

Nr 21 / 24.09.2012

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu esialgne hinnang Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu kohta

Sissejuhatus

Käesoleva aasta 12. septembri kohtumäärusega otsustas Saksa Liidukonstitutsioonikohus (saksa keeles *Bundesverfassungsgericht*) jätta Euroopa stabiilsusmehhanismi (edaspidi ESM) asutamislepingu põhiseaduslikkuse järelevalve asjas taotletud esialgse õiguskaitse kohaldamata, st ESM-i asutamislepingu ratifitseerimismenetluse peatamata. ESM-i asutamislepingu põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus jätkub ning lõplikku otsust on oodata veel selle aastanumbri sees.

Liidukonstitutsioonikohtu senistest eurokriisi teemadel tehtud lahenditest on 12. septembri oma ehk olulisim – seda eelkõige põhjusel, et ESM ei oleks saanud käivituda ilma Saksamaa osaluseta. Teisisõnu, Saksamaa jah-sõna on roheliseks tuleks ESM-i loomisele. Kuigi kõlama on jäänud, et konstitutsioonikohus ütles ESM-ile selgelt jah, tuleb rõhutada, et pigem on tegemist „jah, aga“-lahendiga.

Eesti jaoks võiks Saksa kohtu hinnang olla huvipakkuv eelkõige võrdlusena siinsele diskussioonile ESM-i asutamislepingu põhiseaduspärasuse üle. Seda enam, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus keskendus ESM-i asutamislepinguga seoses rohkematele sätetele, kui seda Eesti menetluses tehti. Järgnevas on esitatud olulisemad punktid Saksa Liidukonstitutsioonikohtu lahendist.

Parlamentide teavitamine ESM-i tegevusest

Keskseid punkte, millel Saksa Liidukonstitutsioonikohus peatus, on parlamendiliikmete teavitamine ESM-is toimuvast. Kõne alla tulid ESM-i asutamislepingu artikli 32 lõige 5, artikkel 34 ja artikli 35 lõige 1.

Artikli 32 lõike 5 järgi on ESM-i arhiivid ja kõik ESM-ile kuuluvad või tema valduses olevad dokumendid puutumatud. Artikli 34 kohaselt ei avalikusta juhatajate nõukogu ja direktorite nõukogu liikmed või endised liikmed ning muud isikud, kes töötavad või on töötanud ESM-is või teinud sellega koostööd, ametisaladusega kaitstud teavet. Seega ei tohi nad isegi pärast ametikohustuste lõppemist avalikustada mingit teavet, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus. Artikli 35 lõige 1 ütleb, et ESM-i huvides on, et juhatajate nõukogu esimehel, liikmetel ja asendusliikmetel, direktorite nõukogu liikmetel ja asendusliikmetel, samuti tegevdirektoril ja muudel töötajatel on kohtulik puutumatus seoses kõigi ametlike dokumentide ning protsessidega, mis puudutavad nendel ametikohtadel sooritatud tegusid.

Käsitletavate sätete valguses kerkib küsimus, millised on ESM-i liikmesriikide parlamentide õigused saamaks teavet ESM-i tegevuse, dokumentide jms kohta. On märgata, et õigused, kohustused ja privileegid kohalduvad sätetes toodud isikutele ning seda kõikehõlmavalt. Teisisõnu, väljaspool määratud isikuteringi ei ole lisatud erandeid, kellele oleks lubatud ESM-iga seonduvat informatsiooni edastada. See tähendab, et erandit ei ole tehtud ka ESM-i

