

Brüssel, 30.5.2024
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse liidu nimel Euroopa Nõukogu organites seoses Euroopa Liidu staatuse muutmisega laiendatud osalises kokkuleppes, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit, assotsieerunud liikmest selle osaliseks

SELETUSKIRI

Käesolevas ettepanekus käsitletakse Euroopa Liidu staatuse muutmist laiendatud osalises kokkuleppes, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit (edaspidi „kahjuregister“ või „register“), assotsieerunud liikmest selle osaliseks.

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis 12. mail 2023 vastu resolutsiooni, millega luuakse laiendatud osaline kokkulepe, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit¹.

Kahjuregistris saab dokumentide alusel registreerida tõendid ja nõuded kahju, kaotuste või vigastuste kohta, mis on alates 24. veebruarist 2022 tekitatud Ukraina territooriumil Venemaa Föderatsiooni rahvusvaheliselt õigusvastaste tegudega Ukrainas või Ukraina vastu füüsilistele ja juriidilistele isikutele, samuti Ukraina riigile.

Enne 16.–17. mail 2023 Reykjavíkis toimunud Euroopa Nõukogu neljandat tippkohtumist, kus teatati kahjuregistri loomisest, esinenud ajaliste piirangute tõttu oli liidu jaoks ainus viis kahjuregistri asutajaliikmeks saada see, et ta ühines laiendatud osalise kokkuleppega assotsieerunud liikmena kooskõlas kõnealuse laiendatud osalise kokkuleppe põhikirja artikli 4 lõikega 2.

Selleks võttis komisjon 11. mail 2023 pärast seda toetavat nõukogu otsust poliitikakujundamise kohta² vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 220 kohase otsuse, millega volitatakse komisjoni presidenti assotsieerunud liikme esimese sammuna teavitama Euroopa Nõukogu peasekretäri liidu kavatsusest ühineda kahjuregistris käsitleva laiendatud osalise kokkuleppega³. Sellest, et liit osales laiendatud osalises kokkuleppes assotsieerunud liikmena, ei tekkinud ega ei olnud kavas tekitada liidule rahvusvahelisest õigusest tulenevaid õiguslikke kohustusi.

Tänase seisuga on lisaks liidule kahjuregistriga ühinenud 43 riiki, neist 40 osalisena⁴ – sealhulgas 26 liikmesriiki⁵ – ja kolm assotsieerunud liikmena⁶.

Kooskõlas kahjuregistri põhikirja artikli 5 lõikega 7 on assotsieerunud liikmetel, kes teevad registrisse vabatahtlikke sissemakseid summas, mis on võrdne summaga, mida nad peaksid maksma, kui nad oleksid osalised, kõik osalise õigused selle majandusaasta jooksul, mille eest nad sellise sissemakse tegid. Liit tegi 2023. aasta eest juba vabatahtliku sissemakse summas

¹ Resolutsioon CM/Res(2023)3, millega luuakse laiendatud osaline kokkulepe, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit (vastu võetud ministrite komitee poolt 12. mail 2023 ministrite asetäitjate 1466. kohtumisel).

² I/A-punkti märkus 9016/23, 5. mai 2023.

³ C(2023) 3241, 11.5.2023.

⁴ Albaania, Andorra, Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Gruusia, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Island, Itaalia, Kreeka, Küpros, Läti, Leedu, Liechtenstein, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Moldova Vabariik, Monaco, Montenegro, Norra, Põhja-Makedoonia, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, San Marino, Slovaki Vabariik, Sloveenia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi, Ühendkuningriik ja Ukraina.

⁵ Ungari ei ole kahjuregistriga ühinenud.

⁶ Ameerika Ühendriigid, Jaapan ja Kanada.

1 miljon eurot ja on lubanud maksta soovitatud iga-aastase sissemakse ka 2024. aasta eest. Seepärast on tal praegu kõik osalise õigused.

Võttes arvesse liidu huvi tagada, et Venemaa Föderatsioon ei pääseks rahvusvaheliselt õigusvastaste tegude toimepanemise õiguslikest tagajärgedest, ning arvestades, et kahjuregistri loomisega astutakse oluline esimene samm ohvritele õigeaegse hüvitise maksmise tagamisel, on nüüd asjakohane muuta laiendatud osalises kokkuleppes liidu staatus assotsieerunud liikmest selle osaliseks, kinnitades seega veel kord liidu kindlat tahet registri tegevuses osaleda, sealhulgas iga-aastase kohustusliku sissemakse tasumise kaudu.

