



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Quo vadis, Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte?

Nr 12

27.10.2020

Sissejuhatus

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte on Euroopa Kohtu praktikaga kujunenud Euroopa Liidu õiguse üheks alusprintsipiiks, mille kohaselt on Euroopa Liidu õigus ülimuslik liikmesriikide õiguse, sealhulgas põhiseaduse suhtes. Ülimuslikkuse põhimõtte kohaldamist liikmesriikide põhiseadustele peavad osade liikmesriikide põhiseaduskohtud kui põhiseaduse ülimad valvurid siiski küsitavaks.¹

Ülimuslikkuse põhimõte Euroopa Liidu õiguses

Ülimuslikkuse põhimõttega tagatakse, et liidu õigust ei saa liikmesriigi õigusega tühistada ega muuta ja vastuolu korral on ülimuslik Euroopa Liidu õigus. Teisisõnu, siseriikliku ja Euroopa Liidu õiguse vastuolu korral tuleb eelistada Euroopa Liidu õigust ning siseriiklik õigus kohaldamata jätta. Selleks, et Euroopa Liidu õigus oleks ülimuslik, peab kõigepealt esinema vastuolu liikmesriigi ja Euroopa Liidu õiguse vahel. Euroopa Liidu õigus peab ise olema õiguspärane ja EL-i õigus on ülimuslik ainult siis, kui liikmesriik ei ole konkreetse Euroopa Liidu õigusakti või sätte osas kokku leppinud mingites erandites.² Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse vastastikune seos on selline, et Euroopa Liidu õigusaktid muudavad jõustudes automaatselt mittekohaldatavaks kõik nendega vastuolus olevad siseriiklike õigusaktide sätted.³

Ülimuslikkuse põhimõtet *expressis verbis* aluslepingutes sätestatud ei ole. Ülimuslikkuse põhimõte kui liidu õiguse üks olulisemaid aluspõhimõtteid on tuletatud Euroopa Kohtu praktikast. Küll on Lissaboni lepingu juurde lisatud deklaratsioonis sätestatud, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud Euroopa Kohtu praktikaga kehtestatud tingimustel.⁴ Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse arvamus kohaselt kuulub ülimuslikkuse põhimõte Euroopa ühenduse ainulaadse olemuse juurde. „Asjaolu, et aluslepingud ja tulevane leping ülimuslikkuse põhimõtet ei sisalda, ei muuda kuidagi põhimõtte olemasolu ega Euroopa Kohtu kehtivat kohtupraktikat“.⁵

¹Praktikas on paljud liikmesriikide konstitutsioonikohtud, sh Itaalia, Saksa, Tšehhi ja Prantsuse põhiseaduskohtud, oma põhiseaduse Euroopa Liitu käsitlevaid sätteid tõlgendanud, otsides võimalusi Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse piiramiseks. Eriti valvas on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse osas Saksamaa Põhiseaduskohus. Sellel kohtul on ette näidata ka kõige mahukam kohtupraktika Euroopa Liidu ja riigisisese õiguse omavaheliste suhete kohta. Seni viimane kohtulahend selles vallas pärineb 05.05.2020. Selles asjas tunnistas kohus Euroopa Keskpanga võlakirjade ostu ebaseaduslikuks.

²J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmelisuse kontekstis. – *Juridica* 2009/8, lk 486.

³C-106/77, *Simmenthal*, C-213/89, *Factortame*.

⁴Deklaratsioon ülimuslikkuse kohta, mis on lisatud 13. detsembril 2007. aastal alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile.

⁵Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse 22.06.2007 arvamus 11197/07 (JUR 260).

Ülimuslikkuse doktriini areng Euroopa Kohtu praktikas

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse küsimus on aktuaalne alates Euroopa Kohtu 1963. aasta otsusest *Van Gend en Loos*.⁶ Selles lahendis rõhutas kohus esmakordselt, et Euroopa õigust tuleb eristada rahvusvahelisest õigusest ja Euroopa Liidu õigust tuleb vahetult kohaldada.⁷ Kohus märkis, et asutamislepingud on loonud uue õiguskorra, mille jaoks liikmesriigid on järjest enam loobunud üha rohkemates valdkondades oma suveräänsusest ja mille subjektideks on nii liikmesriigid kui ka nende kodanikud.⁸

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust siseriikliku õiguskorra suhtes deklareeris Euroopa Kohus esmakordselt kohtasjas *Costa v. ENEL*. Kohus märkis, et siseriiklikud õigussätted ei saa üle olla asutamislepingust kui iseseisvast õigusallikast tulenevast ja seetõttu erilise algupäraga õigusest, ilma et see kaotaks oma olemuse ühenduse õigusena ja ilma et ühenduse enda alus ei muutuks küsitavaks.⁹

