



## RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

### Põhiõigused ja Euroopa stabiilsusmehhanism Euroopa Kohtu lahend asjas *Ledra Advertising Ltd jt* (C-8/15 P – C 10/15 P)

Nr. 5

20.03.2018

Nii poliitikas kui ka õigusmaastikul laineid löönud Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) loomisest on möödas enam kui viis aastat. ESM on valitsustevaheline organisatsioon, mille ülesanne on alaliselt tagada euroala finantsstabiilsust. Selle loomisega seostub Eestis eelkõige toonase õiguskantsleri algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus ESM-i asutamislepingu (ESML<sup>1</sup>) artikkel 4 lg 4 osas. Riigikohus jättis 12. juuli 2012. a otsusega<sup>2</sup> õiguskantsleri taotluse rahuldamata.

ESM-iga on aga seotud ka üks teine tuntud kohtukaasus, mis Eesti õigusmaastikul jäi kahjuks suurema tähelepanuta. Nimelt tegi Euroopa Kohus 2016. aastal otsuse asjas *Ledra Advertising Ltd jt*<sup>3</sup>, mille keskseks küsimuseks oli EL-i vastutus Euroopa Komisjoni tegevuse eest ESM-i raames.

Enne *Ledra* kaasuse juurde minemist tuleb lühidalt peatuda ESM-i stabiilsustoetuse menetlusel ja Euroopa Komisjoni rollil selles.

#### Stabiilsustoetuse andmise kord

ESM-i toetuse andmise menetlus algab taotlusega abi vajavalt ESM-i liikmesriigilt (ESML art 13 lg 1 lause 1). Pärast taotluse saamist volitab juhatajate nõukogu esimees Euroopa Komisjoni, kes tegutseb koostöös Euroopa Keskpankaga (EKP), hindama abi palunud riigi finantsolukorda ja rahastamisvajadust (ESML art 13 lg 1 lause 3).

Taotluse hindamise alusel võib ESM-i juhatajate nõukogu põhimõtteliselt otsustada abi anda (ESML art 13 lg 2). Kui selline otsus tehakse, siis volitab juhatajate nõukogu Euroopa Komisjoni pidama (koostöös EKPga ja võimaluse korral koos IMF-iga) abi taotlenud ESM-i liikmega läbirääkimisi. Läbirääkimiste eesmärgiks on sõlmida vastastikuse mõistmise memorandum, millega määratakse üksikasjalikult kindlaks finantsabiga seotud tingimused (ESML art 13 lg 3). Memorandum peab ESML art 13 lg 3 lause 4 kohaselt olema kooskõlas ELi toimimise lepinguga ette nähtud majanduspoliitika koordineerimise meetmetega.

Kui vastastikuse mõistmise memorandum on saanud heakskiidu ka juhatajate nõukogult, kirjutab Euroopa Komisjon ESM-i nimel memorandumile alla (ESML art 13 lg 4). Seejärel kiidab juhatajate nõukogu heaks finantsabi andmise lepingu, milles on üksikasjalikult sätestatud antava stabiilsustoetuse finantsaspektid ja vajaduse korral abi esimese osa väljamaksmise kord (ESML art 13 lg 5).

#### *Ledra* kaasuse asjaolud

Kaasus puudutas ESM-i stabiilsustoetusprogrammi Küprosele. 2012. aasta esimestel kuudel sattusid kaks Küprose suurimat panka – Bank of Cyprus ja Cyprus Popular Bank – rahalistesse raskustesse<sup>4</sup>. Küpros esitas eurorühma esimehele taotluse finantsabi saamiseks. 2012. aasta 27.

<sup>1</sup> Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus. – RT II, 14.09.2012, 1.

<sup>2</sup> Riigikohtu üldkogu otsus, 12.07.2012, nr. 3-41-6-12.

<sup>3</sup> Euroopa Kohtu otsus, 20.09.2016, C-8/15 P – C-10/15 P – *Ledra Advertising Ltd jt*, ECLI:EU:C:2016:701 (järgnevalt viidatud kui EKo, *Ledra jt*).

