



Õiguskantsler

Teie 25.07.2012 nr

Õiguskantsler 16.10.2012 nr 6-7/121352/1204733

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Euroopa Stabiilsusmehhanismi immuuniteedid ja privileegid**

Tänan Teid avalduse eest, milles palute minul kontrollida Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (edaspidi: ESML) põhiseadusele vastavust. Täpsemalt palute minul analüüsida kõnealuse lepingu artiklites 32, 35 ja 36 sätestatud Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi: ESM) ja tema personali immuuniteete ning privileege.

**Teatan Teile, et Teie avalduses toodud argumente analüüsides ei tuvastanud ma ESML artikli 32, 35 või 36 vastuolu põhiseadusega.**

Põhjendan oma seisukohta järgmiselt. Ühtlasi vabandan, et minu vastus jõuab Teieni mõningase viivitusega.

Teie avalduses nimetatud ESML artiklid kehtestavad kohtuliku immuuniteedi ESM varadele (art 32 lõiked 3 ja 4) ning ESM juhtorganite liikmetele ja personalile seoses nende ametikohustuste käigus sooritatud tegudega (art 35). ESML artikkel 36 sätestab ESM maksuprivileegid.

ESM on euroala riikide vahelise lepinguga loodud rahvusvaheline organisatsioon, mille tegevust reguleerib rahvusvaheline õigus (ning mitte mõne ESM liikmesriigi õigus). Märgin, et Eesti on liitunud mitme rahvusvahelise organisatsiooniga nagu nt ÜRO, NATO ja Euroopa Nõukogu. On rahvusvahelise õiguse tava, et rahvusvahelistele organisatsioonidele ning nende töötajatele tagatakse sarnased immuuniteedid ja privileegid kui riikide diplomaatilistele esindustele ning diplomaatidele.<sup>1</sup> ESML art 32 lõigetes 3 ja 4 ning artiklites 35 ja 36 sätestatu ei loo selles küsimuses pretsedenti: analoogsed immuuniteedid ja privileegid on tagatud nt ka ÜRO-le<sup>2</sup>, NATO-

---

<sup>1</sup> Vt diplomaatilistele esindustele ja diplomaatidele tagatud immuuniteetide ja privileegide kohta diplomaatiliste suhete Viini konventsioon (RT II 2006, 16) artiklid 29 – 36.

<sup>2</sup> Vt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni privileegide ja immuuniteetide konventsioon (RT II 1994, 3, 8).

le<sup>3</sup>, Euroopa Nõukogule<sup>4</sup>, rahvusvahelisele valuutafondile<sup>5</sup> ja mitmele teisele rahvusvahelisele organisatsioonile.

Immunitetide ja privileegide vajadust põhjendatakse rahvusvahelises õiguses nn funktsionaalse vajaduse teooriaga. Selle teooria järgi on immunitetid ja privileegid vajalikud selleks, et rahvusvahelised organisatsioonid saaksid segamatult ja efektiivselt täita oma funktsioone. Kui rahvusvahelised organisatsioonid alluksid tavapärasel viisil üksikute riikide õiguslikule või poliitilisele sekkumisele ning oleksid seetõttu sõltuvad riikide tahtest, siis võiks rahvusvahelise organisatsiooni tegevus olla niivõrd mõjutatud, et organisatsiooni eesmärkide ja funktsioonide täitmine oleks tõeliselt raskendatud.<sup>6</sup>

Eelöeldust lähtudes ei ole minu hinnangul Eesti liitumine ESM-ga vastuolus põhiseadusega põhjusel, et ESM-l on Teie avalduses esile tood immunitetid ja privileegid.

Küsimus ESM-ga liitumise põhiseadusele vastavusest tõusetub hoopis seoses sellega, kuidas ESM asutamislepinguga Eestile võetavad kohustused mõjutavad Riigikogu kui ainsa rahva poolt valimistega vahetult legitimeeritud riigigorgani pädevust. Seetõttu esitasingi 12.03.2012 Riigikohtule taotluse tunnistada ESML artikkel 4 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks<sup>7</sup>. See taotlus puudutas küll ainult ühte ESM asutamislepingu sätet ning Riigikohus jättis minu taotluse 12.07.2012 otsusega nr 3-4-1-6-12 rahuldamata, ent siiski saab kõnealusest põhiseaduslikkuse järelevalve asjast teha järeldusi kogu ESM põhiseadusele vastavuse kohta.

