust<sup>179</sup> „võimalusega, et ESM võib nõuda tulevikus Eestilt sisse sissenõutava kapitali“<sup>180</sup>. Üldkogu märkis, et ESMAL art 4 lg 4 „riivab PS § 65 punktist 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ja PS § 65 punktist 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 tulenevat Riigikogu finantspädevust“<sup>181</sup>. Ühtlasi jaatas kohus ka põhiseaduse preambulist ja PS §-st 1 tuleneva suveräänsuse põhimõtte riivet<sup>182</sup>. Riigikohtu argumente seoses finantspädevuse riivega vaadeldakse täpsemalt käesoleva magistr töö järgmistes osades, mistõttu siinkohal neil pikemalt ei peatuta. Tulenevalt sellest, et Saksamaa ja Austria kohtud analüüsid kohtuotsustes proportsionaalsuse testi (vähemalt puhtakujuliselt ja terviklikuna) ei kasutanud, on selles osas ka võrdluse võimalus piiratum.

Eelmainitust nähtub, et Riigikohus jaatas Riigikogu finantspädevuse riivet. Seega on ka põhiseaduspärasuse kontrolli meetodika sellele asjaolule tuginedes ülesehitatud. Riigikohus leidis, et ennekõike tuleb hinnata, kas kiirmenetluse (hädaabimenetluse) eesmärk on eelmainitud põhimõtete riivamiseks legitiimne. Üldkogu leidis, et asjakohane on hinnata põhiseaduse põhimõtete riive põhiseaduspärasust proportsionaalsuse kontrolli abil<sup>183</sup>. Valiku põhjendatuse hindamist raskendab aga põhjenduse vähesus. Riigikohtu üldkogu viitab küll sellele, et kohtuasjas on küsimuse all põhiseaduse põhimõtete riive ning ka varasemas praktikas on Riigikohus põhiseaduse põhimõtete riive proportsionaalsust hinnanud<sup>184</sup>, kuid otsusest ei nähtu, miks ka sellel korral selline meetod valiti.

<sup>178</sup> vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 174

<sup>179</sup> Üksikasjalikumalt vt käesoleva magistr töö järgnevat alapeatükke.

<sup>180</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 149.

<sup>181</sup> Samas. p 153.

<sup>182</sup> Samas. p 159.

<sup>183</sup> Samas. p 171.

<sup>184</sup> Samas. p 170.

Olles tuvastanud põhiseaduse riive, pidas Riigikohus vajalikuks välja selgitada ESMAL art 4 lg 4 eesmärk ning hinnata, kas see eesmärk on legitiimne. Sätet grammatiliselt tõlgendades ning lepingusätte sõnastust inglise, saksa, prantsuse ja soome keeles võrreldes jõudis Riigikohtu üldkogu järeldusele, et ESMAL art 4 lg 4 eesmärk „on tagada ESM-i tõhusus ka juhul, kui riigid ei suuda otsustada konsensuslikult, et kõrvaldada oht euroala majanduslikule ja finantsilisele jätkusuutlikkusele“<sup>185</sup>.

Selle eesmärgi legitiimsust hinnates ning õiguskantsleri taotlust silmas pidades järeldas Riigikohus, et põhiseadus ei sätesta tingimusi õiguskantsleri nimetatud põhimõtete riivamiseks. Lähtudes sellest, et ka suveräänsuse ega demokraatliku õigusriigi põhimõtte piiramise aluseid ei ole põhiseaduses ette nähtud, leidis üldkogu, et piirangute legitiimne eesmärk tuleb „leida põhiseaduse teistest sätetest“<sup>186</sup>. Riigikohus pidas vajalikuks rõhutada, et „[p]iirangu legitiimne eesmärk peab olema kaitsta mõnd muud põhiseaduses sätestatud väärtust“<sup>187</sup>.

Leian, et selline väide on problemaatiline. Ma ei nõustu Riigikohtu seisukohaga, mille kohaselt on suveräänsuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtete riive tuvastamise korral kõige õigemaks teguviisiks „otsida“ mõnda teist põhiseaduses sätestatud väärtust, millega saaks selliste aluspõhimõtete riivet õigustada. Siiski ei saa sellist teguviisi täielikult välistada ja vaeleks pidada, kuna teatud juhtudel võib see ka põhjendatud olla.<sup>188</sup> Otsuses järeldab Riigikohus, et „euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka“<sup>189</sup>. Kui otsuse p-s 165 on Riigikohus veel seisukohal, et „ESM kui finantsabi andmise süsteem võib aidata tagada, et nii euroala tervikuna kui ka selle üks osa, Eesti, oleks majanduslikult ja finantsiliselt konkurentsivõimeline“, siis hilisemates järeldustes on seda võetud kui aksioomi.<sup>190</sup> Minu hinnangul ei saa aga tõsikindlalt väita, et ESM aitab tagada majandus ja rahaliidu toimimist ning rahapoliitika jätkusuutlikkust ELL artikli 3 lõike 4 ning ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c ja artikli 127 mõttes. Samas ei ole see ka välistatud.

---

<sup>185</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 158

<sup>186</sup> Samas. p 160

<sup>187</sup> Samas.

<sup>188</sup> Sarnase nurga alt on seda käsitlet ka H. Kalmu. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2/2013.

<sup>189</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 163

<sup>190</sup> s.t on asunud seisukohale, et ESM aitab kõikvõimalikke ohte kindlasti vältida. Vt nt Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 219: „[...]Sisuliselt aitab ESM tagada majandus- ja rahaliidu toimimist ning rahapoliitika jätkusuutlikkust ELL artikli 3 lõike 4 ning ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c ja artikli 127 mõttes.“

Carri Ginter on leidnud, et Riigikohus ei keskendunud potentsiaalsete maksete mõõdetavusele ja ettenähtavusele, ega ka sellele, kas parlamendil on või ei ole mõju tulevikus tehtavale maksetele või ESMi otsustele. Selle asemel otsustas kohus, et rahvusliku parlamendi kompetentside piirang on õigustatud, kuna need on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning samaväärsete eesmärkide saavutamiseks vajalikud.<sup>191</sup> ESMALi otsuses proportsionaalsuse kontrolli kasutamist on kritiseerinud ka teised õigusteadlased. Nii on Hent Kalmo leidnud, et „proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine eeldab konstitutsiooniliste normide ümbermõtestamist reeglitest printsiipideks“<sup>192</sup> ning rõhutab, et [proportsionaalsuse] „[t]esti kasutamine on põhjendatud vaid juhul, kui põhiseadus ei anna sisulist juhust õigusliku küsimuse lahendamiseks“.<sup>193</sup> H. Kalmo hinnangul on selliseks juhuks riive tuvastamine põhiõiguste puhul, kuid ta on kahtleval seisukohal selles osas, kas seda testi saab laiendada kogu põhiseadusele<sup>194</sup>.

Ka riigikohtunik Tambet Tampuu leidis, et proportsionaalsuse testi kasutamine käesoleval juhul ei olnud põhjendatud. Ta märkis, et Eesti suveräänsuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtete puhul on tegemist põhiseaduse aluspõhimõtetega ning ESMAL art 4 lg-ga 4 „kaasnev Riigikogu eelarvepädevuse loovutamine ei vähenda mitte ainult Eesti suveräänsust, vaid on ka ebademokraatlik, sest rahvas on Riigikogu valimistega volitanud Riigikogu koosseisu liikmeid langetama ise riigieelarvesse puutuvaid otsuseid PS § 65 p 6 ja § 115 lg 1 järgi. Kuna tegemist on põhiseaduse aluspõhimõtete riivega, mis on sätestatud põhiseaduse esimeses peatükis, siis on selliste riivete lubatavuse üle PS §-st 162 tulenevalt õigus otsustada üksnes Eesti rahval kui suveräänil.“<sup>195</sup>

Vaadates seda, kuidas Riigikohus proportsionaalsuse testi kasutamist põhjendab, ilmneb oluline erinevus Eesti ja Saksa kohtute seisukohtades. Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et *Bundestag* peab jääma otsuste tegemise kohaks, Riigikohus aga aktsepteeris, et finantsstabiilsuse tagamiseks on parlamendi rolli vähendamine põhjendatud<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. *European Constitutional Law Review*. 2013. Volume 9. Issue 2. p 345

<sup>192</sup> H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2/2013. lk 79.

<sup>193</sup> Samas. lk 80.

<sup>194</sup> Samas. lk 79.

<sup>195</sup> Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12 p 2

<sup>196</sup> vrd C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. p 347.

Riigikohus, erinevalt Liidukonstitutsioonikohtust, ei pööranud tähelepanu majanduslikule poolele ja ESMi võimalikule efektiivsusele. Riigikohus lähtus faktidele tuginemata eeldusest, et ESMAL on sobiv meede finantsstabiilsuse tagamiseks. Ginteri hinnangul vähendab just asjaolu, et puudus igasugune „akadeemiline uuring“, mis kinnitaks ESMi positiivset majanduslikku mõju, Riigikohtu otsuse veenvust<sup>197</sup>. Arvestades kohtuotsuses kirjeldatud (ja vähemalt selles osas esitatud põhjenduste vähesust), nõustun selle järeldusega.

Ei ole kahtlust, et proportsionaalsuse testi kasutamisel peaks mõne konkreetse meetme analüüsimiseks paremini mõistma ka seda, mida (positiivset) see endaga kaasa toob. Loomulikult ei pea ja tegelikult ei saagi kõiki võimalikke arenguid ette näha, kuid leian, et mingi minimaalne tõenäosus võimalikuks positiivseks arenguks on siiski vajalik. Leian, et vaatamata mõningatele kahtlustele, millele ka ülalviidatud õigusteadlased on tähelepanu juhtinud, saab ka Riigikohtu otsuse puhul seda teatavat võimalikku positiivset tulemust näha. See, kas see võimalik tulemus ka piirangut õigustas, on omaette küsimus.

Valitud meetodi – proportsionaalsuse kontrolli – kritiseerijateks on ka mitmed eriarvamusele jäänud Riigikohtu kohtunikud. Nii avaldavad riigikohtunikud Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Ants Kull ja Lea Laarmaa kahetsust, et üldkogu enamus valis põhiseaduse põhimõtete riive põhiseaduspärasuse hindamiseks proportsionaalsuse kontrolli. Riigikohtunikud märkisid, et „kasutades proportsionaalsuse testi, leidis üldkogu enamus, et ESML-i ratifitseerimisel tekkiv riive ei ole eriti intensiivne, samas on riive kantud kaalukatest põhiseaduslikest väärtustest – vajadusest tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Jääb arusaamatuks, kuidas oli üldkogul võimalik hinnata riive sobilikkust ja vajalikkust olukorras, kus üldkogul puudus tõsikindel analüüs, kui suur on praktikas ESML art 4 lg-s 4 sätestatud kiirmenetluse kasu euroala stabiilsuse tagamisel“<sup>198</sup>.

Eelkirjeldatule saab läheneda ka pisut teise nurga alt. Proportsionaalsuse testi kasutamise järele polnuks vajadust olnud olukorras, kui Riigikohus oleks Riigikogu eelarvapädevuse riivet eitanud. Mõeldav oleks olnud ka Hent Kalmo kirjeldatud lähenemine<sup>199</sup>, mille kohaselt olukorras, kus põhiseaduses puudub rahalise keelu võtmise näol Riigikogu pädevuse piirang, tähendab see seda, et põhiseadus annab Riigikogule loa sellise kohustuse võtmiseks ja

---

<sup>197</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. p 348ff.

<sup>198</sup> Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548596> (03.05.2014). p 8.

<sup>199</sup> H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2/2013. lk 90.

meetme proportsionaalsust ei ole vaja hinnata. H. Kalmo on oma väites tuginenud eeldusele, mille kohaselt on parlamendil parlamentaarses demokraatias universaalpädevus, mille kohaselt võib parlament teha kõike, „mida ei keela põhiseadus või mida ei tule põhiseaduse normidest (sh võimude lahususe põhimõttest) lähtudes lugeda teiste riigorganite pädevusse kuuluvaks“.<sup>200</sup> Tulenevalt sellest, et Riigikohus probleemile sel viisil ei lähenenud, ei ole siinkohal edasine analüüs otstarbekas.

---

<sup>200</sup> H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2/2013. lk 90.

### 3.4.5. Parlament ning parlamendi finantspädevus

#### 3.4.5.1. Olemus

Demokraatia aluspõhimõte eeldab katkematu „demokraatliku legitimaatsiooni keti toimimist. Katkematu legitimaatsiooni keti nõue tähendab, et kogu riigiparaat peab olema legitimeeritud rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja poolt“. Legitimaatsioonikett toimib nii alt üles kui ülevalt alla.<sup>201</sup> Madis Ernits on rõhutanud, et parlamendi kui seadusandja privileegi ratsionaalseks põhjuseks on parlamendi vahetu demokraatlik legitimaatsioon. „Kui rahvas kannab kõrgeimat riigivõimu, siis parlament teostab seda.“<sup>202</sup>

A. Voßkuhle on märkinud, et demokraatias ei tohi parlament minetada oma tegevuspotentsiaali. Ta peab kõigi põhimõtteliste suundade eest vastutust kandma. See kehtib eriti tähendusrikaste eelarveotsuste kohta, kuna avalike sissetulekute ning väljaminekute üle otsustamine on demokraatliku õigusriigi iseotsustusvõime fundamentaalseks osaks. Kui parlament sellises olukorras neis kesketes valdkondades oma otsustusvõimu minetab, tähendab see ühtlasi ka kodanike võimu vähenemist.<sup>203</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 59 sätestab, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule. Sellega on otseselt seotud ka Riigikogu eelarvepädevus. Nimelt võtab Riigikogu põhiseaduse § 115 kohaselt iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Riigieelarve vastuvõtmine „on üks parlamendi suveräänsuse elemente“<sup>204</sup>

Arvestades Riigikohtu seisukohta, tuleb eristada Riigikogu eelarvepädevust ning finantspädevust. Riigikohus nõustus õiguskantsleri<sup>205</sup> seisukohaga, et „Riigikogu eelarvepädevus on üks Riigikogu tuumikpädevusi ja selle sisuks on Riigikogu õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle. Riigikogu eelarvepädevus tuleneb põhiseaduse § 65 punktist 6 ja § 115 lõikest 1.“<sup>206</sup>

<sup>201</sup> M. Ernits jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 10/p 3.3.3.

<sup>202</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 154.

<sup>203</sup> A. Voßkuhle. Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013. Rn 1332.

<sup>204</sup> A. Mõttus jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 104/27.

<sup>205</sup> Täpsemalt vt ülejäämist alapeatükki.

<sup>206</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12. p 136.

Finantspädevusena mõistab Riigikohtu üldkogu põhiseaduse § 65 punktidest 6 ja 10 koostoimes põhiseaduse § 115 lõike 1 ja § 121 punktiga 4 tulenevat Riigikogu õigust ja kohustust planeerida riigieelarvelisi tulusid ja kulusid ning otsustada riigi varaliste kohustuste üle.<sup>207</sup> Riigikohtu hinnangul on Riigikogu finantspädevus „tihedalt seotud riigi finantssuveräänsusega ja demokraatliku õigusriigi ning parlamendireservatsiooni põhimõtetega“.

#### **3.4.5.2. Parlamendi roll ja informeeritus**

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikas on korduvalt rõhutatud parlamendi osatähtsust. Seda on mainitud nii nn Lissaboni otsuses kui ka mitmes viimases nn euro-päästmisega seotud otsustes. Erinevalt Riigikohtu ESMi otsusest oli parlamendi rolli ning informeerituse rõhutamine ESMAL-it analüüsivates kohtuotsustes üks Saksa Liidukonstitutsioonikohtu põhilistest argumentatsiooniliinidest.

Nii leidis Saksa Liidukonstitutsioonikohus, et Saksa *Bundestag* ei saa oma eelarvelist koguvastutust teostada, kui tal ei ole piisavalt informatsiooni selle kohta, millist eelarveõiguslikku mõju tema poolt tehtud otsused avaldavad<sup>208</sup>. Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et „valitsusepoolne parlamendi informeerimine on otsustamise ning kontrollifunktsiooni teostamise vajalikuks eelduseks“<sup>209</sup>. Liidukonstitutsioonikohtu hinnangul ei ole see põhimõte kohaldatav mitte ainult siseriiklikus eelarveõiguses, vaid ka Euroopa Liiduga seotud asjades (*Angelegenheiten der Europäischen Union*)<sup>210</sup>

Tähelepanuväärne ning ka Eesti seisukohalt kasulik<sup>211</sup> on Liidukonstitutsioonikohtu tõdemus, et saladuse hoidmise kohustuse puhul ei ole ESMALis erandit ka liikmesriikide parlamentidele. Liidukonstitutsioonikohus heitis ette, et parlamentide jaoks on küll

---

<sup>207</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12. p 138.

