



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI SEISUKOHT
JULIANE KOKOTT
esitatud 13. juunil 2014¹

Arvamuse menetlus 2/13

algatatud Euroopa Komisjoni taotluse alusel

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine liidu poolt — Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK) — Liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamine — Liidu pädevuse ja tema institutsioonide volituste säilitamine — Liidu osalemine rahvusvahelise lepinguga loodud organites — Euroopa Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni tunnustamine — Tõhus õiguskaitse ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas

Sisukord

I – Sissejuhatus	3
II – Ühinemismenetluse senine kulg.....	4
III – Komisjoni esitatud arvamuse taotlus	5
IV – Õiguslik raamistik.....	5
V – Arvamuse taotluse vastuvõetavus	6
VI – Sisuline hinnang	8
Sissejuhatav märkus	8
A – Liidu pädevuse säilitamine	9
1. Ühinemine ei kitsenda liidu pädevust	10
2. Ühinemine ei laienda liidu pädevust	11
3. Ühinemisega ei kaasne liidule uue pädevuse andmise vajadust.....	12
a) Eelneva kaasamise menetlus	13

¹ – Algkeel: saksa.

b)	Inimõiguste kohtu sisuliste otsuste täitmise kohustus	14
c)	Kohtulik kaitse ÜVJP valdkonnas	15
4.	Vahekokkuvõte	19
B –	Liidu institutsioonide volituste säilitamine	19
1.	Euroopa Liidu Kohtu volitused	20
a)	Liidu kohtute monopol vaidluste lahendamisel (ELTL artikkel 344)	20
b)	Liidu kohtute volitused seoses liidu õiguse tõlgendamise ja liidu õigusaktide seaduslikkuse kontrolliga	22
c)	EIÕK protokoll nr 16 mõju Euroopa Kohtu volitustele	24
d)	Vahekokkuvõte	25
2.	Liidu teiste institutsioonide volitused	25
a)	Üldised märkused	25
b)	Liidu institutsiooniline süsteem karistuste määramisel konkurentsioiguse rikkumise korral	26
i)	Komisjoni kui konkurentsiasutuse institutsiooniline roll	26
ii)	Põhimõte ne bis in idem	27
iii)	Mõistliku menetlusaja põhimõte	27
iv)	Järeldus	28
C – –	Liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamine	31
1.	Inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamine	28
a)	Üldised kaalutlused	29
b)	Liidu õiguskorra autonoomia tagamiseks ühinemislepingu eelnõus sätestatud erinormid	30
i)	Vastutuse kindlaksmääramine liidu ja tema liikmesriikide vahelises suhtes (ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 7)	30
ii)	Euroopa Liidu Kohtu eelneva kaasamise vajalikkuse hindamine	31
iii)	Inimõiguste kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu volituste erinev ulatus ÜVJP valdkonnas	32
c)	Vahekokkuvõte	34
2.	Liidu õiguse vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted	34
3.	Õige vastustaja määramise mehhanism inimõiguste kohtus toimivas menetluses	35

a)	Tõhusa kontrolli tagamine EIÕK kontrollisüsteemis	36
b)	Liidu õiguse tõhusa kaitse tagamine inimõiguste kohtus	38
i)	Piisava teabe puudumine inimõiguste kohtus toimuvate menetluste kohta ..	38
ii)	Inimõiguste kohtu volitus hinnata kaasvastustajana menetlusse lubamise taotluste usutavust	39
c)	Järeldus	40
4.	Vahekokkuvõte	40
D –	Liidu osalemiseks EIÕK kontrolliorganites vajalikud õigusnormid	40
1.	Liidu osalemine inimõiguste kohtus	40
2.	Liidu osalemine Euroopa Nõukogu ministrite komitees	41
3.	Vahekokkuvõte	42
E –	Liikmesriikide olukorra arvestamine EIÕK suhtes	42
1.	Liikmesriikide olukord EIÕK protokollide suhtes	42
2.	Liikmesriikide olukord EIÕK artikli 15 suhtes	43
3.	Liikmesriikide olukord seoses rahvusvahelise õiguse kohaselt EIÕK suhtes tehtud reservatsioonidega	43
a)	Vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõte	44
b)	EIÕK kui ülimusliku toimega liidu õiguse osa	44
4.	Liikmesriikide olukord kaasvastustaja mehhanismi raames	45
5.	Vahekokkuvõte	46
	Lõppmärkus	46
VII –	Ettepanek	46

I – Sissejuhatus

1. Euroopa Liidu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga² (edaspidi „EIÕK”) kavandatava ühinemise eesmärk on suurendada tõhusust ja ühtlust põhiõiguste järgimisel Euroopas. Eelkõige aga allutab liit selle ühinemisega ennast ise välisele kontrollile põhiõiguste elementaarse standardi järgimise üle, mida on mitmelt poolt juba ammu nõutud. Niimoodi seab liit endale viimaks samad reeglid, mille tunnustamist on ta alati nõudnud enda praegustelt ja tulevastelt liikmesriikidelt.

