



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
YVES BOT  
esitatud 30. jaanuaril 2014<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-658/11**

**Euroopa Parlament  
versus**

**Euroopa Liidu Nõukogu**

Euroopa Liidu ja Mauritiuse Vabariigi vaheline leping, mis käsitleb piraatluses kahtlustatavate isikute Euroopa Liidu juhitud merevägede poolt Mauritiuse Vabariigile üleandmise tingimusi — Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) — Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Arengukoostöö — Õigusliku aluse valik — ETL artikli 218 lõiked 6 ja 10

1. Kõnesoleva hagiga palutakse Euroopa Kohtul Somaalia ranniku lähedal toimuva piraatluse vastu võitlemise kontekstis täpsustada piiri Euroopa Liidu välistegevuse kolme valdkonna vahel, st ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP); vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme ning arengukoostöö vahel.
2. See kohtuasi näitab taas, eelkõige pärast 19. juuli 2012. aasta kohtuotsust parlament *vs.* nõukogu<sup>2</sup>, rahvusvahelise terrorismi vastase võitluse alal, et Lissaboni lepingu jõustumine ei kaotanud, vaatamata sammaste vormilisele kaotamisele, vajadust piiritleda liidu eri poliitikavaldkondade kohaldamisalasid.
3. See ülesanne osutub keerukaks, kuna kaalul on julgeolekueesmärk. See eesmärk on nimelt ühine ÜVJP-le ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale. Kõnealune eesmärk on seotud ka arengukoostöö poliitikaga, kuivõrd julgeolek on vajalik eeldus asjassepuutuvate riikide arengule.
4. Liidu poliitikavaldkondade vaheliste piiride kindlaksmääramise ülesanne on siiski vajalik, kuna ÜVJP on võrreldes teiste liidu poliitikavaldkondadega oma olemuselt eriline.
5. Seda erilisust väljendab eelkõige Euroopa Parlamendi piiratud roll ÜVJP raames. Seda silmas pidades on selgete kriteeriumide kehtestamine selle poliitika kohaldamisala määratlemiseks võrreldes teiste liidu välistegevuse valdkondadega kindel põhiseaduslik ülesanne.
6. Oma hakis palub parlament Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 12. juuli 2011. aasta otsus 2011/640/ÜVJP Euroopa Liidu ja Mauritiuse Vabariigi vahelise lepingu (mis käsitleb piraatlusjuhtumi toimepanemises kahtlustatavate isikute ja kinnipeetud seonduvate vahendite Euroopa Liidu juhitud merevägede poolt Mauritiuse Vabariigile üleandmise tingimusi ning piraatlusjuhtumi toimepanemises kahtlustatavate isikute olukorda pärast üleandmist) allkirjastamise ja sõlmimise kohta.<sup>3</sup>

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Otsus kohtuasjas C-130/10.

3 — ELT L 254, lk 1, edaspidi „vaidlusalune otsus”.

7. Vaidlusaluse otsuse aluseks on ELL artikkel 37 ning ELTL artikli 218 lõiked 5 ja 6.

8. EL lepingu V jaotise 2. peatüki „Erisätted [ÜVJP] kohta” alla kuuluvas ELL artiklis 37 on sätestatud, et „[l]iit võib sõlmida lepinguid ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga käesoleva peatükiga hõlmatud valdkondades.”

9. ELTL artiklis 218 on esitatud eeskirjad rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise, nendele alla kirjutamise ja nende sõlmimise kohta. See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ilma et see piiraks artikli 207 sätete kohaldamist, peetakse liidu ja kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute üle läbirääkimisi ja selliseid lepinguid sõlmitakse vastavalt järgmisele menetlusele.

2. Nõukogu annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud.

3. Komisjon või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kui kavandatav leping on eranditult või peamiselt seotud [ÜVJP-ga], annab soovitusi nõukogule, kes võtab vastu otsuse, millega antakse luba alustada läbirääkimisi ning nimetatakse sõltuvalt kavandatava lepingu teemast liidu läbirääkija või läbirääkimisrühma juht.

[...]

5. Läbirääkija ettepaneku põhjal võtab nõukogu vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja vajaduse korral seda enne jõustumist ajutiselt kohaldada.

6. Nõukogu võtab läbirääkija ettepaneku põhjal vastu otsuse lepingu sõlmimise kohta. Välja arvatud juhul, kui leping on seotud eranditult [ÜVJP-ga], võtab nõukogu vastu otsuse lepingu sõlmimise kohta:

a) pärast [...] [p]arlamendilt nõusoleku saamist järgmistel juhtudel:

[...]

v) lepingud, mis hõlmavad valdkondi, mille suhtes kohaldatakse kas seadusandlikku tavamenetlust või seadusandlikku erimenetlust, mille puhul on nõutav [...] [p]arlamendi nõusolek.

[...]

b) pärast konsulteerimist [...] [p]arlamendiga muudel juhtudel. [...]

[...]

10. [...] Parlamenti teavitatakse viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel.

[...]”.

10. Parlament esitab oma hagi põhjendamiseks kaks väidet.

11. Esimeses väites väljendab parlament seisukohta, et Euroopa Liidu ja Mauritiuse Vabariigi vaheline leping, mis käsitleb piraatlusjuhtumi toimepanemises kahtlustatavate isikute ja kinnipeetud seonduvate vahendite Euroopa Liidu juhitud merevägedelt Mauritiuse Vabariigile üleandmise tingimusi ning piraatlusjuhtumi toimepanemises kahtlustatavate isikute olukorda pärast üleandmist,<sup>4</sup> ei ole eranditult seotud ÜVJP-ga ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu tähenduses, kuna lepingu eesmärk ja sisu on seotud ka õiguslasest koostööga kriminaalasjades, politsei- ja arengukoostööga, ning nende valdkondade suhtes on kohaldatav seadusandlik tavamenetlus. Seetõttu oleks tulnud lepingu sõlmimise otsus teha pärast parlamendilt nõusoleku saamist vastavalt ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu punkti a alapunktile v.

12. Oma teises väites leiab parlament, et nõukogu rikkus ELTL artikli 218 lõiget 10, kuna ei teavitanud parlamenti viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel.

13. Euroopa Kohtu presidendi 5. juuni 2012. aasta määrusega anti Tšehhi Vabariigile, Prantsuse Vabariigile, Itaalia Vabariigile, Rootsi Kuningriigile ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

14. Komisjonile omakorda anti luba osaleda suulises menetluses parlamendi toetuseks.

## **I. Väide, et on rikutud ELTL artikli 218 lõike 6 teist lõiku**

### *A. Eranditult ÜVJP-ga seotud lepingu mõiste tõlgendamine*

15. Parlament toetab mõiste „eranditult ÜVJP-ga seotud leping” kitsast tõlgendamist. Tema väitel on nõukogul õigus sõlmida rahvusvaheline leping ilma parlamendi nõusolekuta või temaga konsulteerimata üksnes erakordsetel asjaoludel ja juhul, kui leping on eranditult seotud ÜVJP-ga, kuna selles ei ole ühtegi osa, mis puudutaks teisi liidu poliitikavaldkondi.

16. Käesolevas asjas käsitletava lepingu kohta väidab parlament, et see sisaldab liidu kolme eri poliitikavaldkonnaga, st ÜVJP-ga, politseikoostööga ja õiguslasest koostööga kriminaalasjades ning arengukoostööga seotud osi. Tema arvates on selleks, et parlamendilt nõusoleku saamise kohustus oleks kohaldatav, piisav, et leping sisaldab üht nendest osadest, isegi kui see osa on teisejärguline või kõrvaline. Nimelt ei saa parlamendi arvates lepingut sellises olukorras pidada eranditult ÜVJP-ga seotud lepinguks.

17. Nõukogu seisukoht on seevastu, et leping ei sisalda ei põhiosas ega kõrvaliselt muid osi kui neid, mis on seotud ÜVJP-ga. Isegi kui selliseid muid osi oleks võimalik tuvastada, oleksid need vaid kõrvalised, nii et nende tõttu ei oleks vaja lisada teist õiguslikku alust. Kuna kasutatud õiguslik alus on materiaaloiguse seisukohast eranditult seotud ÜVJP-ga, tuleb sellest järeldada, et leping on menetluslikust vaatepunktist „seotud eranditult [ÜVJP-ga]” ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu tähenduses, ning seetõttu ei tule parlamendil anda oma nõusolekut selleks, et nõukogu saaks võtta vastu selle lepingu sõlmimise otsuse.

18. Niisamuti nagu nõukogu ja käesolevas asjas menetlusse astunud liikmesriigid, leian, et leping „on seotud eranditult [ÜVJP-ga]” ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu tähenduses, kui otsus selle lepingu sõlmimise kohta põhineb ainuüksi ÜVJP-d puudutaval materiaaloiguslikul alusel, st välistades kõik teised materiaaloiguslikud alused.

4 — Edaspidi „leping”.

19. Minu arvates oleks vastuoluline analüüsida rahvusvahelise lepingu sõlmimise suhtes kohaldatava menetluse küsimust eraldi eelnevalt tõusetuvast küsimusest, mille moodustab selle materiaalõigusliku aluse kindlaksmääramine, mis annab liidule pädevuse sellist lepingut vastu võtta; kuna need kaks küsimust on tihedalt seotud. Niisugune lahutamine tooks kaasa kahe asjaolu analüüsi, mis eeldab uute kriteeriumide määratlemist selleks, et teha kindlaks, kas leping on seotud eranditult ÜVJP-ga või mitte, ning selle tulemused on ebakindlad, tuues kaasa õigusliku ebakindluse.

20. Seega tuleb materiaalõiguslik alus, mis lubab liidul võtta vastu rahvusvahelise lepingu, määrata kindlaks enne menetlusõigusliku aluse kindlaksmääramist. Niisugust käsitust kinnitab lisaks Euroopa Kohtu praktika, mille kohaselt „õigusakti õiguslikku alust ei määra kindlaks menetlused, vaid õigusakti vastuvõtmiseks järgitav menetlus tuleneb akti õiguslikust alusest”.<sup>5</sup>

21. Analüüsides küsimust, kas leping on seotud eranditult ÜVJP-ga või mitte, ei ole seega, vastupidi parlamendi väitele, oluline, et asjaomane leping puudutab teisejärguliselt ka teisi valdkondi peale ÜVJP. Seega ei ole asjaolu, et leping käsitleb kõrvaliselt või täiendavalt muid valdkondi kui ÜVJP, piisav selleks, et oleks nõutav eelnev konsulteerimine parlamendiga või sellelt eelneva nõusoleku saamine vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 6.

22. Vastupidi aluslepingute koostajate soovile anda parlamendile ÜVJP valdkonnas piiratud roll, eeldaks kõnealuse institutsiooni pakutud tõlgendus temaga konsulteerimist või temalt nõusoleku saamist praktiliselt kõikide rahvusvaheliste lepingute vastuvõtmiseks. Kuivõrd vastavalt ELL artikli 21 lõike 3 teisele lõigule peab liit tagama kooskõla välistegevuse erinevate valdkondade vahel ning välistegevuse ja muude poliitikavaldkondade vahel, esineb harva seda, et ÜVJP valdkonnas sõlmitud leping ei puuduta, vähemalt täiendavalt, teisi liidu poliitikavaldkondi.