<sup>208</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 215.

<sup>209</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 215.

<sup>210</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 215.

<sup>211</sup> Sellest „kasust“ on täpsemalt räägitud käesoleva magistritöö järgnevates osades.



erireeglistik ESMALi art 30 lg-s 5<sup>212</sup>, kuid neid ei mainita sõnaselgelt art 32 lõikes 5<sup>213</sup>, artiklis 34<sup>214</sup> ning art 35 lõikes 1<sup>215</sup>. Liidukonstitutsioonikohus järeldas, et *Bundestag*'i ja *Bundesrat*'i igakülgne informeerimine ei tohiks aga sellega välistatud olla. Kasutades teleoloogilist tõlgendust, järeldas Liidukonstitutsioonikohus, et eespool viidatud ESMALi punktid on mõeldud pigem õigusi mitteomavatele kolmandatele isikutele. Kohtu hinnangul on liikmesriikide parlamentide näol tegemist aga „eelarvesuveräänsuse kandjatega, kes ka edaspidi oma kodanike ees vastutama peavad“.<sup>216</sup>

Ka siinkohal on kohtu poolt enda seisukohtade toetuseks toodud argumentides selgelt nähtav Liidukonstitutsioonikohtu „ESMi-sõbralikkus“. Üllatuslikult püüdis Liidukonstitutsioonikohus enda tõlgenduse õigsust kinnitada ka viitega Euroopa Liidu õigusele. Nii rõhutas kohus, et viimastel aastatel on liikmesriikide parlamentide positsiooni Euroopa Liidu institutsionaalses struktuuris „ikka ja jälle“ tugevdatud.<sup>217</sup> Liidukonstitutsioonikohtu põhjendus, miks viide Euroopa Liidu õigusele põhjendatud on, on minu arvates aga veelgi üllatuslikum. Kohtu hinnangul on liikmesriikide parlamendi positsiooni tugevdamine või selle tagamine käesoleval juhul veelgi suurema tähendusega, kuna „valitud vormis – rahvusvaheline leping liidu integratsiooniprogrammi toetuseks – ei ole Euroopa Parlamendi poolne kontroll võimalik.

Eelnevat kokku võttes nähtub, et Liidukonstitutsioonikohtu hinnangul on *Bundestag* oma eelarvelise vastutuse teostamiseks õigustatud ESMist informatsiooni saama. ESMALi saladuse hoidmise ja vaikimiskohustuse reeglid on seetõttu sellisel viisil tõlgendatavad, et *Bundestag*'i ja *Bundesrat*'i kõikehõlmav informeeritus oleks tagatud.

Kohtuotsusest nähtub, et Liidukonstitutsioonikohus ei pidanud enda tõlgendust täielikult vettpidavaks, mistõttu pidas ta vajalikuks märkida, et „ESMi asutamislepingu ratifitseerimine on lubatav vaid siis, kui Saksamaa Liitvabariik tagab lepingutõlgenduse, mis garanteerib, et

---

<sup>212</sup> ESMAL art 30 lg 5, „Juhatajate nõukogu teeb aastaaruande kättesaadavaks ESMi liikmete riiklikele parlamentidele ja kõrgeimatele auditeerimisasutustele ning Euroopa Kontrollikojale.“

<sup>213</sup> ESMAL art 32 lg 5: „ESMi arhiivid ja kõik ESMile kuuluvad või tema valduses olevad dokumendid on puutumatud.“

<sup>214</sup> ESMAL art 34: „Juhatajate nõukogu ja direktorite nõukogu liikmed või endised liikmed ning muud isikud, kes töötavad või on töötanud ESMis või teinud sellega koostööd, ei avalikusta ametisaladusega kaitstud teavet. Nad ei tohi isegi pärast ametikohustuste lõppemist avalikustada mingit teavet, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus.“

<sup>215</sup> ESMAL art 35 lg 1: „ESMi huvides on, et juhatajate nõukogu esimehel, liikmetel ja asendusliikmetel, direktorite nõukogu liikmetel ja asendusliikmetel, samuti tegevdirektoril ja muudel töötajatel on kohtulik puutumatus protsesside osas, mis puudutavad nende ametikohustuste käigus sooritatud tegusid, ning kõigi oma ametlike dokumentide osas.“

<sup>216</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 257.

<sup>217</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 257.

*Bundestag* ja *Bundesrat* saavad otsuste tegemiseks vajaliku informatsiooni.<sup>218</sup> Kohus ütles sõnaselgelt ka seda, et Saksamaa Liitvabariik peab selgelt väljendama, et juhul kui Saksamaa poolt tehtavad reservatsioonid kehtetuks peaksid osutama, „ei saa ta ESMi asutamislepinguga seotud olla.“<sup>219</sup> Arvestades Saksamaa esindajate osakaalu ESMi organites, tähendas kohtu väljaöeldu ühtlasi ka hoiatust, kuna nõudmistele mitte vastutulemise korral polnuks ESMi loomine võimalik olnud.

Erinevalt Liidukonstitutsioonikohtust Riigikohus parlamendi rolli eelnevalt kirjeldatud aspektides ei käsitle<sup>220</sup>. Põhjus peitub tõenäoliselt eelkõige selles, et kohus kaalus vaid ühe sätte põhiseaduspärasust ning tuvastades, et see Riigikogu finantspädevust riivab, ei olnud parlamendi informeerimise küsimuse eraldi analüüsimine vajalik. Ka selles osas kirjeldatud küsimust võib pidada üheks ESMi „suurtest probleemidest“, mida Riigikohus tulenevalt taotluse piiridest kahjuks ei analüüsinud. Minu hinnangul tõestavad Liidukonstitutsioonikohtu välja toodud probleemid selgelt, et ESMi sarnaste välislepingute puhul oleks ka Eestis igati vajalik ja tervitatav, kui enne nende ratifitseerimist kaasneks põhjalikum (Riigikohtu poolne) analüüs. Eesti kehtivat õigust silmas pidades on väga tähtis roll selles kindlasti ka õiguskantsleril.

Iseenesest muudab probleemi tähendusrikkamaks ka see, et Liidukonstitutsioonikohus pidas teatavate kindlate tõlgenduste tagamist enda (minu arvates vägagi) ESMi-sõbralikule tõlgendusele vaatamata väga tähtsaks. Ka eristub kohtuotsuseid võrreldes selgelt, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus keskendus uuritud kohtuotsustes parlamendi rolli säilitamisele ning tugevdamisele, Eesti otsuses aga aktsepteeriti tõsiasi, et parlamendi rolli vähendatakse.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 259.

<sup>219</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 259.

<sup>220</sup> Riigikogu informeerimist käsitles kohus vaid peatükis, kus ta selgitas ESMi ratifitseerimist ning leidis, et Riigikogu eelarvapädevust võib tugevalt riivata see, kui ESMAL art 4 lg 4 alusel finantsabi andmise üle hääletamiseks saab Eesti esindajale siduva seisukoha anda üksnes Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon. Kohus rõhutas, et „[p]õhiseaduse mõttes ei pruugi olla piisav, kui Riigikogu roll piirdub ainult informatsiooni saamisega.“ (Otsuse p 216).

<sup>221</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. *European Constitutional Law Review*. 2013. Volume 9. Issue 2. p 345.

### 3.4.5.3. *Finantspädevuse riive?*

Parlamendi finantspädevus ning selle riive olid kesksel kohal nii Liidukonstitutsioonikohtusse esialgse õiguskaitse taotluse esitajate kui ka Eesti Vabariigi õiguskantsleri (õiguskantsler käsitles küll eelarvepädevust ning Riigikogu pädevust otsustada riigile varaliste kohustuste võtmine, eraldi) argumentatsioonis. Sel põhjusel on selle põhjalik käsitus mõlema kohtu kohtuotsuses üsna loogiline.

Õiguskantsler märkis oma taotluses<sup>222</sup>, et Riigikogu eelarvepädevus on parlamentaarse riigikorralduse üks kesksemaid elemente ja riigieelarve on üks olulisemaid riigijuhtimise alusdokumente. Riigikogu kui Eesti Vabariigi parlamendi pädevust reguleerib peamiselt põhiseaduse § 65. Viidatud paragrahvi lg 6 kohaselt võtab Riigikogu vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande. Iga-aastase riigieelarve vastuvõtmist on nimetatud Riigikogu üheks olulisemaks funktsiooniks<sup>223</sup> ning üheks olulisemaks parlamendi suveräänsuse elemendiks<sup>224</sup>. Oma taotluses<sup>225</sup> rõhutas õiguskantsler, et eelarvepoliitilised valikud kuuluvad Riigikogu tuumikpädevusse, kus seadusandjal on lai otsustusruum<sup>226</sup>. Riigikohus nõustus, et Riigikogu eelarvepädevus on üks tema tuumikpädevusi ning täpsustas, et selle sisuks on „Riigikogu õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle<sup>227</sup>”.

Riigikohus selgitas, et Riigikogu finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle ning tulenevalt parlamendireservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused.<sup>228</sup>

Saksa Liidukonstitutsioonikohtusse taotluse esitajad leidsid, et ESMi asutamislepingu ratifitseerimine toob kaasa oluliste kohustuste ja kompetentside ülekandmise, mis ei ole

---

<sup>222</sup> Õiguskantsleri 12.03.2012. taotlus nr 8 Riigikohtule Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_tautlus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_sta\\_biilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_sta_biilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf) (04.05.2014).

<sup>223</sup> L. Madise. jt. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 59.

<sup>224</sup> L. Lehis.; K. Lind. - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. § 115/1.

<sup>225</sup> Õiguskantsleri 12.03.2012. taotlus nr 8 Riigikohtule Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_tautlus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_sta\\_biilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_sta_biilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf) (04.05.2014)

<sup>226</sup> Samas.

<sup>227</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 136

<sup>228</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 139

põhiseaduse (*Grundgesetz*) „struktuursete printsiipidega“ kooskõlas. Nad leidsid, et sellega loovutavat Saksa *Bundestag* põhiseadusvastaselt oma eelarveautonoomia (*Haushaltsautonomie*).<sup>229</sup>

Saksa Liidukonstitutsioonikohus on sarnaselt Riigikohtule seisukohal, et avaliku sektori sissetulekute ja väljaminekute üle otsustamine põhiseaduslikus riigis on oluline osa demokraatlikust iseotsustusvõimest<sup>230</sup>. Ka oma 2014. aasta ESM-i otsuses rõhutas Liidukonstitutsioonikohus, et eelarveõigus on parlamendi üks tähtsamaid pädevusi ning parlamentaarse valitsemiskontrolli olemuslikuks instrumendiks<sup>231</sup>.

Liidukonstitutsioonikohus selgitas, et esmajärgus on just Saksa *Bundestag*'i enda pädevuses otsustada – kaaludes võimalike garantiide riske – kui suures ulatuses on võimalik garantiisid anda. Eelarveautonoomia põhimõttest järeldub aga ka see, et *Bundestag* ei tohi valitsustevahelisel või riigiüleasel tasemel kokkulepitud automaatse garantii või tagatise andmisega nõustuda, kui sellega ei kaasne ranged tingimused või kui see – kord juba käivituna – on väljaspool *Bundestag*'i kontrolli või mõju.<sup>232</sup>

Siinkohal on lisaks mitmele erinevusele<sup>233</sup> näha ka Liidukonstitutsioonikohtu ja Riigikohtu argumentide osalist sarnasust. Mõlemad kohtud jõudsid, küll pisut erinevate rõhuasetustega, suveräänsuse, demokraatliku õigusriigi ning parlamendireservatsiooni põhimõtete kaudu parlamendi finantspädevuseni. Nii Liidukonstitutsioonikohus kui Riigikohus selgitasid neid põhimõtteid ning rõhutasid, et otsustajaks peab olema just parlament. Näiteks jõudis Riigikohus põhiseaduse sätteid kaaludes järeldusele, et „riigi finantssuveräänsuse üle otsustamise riigile varaliste kohustuse võtmise vormis [on antud] Riigikogu ainupädevusse“.<sup>234</sup>

Vaadates seda, kuidas kohtud on finantspädevuse riive olemasolu hinnanud, on tuvastavad järgmised asjaolud. Riigikohtu üldkogu jõudis järeldusele, et ESM-i asutamiselepingu art 4 lg

---

<sup>229</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 151. - Arvutivõrgus: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html) (04.05.2014)

<sup>230</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 210.

<sup>231</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html) (05.05.2014)

<sup>232</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 213

<sup>233</sup> vrd C.Ginteri juba viidatud seisukohta: Kui Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutas parlamendi rolli säilitamisele ning tugevdamisele, siis Eesti otsuses aktsepteeriti tõsiasi, et parlamendi rolli vähendatakse.

<sup>234</sup> vrd Riigikohtu otsuse p 137 kaks viimast lauset: „PS § 106 esimene lõige ei luba välislepingute ratifitseerimise, riigieelarve, ega riigile varaliste kohustuste võtmise küsimusi panna rahvahääletusele. Sellega annavad PS § 121 punkt 4 ja § 106 esimene lõige riigi finantssuveräänsuse üle otsustamise riigile varaliste kohustuste võtmise vormis Riigikogu ainupädevusse.“

4 riivab Riigikogu finantspädevust, mis on sätestatud PS § 65 punktis 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ning PS § 65 punktis 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 ja on seotud demokraatliku õigusriigi põhimõttega<sup>235</sup>. Lisaks sellele jaatab Riigikohus ka põhiseaduse preambulist ja §-st 1 tuleneva Eesti riigi finantssoveräänsuse riivet, kuna sellega piiratakse kaudselt rahva otsustusõigust.

Seega jaatab Riigikohus sõnaselgelt, et riivatud on Riigikogu finantspädevust ning sellega seoses ühtlasi ka demokraatliku õigusriigi ning soveräänsuse põhimõtet. On väljaspool kahtlust, et riivatud põhimõtete näol on tegemist Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetega, mida ka eestikeelses õiguskirjanduses<sup>236</sup> tänaseks juba üsna põhjalikult käsitletud on.

Kuigi Saksa Liidukonstitutsioonikohus ei analüüsinud oma 2012. aasta otsuses nr 2 BvR 1390/12 ESMi asutamislepingu art 4 lg-t 4<sup>237</sup>, saab siiski uurida, millal või milles kohus parlamendi eelarvepädevuse riivet näeb. Liidukonstitutsioonikohus selgitas, et *Grundgesetz*'i art 38 lg-t 1 rikutaks juhul, kui Saksa *Bundestag* ei saa oma parlamentaarset eelarvevastutust väljendada nii, et ta ise või tulevased *Bundestag*'i koosseisud eelarveõigust enda vastutusel teostada ei saa.<sup>238</sup> Avaliku sektori sissetulekute ja väljaminekute üle otsustamine on põhiseadusriigis demokraatliku eneseteostusvõime põhiline osa. Seetõttu peab Saksa *Bundestag* rahva ees vastutavana selle üle otsustama. Seega on eelarveõigus demokraatliku tahtekujunduse keskne element.<sup>239</sup> Eelnevast nähtub, et Riigikohus ja Liidukonstitutsioonikohus mõistavad vähemalt selles osas finantspädevuse (mis hõlmab ka eelarvepädevuse) riivet sarnaselt. Seega võib edasine analüüs lähtuda eeldusest, et mõlema kohtu arvates esineb parlamendi eelarvepädevuse riive, kui parlament või selle tulevased koosseisud enda vastutusel eelarveõigust teostada ei saa. Järgnevalt vajab selgitamist küsimus sellest, kuidas (kui üldse) tuvastas Liidukonstitutsioonikohus ESMi asutamislepingus parlamendi finantspädevuse riive.

Liidukonstitutsioonikohus rõhutas taaskord, et valitsustevahelise valitsemise süsteemis peavad parlamendi valitud liikmed kui rahvaesindajad säilitama kontrolli põhiliste eelarvepoliitiliste otsuste üle<sup>240</sup>. Avades riigi rahvusvahelisele koostööle, ühistele

<sup>235</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 206.

<sup>236</sup> Hea ülevaate saamiseks vt nt M. Ernits. Põhiõigused. Demokraatia. Õigusriik. lk 6jj.

<sup>237</sup> Sellel küsimusel peatatakse pisut hiljem

<sup>238</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 210.

<sup>239</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 210.

