



Brüssel, 16. juuni 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja:	Õigustalitus
Saaja:	Põhiõiguste, kodanikuõiguste ja isikute vaba liikumise töörühm (FREMP)
Teema:	Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga – Deklaratsioon Euroopa Liidu lepingu artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimase lause ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 275 esimese lõigu (Euroopa Kohtu pädevus ÜVJP küsimustes) tõlgendamise kohta – kooskõla aluslepingutega

I. SISSEJUHATUS

1. Põhiõiguste, kodanikuõiguste ja isikute vaba liikumise töörühma (FREMPi töörühm) 9. veebruari, 26. veebruari, 18. märtsi, 6. aprilli ja 28. aprilli 2022. aasta koosolekutel arutasid delegatsioonid seda, milline lähenemisviis võetakse läbirääkimistel Euroopa inimõiguste konventsiooniga (EIÕK) ühinemise üle seoses nn 4. korviga. See puudutab Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevuse ja Euroopa Liidu Kohtu (Euroopa Kohtu) pädevuse omavahelist seost ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonnas.

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õigusalalet seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

2. Asjaomastel koosolekutel väljendasid delegatsioonid soovi süvendada neid arutelusid, tuginedes Euroopa Kohtu pädevust ÜVJP valdkonnas käsitleva tõlgendava deklaratsiooni kavandile. 18. mail 2022 esitas komisjon eesistujariigiga konsulteerides kavandi teksti kohta mitteametliku dokumendi².
3. FREMPi töörühma ning välissuhete nõunike töörühma (RELEXi töörühm) ühisel koosolekul 23. mail 2022 taotlesid töörühmad nõukogu õigustalituse arvamust sellise tõlgendava deklaratsiooni kooskõla kohta aluslepingutega, deklaratsiooni mõju kohta Euroopa Kohtu pädevusele ja menetluse kohta, mida võiks järgida, kui liikmesriigid otsustavad asjaomase deklaratsiooni vastu võtta.
4. Enne õigusliku analüüsi esitamist eespool nimetatud küsimuste kohta ja selleks, et mõista konteksti, millesse kõnealune deklaratsioon asetub, esitatakse käesolevas arvamuses lühikokkuvõtte ühinemisprotsessi taustast, eelkõige seoses 4. korviga.

II. ÜHINEMISPROTSESSI TAUST

5. Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 2 on sätestatud: „Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Sellega ühinemine ei mõjuta liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega.“
6. Lähtuvalt asjaomastest sättest ja komisjoni 17. märtsi 2010. aasta soovituselt võttis nõukogu 4. juunil 2010 vastu otsuse, millega andis volitused alustada läbirääkimisi ühinemislepingu üle ja määras komisjoni läbirääkijaks (ST 10817/10). Läbirääkimiste tulemusel jõuti 5. aprillil 2013 läbirääkijate tasandil ühinemisdokumentide eelnõudes kokkuleppele. Seejärel esitas komisjon ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 11 alusel Euroopa Kohtule taotluse arvamuse saamiseks lepingu eelnõu kooskõla kohta aluslepingutega.

² Dok WK 7238/2022.

7. Sellest tulenevas 18. detsembri 2014. aasta arvamuses 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga)³ tõi Euroopa Kohus välja kavandatava lepingu mitu aspekti, mida ta pidas liidu esmase õigusega vastuolus olevaks. Üks neist aspektidest on seotud liidu õiguse eripäradega, mis puudutavad kohtulikku kontrolli ÜVJP valdkonnas.
8. Sellega seoses märkis Euroopa Kohus esiteks, et tal ei ole veel olnud võimalust täpsustada, millise ulatusega on ÜVJP valdkonnas ELi lepingu artikli 24 lõikest 1 ja ELi toimimise lepingu artiklist 275 tema pädevusele tulenevad piirangud. Teiseks leidis Euroopa Kohus, et kui ühinemine toimub kavandatavas lepingus ette nähtud viisil, on Euroopa Inimõiguste Kohtul pädevus otsustada selle üle, kas EIÕKga on kooskõlas ÜVJP valdkonnas vastu võetud teatud õigusaktid või aset leidnud tegevus või tegevusetus, sealhulgas sellised õigusaktid, tegevus ja tegevusetus, mille seaduslikkuse kontrollimiseks põhiõiguste seisukohast Euroopa Kohtul pädevus puudub. Kolmandaks märkis Euroopa Kohus, et ta on juba leidnud, et ainupädevust teostada kohtulikku kontrolli liidu õigusaktide, tegevuse ja tegevusetuse üle, sealhulgas põhiõiguste seisukohast, ei saa anda rahvusvahelisele kohtule, mis asub väljaspool liidu institutsioonide ja kohtute raamistikku. Euroopa Kohus jõudis seega järeldusele, et kavandatav leping eirab liidu õiguse eripärasid, mis puudutavad ÜVJP valdkonnas liidu õigusaktide, tegevuse ja tegevusetuse üle teostatavat kohtulikku kontrolli.

