



Istungidokument

A9-0341/2023

7.11.2023

RAPORT

ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte järgimise kohta
(2022/2143(INI))

Õiguskomisjon
Põhiseaduskomisjon

(Komisjonide ühismenetlus – kodukorra artikkel 58)

Raportöörid: Yana Toom, Cyrus Engerer

SISUKORD

| | lk |
|--|----|
| SELETUSKIRI – FAKTIDE JA TÄHELEPANEKUTE KOKKUVÕTE..... | 3 |
| EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK..... | 7 |
| TEAVE VASTUVÕTMISE KOHTA VASTUTAVAS KOMISJONIS..... | 15 |
| NIMELINE LÕPPHÄÄLETUS VASTUTAVAS KOMISJONIS..... | 16 |

SELETUSKIRI – FAKTIDE JA TÄHELEPANEKUTE KOKKUVÕTE

1. Sissejuhatus

8. septembril 2022 tehti raportööridele ülesandeks koostada raport ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte rakendamise kohta ühiskomitee menetluses vastavalt kodukorra artiklile 58. Alates oma ametisse nimetamisest on raportöörid kogunud teavet selle teema kohta erinevatel viisidel, sealhulgas:

- 15. detsembril 2022 osalesid nad visiidil Saksamaal Karlsruhe, et osaleda mõttevahetuses Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu teise senati nelja kohtunikuga. Selle lähetuse eesmärk oli arutada Euroopa Liidu Kohtu doktriini tõlgendamist ELi õiguse ülimuslikkuse kohta, eelkõige pärast kohtu 5. mai 2020. aasta otsust avaliku sektori ostukava kohta, ning kohtu seisukohta Euroopa ja liikmesriikide õiguskorra vaheliste suhete kohta.
- 22.–23. mail 2023 korraldasid nad teabekogumissiooni Tšehhi Vabariiki Brnosse, et kohtuda riigi konstitutsioonikohtu kohtunike ja akadeemikutega, et kuulata nende seisukohti Euroopa ja riikliku õiguskorra vaheliste suhete kohta ning Euroopa Liidu Kohtu otsuse C-399/09 (Landtová) järgse Tšehhi konstitutsioonikohtu otsuse mõju kohta Euroopa õigusliku integratsiooni arengule.
- 28. juunil 2023 osalesid nad poliitikaosakonna korraldatud ELi õiguse ülimuslikkust käsitleval seminaril, mis koosnes kahe eksperdi ettekannetest ning küsimuste ja vastuste voorust.

Käesolev rakendusaruanne ja sellega seotud tegevused järgnevad mitmetele varasematele aastate jooksul korraldatud üritustele ja aruteludele Euroopa Parlamendis ELi õiguse ülimuslikkuse üle, mis kõik näitavad, kui oluliseks peab parlament selle põhimõtte järgimist ja järelevalvet selle täitmise üle.

Selliselt läbiviidud uuringu tulemusel on jõutud järgmiste kaalutlusteni, mis on aluseks raportööride esitatud rakendusaruande projektis tehtud järeldustele ja soovitudele.

2. ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõte

a) Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika

Ülimuslikkus on ELi õiguse aluspõhimõte, mida on aja jooksul Euroopa Liidu Kohtu praktikas edasi arendatud. Ülimuslikkuse põhimõtte arengule pandi alus 1964. aasta otsuses *Costa vs. E.N.E.L.*¹, milles viidati esimest korda kaudselt ELi õiguse ülimuslikkusele. Selles leiti, et ELi õiguse integreerimine riigi õigusesse ja üldisemalt aluslepingu sõnastus ja mõte ei võimalda liikmesriikidel pidada ühepoolseid ja hilisemaid meetmeid ülimuslikuks nende poolt vastastikkuse põhimõttel aktsepteeritud õigussüsteemi suhtes. Samuti juhib ta tähelepanu sellele, et ELi õigusaktide täitmise tagamine ei saa liikmesriigiti erineda, ilma et see ohustaks asutamislepingu eesmärgi ja tooks kaasa diskrimineerimise liikmesriikide kodanike vahel.

¹ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 15. juuli 1964, *Costa vs. E.N.E.L.*, C-6/64.

Seega põhineb Euroopa Liidu Kohtu poolt kohaldatava ülimuslikkuse põhimõtte põhjendus põhiliselt vajadusel ELi õiguse tõhusa ja ühetaolise kohaldamise järele, mis on kodanike seadusest tuleneva võrdse kohtlemise alus. ELi õiguse kohaldamise tõhusust ja ühtsust, ilma milleta ei saa asutamislepingus ette nähtud süsteem – mille institutsioonid on volitatud õigusakte vastu võtma – toimida, saab omakorda tagada ainult siis, kui see on riigi õiguse suhtes ülimuslik.