<sup>240</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 211.

kaitsesüsteemidele ning Euroopa integratsioonile, ei seo Saksamaa Liitvabariik end Liidukonstitutsioonikohtu hinnangul mitte pelgalt õiguslikult, vaid ka finantspoliitiliselt. Isegi kui sellised kohustused saavutavad märkimisväärse suuruse, ei tähenda see, et ilmtingimata vaidlustatavas ulatuses põhiseaduse (*Grundgesetz*) art 38 lg-st 1 tulenevat eelarveõigust ka rikutaks<sup>241</sup>. Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et oluliseks teguriks demokraatia põhimõtetest kinnipidamise juures on pigem see, kas Saksa *Bundestag* jääb endiselt kohaks, kus sõltumatult kulude ja tulude üle otsuseid (k.a rahvusvaheliste ja Euroopa kohustusega seonduvaid) tehakse<sup>242</sup>. On küsitav, kas selliseid kriteeriumeid saaks kasutada ka näiteks Eesti puhul. Nii on näiteks Carri Ginter leidnud, et need ranged kriteeriumid on õigustatud suurte, *de facto* vetoõigust omavate riikide puhul, kuid mitte riikide puhul, kellel kiirmenetluse korral ESMis vetoõigust ei ole.<sup>243</sup>

Liidukonstitutsioonikohus leidis nii oma 12.09.2012 kui ka 18.03.2014 otsuses, et eelarve üle otsustaja kohustamine kindlaks eelarve- ja fiskaalpoliitikaks ei ole „algusest peale“ demokraatiavastane. Lisaks märkis ta 12.09.2012 otsuses ka seda, et selline enesepiiramine võib teatud juhtudel pikas perspektiivis isegi demokraatliku otsustusvõime säilitamiseks vajalik olla. Siiski on võimalikult laia faktilise otsustusruumi tagamine igati legitiimne seadusandlik eesmärk.<sup>244</sup> Ka selliste otsuste tegemine on seadusandja pädevuses, mistõttu ei näe Liidukonstitutsioonikohus enda kompetentsist lähtuvalt võimalust astuda parlamendi asemele<sup>245</sup>. Kohus tõdes oma 2014. aasta otsuses, et praeguseks ajaks on tagatud, et ESMi otsuseid, mis puudutavad *Bundestag*'i eelarvelist koguvastutust, ei saa ESMi organites teha Saksamaa esindajate häälte vastaselt ning tegi sellele tuginedes järelduse, et parlamendi ning ESMi vaheline legitiimsiooniahel ei ole katkenud.<sup>246</sup>

Liidukonstitutsioonikohtu otsustest on selgelt nähtav ka see, kui suurel määral kohus seadusandjat (st *Bundestag*'i) usaldab. Nimelt leidis kohus, et just *Bundestag*'il, kui eelarve üle otsustajal, on lai mänguruum kaalumaks, alates millisest ulatusest toovad kohustused kaasa olukorra, kus *Bundestag* oma eelarveautonoomia loovutanud on<sup>247</sup>.

---

<sup>241</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 211

<sup>242</sup> Samas

<sup>243</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. *European Constitutional Law Review*. 2013. Volume 9. Issue 2. p 345

<sup>244</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 224.

<sup>245</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 228.

<sup>246</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 183.

<sup>247</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 217.

Vaatamata sellele, et Riigikohus parlamendi rolli võrreldes Liidukonstitutsioonikohtuga nii tugevalt ei rõhuta, on otsuste vahel teatavate paralleelide toomine siiski võimalik. Nimelt viitas ka Riigikohus enda rollile ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtetele. Samuti märkis üldkogu, et „[R]iigikohus peab kontrollima, kas seadusandja tegevus on põhiseadusega kooskõlas, kuid ei saa seejuures otsustada põhiseaduse kohaselt Riigikogu pädevusse antud küsimusi.<sup>248</sup> Sarnast argumentatsiooni kasutas ka Austria Konstitutsioonikohus. Nii rõhutas kohus, et küsimus sellest, kas Austria Vabariik peaks või ei peaks osalema ESMi sarnastes meetmetes, sõltub mitmekülgetest üldpoliitilistest ning komplekssetest finants-, valuuta- ning majanduspoliitilistest hinnangutest ja kaalutlustest samamoodi nagu sellest, kuidas see on kindlaks määratud Austria positsiooniga rahvusvahelistes suhetes ning EL liikmestaatusega.<sup>249</sup>

18.03.2014 otsuses täpsustas Saksa Liidukonstitutsioonikohus oma seisukohta ning märkis, et „seadusandja kohustamine“ võib toimuda ka olemuslike eelarveliste otsuste üleandmisega supranatsioonaalsete või rahvusvaheliste institutsioonide organitele, samuti vastavate rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuse enda kanda võtmisega. Ka siinkohal rõhutas kohus, et otsustus, kas ja kui suures ulatuses see mõistlik on, on ennekõike seadusandja pädevuses.<sup>250</sup>

C. Ginter on leidnud, et analüüsid ESMALi mõju, võttis Riigikohus omaks palju liberaalsema lähenemise kui Saksa Liidukonstitutsioonikohus. Saksa kohus järeldas, et demokraatiaprintsiibiga ei ole kooskõlas meetmed, mis toovad kaasa parlamendi eelarveautonoomia „täieliku tühjenemise.“ Riigikohus sellist reservatsiooni ei teinud ning hoidis „arutelust eelarvega seotud mõju üle, mida ESMiga kaasnev lõplik summa avaldada võib“. <sup>251</sup> 18.03.2014 otsuses märkis Liidukonstitutsioonikohus, et ESMALi sätted on *Bundestag*'i eelarvelise koguvastutusega ühildatavad ning tõdes, et maksekohustuse ulatusest, mille Saksamaa enesele ESM-iga liitudes võttis, ei tulene *Bundestag*'i eelarvelise koguvastutuse rikkumist. Nende absoluutsuurus ei ületa demokraatiaprintsiibist tuletatavaid „viimseid piire“. <sup>252</sup>

---

<sup>248</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 173.

<sup>249</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 57.

<sup>250</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 168.

<sup>251</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. p 344.

<sup>252</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 183.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu argumentide taustal tundub veelgi üllatavam viis, kuidas Riigikohus probleemile lähenes. Nimelt märkis kohus: „Üldkogu arvates ei muuda lepingu ratifitseerimisel Riigikogu finantspädevuse riivet intensiivseks ainuüksi see, et tegemist on suure varalise kohustusega“.<sup>253</sup> Kuigi selline seisukoht on osaliselt mõistetav, on Riigikohus minu hinnangul põhjendamatult piirdunud põhjendusteta tõdemusega. Finantspädevuse riive hindamine on kahtlemata kompleksne ning analüüsi vajav küsimus, kuid arvestades, et Riigikohus kasutas proportsionaalsuse testi, ei ole vaid ülalmainitud sedastus ilma põhjendusteta kõige õigem lähenemine.

Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 ning 18.03.2014 otsusest võib järeldada, et kohtu jaoks oli võimaliku varalise kohustuse suurusel ESMALi õiguspärasuse hindamisel siiski küllaltki suur tähtsus. Nagu ülalmärgitud viidetest nähtub, ei soovinud Liidukonstitutsioonikohus ka nendes küsimustes parlamendi kohale asuda ning möönis parlamendi suurt hindamisruumi<sup>254</sup>.

#### ***3.4.5.4. Liikmesriigi kohustuste ülempiir***

ESMALi art 8 lg 5 kohaselt piirdub ESMi iga liikme vastutus „igal juhul tema osaga lubatud aktsiakapitalis, mida arvestatakse väljalaskehinnas. Ükski ESMi liige ei vastuta tulenevalt oma liikmelisusest ESMi kohustuste eest. ESMi liikmete kohustust märkida lubatud aktsiakapitali vastavalt käesolevale lepingule ei mõjuta see, kui asjaomane ESMi liige saab ESMilt finantsabi või kui tal on õigus seda saada“.

ESMALi art 8 lg 2 lause 4 kohaselt antakse muud aktsiad „välja nimiväärtusega, välja arvatud juhul, kui juhatajate nõukogu otsustab need erijuhtudel anda välja muudel tingimustel“.

ESMALi art 10 lg 1 kohaselt vaatab juhatajate nõukogu „korrapäraselt ja vähemalt iga viie aasta järel läbi ESMi maksimaalse laenumahu ja lubatud aktsiakapitali. Ta võib korrigeerida lubatud aktsiakapitali ning vastavalt muuta artiklit 8 ja II lisa. Selline otsus jõustub pärast seda, kui ESMi liikmed on teavitanud hoiulevõtjat kehtivate siseriiklike menetluste lõpuleviimisest. Uued aktsiad eraldatakse ESMi liikmetele vastavalt artiklis 11 ja I lisa ette nähtud märkimise alusele“.

---

<sup>253</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12 p 190.

<sup>254</sup> vrd eespool.



ESMALi art 25 lg 2 sätestab, et kui „ESMi liige ei suuda teha artikli 9 lõigete 2 või 3 kohase kapitali sissenõudmise raames nõutavat sissemakset, suurendatakse kõigi ESMi liikmete puhul sissenõutavat kapitali mahtu, et tagada ESMile nõutav sissemakstud kapital täies mahus. Juhatajate nõukogu võtab asjakohased meetmed tagamaks, et asjaomane ESMi liige tasub oma võla ESMile mõistliku aja jooksul. Juhatajate nõukogu võib tasumata summalt nõuda viivist“.

Riigikohus jõudis kohtuotsuses järeldusele, et aktsiate märkimise alusega on Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingus kindlaks määratud liikmesriigi kohustuste ülempiir. Eesti kohustub märkima ESM-i lubatud aktsiakapitalist 0,1860%<sup>255</sup> ja Eesti osaluse suurus on 1.302 miljardit eurot.<sup>256</sup> Riigikohus tugineb oma seisukoha kujundamisel eelkõige ESMALi art 8 lg-le 1 ning selle koostoimele ESMALi I lisaga<sup>257</sup>. Samuti nõustatakse selles punktis õiguskantsleriga.<sup>258</sup> Tuginedes ESMALi art 48 lõikele 1<sup>259</sup>, leidis Riigikohus, et isegi kui mõni riik peaks ESM-ist välja jääma, ei suurene ühegi teise riigi kohustuste ülempiir<sup>260</sup>.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus lähenes sellele küsimusele pisut teisiti. Otsusest nähtub, et ka Liidukonstitutsioonikohus on kasutanud grammatilist tõlgendusviisi ning lähtunud ESMALis kirjapandust. Siiski möönis kohus, et teatavatel tingimustel võib olla ka teine tõlgendus (eelkõige seoses ESMALi art 9 kirjeldatud kapitali sissenõudmisega ning art 25 lg-s 2 reguleeritud kahju katmisega) võimalik, mistõttu on vajalik, et Saksamaa Liitvabariik hoolitseks ratifitseerimismenetluses nõutava selguse olemasolu eest.<sup>261</sup> Liidukonstitutsioonikohus leidis, et süstemaatiliste ja teleoloogiliste argumentidega on võimalik jõuda tõlgenduseni, mis ei oleks enam konstitutsiooniõigusliku nõudega - määrata eelarvelised kohustused selgelt ja lõplikult kindlaks - kooskõlas.<sup>262</sup>

---

<sup>255</sup> Praeguseks ajaks on ESMiga liitunud ka Läti. Eesti osa aktsiakapitalist moodustab käesoleval ajal 0.1855%. ESMAL konsolideeritud versioon: Arvutivõrgus:

<http://esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf> (04.05.2014).

<sup>256</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 204.

<sup>257</sup> ESMAL art 8 lg 1 sätestab järgneva: „Lubatud aktsiakapital on 700 000 miljonit eurot. See jagatakse seitsmeks miljoniks aktsiaks, millest igäühe nimiväärtus on 100 000 eurot ja mida saab märkida vastavalt algele märkimise alusele, mis on ette nähtud artiklis 11 ja arvatud I lisas.“

<sup>258</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 104.

<sup>259</sup> vrd ESMAL art 48 lg 1: „Käesolev leping jõustub kuupäeval, mil ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või heakskiitmiskirjad on andnud hoiule need allakirjutatud, kelle poolt algselt märgitud aktsiad esindavad vähemalt 90% kõikidest II lisa kohaselt märgitavatest aktsiatest. Vajaduse korral kohandatakse ESMi liikmete loetelu; I lisa kohane märkimise alus arvutatakse sel juhul ümber ja vastavalt vähendatakse artikli 8 lõike 1 ja II lisa kohast lubatud aktsiakapitali ning artikli 8 lõikega 2 ette nähtud sissemakstavate aktsiate esialgset kogu nimiväärtust.“

<sup>260</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 107.

<sup>261</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 242.

<sup>262</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 251.

Neile põhjustele tuginedes ütles Liidukonstitutsioonikohus oma 12.09.2012 otsuses sõnaselgelt, et ESMAL-i ratifitseerimine on vaid siis lubatud, kui tagatakse lepingu sätete selline tõlgendus, mis ei too Saksamaa Liitvabariigile kaasa suuremaid kohustusi kui kokkulepitud ülempiir. Kohus rõhutas, et Saksamaa Liitvabariik peab selgelt välja ütleva, et juhul kui tema poolt tehtud reservatsioon kehtetuks osutub, ei saa ta ESM-i asutamislepinguga seotud olla.<sup>263</sup> Tuleb rõhutada, et siinkohal pidas kohus silmas asjaolu, et selline muutmine ei tohi toimuda ilma Saksamaa parlamendi nõusolekuta ning mitte seda nagu ei saaks parlament sellist otsust teha.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu tõlgendust jagas ka Austria Konstitutsioonikohus. Ka Austria kohus leidis, et kuigi ESMALi art 8 lg 5 järgi piirdub iga liikme vastutus igal juhul tema osaga lubatud aktsiakapitalis, mida väljalaskehinnas arvestatakse, on põhimõtteliselt võimalik ka ESMALi art 8 lg-le 5, art 9 lg-le 2 ja 3 ning art 25 lg-le 2 toetuv tõlgendus, mille puhul ei oleks vastutuse kasv üle ülempiiri siiski täielikult välistatud<sup>264</sup>.

Eelnevast nähtub selgelt, kuidas erinevad kohtud võivad täpselt sama lepingut erinevalt tõlgendada. Riigikohus on piirdunud grammatilise tõlgendusega ja seda tõlgendusmeetodit kasutades jõudnud järeldusele, mis selle tõlgendusviisi puhul (tõenäoliselt) ka õige on. Saksa Liidukonstitutsioonikohus ja Austria Konstitutsioonikohus on küsimusele aga suurema umbusuga lähenenud ja möönnud, et teatud juhtudel võib ESMALi sätteid ka teisiti tõlgendada. Selle ärahoidmiseks nõudis Liidukonstitutsioonikohus kindla tõlgenduse tagamist.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtuga sarnast argumentatsiooni kasutas oma eriarvamuses<sup>265</sup> ka riigikohtunik Villu Kõve. Erinevalt teistest eriarvamuse koostanud riigikohtunikest, jäi riigikohtunik V. Kõve küll eriarvamusele, kuid nõustus enamuse otsusega ning toetas „enamuse seisukohtadest lähtudes ka otsuse resolutsiooni jätta õiguskantsleri taotlus rahuldamata“. Viidatud eriarvamuses märkis V. Kõve, et ta „ei ole veendunud ka üldkogu enamuse seisukohtades ESML tõlgendamise kohta“. Ta täpsustas oma seisukohta ning selgitas, et ta ei ole veendunud, et ESMALi järgne Eesti „võimalike kohustustuste ülempiir ei

---

<sup>263</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 253.

<sup>264</sup> VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 103.

<sup>265</sup> Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548594> (04.05.2014)

ületa mingil juhul 1,302 miljardit eurot ja et sellest suuremaid kohustusi saab Eestile tuleneda üksnes ESML muutmise läbi“<sup>266</sup>.