³ 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (*Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*), EU:C:2014:2454. Vt nõukogu õigustalituse kirjalikku teavet – ST 5227/15.

9. Nõukogu võttis 7. oktoobril 2019 vastu täiendavad läbirääkimisjuhised (ST 12585/19), et läbirääkimisi jätkata. Läbirääkimised jätkusid tegelikult 2020. aasta juunis ning läbirääkimiste eest vastutav 47+1 rühma (millest on nüüdseks saanud 46+1 rühm) esimees koostas juhendi⁴, milles liigitati arvamuses 2/13 kindlaks määratud küsimused rühmadesse ehk nn korvidesse. ELi ÜVJP valdkonna õigusaktidega seonduv küsimus paigutati 4. korvi. Seitsme läbirääkimisvooru jooksul suutsid pooled jõuda esialgsele kokkuleppele 1. korvi (ELi mehhanismid Euroopa Inimõiguste Kohtu menetluses) ja 3. korvi (ELi liikmesriikide vahelise vastastikuse usalduse põhimõte) suhtes. Läbirääkijad on valmis tegema edusamme 2. korvi (pooltevaheliste kaebuste ja protokoll nr 16 kohaseid nõuandvaid arvamusi käsitlevate taotluste menetlemine) osas. Seevastu ei ole 4. korvi osas seni konkreetseid edusamme tehtud⁵.
10. Täiendavates läbirääkimisjuhistes valiti 4. korviga seotud probleemide lahendamiseks komisjoni esitatud nn üleandmismehhanismi lähenemisviis. Sisuliselt antaks selle mehhanismi kohaselt üksikud ÜVJP aktid eelkriteeriumide alusel üle ühele või mitmele liikmesriigile Euroopa Inimõiguste Kohtu menetluse eesmärgil. Asjaomase liikmesriigi (või asjaomaste liikmesriikide) kohtud vastutaksid nende isikute algatatud kohtuasjade arutamise eest, kes väidavad, et nende põhiõigusi on rikutud, ning oleksid seega vastutavad ka liidu ÜVJP aktide kontrollimise ja vajaduse korral tühistamise eest, kui nad leiavad, et need ei ole kooskõlas esimusliku liidu õigusega. Kõnealune liikmesriik kannaks EIÕK alusel ka rahvusvahelist vastutust asjaomase üksiku ÜVJP akti eest.

⁴ „Esimehe dokument, mille eesmärk on struktureerida CDDH ajutise läbirääkimisrühma (47+1) kuuendal koosolekul toimuvat arutelu Euroopa Liidu ühinemise üle Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga“ (31. augusti 2020. aasta dokument 47+1(2020)2).

⁵ 46+1 rühm on teadlik sellest, et EL kaalub parimat lähenemisviisi 4. korvile. Lisaks on Türgi teinud ettepanekuid selliste ühinemisdokumentide muutmiseks, mis ei ole seotud arvamusega 2/13 (nt hääletuskord juhtumite puhul, kui ministrite komitee teostas järelevalvet kohtuotsuste täitmise üle).