Kohtuasjas *Costa vs. E.N.E.L.* tehtud otsuses jõudis Euroopa Liidu Kohus järeldusele, et asutamislepingu kui iseseisva õigusallika alusel loodud õigusele ei saa kohus selle õiguse erilise ja ainulaadse olemuse tõttu eelistada liikmesriigi õigust, ilma et see õigus minetaks ELi õigusele omase olemuse ja ilma et seataks kahtluse alla liidu enda õiguslik alus. Seega tuleneb juba sellest varasest kohtuotsusest, et ülimuslikkuse põhimõtte laieneb igasugusele riiklikule õigusele, nii et Euroopa Liidu Kohus kinnitab algusest peale ülimuslikkuse absoluutset olemust. Hilisemates otsustes selgitab Euroopa Liidu Kohus, et ELi õigus on liikmesriikide põhiseaduste suhtes ülimuslik², ja täpsustab, et vastuolus olev riiklik õigusnorm võib olla seadusandlik või haldusnorm, mis hõlmab mitte ainult üldisi abstraktseid eeskirju, vaid ka konkreetseid üksikuid haldusotsuseid³. Ühes teises kohtuasjas juhib Euroopa Liidu Kohus tähelepanu sellele, et ELi õigusnormile eelneva või järgneva riikliku õigusnormi suhtes kohaldatakse ülimuslikkuse põhimõtet⁴. Sellest tulenevalt hõlmab see liikmesriikide kogu õigust, sõltumata sellest, millise kaaluga säte on või millal see vastu võeti.

Ülimuslikkuse mõiste ei tähenda, et ELi ja riikliku õiguse vahel on hierarhia. See tähendab hoopis seda, et konflikti korral on liikmesriikidel kohustus mitte kohaldada ELi õigusega vastuolus olevat riiklikku õigusakti⁵. Kui otsekohaldatavuse tingimused on täidetud, on liikmesriikide ametiasutused kohustatud kohaldama liidu õiguse sätet⁶. Vastasel juhul on liikmesriikide ametiasutused kohustatud tõlgendama riiklikku õigusakti kooskõlas ELi õigusega⁷.

b) Esmane õigus

Vaatamata sellele pikaajalisele ja väljakujunenud kohtupraktikale ei ole ELi õiguse ülimuslikkus aluslepingutes sätestatud. Selle põhimõtte kodifitseerimine nähti ette põhiseaduse lepingus, mille artiklis I-6 sätestati, et põhiseadus ja õigusaktid, mida liidu institutsioonid võtavad vastu liidule omistatud pädevust kasutades, on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud. Pärast põhiseadusest loobumist ei ole seda klauslit Lissaboni lepingusse lisatud. Selle asemel on Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud ülimuslikkust käsitlev deklaratsioon nr 17. Selles deklaratsioonis tuletab konverents meelde, et vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikale on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud nimetatud kohtupraktikaga kehtestatud tingimustel. Sellised deklaratsioonid, mis võeti vastu aluslepinguid läbi vaataval valitsustevahelisel konverentsil, ei oma siiski aluslepingute ja protokollide õiguslikku jõudu. Lissaboni lepingu ja deklaratsiooni nr 17 ratifitseerimisega on liikmesriigid siiski vaikimisi aktsepteerinud ülimuslikkuse põhimõtet. Lisaks ei ole liikmesriigid kunagi kasutanud aluslepingute läbivaatamist selleks, et

² Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 17. detsember 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70.

³ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 29. aprill 1999, *Ciola*, C-224/97.

⁴ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 9. märts 1978, *Simmmenthal II*, C-106/77.

⁵ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 9. märts 1978, *Simmmenthal II*, C-106/77.

⁶ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 5. veebruar 1963, *van Gend en Loos*, C-26/62.

⁷ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 10. aprill 1984, *von Colson*, C-14/83.

piirata ELi õiguse ülimuslikkust.

Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kodifitseerimise asjakohasuse üle peetavas arutelus väljendatakse kahtlusi sellise kodifitseerimise tõhususe suhtes, kuna see ei lahendaks üht peamist probleemi, mis on selle põhimõtte vaidlustamise aluseks, nimelt probleemi, kes säilitab lõpliku otsustusõiguse selle üle, mis kuulub ELi pädevusse ja mis mitte. Raportöörid usuvad siiski, et ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte järgimise tagamiseks on oluline muuta selle õiguslikku staatust. Selle põhimõtte kodifitseerimine esmases õiguses võiks aidata selgitada ELi ja liikmesriikide õiguskordade vahelisi suhteid ja leevendada konflikte.

3. ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte vaidlustamine

Kuna ülimuslikkuse põhimõtet tuleb kohaldada riiklikul tasandil, on oluline, et liikmesriikide ametiasutused ja kohtud austaksid ELi õiguse ülimuslikkust. Arvestades selle põhimõtte tähtsust liidu toimimise jaoks, on see liikmesriikides laialdaselt tunnustatud ja liikmesriikide konstitutsioonikohtud on üldiselt praktikas ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtet järginud ning leiavad, et konfliktid on erandlikud ja ebatõenäolised. Seda on selgesõnaliselt kinnitanud mitmed riiklikud konstitutsioonikohtud. Enamik liikmesriikide konstitutsioonikohtuid peab aga ELi õiguse ülimuslikkuse aluseks pigem oma põhiseadust, mitte liidu õiguse pädevust ennast. Sellised riiklikud kohtud tuletavad ka riiklikest põhiseaduslikest normidest lähtuvalt teatud piirangud ELi õiguse kohaldamisele ning leiavad, et neil on lõppkokkuvõttes õigus kontrollida ELi õiguse alusel võetud meetmeid.