23. Nagu nõukogu õigesti märgib, oleks juhul, kui peaks järgima parlamendi seisukohta, viimase nõusolek nõutav paljude lepingute puhul, millel on ainuüksi ÜVJP õiguslik alus, sest need on tihti mingil määral seotud teiste liidu poliitikavaldkondadega üldiste ja valdkonnaüleste eesmärkide olemasolu tõttu välissuhete alal ning kooskõla nõude tõttu. Näiteks tuleneks julgeoleku, arengu ja inimõiguste vaieldamatust omavahelisest seotusest, et väga tihti oleks võimalik väita, et ühes nendest kolmest valdkonnast võetud meetmetel on samuti mõju kahele teisele valdkonnale ja on seega ELTL artikli 218 lõike 6 kohaldamist silmas pidades seotud ka nende valdkondadega. Selline ei ole aga aluslepingute mõte. Vastupidi, need ei kaotanud ega ühendanud liidu erinevaid poliitikavaldkondi ja vastavaid õiguslikke aluseid, mille abil neid horisontaalseid eesmärke tuleb saavutada, ning iga meede jääb eraldiseisvaks ja selle suhtes kehtib selle enda õiguslik alus ja otsustusreeglid.

24. Kooskõla nõue ajendab nõukogu lisama ÜVJP alal vastu võetavatesse õigusaktidesse teisi liidu poliitikavaldkondi puudutavaid osi. Selliste osade olemasolu, kui need on kõrvalise tähtsusega, ei võimalda järeldada, et akti raskuse on muu kui ÜVJP. Horisontaalsed eesmärgid ja liidu välistegevuse kooskõla nõue ei kustuta liidu iga poliitikavaldkonna iseloomulikke tunnuseid ja niisamuti ei kaota nende üksteist täiendav olemus iga poliitikavaldkonna eripära.

25. ÜVJP lepingutes võib sisalduda täiesti kõrvalise tähtsusega osi teistest liidu poliitikavaldkondadest, kui need osad on sedavõrd piiratud ulatusega, et need ei õigusta teise õigusliku aluse lisamist. Sellest tulenevalt on need lepingud seotud eranditult ÜVJP-ga ka ELTL artikli 218 lõike 6 tähenduses.

26. Vastupidi parlamendi väitele ei ole erinevus ELTL artikli 218 lõike 3 ja ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu vahel niisugune, et see võiks minu analüüsi muuta.

5 — Eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu (punkt 80).

27. Tõsi küll, ELTL artikli 218 lõike 3 kohaselt peab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja andma nõukogule soovitusi, „kui kavandatav leping on *eranditult või peamiselt* seotud [ÜVJP-ga]”.<sup>6</sup> Selle sätte sõnastuses on seega nimetatud kaht kavandatava lepingu kategooriat, st lepingud, mis on eranditult seotud ÜVJP-ga, ja lepingud, mis on peamiselt seotud selle poliitikaga. Parlament järeldeb nende kahe kategooria olemasolust ELTL artikli 218 lõikes 3, et nõukogu ei saa ELTL artikli 218 lõike 6 alusel sõlmida lepingut ilma sellesse protsessi parlamenti kaasamata, kui leping on üksnes peamiselt, aga mitte eranditult seotud ÜVJP-ga.

28. Tuleb siiski rõhutada, et need kaks eespool viidatud sätet hõlmavad rahvusvahelisi lepinguid puudutava menetluse kaht eraldi etappi. Esimene säte käsitleb selle institutsiooni või isiku kindlaksmääramist, kes on pädev andma nõukogule soovitusi kavandatavat lepingut käsitlevate läbirääkimiste alustamiseks. Seevastu teine säte käsitleb selle lepingu sõlmimise menetlust.

29. Peale selle, ja põhimõttelisemal tasandil, leian, et parlamendi poolt esile tõstetud sõnastuse erinevuse põhjal ei saa heaks kiita viimase seisukohta, kuna see on vastuolus ELTL artikli 218 lõike 6 aluseks oleva süsteemiga.

30. ELTL artikli 218 lõige 6 kehtestab sümmeetria sise- ja välistasandil meetmete vastuvõtmise menetluse vahel. Teisisõnu põhineb see säte parlamendi sise- ja välistasandi pädevuse vahelisel paralleelsusel. Kõnealuse sätte sõnastuse ja mõttega oleks vastuolus, kui parlamendile antaks rahvusvahelise lepingu allkirjastamist ja sõlmimist käsitleva otsuse vastuvõtmiseks suurem pädevus, kui tal on liidusisese akti vastuvõtmisel, millel ei ole sellist eset.

31. Peale selle mõjutaks parlamendi tõlgendus Lissaboni lepinguga kehtestatud institutsioonilist tasakaalu, mille kohaselt on parlamendil piiratud roll ÜVJP määratlemisel ja rakendamisel nii ühepoolsete aktide kui ka rahvusvaheliste lepingute kaudu.

32. Nagu märgib Tšehhi Vabariik, on ELTL artikli 218 lõige 6 menetlusnorm, mille eesmärk on tagada, et parlamendi pädevus „välisasjades” vastab tema pädevusele „siseasjades”, st et tal on teatud valdkonnas sama pädevus, olenemata küsimusest, kas asjaomast valdkonda reguleerib liidusisene või väline akt.

33. Konkreetselt on ELTL artikli 218 lõike 6 teises lõigus sisalduva väljendi „[v]älja arvatud juhul, kui leping on seotud eranditult [ÜVJP-ga]” eesmärk tagada, juhul kui väline akt ei põhine ainult ÜVJP valdkonda kuuluval õiguslikul alusel, vaid põhineb samal ajal ka ühel või mitmel muul õiguslikul alusel, et parlamendil oleks sama pädevus kui see, mis tal oleks juhul, kui tegemist oleks liidusisese aktiga, mis põhineb ka muudel õiguslikel alustel kui ÜVJP valdkonda kuuluv õiguslik alus.<sup>7</sup>

34. Kui asjaomase õigusakti raskuskeskme kontrollimise tulemusena järeldatakse, et leping põhineb õigesti ELL artiklil 37, mis on seega selle ainus õiguslik alus, tuleb sellest järeldada, et menetluslikust seisukohast on leping seotud eranditult ÜVJP-ga ELTL artikli 218 lõike 6 tähenduses.

35. Sellest analüüsist, mis seob ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu tõlgendamise materiaalõigusliku aluse valikuga, tuleneb, et kontrollimaks, kas vaidlusalune otsus puudutab selle sätte tähenduses eranditult ÜVJP-ga seotud lepingut, mis võeti seega õiguspäraselt vastu parlamendiga konsulteerimata ja temalt nõusolekut saamata, on vajalik analüüsida, kas selle otsuse õige materiaalõiguslik alus on tõepoolest – ja ainult – ELL artikkel 37.

6 – Kohtujuristi kursiiv.

7 – Näitena mitmel õiguslikul alusel põhinevast õigusaktist vt nõukogu 26. aprilli 2012. aasta otsus 2012/308/ÜVJP Euroopa Liidu ühinemise kohta Kagu-Aasia sõprus- ja koostöölepinguga (ELT L 154, lk 1). See otsus põhineb ELL artiklil 37 ja ELL artikli 31 lõikel 1 ning ELTL artiklitel 209, 212 ja artikli 218 lõike 6 teise lõigu punktil a ja lõike 8 teisel lõigul, nende sätete koosmõjus.

## B. Vaidlusaluse otsuse materiaalõigusliku aluse valik

36. Liidu õigusakti sobiva õigusliku aluse valik on põhiseadusliku tähtsusega.<sup>8</sup> Sellest valikust tuleneb akti vastuvõtmise suhtes kohaldatav menetlus, olenemata sellest, kas akt käsitleb liidusisest tegevust või liidu välistegevust.

37. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad õigusakti eesmärk ja sisu.<sup>9</sup> Kui asjaomase akti kontrollimise käigus selgub, et sellel on kaks eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist saab lugeda põhiliseks või peamiseks, samas kui teine on üksnes täiendav, siis peab õigusaktil olema vaid üks õiguslik alus, see tähendab põhilisest või peamisest eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus.<sup>10</sup> Asjaomase akti raskuskeskme väljaselgitamisel tuleb samuti arvesse võtta selle akti konteksti.

38. Kuna vaidlusaluse otsuse ese on lepingu allkirjastamine ja sõlmimine liidu nimel, tuleb seda otsust analüüsida koostoimes lepinguga.

39. Käesolevas asjas tähendab vaidlusaluse otsuse raskuskeskme väljaselgitamine küsimist, kas otsus ja leping kuuluvad üksnes ÜVJP valdkonda või puudutavad samuti lahutamatult ja samaväärses ulatuses esiteks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala ja/või teiseks arengukoostööd, nii et kõnealusel otsusel oleks pidanud olema mitu õiguslikku alust, mis vastavad nendele erinevatele liidu poliitikavaldkondadele.

40. Euroopa Kohtu palvel märkis parlament kohtuistungil, et tema arvates oleks vaidlusalune otsus pidanud rajanema järgmistel materiaalõiguslikel alustel: peale ELL artikli 37 ka ELTL artiklitel 82, 87 ja 209.

41. Minu arvates võimaldavad nii lepingu kontekst kui ka selle eesmärk ja sisu järeldada, et sellega seotud vaidlusaluse otsuse materiaalõiguslik alus pidi olema ainuüksi ELL artikkel 37.

42. Minu analüüsi raames, mille eesmärk on tõendada vaidlusaluse otsuse materiaalõigusliku aluse õigsust, ei saa selle otsuse ja lepingu eesmärki ja sisu uurida eraldivõetuna, vaid arvesse tuleb võtta akte, millele need viitavad ja millega need seose loovad.

43. Selles osas on oluline märkida, et nii vaidlusalune otsus kui ka leping viitavad ÜRO Julgeolekunõukogu<sup>11</sup> resolutsioonidele ja nõukogu 10. novembri 2008. aasta ühismeetmele 2008/851/ÜVJP, mis käsitleb Euroopa Liidu sõjalist operatsiooni Somaalia ranniku lähedal aset leidvate piraatlusjuhtumite ja relvastatud röövimiste tõkestamiseks, ennetamiseks ja ohjamiseks<sup>12</sup>.

44. Arvestades piraatluse arengut Somaalia ranniku lähedal ja ohtu, mida see kujutab endast rahvusvahelisele julgeolekule, võttis julgeolekunõukogu selles küsimuses vastu mitu resolutsiooni, eelkõige resolutsioonid 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) ja 1851(2008).

8 — 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (EKL 2001, lk I-9713, punkt 5).

9 — Vt eelkõige 22. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-137/12: komisjon vs. nõukogu (punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

10 — *Ibidem* (punkt 53).

11 — Edaspidi „julgeolekunõukogu”.

12 — ELT L 301, lk 33. Ühismeede redaktsioonis, mida on enne käesoleva hagi esitamist viimasena muudetud nõukogu 7. detsembri 2010. aasta otsusega 2010/766/ÜVJP (ELT L 327, lk 49, edaspidi „ühismeede”).



45. Resolutsioonis 1814 (2008) märkis julgeolekunõukogu, et „olukord Somaalias ohustab jätkuvalt rahvusvahelist rahu ja julgeolekut piirkonnas”<sup>13</sup>. Selle resolutsiooni punktis 11 palus julgeolekunõukogu „võtta riikidel ja piirkondlikel organisatsioonidel tihedas koostöös [...] meetmeid, et kaitsta laevu, mis osalevad Somaaliale ettenähtud humanitaarabi transpordis ja kättetoimetamises ning [Ühendatud Rahavaste Organisatsiooni (ÜRO)] poolt volitatud tegevustes.”