<sup>4</sup> EKo, *Ledra jt*, p 14.

juuni avalduses märkis eurorühm, et taotletud finantsabi annab kas Euroopa Finantsstabiilsuse Fond või ESM makromajandusliku kohandamisprogrammi raames<sup>5</sup>.

2013. aasta 25. märtsi avalduses märkis eurorühm, et ta on jõudnud Küprosega makromajandusliku kohandamisprogrammi põhitingimustes kokkuleppele<sup>6</sup>. Eurorühma avalduse lisas tuuakse ära ka ülalmainitud kahe panga üldised restruktureerimisplaanid<sup>7</sup>. Eurorühma avaldusele järgnevatel päevadel alustas Küpros nimetatud kahe panga osas saneerimismenetlust<sup>8</sup>.

Saneerimismeetmed nägid ette Bank of Cypruse rekapiitaliseerimise muu hulgas tagamata hoiuste omanike, aktsionäride ja võlakirjade omanike arvel. Nii konverteeriti tagamata hoiused Bank of Cypruse aktsiateks, Bank of Cypruse poolt aktsiateks või hoiusteks konverteeritavateks võlakirjadeks ja Küprose Keskpanga poolt hoiusteks konverteeritavateks võlakirjadeks. Cyprus Popular Bankist kanti Bank of Cyprusele üle teatud osa varadest ja kohustustest, sealhulgas alla 100 000 euro suurused hoiused.<sup>9</sup>

2013. aasta aprillis, s.t alles pärast pankade saneerimist, kirjutati alla ESM-i ja Küprose vahelisele vastastikuse mõistmise memorandumile<sup>10</sup>. Nii nagu see ESML-is ette on nähtud, allkirjastas ESM-i nimel memorandumi Euroopa Komisjon. Seejuures mainis memorandum juba läbiviidud saneerimismeetmeid Bank of Cypruse ja Cyprus Popular Banki osas<sup>11</sup>.

*Ledra Advertising Ltd* (hageja) omas saneerimismenetluse ajal hoiuseid kõnealustes pankades. Riiklike meetmete tulemusel tekkis talle varaline kahju. *Ledra* esitas Euroopa Üldkohtule hagi Euroopa Komisjoni ja EKP vastu, nõudes esiteks vastastikuse mõistmise memorandumi teatud punktide tühistamist ja teiseks talle tekkinud kahju hüvitamist.<sup>12</sup> Hageja põhjendas oma nõuet muu hulgas sellega, et Euroopa Komisjon oleks pidanud ESM-i memorandumile alla kirjutades kontrollima, kas selle sisu ikka on kooskõlas liidu õigusega, kaasa arvatud EL-i põhiõiguste hartaga.<sup>13</sup>

10. novembri 2014. a määrusega jättis Üldkohus hagi rahuldamata. Kohus märkis, et ta ei saa ESM-i ja Küprose vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumi vaidlustatud punkte tühistada, kuna tegemist ei ole liidu organi õigusaktidega<sup>14</sup>. Kahjunõude osas leidis kohus mh, et ta ei ole pädev lahendama hageja kahju hüvitamise nõuet, sest kõne all olnud vastastikuse mõistmise memorandum ei olnud ei Euroopa Komisjoni ega EKP akt, vaid sidus üksnes ESM-i<sup>15</sup>. Hageja esitas Üldkohtu määruse peale kaebuse.

## Euroopa Kohtu seisukoht

2016. aasta 20. septembri otsusega jättis Euroopa Kohus liidetud kohtuasjas hageja(te) nõuded rahuldamata<sup>16</sup>. Kohus märkis, et Euroopa Komisjoni ja EKP osalemine ESM-i töös ei tähenda seda, et ESM-i aktid muutuvad EL-i õigusaktideks<sup>17</sup>. See omakorda tähendab, et ESM-i ja stabiilsusabi saava riigi vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandum ei ole EL-i õigusakt ning Euroopa Kohus ei saa selle sätteid tühistada<sup>18</sup>.