Need piirangud puudutavad põhiõiguste kaitset, ELi pädevuse austamist ja riigi põhiseadusliku identiteedi säilitamist. Eeskätt Saksamaa ja Itaalia konstitutsioonikohtud töötasid sellised piirangud välja juba 1970. aastatel. Sarnane kohtupraktika on välja kujunenud ka teistes liikmesriikides. Viimastel aastatel on aga mõned liikmesriikide konstitutsioonikohtud ELi õiguse ülimuslikkuse siiski tõsisemalt kahtluse alla seadnud. Saksamaa, Taani, Ungari, Poola ja Rumeenia kõrgeimad kohtud on avalikult trotsinud Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, keeldudes selgesõnaliselt neid kohaldamast.

Oluline on märkida, et liikmesriikide konstitutsioonikohtute otsused, mis on vaidlustanud ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte, erinevad nii oma põhiseadusliku konteksti, põhjenduste ja argumentatsiooni kui ka praktiliste tagajärgede poolest, mis neil on ELi õiguskorra vaidlustamisel. Kõik need otsused tekitavad siiski muret seoses ELi õiguse ühtsuse ja Euroopa Liidu Kohtu pädevusega. Samuti rõhutab komisjon oma 2022. aasta aruandes õigusriigi olukorra kohta, et teatavad liikmesriikide konstitutsioonikohtute otsused on tekitanud muret seoses ELi õiguse ülimuslikkusega. Mõnel neist juhtudest on komisjon algatanud rikkumismenetluse⁸, samal ajal kui mõnel muul juhul ei ole komisjon jällegi rikkumismenetlust algatanud – Tšehhi Vabariigi vastu Landtová kohtuasjas või Taani vastu Ajose kohtuasjas – või on rikkumismenetluse lõpetanud, kuna ta on olnud rahul valitsuse selgitustega – Saksamaa vastu PSPP kohtuasjas. Arvestades aga Euroopa Liidu Kohtule esitatud eelotsusetaotluste koguarvu, on konflikte liikmesriikide konstitutsioonikohtutega olnud väga vähe.

4. Eelotsusemenetlus kui dialoog

⁸ Komisjonil on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 258 võimalus algatada Euroopa Liidu Kohtus rikkumismenetlus liikmesriigi vastu, kes ei ole täitnud ülimuslikkuse põhimõttest tulenevaid kohustusi.

ELi lepingu artikli 19 lõike 3 punkti b ja ELi toimimise lepingu artikli 267 esimese lõigu kohaselt teeb Euroopa Liidu Kohus eelotsuseid aluslepingute tõlgendamise ning liidu teise õiguse kehtivuse ja tõlgendamise kohta, nii et tal on selles küsimuses ainupädevus. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 267 kolmandale lõigule on liikmesriikide viimase astme kohtud kohustatud algatama eelotsusetaotluse, kui selline küsimus tekib.

Eelotsusemenetlus pakub võimalust lahendada kõrgeimate kohtute vahelisi konflikte konstruktiivselt. Taricco kohtuasjas⁹ näitas Euroopa Liidu Kohus üles tahet muuta oma põhjendusi teises eelotsuses, mida taotles sama riigi konstitutsioonikohus, kes algatas esimese eelotsusetaotluse. Seetõttu peetakse seda juhtumit näiteks tõhusast dialoogist, mille käigus kõrgeimad kohtud jõudsid kokkuleppele. Selles mõttes võivad põhiseaduslikud konfliktid mõnikord olla ELi õiguskorra arengu seisukohalt ka viljakad. Kõrgeimate kohtute vaheline koostöö annab ka võimaluse töötada välja ühised põhiseaduslikud põhimõtted, mis põhinevad riiklikel põhiseaduslikel põhimõtetel. Ühiste seisukohtade määratlemiseks oleks äärmiselt kasulik, kui kõrgeimate kohtute kohtunikud osaleksid korrapäraselt mitteametlikus dialoogis, kasutades selleks kõiki võimalikke vahendeid, näiteks konverentse, võrgustikke või vahetuskülastusi.

5. Järeldused

Eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes leiavad raportöörid, et käesolevas rakendusaruandes tuleks rõhutada eelkõige järgmisi järeldusi:

- Euroopa Liidu Kohus, kellel on liidu õiguse lõpliku tõlgendamise ainupädevus, määratleb ülimuslikkuse põhimõtte kohaldamisala;
- ülimuslikkuse põhimõtte on alati siduv kõigile liikmesriikide organitele ja ELi õiguse täidesaatev jõud ei tohi liikmesriigiti erineda;
- kuigi liikmesriikide kohtud järgivad valdavas enamuses ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtet, on liikmesriikide kohtud mitmel juhul keeldunud Euroopa Liidu Kohtu otsustest järeldusi tegemast;
- tuleb säilitada ELi õiguse tõhusus ja ühtsus ning Euroopa Liidu Kohtu pädevus;
- komisjon peaks tähelepanelikult jälgima liikmesriikide kohtute otsuseid seoses ELi õiguse ülimuslikkusega ning algatama ELi toimimise lepingu artikli 258 kohased rikkumismenetlused reaktsioonina liikmesriikide konstitutsioonikohtute otsustele, mis vaidlustavad selle põhimõtte;
- ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte tuleks sätestada aluslepingutes.

⁹ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 5. detsember 2017, Taricco, C-42/17.