46. Resolutsioonis 1816 (2008) teatas julgeolekunõukogu, et ta on „*mures* ohu pärast, mida laevade vastu suunatud piraatlusjuhtumid ja relvastatud röövimised kujutavad humanitaarabi tegelikule toimetamisele Somaaliasse, selle toimetamise tähtaegadele ja turvalisusele; kaubanduslike mereteede turvalisusele ja rahvusvahelisele laevandusele”.<sup>14</sup> Julgeolekunõukogu märkis samuti, et „piraatlusjuhtumid ja relvastatud röövimised, mida pannakse toime laevade vastu Somaalia territoriaalvetes või Somaalia ranniku lähedal avamerel, teravdab olukorda riigis ning see ohustab jätkuvalt rahvusvahelist rahu ja piirkonna julgeolekut”.<sup>15</sup>

47. Sellest tõdemusest lähtudes kutsus julgeolekunõukogu üles rahvusvahelisele koostööle piraatluse vastu võitlemiseks. Ta julgustas eelkõige „riike, kes on huvitatud Somaalia ranniku lähedaste kaubanduslike mereteede kasutamisest, suurendama ja koordineerima oma jõupingutusi piraatlusjuhtumite ja relvastatud röövimiste ärahoidmisel merel koostöös Somaalia föderaalsete üleminekuvalitsusega”.<sup>16</sup> Julgeolekunõukogu innustas samuti „kõiki riike tegema üksteisega, [Rahvusvahelise Mereorganisatsiooniga (IMO)] ja vajadusel pädevate piirkondlike organisatsioonidega koostööd Somaalia territoriaalvetes ja selle ranniku lähedal avamerel toime pandud piraatlusjuhtumite ja relvastatud röövimiste alal ja saatma üksteisele kogu vastava teabe, ning andma vastavalt kohaldatavale rahvusvahelisele õigusele abi laevadele, mida mereröövlid või relvastatud röövlid ohustavad või ründavad”.<sup>17</sup>

48. Oma resolutsioonis 1838 (2008) palus julgeolekunõukogu peale selle „kõikidel riikidel, kes on huvitatud merendustegevuse turvalisusest, osaleda aktiivselt võitluses piraatluse vastu, mis on suunatud Somaalia ranniku lähedal avamerel asuvate laevade vastu; eelkõige kasutades seal sõjalaevu või sõjalisi õhusõidukeid, vastavalt rahvusvahelisele õigusele, mis on sätestatud [10. detsembril 1982 Montego Bay's alla kirjutatud ÜRO mereõiguse konventsioonis<sup>18</sup>].”<sup>19</sup>

49. Peale sõjalise aspekti hõlmab see rahvusvaheline koostöö piraatlusjuhtumite ohjamise valdkonda. Selles osas kutsus julgeolekunõukogu oma resolutsioonis 1816 (2008) üles „kõiki riike, eelkõige lipuriike, sadamariike ja rannikuäärseid riike ning piraatlusjuhtumite või relvastatud röövimiste ohvrite või toimepanijate kodakondsusriike ja riike, kellel on jurisdiktsioon rahvusvahelise õiguse või nende siseriikliku õiguse alusel, tegema koostööd, vastavalt kohaldatavale rahvusvahelisele õigusele, sealhulgas inimõiguste alasele rahvusvahelisele õigusele, jurisdiktsiooni määratlemisel, uurimise läbiviimisel ja kohtuvõimu teostamisel isikute suhtes, kes on Somaalia rannikuvetes toime pannud piraatlusjuhtumi või relvastatud röövi; ja toetada neid jõupingutusi, eelkõige andes logistikaalast abi ning abi õiguskaitsevahendite kasutamise alal nende jurisdiktsiooni ja kontrolli alla kuuluvate isikute jaoks, nagu ohvrite, tunnistajate ja käesoleva resolutsiooni alusel läbi viidud operatsioonide raames kinni peetud isikute jaoks.”<sup>20</sup>

13 — Selle resolutsiooni viimane põhjendus.

14 — Selle resolutsiooni põhjendus 2.

15 — Nimetatud resolutsiooni põhjendus 12.

16 — Resolutsioon 1816 (2008), punkt 2.

17 — Selle resolutsiooni punkt 3.

18 — Konventsioon, mis jõustus 16. novembril 1994 ja sõlmiti ning kiideti heaks Euroopa Ühenduse nimel nõukogu 23. märtsi 1998. aasta otsusega 98/392/EÜ (EÜT L 179, lk 1, ELT eriväljaanne 04/03, lk 260; edaspidi „ÜRO mereõiguse konventsioon”).

19 — Selle resolutsiooni punkt 2.

20 — Selle resolutsiooni punkt 11. Vt ka resolutsiooni 1846 (2008) punkt 14.

50. Julgeolekunõukogu innustas seega rahvusvahelise koostöö tugevdamist piraatlusjuhtumite tõhusamaks ohjamiseks, [a]valdades muret selle üle, „et vahendite puudumine, siseriiklike õigusnormide puudumine ja ebakindlus selles osas, mida teha mereröövlitega pärast nende kinnipidamist, takistasid tõhusama rahvusvahelise tegevuse läbiviimist Somaalia ranniku lähedal tegutsevate mereröövlite vastu ja teatud juhtudel pidi selle tõttu piraadid vabastama enne nende kohtu alla andmist.”<sup>21</sup>

51. Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamiseks ja piraatluse vastase võitluse alases rahvusvahelises koostöös osalemiseks võttis liit vastu ühismeetme. Selle aluseks on EL lepingu artikkel 14, artikli 25 viimane lõik ja artikli 28 lõige 3.

52. Ühismeetme artikli 1 „Missioon” lõige 1 sätestab:

„1. [...] Liit [...] viib julgeolekunõukogu resolutsioonide 1814 (2008), 1816 (2008) ja 1838 (2008) toetuseks läbi sõjalise operatsiooni (edaspidi nimetatud „Atalanta”), täites [...] Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni [...] artiklis 100 ja järgnevates artiklites piraatluse puhul lubatud tegevuse nõudeid ning eelkõige kolmandate riikide ees võetud kohustusi, et aidata kaasa:

- Somaalia ümberasustatud elanikele toiduabi toimetavate maailma toiduabi programmi laevade kaitsmisele kooskõlas julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1814 (2008);
- Somaalia ranniku lähedal liikuvate rünnaku vastu kaitsetute laevade kaitsele ja samas aset leidvate piraatlusjuhtumite ja relvastatud röövimiste tõkestamisele, ennetamisele ja ohjamisele kooskõlas julgeolekunõukogu resolutsioonis 1816 (2008) sätestatud volitustega.”

53. Ühismeetme artiklis 2 „Mandaat” on sätestatud:

„Vastavalt kohaldatavale rahvusvahelisele õigusele, eelkõige ÜRO mereõiguse konventsioonile, ning julgeolekunõukogu resolutsioonidele 1814 (2008), 1816 (2008) ja 1838 (2008) kehtestatud tingimustele ning oma võimete piires Atalanta:

[...]

- e) võttes arvesse pädevatele riikidele nende kohtuvõimu võimalikuks teostamiseks artiklis 12 ette nähtud tingimusi, võib oma valvataval alal vahistada, pidada kinni ja üle anda isikuid, keda kahtlustatakse selles, et nad kavatsesid toime panna, panevad toime või on toime pannud ÜRO mereõiguse konventsiooni artiklites 101 ja 103 osutatud piraatlusjuhtumi või relvastatud röövimise, ning võtta oma kontrolli alla piraatlusjuhtumis või relvastatud röövimises osalenud laevu või piraatlusjuhtumi või relvastatud röövimise käigus kaaperdatud mereröövlite valduses olevaid laevu ning samuti nimetatud laevade pardal olevat vara;”

[...].”

54. Ühismeetme artikkel 10 „Kolmandate riikide osalemine” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ilma et see piiraks [liidu] sõltumatust otsuste tegemisel ja ühtset institutsioonilist raamistikku ning kooskõlas Euroopa Ülemkogu asjakohaste suunistega, võib operatsioonis osalema kutsuda kolmandaid riike.

[...]

21 — Resolutsioon 1851 (2008), põhjendus 9.



3. Kolmandate riikide osalemist käsitlev üksikasjalik kord kehtestatakse EL-i lepingu artiklis 37 sätestatud menetluse kohaselt sõlmitavas kokkuleppes. Kui [liit] ja kolmas riik on sõlminud kokkuleppe, millega kehtestatakse raamistik kõnealuse kolmanda riigi osalemise kohta [liidu] kriisiohjamisoperatsioonides, kehtivad sellise kokkuleppe sätted kõnealuse operatsiooni kontekstis.

[...]

6. Operatsioonil osalevate kolmandate riikide poolt nende jurisdiktsioonilise pädevuse alusel vahistatud ja kinni peetud isikute kõnealusele riigile üleandmise tingimused määratakse kindlaks lõikes 3 nimetatud osalemist käsitlevate kokkulepete sõlmimisel või rakendamisel.”

55. Viimaks on oluline osundada ühismeetme artiklit 12 „Vahistatud ja kinnipeetud isikute üleandmine jurisdiktsioonilise pädevuse teostamiseks”, milles on sätestatud:

„1. Somaalia poolt liikmesriikidele või kolmandatele riikidele antud loa alusel teostada oma jurisdiktsiooni ning lähtudes samal ajal ka ÜRO mereõiguse konventsiooni artiklist 105, antakse isikud, keda kahtlustatakse selles, et nad kavatsesid toime panna, panevad toime või on toime pannud ÜRO mereõiguse konventsiooni artiklites 101 ja 103 osutatud piraatlusjuhtumi või relvastatud röövimise Somaalia territoriaalvetes või avamerel, kes on kohtuvõimu teostamiseks vahistatud või kinni peetud, ning nende tegude toimepanemiseks kasutatud vahendid üle:

- selle operatsioonil osaleva liikmesriigi või kolmanda riigi pädevatele asutustele, kelle lipu all isikud kinni pidanud laev sõidab, või
- kui see riik ei saa või ei taha oma jurisdiktsiooni teostada, mõnele teisele liikmesriigile või kolmandale riigile, kes on avaldanud soovi teostada oma jurisdiktsiooni nende isikute ja vahendite suhtes.

2. Mitte ühtki lõikes 1 nimetatud isikut ei tohi anda üle mõnele kolmandale riigile, kui üleandmise tingimustes ei ole kolmanda riigiga vastavalt kohaldatavale rahvusvahelisele õigusele, eelkõige inimõigustealasele rahvusvahelisele õigusele kokku lepitud, et tagada eelkõige see, et kedagi ei mõistetakse surma, piinataks või koheldaks muul moel julmalt, ebainimlikult või alandavalt.”

56. Nagu on märgitud vaidlusaluse otsuse põhjenduses 3, võeti leping vastu ühismeetme artikli 12 rakendamiseks. Leping näeb samuti ette korra, mis käsitleb kolmanda riigi osalemist operatsioonis Atalanta, vastavalt ühismeetme artikli 10 lõigetele 3 ja 6.

57. Käesolevas menetluses ei vaidlusta keegi seda, et ühismeetme eesmärki ja sisu arvestades kuulub see ÜVJP alla. Sama kehtib minu arvates ka lepingu ja vaidlusaluse otsuse kohta, mis on selle ühismeetme jätkuks. Eelkõige ei näe ma põhjust, miks peaksid ÜVJP alla kuuluma põhimõtte ise, et kolmas riik osaleb liidu tegevuses, mille eesmärk on Somaalia ranniku lähedal aset leidvate piraatlusjuhtumite tõkestamine, ennetamine ja ohjamine, ning eeskiri, et vahistatud isikute kolmandale riigile üleandmise tingimuseks on see, et see riik järgib rahvusvahelist õigust, eriti inimõiguste alal; samas kui üleandmise korra ja asjaomaste isikute kohtlemise täpsem määratlemine jääks ÜVJP valdkonnast välja.