<sup>5</sup> Statement by the Eurogroup, 27.06.2012, kättesaadav: [www.consilium.europa.eu/media/25704/131308.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/25704/131308.pdf); EKo, *Ledra jt*, p 15.

<sup>6</sup> Eurogroup Statement on Cyprus, 25.03.2013, kättesaadav: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf); EKo, *Ledra jt*, p 19.

<sup>7</sup> Eurogroup Statement on Cyprus, 25.03.2013, Annex, kättesaadav: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

<sup>8</sup> EKo, *Ledra jt*, p 20-22.

<sup>9</sup> EKo, *Ledra jt*, p 12 j.

<sup>10</sup> EKo, *Ledra jt*, p 23.

<sup>11</sup> Vt. EKo, *Ledra jt*, p 10.

<sup>12</sup> Üldkohtu määrus, 10.11.2014, T-289/13 – *Ledra Advertising Ltd.*, ECLI:EU:T:2014:981 (edaspidi Üldkohtu määrus, *Ledra*)

<sup>13</sup> Vt. Üldkohtu määrus, *Ledra*, p 35, 54.

<sup>14</sup> Üldkohtu määrus, *Ledra*, p 56-60.

<sup>15</sup> Üldkohtu määrus, *Ledra*, p 43-47.

<sup>16</sup> EKo, *Ledra jt*, p 78.

<sup>17</sup> EKo, *Ledra jt*, p 54.

<sup>18</sup> EKo, *Ledra jt*, p 55.

Kohus märkis aga, et välistatud ei ole liidu lepinguväline vastutus<sup>19</sup>. Nimelt on EL-i institutsioonid seotud EL-i põhiõiguste hartaga ka siis, kui nad tegutsevad väljaspool EL-i õigusraamistikku<sup>20</sup>. Sellest tulenevalt on Euroopa Komisjon kohustatud tagama, et tema poolt ESM-i nimel allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandum on muu hulgas kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga.<sup>21</sup>

Järgmisena kontrollis Euroopa Kohus ESM-i ja Küprose vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumi kooskõla hartaga ning leidis, et Euroopa Komisjon ei rikkunud memorandumit allkirjastades kaebuse esitajate õigust omandile (EL-i põhiõiguste harta artikkel 17 lg 1)<sup>22</sup>. Seega ei olnud EL kohustatud hüvitama hagejatele neile Küprose pankade saneerimisel tekkinud kahju<sup>23</sup>.

## Õppetunnid *Ledra* kaasusest

Euroopa Kohtu otsus *Ledra* asjas on mitmes mõttes tähelepanuväärne.

Esiteks selgitas kohus põhiõiguste kaitse ulatust. ESM-i loomisest ning *Pringle*'i otsusest<sup>24</sup> saati oli ühese vastuse ta küsimus, kas EL-i institutsioonid on seotud põhiõiguste hartaga ka siis, kui nad tegutsevad ESM-i raames, s.t väljaspool EL-i õigusraamistikku<sup>25</sup>. Euroopa Kohtu seisukoht *Ledra* otsuses kinnitab, et EL-i institutsioonid on oma tegevuses alati põhiõiguste hartaga seotud<sup>26</sup>. Nii lõi Euroopa Kohus midagi sarnast, mis on sätestatud Eesti põhiseaduse § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ning §-s 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Teiseks näitab *Ledra* kaasus, et EL-i tasandil ei ole võimalik ESM-i ja stabiilsusabi saava riigi vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumit tühistada – seda isegi siis, kui memorandum rikub mõnda harta põhiõigust. Isikutel, kelle õigusi on rikutud, on võimalik esitada kahjunõue Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 268 ja 340 lg-te 2 ja 3 alusel. Menetluslikult on tegemist võrdlemisi iseäraliku olukorraga, kus primaarnõue (antud juhul tühistamishagi) on välistatud, kuid sekundaarnõue siiski võimalik.<sup>27</sup>