2 – Allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950.

2. Kavandatav ühinemine EIÕK-ga ei ole harukordse tähtsusega sündmus mitte ainult oma poliitilise signaali, vaid ka konstitutsioonilise mõõtme poolest. Euroopa institutsioonid on tegelenud selle projektiga juba aastakümneid ning ka Euroopa Kohus arutab juba teist korda selle sündmuse õiguslikke aspekte³.

3. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest tuleneb EL lepingu artikli 6 lõikest 2⁴, et liidule mitte ainult ei antud volitust EIÕK-ga ühineda, vaid ka see, et liikmesriigid kohustasid liitu seda tegema. EIÕK-ga ühinemise eesmärgil on liidu õiguses sellest hetkest alates konstitutsiooniliselt tagatud seisund.

4. Kuid nagu ikka läheb asi keerulisemaks üksikasjadeni jõudes. Millistel tingimustel võib liit EIÕK-ga ühineda ja kuidas tagada seda, et ühinemine ei mõjuta liidu õiguse erijooni, liidu pädevust ega liidu institutsioonide volitusi? Need on sisuliselt need õiguslikud küsimused, mida Euroopa Kohus peab käsitlema käesolevas Euroopa Komisjoni taotluse alusel algatatud arvamuse menetluses. Järelikult tuleb kontrollida kavandatava ühinemise „peenes kirjas toodud tingimuste” kooskõla liidu asutamislepingutega. Aluseks on seejuures „Ühinemislepingu muudetud eelnõu” sellisel kujul, nagu see esitati läbirääkijate poolt 2013. aasta juunis inimõiguste juhtkomiteele, mis on Euroopa Nõukogu vastava pädevusega organ.

II – Ühinemismenetluse senine kulg

5. Komisjoni 17. märtsi 2010. aasta soovitusel tuginedes volitas Euroopa Liidu Nõukogu 4. juunil 2010 komisjoni alustama läbirääkimisi liidu ühinemiseks EIÕK-ga, määras läbirääkimiste pidajaks komisjoni ja andis talle suunised läbirääkimiste pidamiseks.

6. Ühinemisläbirääkimised toimusid Euroopa Nõukogu institutsioonilises raamistikus, täpsemalt kahes järjestikuses Euroopa Nõukogu ministrite komitee volitatud töörühmas. Läbirääkimistel osalesid lisaks komisjonile ka Euroopa Nõukogu huvitatud osalisriigid, kellest osa kuuluvad liitu ja osa mitte.

7. Juunis 2013 esitati Euroopa Nõukogu inimõiguste juhtkomiteele läbirääkimiste lõpparuanne⁵, millele lisati peale ühinemislepingu muudetud eelnõu⁶ ka mõnede teiste õigusaktide eelnõud, nimelt ühinemislepingu allkirjastamisel Euroopa Liidu esitatava deklaratsiooni projekt, eeskirja projekt, mis lisatakse ministrite komitee eeskirjadele, vastastikuse mõistmise memorandumi projekt Euroopa Liidu ja konventsiooni osalise X vahel ning ühinemislepingu selgitava aruande eelnõu⁷. Läbirääkijad leppisid kokku, et kõik nimetatud dokumendid moodustavad terviku ja on võrdselt vajalikud liidu ühinemiseks EIÕK-ga⁸.

3 — Kui Euroopa Kohus seda teemat esimest korda käsitles, leidis ta 28. märtsil 1996 teatavasti, et tollasel Euroopa Ühendusel puudus pädevus EIÕK-ga ühinemiseks (arvamus 2/94, EU:C:1996:140, punkt 36 ja resolutsioon).

4 — Selle sätte eeskujuks on nurjunud Euroopa põhiseaduse lepingu (allkirjastatud Roomas 29. oktoobril 2004; ELT 2004, C 310, lk 1) artikli I-9 lõige 2.