58. Järgnevalt vaatlen, mida kujutab endast täpsemalt vaidlusaluse otsusega seotud leping.

59. Leping määrab kindlaks piraatluses kahtlustatavate isikute ja seonduvate vahendite üleandmise korra Euroopa Liidu juhitatavalt merevägedelt (EUNAVFOR-ilt) Mauritiuse Vabariigile, määratleb nende isikute kohtlemise ja nende suhtes kohtuvõimu teostamise tingimused, ning täpsustab abi, mis EUNAVFOR selle raames Mauritiuse Vabariigile annab.

60. Lepingu artikkel 1 „Eesmärk” sätestab:

„Käesoleva lepinguga määratakse kindlaks tingimused ja kord, mida kohaldatakse

- a) selliste isikute üleandmise suhtes, keda kahtlustatakse selles, et nad üritavad toime panna, panevad toime või on toime pannud piraatlusjuhtumi operatsiooni EUNAVFOR piirkonnas [...], ning kes on EUNAVFOR-i poolt kinni peetud;
- b) EUNAVFOR-i poolt konfiskeeritud seonduvate vahendite EUNAVFOR-ilt Mauritiuse [Vabariigile] üleandmise suhtes ning
- c) üleantud isikute kohtlemise suhtes.”

61. Lepingu artikkel 3 kehtestab üldpõhimõtted, mis kehtivad piraatlusjuhtumiga seoses kahtlustatavate ning EUNAVFOR-i poolt kinni peetud isikute ning EUNAVFOR-i poolt konfiskeeritud seonduvate vahendite Mauritiuse Vabariigile üleandmise korra ja tingimuste suhtes. Selles on eelkõige ette nähtud, et nende isikute üleandmist Mauritiuse Vabariigi pädevatele õiguskaitseasutustele ei toimu enne nende asutuste otsust. Peale selle näeb lepingu artikli 3 lõige 5 ette, et „[k]õiki üleantud isikuid koheldakse inimlikul viisil ja järgides Mauritiuse [Vabariigi] põhiseaduses sisalduvaid inimõigustega seotud rahvusvahelisi kohustusi, sealhulgas keeldu piinata ja muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohelda või karistada, keeldu omavoliliselt kinni pidada ning nõuet tagada õiglane kohtumõistmine”.

62. Lepingu artikkel 4 sisaldab eeskirju üleantud isikute kohtlemise, nende suhtes kohtuvõimu teostamise ja nende üle kohtu mõistmise kohta. Nende eeskirjade hulgas on õigus kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul, õigus õiglasele kohtumenetlusele ning samuti süütuse presumptsiooni tagamine. Lisaks näeb lepingu artikkel 5 ette üleantud isikute suhtes surmanuhtluse kasutamise keelamise.

63. Lepingu artikkel 6 käsitleb omakorda registreerimist ja teatiste esitamist. Selles on eelkõige ette nähtud, et EUNAVFOR peab esitama Mauritiuse Vabariigile toimiku iga üleantud isiku kinnipidamise kohta, Mauritiuse Vabariik vastutab kõigi üleantud isikute kohta täpse registri pidamise eest ning registrid on liidule ja EUNAVFOR-ile kättesaadavad.

64. Peale selle on lepingu artiklis 7 üksikasjalikult välja toodud abi, mida EUNAVFOR osutab Mauritiuse Vabariigile üleantud isikutega seonduva uurimise ja nende suhtes kohtuvõimu teostamise osas. EUNAVFOR abistab seega Mauritiuse Vabariiki eelkõige vastavalt lepingu artikli 6 lõikele 2 koostatud kinnipidamist käsitlevate toimikute üleandmisega, asitõendite käsitlemisega ning tunnistajate tunnistuste ja ütluste esitamisega.

65. Lepingu artikli 7 lõikes 3 on ette nähtud, et „[j]uhul kui selliseid ressursse ei taga muud rahastajad, töötavad pooled kooskõlas kehtivate menetlustega välja rahalise, tehnilise ja muu abi rakenduskorra, et võimaldada üleantud isikute üleandmist, kinnipidamist, nendega seotud uurimist, neile süüdistuse esitamist ja nende üle kohtu mõistmist. Sellise rakenduskorra eesmärk on ka hõlmata Mauritiuse [Vabariigile] osutatavat tehnilist ja logistilist abi õigusaktide läbivaatamise, uurijate ja prokuröride koolituse, uurimis- ja kohtumenetluse ning eelkõige asitõendite säilitamise ja üleandmise ning apellatsioonimenetluse alal. Lisaks on sellise rakenduskorra eesmärk näha ette üleantud isikute repatrieerimine õigeksmõistmise või süüdistuse esitamata jätmise korral, nende üleviimine teise riiki ülejäänud karistuse kandmiseks või nende repatrieerimine pärast vanglakaristuse kandmist Mauritiusel.”

66. Lisaks on lepingu artikli 10 lõikes 1 märgitud, et „[k]äesoleva lepingu kohaldamiseks võidakse operatiiv-, haldus- ja tehnilistes küsimustes sõlmida rakenduskord, mille kiidavad heaks ühelt poolt Mauritiuse [Vabariigi] pädevad asutused ja [liidu] pädevad organid ning teiselt poolt samuti lähetajariikide pädevad asutused”. Lepingu artikli 10 lõike 2 punkti f kohaselt võib see rakenduskord muu hulgas käsitleda „tehnilise toe ja eriteadmiste andmise ning koolitusega seotud ja artiklis 7 osutatud muud laadi abi andmi[st] Mauritiuse [Vabariigi] taotluse korral, et saavutada käesoleva lepingu eesmärgid.”

67. Viimaks, lepingu artikli 11 lõige 2 sätestab, et leping „jäab jõusse kuni operatsiooni [Atalanta] lõpetamiseni, millest teatab EUNAVFOR”.

68. Sellest ühismeetme ja lepingu kirjeldusest nähtub, et ühismeetmega ette nähtud sõjaline operatsioon ning lepingus sisalduvad piraatluses kahtlustatavate isikute üleandmist ja kohtlemist käsitlevad sätted on omavahel tihedalt seotud.

69. Lepingute, mis liit sõlmib ühismeetme artikli 10 lõike 3 ja artikli 12 lõike 2 alusel, eesmärk on olla jätkuks Somaalia ranniku lähedal toimuva piraatluse vastast võitlust käsitlevatele julgeolekunõukogu resolutsioonidele ning need on seega osa rahvusvahelisest koostööst selles valdkonnas. Ühismeede ja leping moodustavad koos kohase ja ühtse reaktsiooni julgeolekunõukogu väljendatud üleskutsetele.

70. Nagu märgib Itaalia Vabariik, näeb ühismeede piraatlusjuhtumite ennetamise ja ohjamise edu tagamiseks ette, et on vältimatult vajalik sõlmida piirkonna riikidega nende osalemiseks vajalikud lepingud, sealhulgas seoses kahtlustatavate isikute suhtes jurisdiktsiooni teostamisega. Lepingut võib seega käsitada ühismeetme lahutamatuks osaks oleva rakendusmeetmena. Selle kohta tuleb märkida, et ELL artikli 28 lõige 1 näeb ette, et „[k]ui rahvusvaheline olukord nõuab liidult operatiivset tegutsemist, võtab nõukogu vastu vajalikud otsused[, millega] määratakse kindlaks [...] nende [...] rakendamise tingimused”. Asjaolu, et leping on lahutamatu osa ühismeetme rakendamise tingimustest, on juba kaalukas tõend selle seotusest ÜVJP-ga.

71. Lisaks tuleb toonitada asjaolu, et üleandmise lepingud on vajalikud ühismeetmega käivitatud sõjalise operatsiooni edukaks elluviimiseks ja selle tõhususeks.

72. Nimelt, nagu märgib Prantsuse Vabariik, ei piirdu piraatluse vastane võitlus kahtlustatavate piraatluslaevade kinnipidamisega, vaid hõlmab laiemalt piraatluses kahtlustatavate isikute üleandmist ja nende üle kohtumõistmist. Seega, kuigi lepinguga hõlmatud kahtlustatavate isikute üleandmise ja nende üle kohtuvõimu teostamise tegevused ei kuulu kitsas tähenduses sõjalise tegevuse alla, on need tegevused siiski olemuslikult seotud sõjalise operatsiooniga Atalanta.

73. Missiooni Atalanta eesmärk on piraatlusjuhtumite tõkestamine, ennetamine ja ohjamine. Selle missiooni raames on vaja mitte ainult laevu kaitsta, vaid vajadusel ka vahistada piraatluses kahtlustatavaid isikuid ja nad seejärel pädevatele ametiasutustele üle anda. Missiooni eesmärki oleks raske saavutada, kui piraatluse toime pannud isikute suhtes ei saaks kohtumenetlust algatada ja nad saaksid seega kohe oma kriminaalset tegevust uuesti alustada.

74. Nagu rõhutab Itaalia Vabariik, ei oleks ühismeetmel endal kasulikku mõju, juhul kui piraatluses kahtlustatavate isikute tuvastamise ja kinnipidamise tulemuseks ei ole ühtaegu kiire, tõhus ja inimõigusi järgiv kohtumenetlus. Vastasel juhul ei oleks sellel meetmel mingit hoiatavat mõju ja see ei oleks sobilik Somaalia ranniku lähedal toimuva piraatluse probleemi lõplikuks lahendamiseks.

75. Niisugused lepingud nagu käesolevas asjas käsitletav leping on olulised liidu otsustatud sõjalise operatsiooni läbiviimise jaoks. Asjaolu, et operatiivtegevusele järgneb õiguslane tegevus, määratleti väga kiiresti üheks selle sõjalise operatsiooni raskuskeskmeks. Ilma selle järgnevuseta muudetakse mereröövliite vastutusele võtmine raskemaks, kui mitte võimatuks. Sellisel juhul on pärsitud tegevuse

operatiivne tulemuslikkus ja liidu tegevuse eeldatav hoiatav mõju muutub praktiliselt olematuks.<sup>22</sup>

76. Piraatluse vastane võitlus sisaldab olulist julgeoleku- ja sõjalist mõõdet, millega peab tingimata niisama olulisel määral kaasnema karistuslik ja kohtulik osa.<sup>23</sup> Sellepärast asus rahvusvaheline üldsus allkirjastama kohtumõistmise eesmärgil üleandmise lepinguid asjassepuutuva piirkonna riikidega, mille mõtteks oli koormuse üldine jagamine, ning millel olid operatiivsed põhjused, mis olid seotud huviga sooritada üleandmine rikkumise toimepanemise koha läheduses.<sup>24</sup>

77. Parlament tunnistas ka ise oma 10. mai 2012. aasta resolutsioonis merepiraatluse kohta<sup>25</sup>, et „piraatluse karistamatu jätkumine pärsib hirmutavate meetmete mõju”.<sup>26</sup>

78. Eespool esitatud asjaoludest nähtub, et leping on julgeolekunõukogu resolutsioonide ja ühismeetme jätkuks ning et see on olemuslikult seotud sõjalise operatsiooni Atalanta läbiviimisega. Järgnevalt näitan, et lepinguga taotletav eesmärk kuulub nii nagu ühismeedegi ÜVJP valdkonda.