Nimelt sätestab kõnealuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas vaidluse esemeks olnud ESML art 4 lg 4 nn kiirmenetluse, mis lihtsustatult öeldes võimaldab ESM juhtorganitel võtta vastu otsuseid rahastamisraskustes euroala riikidele finantsabi andmiseks ilma Eesti esindaja nõusolekuta. Seda juhul kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank on mõlemad seisukohal, et finantsabi andmiseks või rakendamiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmine ohustaks (olulisel määral) euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust. Samas võib ESML artikli 4 lõike 4 alusel langetatud otsus finantsabi andmise kohta mõjutada Eesti kohustuste täitmist ESM vastu tulevikus – Eesti poolt märgitud ESM sissenõutava kapitali, mille suuruseks on 1,1532 miljardit eurot, sissenõudmise teel. Nimetatud summa ulatuses tuleb Eestil olla valmis rahalisteks makseteks. Seetõttu võib ESML artikli 4 lõike 4 alusel kiirmenetluses antud finantsabi mõjutada Eesti riigieelarve tulusid ja kulusid ning piirata seeläbi Riigikogu eelarvepoliitilisi valikuid.<sup>8</sup>

Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et Eesti liitumisel ESM-ga riivab just ESML art 4 lg 4 kõige intensiivsemalt Eesti Vabariigi põhiseaduse sätet ja mõtet. Nii märkis ka Riigikohus oma 12.07.2012 otsuses, et ESML artikli 4 lõike 4 riivab Riigikogu finantspädevust.<sup>9</sup> Selline Riigikogu

<sup>3</sup> Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni ning selle liikmesriikide esindajate ja rahvusvahelise personali staatuse kokkulepe (RT II 2004, 31, 115).

<sup>4</sup> Euroopa Nõukogu privileegide ja immunitetide üldkokkulepe (RT II 1994, 28, 110).

<sup>5</sup> Rahvusvahelise Valuutafondi põhikiri (RT II, 09.11.2010, 1) artikkel 9.

<sup>6</sup> R. Värk. Diplomaatiline õigus. Tallinn 2004, lk 107.

<sup>7</sup> Kõnealune taotlus on internetis kättesaadaval: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/taotlus-riigikohtule-euroopa-stabiilsusmehhanismi-asutamisleping>.

<sup>8</sup> Riigikohtu üldkogu otsus (RKÜKo) 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 153.

<sup>9</sup> Riigikogu finantspädevus tuleneb Riigikohtu seisukoha järgi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 65 punktist 6 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ja PS § 65 punktist 10 koostoimes PS § 121 punktiga 4 (vt lähemalt RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, punktid 136 -140).

finantspädevuse riive toob kaasa ka demokraatliku õigusriigi põhimõtte ja riigi finantssuveräänsuse riive, kuna kaudselt piiratakse rahva otsustusõigust.<sup>10</sup>

Ometi leidis Riigikohus, et ESML art 4 lg 4 on põhiseadusega kooskõlas, kuna selle sätte eesmärgi kaalukus õigustab eelnimetatud põhiseaduslike põhimõtete riivet.<sup>11</sup> Sellisele seisukohale asudes oli Riigikohus teadlik asjaolust, et ESM-ile antakse sarnaselt teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega kohtulik immunitet ning maksuvabastavused, millele viitasite oma avalduses.<sup>12</sup> Kuna Riigikohtu seisukoha järgi pole ESML art 4 lg 4, millest lähtub ESM asutamislepingu kõige intensiivsem Riigikogu finantspädevuse riive, vastuolus põhiseadusega, siis pole minul põhjust kahelda selles, et ka ESM-l art 32 lõigetes 3 ja 4 ning artiklites 35 ja 36 sätestatud immunitetid ja privileegid on kooskõlas põhiseadusega.

Täiendavalt soovin tähelepanu juhtida sellele, et vaatamata ESM immunitetidele liikmesriikide kohtumenetluste suhtes, on ESM asutamislepingus ette nähtud sõltumatud järelevalvemehhanismid ESM tegevuse üle. Esiteks annab ESML art 37 lg 3 ESM-i liikmesriikidele (sh Eesti Vabariigile) õiguse viia vaidlus ESM-ga või mõne teise liikmesriigiga Euroopa Kohtu ette pärast seda, kui on läbitud ESM sisene vaidluste lahendamise menetlus. Euroopa Kohtu otsus on poolte jaoks siduv ja nad võtavad otsuse täitmiseks vajalikud meetmed kasutusele ajavahemiku jooksul, mille kohus on määranud. Teiseks moodustatakse vastavalt ESML artiklile 30 ESM juurde auditikomisjon, kes on ESM-st ja selle liikmesriikidest sõltumatu. Auditikomisjon koosneb viiest liikmest, kelle nimetab juhatajate nõukogu. Kaks liiget määratakse ESM liikmesriikide kõrgeimatest auditeerimisasutustest (rotatsiooni korras) ja üks liige Euroopa Kontrollikojast. Auditikomisjon peab koostama aastaruande, mis tehakse kättesaadavaks muu hulgas ka rahvusparlamentidele.

Lõpetuseks märgin, et loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada. Ühtlasi soovin veel kord vabandada Teie avalduse vastamisel esinenud viivituse eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Kaarel Eller 693 8426  
e-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

<sup>10</sup> RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 153.

<sup>11</sup> Vt lähemalt RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, punktid 186 – 203.

<sup>12</sup> Viitasin ESM immunitetide ja privileegide olemasolule oma 12.03.2012 taotluse punktis 16, vt ka RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 7.