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte järgimise kohta (2022/2143(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikleid 1, 2, 4 ja 19,
- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikleid 258, 267 ja 344,
- võttes arvesse 13. detsembril 2007. aastal allkirjastatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsiooni nr 17 ülimuslikkuse kohta¹⁰,
- võttes arvesse Euroopa Liidu Kohtu praktikat,
- võttes arvesse oma 21. oktoobri 2021. aasta resolutsiooni Poola õigusriigi kriisi ja ELi õiguse ülimuslikkuse kohta¹¹,
- võttes arvesse oma 19. mai 2022. aasta resolutsiooni õigusriigi olukorda käsitleva Euroopa Komisjoni 2021. aasta aruande kohta¹²,
- võttes arvesse 2022. aasta juuli uuringut Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse kohta, mille tellis õiguskomisjon ja mille avaldas liidu sisepoliitika peadirektoraat¹³,
- võttes arvesse 27. aprilli 2021. aasta uuringut „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law“ (Ülimuslikkuse lõpp? Föderaalse konstitutsioonikohtu 5. mai 2020. aasta otsuse õiguslikud tagajärjed ELi õiguse ülimuslikkusele), mille tellis põhiseaduskomisjon ja avaldas liidu sisepoliitika peadirektoraat¹⁴,
- võttes arvesse kodukorra artiklit 54 ning esimeeste konverentsi 12. detsembri 2002. aasta otsuse (mis käsitleb algatusraportite koostamise loa andmise korda) artikli 1 lõike 1 punkti e ja 3. lisa,
- võttes arvesse kodukorra artikli 58 kohaseid õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni

¹⁰ ELT C 202, 7.6.2016, lk 344.

¹¹ ELT C 184, 5.5.2022, lk 154.

¹² ELT C 479, 16.12.2022, lk 18.

¹³ Uuring „The primacy of European Union law“ (Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, poliitikaosakond C – kodanike õigused ja põhiseadusküsimused, juuli 2022.

¹⁴ Uuring „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law“ (Ülimuslikkuse lõpp? Föderaalse konstitutsioonikohtu 5. mai 2020. aasta otsuse õiguslikud tagajärjed ELi õiguse ülimuslikkusele), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, poliitikaosakond C – kodanike õigused ja põhiseadusküsimused, 27. aprill 2021.

ühisarutelusid,

- võttes arvesse õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni raportit (A9-0341/2023),
- A. arvestades, et Euroopa Liidu lepingu artikli 2 kohaselt rajaneb Euroopa Liit sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine, mis on liikmesriikide ühised väärtused; arvestades, et selliste väärtuste austamine on liiduga ühinemise eeltingimus ja liikmesriikide kohustus; arvestades, et õigusriigi põhimõtte austamine tähendab ELi esmase ja teise õiguse ning ELi õiguse ülimuslikkuse aluspõhimõtte järgimist; arvestades, et liikmesriigid peavad ELi lepingu artikli 4 lõike 3 teise lõigu kohaselt kasutama kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine;
- B. arvestades, et õigusriigi põhimõttel põhineva kogukonnana sõltub EL oma õigusaktide mõjusast ja ühetaolisest kohaldamisest ja täitmisest Euroopa Liidu Kohtu ja liikmesriikide kohtute poolt; arvestades, et sellise mõjususe ja ühetaolisuse saab tagada vaid siis, kui valdkondades, kus kohaldatakse ELi õigust, on ELi õigus liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslik; arvestades, et ülimuslikkuse põhimõtte on seega ELi õiguskorra nurgakivi, mis on ELi toimimiseks hädavajalik;
- C. arvestades, et liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte ei ole mitte ainult õiguslik doktriin, vaid kajastab ka ELi poliitilist ja majanduslikku integratsiooni; arvestades, et samas vaimus aitab ülimuslikkuse põhimõtte luua Euroopa rahvaste vahel veelgi tihedamat liitu, nagu nähakse ette aluslepingutes; arvestades, et ELi õiguse ülimuslikkus on lahutamatu seotud ka põhimõttega, et seaduse ees on kõik võrdsed, kuna see tagab kõigile ELi kodanikele liidu õigusega antud õiguste samaväärse kaitse;
- D. arvestades, et ülimuslikkuse põhimõtte ei ole sätestatud aluslepingutes selgesõnaliselt, vaid on aastakümnete jooksul välja kujunenud Euroopa Liidu Kohtu praktika kaudu; arvestades, et Lissaboni lepingule lisatud deklaratsioonis nr 17 ülimuslikkuse kohta tuleb konverents meelde, et vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud selles kohtupraktikas sätestatud tingimustel;
- E. arvestades, et alates oma pöördelisest 15. juuli 1964. aasta otsusest kohtuasjas C-6/64¹⁵, *Costa vs. E.N.E.L.* on Euroopa Liidu Kohus mitmeid kordi kinnitanud, et ELi õigus on liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslik, sõltumata riigi õigusaktide tähtsusest või nende vastuvõtmise ajast; arvestades, et seetõttu kohaldatakse vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale ülimuslikkuse põhimõtet mis tahes riiklike õigusnormide, sealhulgas põhiseaduslikku laadi sätete suhtes; arvestades, et sama kohtupraktika kohaselt kohaldatakse seda põhimõtet ka liikmesriikide sõlmitud rahvusvaheliste lepingute suhtes, kui need lepingud kuuluvad ELi pädevusvaldkonda;
- F. arvestades, et ELi õiguskord põhineb rahvusvahelise avaliku õiguse lepingutel, mis jõustatakse riiklike ratifitseerimisaktide kaudu; arvestades, et nii ELi õiguskorda kui ka iga liikmesriigi õiguskorda kohaldatakse liikmesriigi territooriumil; arvestades, et ELi ja riiklike õigusaktide sätete vastuolu korral tuleb järgida kollisiooninormi; arvestades, et

