



EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ALLIKAD JA KOHALDAMISALA

Euroopa Liidul on juriidilise isiku staatus ja tal on omaette õiguskord, mis on eraldatud rahvusvahelisest õigusest. ELi õigusel on lisaks otsene või kaudne mõju liikmesriikide õigusaktidele, ning sellest saab liikmesriikide õigussüsteemi osa. Euroopa Liit on ise õigusallikas. Õiguskord on tavaliselt jaotatud esmaseks õiguseks (aluslepingud ja õiguse üldpõhimõtted), teiseseks õiguseks (põhineb aluslepingutel) ja täiendavaks õiguseks.

LIIDU ÕIGUSE ALLIKAD JA HIERARHIA

- Euroopa Liidu leping (ELi leping), Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping) ja nende protokollid (37 protokoll, kaks lisa ja 65 deklaratsiooni, mis on lisatud aluslepingutele, et täpsustada üksikasju, kuid mida ei ole õigusakti teksti inkorporeeritud) [1.1.5](#);
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta [4.1.2](#);
- Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (Euratom) on endiselt eraldi lepinguna kehtiv;
- rahvusvahelised lepingud [5.2.1](#);
- liidu õiguse üldpõhimõtted;
- teised õigusaktid.

Aluslepingud ja üldpõhimõtted asuvad normide hierarhia tipus (esmane õigus). Lissaboni lepingu jõustumise (1. detsember 2009) tulemusena on samaväärseks tunnistatud ka põhiõiguste harta. Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud on neile allutatud. Madalamal tasandil asub teisene õigus, mis kehtib üksnes siis, kui see järgib hierarhias temast kõrgemal olevaid norme.

EESMÄRGID

Lua liidu õiguskord, mis võimaldab täita aluslepingutes seatud eesmäärke.



ELI ÕIGUSE ALLIKAD

A. Euroopa Liidu esmane õigus [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Euroopa Liidu teisene õigus

1. Üldist

Liidu õigusaktid on loetletud ELi toimimise lepingu artiklis 288. Nendeks õigusaktideks on määrused, direktiivid, otsused, soovituselised ja arvamused. Liidu institutsioonid võivad neid õigusakte vastu võtta ainult siis, kui neile on selleks aluslepingutega pädevus antud. Pädevuse andmise põhimõtte, mis reguleerib liidu pädevuse piire, on selgelt sätestatud ELi lepingu artikli 5 lõikes 1. ELi toimimise lepingus täpsustatakse liidu pädevuse ulatust ning see liigitatakse kolme kategooriasse: ainupädevus (artikkel 3), jagatud pädevus (artikkel 4) ja toetav pädevus (artikkel 6), seejuures võtab EL meetmeid liikmesriikide poliitikate toetamiseks või täiendamiseks. Kolme liiki pädevuse vastavad valdkonnad on selgelt kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 3, 4 ja 6. Kui institutsioonidel puuduvad aluslepingutega ette nähtud eesmärgi saavutamiseks vajalikud volitused, võivad nad kohaldada ELi toimimise lepingu artiklit 352 ja võtta vastu asjakohased meetmed.

Institutsioonid võtavad vastu ainult ELi toimimise lepingu artiklis 288 loetletud õigusakte. Ainsaks erandiks jääb ühine välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika, mille puhul jätkatakse valitsustevaheliste menetluste kasutamist. Selles valdkonnas on ühisstrateegiad, ühismeetmed ja ühised seisukohad asendatud „üldsunnide“ ning „otsustega, mis määratlevad“ liidu võetavad meetmed ja esitatavad seisukohad ning nende elluviimise korra (ELi lepingu artikkel 25).

Lisaks nendele on veel mitut liiki meetmeid, nagu soovituselised, teatised ning institutsioonide korralduse ja tööga seotud aktid (sealhulgas institutsioonidevahelised kokkulepped), mille nimetus, struktuur ja õiguslik mõju tulenevad aluslepingute eri sätetest või nende kohaldamisel kehtestatud eeskirjadest.

2. Liidu teiseste õigusnormide hierarhia

Teiseste õigusnormide hierarhia on kehtestatud ELi toimimise lepingu artiklitega 289, 290 ja 291, luues eristuse seadusandlike aktide, delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel. Seadusandlikud aktid on õigusaktid, mis võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse või erimenetluse teel. Delegeeritud õigusaktid on aga muud kui seadusandlikud aktid, mis on üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Kõnealuste aktide vastuvõtmise õiguse võib komisjonile delegeerida seadusandja (parlament ja nõukogu). Seadusandlikus aktis määratakse kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus ning vajaduse korral kiirmenetluse kord. Peale selle määrab seadusandja kindlaks delegeerimise tingimused, mis võivad olla ühelt poolt õigus delegeerimine tagasi võtta ja teiselt poolt õigus esitada vastuväiteid.