liikmesriikide parlamentide suhtes, kuivõrd sõnaselget luba informatsiooni ESM-i liikmesriikide parlamentidele avaldada sätestatud ei ole. Võrdluseks, ESM-i asutamislepingu artikli 30 lõige 5 teeb viite ESM-i riikide parlamentidele, sätestades, et juhatajate nõukogu teeb aastaaruande kättesaadavaks ESM-i riikide parlamentidele ja kõrgeimatele auditeerimisasutustele ning Euroopa Kontrollikoja.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus märkis esiteks, et sõnaselge erandi puudumine riikide parlamentide kasuks ei tähenda, et artikli 32 lõike 5, artikli 34 ja artikli 35 lõike 1 alusel ei peaks teavitama parlamente. Näiteks on võimalik olukord, kus mõni ESM-i tegevus vajab eelnevat nõusolekut riigi parlamendilt. See seab aga eelduseks, et riigi parlament peab olema piisavalt informeeritud, et üldse asjakohast otsust vastu võtta. Seega tuleb nimetatud sätteid tõlgendada nii, et lubatud oleks erand riikide parlamentide kasuks. Teiseks nimetas Saksa Liidukonstitutsioonikohus, et kõnealuste sätete eesmärk on eelkõige see, et salastatud teabele ei pääseks ligi kolmandad osapooled ning infokanalid. Õigustamatu oleks aga, kui ESM-i dokumente hoitakse salajas ESM-i enda liikmete parlamentide eest. Kolmandaks räägib sellise tõlgenduse kasuks veel asjaolu, et ESM luuakse Euroopa Liidu (edaspidi EL) raamistikust eraldiseisvana ning seega ei ole Euroopa Parlamendil kui vahetult legitimeeritud EL-i organil enam kontrolli teostamise õigust. Sellest tulenevalt peab seda suurem olema ESM-i liikmesriikide parlamentide õigus olla toimuvast informeeritud.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutas, et Saksamaa võib ESM-i asutamislepingu ratifitseerida ainult juhul, kui tagatakse artikli 32 lõike 5, artikli 34 ja artikli 35 lõike 1 selline tõlgendus, mis lubab ESM-is toimuvast informeerida ka liikmesriigi parlamenti.

Vastutuspiir

Teine oluline küsimus, millel Saksa kohus peatus, on lubatud aktsiakapitali ülemmäär ning selle võimalik ületamine. Sama aspekti käsitleti mitmel korral ka Eesti diskussioonis. ESM-is osalevate riikide vastutuse ülempiir on sätestatud ESM-i asutamislepingu artikli 8 lõike 5 esimeses lauses. See ütleb, et ESM-i iga liikme vastutus piirdub igal juhul tema osaga aktsiakapitalis. Lubatud aktsiakapitalid on ära toodud ESM-i asutamislepingu II lisas.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus analüüsis sellest lähtudes ESM-i asutamislepingu neid sätteid (nt ESM-i asutamislepingu artikli 8 lõike 2 neljandat lauset, artiklit 10, artikli 8 lõike 4 teist lauset, artikli 9 lõikeid 2 ja 3 ning artikli 25 lõiget 2), mille puhul võiks vastutuspiiri ületamine kõne alla tulla. Kuigi kohus ei leidnud ühtegi sätet, mis sõnaselgelt võimaldaks kokkulepitud vastutuspiirist üle minna, rõhutati, et tegemist on siiski kohtu enda seisukohaga. Võimalikud on ka teistsugused tõlgendused, mille kohaselt ei ole välistatud, et riik vastutab üle lubatud aktsiakapitali. Seetõttu lisas kohus, et enne ESM-i asutamislepingu ratifitseerimist peab Saksamaa välistama sellised sätete tõlgendused, mis lubaksid artikli 8 lõike 5 piirangust mööda minna ning suurendada riigi vastutust ilma parlamendi loata. Kuigi mõned meediakajastused teatasid eksitavalt, et Saksa Liidukonstitutsioonikohtu lahendi kohaselt ei tohi Saksamaa kohustused ületada 190 miljardit eurot, ilma et selle kiidab heaks parlament, oli kohtu sõnum hoopis see, et ESM-i lepingut ei tohi tõlgendada nii, et riikide vastutuspiir oleks lahtine ning ei vastaks lubatud aktsiakapitali suurusele.