79. Ühismeede ja leping on nende eesmärki arvestades instrumendid, mille kaudu liit rakendas julgeolekunõukogus vastu võetud meetmeid, mille eesmärk on rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamine. Vastavalt sellele, mis on ette nähtud julgeolekunõukogu resolutsioonides ja ühismeetme artikli 12 lõikes 2, on lepingu eesmärk täpsemalt ühitada Somaalia ranniku lähedal aset leidva piraatluse vastast tõhusat võitlust ja põhiõiguste austamist.

80. Somaalia ranniku lähedal toimuv piraatlus kujutab endast ohtu rahvusvahelisele julgeolekule ja piirkondlikule stabiilsusele. Liidu tegevuse eesmärk on võidelda seda liiki rahvusvahelise kuritegevuse vastu, mis on levinud India ookeanis, eelkõige Somaalia ja Aafrika Sarve ranniku lähedal. Nagu parlament märkis oma 10. mai 2012. aasta resolutsioonis merepiraatluse kohta, on see „üha suurenev tõsine oht nii meremeeste ja muude isikute elule ja ohutusele kui ka piirkondlikule arengule ja stabiilsusele, merekeskkonnale, maailmakaubandusele, kõikidele meretranspordi ja -laevanduse liikidele, sh kalalaevadele, ning humanitaarabi kohaletoimetamisele”.<sup>27</sup>

81. Liidu tegevuse eesmärk on seega tagada merelaevanduse turvalisus selles tiheda rahvusvahelise transiidi alas. Selles osas taotleb see tegevus rahvusvahelise julgeoleku kaitsmise eesmärki Somaalia ranniku lähedal. See soodustab ka stabiilsust ja rahu piirkonnas.

82. Liidu seisukohalt teeks mereliikluse pidurdumine Punasel merel ja Adeni lahe lähedal piraatlusest strateegilise probleemi. Nimelt on tegemist mereteega, mida peetakse Euroopa varustamise jaoks põhiliseks. Laiemalt, rahvusvaheline piraatlusjuhtumite vastane mobiliseerumine näitab, et need piraatlusjuhtumid võivad potentsiaalselt puudutada kõiki erinevatest maailma osadest pärit kaubalaevu ja kujutavad seetõttu ohtu rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule.

83. Eesmärk võidelda Somaalia ranniku lähedal toimuva piraatluse vastu, et säilitada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, tehes seda samas inimõigusi järgival viisil, julgeolekunõukogu algatatud rahvusvahelise koostöö raames, kuulub minu arvates ÜVJP valdkonda.

22 — Vt Lenoir, D. sõnavõtt „Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie”, Fondation pour la recherche stratégique'i korraldatud 7. detsembri 2009. aasta seminari teemal „La piraterie: 'menace stratégique' ou épiphénomène?” kolmanda ümarlaua „Action, intervention, sanction” raames, lk 61.

23 — Vt Bosse-Platière, I., „Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec des États tiers”, *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Université Nord Lille 2, 2011, lk 101.

24 — Vt ÜRO peasekretäri erinõuniku (Somaalia rannikuvetes toimuva piraatluse juriidilistes küsimustes) aruanne (punkt 65).

25 — 2011/2962(RSP).

26 — Punkt 10.

27 — Selle resolutsiooni põhjendus C.

84. Selle kohta tuleb märkida, et selline eesmärk on vastavuses liidu välistegevuse eesmärkidega, nii nagu need on täpsemalt loetletud ELL artikli 21 lõike 2 punktides a–c ja h. Selles lõikes on sätestatud:

„Liit määratleb ja viib ellu ühist poliitikat ja ühismeetmeid ning taotleb koostöö kõrget astet kõikides rahvusvaheliste suhete valdkondades, selleks et:

- a) kaitsta oma väärtusi, põhihuve, julgeolekut, sõltumatust ning terviklikkust;
- b) tugevdada ja toetada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid, inimõigusi ja rahvusvahelist õigust;
- c) säilitada rahu, ennetada konflikte ja tugevdada rahvusvahelist julgeolekut koosõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja<sup>[28]</sup> eesmärkide ja põhimõtetega, Helsingi lõppakti põhimõtetega ning Pariisi harta eesmärkidega, kaasa arvatud rahu ja julgeolek välispiiridel;

[...]

- h) edendada tugevamal mitmepoolsel koostööl ja hea valitsemistavaga maailmakorral tuginevat rahvusvahelist süsteemi.”

85. On küll tõsi, et ELL artikli 21 lõikes 2 loetletud eesmärgid kujutavad endast liidu välistegevuse horisontaalseid eesmäärke, ilma et ühtegi oleks sõnaselgelt omistatud ÜVJP-le. ÜVJP eesmärkide määratlemine on muudetud seda raskemaks, et esiteks ELL artikkel 23, mis sisaldub ÜVJP kohta ette nähtud erisätteid käsitlevas 2. peatükis, viitab liidu välistegevuse horisontaalsetele eesmärkidele, mida on nimetatud ELL artikli 21 lõikes 2; ja teiseks on ELL artikli 24 lõikes 1 ÜVJP valdkond määratletud eriti laialt ja üldiselt. Nimelt näeb see säte ette, et „Ü[VJP] küsimustes kuuluvad liidu pädevusse kõik välispoliitika valdkonnad ja kõik liidu julgeolekuga seotud küsimused, kaasa arvatud ühise kaitsepoliitika järkjärguline kujundamine, mis võib viia ühiskaitseni”.

86. Siiski on vajalik määratleda piirid ÜVJP ja teiste liidu poliitikavaldkondade vahel. See kohustus tuleneb ELL artiklis 40 ette nähtud tingimuse kohaldamisest, mille kohaselt liidu pädevus ÜVJP valdkonnas ei mõjuta tema pädevust teistes liidu poliitikavaldkondades.

87. Selleks tuleb kõigepealt märkida, et liidu välistegevuse eespool nimetatud eesmärgid, st need, mis on loetletud ELL artikli 21 lõike 2 punktides a–c ja h, kuuluvad ÜVJP-ga traditsiooniliselt seotud eesmärkide hulka. Seoses sellega rõhutan, et nimetatud lõikes loetletud eesmärgid vastavad sisuliselt ÜVJP eesmärkidele, mis olid ette nähtud EL lepingu Lissaboni lepingule eelneva redaktsiooni artikli 11 lõikes 1.

88. Järgmiseks, kuivõrd ELL artikli 21 lõikes 2 on nimetatud liidu välistegevuse ühiseesmärgid, tuleb selleks, et määrata kindlaks, millise liidu poliitikavaldkonnaga on teatud eesmärk täpsemalt seotud, käsitada seda sätet koostoimes iga poliitikavaldkonna raames kohaldatavate konkreetsemate sätetega.

89. Mis puudutab täpsemalt rahutagamise ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamise eesmärki, siis eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu toetab selle sidumist ÜVJP-ga.

90. Nimelt sidus Euroopa Kohus selles kohtuasjas eesmärgi võidelda rahvusvahelise terrorismi ja selle rahastamise vastu, et säilitada rahvusvaheline rahu ja julgeolek, ÜVJP valdkonnaga, tuginedes mitte üksnes ELL artikli 21 lõike 2 punktile c ja artikli 24 lõike 1 esimesele lõigule, vaid ka ELL artikli 43 lõikele 1.

28 — Põhikiri, millele kirjutati alla San Franciscos 26. juunil 1945.



91. Niisamuti nagu kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus, on asjaolu, et leping kujutab endast üht instrumenti, mille kaudu liit rakendab rahvusvahelise eesmärgiga tegevust, mille kohta julgeolekunõukogu on vastu võtnud mitu resolutsiooni ja mille eesmärk on vaieldamatult rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamine; oluline tegur selleks, et järeldada, et selle lepingu võib siduda ÜVJP valdkonnaga.<sup>29</sup>

92. Vastavalt ELL artiklile 37, mis mäletatavasti on vaidlusaluse otsuse materiaalõiguslik alus, võib liit sõlmida rahvusvahelisi lepinguid kõikides ÜVJP valdkondades, sealhulgas seega ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (edaspidi „ÜJKP”) valdkonnas, mis, nagu on märgitud ELL artikli 42 lõikes 1, on ÜVJP lahutamatu osa.

93. Leian aga, et leping kuulub ÜJKP valdkonda, kuivõrd see on sõjalise operatsiooni Atalanta vajalik täiendus, millel on sama eesmärk, st rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamine.

94. ELL artikli 42 lõige 1 sätestab, et ÜJKP „tagab liidule operatiivse tegutsemise võime, kasutades tsiviil- ja sõjalisi vahendeid. Liit võib kasutada neid väljaspool liitu toimuvatel missioonidel, mille eesmärk on rahutagamise, konfliktide ennetamine ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine kooskõlas ÜRO põhikirja põhimõtetega”.

95. ÜJKP missioonide sisu on täpsustatud ELL artikli 43 lõikes 1, mille kohaselt „[a]rtikli 42 lõikes 1 osutatud missioonid, mille täitmisel liit võib kasutada tsiviil- ja sõjalisi vahendeid, hõlmavad ühiseid desarmeerimisoperatsioone, humanitaarabi- ja päästeoperatsioone, sõjalist nõustamist ja abistamist, konfliktide ennetamist ja rahutagamisoperatsioone, relvajõudude missioone kriiside ohjamisel, sealhulgas rahu sobitamist ning olukorra konfliktijärgset stabiliseerimist. Kõik nimetatud missioonid võivad aidata kaasa terrorismi vastu võitlemisele, toetades muu hulgas kolmandaid riike nende võitluses terrorismi vastu nende territooriumil”.

96. Parlament märgib, et ta ei mõista, mis osas lepingu kohaselt liidu esindajatele ja EUNAVFOR-ile antud ülesanded, nagu isikute ja vahendite üleandmine, tõendite esitamine, kohtuvõimu teostamise ja kohtuotsuste tegemise hõlbustamine, õigusaktide läbivaatamine, uurijate koolitus ning Mauritiuse Vabariigile rahalise, tehnilise, logistilise või muu abi andmine; saaksid kuuluda mõne ÜJKP erimissiooni alla, mida on nimetatud ELL artiklites 42 ja 43. Ehkki parlament möönab, et need ülesanded võivad aidata kaasa rahvusvahelise julgeoleku tugevdamise üldisele eesmärgile ja on seotud sõjalise operatsiooniga Atalanta, leiab ta, et nende laad ja konkreetsed eesmärgid lähevad kaugemale kui eesmärgid, mille jaoks korraldati operatsioon Atalanta.

97. Leian vastupidi, et ELL artikli 43 lõikes 1 sisalduv ÜJKP missioonide loetelu on piisavalt lai, et hõlmata kõiki lepingu sätteid ja järeldada seega, et see leping on ÜJKP alla kuuluva missiooni lahutamatu osa.

98. Kuigi peaks arvama, et kahtlustatavate üleandmine ja nende vastutusele võtmine ei ole oma laadilt sõjalised tegevused, tuleb märkida, et üks ÜJKP olulistest tunnustest, mis ilmneb selgelt ELL artikli 42 lõikest 1 ja ELL artikli 43 lõikest 1, on, et see ei piirdu sõjaliste vahendite kasutamisega, vaid näeb ette ka tsiviilvahendite kasutamist, eelkõige kriiside ohjamise missioonide raames.<sup>30</sup>

29 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu (punkt 76) ja minu ettepanek kohtuasjas, milles see kohtuotsus tehti (ettepaneku punkt 66).