¹⁵ Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 15. juuli 1964, *Costa vs. E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

ka ülimuslikkuse põhimõte on üks selline kollisiooninorm;

- G. arvestades, et ülimuslikkuse põhimõte ei tähenda hierarhiat ELi ja liikmesriikide õiguskordade vahel, vaid nõuab pigem, et ELi ja riikliku õiguse vastuoluliste sätete korral peavad riikide kohtud jätma need riigisisesed sätted kohaldamata ning et riikide ametiasutused ja kohtud tõlgendaksid oma riiklikku õigust kooskõlas ELi õigusega; arvestades, et lisaks tuleneb see põhimõttest, et vastuolulised riiklikud sätted tuleb kohaldamata jätta, kehtetuks tunnistada või neid muuta, et tagada selliste õigusaktide täielik vastavus ELi õigusele;
- H. arvestades, et pidev dialoog Euroopa Liidu Kohtu ning liikmesriikide konstitutsiooni- ja kõrgeimate kohtute vahel liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte tõlgendamise üle tuleneb erinevatest arusaamadest ELi pädevusvaldkondi ja liikmesriikide õiguskordi silmas pidades, eelkõige pädevuste jaotusest nende kahe poole vahel ja sellest, kellel on lõplik õigus määrata kindlaks, kas küsimus kuulub liikmesriikide poolt ELile antud volituste kohaldamisalasse või mitte;
- I. arvestades, et EL peab Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõike 2 kohaselt austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis väljendub nende poliitilistes ja põhiseaduslikes alusstruktuurides, sealhulgas piirkondlikes ja kohalikes omavalitsustes; arvestades, et ELi õiguskorra ja liikmesriikide õiguskordade vaheline suhe põhineb ELi lepingu artikli 4 lõikes 1 sätestatud pädevuse andmise põhimõttel; arvestades, et ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtet kohaldatakse ainult liidu õigusaktide kohaldamisalal;
- J. arvestades, et liikmesriigid on suures osas nõustunud ülimuslikkuse põhimõtet kehtestava kohtupraktikaga; arvestades, et osa riikide konstitutsiooni- ja kõrgeimaid kohtuid on ikkagi väitnud, et ülimuslikkuse põhimõtte järgimisel kehtivad siiski teatavad piirid, see puudutab eelkõige ELi pädevuste tunnustamist, riikide põhiseaduslikku identiteeti ja põhiõiguste kaitse taset; arvestades, et selliseid riikide konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute tõlgendusi võib käsitleda reservatsioonidena ülimuslikkuse põhimõtte suhtes; arvestades, et ühe riigi konstitutsioonikohus on sõnaselgelt vaidlustanud ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte riikliku konstitutsiooniõiguse suhtes; arvestades, et mitmed teised konstitutsiooni- või kõrgeimad kohtud on selle põhimõtte kaudselt vaidlustanud;
- K. arvestades, et nii Euroopa Liidu Kohtul kui ka riikide konstitutsiooni- või kõrgeimatel kohtutel on mõlemal vastava õiguskorra kohaldamisala kindlaksmääramisel oma õiguspärane roll; arvestades, et liikmesriikide kohtud ja Euroopa Liidu Kohus võivad eelotsusemenetluse raames alustada konstruktiivset dialoogi riikliku õiguskorra ja ELi õiguskorra vaheliste vastuolude üle;
- L. arvestades, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 esimese lõigu kohaselt on Euroopa Liidu Kohus pädev tegema eelotsusemenetluse raames eelotsuseid kõigis küsimustes, mis puudutavad aluslepingute tõlgendamist ning ELi institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide tõlgendamist; arvestades, et Euroopa Liidu Kohtul on seega ainupädevus ELi õiguse lõplikuks tõlgendamiseks;
- M. arvestades, et ELi toimimise lepingu artikli 267 kolmas lõik kohustab viimase astme kohtuid algatama eelotsusemenetluse, kui selline küsimus kerkib; arvestades, et liikmesriikide viimase astme kohtud võivad esitada Euroopa Liidu Kohtule täiendavaid eelotsust puudutavaid küsimusi juhul, kui liikmesriigi kohus ei saa käesolevat kohtuasja

lahendada eelmise vastuse alusel; arvestades, et ELi toimimise lepingu artiklis 344 sätestatakse, et liikmesriigid kohustuvad aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult aluslepingutes ettenähtud meetoditega;

- N. arvestades, et ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaselt on komisjonil aluslepingute täitmise järelevalvajana volitus algatada Euroopa Liidu Kohtus rikkumismenetlus liikmesriigi vastu, kes ei ole täitnud aluslepingutest tulenevaid kohustusi, ning arvestades, et Euroopa Liidu Kohtu praktikat ja Lissaboni lepingule lisatud deklaratsiooni nr 17 ülimuslikkuse kohta silmas pidades võib seda menetlust kohaldada ka ülimuslikkuse põhimõttest tulenevate kohustuste rikkumise korral; arvestades, et Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 kohaselt ja vastavalt oma kodukorra artikli 149 lõikele 4 võib Euroopa Parlament sekkuda Euroopa Komisjoni toetuseks ELi toimimise lepingu artikli 258 alusel algatatud rikkumismenetlustesse;
- O. arvestades, et vastavalt ELi lepingu artiklile 7 võib nõukogu otsustada peatada teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest liikmesriigi suhtes, kui Euroopa Ülemkogu on kindlaks teinud, et kõnealune liikmesriik rikub oluliselt ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtusi;