ESM ja EL-i õigus

Lahendis analüüsis Saksa kohus ka tulevase Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 136 lõike 3 põhiseaduspärasust ning vastavust EL-i õigusele. Seda eelkõige põhjusel, et kaebustes seati kahtluse alla ELTL-i muudatuse suhestumine teiste, eelkõige majanduspoliitikat puudutavate sätetega. Liidukonstitutsioonikohtu hinnang sellele küsimusele on seda huvipakkuvam, et küsimus tulevase ELTL-i artikli 136 lõike 3 ja artikli 125 lõike 1 (*no-bail-out*-klausel) omavahelisest koosmõjust on Saksa õiguskirjanduses üleval olnud juba finantskriisi algusest saadik.

ELTL-i artikli 125 lõige 1 kõlab järgmiselt: EL ei kanna vastutust liikmesriikide keskvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute kohustuste eest ega võta neid enda peale; eelöeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks. Liikmesriik ei kanna vastutust teiste liikmesriikide keskvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute kohustuste eest ega võta neid enda peale; eelöeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks.

Liidukonstitutsioonikohus võttis seisukoha, et tulevane ELTL-i artikli 136 lõige 3 ei muuda teiste ELTL-i asjakohaste sätete (nt artiklite 126, 127 ja 130 ning artikli 136 lõike 1) tähendust ega mõju. Küll aga lubab see säte ELTL-i artikli 125 lõike 1 kohaldamisalas vabatahtlikku finantsabi, jäädes seejuures siiski aluslepingutes toodud nõuete piiresse. Kohtu tõlgendus võib aga olla mõneti probleemne, kuivõrd aluslepingute ainutõlgendaja on Euroopa Kohus. Seega peaks ELTL-i tõlgendamise küsimustes pöörduma Euroopa Kohtu poole. Saksa Liidukonstitutsioonikohus ei ole aga senini kordagi eelotsust küsinud. Praeguses menetluses ei ole siiski veel välistatud, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus pöördub esimest korda Euroopa Kohtu poole. Samas on ESM-i ja EL-i õiguse vahekorra selgitamiseks juba eelotsust taotletud: 31. juulil 2012 esitas eelotsuse taotluse liri Ülemkohus. Niisiis on Euroopa Kohtu seisukohta oodata sõltumata sellest, kas Saksa Liidukonstitutsioonikohus eelotsust küsib või mitte.

Kokkuvõte

Saksa Liidukonstitutsioonikohtu ESM-i esialgse õiguskaitse lahendi rõhuasetus tundub olevat legitimatsioon ja kontroll. Oma Lissaboni otsuses esitas Saksa kohus EL-i legitimatsiooni mudeli. Selle kohaselt tugineb EL kahele sambale – ühelt poolt otsevalitavale Euroopa Parlamendile, teiselt poolt liikmesriikide parlamentidele. Kuigi Euroopa Parlament on kõige vahetuma legitimatsiooniga organ terves EL-i raamistikus, ei ole tema valimine ega tegevus veel võrdsel tasemel sellega, kuidas valitakse ja kuidas toimivad liikmesriikide parlamendid. Seega on liikmesriikide parlamentidel jätkuvalt oluline roll EL-i legitimatsiooniketis.

ESM-i puhul on aga olukord teine. Kuivõrd see luuakse väljaspool EL-i raamistikku, seega ka väljaspool Euroopa Parlamendi käeulatust, on seda enam vaja rõhutada riikide parlamentide rolli ESM-i tegevuse legitimeerimisel ning kontrollimisel. Siin sõltub palju ka iga ESM-i asutajariigi parlamendi suhtumisest ja aktiivsusest.

Kasutatud allikad

- Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.12. lahendi saksakeelne tekst:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html
- Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 12.09.12. lahendi inglisekeelne tõlge:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html
- liri Ülemkohtu lahend eelotsuse küsimuseks:
<http://www.courts.ie/Judgments.nsf/bce24a8184816f1580256ef30048ca50/e44922f2b6dbed2f80257a4c00570284?OpenDocument>

Andra Laurand

Tartu Ülikooli õigusteaduse tudeng, ÖAO 2011. aasta praktikant

andra.laurand@ut.ee