30 — Nagu on juba märgitud Brüsselis 12. detsembril 2003 vastu võetud „Euroopa julgeolekustrateegias – Turvaline Euroopa paremas maailmas”, „ei ole ükski uutest ohtudest puhtsõjaline ja selle vastu ei saa võidelda puhtsõjaliste vahenditega. Iga ohu vastu tuleb kasutada tegevusvahendite kombinatsiooni” (lk 7).

99. Parlament leiab, et asjaolu, et lepingu eesmärk on võidelda teatud liiki kuritegevuse vastu, kasutades vahendeid, mis sarnanevad nendega, mida kasutatakse politseikoostöös ja õigusalasest koostöös kriminaalasjades, ELTL kolmanda osa V jaotise raames, mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, tähendab, et vaidlusalane otsus peaks põhinema ka selles jaotises sisalduvatel õiguslikel alustel, st ELTL artiklitel 82 ja 87.

100. Komisjon omakorda väidab, et lepingu peamine eesmärk on vältida, et asjassepuutuvad liikmesriigid peaksid ise kriminaalmenetlusi läbi viima. See leping hõlbustab liikmesriikide ametiasutuste ja Mauritiuse Vabariigi ametiasutuste koostööd, luues õigusliku ja praktilise raamistiku kahtlusaluste üleandmiseks rannikuäärsele kolmandale riigile, et see viiks läbi uurimise ja algataks kriminaalmenetluse. Sellest tuleneb, et lepingu eesmärk ja sisu õigustavad komisjoni väitel seda, et ELTL artikkel 82 võetakse lepingu sõlmimise õiguslikuks aluseks, arvestades, et see on oma põhiolemuselt ette nähtud õigusalasest koostööks. Asjaolu, et sõjaväepersonal on kaasatud lepingu täitmisse, ei muuda mitte kuidagi komisjoni järeldusi. Õige õigusliku aluse kindlaksmääramiseks ei ole tema arvates oluline osaleja laad või staatus, samas kui esmatähtis on hoopis kavandatud tegevuse laad.

101. Parlamendi ja komisjoni argumendid on minu arvates ekslikud.

102. Oma argumentide esimese osa põhjendamiseks väidab parlament, et kuritegevuse vastane võitlus ei ole mitte liidu konkreetne eesmärk või missioon ÜVJP või ÜJKP raames, vaid valdkond, mis on hõlmatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga. Ta märgib ka, et ELL artikli 43 lõikes 1 on käsitletud üksnes terrorismivastast võitlust.

103. Siiski, viimati nimetatud sättes sisalduv märkus, et ÜJKP missioonid võivad aidata kaasa terrorismi vastu võitlemisele, ei välista minu arvates mitte sugugi seda, et sellised missioonid võivad samuti aidata võidelda muud liiki kuritegevuse vastu.

104. Pealegi, nagu märgib õigesti nõukogu, on võitlus rahvusvahelist julgeolekut ohustavate rahvusvaheliste kuritegude vastu, mis pannakse toime väljaspool liidu territooriumi, küsimus, mis kuulub ÜVJP alla, sealhulgas, olenevalt olukorrast, kriisiohjamisoperatsioonide kaudu ÜJKP alla, kuivõrd see on ÜVJP lahutamatu osa.

105. Selles osas tuleb märkida, et liit viis julgeolekusektori reformimiseks ÜJKP raames läbi mitu missiooni, eelkõige tsiviilmissioone, et võidelda julgeolekuohtudega, sealhulgas kriminaalsest tegevusest tulenevate ohtudega, ning teatud hulga politseimissioone ja õigusriigimissioone.<sup>31</sup> Neid missioone ei käsitleta aga minu arvates õigesti nii, nagu puudutaksid need vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala. Nende missioonide raames läbi viidud operatsioonide eesmärk võib olla avaliku korra säilitamine või taastamine. Ette nähtud ülesanded võivad eelkõige hõlmata julgeolekutöötajate väljaõpet ja juhendamist ning abi seaduste väljatöötamiseks.<sup>32</sup>

106. Parlamendi ja komisjoni esitatud argumendid näitavad tegelikult, et eristust ÜVJP ja vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme vahel tasub selgitada.

31 — Olgu nimetatud näiteks nõukogu 4. veebruari 2008. aasta ühismeede 2008/124/ÜVJP, Euroopa Liidu õigusriigimissiooni kohta Kosovos EULEX KOSOVO (ELT L 42, lk 92); Iraagile antud abi seoses nõukogu 14. juuni 2010. aasta otsusega 2010/330/ÜVJP Euroopa Liidu integreeritud õigusriigimissiooni EUJUST LEX-IRAQ kohta Iraagis (ELT L 149, lk 12); nõukogu 16. juuli 2012. aasta otsus 2012/389/ÜVJP, mis käsitleb Euroopa Liidu missiooni piirkondlike merenduslaste võimete tugevdamiseks Aafrika Sarve piirkonnas (EUCAP NESTOR) (ELT L 187, lk 40), ning nõukogu 16. juuli 2012. aasta otsus 2012/392/ÜVJP, mis käsitleb Euroopa Liidu ÜJKP missiooni Nigeris (EUCAP Sahel Niger) (ELT L 187, lk 48).

32 — Alates Euroopa Ülemkogu 19. ja 20. juuni 2000. aasta Santa Maria da Feira kohtumisest on liit välja arendanud ÜJKP tsiviilmõõtmel. Selle raames algatatud operatsioonide eesmärk oli anda konfliktijärgses olukorras olevatele või nõrkade institutsioonidega riikidele abi, et võimaldada neil tugevdada oma õigusnorme ja/või arendada nende suutlikkust võidelda organiseeritud kuritegevusega või kontrollida tõhusamalt oma välispiire. Vt Trauner, F., „The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?“, *Occasional Paper*, ISS, märts 2011, lk 16.

107. Vahe tegemise nende kahe liidu poliitika vahel teeb raskeks see, et nende mõlemaga on seotud julgeoleku nõue.<sup>33</sup> Liidu julgeoleku kaitsmise ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamise eesmärgid on ELL artikli 21 lõike 2 punktidega a ja c määratud kui liidu välistegevuse eesmärgid. Samal ajal on turvalisuse kõrge taseme tagamine vastavalt ELTL artikli 67 lõikele 3 ka vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eesmärk.

108. Ometigi tuleb ÜVJP ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme kohaldamisalasid teineteisest selgelt eristada.

109. Nagu märgib nõukogu, tuleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala puudutavad meetmed, olenemata sellest, kas nendel on sise- või välismõõde, võtta eesmärgil edendada vabadust, turvalisust ja õigust liidus. ELTL artikli 67 lõige 1 näeb nimelt ette, et „[l]iit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala”, ning seda väljendab ka ELL artikli 3 lõige 2. Viimati nimetatud sätte kohaselt „[l]iit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega”.

110. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala moodustamine liidu kodanike jaoks nõuab, et liit kasutaks oma välispädevust.<sup>34</sup> Näiteks ELTL artikli 79 lõige 3 annab liidule sõnaselgelt välispädevuse tagasivõtulepingute sõlmimiseks. Peale selle võib liit ELTL artikli 216 alusel sõlmida rahvusvahelisi lepinguid politsei- või õigusalase koostöö valdkonnas, eelkõige juhul, kui see osutub vajalikuks mõne vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud eesmärgi saavutamiseks.

111. Seega saab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõdet piiritleda just nimelt ELL artikli 3 lõikes 2 ja ELTL artiklis 67 seatud eesmärkide kaudu. Teisisõnu, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõde on nendes sätetes väljendatud eesmarke silmas pidades funktsionaalne ja abistav.<sup>35</sup> Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud sise- ja välispoliitika on lahutamatult seotud. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välispoliitilise osa määratlemiseks on oluline võtta esmajärjekorras arvesse selle ala sisepoliitilisi ülesandeid.<sup>36</sup>

112. Sellest järeldub, et kuigi kõnealuse ala loomiseks võib minna vaja liidu välistegevust, on selleks, et lepingut saaks pidada seotuks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga, vaja, et sellel lepingul oleks tihe seos vabaduse, turvalisuse ja õigusega liidu sees. Teisisõnu, seotus vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga on põhjendatud, kui on olemas otsene seos liidu sisejulgeoleku eesmärgi ja liidust väljaspool arendatava õigusalase ja/või politseikoostöö vahel. Seevastu peab liidu tegevuse siduma ÜVJP-ga, kui selle eesmärk on esmajoones rahu, stabiilsus ja demokraatia areng mõnes piirkonnas väljaspool liitu.<sup>37</sup>

33 — Vt Neframi, E., „L'aspect externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union?”, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, lk 509, eriti lk 521.

34 — Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus (ELT 2005, C 53, lk 1) märgib sellega seoses, et kõiki liidu volitusi, sealhulgas välissuhteid tuleks kasutada integreeritult ja järjekindlalt, et luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala (punkt 4, viimane lõik).

35 — Vt Govaere, I., ja Demedts, V., „Quelle définition de l'externe' en matière d'ELIS? Le cadre et les enjeux”, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, lk 489, eriti lk 497.

36 — *Ibidem* (lk 508).

37 — Vt de Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, nr 2680, punkt 114.

113. Eristamine ei ole küll mitte alati kerge, kuivõrd on tõsi, et teatud liiki kuritegevuse areng mõnes kindlas piirkonnas võib kujutada endast ohtu ühtaegu liidu sisejulgeolekule ja asjaomase piirkonna stabiilsusele.<sup>38</sup> Nagu nähtub eelkõige Euroopa Ülemkogu poolt 2010. aastal vastu võetud Stockholmi programmist<sup>39</sup>, on sise- ja välisjulgeolek lahutatamad. Ka meie maailmajaost kaugel asuvaid ohte tuleb käsitleda, et kaitsta Euroopat ja tema kodanikke.<sup>40</sup>

114. Leian, et sellegipoolest, kui on tegemist liidu tegevusega, mis kuulub julgeolekunõukogu algatatud rahvusvahelise koostöö alla ja mille eesmärk on eelkõige võidelda ohuga, mis mõjutab rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, tuleb see tegevus vastu võtta ÜVJP raames.

115. Käesolevas asjas käsitletav leping, mis, nagu ma eelnevalt täheldasin, kuulub rahvusvahelisel tasandil otsustatud tegevuse raamesse ja mille eesmärk on võidelda Somaalia ranniku lähedal aset leidvate piraatlusjuhtumite vastu, et tagada rahvusvaheline rahu ja julgeolek selles alas, ei hõlma aga minu arvates olukorda, millel oleks piisav seos vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala moodustamisega.

116. Vastupidi sellele, mida väidab parlament, ei ole piisav tõend vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotuse kohta asjaolu, et lepingus on ette nähtud teatud laadi koostöö EUNAVFOR-i ja Mauritiuse Vabariigi õiguskaitseasutuste vahel ning et see leping hõlmab tegevust, mis on lähedased politsei- või kohtutegevusega.

117. Olen seisukohal, et on väärt arvata, et asjaolu, et tegemist on isikuid puudutava kohtumenetlusega, on piisav selleks, et liidu tegevus kuuluks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva poliitika, antud juhul selle välismõõtme, valdkonda. Nimelt võib ÜVJP oma eesmärkide saavutamise võimaldamiseks hõlmata politsei- või kohtualaste meetmete kasutamist. Selliste vahendite kasutamine ei ole iseenesest määrava tähtsusega, kui neid kasutatakse rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamise eesmärgi nimel, mis kuulub vaieldamatult, nagu ma eelnevalt märkisin, ÜVJP alla ja mitte vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eesmärgi alla.