Peamised järeldused

1. kordab, et liikmesriigid on ELiga ühinemisel kohustunud järgima täielikult ELi õigust, sealhulgas Euroopa Liidu Kohtu praktikat, kõiki ELi lepingu artiklis 2 sätestatud liidu põhiväärtusi ja põhimõtteid, mida nad jagavad ja on kohustunud alati austama; tuletab meelde, et nende hulka kuulub ka ülimuslikkuse põhimõte, mis on äärmiselt oluline, et tagada ELi õiguse ühetaoline kohaldamine kogu liidus ja ELi kodanike samaväärne kohtlemine seaduste rakendamisel;
2. tunnistab, et põhiväärtuste ja põhimõtete, nagu inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi tulemuslik kaitse on ELi õiguskorra ja liikmesriikide õiguskorra ning nende kohtute ühine ülesanne, kes peavad neid eri õiguskordi tõlgendama;
3. rõhutab vajadust kindlustada ELi ühise poliitika ja eesmärkide tulemuslik rakendamine kõigis liikmesriikides, tagades võrdsed tingimused ja edendades vastastikust usaldust liikmesriikide vahel;
4. kordab, et kuigi see ei ole aluslepingutes sõnaselgelt sätestatud, kehtib ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõte kõigi liikmesriikide organite suhtes ja selle mõju on alati siduv; rõhutab Lissaboni lepingule lisatud deklaratsiooni nr 17 (ülimuslikkuse kohta) õiguslikku toimet;
5. tuletab meelde, et ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõte või rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse põhimõte riikliku õiguse suhtes on lisatud mitme liikmesriigi põhiseaduslikku korda;
6. tuletab meelde, et liikmesriikide rahvuslikku identiteeti tunnustatakse ELi lepingu artikli 4 lõikes 2, mis hõlmab ka põhiseaduslike struktuure; kordab, et praktikas põhineb Euroopa Liidu Kohtu lähenemine ELi lepingu artikli 4 lõikele 2 nende Euroopa ühiste väärtuste analüüsil, millele on osutatud ELi lepingu artiklis 2; juhib seetõttu tähelepanu sellele, et liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute viiteid Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikele 2 ei tohiks kunagi kasutada ühiste Euroopa

väärtuste kahjustamiseks; rõhutab, et ELi lepingu artikli 4 lõike 2 ja artikli 5 kohaldamine hõlmab aktiivset dialoogi liikmesriikide kohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahel; tuletab meelde, et ELi õiguse lõpliku tõlgendamise ainupädevuse tõttu on Euroopa Liidu Kohtu ülesanne määrata kindlaks ülimuslikkuse põhimõtte kohaldamisala, mis põhineb ELi aluslepingute kohaldamisalal;

7. rõhutab, et enamik liikmesriikide kohtuid järgib ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtet; märgib, et alates 15. juuli 1964. aasta otsusest kohtuasjas *Costa vs. E.N.E.L.* on olnud väga väike arv kohtuasju, kus liikmesriigi kohus on keeldunud eelotsuse alusel järeldusi tegemast, võrreldes eelotsusetaotluse suure koguarvuga;
8. juhib aga tähelepanu negatiivsetele tagajärgedele, mis kaasnevad riiklike konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute otsustega, milles seatakse ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kahtluse alla või seda ei kohaldata; rõhutab, et kui iga liikmesriigi konstitutsiooni- või kõrgeim kohus saaks otsustada ELi õiguse ülimuslikkuse piiride üle, kahjustaks see oluliselt liidu õiguse mõjusust ja ühtsust ning sellega ka kodanike ja ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamist kogu liidus; rõhutab, et Euroopa Liidu Kohtu otsuste vaidlustamine riikide põhiseaduslike reservatsioonide alusel, mis puudutavad ELi pädevusvaldkondade või riigi põhiseadusliku identiteedi austamist, esitamata Euroopa Liidu Kohtule nende otsuste tõlgendamise kohta eelotsuse küsimusi, võib õhnestada Euroopa Liidu Kohtu mõjuvõimu; on veendunud, et mis tahes liikmesriigi konstitutsiooni- või kõrgeima kohtu praktika, milles vaidlustatakse ülimuslikkuse põhimõtte, võib julgustada ka teiste liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimaid kohtuid seadma ELi õiguse ülimuslikkuse kahtluse alla;
9. tuletab meelde liikmesriikide õigustraditsioonide erinevust; on arvamusel, et need erinevused on üks teguritest, millele toetuvad liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimad kohtud Euroopa Liidu Kohtu otsuste vaidlustamisel; rõhutab, et Euroopa Liidu Kohus kehtestab ühised põhimõtted liikmesriikide õigussüsteemide ühiste põhiseaduslike traditsioonide alusel;
10. rõhutab, et konstruktiivne dialoog liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahel on kasulik ELi õiguse arengule, kuna see võib aidata lahendada Euroopa ja liikmesriikide õiguskordade vahelisi pingeid, mis tekivad pädevuste jaotamisel; rõhutab, et selline dialoog peaks olema konstruktiivne ega tohi õigustada Euroopa Liidu Kohtu otsuste eiramist;
11. on arvamusel, et eelotsusemenetlusel on oluline roll vaba ja konstruktiivse õiguslase dialoogi edendamisel ning see on peamine vahend riikide viimase astme kohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vaheliste konfliktide lahendamiseks; kutsub riikide konstitutsiooni- ja kõrgeimaid kohtuid üles kasutama vajaduse korral eelotsusemenetluse võimalust; rõhutab, et kuna see tagab ELi õiguse ühetaolise tõlgendamise, on eelotsusemenetlus ELi õiguskorra järjepidevuse ja autonoomia eeltingimus; tuletab meelde, et teatud juhtudel on Euroopa Liidu Kohus juba näidanud valmisolekut muuta oma põhjendusi teises eelotsuses, mida taotles sama liikmesriigi konstitutsioonikohus, kes oli algatanud esimese eelotsusemenetluse, millest nähtub, et see menetlus tagab tõhusa kohtutevahelise dialoogi; on seisukohal, et teatavate riikide konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahelised konfliktid võivad anda tunnistust dialoogi puudumisest menetluse käigus;