Staatuse muutus ei oleks kahjuregistri jaoks oluline mitte üksnes poliitiliselt, vaid sellest oleks kasu ka praktilises plaanis, sest liidu kohustuslik rahaline sissemakse aitaks tagada registri finantsstabiilsust.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Liidu staatuse muutmine kahjuregistrit käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes on kooskõlas liidu võetud kohustusega tagada, et Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni ja muude rahvusvahelise õiguse rikkumistega tekitatud kahju hüvitatakse nõuetekohaselt, nagu tuli juba välja liidu varasest osalemisest samas laiendatud osalises kokkuleppes asutajaliikmena. Komisjoni 11. mai 2023. aasta otsuses, millega anti komisjoni presidendile luba teatada Euroopa Nõukogu peasekretärile liidu kavatsusest ühineda kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppega assotsieerunud liikmena, tunnistati juba, et selline staatus on mõeldud üksnes esimese sammuna liidu osalemisel laiendatud osalises kokkuleppes.

Lisaks täiendab kahjuregistri osaliseks saamine mitut Euroopa tasandil alates 2022. aasta veebruari lõpust tehtud algatust, mille eesmärk on tagada, et Venemaa Föderatsioon võetaks vastutusele Ukraina-vastase agressioonisõja eest ning et Ukrainas ja Ukraina vastu toime pandud rahvusvaheliste kuritegude eest vastutavad füüsilised isikud antakse kohtu alla. Eelkõige võib nimetada Ukraina-vastaste agressioonikuritegude eest vastutusele võtmise rahvusvahelise keskuse (ICPA) loomist Eurojustis. Käesolev ettepanek on samuti kooskõlas liidu osalemisega eri foorumites ja struktuurides (näiteks dialoogirühmas ja jõhkrate massikuritegude nõuanderühmas), mille eesmärk on tõhustada koostööd Ukrainas ja Ukraina vastu toime pandud rahvusvahelisi kuritegusid uurivate riiklike pädevate asutuste vahel ning tagada, et sellised kuriteod ei jää karistamata.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Liidu vankumatu toetus Ukrainale peegeldab meie ühist pühendumust demokraatia põhimõtetele ja reeglitel põhineva rahvusvahelise korra ja rahu kaitsmisele Euroopas. Seepärast on käesolev ettepanek kooskõlas liidu muude tegevuspõhimõtetega, mille eesmärk on kaitsta Euroopas rahvusvahelist korda ja rahu, eelkõige praeguse Ukraina-vastase agressioonisõja kontekstis. Eelkõige on liit võtnud Venemaa Föderatsiooni vastu enneolematuid piiravaid meetmeid, et suurendada Venemaa Föderatsiooni ebaseadusliku tegevuse hinda ja takistada Venemaa Föderatsiooni suutlikkust agressiooni jätkata. Nende piiravate meetmete täitmise tagamiseks on liit muu hulgas loonud varade külmutamise ja arestimise töökonna ja võtnud vastu direktiivi, millega ühtlustatakse liidu piiravate meetmete rikkumise määratlemist ja selle eest määratavaid kriminaalkaristusi⁷. Komisjon nimetas ametisse ELi sanktsioonide saadiku, kes tagaks pidevad kõrgetasemelised arutelud

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu ... direktiiv (EL) 2024/... liidu piiravate meetmete rikkumisega seotud kuritegude määratlemise ja nende eest määratavate karistuste kohta ning direktiivi (EL) 2018/1673 muutmise kohta (seni avaldamata).

kolmandate riikidega, et vältida liidu piiravate meetmete mittekohaldamist või nendest kõrvalehoidmist, ning on avaldanud selle valdkonna liidu õigusnormide tõlgendamiseks suunised riiklikele ametiasutustele ja eraettevõtjatele.

Lisaks on liidu osalemine kahjuregistris käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes kooskõlas liidu ja Euroopa Nõukogu pikaajalise koostööga inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi valdkonnas.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 9 on sätestatud, et „[n]õukogu võtab komisjoni [...] ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega [...] kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.“

Tuleb märkida, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määruses (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu,⁸ on juba sätestatud õiguslik alus liidu sissemakseteks kahjuregistrisse.

Materiaalõiguslik alus sõltub ennekõike kavandatava õigusakti eesmärgist ja sisust. Kui kavandatava aktiga taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks või ülekaalukaks, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus. Käesoleval ettepanekul on üks peamine eesmärk, nimelt liidu koostöö Euroopa Nõukogu institutsioonilises raamistikus loodud kahjuregistriga. Kahjuregistril on oluline roll Ukrainas rahvusvahelise õiguse toetamisel ja selle täitmise tagamisel, sest tegemist on esimese sammuga Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni ohvritele rahvusvahelise hüvitusmehhanismi loomisel. Algatus viiakse ellu liidu välistegevuse põhimõtete ja eesmärkide raames, eelkõige seoses liidu võetud kohustusega tagada, et Venemaa Föderatsioon võetaks Ukraina-vastase agressioonisõja eest täielikult vastutusele. Käesoleva ettepaneku materiaalõiguslik alus on seega ELi toimimise lepingu artikkel 212.