Kolmandaks toob *Ledra* kaasus esile probleemid, mis kaasnevad ESM-i hübriidse olemusega. ESM-i näol on tegemist küll valitsustevahelise organisatsiooniga, kuid selle eesmärk on tihedalt seotud EL-iga. Ta isegi „laenab“ oma tegevuses välja EL-i organeid.<sup>28</sup> Oma 2017. aasta märtsis ilmunud raportis<sup>29</sup> soovitas Transparency International EU integreerida ESM-i liidu õiguskorda<sup>30</sup>. Peamise põhjendusena tuuakse välja just lünklik kohtulik järelevalve ESM-i tegevuse üle<sup>31</sup>.

6. detsembril 2017. a avaldatud ettepanekus võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa Valuutafond (*European Monetary Fund* ehk EMF),<sup>32</sup> märkis Euroopa Komisjon, et „[...] võttes arvesse liidu

<sup>19</sup> EKo, *Ledra* jt, p 55.

<sup>20</sup> EKo, *Ledra* jt, p 67.

<sup>21</sup> EKo, *Ledra* jt, p 67.

<sup>22</sup> EKo, *Ledra* jt, p 68-75.

<sup>23</sup> EKo, *Ledra* jt, p 76.

<sup>24</sup> Euroopa Kohtu otsus, 27.11.2012, C 370/12 – *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756.

<sup>25</sup> *Pringle*'i otsuses ei täpsustanud Euroopa Kohus, kas Euroopa Komisjon ja EKP on ESM-i raames tegutsedes hartaga seotud. Küll aga mainis seda Euroopa Kohtu kohtujurist Kokott oma *Pringle*'i seisukohas, vt Kohtujurist J. Kokotti seisukoht, 26.10.2012, C- 370/12 – *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675, p 176.

<sup>26</sup> Vt nt P. Dermine. The End of Impunity? The Legal Duties of 'Borrowed' EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework. – European Constitutional Law Review (13) 2017, lk 377; M. Nettesheim, Unionaler Grundrechtsschutz vor Austeritätspolitik? – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2016, lk 802; R. Repasi. Judicial protection against austerity measures in the euro area: *Ledra* and *Mallis*. – Common Market Law Review (54) 2017, lk 1123 jj, 1154.

<sup>27</sup> M. Nettesheim, Unionaler Grundrechtsschutz vor Austeritätspolitik? – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2016, lk 802.

<sup>28</sup> Vt. ülal stabiilsustoetuse andmise menetlus ESML-is.

<sup>29</sup> L. Hoffmann-Axthelm (Ed.). From crisis to stability: How to make the ESM transparent and accountable. Transparency International EU, March 2017, kättesaadav aadressil: <https://transparency.eu/esm/>.

<sup>30</sup> Samas, lk 9 ja 32.

<sup>31</sup> Samas, lk 32.

<sup>32</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek Nõukogu määruseks, millega luuakse Euroopa Valuutafond, 6.12.2017, COM(2017) 827, kättesaadav: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-827\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-827_et).

enda majandusraskusi ja tema ees olevaid ülesandeid ning oskusteavet, mis on ESM-i tegevuse raames selles valdkonnas kogutud, oleks sellise organi [s.t. Euroopa Valuutafondi, *autori täiendus*] loomine tühjale kohale ebamõistlikult kulukas. Seetõttu peaks kavandatav EMF praeguse ESM-i pigem endaga liitma ja oma struktuuri sulandama ning võtma üle selle eesmärgid, ülesanded ja vahendid.”<sup>33</sup>. Kuigi ESM-i integreerimine EL-i alla on iseenesest teretulnud mõte, jääb iseküsimuseks, kas seda saab teha üksnes määruse abil.