5 — Lõpparuanne inimõiguste juhtkomiteele (*Rapport final au CDDH*), dok. nr 47+1(2013)008 rev 2, esitatud Strasbourgis, 10. juunil 2013 (edaspidi „lõpparuanne”).

6 — Edaspidi „ühinemislepingu eelnõu”.

7 — Edaspidi „selgitav aruanne”.

8 — Lõpparuanne, punkt 9.

III – Komisjoni esitatud arvamuse taotlus

8. Arvestades liidu kavandatava ühinemise EIÕK-ga konstitutsioonilist mõõdet ja soovides tagada õiguskindlust, esitas komisjon 4. juulil 2013 ELTL artikli 218 lõike 11 alusel Euroopa Kohtule taotluse arvamuse andmiseks järgmises küsimuses:

„Kas liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga käsitleva lepingu eelnõu on kooskõlas aluslepingutega?”

9. Komisjoni esitatud arvamuse taotlusele on lisaks ühinemislepingu eelnõule lisatud ka kõik teised eespool punktis 7 nimetatud õigusaktide eelnõud. Need tekstid on kahjuks küll olemas vaid prantsuse ja inglise keeles.

10. Komisjoni esitatud arvamuse taotlust arutati Euroopa Kohtus kirjalikus menetluses ning 5. ja 6. mail 2014 toimunud kohtuistungitel. Kirjalikus menetluses osalesid lisaks komisjonile kui taotluse esitajale ka Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Soome, Rootsi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik. Peale Bulgaaria ja Poola esitasid teised menetlusosalised ka enda suulise seisukoha, lisaks osalesid kohtuistungil Belgia ja Itaalia.

IV – Õiguslik raamistik

11. Liidu ühinemisel EIÕK-ga on õiguslikuks raamistikuks ELL artikkel 6, protokoll nr 8 ELL ja ELTL kohta (edaspidi „protokoll nr 8”)⁹ ning deklaratsioon ELL artikli 6 lõike 2 kohta¹⁰ (edaspidi „deklaratsioon nr 2”).

12. ELL artiklis 6 on sätestatud järgmist:

„1. Liit tunnustab 7. detsembri 2000. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, nagu seda on kohandatud 12. detsembril 2007. aastal Strasbourgis, sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

Harta sätted ei laienda mingil viisil liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega.

Hartas esitatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid tõlgendatakse vastavalt harta VII jaotise üldsätetele, mis reguleerivad selle tõlgendamist ja kohaldamist, võttes nõuetekohaselt arvesse hartas osutatud selgitusi, milles on esitatud asjaomaste sätete allikad.

2. Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Sellega ühinemine ei mõjuta liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega.

3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted.”

9 — Protokoll (nr 8) Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 2 kohta, mis käsitleb liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

10 — Deklaratsioon nr 2 mis on lisatud 13. detsembril 2007 alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile.

13. Protokoll nr 8 on sõnastatud järgmiselt:

„Artikkel 1

Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 2 sätestatud leping liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „Euroopa konventsioon”) näeb ette liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamise, iseäranis:

- a) erikorra liidu võimalikuks osalemiseks Euroopa konventsiooni kontrolliorganites;
- b) mehhanismid, mis on vajalikud, et tagada mitteliikmesriikide või üksikisikute koostatud hagide õigesti adresseerimine liikmesriikidele ja/või liidule.

Artikkel 2

Artiklis 1 osutatud leping tagab, et ühinemine ei mõjuta liidu pädevust ega liidu institutsioonide volitusi. Nimetatud leping tagab, et ükski selle säte ei mõjuta liikmesriikide olukorda Euroopa konventsiooni suhtes, iseäranis Euroopa konventsiooni protokollide, meetmete, mis liikmesriigid on võtnud erandina Euroopa konventsioonist kooskõlas selle artikliga 15, ja liikmesriikide poolt kooskõlas konventsiooni artikliga 57 tehtud reservatsioonide suhtes.

Artikkel 3

Ükski artiklis 1 osutatud lepingu säte ei või mõjutada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 344.”

14. Deklaratsioonis nr 2 lisas Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevaheline konverents järgmist:

„Konverents lepib kokku, et liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tuleks korraldada sellisel viisil, et säiliks liidu õiguskorra erijooned. Seoses sellega täheldab konverents korrapärase dialoogi olemasolu Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu vahel; seda dialoogi võiks intensiivistada, kui Euroopa Liit selle konventsiooniga ühineb.”