11. FREMPi töörühmas 2022. aasta esimesel trimestril toimunud aruteludest ilmnest siiski, et selline detsentraliseeritud mehhanism ELi õigusaktide kontrollimiseks liikmesriikide kohtute poolt tekitaks liidu kohtusüsteemi ülesehituse seisukohast põhimõttelisi õiguslikke raskusi. Lisaks on mitu delegatsiooni esile tõstnud sellisest lahendusest tulenevaid praktilisi ja õiguslikke raskusi siseriiklikus õiguses. Peale selle, kui 46+1 rühmale esitati üleandmismehhanismi ülevaade, väljendati rühmas kahtlusi. Seetõttu hakkas FREMPi töörühm uurima võimalikke alternatiivseid lahendusi.
12. Ühe kõige paljutõotavama lahenduse kohaselt käsitletakst asjaomast küsimust valitsustevahelise tõlgendava deklaratsiooni abil, mille eesmärk ja otstarve oleks lahendada vastuolu ühelt poolt ELi lepingu artikli 6 lõikes 2 sätestatud EIÕKga ühinemise kohustuse ning teiselt poolt ÜVJP erimenetluste ja -eeskirjade vahel, eelkõige seoses ELi lepingu artikli 24 lõikes 1 ja ELi toimimise lepingu artiklis 275 sätestatud kohtuliku kontrolliga, mida teostab Euroopa Kohus.
13. Nõukogu õigustalitustel paluti analüüsida, kas selline tõlgendav deklaratsioon on kooskõlas aluslepingutega, milline oleks selle mõju Euroopa Kohtu pädevusele ja millist menetlust saaks järgida, kui liikmesriigid otsustavad sellises deklaratsioonis kokku leppida.

III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

14. Nendele küsimustele vastamiseks uuritakse käesolevas arvamuses kõigepealt, kas deklaratsiooni saab selles kontekstis vahendina kasutada (A), ja seejärel analüüsitakse deklaratsiooni sisu aluslepingutest lähtudes (B).

A. Deklaratsiooni kavand kui õiguslik vahend

15. Sarnaselt valitsustevaheliste konverentside raames kokkulepitavatele deklaratsioonidele on kavandatav liikmesriikide valitsuste esindajate tõlgendav deklaratsioon oma vormi poolest rahvusvahelise õiguse vahend, mille abil nad lepivad kokku, kuidas nad mõistavad teatavaid sätteid aluslepingutes, millele nad kõik on alla kirjutanud ja mis on nende kõigi suhtes siduvad.
16. Sellist liiki deklaratsioonis kokkuleppimine on rahvusvahelistele lepingutele allakirjutanute õigus, mis on tunnustatud rahvusvahelise õigusega, eelkõige 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 31 lõike 3 punktiga a, mille kohaselt osalisriikide järgnev kokkulepe varasema lepingu tõlgendamise kohta on osa kontekstist, mida tuleb asjaomase lepingu tõlgendamisel arvesse võtta. Lõppkokkuvõttes, arvestades liidu õiguskorra eripärasid ja ainulaadsust, on igal juhul Euroopa Kohtu ülesanne määrata kindlaks, kas võtta deklaratsiooni arvesse ja määratleda sellele omistatav tähtsus või mitte, võttes arvesse asjaolu, et deklaratsioonis lepivad kokku aluslepingute koostajad. Sellega seoses võib märkida, et Euroopa Kohus on juba nõustunud võtma deklaratsioone arvesse ELi aluslepingute tõlgendamise vahenditena,⁶ kuigi kohus kinnitas, et ta ei ole pädev kontrollima selliste deklaratsioonide õiguspärasust⁷.

⁶ Kohtuotsus, 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 40.

⁷ Kohtumäärus, 16.6.2021, Sharpston vs. nõukogu, C-684/20 P, EU:C:2021:486, punkt 45.