Euroopa Kohus selgitas veelgi täpsemalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse olemust oma kuulsas *Internationale Handelsgesellschaft* lahendis.¹⁰ Kohtuasi sai alguse Frankfurt am Maini halduskohtule esitatud taotlusest, millega kohalik ettevõtja palus kohtul kehtetuks tunnistada kaks teraviljaturgu reguleerivat Euroopa Liidu määrust. Frankfurt am Maini halduskohus leidis, et kõnealused EL-i määrused on vastuolus Saksamaa põhiseadusega. Halduskohus nimelt leidis, et need määrused kahjustavad tegevusvabadust, varakäsitlusõigust ja ettevõtlusvabadust ning proportsionaalsuse põhimõtet, mis tulenevad Saksamaa põhiseadusest.

Kaasus jõudis lõpuks Euroopa Kohtusse, kes asus hoopis vastupidisele seisukohale. *Internationale Handelsgesellschaft* lahendis, mis käesoleval aastal tähistab väärikat 50. juubelit rõhutas Euroopa Kohus, et isegi, kui Euroopa Liidu õigusakt on vastuolus liikmesriigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste või põhiseadusliku korra põhimõtetega, ei mõjuta see selle õigusakti kehtivust liikmesriigi territooriumil.¹¹ Teisisõnu Euroopa Liidu õigus omab ka liikmesriigi põhiseaduse suhtes ülimuslikkust.¹²

Paljude liikmesriikide põhiseaduskohtud, olles riigisisese põhiseaduse valvurid, nii laiaulatuslikku Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini siiski ei aktsepteeri ning on *Internationale Handelsgesellschaft* lahendist alates otsinud võimalusi Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse piiramiseks.¹³

⁶ C-26/62, *Van Gend en Loos*.

⁷ Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavuse järgi on liidu õiguse sätted täielikult ja ühetaoliselt kohaldatavad kõikides liikmesriikides ja need annavad nii liikmesriikidele kui nende kodanikele õigusi ja kehtestavad kohustusi.

⁸ *Van Gend en Loos*.

⁹ C-6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*.

¹⁰ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

¹¹ *Ibid*, p 3.

¹² *Winner Wetten C-409/06*, p 61.

¹³ 29. mail 1974. aastal tehtud *Solange I* otsus, mis oli ajendatud Euroopa Kohtu otsusest *Internationale Handelsgesellschaft*. Saksa konstitutsioonikohus tegi selle otsusega Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni osas reservatsiooni põhiõiguste kaitse osas. Reservatsiooni tuletas kohus Saksa põhiseaduse artiklist 24. Sellega jättis Saksa konstitutsioonikohus endale õiguse kontrollida EL-i teise õiguse vastavust põhiseaduses sätestatud põhiõigustele nii kaua (saksa *so lange*), kuni EL omab ise põhiõiguste kataloogi. Teisisõnu ütles kohus, et seni, kuni EL-i õigusega ei ole konstitutsioonilisel tasemel garanteeritud põhiõiguste kaitse, on Saksamaa konstitutsioonikohtul õigus ja kohustus kontrollida iga konkreetse õigusakti kohaldatavust.

Oma 1986 a. *Solange II* asjas märkis kohus, et ta ei kontrolli enam ühenduse õiguse kooskõla Saksa põhiõigustele seni (saksa *so lange*), kuni ühenduse tasandil on tagatud üldine ja tõhus põhiõiguste kaitse, mis on võrdne põhiõiguste kaitsega Saksamaa põhiseaduses. Järgmine oluline EL-i õiguse ülimuslikkust ja selle suhet Saksa põhiseadusega käsitlev lahend on konstitutsioonikohtu 1993. aasta *Maastrichti* otsus. Kohus selgitas, et Maastrichti lepinguga ei allutanud Saksamaa ennast kontrollimatule ja ettenägematule protsessile, vaid et Maastrichti lepingus tehakse ainult ettevalmistusi ühenduse kui õigusühenduse järk-järguliseks edasiseks integratsiooniks ning igaks järgneva sammuks selles protsessis tuleb Saksamaal anda oma nõusolek. Põhiseaduskohtul on pädevus kontrollida Euroopa institutsioonide jäämist oma pädevuse piiridesse, samuti on kohtul pädevus EL teise õiguse sobivuse üle Saksamaal kontrolli teostada. Kohtul on õigus sekkuda, kui põhiseaduse tuuma on rikutud. Saksa konstitutsioonikohtu käsitluses ei ole ülimuslikkuse põhimõte absoluutne ja on seotud põhiseaduse tuuma ehk põhiseaduse identiteedi piiridega. Vahest ühe olulisema ja teedrajava EL-i pädevusi ja aluslepingute kooskõla Saksa põhiseaduse