Rakendusaktid võtab tavaliselt vastu komisjon, kellele on rakendamise volitused antud õiguslikult siduvate aktidega, mille rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Üksnes nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas võtab rakendusaktid vastu nõukogu. Kui alusakt on vastu võetud



seadusandliku tavamenetluse kohaselt, võib Euroopa Parlament või nõukogu igal ajal komisjonile teatada, et tema arvates ületab rakendusakti eelnõu alusaktis sätestatud rakendamisolulisi. Sellisel juhul peab komisjon kõnealuse akti eelnõu läbi vaatama.

3. Liidu mitmesugused teisesed õigusaktid

a. Määrus

Määrus on üldkohaldatav akt, mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav ning mida peavad täielikult järgima kõik, kelle suhtes see kehtib (eraisikud, liikmesriigid, liidu institutsioonid). Määrus on vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides alates jõustumisest (määruses kindlaksmääratud kuupäeval või tavaliselt kahekümnendal päeval pärast Euroopa Liidu Teatajas avaldamist) ilma, et selle ülevõtmiseks oleks vaja siseriiklikke õigusakte.

Määruse eesmärk on tagada liidu õiguse ühetaoline kohaldamine kõigis liikmesriikides. Ühtlasi muudab määrus kohaldamatuks siseriiklikud eeskirjad, mis on vastuolus määruse oluliste klauslitega.

b. Direktiiv

Direktiiv on saavutatava tulemuse osas siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud (see võib olla adresseeritud ühele või mitmele liikmesriigile või kõikidele liikmesriikidele), kuid jätab vormi ja meetodite valiku sellele riigile. Riigi seadusandjal tuleb võtta vastu siseriiklikku õigusse ülevõtmise akt (ehk nn siseriiklik rakendusmeede), millega kohandatakse siseriiklikku õigust vastavalt direktiivis kehtestatud eesmärkidele. Kodanikule antakse õigused ja pannakse kohustused alles siis, kui on vastu võetud ülevõtmise akt. Liikmesriikidel on ülevõtmiseks teatav vabadus, mis annab võimaluse võtta arvesse konkreetseid asjaolusid riigis. Ülevõtmine peab aset leidma direktiivis kehtestatud tähtajaks. Direktiivi ülevõtmisel peavad liikmesriigid tagama ühenduse õiguse tõhusa toimimise kooskõlas ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 nimetatud lojaalse koostöö põhimõttega.

Põhimõtteliselt ei ole direktiivid vahetult kohaldatavad. Euroopa Liidu Kohus on aga siiski teinud otsuse, mille kohaselt võib direktiivide üksikutel sätetel olla liikmesriigis erandkorras vahetu mõju, ilma et liikmesriik oleks selleks eelnevalt ülevõtmise akti vastu võtnud, juhul kui a) direktiivi ei ole siseriiklikku õigusse üle võetud või on see üle võetud puudulikult; b) direktiivi sätted on tingimusteta ning piisavalt selged ja täpsed ning c) direktiivi sätetega antakse üksikisikutele õigusi.

Kui need tingimused on täidetud, võivad üksikisikud suhetes riigiasutustega direktiivi sätetele viidata. Kuid isegi juhul, kui asjaomase sättega ei anta üksikisikule õigusi ning täidetud on ainult esimene ja teine tingimus, on liikmesriigi ametivõimudel kohustus ülevõtmata direktiivi arvesse võtta. Selline kohtupraktika toetub peamiselt kasuliku mõju, aluslepinguga vastuollu minevate teguviiside tõkestamise ja õiguskaitsse argumentidele. Teisalt ei või aga üksikisik kasutada ülevõtmata direktiivi otsest mõju teise üksikisiku vastu (nn horisontaalne mõju) (kohtuasi Faccini Dori, C-91/92, EKL, lk I-3325 jj, punkt 25).

Kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikaga (kohtuasi Francovich, liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90) on üksikisikul õigus nõuda tekkinud kahju hüvitamist liikmesriigilt, kes ei järgi liidu õigust. Ülevõtmata või puudulikult ülevõetud direktiivi



korral on võimalik selline kaebus esitada, kui a) direktiivi eesmärk on anda üksikisikule õigusi; b) õiguste sisu on võimalik kindlaks teha direktiivi sätete alusel ning c) direktiivi ülevõtmise kohustuse täitmata jätmise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel on põhjuslik seos. Liikmesriiki võib pidada vastutavaks ilma, et selleks peaks tõendama tema süüd.

c. Otsused, soovitusel ja arvamused

Otsus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid (liikmesriigid, füüsilised või juriidilised isikud), on see siduv ainult nimetatud adressaatidele. Otsuse eesmärk on õiguslikult reguleerida otsusest mõjutatud isikute konkreetseid olukordi. Üksikisik saab kasutada liikmesriigile adresseeritud otsusega antud õigusi ainult siis, kui liikmesriik on võtnud vastu ülevõtmise akti. Otsused võivad olla vahetult kohaldatavad samadel tingimustel kui direktiivid.