17. Tuleb rõhutada, et kõnealust tõlgendavat deklaratsiooni saab kasutada ainult viimase abinõuna väga konkreetsetel asjaoludel. Käesoleval juhul võib sellist deklaratsiooni kaaluda, kuna see ei too kaasa aluslepingute muutmist ega nende muutmiseks ette nähtud menetlustest kõrvalehoidmist, vaid piirdub aluslepingute kahe olemasoleva sätte vastasmõju ühitamise ja selgitamisega, tagamaks, et mõlemate kasulik mõju säilib – sealhulgas seoses kohustusega ühineda EIÕKga –, lisamata uusi aluslepingutes seni sätestamata elemente. Teisisõnu oleks see täielikult kooskõlas aluslepingute sätete ja mõttega.
18. Oluline on märkida, et deklaratsioon kui vahend oleks osa poliitilisest paketist, mis kaasneb nõukogu otsusega, millega sõlmitakse leping liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning mis *„jõustub pärast seda, kui liikmesriigid on sellele kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud“* (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 8). See eriline menetlusnõue viitab sellele, et aluslepingute koostajad peavad asjaomast nõukogu otsust eriti oluliseks. Sellega seoses võiks tõlgendada deklaratsiooni ja lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse vahelist seost kajastada nõukogu otsusesse lisatava viitega deklaratsioonile⁸.
19. Mis puudutab sellise deklaratsiooni heakskiitmise ajastust, siis peaks see olema kehtestatud ajaks, mil läbirääkimised Strasbourgis lõpule viiakse ja tekstis tehnilisel tasandil kokku lepatakse. Liikmesriikide valitsused peaksid seega väljendama oma tõlgendust, leppides deklaratsioonis eelnevalt kokku. Lisaks tagaks deklaratsioonis varem kokkuleppimine, et Euroopa Kohus saab seda vajaduse korral lepingu eelnõu käsitleva arvamuse koostamisel juba arvesse võtta, kui temalt artikli 218 lõike 11 alusel arvamust taotletakse, mis on väga tõenäoline.

⁸ See ei tähenda siiski, et Euroopa Kohtul oleks pädevus deklaratsiooni enda üle otsustada. Vt joonealune märkus 5.

20. Mis puudutab heakskiitmise menetlust, siis kuna deklaratsioon oleks oma olemuselt valitsustevaheline, peaksid selles kokku leppima liikmesriikide valitsuste esindajad. Seda saaks teha näiteks COREPERi koosoleku raames.
21. Kokkuvõtteks, deklaratsiooni võiks seega kavandada vahendina, mis aitab käsitleda 4. korviga seotud küsimusi liidusiseselt, ilma et oleks vaja pidada Strasbourgis läbirääkimisi teiste Euroopa Nõukogu liikmetega.

B. Deklaratsiooni kavandi sisu

22. Mis puudutab sisu, siis tõlgendava deklaratsiooni kavandi sõnastusest nähtub, et selle eesmärk on ühitada ELi lepingu artikli 6 lõige 2 ELi lepingu artikli 24 lõikega 1 ja ELi toimimise lepingu artikli 275 esimese lõiguga, et edendada ja säilitada kõigi nende sätete kasulikku mõju, lahendades samal ajal asjaomaste sätete vahelise vastuolu.
23. Täpsemalt tuletatakse punktis 1 meelde, et vastavalt ELi lepingu artikli 6 lõikele 2 on ELil juriidiline kohustus ühineda EIÕKga. Punktis 2 tsiteeritakse arvamuse 2/13 punkti 256, milles Euroopa Kohus märgib, et EIÕKga ühinemine on võimalik ainult juhul, kui ainupädevust teostada kohtulikku kontrolli liidu õigusaktide, tegevuse ja tegevusetuse üle põhiõiguste seisukohast ei anta Euroopa Inimõiguste Kohtule. Punktis 3 tsiteeritakse 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsuse Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) punkti 66, milles Euroopa Kohus tuletas meelde oma väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt on aluslepingutega kehtestatud õiguskaitsevahendite ja menetluste täielik süsteem, milles Euroopa Liidu õigusaktide, mis põhinevad nii aluslepingutel kui ka põhiõiguste hartal, seaduslikkuse kontroll on usaldatud Euroopa Liidu kohtutele.

24. Nimetatud kolmes punktis on seega esitatud võrrandi esimene osa, st kohustus ühineda – mille puhul ei ole vaja n-ö aktiveerida aluslepingute muutmist ja mis on liidule siduv – ning Euroopa Kohtu poolt sellisele ühinemisele seatud tingimus.
25. Punktis 4 tsiteeritakse ELi lepingu artikli 24 lõiget 1 ja ELi toimimise lepingu artiklit 275, mille kohaselt ÜVJP suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju ning Euroopa Liidu Kohtu pädevusse ei kuulu ÜVJPga seotud sätted ning nende alusel vastuvõetud õigusaktid, erandina on ta pädev kontrollima Euroopa Liidu lepingu artikli 40 järgimist ning tegema otsuseid, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust. Punktis 5 tsiteeritakse 24. juuni 2014. aasta kohtuotsust parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70), mida on korratud hilisemates kohtuotsustes⁹ ning milles Euroopa Kohus otsustas, et ELi lepingu artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimase lause ja ELi toimimise lepingu artikli 275 esimese lõiguga on kehtestatud erand ELi lepingu artikliga 19 Euroopa Kohtule antud üldisest pädevusest tagada õiguse järgimine aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel ning seega tuleb neid tõlgendada kitsalt.
26. Nimetatud kaks punkti moodustavad seega võrrandi teise osa, kus märgitakse, et ÜVJP suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju ning et Euroopa Kohtu pädevus on väga piiratud, kuid see on erand, mida tuleb siiski tõlgendada kitsalt.