## Riigikogu roll

ESM-i asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 5 lg 1 sätestab reegli, mille kohaselt vajab Eesti Vabariigi esindaja ESM-is vastastikuse mõistmise memorandumi kavandi küsimuses hääletamisel osalemiseks ja hääletamiseks Riigikogu eelnevat otsust.

Riigikogu peab oma otsuse tegemisel järgima põhiseadust. Olgugi et Riigikogu otsus puudutab vahetult ESM-i ja abi taotlenud riigi vahel sõlmitavat memorandumit, on Riigikogu oma otsuse tegemisel seotud muu hulgas PS § 3 lõike 1 lausega 1 ning § 14-ga. Nendest sätetest tuleneb kohustus hinnata, kas memorandumi sisu on põhiseaduses sätestatud põhiõigustega kooskõlas. Heakskiidu andmine sellisele memorandumile, milles silmanähtavalt sisalduvad põhiõigustega vastuolus olevad tingimused, näiteks omandipõhiõiguse või võrdsuspõhiõiguse rikkumised<sup>34</sup>, ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas.

Andra Laurand

Hamburgi Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane

andra.laurand@studium.uni-hamburg.de

## Kasutatud allikad

- Dermine, P. The End of Impunity? The Legal Duties of ‘Borrowed’ EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework. *European Constitutional Law Review*. 2017 (13), lk-d 369-382
- Eurogroup Statement on Cyprus, 25.03.2013, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf)
- Euroopa Kohtu otsus, 20.09.2016, C-8/15 P – C-10/15 P – *Ledra Advertising Ltd jt*, ECLI:EU:C:2016:701
- Euroopa Kohtu otsus, 27.11.2012, C-370/12 – *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756
- Euroopa Komisjoni ettepanek Nõukogu määruseks, millega luuakse Euroopa Valuutafond, 6.12.2017, COM(2017) 827, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-827\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-827_et)
- European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece, March 2012, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/op94\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op94_en.htm)
- Hoffmann-Axthelm, L. (Ed.) From crisis to stability: How to make the ESM transparent and accountable. Transparency International EU 2017, <https://transparency.eu/esm/>
- Nettesheim, M. Unionaler Grundrechtsschutz vor Austeritätspolitik? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2016, lk-d 801-802

---

<sup>33</sup> Samas, seletuskirja punkt 1 all.

<sup>34</sup> Vt A. Poulou. Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe’s Lost Generation? – *German Law Journal* (15) 2014, lk-d 1162-1164; A. Poulou. Financial Assistance Conditionality and Human Rights Protection: What is the Role of the EU Charter of Fundamental Rights. – *Common Market Law Review* (54) 2017, lk 1014.

Üks Poulou poolt toodud näide pärineb EFSS-i ja Kreeka vahel sõlmitud memorandumist ning kõlab järgnevalt: „Prior to the disbursement, the following measures are adopted: The minimum wages established by the national general collective agreement (NGCA) will be reduced by 22 percent compared to the level of 1 January 2012; for youth (for ages below 25), the wages established by the national collective agreement will be reduced by 32 percent without restrictive conditions.“, European Commission, Second Adjustment Programme for Greece, March 2012, kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/op94\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op94_en.htm), lk. 147 p 4.1.

- Poulou, A. Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation? German Law Journal. 2014 (15), lk-d 1145-1176
- Poulou, A. Financial Assistance Conditionality and Human Rights Protection: What is the Role of the EU Charter of Fundamental Rights. Common Market Law Review. 2017 (54), lk. 991-1026
- Repasi, R. Judicial protection against austerity measures in the euro area: Ledra and Mallis. Common Market Law Review. 2017 (54), lk-d 1123-1156
- Statement by the Eurogroup, 27.06.2012, [www.consilium.europa.eu/media/25704/131308.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/25704/131308.pdf)
- Üldkohtu määrus, 10.11.2014, T-289/13 – *Ledra Advertising Ltd.*, ECLI:EU:T:2014:981