12. väljendab heameelt seadusandliku menetluse algatamise üle, mille eesmärk on muuta Euroopa Liidu Kohtu põhikirja käsitlevat protokoll nr 3; on veendunud, et tasakaalustatum tööjaotus Euroopa Kohtu ja Üldkohtu vahel peaks võimaldama intensiivsemat õiguslast dialoogi ELi ja liikmesriikide kohtute vahel, võimaldades neil lahendada pidevaid pingeid, mis on seotud ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõttega;
13. väljendab heameelt kõigi olemasolevate mitteametlike mehhanismide üle, mis võimaldavad tugevdada õiguslast dialoogi riikide konstitutsiooni- ja kõrgeimate kohtute ning Euroopa Liidu Kohtu vahel, näiteks kohtunike kohtumised, kus saavad kokku Euroopa Liidu Kohtu president ning konstitutsiooni- ja kõrgeimate kohtute esimehed, ning nende algatusel 2017. aastal loodud Euroopa Liidu kohtute võrgustik;
14. rõhutab, et otsuste tegemise läbipaistvus kui demokraatlik põhimõte kehtib ka kohtusüsteemi suhtes ja suurendab üldsuse usaldust kohtumenetluste vastu; on veendunud, et üldsuse juurdepääs kohtudokumentidele, -toimikutele ja -registritele aitab suurendada liikmesriikide ja liidu tasandi kohtusüsteemi läbipaistvust ja isevastutust;

Soovitused

15. rõhutab, et liikmesriikide täidesaatvad ja seadusandlikud organid vastutavad ka selle eest, et nende liikmesriik järgiks liidu õigust; rõhutab sellega seoses, et täidesaatvad ja seadusandlikud organid peaksid võtma meetmeid liidu õigusega vastuolus olevate õigusaktide muutmiseks või tagasivõtmiseks;
16. märgib, et ELi õiguse ja Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika nõuetekohane rakendamine on ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte järgimisel ülitähtis; kutsub seetõttu komisjoni aluslepingute täitmise järelevalvajana üles toetuma ELi õiguse kohaldamise järelevalvet käsitlevale aastaaruandele ja võtta kasutusele Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika rakendamise hetkeseisu analüüsimeetmed, sealhulgas tulemustabeli Euroopa Liidu Kohtu otsuste täitmise kohta liikmesriikides; kutsub komisjoni üles algatama ka asjakohaseid menetlusi liikmesriikide suhtes, kes ei rakenda ELi õigusakte, sealhulgas rikkumismenetlused;
17. kordab komisjoni kui aluslepingute täitmise järelevalvaja kohustust jälgida tähelepanelikult liikmesriikide kohtute otsuseid liidu õiguse ülimuslikkust silmas pidades ning teavitada parlamenti kõigist reaktsioonina võetud meetmetest; kutsub komisjoni üles andma täielikku teavet võimalike konfliktide kohta, võttes arvesse oma aluslepingutest tulenevat vastutust parlamendi ees;
18. julgustab komisjoni algatama Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 kohaseid rikkumismenetlusi reaktsioonina liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimate kohtute otsustele, mis seavad kahtluse alla ülimuslikkuse põhimõtte ja toovad kaasa liidu õiguse rikkumise, kui muud dialoogivormid ebaõnnestuvad; soovib lisaks suurendada rikkumismenetluste tulemuslikkust;
19. soovib tungivalt, et Euroopa Liidu Kohus ja riikide konstitutsiooni- või kõrgeimad kohtud osaleksid korrapärasel mitteametlikus dialoogis lisaks muudele eelotsusemenetluste puhul kasutatavatele õiguslaste töö vahenditele; julgustab seetõttu looma foorumi, kus need kohtud saaksid vastastikuse koostöö vaimus kohtuda, et ergutada liidu õiguse tõlgendamise ühtlustamist kõigis kohtusüsteemides; julgustab liikmesriike ja komisjoni neid jõupingutusi toetama; julgustab ELi akadeemilisi ja