Soovituste ja arvamustega ei kehtestata adressaatidele õigusi ega kohustusi, kuid nendega võidakse anda juhiseid liidu õiguse tõlgendamise ja sisu kohta.

4. Pädevusi, menetlusi, õigusaktide jõustamist ja kohaldamist reguleerivad sätted

a. Seadusandlik pädevus, algatusõigus ja seadusandlikud menetlused: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) ja [1.2.3](#)

Parlament, nõukogu ja komisjon osalevad liidu õigusaktide vastuvõtmises vähemal või rohkemal määral, olenevalt õiguslikust alusest. Euroopa Parlament võib paluda Euroopa Komisjonil esitada seadusandlikud ettepanekud talle ja nõukogule.

b. Liidu õigusaktide jõustamine

Esmase õiguse kohaselt on ELil ainult piiratud rakendamisvõimused ning seetõttu rakendavad liidu õigust tavaliselt liikmesriigid. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 1 lisatakse, et liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks. Kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, teostab komisjon oma rakendamisvõimust (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 2).

c. Õigusakti liigi valik

Paljudel juhtudel näevad aluslepingud ette nõutava õigusakti vormi. Mitmetes sätetes ei ole aga täpset õigusakti liiki ette nähtud. Selliste juhtude kohta on ELi toimimise lepingu artikli 296 esimeses lõigus sätestatud, et institutsioonid otsustavad vastuvõetava õigusakti liigi igal üksikjuhul eraldi, „lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest“.

C. Liidu õiguse üldpõhimõtted ja põhiõigused

Aluslepingutes viidatakse väga harva liidu õiguse üldpõhimõtetele. Need põhimõtted on peamiselt välja kujunenud ELi Kohtu kohtupraktika põhjal (õiguskindluse, institutsioonilise tasakaalu, õiguspärase ootuse jm põhimõtted). Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikast on saanud alguse ka põhiõiguste tunnustamine liidu õiguse üldpõhimõtetenä. Seda kohtupraktikat kajastab nüüd ELi lepingu artikli 6 lõige 3, milles viidatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevatele põhiõigustele ([4.1.2](#)).



D. Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud

Liit võib sõlmida oma pädevuse piires välislepinguid kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega (ELi toimimise lepingu artikli 216 lõige 1). Sõlmitud lepingud on siduvad liidule ja liikmesriikidele ning need on liidu õiguskorra lahutamatu osa (ELi toimimise lepingu artikli 216 lõige 2).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

ELi lepingu artikli 14 lõike 1 kohaselt täidab Euroopa Parlament koos nõukoguga seadusandja (seadusandliku tavamenetluse kaudu) ja eelarve kinnitaja (ELi toimimise lepingu artikli 314 kohase seadusandliku erimenetluse kaudu) ülesandeid. Euroopa Parlament tegeleb samuti seadusandliku menetluse lihtsustamise, õigusaktide koostamise kvaliteedi parandamise ja tõhusamate karistuste kohaldamisega nende liikmesriikide suhtes, kes ei järgi liidu õigust. Komisjoni iga-aastases töö- ja õigusloome kavas esitatakse peamised poliitilised prioriteedid ja määratakse kindlaks konkreetsed meetmed (seadusandlikud või muud kui seadusandlikud meetmed) nende prioriteetide praktiliseks rakendamiseks. Euroopa Parlament osaleb realselt uute õigusaktide loomisel, kuna ta vaatab läbi Euroopa Komisjoni iga-aastase tööprogrammi ja osutab, millised õigusaktid oleksid otstarbekad.

Euroopa Liit, saanud juriidilise isiku staatuse, võib nüüd sõlmida rahvusvahelisi lepinguid (ELi toimimise lepingu artikkel 218). Kõigi lepingute puhul, mis sõlmitakse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas, samuti kõigis neis valdkondades, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a). Parlament on juba näidanud, et tõsiste kahtluste korral ei peljata vetoõiguse kasutamist. Nii näiteks lükati 2012. aastal tagasi [võltsimisvastane kaubandusleping](#) (ACTA).

Udo Bux
05/2019