Riigikohtunik Villu Kõve kirjeldas oma eriarvamuses ka võimalikke ohte, mida ESM võib kaasa tuua (oht demokraatliku õigusriigi põhimõtte või riigi suveräänsuse säilimisele). Siiski jäi ta seisukohale, et ESMi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseadusevastaseks tunnistamine oleks ennatlik, kuna „üldkogu enamuse arvates Eestile ESML-st selliseid ohte ei tulene ning [tal] ei ole ka piisavalt veendumust väitmaks vastupidist“<sup>267</sup> C. Ginter on riigikohtunik V. Kõve eriarvamusele viidates pidanud tõenäoliseks, et Riigikohus tõepoolest arutas nõupidamistoas ka kohustuse ülempiiri olemasolu või puudumist.<sup>268</sup>

Liidukonstitutsioonikohtu otsuse tulemusel lepidi 27.09.2012 kokku ühises deklaratsioonis.<sup>269</sup> Deklaratsiooni kohaselt ei saa ESMi liikmete kohustused olla suuremad sellest, millega nad on nõustunud. Samuti lepidi kokku tõlgenduses, mille kohaselt ei välista ESMi dokumentide puutumatus ja töötajate kohtulik puutumatus ning ametisaladuse kaitse põhjaliku informatsiooni edastamist parlamentidele, kui seda näeb ette riigisisene õigusakt. Viidatud deklaratsioon oli Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 kohtuotsuse otsene tulemus. Ka oma 18.03.2014 otsuses viitas Liidukonstitutsioonikohus mitmel korral ESMi liikmete ühisele deklaratsioonile. Muu hulgas rõhutas kohus, et seni, kuni lepingu sõnastusest on piiramatul ulatusel maksekohustuse tuletamine vähemalt mõeldav, välistatakse sellise tõlgenduse oht ESMi liikmete ühise avaldusega 27. septembrist 2012 ning Saksa Liitvabariigi ühepoolse avaldusega samast päevast.<sup>270</sup>

Riigikohtu otsuse p-i 98 viimane lause on järgmine: „Tulenevalt ESML artikli 42 lõikest 1 kehtib selline kapitali suurus Eestile 12 aasta jooksul pärast euro kasutusele võtmise kuupäeva“. Tegemist on lühikese ja esmapilgul vaid mingit fakti konstateeriva lausega. Samas on selle taga peidus miski, millest siiani (ka avalikkuses<sup>271</sup>) eriti räägitud ei ole. Nii avalikus debatis kui ka Riigikohtu otsuses on rõhutatud, et Eesti kohustuste ülempiir on 1,302 miljardit eurot. Tegelikult on aga juba praegu teada, et 12 aastat pärast euro kasutuselevõttu,

---

<sup>266</sup> Samas.

<sup>267</sup> Samas.

<sup>268</sup> C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. p 342.

<sup>269</sup> Arvutivõrgus: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/132615.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/132615.pdf)

<sup>270</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 183.

<sup>271</sup> Oleks ebaaus väita, et avalikkust sellest üldse teavitatud ei oleks. Nii on see info leitav näiteks: <http://valitsus.ee/et/uudised/taustamaterjalid/67892/euroopa-stabiilsusmehhanismi-asutamisest>  
<http://www.epl.ee/news/eesti/kuidas-ligi-ansipi-kiuste-estile-56-miljonit-saastis.d?id=64791010>

suureneb Eesti kohustuste ülempiir. Seega on ette teada, et juba vähem kui 10 aasta pärast, on Eesti panus suurem kui avalikkuses palju tähelepanu saanud 1,302 miljardit eurot.

Kohtuotsusest mõnevõrra selgemalt on seda asjaolu kajastatud Vabariigi Valitsuse poolt esitatud arvamuses<sup>272</sup>. Nimelt nähtub sealt, et „ajutise korrigeerimisaja lõppedes on EKP osaluste jaotusest tulenevalt Eesti osaluse suuruseks 0,25580% ESM-i aktsiakapitalist<sup>273</sup>. Lisaks täpsustakse seda järgnevalt: „ESM-i asutamisel on Eesti koguosalus ESM-is 1,302 miljardit eurot. Ajutise korrigeerimisaja lõppedes on Eesti koguosaluse suuruseks 1,79 miljardit eurot, millest 204,64 miljonit eurot moodustab sissemakstav kapital ja 1,58596 miljardit eurot sissenõutav kapital. Ajutise korrigeerimisaja lõppedes tuleb lubatud aktsiakapital ESM-ile üle kanda sellisel määral, et lubatud aktsiakapital vastaks korrigeeritud alusele ehk siis ESM-ile kantakse üle täiendav summa.“<sup>274</sup>

Lisaks Vabariigi Valitsusele on ka Rahandusministeeriumi arvamuses sõnaselgelt öeldud, et ajutise korrigeerimisperioodi lõppedes saab Eesti osaluse suuruseks kehtiva Euroopa Keskpanga osaluste alusel 1,79 miljardit eurot, millest sissemakstav kapital moodustab 204,64 miljonit eurot ja sissenõutav kapital 1,58596 miljardit eurot.<sup>275</sup> Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse seletuskirja koostajad on asunud seisukohale, et Eesti osaluse suuruse muutmine ajutise korrigeerimisperioodi lõpus ei vaja eraldi Riigikogu otsust. Seda põhjendatakse sellega, et „ajutise korrigeerimisperioodi lõppedes on Eesti osaluse suurus välja arvatav ESMAL-i sätete alusel“<sup>276</sup>. Mõnan, et Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 2 lg 2 alusel on Eesti Vabariigi osaluse suurenemine küll sõnaselgelt<sup>277</sup> välja toodud, kuid erinevalt sama paragrahvi 1 lõikest seda summat absoluutsuurusena esitatud ei ole.

---

<sup>272</sup> Arvamus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasuse kohta. Leitav <http://www.riigikohus.ee/vfs/1341/VabariigiValitsus.pdf> (04.05.2014).

<sup>273</sup> Samas. lk 3jj.

<sup>274</sup> Samas. lk 4

<sup>275</sup> Rahandusministeeriumi arvamus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1326/> (04.05.2014). lk 12.

<sup>276</sup> 254 SE ESM seletuskiri koos lisadega: leitav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2b399aeb-d809-468d-b129-ce791b7b2c5c&> (04.05.2014). lk 20.

<sup>277</sup> Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 2 lg 2 sätestab: „Nõustuda, et pärast lepingu artikli 42 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ESM-i lubatud aktsiakapitali märkimise aluse ajutise korrigeerimise perioodi lõppu suureneb Eesti Vabariigi osalus ESM-is lepingu artikli 11 lõike 1 kohaselt. ESM-i lubatud aktsiakapitali märkimise alus seatakse sõltuvusse Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 4 „Euroopa Keskpangade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta“ artiklis 29 sätestatud Eesti Panga osalusest Euroopa Keskpangas.“

Leian, et Riigikohus, kaaludes ESMist tulenevate kohustuste ülempiiri, on põhjendamatult jätnud analüüsimata sätted, mille kohaselt kasvab Eesti koguosalus ESMis (võttes arvesse Vabariigi Valitsusi pool tehtud arvutusi) 488 000 000 euro võrra. Tegemist on märkimisväärse suurusega rahalise kohustusega ning kuigi selle analüüsimine ei oleks lõpptulemust muutnud, oleks see minu arvates vähemalt avalikkuse teadlikkuse tõstmise eesmärgil siiski vajalik olnud. Igati põhjendatud on ka kriitika avalikkuse teavitamise osas<sup>278</sup>, kuid selle kriitika sisu ja käesoleva magistritöö eesmärki silmas pidades ei ole selle pikem käsitlus selle töö raames põhjendatud.

### **3.4.6. Muud argumendid ja seisukohad**

Käesolevas alapunktis vaadeldakse lähemalt muid, eelnevates punktides uurimata, argumente ja seisukohti, mida kohus või kohtud võrreldes varem väljatooduga pisut vähemal määral käsitlesid.

#### ***3.4.6.1. Hääleõiguse peatamine***

Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 8 sätestab: „Kui ESMi liige ei tasu maksmisele kuuluvat summat seoses artiklite 8, 9 ja 10 kohaselt sissemakstavate aktsiate või sissenõutava kapitaliga seotud kohustustega või seoses artiklite 16 või 17 kohase finantsabi tagasimaksmisega seotud kohustusega, ei saa asjaomane ESMi liige kasutada oma hääleõigust seni, kuni on kõnealuse summa tasunud. Häälte jaotus arvutatakse vastavalt ümber.“ Sellest tulenevalt on teatud juhtudel, kui ESMi liige ei tasu maksmisele kuuluvat summat, võimalik, et selle liikme hääleõigus peatatakse.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus nägi hääleõiguse peatamist küll tõsise probleemina, kuid ka selles aspektis on kohtu argumentatsioon üsna üheselt tuvastatav juba varemmainitud ESMi-sõbralikkus. Viis, kuidas Liidukonstitutsioonikohus hääleõiguse peatamise küsimust käsitles, on tähelepanuväärne.

Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et *Bundestag*'il on kohustus tagada, et Saksamaa Liitvabariik saaks tähtaegselt ja täielikud tasuda kõik vajalikud maksed. Seda arvesse võttes

---

<sup>278</sup> Siinkohal on silmas peetud eelkõige Vabariigi Valitsuse poolset teavitamist.

järeldas kohus, et sel viisil võib Saksamaa hääleõiguse peatamise praktiliselt välistada.<sup>279</sup> Tegemist on taaskord näitega, kus on selgelt nähtav Liidukonstitutsioonikohtu ESMi-sõbralikkus. Selle asemel, et jaatada võimalikku vastuolu põhiseadusega, keskendus kohus sellele, mida saaks Saksamaa ise sellise potentsiaalselt põhiseadusvastase olukorra tekkimise ärahoidmiseks teha.

Liidukonstitutsioonikohus leidis, et sellise olukorra (s.t hääleõiguse peatamise) tekkimisel kaoks kestvalt Saksamaa parlamendi siseriiklikult ettenähtud osalemine ESMi organite otsustes. Saksamaa vaatenurgast kaoks sellisel juhul ka sel ajal tehtud otsuste demokraatlik legitimaatsioon ning kontroll. Kohus rõhutas, et sellisel juhul ei omaks Saksamaa jaoks tähtsust ka see, milliseid hääletusreegleid kasutatakse.<sup>280</sup>

Kui mitmed teised analüüsitud kohtuotsustes kasutatud argumendid olid seotud eelkõige parlamendi õiguste rõhutamise, siis sel juhul juhtis Liidukonstitutsioonikohus tähelepanu ka parlamendi kohustustele. 18.03.2014 otsuses täpsustas kohus juba varasemas otsuses mainitud ning märkis, et *Bundestag* peab olema valmis kõigi võimalike (s.t ESMAList tulenevate) sissemaksete tasumiseks. Kohtu sõnul ei oma sel hetkel isegi tähtsust, kas Euroopa Stabiilsusmehhanismi maksenõue üldse põhjendatud on. Otsustavaks on kohus pidanud eelkõige seda, kas Saksamaa Liitvabariik nõutud makse soovitud ulatuses ja kindlaksmääratud aja jooksul üldse täita saab ja põhiseaduse järgi täita tohib.<sup>281</sup>

Käitudes taaskord ESMi-sõbralikult, arvestas kohus Saksamaa parlamendi hinnangut (mille kohaselt olevat Saksamaa Finantsagentuur (*Finanzagentur GmbH*)<sup>282</sup> piisavalt ettenägelik ning maksevõimeline, et maksete õigeaegsust tagada), kontrollis sellist õigeaegse ja täieliku makse tegemise kohustust *Grundgesetz*'i sätetega<sup>283</sup> ning järeldas, et tulenevalt sellest, et eelarveõiguslikult on piisavalt tagatud, et Saksamaa Liitvabariik oleks võimeline nõutavaid ESMAList tulenevaid makseid õigeaegselt ja täielikult tegema, on hääleõiguse peatamine praktiliselt välistatud.<sup>284</sup>

---

<sup>279</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 268.

<sup>280</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 199.

<sup>281</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 200.

<sup>282</sup> Tegemist on finantsteenuste ettevõttega, mille ainuomanikuks on Saksamaa Liitvabariik. Tegeleb Saksamaa laenu- ja võlaküsimustega. Rohkem infot: <http://www.deutsche-finanzagentur.de/startseite/> (04.05.2014)

<sup>283</sup> vrd BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 201-203.

<sup>284</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 204.

Riigikohus seda punkti ei käsitle, sest ta piirdus ESMi asutamislepingu põhiseaduspärasuse hindamisel vaid ESMAL art 4 lg 4 kontrollimisega. (Otsuse punktis 121 märgib Riigikohus: „Lähtudes õiguskantsleri taotluse põhjendustest, võtab üldkogu põhiseaduse põhimõtete riive hindamisel arvesse ka teisi ESML-i asjakohaseid sätteid, kuid üldkogu ei välju õiguskantsleri taotluse piiridest ega hinda ESML-i ülejäänud sätete põhiseaduspärasust.“<sup>285</sup>) Liidukonstitutsioonikohtu argumente hinnates olen seisukohal, et ka Riigikohus oleks sarnaste argumentide korral samalaadse tulemuseni jõudnud.

Liidukonstitutsioonikohus rõhutas ka, et tulevaste kapitali sissenõuete hindamisel tekkiv ebakindlus ei välista riigieelarve vastuvõtja prognoosi. Viitega Riigikohtu seisukohale<sup>286</sup> leidis Liidukonstitutsioonikohus, minu hinnangul põhjendatult, et „kindel ei ole mitte ainult ESMALi art 8 lõikest 4 tulenev maksekohustuste kogumaht; ka üksikute liikmesriikide finantseerimisprobleemide tõenäosust ja tekkimise aega on võimalik erinevate parameetrite alusel prognoosida.“<sup>287</sup>

### **3.4.6.2. de facto vetoõigus**

Nagu öeldud, on Saksamaal, erinevalt Eestist, ESMiga seotud otsustes praktiliselt vetoõigus<sup>288</sup>. Liidukonstitutsioonikohus mainis kohtuotsuses siiski ka punkti, kus Saksamaa esindaja ESMis ei ole blokeerivaks vähemuseks.<sup>289</sup> Nimelt sätestab ESMALi artikkel 9 lg 2, et direktorite nõukogu võib lubatud sissemaksmata kapitali sisse nõuda lihthälteenamusega tehtud otsusega [...]. Samas jõudis Liidukonstitutsioonikohus ka siin punktis järeldusele, et

<sup>285</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 121.

<sup>286</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 197: „Kohustuse täitmisest tuleneva riive intensiivsust suurendab see, et pole täpselt ette teada, kas, millal ja kui suures ulatuses ESM nõuab Eestilt sissenõutava kapitali sissemaksmist. Samas ei saa kapitali sissenõue tulla Eestile täiesti ootamatult. ESM-i tegevust kontrollivad audiitorid, kes esitavad aastaaruande, mis tehakse kättesaadavaks ESM-i liikmete parlamentidele (ESML artiklid 28-29). Seetõttu on võimalik ette näha, kas ja millal ESM võib sattuda raskustesse ja Eesti peab hakkama oma kohustusi täitma. Lisaks sellele kaetakse ESM-i kahju esmalt ESM-i reservfondist ja seejärel ESM-i sissemakstud kapitali arvel (ESML artikli 25 lõige 1). Kui sissemakstud kapital on vähenenud, hakatakse selle taset taastama sissenõutava kapitali sissenõudmise abil. Kahjude katmise ja sissenõutava kapitali sissenõudmise vahele jääb seega ajavahemik. Üldkogu leiab, et ei ole tõenäoline, et ESM nõuab Eestilt korraga sisse kogu sissenõutava kapitali (1,1532 miljardit eurot).“

<sup>287</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 210.

<sup>288</sup> ESMAL art 4 lg 7: „ESMi iga liikme hääleõigus, mida tema määratud isik või selle esindaja kasutab juhatajate nõukogus või direktorite nõukogus, vastab ESMi lubatud aktsiakapitalis liikmele eraldatud aktsiate arvule, mis on sätestatud II lisas.“ II lisa kohaselt on Saksamaale eraldatud aktsiate arvuks 1 900 248, mis käesoleval ajal (s.t pärast Läti liitumist) tähendab vastavalt ESMALi I lisale 27.0716% -st osalust.

<sup>289</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 274.

see ei piira *Bundestag*'i eelarvelist koguvastutust. Eelkõige põhjendas Liidukonstitutsioonikohus seda sellega, et iga üksiku stabiilsustoetuse ja vastastikuse mõistmise memorandumile otsustamisel on otsustamine seotud ka Saksa *Bundestag*'i nõusolekuga. Andes nõusoleku stabiilsustoetuse andmiseks, saab *Bundestag* ka nõutavat mõju avaldada ning olla sel viisil kaasotsustajaks stabiilsustoetuste suuruse, tingimuste ja kestuse üle. Seega määrab ta ise aluse võimalikeks kapitali sissenõudmisteks.<sup>290</sup>

12.09.2012 otsuses Liidukonstitutsioonikohus nn „veto-argumenti“ ei kasutanud. Kaudselt tegi seda aga kohtule esitatud arvamuses Saksamaa Liitvabariigi Liiduvalitsus (*Bundesregierung*). Nimelt leidis Liiduvalitsus, et esialgse õiguskaitse taotlused tuleb jätta rahuldamata ning põhjendas seda lisaks muudele argumentidele ka Saksamaa teistest suurema osalusega. Liiduvalitsus rõhutas, et lepingute allkirjastamisega venitamine sedavõrd hapras situatsioonis võib osade liikmesriikide jaoks ülisuuri tagajärgi kaasa tuua. Põhjusel, et Saksamaa Liitvabariigi osa ESM-i kapitalis on pisut enam kui 27 %, ei saa see ilma Saksamaa ratifitseerimiskirja üleandmiseta jõustuda.<sup>291</sup>

18.03.2014 otsuses pidas Saksa Liidukonstitutsioonikohus aga „veto-argumendi“ kasutamist vajalikuks. Liidukonstitutsioonikohtu jaoks oli legitimatsiooniseose olemasolu hindamisel määrava tähtsusega asjaolu, kas otsuseid saab ilma Saksamaa esindajate teha või mitte. Analüüsi tulemusena leidis kohus, et eelarvelist koguvastutust puudutava otsuse puhul on vajalik legitimatsiooniseos tagatud, kuna ühtegi otsust ei saa ESM-i organites teha ilma Saksamaa esindaja poolthääleta.<sup>292</sup> Mõneti sarnaseid argumente kasutas ka Riigikohus. Tulenevalt Eesti (võrreldes ESM-i „vetoõigust“ omavate riikidega) väikesest osalusest ESM-is pidi kohus aga tõdema, et „sisuliselt väheneks Eesti jaoks riive intensiivsus üksnes juhul, kui ESML artikli 4 lõikes 4 oleks sätestatud ühehäälnine otsustamine“<sup>293</sup>. Sisuliselt jaatab Riigikohus, et legitimatsiooniseos on katkenud<sup>294</sup>.