⁹ Vt nt 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus H vs. nõukogu jt, C- 455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

27. Punktis 6 käsitletakse neid kahte võrrandi osa koos ja just see punkt väljendab liikmesriikide tõlgendust:
- selles märgitakse, et on vaja tagada kooskõla ühelt poolt ELi lepingu artikli 6 lõike 2, ELi lepingu artikli 19 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 nõuete ning teiselt poolt ELi lepingu artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimases lauses ja ELi toimimise lepingu artikli 275 esimeses lõigus sätestatud erandite vahel;
 - selles leitakse, et nimetatud kooskõla tagamiseks tuleb aluslepinguid tõlgendada nii, et nendega antakse Euroopa Kohtule pädevus seoses selliste kaebustega ja rangelt selliste kaebuste piires, mille on esitanud kaebajad, kes väidavad, et nad on sellise põhiõiguste rikkumise ohvrid, mille on põhjustanud Euroopa Liidu õigusaktid, tegevus või tegevusetus, mille üle saaks pärast liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga teha kohtulikku kontrolli Euroopa Inimõiguste Kohus (kahe kohtu pädevuse range paralleelsus).
28. Seega piirdub deklaratsioon sellega, et kajastab kokkulepitud tõlgendust, mis on vajalik tulenevalt ELi lepingu artikli 6 lõike 2 lisamisest Lissaboni lepinguga, ning ei lähe aluslepingutega vastuollu ega muuda neid.
29. Sellega käsitletakse deklaratsioonis Euroopa Kohtu arvamuses 2/13 väljendatud mureküsimusi. Euroopa Kohus märkis nimetatud arvamuses tõepoolest, et „*liidu* [toona kehtinud] *õiguse kohaselt jäävad teatavad ÜVJP valdkonnas vastu võetud õigusaktid Euroopa Kohtu teostatava kohtuliku kontrolli alt välja. Niisugune olukord tuleneb Euroopa Kohtu pädevuse määratlemisest aluslepingutes ning sellisena saab see olla põhjendatud ainult liidu õiguse suhtes. (...) kui ühinemine toimub kavandatavas lepingus ette nähtud viisil, on Euroopa Inimõiguste Kohtul pädevus otsustada selle üle, kas EIÕK-ga on kooskõlas ÜVJP valdkonnas vastu võetud teatud õigusaktid või aset leidnud tegevus või tegevusetus, sealhulgas sellised õigusaktid, tegevus ja tegevusetus, mille seaduslikkuse kontrollimiseks põhiõiguste seisukohast Euroopa Kohtul pädevus puudub.*“¹⁰

¹⁰ Punktid 252–254.

30. Mis puudutab asjaomase deklaratsiooni mõju, siis ühelt poolt ei saa välistada, et Euroopa Kohus tõlgendab ELi lepingu artikli 24 lõiget 1 ja ELi toimimise lepingu artiklit 275 grammatiliselt, ning võib otsustada, et selline deklaratsioon ei ole piisav, et võimaldada ELil ühineda EIÕKga.
31. Teiselt poolt on Euroopa Kohus alates arvamusest 2/13 juba tõlgendanud oma pädevust nimetatud sätete grammatilisest sõnastusest laiemalt. Nimelt, nagu on märgitud nõukogu õigustalituse üldises kirjalikus teabes (ST 9498/21), otsustas Euroopa Kohus alates kõnealusest arvamusest kõigis järgnevates ÜVJP akte käsitlevates kohtuasjades, mis talle oli seni esitatud, et tal on pädevus, kuigi leidis selleks alati konkreetsed põhjused¹¹.
32. Selles kontekstis tugineks tõlgendav deklaratsioon asjaomaste sätete mõttele ja oma pädevust käsitlevate aluslepingute sätete süstemaatilisele tõlgendamisele, mida Euroopa Kohus on oma praktikas järginud alates arvamusest 2/13. See aitaks vältida kummalist olukorda, kus ELi lepingu artikli 6 lõikes 2 sätestatud selge kohustus ühineda EIÕKga kaotaks igasuguse kasuliku mõju. Seega lahendaks see aluslepingute olemusliku vastuolu, piiritledes samal ajal Euroopa Kohtu pädevuse ÜVJP valdkonnas selgemalt kohtuasjadega, mis oleksid Euroopa Inimõiguste Kohtus vastuvõetavad.