õigusasutusi lisama oma õppekavadesse kõikehõlmavaid ülimuslikkuse põhimõtteid käsitlevaid mooduleid, et edendada tulevaste õiguspraktikute ja poliitikakujundajate seas selle aluspõhimõtte paremat mõistmist ja tunnustamist;

20. rõhutab, et viljaka dialoogi ja ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte nõuetekohase rakendamise võti on suutlikkuse piisav suurendamine; nõuab seetõttu sellise Euroopa Liidu programmi loomist, mille raames pakutaks põhjalikku koolitust liikmesriikide kohtusüsteemide töötajatele, sealhulgas kohtunikele, magistraadikohtunikele, juristidele, prokuröridele, avalikus sektoris töötavatele isikutele ja ka poliitikakujundajatele nii riiklikul kui ka ELi tasandil, et hõlbustada paremat arusaamist liidu õiguse ülimuslikkusest, ELi õiguskorrast üldiselt ning liidu õiguse ja Euroopa Liidu Kohtu praktika ebaõige rakendamise tagajärgedest;
21. märgib, et mõned juhtumid, kus liikmesriikide konstitutsiooni- või kõrgeimad kohtud ei nõustu Euroopa Liidu Kohtu otsustega, on seotud põhiõiguste kaitsega, eriti kui liikmesriikide kohtud tõlgendavad liidu õigusega tagatud põhiõigusi vähem kaitsvana, kui riigi põhiseadusega tagatud põhiõigused; on seisukohal, et liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga võib selles valdkonnas vähendada konfliktiohtu, võttes selleks täiendavaid kaitsemeetmeid ELi kodanike ja elanike põhiõiguste kaitseks ning luues lisamehhanismi inimõiguste tagamiseks võimaluse andmise teel esitada kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtule seoses ELi institutsiooni poolt vastuvõetud õigusaktiga või liikmesriigi tegevusega ELi õigusakti rakendamisel, mis kuulub selle kohtu pädevusvaldkonda; kutsub komisjoni ja liikmesriike üles tagama ühinemisprotsessi kiire lõpuleviimise;
22. täheldab, et liikmesriigid on oma õigusriigi süstemaatilise õõnestamise kaudu artikli 7 kohase menetluse alusel seadnud poliitilistel kaalutlustel strateegiliselt kahtluse alla liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte; on seisukohal, et sellised õigusriigi süstemaatiline õõnestamise juhtumid ohustavad asjaomase liikmesriigi õiguskorda ja liikmesriikidevahelist lojaalset koostööd, ning et niisugune liikmesriik ei täida oma asutamislepingust tulenevaid kohustusi; kordab oma üleskutset komisjonile kasutada täiel määral oma volitusi, et käsitleda ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste praegusi ja võimalikke rikkumisi; rõhutab Euroopa Parlamendi otsustavust algatada ELi lepingu artiklis 7 osutatud menetlus juhul, kui esineb ilmne oht, et mõni liikmesriik rikub oluliselt ELi väärtusi, ning kordab oma üleskutset nõukogule teha konkreetseid ja usaldusväärseid jõupingutusi, et toetada kõiki käimasolevaid artikli 7 kohaseid menetlusi;
23. juhib tähelepanu sellele, et mitmete kandidaatriikidega on praegu ELiga ühinemise protsess pooleli; väljendab sellega seoses heameelt asjaolu üle, et ühinemisprotsess hõlmab suutlikkuse suurendamist ELi õiguskorra ja liidu õigusaktide kohaldamise valdkonnas; teeb ettepaneku algatada Euroopa Liidu Kohtu ja kandidaatriikide konstitutsiooni- ja kõrgeimate kohtute vahel korrapärane struktureeritud dialoog;
24. soovib, et aluslepingute läbivaatamise korral lisataks ülimuslikkuse põhimõtte lepingu selgesõnalise sättena; tuletab meelde, et ELi õiguse ülimuslikkus on sõnaselgelt sätestatud Euroopa põhiseaduse lepingus; avaldab kahetsust selle pärast, et Lissaboni lepingusse ei lisatud kõnealust ülimuslikkuse klauslit;

o

25. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.

TEAVE VASTUVÕTMISE KOHTA VASTUTAVAS KOMISJONIS

| | |
|---|---|
| Artikkel 58 – Komisjonide ühismenetlus istungil teada andmise kuupäev | 15.9.2022 |
| Vastuvõtmise kuupäev | 24.10.2023 |
| Lõpphääletuse tulemus | +: 30 –: 9 0: 0 |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed | Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed | Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed (art 209 lg 7) | Anne-Sophie Pelletier |

NIMELINE LÕPPHÄÄLETUS VASTUTAVAS KOMISJONIS

| 30 | + |
|-----------|--|
| NI | Sabrina Pignedoli |
| PPE | Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos |
| Renew | Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara |
| S&D | Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken |
| The Left | Helmut Scholz |
| Verts/ALE | Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund |

| 9 | - |
|----------|--|
| ECR | Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski |
| ID | Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi |
| PPE | Geoffroy Didier, Brice Hortefeux |
| The Left | Anne-Sophie Pelletier |

| 0 | 0 |
|---|---|
| | |

Kasutatud tähised:

+ : poolt

- : vastu

0 : erapooletu