Siinkohal on hästi nähtav see, kuidas sama lepingu osapoolte, kuid faktiliselt erinevaid õigusi omavate liikmesriikide kohtud on kasutanud samu argumente, kuid teinud või „pidanud tegema“ neist teistsuguseid järeldusi. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu jaoks oli tegemist lisaargumendiga selleks, et kinnitada ESMALi põhiseaduspärasust. Riigikohus kasutas seda küll samuti „õigustuseks“, kuid ümberpööratult, kuna väitis, et selline „mitte-vetoõigus“ on

---

<sup>290</sup> Samas. Rn 274

<sup>291</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 176.

<sup>292</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 191.

<sup>293</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 184.

<sup>294</sup> vrd käesoleva magistr töö eelnevates osades kirjeldatud.



vajalik, et valitud meede (ehk ESMALi art 4 lg-st 4 tulenev menetlus) „aitaks sama hästi kaasa eesmärgi saavutamisele“<sup>295</sup>.

Oma 18.03.2014 lahendis analüüsis Saksa Liidukonstitutsioonikohus ka ESMALi art 4 lg-st 4 tulenevat kiirmenetlust/hädaabimenetlust ehk ainukest ESMALi sätet, mille põhiseaduspärasust on kontrollinud ka Eesti Vabariigi Riigikohus. Saksa Liidukonstitutsioonikohus leidis, et a 85% kvalifitseeritud hääleenamuse korral on Saksamaa esindajate poolthääleta otsuse vastuvõtmine välistatud, kuna Saksamaa esindajal on käesoleval ajal 27,1464% häältest<sup>296</sup>. Ka leidis Liidukonstitutsioonikohus, et *Bundestag*'i eelarveline koguvastutust saab tagada ka siseriikliku seadusandluse tasandil Saksamaa esindajate „sidumisega“.<sup>297</sup>

On tähelepanuväärne, et Liidukonstitutsioonikohus rõhutas Saksamaa „vetoõigust“ ka ESMi tulevikku silmas pidades. Nii olevat *Bundestag*'i eelarvelise koguvastutuse rikkumine ka tulevikus (kui ESM-iga pea liituma uusi liikmesriike ning sellest tulenevalt muudetakse ka ESMi organites nende riikide hääle kaalu) välistatud. Kohus leidis, et lepingust tulenevat Saksamaa „vetopostitsiooni“ ESMi organites saab tänu „vetostamisele“ ka tulevikus kindlustada.<sup>298</sup> Kohus järeldas, et kuna uue liikme vastuvõtmine nõuab juhatajate nõukogu ühehäälsel otsust, on Liiduvalitsusel seetõttu nii võimalus kui ka kohustus siduda uue liikme vastuvõtmine art 4 lg 4 ning lg 5 muutmise viisil, mis tagavad *Bundestag*'i eelarvelise koguvastutuse säilimise.<sup>299</sup>

### **3.4.6.3. Täiendavad märkused**

BVerfG rõhutas, et ELTL art 136 lg 3 ei käivita iseenesest stabiilsusmehhanismi. See avab liikmesriikidele vaid võimaluse vastavaid, rahvusvahelistele lepingutele tuginevaid, mehhanisme luua. Lisaks sellele väljendas kohus sõnaselgelt oma seisukohta, et selle muudatusega ei kanta Euroopa Liidu organitele täiendavaid kompetentse üle.<sup>300</sup>

<sup>295</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 184.

<sup>296</sup> ESMAL art 4 lg 7: „ESMi iga liikme hääleõigus, mida tema määratud isik või selle esindaja kasutab juhatajate nõukogus või direktorite nõukogus, vastab ESMi lubatud aktsiakapitalis liikmele eraldatud aktsiate arvule, mis on sätestatud II lisas.“ Märkus: Läti liitumise järel on Saksamaa esindajal 27.0716% häältest.

<sup>297</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 18.03.2014. Rn 191.

<sup>298</sup> Samas. Rn 192.

<sup>299</sup> Samas. Rn 193.

<sup>300</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 236.

Samaaegselt kindlustatakse rahvusvahelisele lepingule tugineva stabiilsusmehhanismi kaudu, et vastutavad vaid need liikmesriigid, kes selle osaks on. Sellest tulenevalt leidis Liisukonstitutsioonikohus, et ELTL artikkel 136 lg 3 kinnitab liikmesriikide suveräänsust, kuna jätab neile võimaluse otsustada, kas ja millisel viisil stabiilsusmehhanism luuakse.<sup>301</sup>

Austria Konstitutsioonikohus viitas Euroopa Kohtu otsusele Th. Pringle'i asjas ning leidis sellele tuginedes, et ELTL artiklid 125-127 ei ole takistuseks ESMALi vastuvõtmiseks ning ratifitseerimiseks. Seega ei olevat ka taotluse esitaja (Kärnteni Liidumaa valitsuse) järeldused õiged.<sup>302</sup>

Liidukonstitutsioonikohus ei näinud probleemi ka selles, et ESMAL ei sisalda sõnaselget väljaastumise või lõpetamise õigust. Asjaolust, et kohustuste ülempiir on kindlaks määratud, järeldas kohus, et *Bundestag*'i eelarvelise koguvastutuse säilitamiseks ei ole selliste õiguste reguleerimine lepingus vajalik. Kohus märkis, et vastutuse piiramine on piisav tagamaks seda, et lepingu jõustumine ei too kaasa pöördumatut sissemaksete ja tagatiste „automatismi“. Iga uue maksekohustuse või tagatise andmine vajab *Bundestag*'i otsust.<sup>303</sup>

Tulenevalt kontrolli ulatuse piiratusest, ei ole ka seda punkti Riigikohtu otsuses käsitletud, küll aga tõi selle oma arvamuses välja õigusteadlane Anneli Albi. Ta kritiseerib teravalt ESMi alusel võetud rahaliste kohustuste „pöördumatut ja tingimusteta“ loomust ning ka seda, et ESMi ei saa lõpetada.<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 236.

<sup>302</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 52.

<sup>303</sup> BVerfG. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 279.

<sup>304</sup> Anneli Albi. Ekspertarvamus Riigikohtule seoses Õiguskanstleri taotlusega tunnistada Euroopa Stabiilsusmehhanismi Asutamisleping põhiseadusega vastuolus olevaks. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1322/a\\_albi\\_](http://www.riigikohus.ee/vfs/1322/a_albi_) (04.05.2014). 3jj.

### 3.4.7. Vahekokkuvõtte ESMALiga seotud põhiseaduslikest probleemidest

On selge, et Eesti, Saksamaa ja Austria erinevad teineteisest väga mitmete näitajate poolest. Siiski on kõigi kolme riigi puhul tegemist Euroopa Liidu ning euroala liikmesriikidega, lisaks sellele on neist saanud ka Euroopa Stabiilsusmehhanismi osalisriigid.

Magistritöö eelnevatest osadest nähtuvad mitmed probleemid, mida Euroopa Stabiilsusmehhanismi ja selle asutamislepingu puhul nähakse.

Pärast Eesti Vabariigi Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu argumentide lähemat analüüsimist on selge, et kohtulahendid erinesid, vaatamata vaidluse eseme osalisele kattumisele, oluliselt. Kohtute argumentide analüüsimisel selgus, et väga paljud erinevused on taandatavad sellele, et Eestis jõuti järeldusele, et ESMAL (õigemini selle art 4 lg 4) riivab Riigikogu eelarvepädevust, Saksamaal ning Austrias järeldati aga kõigil puhkudel, et ESMi asutamisleping põhiseadust ei riiva. Liidukonstitutsioonikohus nõudis oma 12.09.2012 otsuses küll teatud toimingute tegemist ning tõlgenduste tagamist<sup>305</sup>, kuid nende tegemise korral ESMi asutamislepingu jõustumist ei takistanud. 18.03.2014 otsuses jaatas Liidukonstitutsioonikohus „lõplikult“ ESMALi põhiseaduspärasust.

Lisaks kohtute poolt käsitletule on ESMiga seotud mitmeid küsitavusi, millele on viidanud nii Eesti kui Saksa õigusteadlased. Näiteks on kritiseeritud otsustusprotsessi, mis Eesti huve silmas pidades ei ole parim valik. Raul Narits ja Carri Ginter tõdesid, et „kuigi Euroopa Liidu raames ei ole Eestil samuti mitmes olulises küsimuses vetoõigust, on otsustusprotsessides leitud siiski oluliselt mõõdukamad väljapääsud, mis ühel või teisel viisil tagavad väikeriikide otsustusprotsessidesse kaasamise“<sup>306</sup> Tegemist on taaskord probleemiga, millele Saksa Liidukonstitutsioonikohus tähelepanu pöörama ei pea. Põhjus peitub ka siinkohal eelkõige juba viidatud vetoõiguses<sup>307</sup>.

---

<sup>305</sup> Nii rõhutab Liidukonstitutsioonikohus mitmel korral, et ratifitseerimisel tuleb tagada ESMALi punktide kindel tõlgendus (lisaks resolutsioonile ka väga paljudes punktides, nt 251, 253, 259)

<sup>306</sup> C. Ginter; R. Narits. ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – *Juridica* 5/2012. lk 349.

<sup>307</sup> vrd käesoleva magistritöö eelmise alapeatükiga.

### 3.4.8. Võimalikud järeldused

Analüüsid Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepinguga seotud kohtuotsuseid, tekib küsimus, kas kasutatud argumentides võiks lisaks puhtalt õiguslikele argumentidele täheldada ka poliitilist argumentatsiooni. Siinkohal tuleb küll tõdeda, et õigusteadus sotsiaalteadusena ei saa ega tohi olla elukauge, mistõttu ei ole selliste komplekssete küsimuste nagu ESM (või ka „euro-päästmine“ üldiselt) puhul võimalik eristada teineteisest täielikult poliitikat ja õigusteadust. Nõustun Madis Ernitsaga, kelle hinnangul on poliitika ja juriidika vastandamine üleüldse probleemne<sup>308</sup>. Võttes aluseks Aristoteelse poliitika mõiste, „ei välista õiguslik ja poliitiline teineteist, vaid nende valdkonnad kattuvad osaliselt“<sup>309</sup>. On leitud, et õigusliku ning poliitilise valdkonnad kattuvadki eelkõige põhiseaduse tõlgendamisel. „[P]õhiseadusõigus on paratamatult poliitiline õigus, sest see reguleerib kõige olulisemaid riigi ja ühiskonna valdkondi, samal ajal kui poliitika kuulutab need samuti meeeldi enda pärusmaaks“<sup>310</sup>.

Andreas Voßkuhle, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu president, on Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 lahendile viidates kirjeldanud „õigusliku“ ning „poliitilise“ eristamist nii: „Küsimused seoses demokraatia, eelarveõiguse ning valimisõigusega on õiguslikud küsimused. Küsimused, mis puudutavad prognoosi ja hindamist, milline tee kriisist majanduslikult vaadates parim on, on eelkõige poliitilised küsimused. Nende lahendamine on asjatundliku seadusandja kohustuseks.“<sup>311</sup>

Jagan prof W. Hoffmann-Riemi seisukohta, kelle hinnangul on sedavõrd laia kompetentside ringiga põhiseaduskohtu<sup>312</sup> näol tegemist „esimese järgu poliitilise teguriga“ (*politischer Faktor ersten Ranges*).<sup>313</sup> Samas ei ole prof Hoffmann-Riemi hinnangul Liidukonstitutsioonikohus seda ka kunagi eitanud. Kohtuliku kontrolli õigus normikontrolli puhul on poliitiliseks vaidlusküsimuseks olnud alates selle sünnist. Samas võib aga ka põhiseadusvastase seaduse tühistamisest loobumine olla poliitiliseks vaidlusküsimuseks.<sup>314</sup> Jagan arvamust, mille kohaselt saab mõõdutundetut politiseerimist vältida õiguslikule ning riiklikule arengutele vastavate põhiseaduslikkuse järelevalve meetodite väljatöötamisega.<sup>315</sup>

<sup>308</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. lk 52.

<sup>309</sup> Samas. lk 52.

<sup>310</sup> Samas. lk 52jj.

<sup>311</sup> A.Voßkuhle. Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013. Rn 1332

<sup>312</sup> Silmas on peetud Saksa Liidukonstitutsioonikohut.

<sup>313</sup> W. Hoffmann-Riem. Das Ringen um die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle in den USA und Europa. – JuristenZeitung. 58. Jahrgang. Heft 6/2003. S 274.

<sup>314</sup> Samas. S 274.

<sup>315</sup> vrd Samas. S 274.

A. Voßkuhle on Saksa Liidukonstitutsioonikohtu „funktsionaalsete piiride“ kohta märkinud, et esmapilgul võib tõesti tunduda, et selliste funktsionaalsetest suuna- või hoiakuotsustest (nagu seda on Saksamaa osalemine ESMis) peaks kohus end eemale hoidma. Kuid kohus ei saa seda teha. Liidukonstitutsioonikohus peab tegelema kaasustega, mis temani on jõudnud. Saksamaal ei ole „*political question doctrine*“ nagu USAs, mis lubab Ülemkohtul kaalutusotsustusi mitte otsustada.<sup>316</sup>

A. Voßkuhle arvates on põhiseaduskohtu roll olla ka ilmselgelt poliitilise taustaga küsimuste korral vahekohtunikuks, seotud ka põhiseaduse endaga: „Mõelge kasvõi organitülimenetlusele ning kohtu kompetentsidele. Väljakutse peitubki selles, et osata poliitiliselt asjakohast kaasust niimoodi käsitleda, et samal ajal poliitiliselt otsustama ei peaks.“<sup>317</sup> Kuigi selline lähenemine on põhimõtteliselt õige, on minu hinnangul ka selle konkreetse meetodi valik vähemalt mingis plaanis poliitiline otsus.

Ülalmainitud arvesse võttes saab tuua teatava paralleeli Eesti ja Saksamaa kohtute lähenemises. Leian, et just Riigikohtu ning Liidukonstitutsioonikohtu meetodite valik ESMALiga seotud kohtuasjades näitab selgelt, et tegemist ei olnud pelgalt õigusteadusliku lähenemisega. Nii Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsus kasutada 12.09.2012 otsuses *Folgenabwägung*'i asemel „summaarset kontrolli“ kui ka Riigikohtu otsus kasutada proportsionaalsuse testi, ei olnud vaid õiguslikud otsused. Tegemist oli otsustega, mis ei ühtinud nimetatud kohtute senise praktikaga. Olukorda, kus poliitiliste argumentide vältimiseks muudetakse kontrolli meetmeid (Liidukonstitutsioonikohus) või valitakse meetod, mida üldjuhul sellises olukorras ei kasutataks (Riigikohus), ei ole võimalik seletada ainult puhtjuriidilise lähenemisega. Kokkuvõtvalt saab seetõttu jaatada, et kohtute meetodivalik oli osaliselt poliitiline otsus. Küll ei saa sellest minu hinnangul tuletada aga seda, et otsused tervikuna poliitilised oleksid.

Üheks võimalikuks tunnusmärgiks, mis kinnitab arvamust, et vaidlused ESMALi (sätte) põhiseaduspärasuse üle olid Eestis vähemalt osaliselt poliitilised, on minu arvates ka mitmete riigikohtunike eriarvamuse sisuline pool. Minu hinnangul olid mitmed eriarvamused ülevoolavalt emotsionaalsed ning õiguslike argumentide asemel kasutati (liiga) palju emotsionaalseid (ja poliitilisi) argumente. Riigikohtunik Jüri Ilvest on oma eriarvamuses kirjutanud: „Kas Eesti aastasest riigieelarvest sedavõrd olulise osa käsutamisest loobumine (ja

---

<sup>316</sup> A.Voßkuhle. Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013. Rn 1332.