118. Liidu poolt ÜJKP raames algatatud missioonid näitavad, et traditsioonilisi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vahendeid võib rakendada ÜVJP eesmärkide jaoks. Rahvusvahelisi missioone, mis liit on otsustanud läbi viia, et tagada rahu säilitamine, konfliktide ennetamine ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine, hõlbustab võimalus kasutada tsiviilvahendeid, nagu asjassepuutuvate kolmandate riikide kohtusüsteemi ja politseiteenistuste tugevdamine.<sup>41</sup> Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme haarab seega enda alla liidu välispoliitilise pädevuse kasutamine ÜVJP eesmärkide jaoks.<sup>42</sup>

38 — *Idem*.

39 — Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel (ELT 2010, C 115, lk 1).

40 — Vt punkt 7 „Euroopa globaliseerunud maailmas – vabaduse, turvalisuse ja õiguse välismõõde”. Euroopa Ülemkogu märgib selles osas, et ta „tunnistab, et [ÜJKP-l] ning paljudel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonna välismõõtmega tegevustel on ühised või teineteist täiendavad eesmärgid. Liidu sisejulgeolekut toetavad olulisel määral ka [ÜJKP] missioonid, seda tänu nende jõupingutustele toetada nende asukohariikides aset leidvat võitlust raskete kuritegude vastu ning protsessi, mille eesmärk on järgida õigusriigi põhimõtet” (punkt 7.1). Seetõttu Euroopa Ülemkogu „innustab suurendama koostööd ja ühtlustamist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonna tegevuste ja [ÜJKP] vahel, et edendada kõnealuste ühiste eesmärkide saavutamist” (*idem*).

41 — Traditsiooniliste vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vahendite ja ÜVJP (selle ÜJKP mõõtme) vahelist koostöömist on rõhutatud 25. ja 26. veebruari 2010. aasta „Justiits- ja siseküsimuste” nõukogu käigus vastu võetud ning 25. ja 26. märtsi 2010. aasta Euroopa Ülemkogu poolt heaks kiidetud dokumendis „Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia: Euroopa julgeolekumudeli suunas”, milles on märgitud, et „on väga oluline rohkem kaasata õiguskaitseteenistusi ja vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas töötavaid talitusi tsiviilkriisiohjamise missioonide läbiviimise kõikidesse etappidesse, et nad osaleksid konfliktide lahendamises, tehes koostööd teiste kohapealsete teenistustega (sõjalised, diplomaatilised, hädaabiteenistused jne)” (lk 30). Seega on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme ning ÜJKP vahel tihed seos ja vastastikune täiendus. Niisamuti nagu koostöö kolmandate riikidega on liidu sisejulgeoleku eesmärkide saavutamiseks esmatähtis, võivad ÜJKP missioonid teenida vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eesmäärke, mitte üksnes andes sisejulgeoleku jaoks vajalikku teavet, vaid ka aidates kaasa liidu naabruskonna stabiilsusele (vt selle kohta Wolff, S. ja Mounier, G., „The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy”, *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011).

42 — Vt Neframi, E., *op. cit.*, lk 527.

119. Rõhutan viimaks, et järelusest, mille kohaselt lepingu eesmärk on kaitsta piraatluses kahtlustatavate isikute õigusi ja et see viitab lepingule, mis sõlmitakse tulevikus poolte vahel, et määrata kindaks rakenduskord liidu poolt Mauritiuse Vabariigile osutatava tehnilise ja logistilise abi jaoks, eelkõige õigusaktide läbivaatamise, uurijate ja prokuröride koolituse, uurimis- ja kohtumenetluse alal, ei saa tuleneda, et see leping kuulub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonda. Nende lepingu punktide eesmärk on tagada inimõiguste kaitse ja õigusriigi tugevdamine, mis kuuluvad ÜVJP eesmärkide hulka. Selles osas oleks vastuoluline, et lepingupoolte soov kindlustada, et piraatlusjuhtumite tõhus karistamine ei toimuks nende toimepanijate põhiõigusi kahjustades, aitaks kaasa sellele, et see leping väljub ÜVJP valdkonnast, kus, niisamuti nagu teistes liidu poliitikavaldkondades, kehtib inimõiguste järgimise kohustus.

120. Liidu läbi viidud sõjalise operatsiooni tulemuseks on kindlasti piraatluse toimepanijate vahistamine. On ilmselge, et selle operatsiooni enda üheks osaks on määratleda kord, kuidas kõnealuseid isikuid koheldakse pärast nende vahistamist, ja see, mida nendega edasi tehakse. Ainus õiguspärane viis, kuidas vahistatud isikuid kohelda, on aga nende üle kohut mõista. Seda silmas pidades on see, et riikidel, kellele mereröövlid üle antakse, võimaldatakse viia oma menetlused kooskõlla rahvusvahelise inimõiguste alase õigusega, ÜVJP raames läbi viidud sõjalise operatsiooni viimane, kuid esmatähtis etapp.

121. Eeltoodud asjaoludest tuleneb, et nõukogu leidis vaidlusalust otsust vastu võttes õigesti, et see ei kuulu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtmelise valdkonda ning et seega ei tule kasutada seda liidu poliitikat käsitlevat õiguslikku alust.

122. Minu arvates ei sisalda leping ka arengukoostööd puudutavaid osi, mis oleks õigustanud tuginemist mõnele ELTL viienda osa III jaotise 1. peatükis sisalduvale õiguslikule alusele.

123. Euroopa Kohus otsustas oma 20. mai 2008. aasta otsuses komisjon vs. nõukogu<sup>43</sup>, et „selleks et ühendus saaks arengukoostöö poliitika raames võtta vastu väike- ja kergrelvade vastast võitlust käsitleva konkreetse meetme, peab see meede nii eesmärgi kui ka sisu poolest kuuluma EÜ asutamislepinguga ühendusele selles valdkonnas antud volituste rakendamise alasse”.<sup>44</sup> Euroopa Kohus leidis, et „[n]ii ei ole see juhul, kui sellise meetme peamine eesmärk on ÜVJP elluviimine, isegi kui see aitab kaasa arengumaa majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.”<sup>45</sup>

124. Ma märkisin aga juba eespool, et lepingu ja vaidlusalase otsuse raksuskese ongi ÜVJP.

125. ELTL artikli 208 lõike 1 teises lõigus on sätestatud, et „[l]iidu arengukoostöö poliitika põhieesmärgiks on vaesuse vähendamine ja pikemas perspektiivis selle kaotamine”.

126. Nagu märgib nõukogu, määratles ELTL artikli 208 lõige 1 uuesti arengukoostöö kohaldamisala keskme, seades liidu arengukoostöö poliitikas esmatähtsale kohale vaesuse vähendamise ja kaotamise. Peale selle täpsustab ELTL artikli 208 lõike 1 teise lõigu viimane lause, et „[l]iit võtab arengukoostöö eesmärgi arvesse muu sellise poliitika puhul, mida ta rakendab ja mis tõenäoliselt mõjutab arengumaid.” Liidu muu poliitika – nagu ÜVJP – peab seega võtma arvesse arengukoostöö eesmärgi ja saab seega sellele kaasa aidata, ning see on kooskõlas liidu välistegevuse ühtsuse nõudega. Järelikult, pelk asjaolu, et ÜVJP alla kuuluv meede võib avaldada täiendavalt soodsat mõju kolmanda riigi arengule, ei tee sellest meedet, mis kuulub ELTL artikli 208 tähenduses arengukoostöö kohaldamisalasse.

43 — Otsus kohtuasjas C-91/05: komisjon vs. nõukogu (EKL 2008, lk I-3651).

44 — Punkt 71.

45 — Punkt 72.



127. Tõsi küll, Lissaboni lepingule eelnenud aluslepingute kehtivusajal tõlgendas Euroopa Kohus arengukoostöö ulatust suhteliselt laialt.<sup>46</sup> Sellel laial käsitusel on siiski teatud piirid. Eelkõige tuleb teha vahet meetmetel, mille eesmärk on areng, ja meetmetel, millega taotletakse muid liidu eesmärke, nagu ÜVJP eesmärke. Seda silmas pidades ei ole Mauritiuse Vabariigi kohtupidamise võime tugevdamine mitte eesmärk omaette, vaid see on mõeldud rahu ja rahvusvahelist julgeolekut ohustavate piraatlusjuhtumite tõhusaks karistamiseks, mille puhul austataks nende juhtumite toimepanijate põhiõigusi.

128. Kogu abi, mis selle lepingu alusel osutatakse, iseäranis abi, mida on käsitletud lepingu artikli 7 lõigetes 2 ja 3, puudutab piraatluses kahtlustatavate isikute üleandmist, eesmärgiga piraatlusjuhtumite eest tõhusalt karistada, ning Mauritiuse Vabariigi võimet rakendada lepingut vastavalt rahvusvahelisele inimõiguste alasele õigusele. Peale selle märgin, et lepingu artikli 10 lõike 2 punktis f ette nähtud tehnilise toe ja eriteadmiste andmise ning koolitusega seotud ja sama lepingu artiklis 7 nimetatud muud laadi abi andmine on ette nähtud ainuüksi selleks, „et saavutada [kõnealuse] lepingu eesmärgid”. Lepinguga ette nähtud abi ei lähe seega kaugemale eesmärkidest, mille jaoks operatsioon Atalanta käivitati. Seega ei ole selle eesmärk mitte sugugi Mauritiuse Vabariigi areng ja järelikult ei kujuta see endast arengumeedet, mis on hõlmatud ELTL artiklitega 208 ja 209.

129. Abi laad ei ole määrava tähtsusega ning ükski neist ei kuulu oma olemuselt arengukoostöö alla.<sup>47</sup> Selles osas saab sellist abi nagu „Mauritiuse [Vabariigi]le osutatavat tehnilist ja logistilist abi õigusaktide läbivaatamise, uurijate ja prokuröride koolituse, uurimis- ja kohtumenetluse [...] alal”<sup>48</sup> väga hästi osutada ÜVJP, eelkõige ÜJKP, raames, nagu ma eespool märkisin, et tagada julgeolek ning edendada inimõigusi ja õigusriiki.

130. Nendest kaalutlustest nähtub, et kuivõrd ma ei tuvasta lepingus arengukoostööd puudutavaid osi, põhineb vaidlusalune otsus õigesti ELL artiklil 37, ilma et sellele oleks lisatud arengukoostöö alla kuuluvat õiguslikku alust.

131. Kuna vaidlusalune otsus põhines õigesti ainult ÜVJP-d käsitlevale õiguslikule alusele, peab sellega seotud lepingut käsitama nii, et see on ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu tähenduses seotud eranditult ÜVJP-ga. Selle lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmine ei nõudnud seega ei parlamendi nõusolekut ega temaga konsulteerimist.

## II. Väide, et on rikutud ELTL artikli 218 lõiget 10

132. Teise väitega heidab parlament nõukogule ette, et viimane ei teavitanud teda „viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel”, vastupidi sellele, mida nõuab ELTL artikli 218 lõige 10.