Seepärast põhineb käesolev ettepanek ELi toimimise lepingu artiklil 212 koostoimes artikli 218 lõikega 9.

• Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)

Kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikega 2 kuulub liidu ja kahjuregistri koostöö ning liidu sellest tulenev liikmesus kahjuregistris käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes liidu ainupädevusse. Seepärast ei kohaldata käesoleva ettepaneku suhtes subsidiaarsuse kontrolli.

• Proportsionaalsus

Selle ettepanekuga seotud ja eespool sätestatud liidu eesmärged on võimalik saavutada ainult siis, kui liit sõlmib osalisena siduva rahvusvahelise lepingu, milles sätestatakse pikaajaline iga-aastase kohustusliku sissemakse kohustus.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määrus (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu (ELT L 2024/792, 29.2.2024).

- **Vahendi valik**

Kahjuregistrit käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes osalemisel on selle üldist struktuuri ja ettekirjutavat sõnastust arvestades õiguslik toime ning seega tuleb liidu seisukoht kehtestada ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsusega. Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei kohaldata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Ei kohaldata.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Ei kohaldata.

- **Mõjuhindang**

Ei kohaldata.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Venemaa Föderatsiooni agressioon Ukraina vastu on rahvusvahelise õiguse rikkumine ning on juba tekitanud Ukrainas ja Ukraina elanikkonnale ulatuslikku kahju. Käesoleva ettepaneku eesmärk on tugevdada liidu pühendumust tagamisele, et selliseid kahjusid saab kahjuregistri kaudu nõuetekohaselt hüvitada, sealhulgas kahjusid, mis tulenevad sellest, kui Venemaa Föderatsioon rikub põhiõigusi nagu õigust elule, isikupuutumatusse ja varale, samuti piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeldu.

4. MÕJU EELARVELE

Liidu staatus kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppe osalisena eeldab liidu rahalist kohustust tasuta iga-aastane kohustuslik sissemaks.

Kahjuregistri põhikirja artikli 10 lõike 3 kohaselt põhineb nii osaliste tehtavate iga-aastaste kohustuslike sissemaksete kui ka assotsieerunud liikmete soovituslike vabatahtlike sissemaksete summa Euroopa Nõukogu üldeelarvesse tehtavate sissemaksete iga-aastase ulatuse kindlaksmääramise kriteeriumidel.

Register luuakse kooskõlas kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppe resolutsiooniga esialgu kolmeks aastaks. Esialgse kolmeaastase perioodi lõpuks, st 2026. aasta maiks, on kavas registri toimimine läbi vaadata, et kaaluda selle tegevuse jätkamise vajadust.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määruses (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu,⁹ on sätestatud õiguslik alus liidu sissemakseteks kahjuregistrisse. Määruses (EL) 2024/792 sätestatud eesmärkide alusel ja eelkõige V peatüki kohaselt antud abi kohta on määruse (EL) 2024/792 artikli 34 lõikes 3 sätestatud, et „[V] peatüki alusel antava abiga ka tugevdatakse suutlikkust konfliktiennetuse ja rahulooma valdkonnas ning rahuldatakse kriisieelseid ja -järgseid vajadusi, sealhulgas selliste usaldust suurendavate meetmete ja protsesside kaudu, mis edendavad õiglust, tõe otsimist, põhjalikku konfliktijärgset rehabilitatsiooni kaasava ja rahumeelse ühiskonna tagamiseks, ja tõendite kogumist sõja ajal toime pandud kuritegude kohta. [V] peatüki alusel võib rahastada algatusi ja organeid, mis on seotud rahvusvahelise õiguse toetamise ja täitmise tagamisega Ukrainas.“ Seepärast ja kuna kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppe eesmärk on Ukrainas rahvusvahelise õiguse täitmise tagamine, aidates luua mehhanismi, mille kaudu hüvitatakse Ukrainale ja selle elanikkonnale kahju, mis on tekitatud Venemaa Föderatsiooni toime pandud rahvusvahelise õiguse rikkumistega, on määruse (EL) 2024/792 artikli 34 lõikes 3 sätestatud asjakohane õiguslik alus, mille kohaselt liit saab teha kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppe jaoks rahalisi sissemakseid.

Need kulud võetaks eelarverealet 16 06 03 01 – Liidu ühinemisabi ja muud meetmed, mille juurde kuuluvates eelarveselgitustes on selgitatud, et selle punkti „alla kuulub ka toetus [...] samuti muud ELi tegevust täiendavad meetmed, nagu Venemaa agressioonisõja eest vastutusele võtmise mehhanismid“.