<sup>317</sup> Samas. Rn 1332

veelgi enam – selle käsutusõiguse vastuvaidlematu äraandmine) on suveräänsuse loovutamine, on mõistagi igäühe enda parema äratundmise küsimus.“<sup>318</sup> Lisaks sellele märkis ta, et „[s]uveräänsus ei ole kauplemisobjekt, mida üks Riigikogu koosseis saab (ehk küll Eesti huvides) „natukene“ loovutada, lootes, et järgmine koosseis ehk kaupleb midagi tagasi. Lugesdes ESML artiklit 4 lõiget 4 on vägagi selge, et mis läinud, see läinud.“<sup>319</sup>

Õiguslike argumentide asemel oma isikliku, emotsionaalsetele väidetele tugineva arvamuse jooni on näha ka siin: „See dilemma tipneb küsimusega, kas tegelik põhiseaduslik suverään – rahvas – on üheainsa, meile kõigile teadaoleva rahvahääletuse kaudu andnud Riigikogu ükskõik millisele parasjagu ametisolevale koosseisule õiguse igavesest ajast igavesti loovutada hetkepoliitilistel kaalutlustel Eesti riigi suveräänsust mis tahes ulatuses, või on sellise konstruktsiooni jaatamine (kas või mõne esmapilgul väarika juriidilise doktriini abil – olgu selleks või proportsionaalsuse test) tegeliku suverääni – rahva – õigusi silmas pidades, siiski ekslik?“<sup>320</sup>

Ka riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa ühises eriarvamuse on tuvastatavad emotsionaalsusse kalduvad argumendid. Nii oleks nende arvates tulnud hinnata, kas vaidlustatud hädaabimenetlus, mis Eesti riigi otsustamisest kõrvale jätab, „kaalub üles Eesti riigi suveräänsuse, sh Riigikogu finantspädevuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte“<sup>321</sup>. Riigikohtunike sõnul on tegemist ühtede kaalukamate põhimõtetega ning vastus eelmainitud küsimusele on nende arvates eitav.<sup>322</sup>

Hinnates analüüsitud kohtuotsustes kasutatud argumente ning tehtud järeldusi, ei ole alust arvata, et välja toodud erinevuste (või ka sarnasuste) põhjuseks oleks konstitutsioonikohtute moodustamise viis. Kõigi kolme riigi puhul on tegemist demokraatlike õigusriikidega, kus ka võimude lahususe põhimõte on tagatud. Analüüsitud riikide puhul ei ole alust pidada kohtunike nimetamist politiseerituks, mistõttu ei mängi ka kohtute moodustamise viis minu hinnangul rolli selles, millise otsuseni jõudsid kohtud oma ESMi-lahendi(te)s.

---

<sup>318</sup> Riigikohtunik J. Ilvesti eriarvamus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548595> (06.05.2013)

<sup>319</sup> Samas.

<sup>320</sup> Samas.

<sup>321</sup> Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548596> (03.05.2014). p 8.

<sup>322</sup> Samas.

Küll aga on selge, et osaliselt on erinevused tingitud analüüsitud kolme riigi põhiseadusest ning konstitutsioonikohtute mõningast erinevast pädevusest. Iseenesest on see igati loomulik ning loogiline, kuna põhiseaduslikkuse järelevalve ongi otseselt põhiseadusega seotud. Samas saab skaalal „vähe-palju“ siiski välja tuua, kui suurel määral nähtub kohtuotsusest põhiseaduse ülesehituse mõju lõpplahendile. Kui Eesti ja Saksamaa puhul seda väga suurel määral otsusest ei nähtu, siis arvestades asjaoluga, et ESMALi jõustumisega jõustus Austrias ka põhiseadusmuudatus, millega lisati Austria põhiseadusesse mitu uut, konkreetselt ESMiga seotud punkti, sellega, et Austria Konstitutsioonikohus teostas põhiseaduslikkuse järelevalvet pärast ESMALi ning nende muudatuste jõustumist ning tuginedes Austria Konstitutsioonikohtu otsuses väljendatud seisukohtadele<sup>323</sup>, saab minu hinnangul järeldada, et Austrias oli lahendus tingitud muu hulgas ka põhiseaduse teistsugusest normistikust ning erinevast lähenemisest suveräänsuse üleandmise lubatavusse<sup>324</sup>.

Austria Konstitutsioonikohtu ESMi-sõbralik lähenemine on osaliselt põhjendatav ka sellega, et kohus lähtub välislepingu põhiseaduspärasust kontrollides vaid taotluse esitaja (käesoleval juhul Kärnteni Liidumaa valitsus) esitatud argumentidest ning põhjustest. Kohus on mitmel juhul märkinud, et „ESMAL ei ole Kärnteni Liidumaa valitsuses esitatud põhjustel õigusvastane“<sup>325</sup>

Minu hinnangul oli ESMi vaatenurgast positiivse otsuse tegemine Saksamaal otseses seoses asjaoluga, et Saksamaal on ESMi organites sisuliselt vetoõigus. Samas võib just see tingida ka kohtu „vajaduse“ otsustada pisut poliitiliselt ja otstarbekusest lähtuvalt. Kui Riigikohus oleks leidnud, et ESM (täpsemalt selle üks säte) on põhiseadusega vastuolus, ei oleks see takistanud ESMi loomist. Ilma Saksamaa poolthääleta ei oleks see aga võimalik olnud. Arvestades ka Saksamaa suurt majandust ning rolli euroala stabiilsuse tagamisel ei oleks ESM ilma Saksamaa osaluseta mõeldav. Sellisele lähenemisele on viidanud ka prof F. Schorkopf, kelle arvates oli juba algusest peale ebarealistlik oodata, et üks põhiseaduskohus kaasaegse „euro päästmise viisi“ kohtuotsusega lõpetaks<sup>326</sup>.

Ei ole kahtlust, et ESMi otsus kuulub kindlasti Riigikohtu tähtsamate otsuste hulka (vt järgnevat peatükki). Minu hinnangul on tähtis, et taoliste „suurte teemade“ puhul saaks

---

<sup>323</sup> vrd nt VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 66.

<sup>324</sup> Austria Vabariigi põhiseadus (*Bundes-Verfassungsgesetz*). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (05.05.2013) art 9 lg 2.

<sup>325</sup> vt nt VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 63. Vrd ka viidatud otsuse Rn 50 ning Rn 73.

<sup>326</sup> F. Schorkopf. „Startet die Maschinen“. S 1276.

Riigikohus süvitsi probleemiga tegeleda. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjades peaks olema välistatud olukord, kus riigikohtunikele jääb mulje, justkui olu otsustamine liiga rutakas („Selle kõrval näeme eriarvamuse kirjutamises ka võimalust väljendada muret selle pärast, et Riigikohtu üldkogu on otsuse teinud ilmselgelt kiirustades“).<sup>327</sup> Arvestades asjaoluga, et Riigikohtu näol ei ole tegemist eraldiseisva konstitutsioonikohtuga ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtunikud ei ole nõ „täiskohaga põhiseaduskohtunikud“, ei ole minu hinnangul PSJKS §-s 13 sätestatud ajaline raam asja lahendamiseks piisavalt pikk. Kuigi ilma põhjaliku analüüsita ei ole mul siinkohal võimalik välja tuua, kui pikk see tähtaeg peaks olema, on minu hinnangul selge, et 4 kuud on liiga vähe. Ühe võimaliku lahendusena näen ka võimalust lubada Riigikohtul põhjendatud juhtudel asja lahendamise tähtaega pikendada.

Formaalselt lähenedes ei olnud Eestis küsimuse all see, kas ESM tagab euroala s.h Eesti finantsstaabilsuse või mitte. Hinnati ainult seda, kas „tõhus otsustamismenetluse“ aitab seda tagada või mitte. Sisuliselt asetati seega ühele kaalukausile ESMALi art 4 lg-s 4 nimetatud menetlus koos eeldusega, et see peab tagama finantsstabiilsuse ning teisele kaalukausile Eesti otsustusõiguse säilitamine oma avaliku raha üle. Samas ilmneb Riigikohtu otsusest, et kuigi hinnatakse ühe artikli põhiseaduspärasust, kasutatakse põhjendustes argumente, mis on tuletatud kogu ESMist kui sellisest. Leian, et ka juhul, kui ESMAL ei sisaldaks kiirmenetlust/hädaabimenetlust, aitaks Euroopa Stabiilsusmehhanism siiski euroala finantsstabiilsust tagada. Jääb arusaamatuks, miks nende riikide puhul, kellel on ESMi otsustusorganites faktiline vetoõigus, ei kardeta, et see võib takistada efektiivset ning kiiret abi andmist, kuid teiste puhul kardetakse.

Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsuses tehtud järeldus, et *Bundestag* on võimeline lühiajaliselt ja asjatundlikult hindama ESMi raames tehtud finantspoliitiliste otsuste tähendust, on küsitav. Samas on nende otsuste mõju „isegi majandusteadlaste hulgas ülimalt vaieldav, mistõttu ei ole nende tähenduse hindamise ebatäpsus vaid parlamentaarsele otsustamisele omane“.<sup>328</sup>

Küsimusega, kas ESM on tõepoolest euroala majandusliku stabiilsuse tagaja, on otseselt seotud ka mitmete õigusteadlaste poolt väljendatud hirm, et ESMist ei pruugi Eesti vajadusel abi saada. Nii on C. Ginter ja R. Narits seisukohal, et „grammatilisel tõlgendamisel ei pruugi

---

<sup>327</sup> Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-6-12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548596> (03.05.2014).

<sup>328</sup> vrd S. Huster; J. Rux. – Epping, V (Hrsg); Hillgruber, C (Hrsg) Beck'scher Online-Kommentar. Ed 20. Rn 221.1.



Eesti raskuste korral vaatamata oma panusele siiski toetust saada“.<sup>329</sup> Põhjus peitub nende hinnangul selles, et väljamakseid teostatakse „kahe kumulatiivse kriteeriumi alusel: abi peab vajama ESM liikmesriik ja liikmesriigi hättasattumine peab ohustama euroala tervikuna“.<sup>330</sup> Nende õigusteadlaste argumendid on kaalukad, olen ka ise seisukohal, et grammatiliselt tõlgendades peavad kriteeriumid esinema kumulatiivselt. Nõustun ka väitega, et „[I]ähtuvalt *pacta sunt servanda* põhimõttest oleks pärast lepingu ratifitseerimist keeruline argumenteerida, et väljamakseid tuleks siiski teha ka juhul, kui kriis euroala stabiilsust ei ohusta“.<sup>331</sup>

Siiski leian, et selle tõlgenduse juures on C. Ginter ja R. Narits probleemile liiga kitsalt lähenenud. Minu hinnangul on ebaõige eeldada, et väikeriikide<sup>332</sup> probleemid tõenäoliselt euroala ei ohusta. Euroala majanduslik stabiilsus on otseselt seotud finantsturgudel toimuvaga ning väga lähedalt seotud turu usaldusega. Kogu finantskriisi jooksul on rohkelt näiteid sellest, kuidas väljendatud seisukoht või hinnang riigi usaldusväärsele kergitab või langetab aktsiate ja võlakirjade hindu. Ei tohi unustada, et ka Kreeka on suhteliselt väike riik, ometi oli valdav enamus Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitikutest arvamusel, et Kreeka hättasattumine ohustab euroala finantsstabiilsust. Eelnevat kokku võttes on küsimusest, kas Eesti ikka ESMist häda korral abi saab, tähtsam hoopis see, kas ESMi abi hädasolijat ja euroala liikmesriike ikka tõepoolest aitab. Ise ma selles täielikult veendunud ei ole, kuid praeguseid arenguid silmas pidades ei näe ma ka põhjust liigseks pessimismiks.

### 3.4.9. Kohtuotsuste võimalik tähendus

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsus lubas Saksamaa Liitvabariigil küll ESMiga liituda, kuid sätestas ka teatud kindlad nõuded, mida selleks järgima pidi. Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et Saksamaa kohustus ei tohi ületada kokkulepitud summat ning märkis, et *Bundestag*'il ja *Bundesrat*'il peab olema võimalik saada teavet ESMi organite tegevusest. Otsuse tulemusena sai Saksamaa Liitvabariik Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerida. See omakorda tõi tulenevalt ESMALi art

<sup>329</sup> C. Ginter; R. Narits. ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – *Juridica* 5/2012. lk 351.

<sup>330</sup> Samas lk 351.

<sup>331</sup> Samas. lk 351.

<sup>332</sup> Väikeriigina on siinkohal silmas peetud eelkõige neid riike, mille väiksus väljendub majanduse suuruses/majanduslikus võimsuses.

48 lg-s 1 sätestatust<sup>333</sup> kaasa ESMALi jõustumise. Seega võib Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsust pidada kogu euroala seisukohalt väga tähtsaks otsuseks. Öelnuks kohus Euroopa Stabiilsusmehhanismile „ei“, „oleks see tõsiselt kriisi süvendanud“.<sup>334</sup> Samas tuleb tõdeda, et ka Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsuse puhul arvestati juba enne otsuse kuulutamist üldiselt „jah-aga“ otsusega.<sup>335</sup>

Kogu „europäätmine“ on ka meedias laialdast kajastust leidnud. Professor Frank Schorkopf'i sõnul koondus Euroopa Liidu suures kriisis kogu maailma avalikkuse tähelepanu mitmete kuude ja nädalate jooksul Saksa Liidukonstitutsioonikohtule.<sup>336</sup> Ka Martin Nettesheim on tunnistanud suurt meediaavalikkuse huvi Saksa Liidukonstitutsioonikohtu vastu ning sidunud sellega ka võimaliku ohu: Nimelt on Nettesheim seisukohal, et Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsuste tulemuste ettenägematus destabiliseerib tuntavalt päästemeetmete mõju.<sup>337</sup>

Kahtlemata on ESMi kohtuotsustel<sup>338</sup> väga suur tähendus. Esiteks väljendub nende tähtsus selles, mille nad mõlemas riigis (st Eestis ja Saksamaal) võimalikuks tegid, nimelt Euroopa Stabiilsusmehhanismi ratifitseerimisel. See, kuidas täpselt ja mil määral Euroopa Stabiilsusmehhanism finantsstabiilsust tagada aitab, selgub täielikult alles tulevikus. Ühtlasi saab alles mõne aja möödudes anda hinnangu ka finantskriisi lahendamiseks valitud meetmetele.

Riigikohtu otsuse tavapärasest suuremat mõju näitab (küll teatud reservatsioonidega) minu hinnangul ka asjaolu, et sellele lahendile ja tehtud järeldusele viitas oma 18.03.2014 otsuses ka Saksa Liidukonstitutsioonikohus. Vaatamata sellele, et need viited olid üsna „kitsad“, ei

---

<sup>333</sup> ESMAL art 48 lg 1: „Käesolev leping jõustub kuupäeval, mil ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või heakskiitmiskirjad on andnud hoiule need allakirjutanud, kelle poolt algselt märgitud aktsiad esindavad vähemalt 90% kõikidest II lisa kohaselt märgitavatest aktsiatest. Vajaduse korral kohandatakse ESMi liikmete loetelu; I lisa kohane märkimise alus arvutatakse sel juhul ümber ja vastavalt vähendatakse artikli 8 lõike 1 ja II lisa kohast lubatud aktsiakapitali ning artikli 8 lõikega 2 ette nähtud sissemakstavate aktsiate esialgset kogu nimiväärtust

<sup>334</sup> H. Deters. National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict. – European Law Journal. Volume 20. Number 2/2014, p 12.

<sup>335</sup> O. Lepsius. ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 20/2012. S 761.

<sup>336</sup> F. Schorkopf. „Startet die Maschinen“ S 1273.

<sup>337</sup> M. Nettesheim. Verfassungsrecht und Politik in der Staatschuldenkrise. – Neue Juristische Wochenschrift. Heft 20/2012. S. 1412.

<sup>338</sup> Siinkohal olen silmas pidanud eelkõige just Saksamaa ning osaliselt ka Eesti kohtute otsuseid. Austria otsuse tähendus minu hinnangul sedavõrd suur ei ole.

juhtu just tihti, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve raames tehtud otsusele viidataks Saksa Liidukonstitutsioonikohtu (või tegelikult üldse mõne teise riigi kohtu) kohtuotsuses.