133. Nõukogu väidab esimese võimalusena, et see väide on vastuvõetamatu, kuivõrd eranditult ÜVJP-ga seotud lepingu puhul ei ole Euroopa Kohus pädev kontrollima, kas nõukogu järgis kõnealuses sättes ette nähtud teavitamiskohustust või mitte. Teise võimalusena, juhul kui Euroopa Kohus tunnistab end pädevaks kontrollima, kas nõukogu järgib seda sätet, väidab nõukogu, et talle ei saa ette heita ELTL artikli 218 lõike 10 mis tahes viisil rikkumist.

46 — Vt 3. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-268/94: Portugal vs. nõukogu (EKL 1996, lk I-6177, punktid 23–29 ja 37–39); 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-403/05: parlament vs. komisjon (EKL 2007, lk I-9045, punktid 56–58) ja eespool viidatud 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punktid 64–70).

47 — Vt selle kohta eespool viidatud 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punktid 104 ja 105).

48 — Vt lepingu artikli 7 lõige 3.

134. Vastavalt ELL artikli 24 lõike 1 teisele lõigule ei ole Euroopa Kohus „pädev tegema otsuseid [ÜVJP-d käsitlevate] sätetega seotud küsimustes, erandina on ta pädev kontrollima [ELL] artikli 40 järgimist ja kontrollima teatud otsuste õiguspärasust vastavalt [ELTL] artikli 275 teises lõigus sätestatule”.

135. Lisaks sellele täpsustab ELTL artikli 275 esimene lõik, et Euroopa Kohtu pädevusse ei kuulu „[ÜVJP-ga seotud sätete] alusel vastuvõetud õigusaktid”. ELTL artikli 275 teise lõigu kohaselt on Euroopa Kohus aga „pädev kontrollima [ELL] artikli 40 järgimist ning tegema otsuseid [ELTL] artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste kohaselt algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt [EL] lepingu V jaotise 2. peatüki alusel vastuvõetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust.”

136. Nendest sätetest nähtub, et kuigi reeglits on Euroopa Kohtu pädevuse puudumine ÜVJP valdkonnas, ei jää see täielikult liidu kohtu kontrolli alt välja.

137. On selge, et ELTL artikkel 218 kehtestab eeskirjad kõikide rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende sõlmimise kohta. Eelkõige ELTL artikli 218 lõikes 10 ette nähtud eeskiri, et „[p]arlamendi teavitatakse viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel”, on kohaldatav kõikides liidu õiguse valdkondades. Kuigi see säte peab seega olema kohaldatav eelkõige liidu poolt ÜVJP valdkonnas sõlmitud rahvusvaheliste lepingute puhul, ei ole mitte sugugi tegemist ÜVJP-ga seotud sättega ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu ja ELTL artikli 275 esimese lõigu tähenduses. Seega tuleb esimene põhjendus pädevuse puudumise kohta tagasi lükata.

138. Peale selle, ehkki vaidlusalune otsus on, nagu ma eespool märkisin, materiaalsoõiguslikust seisukohast kindlasti ÜVJP-ga seotud sätete alusel vastuvõetud õigusakt ELTL artikli 275 esimese lõigu tähenduses, ei tulene sellest minu arvates siiski, et Euroopa Kohus peaks tunnistama, et ta ei ole pädev kontrollima, kas nõukogu on järginud sellist menetlusnormi, nagu on sätestatud ELTL artikli 218 lõikes 10, mis on kohaldatav kõikide rahvusvaheliste lepingute suhtes ja mille kohaldamine ÜVJP valdkonnas sõlmitud rahvusvaheliste lepingute suhtes ei ole sõnaselgelt välistatud.

139. Kui minu arvates peab seega nõustuma põhimõttega, et Euroopa Kohus on pädev kontrollima, kas nõukogu järgib ELTL artikli 218 lõiget 10, peab Euroopa Kohus siiski, juhul kui on tegemist eranditult ÜVJP-ga seotud lepinguga nagu käesolevas asjas, oma kontrolli raames arvesse võtma ÜVJP suhtes kohaldatavate eeskirjade ja menetluste erilist laadi, mis nähtub ELL artikli 24 lõike 1 teisest lõigust.

140. Tõsi küll, nagu Euroopa Kohus meenutas eespool viidatud kohtuotsuses parlament vs. nõukogu: „Euroopa Parlamendi osalemine selles õigusloomeprotsessis peegeldab kahtlemata demokraatia aluspõhimõtte järgimist liidu tasandil, nimelt seda, et rahvas osaleb esinduskogu kaudu võimu teostamisel.”<sup>49</sup> Siiski sai Euroopa Kohus samal ajal vaid nentida, et Lissaboni lepingu koostajad olid teinud valiku anda „parlamendile ÜVJP-ga hõlmatud liidu tegevuse osas piiratum roll”.<sup>50</sup>

141. Üks ÜVJP valdkonnas kohaldatavatest erimenetlustest ja -eeskirjadest on aga see, et vastavalt ELTL artikli 218 lõike 6 teisele lõigule ei ole parlamendilt nõusoleku saamine või temaga konsulteerimine nõutav, juhul kui asjaomane leping on seotud eranditult ÜVJP-ga.

142. Sellest järeldub minu arvates, et ELTL artikli 218 lõike 10 kohaselt parlamendi teavitamise kord ja täpsus ei saa olla sama juhul, kui asjaomane leping on seotud eranditult ÜVJP-ga, ja siis, kui see ei ole nii. Teisisõnu leian, et nõukogult võib õigustatult nõuda, et ta esitaks parlamendile rahvusvahelise lepingu kohta kiiremini ja üksikasjalikumalt teavet, juhul kui viimati nimetatud institutsioonilt palutakse vastavalt ELTL artikli 218 lõike 6 teisele lõigule nõusolekut või konsultatsiooni, kui juhul,

49 — Punkt 81.

50 — Punkt 82.

mil parlamendilt ei ole vaja saada mingit nõusolekut või temaga ei pea konsulteerima. Selleks et parlament saaks anda teadliku arvamuse, peab tema käsutuses tingimata olema õigel ajal piisavalt üksikasjalik teave, ning tal on õigus keelduda oma nõusoleku andmisest lepingu sõlmimise otsusele, juhul kui tal seda teavet ei ole.

143. Iga juhtumi puhul peab Euroopa Kohus seega siis, kui ta kontrollib, kas nõukogu järgis ELTL artikli 218 lõikes 10 ette nähtud teavitamiskohustust, minu arvates arvesse võtma asjaomase lepingu laadi ja pädevust, mis parlamendil on ELTL artikli 218 lõike 6 teise lõigu alusel asjaomase lepingu sisu mõjutamiseks.

144. Samas, nõustumine, et ELTL artikli 218 lõikes 10 ette nähtud teavitamiskohustus võib olla erineva intensiivsusega, sõltuvalt sellest, kuidas parlament saab sekkuda rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetlusse, ei tohi tähendada nõustumist sellega, et parlamendile ei anta piisavalt teavet, juhul kui asjaomane leping on seotud eranditult ÜVJP-ga. Tuletan meelde, et kuigi ELTL artikli 218 lõikes 10 ette nähtud teavitamiskohustus võib olenevalt olukorrast olla erineva intensiivsusega, on see kohustus üldkohaldatav, seega kohaldatav ka ÜVJP valdkonnas.

145. Lisaks ei tohi unustada, et kuigi parlamendil on ÜVJP valdkonnas piiratud roll, eriti kui leping on seotud eranditult ÜVJP-ga, on tal siiski õigus seda poliitikat jälgida, nagu nähtub eelkõige ELL artiklist 36.<sup>51</sup>

146. Järgnevalt vaatlen, millal parlamenti teavitati lepingu üle läbirääkimiste pidamisest ja selle sõlmimisest.

147. Nõukogu andis 22. märtsil 2010 liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale loa alustada läbirääkimisi üleandmislepingute sõlmimiseks mitme kolmanda riigiga, sealhulgas Mauritiuse Vabariigiga.

148. Sama kuupäevaga kirjutas teavitas nõukogu sellest otsusest parlamendi presidenti, märkides, et kui kõnealused üleandmislepingud on sõlmitud, antakse viimasele sellest teada.

149. Läbirääkimiste tulemusena võeti 12. juulil 2011 vastu vaidlusalune otsus, millega nõukogu andis loa leping allkirjastada.

150. Leping allkirjastati 14. juulil 2011.

151. Vaidlusalune otsus ja leping avaldati Euroopa Liidu Teatajas 30. septembril 2011.

152. Nõukogu teavitas 17. oktoobri 2011. aasta kirjaga parlamendi presidenti vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisest ja lepingu allkirjastamisest.

153. Parlament heidab nõukogule esiteks ette, et viimane ei esitanud talle teavet lepingu üle läbirääkimiste pidamise käigus, ja teiseks, et nõukogu ootas enam kui kolm kuud enne, kui teatas parlamendile vaidlusalusest otsusest ja lepingust.

154. Minu arvates ei saa need väited tuua kaasa vaidlusaluse otsuse tühistamist.

51 — Nimelt on ELL artikli 36 esimeses lõigus ette nähtud: „[L]iidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja konsulteerib regulaarselt [...] [p]arlamendiga [ÜVJP] ning [ÜJKP] põhiaspektide ja põhivalikute suhtes ning teavitab parlamenti asjaomaste poliitikavaldkondade arengust. Ta tagab, et [...] [p]arlamendi arvamusi võetakse asjakohaselt arvesse. [...] Parlamendi teavitamise võib teha ülesandeks eriesindajatele.” ELL artikli 36 teine lõik jätkab täpsustusega, et parlament „võib nõukogule ja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale esitada küsimusi või anda talle soovitusi. Ta peab kaks korda aastas mõttevahetust [ÜVJP], sealhulgas [ÜJKP] rakendamisel saavutatud edusammude üle.”

155. Esiteks leian, et ELTL artikli 218 lõige 10 eeldab, et nõukogu saadab tegelikult parlamendile teavet. Seega ei saa selles sättes ette nähtud teavitamiskohustust minu arvates lugeda täidetuks pelgalt nõukogu otsuse avaldamisega Euroopa Liidu Teatajas. Nendin aga, et nõukogu teavitas parlamendi presidenti otseselt ja isiklikult läbirääkimiste alustamisest ning seejärel vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisest ja lepingu allkirjastamisest.

156. Teiseks, nagu ma eespool märkisin, ei saa juhul, kui leping on seotud eranditult ÜVJP-ga, nõukogult nõuda, et ta teavitaks parlamenti niisama üksikasjalikult kui juhul, mil parlamendilt tuleb saada nõusolek või temaga konsulteerida. Täpsemalt, kuna parlamendilt ei palutud arvamust lepingu sisu kohta, ei olnud talle läbirääkimiste arengu kohta teabe esitamine kohustuslik.

157. Kolmandaks, mis puudutab kolme kuu möödumist enne, kui nõukogu teatas parlamendile vaidlusalusest otsusest ja lepingust, siis märgin, et ELTL artikli 218 lõike 10 mõttega oleks olnud paremini kooskõlas, et parlamenti oleks teavitatud enne vaidlusaluse otsuse ja lepingu avaldamist Euroopa Liidu Teatajas. Sellegipoolest, arvestades asjaolu, et eespool esitatud põhjustel, st kuna leping on seotud eranditult ÜVJP-ga, ei kahjustanud kõnealune ajavahemik parlamendi õigusi ega saanud mõjutada lepingu sisu, olen seisukohal, et ELTL artikli 218 lõike 10 rikkumise tuvastamiseks vajalikud tingimused ei ole täidetud.

### III. Ettepanek

158. Kõikidest esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku

- jätta hagi rahuldamata ja
- mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ning jätta Tšehhi Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ning Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.