Eelarve täitmise viisi suhtes kohaldatakse liidu poolt registrisse tehtava kohustusliku sissemakse suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) 2018/1046¹⁰ (mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid) artiklit 239, mis võimaldab liidul maksta liikmemaksu organitele, milles ta on liige, ning seda on juba kohaldatud liidu 2023. aasta vabatahtliku sissemakse tegemiseks registrisse.

16. novembril 2023 võttis kahjuregistri osaliste konverents vastu 2024. aasta eelarve. Liidu sissemakseks määrati 2024. aastal 845 863,71 eurot ja liidule esitati vastav sissemaksenõue. Sissemakse tuleks eespool nimetatud korra kohaselt teha enne 1. juulit 2024.

5. MUU TEAVE

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Ei kohaldata.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ei kohaldata.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määrus (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu (ELT L 2024/792, 29.2.2024).

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018).

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Artikkel 1 sisaldab seisukohta, mis võetakse liidu nimel seoses kahjuregistrit käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes liidu staatuse muutmisega assotsieerunud liikmest selle osaliseks.

Artiklis 2 sätestatakse otsuse jõustumine.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse liidu nimel Euroopa Nõukogu organites seoses Euroopa Liidu staatuse muutmisega laiendatud osalises kokkuleppes, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit, assotsieerunud liikmest selle osaliseks

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 212 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) ÜRO Peaassamblee võttis 14. novembril 2022 vastu resolutsiooni, milles tunnistati vajadust luua rahvusvaheline mehhanism Venemaa Föderatsiooni poolt Ukraina vastu toime pandud rahvusvaheliselt õigusvastaste tegudega tekitatud kahju, kaotuste või vigastuste hüvitamiseks. Lisaks soovitatakse resolutsioonis, et liikmesriigid looksid koostöös Ukrainaga rahvusvahelise kahjuregistri, kus saab registreerida olulise tõendusmaterjali ja sellega seotud nõuete kohta käiva teabe.
- (2) Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis 12. mail 2023 vastu resolutsiooni, millega luuakse laiendatud osaline kokkulepe, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit.
- (3) Kahjuregistris peaks saama dokumentide alusel registreerida tõendid ja nõuded kahju, kaotuste või vigastuste kohta, mis on alates 24. veebruarist 2022 tekitatud Ukraina territooriumil Venemaa Föderatsiooni rahvusvaheliselt õigusvastaste tegudega Ukrainas või Ukraina vastu füüsilistele ja juriidilistele isikutele, samuti Ukraina riigile.
- (4) Kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppega ühines liit asutajaliikmena komisjoni otsusega, mis võeti vastu 11. mail 2023 ELi toimimise lepingu artikli 220 kohaselt ja millest teatati samal päeval Euroopa Nõukogu peasekretärile. Enne otsuse vastuvõtmist oli komisjon liidu kahjuregistris asutajaliikmena osalemise teemal konsulteerinud nõukoguga, kes kiitis osalemise otsuse poliitiliselt heaks.
- (5) Komisjoni 11. mai 2023. aasta otsuses, millega liit ühines kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppega, tunnistati juba, et liidu staatus assotsieerunud liikmena on nimetatud laiendatud osalises kokkuleppes osalemisel kõigest liidu esimene samm.
- (6) 29. veebruaril 2024 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse (EL) 2024/792 (millega luuakse Ukraina rahastu), millega kaasseadusandjad lõid muu hulgas õigusliku aluse selliste algatuste ja organite rahastamiseks, mis on seotud Ukrainas rahvusvahelise õiguse toetamise ja täitmise tagamisega.
- (7) Arvestades liidu huvi tagada, et Venemaa Föderatsioon ei pääseks Ukraina vastu suunatud rahvusvaheliselt õigusvastaste tegude toimepanemise õiguslikest

tagajärgedest, sealhulgas kohustusest hüvitada nende tegudega tekitatud mis tahes kahju, kaotused või vigastused, ning kinnitades veel kord liidu kindlat tahet osaleda kahjuregistris ning liidu huvi kasutada kõiki osalise õigusi, on asjakohane muuta liidu staatus kahjuregistrit käsitlevas laiendatud osalises kokkuleppes assotsieerunud liikmest selle osaliseks.

- (8) Kahjuregistrit käsitleva laiendatud osalise kokkuleppe osalised peavad tegema kahjuregistrisse iga-aastase kohustusliku sissemakse. Liidu puhul tuleks see makse teha kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määruse (EL) 2024/792 (millega luuakse Ukraina rahastu) asjaomaste sätetega,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liidu nimel võetav seisukoht on järgmine: teatada liidu staatuse muutmisest „Laiendatud osalises kokkuleppes, mis käsitleb Venemaa Föderatsiooni Ukraina-vastase agressiooni tekitatud kahjude registrit,“ assotsieerunud liikmest selle osaliseks.

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub selle vastuvõtmise päeval.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*