Põhiseaduse identiteet ülimuslikkuse põhimõtte piirajana

Aastakümnete pikkuse põhjaliku töö tulemusena on Saksa konstitutsiooniõiguses välja arenenud konstitutsioonilise ehk põhiseaduse identiteedi doktriin,¹⁴ mida saab vaadelda kui Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse piirajat. Põhiseaduse identiteedi kontseptsioon ei ole tekkinud ka Euroopa Liidu õigusesse *ex nihilo*.¹⁵ Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja siseriikliku konstitutsiooni omavahelise või(s)tluse normatiivseks allikaks on Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 4 lg 2, mille kohaselt on Euroopa Liidul kohustus austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane liikmesriikide poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Õiguskirjanduses nenditakse, et kui varem tegelesid identiteedi kontseptsiooniga ennekõike psühholoogid, ajaloolased ja politoloogid, siis pärast Saksamaa põhiseaduskohtu *Lissaboni*¹⁶ otsust on identiteet ka õigusteadlaste uurimisobjektiks.¹⁷

Põhiseaduse identiteet¹⁸ koosneb liikmesriigi põhiprintsiipidest, mis põhjendavad põhiseaduse kõiki teisi printsiipe ja norme, ning mis kätkeb endas riigi olemust. Põhiseaduse identiteeti on määratletud ka kui põhiseaduse alusväärtusi.¹⁹ Üldjuhul on põhiväärtused liikmesriikidel ühised, aga nende sisustamise osas tekivad erisused. Põhiseaduse identiteet kui kontseptsioon annab teatud üldised raamid, aga seda tuleb liikmesriigil siseriiklikult konkretiseerida ja sisustada.²⁰ Põhiseaduse identiteedi roll on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust piirata ja pakkuda liikmesriigile kaitset juhul, kui Euroopa Liit areneb liikmesriigi suhtes negatiivses suunas. Oluline on ka märkida, et põhiseaduse identiteet ei ole ainult kasutuses liikmesriikide konstitutsioonikohtutes ja õigusteadlaste sõnavaras. Olugi, et suhteliselt harva, on ka Euroopa Kohus oma lahendites põhiseaduse identiteedi kontseptsiooni käsitletud ja teatud juhtudel tunnustanud Euroopa Liidu kohustust austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane põhiseaduslikele põhistruktuuridele.²¹ Näiteks Euroopa Kohus oma *Digibet & Albers*²² kaasuses rõhutas, et ei saa kahtluse alla seada pädevuste jaotust Saksamaa liidumaade vahel, kuna see on kaitstud ELL artikli 4 lõikega 2. *Sayn-Wittgensteini* otsuses²³ leidis Euroopa Kohus, et liikmesriigil on õigus toetuda põhiseaduse identiteedile kui õigustusele piirata Euroopa Liidu õigust. Selles kohtuasjas oli küsimuseks, kas Austria riigil on õigus keelata Austria kodaniku perekonnanime juurde kuuluva aadlitiitli kasutamist. Austria valitsus tugines kohtuasjas võrdsuse põhimõttele, mis on Austria konstitutsioonilise identiteedi osa. Võrdsuse põhimõttega on keelatud kasutada Austrias aadlitiitleid. Ühtki Austria kodanikku ei või teistest eristada, lisades tema nimele täiendavaid aadlitiitleid või aunimetusi. Euroopa

printsiipidega puudutava otsuse – *Lissaboni* kohtuotsuse – tegi Saksa konstitutsioonikohus 30. juunil 2009. Selle kohtuotsuse, mida tuntakse ka kui *Solange III* või *Ja-aber-Urteil*, põhiprobleemiks oli süvenev EL-i integratsioon ja liikmesriikide konstitutsiooniline identiteet.

¹⁴ Vt põhiseaduse identiteedi kontseptsiooni ja Eesti põhiseaduse identiteedi debati kohta lähemalt: B. Aaviksoo. Konstitutsiooniline identiteet: kild moodsa konstitutsionalismi kaleidoskoobis. – *Juridica* 5/2010, lk 335-345.

¹⁵ Maastrichti lepinguga sätestati esimest korda sõnaselgelt Euroopa Liidu kohustus austada demokraatia põhimõtetel rajaneva valitsussüsteemiga liikmesriikide rahvuslikku identiteeti.

¹⁶ *Lissaboni* otsuses toonitas kohus, et suveräänsete riikide lepingulisel liidul põhinev Euroopa ühinemine ei tohi edaspidi võtta sellist kuju, et liikmesriikidel ei ole enam piisavalt mänguruumi majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete elamistingimuste poliitiliseks sisustamiseks. See puudutab eriti neid valdkondi, mis on seotud kodanike põhiõiguste ja vabaduste kaitse ja sotsiaalse julgeolekuga ning mõjutab kultuurilisi, ajaloolisi ja keelelisi küsimusi. Samuti puudutab see valdkondi nagu, *inter alia*, kodakondsus, riigikaitse, maksud ja eelarve.