Kuigi Austria konstitutsioonikohus ise Riigikohtu otsusele ei viidanud, nähtub otsusest, et Austria valitsus andis oma kohtule esitatud vastuses üsna põhjalikult ülevaate ka Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsusest, märkides muuhulgas, et Riigikohus võttis ette tervikliku (*umfassend*) proportsionaalsuse testi.<sup>339</sup>

Praktikas avaldas Liidukonstitutsioonikohtu 2012. aasta ESMi-otsus kindlasti kasu nii Eestile kui ka Austriale. Ühine tõlgendusdeklaratsioon, milles selle tulemusel kokku lepiti, tagab ka Eesti vaatenurgast teatava kindluse kokkulepitud ülempiiri osas. Seda nägi positiivsena ka Austria Konstitutsioonikohus leides, et ESMi liikmete deklaratsioon tagab eelarve väiksema „rõhumise“<sup>340</sup>. Samuti oli deklaratsioon kasulik osalisriikide parlamentidele, st ka Riigikogule, kuna lepiti kokku tõlgenduses, et ESMALi sätted ei saa takistada info andmist parlamentidele. Ka selles osas rõhutas Austria Konstitutsioonikohus deklaratsiooni „kasulikkust“ märkides, et just deklaratsioon „kinnitabki arusaama, mille kohaselt ei takista ESMALi art 32 lg 5 ning art 34 parlamendi teavitamist.“<sup>341</sup>

Siiski on ESMi kohtuotsused tähtsad veel ühest küljest. Eriti hästi tuleb see minu arvates välja Riigikohtu otsusest. Juba praegu on selge, et selle otsusega pandi tuleviku tarbeks paika teatav piir. Riigikohus otsustas (küll suhteliselt põgusalt) kohtuotsuses käsitleda ka Eesti Euroopa Liitu kuulumisega seotud temaatikat. Otsuse VIII peatükki („Eesti kuulumisest Euroopa Liitu“) võib tulevikku silmas pidades väga oluliseks pidada. Kuigi tegemist on *obiter dictumi* korras tehtud märkustega, on need Riigikohtu senist Euroopa Liidu integratsiooni puudutavat kohtupraktikat<sup>342</sup> arvestades vägagi suure kaaluga.

Riigikohus ütles sõnaselgelt välja, et „PSTS volituseks [ei ole] legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. [...] Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmise toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti

<sup>339</sup> VfGH. SV 2/12-18, 16.03.2013. S 27.

<sup>340</sup> VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 104.

<sup>341</sup> VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 105.

<sup>342</sup> vt Riigikohtu üldkogu 19.04.2005 kohtuotsus asjas nr 3-4-1-1-05; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11.05.2006 arvamus asjas nr 3-4-1-3-06; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.06.2008 määrus asjas nr 4-4-1-5-08;

põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.<sup>343</sup>

Eelnevast saab järeldada, et kuigi Riigikohus ei seadnud ESMi asutamislepingu põhiseaduspärasust kontrollides selliseid tingimusi, nagu seda tegi Liidukonstitutsioonikohus, on neil tingimustel tulevikku silmas pidades väga suur mõju. Leian, et tegemist on Eesti enda „ja, aber“-otsusega. ESM lubatakse küll ratifitseerida, kuid tulevikus tehtavate muudatuste eel peab Riigikogu põhjalikult kaaluma ja arutama. Vajadusel võib olla vajalik uue rahvahääletuse korraldamine ning tõenäoliselt ka põhiseaduse muutmine.

Riigikohtu otsuse puhul on kaebuse ese küll kitsam, kuid tundub, et teatud vaatenurgast vaadatuna oma mõjult laiem. (Riigikohus rõhutas tulevikus tehtavate muudatustele kehtivat „piiri“.) Saksamaal on kaebuse ese iseenesest küll laiem, analüüsitakse kogu ESMALit, sellega kaasnevaid õigusakte ning ka ELTL muutmist. Jättes kõrvale selle, kui suurt mõju oleks avaldanud see, kui Saksamaal ei oleks olnud võimalik ESMi ratifitseerida, on Liidukonstitutsioonikohtu poolt 12.09.2012 otsuses tehtud järeldused teatud mõttes „kitsamad“. Erinevalt Riigikohtust ei rõhutata sedavõrd tugevalt piiri, mis nõuaks rahvahääletust ja põhiseaduse muutmist.

Riigikohus rõhutas muu hulgas ka Riigikogu rolli tähtsust. Riigikohtu hinnangul peab just Riigikogu iga Euroopa aluslepingu muutmisel ja ka uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi.<sup>344</sup>

ESMi otsuste seotust Euroopa integratsiooniga on ülalkirjutatule vaatamata nähtud ka Saksamaal. Mitmed õigusteadlased on Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsust näinud kui ühe astmena integratsiooni puudutava kohtupraktika trepisi.<sup>345</sup> Prof F. Schorkopfi sõnul on Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 ESMi otsuse näol tegemist „otsusega, mis asetub 2 lõikuva õigusemõistmise liini konteksti: See tugineb senisele integratsioonikohtupraktikale ning siiani viiele otsusele, mis seotud nn euro-päästmisega.

---

<sup>343</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 223.

<sup>344</sup> Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsus nr 3-4-1-6-12. p 223.

<sup>345</sup> H. Deters. National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict. – European Law Journal. Volume 20. Number 2/2014.

Otsus jätkab nimetatud liine, kuid sisaldab ka uut. Esimest korda kohustab otsus rahvusvahelise lepingu ratifitseerimisel kindlustama kindlat tõlgendust<sup>346</sup>.

Väitmata, et „Saksa tee“ ilmtingimata parem või õigem on, leian siiski, et on aspekte, mida Riigikohus võiks tulevikus arvestada. On üldteada, et nii Riigikohus kui ka Eesti õigusteadus üldiselt võtab tihtipeale eeskju Saksamaast. Seega võiks ka Riigikohus teatud juhtudel sarnaselt Liidukonstitutsioonikohtuga olla julgem enda arvamuse väljendamisel. Positiivsena näitena sellisest arengust saab minu hinnangul tuua Riigikohtu 12.07.2012 kohtuotsuse *obiter dictumi*. Mitte alati ei tähenda see, kui kohus tugeva „selgrooga“ on, et see seisukoht ka *europarechtsfeindlich* oleks.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu seisukohti analüüsid nähtub, et kohus on küsimusele *Bundestag*'i finantspädevuse riivist lähenenud nn „ESMi-sõbralikult“. Teatud mõõndustega võib seda lähenemist kvalifitseerida ka nn Euroopa õiguse sõbralikkuse (*Europarechtsfreundlichkeit*) alla. Seda arvestades võib tekkida küsimus, mille esitasid ka C. Ginter ja R. Narits. Nimelt pidasid nad põhjendatuks küsida, kas liikmesriigi konstitutsiooniõiguslikust vaatepunktist oleks ka ESMi puhul põhjendatud selline kohtlemine nagu seda tehakse ELi õiguse puhul. Teiste sõnadega, kui Euroopa Liit on oma pidevate demokraatiat toetavate reformidega teeninud usalduse, millele liikmesriikide konstitutsioonikohtud on reageerinud teatava sõbralikkusega (*Europarechtsfreundlichkeit*), siis kas sellist suhtumist peaks kohaldama ka ESMile.<sup>347</sup> Minu arvates on vähemalt Liidukonstitutsioonikohus ja Austria Konstitutsioonikohus sellele küsimusele jaatavalt vastanud. Seda kinnitavad ka eespool kirjeldatud mõlema kohtu „ESMi-sõbralikud“ argumendid ja seisukohad.

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu olulisus väljendub hästi ka A. Voßkuhle seisukohas, mille kohaselt oli tegemist „väga rahustava“ otsusega: Tema hinnangul olevat BVerfG dogmaatilised alused ka kriisi ajal „piisavalt robustsed“ (*hinreichend robust*) olnud.<sup>348</sup> Kui kohtuotsus poleks oodatud ja oluline, puuduks vajadus pidada seda ka väga rahustavaks.

---

<sup>346</sup> F. Schorkopf. „Startet die Maschinen“. S 1273.

<sup>347</sup> C. Ginter; R. Narits. The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – Review of Central and East European Law. Volume 38/2013. p 58.

<sup>348</sup> A. Voßkuhle. Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013. Rn 1332.

## Kokkuvõte

Kuigi viimase aja poliitiliste sündmuste taustal on Euroopa finantskriisile varasemate aastatega võrreldes vähem tähelepanu pööratud, on riigivõlakriis kahtlusteta üks praeguse aja suurtest temadest.

Alates 2009. aastast on üritatud kokku leppida üha uutes meetmes, mis aitaksid tagada Euroopa Liidu (eelkõige küll euroala) liikmesriikide finantsstabiilsust. Üheks selliseks euro „päästevarjuks“ ja ühtlasi kohtute vaidlusesemeks, mille kooskõla põhiseadusega on mitme liikmesriigi põhiseaduskohtud kontrollinud, on Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping (ESMAL).

Eestis ratifitseeriti Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping Riigikogu poolt 30.08.2012 vastu võetud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadusega, mille Vabariigi President 11.09.2012 välja kuulutas. ESM-i asutamisleping jõustus Eesti Vabariigi suhtes 4. oktoobril 2012. aastal.<sup>349</sup>

Enne kui Riigikogu ESM-i asutamislepingu ratifitseerida sai, tuli ära oodata Riigikohtu lahend, millega anti hinnang ESM-i asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasusele. Et ESM-i põhiseaduspärasust analüüsiti ka Saksamaal ja Austrias, oli kohtute kasutatud argumentide ja seisukohtade analüüsi pinnalt võimalik uurida ka seda, milliseid põhiseaduslikke probleeme ESM (või selle asutamisleping) Euroopa Liidu liikmesriikides kaasa toob.

Magistritöö eesmärgiks oli selgitada kolme riigi (Eesti, Saksamaa ja Austria) samateemaliste kohtulahendite võrdluse abil seda tüüpi põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kasutatud argumentide ja meetodite palett, analüüsida esilekerkinud põhiseaduslikke probleeme ning uurida piiri rangelt õigusteadusliku lähenemise ning riigi poliitilisi eesmärke toetava osaliselt otstarbekusepõhise lähenemise vahel.

Peamise küsimusena sooviti magistritöös teada, millised asjaolud mõjutasid Eesti, Saksamaa ja Austria põhiseaduslikkuse järelevalve kohtute otsuseid Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepinguga (ESMAL) seotud kohtuasjades, millest oli tingitud kohtute kasutatud argumentide ning meetodite valik ning mida võiks Eestis taolistes põhiseaduslikkuse järelevalve asjades tulevikus arvesse võtta?

---

<sup>349</sup> Välisministeeriumi 01.03.2013 teadaanne välislepingu jõustumise kohta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/201032013001> (06.05.2013).

Eesmärgini jõudmiseks otsiti vastuseid ka järgmistele küsimustele.

- Millistes aspektides erinevad või sarnanevad Eesti Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu seisukohad ja argumendid?
- Kas erinevus seisukohtades võib olla põhjustatud konstitutsioonikohtute erinevast moodustamise viisist?
- Kas erinevus seisukohtades võib olla põhjustatud põhiseaduse erinevast olemusest?
- Kas kohtute valitud meetodid olid analüüsiks sobivad?
- Millisel määral võib ühe riigi põhiseaduskohut ja tema argumente võrreldes teise riigi põhiseaduskohut ja tema argumentidega „ESMi-sõbralikuks“ pidada?

Analüüsi tulemusena saab välja tuua järgmised järeldused:

Ehkki kohtuotsustes rõhutati eri aspektides ESMi tugevat seotust Euroopa Liidu õigusega, oldi ühel meelel selles, et ESMi näol on tegemist rahvusvahelise organisatsiooniga ning et ESMAL on rahvusvaheline leping (välisleping Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttes). Ka olid kohtud ühel meelel selles, et avaliku sektori sissetulekute ja väljaminekute üle otsustamine põhiseaduslikus riigis on oluline osa demokraatlikust iseotsustusvõimest

Oluline erinevus Eesti ja Saksa kohtute seisukohtades ilmneb selles, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et *Bundestag* peab jääma otsuste tegemise kohaks, Riigikohus aga aktsepteeris, et finantsstabiilsuse tagamiseks on parlamendi rolli vähendamine põhjendatud.<sup>350</sup> Riigikohus lähtus faktidele tuginemata eeldusest, et ESMAL on sobiv meede finantsstabiilsuse tagamiseks. Erinevalt Riigikohtu ESMi otsusest oli parlamendi rolli ning informeerituse rõhutamine ESMAL-it analüüsivates kohtuotsustes üks Saksa Liidukonstitutsioonikohtu põhilistest argumentatsiooniliinidest.

Pärast Eesti Vabariigi Riigikohtu, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu argumentide lähemat analüüsimist selgus, et kohtulahendid erinesid, vaatamata vaidluse eseme osalisele kattumisele, oluliselt. Väga paljud erinevused on taandatavad sellele, et Eestis jõuti järeldusele, et ESMAL (õigemini selle art 4 lg 4) riivab Riigikogu finantspädevust, Saksamaal ning Austrias leiti aga kõigil puhkudel, et ESMAL põhiseadust ei riiva. Liidukonstitutsioonikohus nõudis oma 12.09.2012 otsuses küll teatud

---

<sup>350</sup> vrd C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. p 347.

toimingute tegemist ning tõlgenduste tagamist<sup>351</sup>, kuid nende tegemise korral ESMALi jõustumist ei takistanud. 18.03.2014 otsuses jaatas Liidukonstitutsioonikohus „lõplikult“ ESMALi põhiseaduspärasust.

ESMi-sõbralikkus on tuvastav kõigi kolme põhiseaduskohtu otsustes. Vaatamata sellele, et Liidukonstitutsioonikohus argumendi tasandil „ESMi-sõbralikum“ tundub, siis lõpptulemusena nõuab ta siiski mitmete reservatsioonide ning kindlate tõlgenduste tagamist. Eesti Riigikohus aga on argumendi tasandil „ESMi-sõbralikkuse“ väljanäitamise tagasihoidlikum, kuid kogu otsust (s.h meetodi valikut) silmas pidades siiski väga „ESMi-sõbralik“. Väga „ESMi-sõbralik“ on ka Austria Konstitutsioonikohtu lähenemine.

Liikmesriigi kohustuste ülempiiri osas oli selgelt näha, kuidas täpselt sama lepingut võivad eri kohtud erinevalt tõlgendada.

Meetodite uurimise tulemusena selgus, et tegemist ei olnud pelgalt õigusteadusliku lähenemisega. Nii Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsus kasutada 12.09.2012 otsuses *Folgenabwägung*'i asemel „summaarset kontrolli“ kui ka Riigikohtu otsus kasutada proportsionaalsuse testi, ei olnud vaid õiguslikud otsused. Tegemist oli otsustega, mis ei ühtinud nimetatud kohtute senise praktikaga. Olukorda, kus poliitiliste argumentide vältimiseks muudetakse kontrolli meetmeid (Liidukonstitutsioonikohus) või valitakse meetod, mida üldjuhul sellises olukorras ei kasutataks (Riigikohus), ei ole võimalik seletada ainult puhtjuriidilise lähenemisega. Kokkuvõtvalt saab seetõttu jaatada, et kohtute meetodivalik oli osaliselt poliitiline otsus. On siiski ebaõige tuletada sellest kogu otsuse „poliitilisus“.

Hinnates analüüsitud kohtuotsustes kasutatud argumente ning tehtud järeldusi, on selge, et välja toodud erinevuste (või ka sarnasuste) põhjuseks ei olnud konstitutsioonikohtute erinev moodustamise viis. Suure erinevusena võib välja tuua aga selle, et Austrias põhiseadus ei võimalda välislepingute kontrolli enne kui sellekohane siseriiklik õigusakt on vastu võetud. Seega saab järeldada, et põhiseaduse erinevus võib teatud juhtudel tuua kaasa ka erinevate argumentide ja seisukohtade kasutamise.

ESMi vaatenurgast positiivse otsuse tegemine Saksamaal oli otseses seoses asjaoluga, et Saksamaa Liitvabariigi esindajatel on ESMi organites sisuliselt vetoõigus.

---

<sup>351</sup> Nii rõhutab Liidukonstitutsioonikohus mitmel korral, et ratifitseerimisel tuleb tagada ESMALi punktide kindel tõlgendus (lisaks resolutsioonile ka väga paljudes punktides, nt 251, 253, 259)



Tulevikku silmas pidades võiks Eestis kaaluda õigusaktide muutmist viisil, mis tagaks, et riigikohtunikel oleks põhiseaduslikkuse järelevalve asjades piisavalt aega, et asjasse süveneda. Mil viisil konkreetselt tuleks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust muuta, on seadusandja otsustada. Analüüsitud kohtuotsustest nähtus, et selliste välislepingute eelkontroll on igati vajalik. Kindlasti vajab kaalumist ka asjaolu, kas sellekohase taotluse esitamise „koorem“ tuleks jätta vaid õiguskantslerile või mitte.