¹¹ Kõige silmatorkavam näide on 25. juuni 2020. aasta otsus kohtuasjas SatCen vs. KF (C-14/19, EU:C:2020:492, punktid 83–85), milles Euroopa Kohus otsustas, et kuna ELi satelliidikeskuse personalieeskirjad välistavad nii riigisiseste kohtute kui ka ELi kohtute teostatava kohtuliku kontrolli, „tooks Euroopa Kohtu ja Üldkohtu poolne loobumine teostada neile ELTL artiklitega 263 ja 268 [vastavalt tühistamishagid ja kahju hüvitamise hagid] antud pädevusi (...) tagajärjena kaasa, et nimetatud otsused jäetaks väljapoole igasugust riigisiseste kohtute või liidu kohtu teostatavat kohtulikku kontrolli, ilma et see väljajätt oleks põhjendatud vajadusega austada liidu kohtute ja riigisiseste kohtute vahelist pädevuste jaotust, mida on soovitud saavutada EL toimimise lepinguga. Niisugustel asjaoludel tuleb Euroopa Kohtul ja Üldkohtul teostada neile EL toimimise lepinguga antud pädevust, et tagada tõhusa kohtuliku kontrolli olemasolu (...)“. Üldkohus on võtnud piiravama lähenemisviisi oma 10. novembri 2021. aasta määruses kohtuasjas KS ja KD vs. nõukogu jt, T-771/20, mille kohta esitatud apellatsioonkaebus on praegu Euroopa Kohtus menetlemisel kohtuasjade C-29/22 P ja C-44/22 P raames, vt joonealune märkus 4 eespool.

33. Mis puudutab deklaratsiooni mõju Euroopa Kohtu pädevusele ÜVJP küsimustes, siis selgitatakse deklaratsioonis, nagu see on praegu sõnastatud, et aluslepingutega antakse Euroopa Kohtule pädevus sellisel väga piiratud ja konkreetset juhul, kui on tegemist kaebustega, mille on esitanud kaebajad, kes väidavad, et nad on sellise põhiõiguste rikkumise ohvrid, mille on põhjendanud Euroopa Liidu õigusaktid, tegevus või tegevusetus, mille üle saaks pärast liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga teha kohtulikku kontrolli Euroopa Inimõiguste Kohus.
34. Seega, sellise deklaratsiooni tõlgenduse kohaselt võimaldaksid aluslepingud kaebajatel, kellel on alust esitada kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtule, esitada kaebuse Üldkohtule ELi toimimise lepingu artikli 263 (tühistamishagi) või ELi toimimise lepingu artikli 268 (kahju hüvitamise hagi) alusel ja järgnevad apellatsioonkaebused Euroopa Kohtule. Kuna tekstis osutatakse *pädevusele, mis on seotud kaebajate esitatud kaebustega* (rõhuasetus lisatud), siis deklaratsiooni tõlgenduse kohaselt võimaldaksid aluslepingud ühtlasi siseriiklikel kohtutel, kes kontrollivad ÜVJP sätteid rakendavaid liikmesriikide õigusakte, esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlusi (ELi toimimise lepingu artikkel 267).
35. Asjaomased kaebajad piirduksid selliste kaebajatega, kellel on Euroopa Inimõiguste Kohtus kaebeõigus. Seda seetõttu, et vastavalt deklaratsiooni kavandis täpsustatule annavad aluslepingud sellise pädevuse Euroopa Kohtule ainult sellises ulatuses, kui see on vajalik ELi lepingu artikli 6 lõike 2 toimimiseks, st selleks, et tagada Euroopa Kohtule võimalus teostada Euroopa Liidu õigusaktide, tegevuse või tegevusetuse suhtes kohtulikku kontrolli põhiõiguste seisukohast enne, kui Euroopa Inimõiguste Kohus neid kontrollib. Pädevus, mis on seotud selliste kaebajate algatatud kohtuasjadega, kellel puuduks kaebeõigus Euroopa Inimõiguste Kohtus, ei oleks vajalik ja seega ei kuuluks see deklaratsiooni tõlgenduse kohaselt aluslepingute kohaldamisalasse.

36. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on Euroopa Inimõiguste Kohtus kaebeõigus ainult füüsilistel isikutel ja juriidilistel isikutel, kes on „vabauhendused“, konventsiooni artikli 34 tähenduses. „Valitsusvõimu täitvad organisatsioonid“ hõlmavad kolmandate riikide keskvalitsust, aga ka detsentraliseeritud võimuorganeid, mis täidavad „avalikke ülesandeid“, st osalevad avaliku võimu teostamisel või pakuvad avalikke teenuseid valitsuse kontrolli all¹². Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus järjepidevalt sedastanud, et EIÕKs ei ole *actio popularis*'e võimalust ette nähtud, vaid see annab kaebeõiguse üksnes „ohvritele“, st isikule või isikutele, kes on otseselt või kaudselt mõjutatud väidetavast rikkumisest¹³.
37. Kui seda peetakse asjakohaseks, võib deklaratsiooni kavandi teksti muuta, et vastuvõetavus Euroopa Kohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus oleks sõnaselgelt seotud¹⁴.
38. Kuna deklaratsiooniga ei muudeta ega saa muuta aluslepinguid, kohaldataks kaebajate suhtes ELi toimimise lepingu artiklis 263 sätestatud vastuvõetavuse eeskirju ning eelkõige nõuet, et akt peab teda otseselt ja isiklikult puudutama. Samamoodi eeldatakse ELi toimimise lepingu artikli 268 kohaste kahju hüvitamise hagide puhul, et Euroopa Kohus kohaldab oma tavapraktikat, et teha kindlaks, kas aktiga võib kaasneda kahju hüvitamine, ja kaalutusõiguse alusel vastu võetud aktide puhul eelkõige nõuet, et aset on leidnud „üksikisikut kaitsva ülimusliku õigusnormi piisavalt selge rikkumine“.
39. Asjaomasel juhul võiks samuti deklaratsiooni kavandi teksti muuta, nii et see oleks sõnaselgelt märgitud¹⁵.

¹² Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu kantselei, Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat, 30. aprill 2022, punktid 9–16, https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf

¹³ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu kantselei, Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat, 30. aprill 2022, punktid 9–16, https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf

¹⁴ Võimalik lahendus võiks olla sõna „kaebajad“ järel fraasi „kellel on Euroopa Inimõiguste Kohtus kaebeõigus“ lisamine.

¹⁵ Võimalik lahendus võiks olla sõna „esitatud“ järel fraasi „kooskõlas aluslepingute eeskirjadega“ lisamine.

IV. JÄRELDUS

40. Eeltoodut silmas pidades on nõukogu õigustalituse arvamus järgmine:

- a) tõlgendav deklaratsioon on vahend, mida võiks käesoleval juhul kavandada, arvestades väga konkreetseid asjaolusid, et ühitada ja selgitada aluslepingute kahe olemasoleva sätte vastasmõju, eesmärgiga vältida olukorda, kus ELi lepingu artikli 6 lõikes 2 sätestatud kohustus kaotaks igasuguse kasuliku mõju;
- b) deklaratsioonis tuleks kokku leppida ajaks, mil läbirääkimised Strasbourgis lõpule viiakse ja tekstis tehnilisel tasandil kokku lepitakse. Seda saab teha COREPERi koosoleku raames;
- c) mis puudutab deklaratsiooni kavandi sisu, siis sellega täpsustatakse, et praegusel kujul annavad aluslepingud senisest kohtupraktikast lähtudes Euroopa Kohtule ÜVJP küsimustes pädevuse sellisel väga piiratud ja konkreetset juhul, kui on tegemist kaebustega, mille on esitanud kaebajad, kes väidavad, et nad on sellise põhiõiguste rikkumise ohvrid, mille on põhjustanud Euroopa Liidu õigusaktid, tegevus või tegevusetus, ning kellel on Euroopa Inimõiguste Kohtus kaebeõigus.