¹⁷ T. Ackermann, jt. Karlsruhe has spoken: „Yes“ to the Lisbon Treaty, but... – *Common Market Law* lk 1031. H. Reestmanile teadaolevalt esineb *Lissaboni* kohtuotsuses sõna „identiteet“ lausa 36 korral. Vt J. H. Reestman. The Franco-German Constitutional Divide. Reflections on National and Constitutional Identity. – *European Constitutional Law Review* 5/2009, lk 375.

¹⁸ Põhiseaduse identiteedi kohta kriitikat vt F. Fabbrini., A. Sajo. The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. Vol. 25/4, 2019, lk 457-473.

¹⁹ R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. 2. Auflage. C.H.Beck München, 2012 lk, 28.

²⁰ M. Walter. Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. – *ZaöR* 1/2012, lk 180.

²¹ Vt kohtuasjad, C-379/87, *Groener*, C-213/07, *Komisjon/Luxemburg*, C-222/07, *UTECA*, C-36/02, *Omega*. C-391/09, *Runevic-Vardyn et Vardyn*, p 86, C-202/11, *Las*, p 26. C-438/14, *Bogendorff von Wolffersdorff*, p 78, *Digibet und Albers*, p 34. C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, p 74.

²² C-156/13 *Digibet und Albers*, p 34.

²³ C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein versus Landeshauptmann von Wien*, p 74.

Kohus arvestas asja lahendamisel Austria ajaloo ja põhiväärtustega. Seega, eespool toodud viited kohtupraktikale annavad tunnistust sellest, et ka Euroopa Kohus on omaks võtnud põhiseaduse identiteedi doktriini.

Kokkuvõte

Euroopa Liidu õiguse puhul on tegemist kiirelt areneva õigussüsteemiga ja üha süvenev Euroopa Liidu lõimimine on liikmesriikide konstitutsioonikohtud pannud aina enam Euroopa Liidu õiguse ja selle ülimuslikkuse üle arutlema. Põhiseaduse identiteedi doktriini kasutuselevõtuga on Euroopa Liidule saadetud signaal mitte ületada oma pädevusi ja jätta liikmesriikidele piisavalt hingamisruumi poliitilistes, sotsiaalsetes ja kultuurilistes küsimustes. Selgelt on näha, et Euroopa õiguse absoluutse ülimuslikkuse põhimõte on oma aja ära elanud ja tuleb kohaneda modernse konstitutsionalismiga. Euroopa Liidu ja liikmesriigi õiguspüramiidi tippu on jõudnud põhiseaduse identiteedi doktriin, mille kohaselt on Euroopa Liidu õigus ülimuslik osas, mis ei ole kaitstud liikmesriikide põhiseaduse identiteediga.²⁴ Ka Euroopa Liidu lepingu artiklist 4 lg 2 tuleb Euroopa Liidule kohustus austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane põhiseaduslikele põhistruktuuridele ehk põhiseaduse identiteedile. Seega ei ole enam asjakohane rääkida Euroopa Liidu õiguse absoluutsest ülimuslikkusest. Ülimuslikkuse põhimõte ei ole enam absoluutne ja seda ei saa kasutada olukordades, kus on tegemist põhiseaduse identiteedi rakendusala.

Triinu Põdramägi

nõunik

triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Avviksoo, B. Konstitutsiooniline identiteet: kild moodsa konstitutsionalismi kaleidoskoobis. – *Juridica* 5/2010.

Ackermann, T., jt. Karlsruhe has spoken: „Yes“ to the Lisbon Treaty, but... – *Common Market Law Review* 4/2009.

Fabbrini, F., Sajo, A. The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. Vol. 25/4, 2019.

Klenk, M. *Die Grenzen der Grundfreiheiten*. Mohr Siebeck, 2019.

Laffranque, J. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmelisuse kontekstis. – *Juridica* 8/2009.

Reestman, J. H. The Franco-German Constitutional Divide. Reflections on National and Constitutional Identity. – *European Constitutional Law Review* 5/2009.

Streinz, R. *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 2. Auflage. C.H.Beck München, 2012.

Walter, M. Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. – *ZaöR* 1/2012.

Deklaratsioon ülimuslikkuse kohta, mis on lisatud 13. detsembril 2007. aastal alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile. Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse 22.06.2007 arvamus 11197/07 (JUR 260).

Euroopa Kohtu lahendid: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>

Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu lahendid: <https://www.bundesverfassungsgericht.de>

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

²⁴ L. Klenk. *Die Grenzen der Grundfreiheiten*. Mohr Siebeck, 2019, lk 284.