Praktikas avaldas Liidukonstitutsioonikohtu 2012. aasta ESMi-otsus kindlasti kasu nii Eestile kui ka Austriale. Ühine tõlgendusdeklaratsioon, milles selle tulemusel kokku lepiti, tagab ka Eesti vaatenurgast teatava kindluse kokkulepitud ülempiiri osas. Seda nägi positiivsena ka Austria Konstitutsioonikohus leides, et ESMi liikmete deklaratsioon tagab eelarve väiksema „rõhumise“<sup>352</sup>. Samuti oli deklaratsioon kasulik osalisriikide parlamentidele, st ka Riigikogule, kuna lepiti kokku tõlgenduses, et ESMALi sätted ei saa takistada info andmist parlamentidele.

Saksamaa Liidukantsler Angela Merkel ütles pärast Liidukonstitutsioonikohtu teise ESMi otsuse avalikustamist, et „see on hea päev Saksamaa jaoks, see on hea päev Euroopa jaoks“. Loodetavasti osutub Saksamaa Liidukantsleri öeldu tõeks.

---

<sup>352</sup> VfGH SV 2/12-18, 16.03.2013. Rn 104.

# **Die Verfassungsmäßigkeitskontrollen des „Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ in Estland, in Deutschland und in Österreich**

## **Zusammenfassung**

Die so genannte Euro-Rettung bleibt eines der großen Themen dieser Zeit.<sup>353</sup> Immer wieder werden neue Maßnahmen gefunden um die Währung Euro zu retten und wirtschaftliche Lage in Europa zu verbessern. Als sich herausstellte, dass die vorherige Maßnahmen (Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)) nicht ausreichen würden, einigten sich die Staats- und Regierungschefs am 28./29. Oktober 2010 auf die Errichtung eines ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets.<sup>354</sup>

Der erste Entwurf des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde von den Wirtschafts- und Finanzministern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes am 11. Juli 2011 unterzeichnet.<sup>355</sup> Später wurde er verbessert und mit weiteren Instrumentarien ausgestattet. Der zweite, verbesserte Entwurf des Vertrags wurde am 2. Februar 2012 in Brüssel unterzeichnet.

Die Aufgabe dieser Masterarbeit ist es, im Rahmen eines Vergleiches, die mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) verbundene verfassungsrechtliche Probleme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – als Beispiel sind Estland, Deutschland und Österreich gewählt – zu analysieren, die Argumente und Methoden der Gerichte auszuarbeiten und zu prüfen, wie streng ist die Grenze zwischen rechtswissenschaftlicher und politische Ziele unterstützender Herangehensweise.

Die Hauptfrage war zu untersuchen, was waren die Gründe für die von den Gerichten verwendeten Argumenten und Methoden und was sollte man in Estland in Zukunft im Bezug auf verfassungsgerichtlichen Kontrollen berücksichtigen.

Es wurde versucht, folgende Fragen zu beantworten:

---

<sup>353</sup> H-W.Forkel. Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. – Zeitschrift für Rechtspolitk. Heft 8/2012. S 240.

<sup>354</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 7. - Arvutivörgus: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html) (04.05.2014)

<sup>355</sup> Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Rn 10. - Arvutivörgus: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html) (04.05.2014)

- In welcher Hinsicht unterscheiden sich die Standpunkte und Argumente des Bundesverfassungsgerichts, des Staatsgerichts und des Verfassungsgerichtshofes in den Urteilen zur Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrages?
- Lässt sich feststellen, dass die Ursachen für die die Standpunkte und Argumente aus den unterschiedlichen Verfassungen oder aus unterschiedlicher Bildung der Verfassungsgerichte herzuleiten sind?
- Waren die verwendeten Methoden für die Analyse passend?
- Lässt sich feststellen, dass ein Gericht im Vergleich zum anderen „ESM-freundlicher“ ist?

Die Arbeit ist in 3 Teilen geteilt. Im ersten Teil geht es um die europäische Finanzkrise und um die verschiedenen Maßnahmen, mit denen man die Krise zu bewältigen versuchte. Im zweiten Teil geht es um die Fragen der Verfassungsmäßigkeitskontrolle in den untersuchten Staaten.

Der dritte Teil ist in mehrere Unterkapitel geteilt. Es wird analysiert, wie das Wesen des ESM-(Vertrags) aus der Sicht der Rechtswissenschaft und aus der Sicht der Gerichte verstanden wird. Es wird ein Überblick über den ESM-Vertrag und seine Zustimmungsgesetze gegeben. Danach werden die ESM-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die ESM-Entscheidung des Staatsgerichts näher betrachtet und die ESM-Entscheidung des Verfassungsgerichts analysiert. Bei der Analyse der Standpunkte und Argumente werden die Vorgehensweisen der Gerichte verglichen. Zudem wird auch versucht, mittels der von den Gerichten verwendeten Argumentation, das Wesen der Verfassungsmäßigkeitsprobleme des ESM-Vertrages herauszuarbeiten. Auch die mögliche Bedeutung der Urteile für die Rechtswissenschaft und für die beiden Staaten im Allgemeinen wird näher betrachtet.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind folgende:

Die Gerichtsurteile, zur Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrages in Estland, in Deutschland und in Österreich haben zwar gewisse Ähnlichkeiten, weisen aber auch sehr viele Unterschiede auf. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht den gesamten ESM-Vertrag auf seine Verfassungsmäßigkeit kontrolliert, in Estland dagegen wurde nur ein einzelner Absatz des Vertrages (Art 4 Abs 4 ESM-Vertrag) überprüft.

Viele der, in den Urteilen genannten, Argumente deuten auf eine ähnliche Denkweise hin, jedoch ist festzuhalten, dass die Argumentation häufig auf unterschiedlichen Voraussetzungen beruht. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass Deutschland im Gegensatz zu Estland auf europäischer Ebene quasi ein „Veto-Recht“ hat.

Das estnische Staatsgericht stellte fest, dass Art 4 Abs 4 ESM-Vertrag gegen die Haushaltsautonomie des Parlaments und deswegen auch gegen das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats und der Volkssouveränität verstößt. Mit Hilfe der Verhältnismäßigkeitsprüfung war es aber der Meinung, dass ein solcher Verstoß noch gerechtfertigt sei.

Es ist zu folgern, dass das Bundesverfassungsgericht, obwohl es bei der grundsätzlichen Argumentation „ESM-freundlicher“ war, auch unterschiedliche Vorbehalte und bestimmte Auslegungen des Vertrages, gefordert hat. Das estnische Staatsgericht hingegen war bei der Argumentation eher zurückhaltend mit einer „ESM-freundlichen“ Auslegung, entschied im Großen und Ganzen dann aber doch sehr „ESM-freundlich“. Sehr „ESM-freundlich“ war auch die Argumentation des Verfassungsgerichtshofes.

Bei verwendeten Methoden wurde deutlich, dass es doch nicht nur rechtswissenschaftliche Herangehensweise war. Schon die Entscheidungen statt der Folgenabwägung die summarische Prüfung zu verwenden oder die Verwendung von Methoden, die man normalerweise nicht für solche Fragen verwendet (Estland und Verhältnismäßigkeitsprüfung) deuten darauf hin, dass solche Entscheidungen durchaus teilweise „politisch“ waren. Daraus ist aber nicht zu folgern, dass es für die gesamte Urteil galt.

## Lühendid

art	- artikkel
BVerfG	- <i>Bundesverfassungsgericht</i> (Saksa Liidukonstitutsioonikohus)
B-VG	- <i>Bundes-Verfassungsgesetz</i> (Austria põhiseadus)
E	
EL	- Euroopa Liit
ELL	- Euroopa Liidu leping
ELTL	- Euroopa Liidu toimimise leping
ESM	- Euroopa Stabiilsusmehhanism
ESMAL	- Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamisleping (tsitaatides võib lepingu lühendiks olla ka ESML)
KS	- kohtute seadus
lk	- lehekülg
nt	- näiteks
nö	- nii öelda
Rn	- <i>Randnummer</i> (äärenumber)
S	- <i>Seite</i> (lehekülg)
sh	- sealhulgas
SKT	- sisemajanduse kogutoodang
v.a	- välja arvatud
VfGH	- <i>Verfassungsgerichtshof</i> (Austria Konstitutsioonikohus)
vrđ	- võrdle
vt	- vaata

## Kasutatud kirjandus

1. **Andresson, H; Tamme, V.** Saksa-Eesti õigussõnaraamat. Tartu, 1998.
2. **Böckenförde, E.-W.** Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation. – Neue Juristische Wochenschrift. Heft 1/1999.
3. **Christova, A.** The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity? – Baltic Journal of European Studies. Volume 1, Number 2/2011.
4. **Deters, H.** National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict. – European Law Journal. Volume 20. Number 2/2014.
5. **Ernits, M.** - Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
6. **Ernits, M.** Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
7. **Ernits, M.; Laurand, A.; Saluste, M.** ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus. – Juridica 5/2012.
8. Euroala riigipeade ja valitsusjuhtide avaldus 9. detsembrist 2011. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/126680.pdf).  
(06.05.2013).
9. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse (254 SE) seletuskiri koos lisadega. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2b399aeb-d809-468d-b129-ce791b7b2c5c&> (06.05.2013).
10. Euroopa Ülemkogu (16.-17. detsember 2011) järeldused. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ET/ec/118581.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/118581.pdf)  
(06.05.2013)
11. Eurorühma teade 7. juunist 2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf)  
(06.05.2013).
12. **Forkel, H.-W.** Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. – Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 8/2012.
13. **Forkel, H.-W.** Zur Frage des Rechtsschutzes für jedermann gegen die Geldpolitik der EZB. – Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 8/2012.

14. **Ginter, C.; Narits, R.** ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – *Juridica* 5/2012.
15. **Ginter, C.; Narits, R.** The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – *Review of Central and East European Law*. Volume 38/2013.
16. **Hillgruber, C.** Verfassungsprozessuale Besonderheiten bei der der Entscheidung über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation des ESM-Vertrags. – *Juristische Arbeitsblätter*. Heft 1/2013.
17. **Hoffmann-Riem, W.** Das Ringen um die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle in den USA und Europa. – *JuristenZeitung*. 58. Jahrgang. Heft 6/2003.
18. **Hofmeister, H.** „All for one...“ – A Legal Analysis of the European Financial Crisis. - *New England Journal of International and Comparative Law*. Nr 18/2012.  
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=5342d430-4490-8183-e6ba-1f961a42ac80&> (06.05.2013).  
[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=90SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=90SE&koosseis=12).  
[http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC\\_%25F5igusteaduskond\\_arvamus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1329/T%25DC_%25F5igusteaduskond_arvamus.pdf). (06.05.2013).
19. **Kalmo, H.** Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2/2013.
20. **Kelsen, H. – Ooyen, R. Chr van (Hrsg).** Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck: 2008.
21. **Klatt, M.; Meister, M.** Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Strukturelement des globalen Konstitutionalismus. – *Juristische Schulung*. Heft 3/2014.
22. **Klein, F.; Bethge, H. – Maunz, Th. u.a.** Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 42. Ergänzungslieferung. München: Verlag C. H. Beck, 2014.
23. **Kühling, J.** Fundamental Rights. – **Bogdandy, A. von. (editor); Bast, J. (editor).** Principles of European Constitutional Law. Oxford: Hart Publishing, 2010.
24. **Laffranque, J.** Kohtuniku eriarvamus Eesti Vabariigi Riigikohtus. – *Juridica* 9/2003.
25. **Lehis, L.; Lind, K. - Madise, Ü. jt.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
26. **Lepsius, O.** ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG. – *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. Heft 20/2012.
27. Liidukonstitutsioonikohtu 19. aprilli 2013 pressiteade nr 29/2013. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-029>

28. **Lorz, A.; Sauer, H.** Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro? – Europarecht. Heft 6/2012.
29. **Madise, L. jt. - Madise, Ü. jt.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
30. **Merusk, K. jt. - Madise, Ü. jt.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
31. **Merusk, K.; Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998.
32. **Mõttus, A. jt. - Madise, Ü. jt.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
33. **Mälksoo, L. jt. - Madise, Ü. jt.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
34. **Nettesheim, M. – Maunz, Th; Dürig, G.** Grundgesetz. Kommentar. 69. Ergänzungslieferung. München: Verlag C.H. Beck, 2013.
35. **Nettesheim, M.** Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus. – Neue Juristische Wochenschrift. Heft 14/2013.
36. **Nettesheim, M.** Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise. – Neue Juristische Wochenschrift. Heft 20/2012.
37. **Pernice, I.** Herren der Verfassung? – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 9/2010.
38. **Pieper, S. U.** in – Epping, V (Hrsg); Hillgruber, C (Hrsg) Beck'scher Online-Kommentar. Ed 20. 2014.
39. Riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse (95 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
40. Riigikogu otsuse „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ eelnõu 900E seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
41. **Rykin, B.** Saving the Euro: Tensions with European Treaty Law in the European Union's Efforts to Protect the Common Currency. – Cornell International Law Journal. Volume 45/2012.
42. **Schleich, K.; Koriath, S.** Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. München: Verlag C. H. Beck, 2012.
43. **Schneider, H.; Saaremäel-Stoilov, K.** Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis. Riigikogu toimetised 16/2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10476> 10.04.2014



44. **Schorkopf, F.** „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12.9.2012. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Heft 20/2012.
45. Tartu ülikooli õigusteaduskonna arvamuse ESMi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasuse kohta. Arvutivõrgus. Kätesaadav:
46. **Thym, D.** Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 5/2011.
47. **Triipan, M.** Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica 5/2001.
48. **Tupits, A.** Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi? – Juridica 1/2012.
49. **Wollenschläger, F.** Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG). – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Heft 12/2012.
50. **von Kielmansegg, S.** Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012. – Europarecht. Heft 6/2012.
51. **Voßkuhle, A.** Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderung der Verfassungsrechtsprechung. Neue Juristische Wochenschrift. 19/2013.
52. **Voßkuhle, A.** Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Juristische Schulung. 5/2007.
53. **Voßkuhle, A.** Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Beilage 27/2013.
54. Välisministeeriumi 01.03.2013 teadaanne välislepingu jõustumise kohta. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/201032013001> (06.05.2013).
55. Õiguskantsleri 12.03.2012. taotlus nr 8 Riigikohtule Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lg 4 põhiseadusele vastavause kohta. Arvutivõrgus. Kätesaadav:[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_taotlus\\_nr\\_8\\_riigikohtule\\_euroopa\\_stabiilsusmehhanismi\\_asutamislepingu\\_artikkel\\_4\\_lg\\_4.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_taotlus_nr_8_riigikohtule_euroopa_stabiilsusmehhanismi_asutamislepingu_artikkel_4_lg_4.pdf) (05.05.2014).

## Kasutatud õigusaktid

56. Austria Konstitutsioonikohtu seadus (*Verfassungsgerichtshofgesetz – VfGG*) Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000245> (05.05.2013).
57. Austria Vabariigi põhiseadus. (*Bundes-Verfassungsgesetz*) Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (05.05.2013).
58. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011,2.
59. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 83/13, 30.03.2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.EST#C\\_2010083ET.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.EST#C_2010083ET.01001301) (05.05.2014)
60. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 326/47, 26.10.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:ET:PDF> (06.05.2013)
61. Kohtute seadus. RT I 2002, 64, 390...RT I 06.02.2014, 14.
62. Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism. – ELT L 118, 12.05.2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0001:ET:PDF> (06.05.2013)
63. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. RT I 2002, 29,174...RT I, 23.12.2013,57.
64. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. – RT II 2007, 15.
65. Riigikogu 29.09.2011 otsus „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ RT III, 01.10.2011,1.
66. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu seadus (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BverfG*). Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bverfogg/gesamt.pdf> (05.05.2013).

67. Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (06.05.2013)

## Kasutatud kohtupraktika

68. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00
69. Riigikohtu üldkogu 22.12.2000 otsus nr 3-4-1-10-00  
[http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/1/9/CH0006/CMS1370243386803/esm\\_sv2-18.12\\_endg.pdf](http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/1/9/CH0006/CMS1370243386803/esm_sv2-18.12_endg.pdf)  
(05.05.2014)
70. Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtotsus nr 3-4-1-6-12.
71. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.06.2012 otsus nr 2 BvE 4/11. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html)  
(05.05.2014).
72. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.2012 otsus nr 2 BvR 1390/12. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html)  
(05.05.2014)
73. Austria Konstitutsioonikohtu 16.03.2013 otsus nr SV 2/12-18. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
74. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18.03.2014 otsus nr 2 BvR 1390/12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html)  
(05.05.2014)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina,

**JANNO VOOG,**

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

### **EUROOPA STABIILSUSMEHHAANISMI ASUTAMISLEPINGU PÕHISEADUSPÄRASUSE KONTROLL EESTIS, SAKSAMAAL JA AUSTRIAS**

mille juhendaja on prof **ÜLLE MADISE,**

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014**