15. Lisaks tuleb viidata põhiõiguste harta artikli 52 lõikele 3:

„Hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.”

V – Arvamuse taotluse vastuvõetavus

16. Mõned menetlusosalised on väljendanud kahtlust arvamuse taotluse üksikute punktide vastuvõetavuse osas. Nende kriitika objektiks on komisjoni selgitused EIÕK-ga ühinemiseks kavandatavate liidusiseste ülevõtmismeetmete kohta. Osa menetlusosalisi leiab, et komisjon ei peaks selles osas üldse sõna võtma, teine osa on aga arvamusel, et komisjoni selgitused on esitatud liiga pealiskaudselt.

17. Vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 11 võib parlament, nõukogu, komisjon või liikmesriik taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav rahvusvaheline leping on aluslepingutega kooskõlas. Arvamuse menetluse eesmärk on ära hoida komplikatsioonid, mis tekiks liidule kohustusi panevate rahvusvaheliste lepingute liidu esmasele õigusele vastavuse hilisemast vaidlustamisest kohtus¹¹.

11 — Arvamus 2/94 (EU:C:1996:140, punkt 3), arvamus 1/08 (EU:C:2009:739, punkt 107) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 47).

18. Arvamuse menetluse vastuvõetav ese on ELTL artikli 218 lõike 11 kohaselt „kavandatav leping”, mis eeldab, et Euroopa Kohtu käsutuses on piisavalt teavet kõnealuse kokkuleppe sisu kohta¹².

19. Käesolevas asjas on komisjon esitanud Euroopa Kohtule ühinemislepingu eelnõu ja sellega kaasnevate dokumentide terviktekstid. Nendest dokumentidest kogumis nähtub selgelt ja ühemõtteliselt, millistel tingimustel kavatseb liit EIÕK-ga ühineda, eelkõige aga millistel tingimustel kavatseb liit ennast allutada EIÕK kohtulikule kontrollimehhanismile¹³. Need andmed on piisavad hindamaks EIÕK-ga kavandatava ühinemise kooskõla aluslepingutega.

20. See, et komisjon ei ole käesolevas menetluses esitanud Euroopa Kohtule mingeid andmeid kavandatava ühinemislepingu liidusiseste ülevõtmismeetmete kohta, ei välista arvamuse taotluse vastuvõetavust. Nimelt on arvamuse menetluse ese üksnes kavandatav ühinemine kui selline, mitte selleks vajalikuks osutada võivad liidusisesed ülevõtmismeetmed. Ühinemislepingu ning sellega kaasnevate dokumentide sisu ja ulatuse mõistmiseks ei ole vaja omada teavet kavandatavate liidusiseste ülevõtmismeetmete kohta.

21. Ka asjaolu, et menetlusosaliste vahel puudub praegu veel üksmeel selles osas, milline peaks olema liidusiseste ülevõtmismeetmete õiguslik vorm ja nende sisu, ei takista Euroopa Kohut kontrollimast ühinemislepingu eelnõu kooskõla aluslepingutega. Kuivõrd Euroopa Kohus ei ole juba varasemates lahendites nõudnud, et asjaomaste institutsioonide vahel oleks lõplik kokkulepe kavandatava rahvusvahelise lepingu konkreetse sisu osas¹⁴, siis ei saa ta seda enam ka käesolevas asjas seada arvamuse taotluse vastuvõetavust sõltuvusse asjaomaste institutsioonide üksmeelest võimalike liidusiseste ülevõtmismeetmete täpse sisu üle.

22. Arvestades institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mis nõuab, et iga institutsioon arvestaks oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega¹⁵ (vt ka ELL artikli 13 lõige 2), ei saa käesolevas arvamuse menetluses olla Euroopa Kohtu ülesandeks muu hulgas anda pädevatele institutsioonidele praeguses staadiumis ulatuslikke ja täpseid sisulisi juhiseid kavandatava ühinemislepingu liidusiseste ülevõtmismeetmete tarvis.

23. Kui ühinemislepingu eelnõu sisulise kontrollimise käigus peaks selguma, et selle jõustumiseks on tingimata tarvis võtta teatud liidusisesed ülevõtmismeetmed, siis võib Euroopa Kohus seada need oma vastuses komisjoni esitatud arvamuse taotlusele kavandatava ühinemislepingu kooskõla tingimuseks aluslepingutega.

24. Kokkuvõttes on aga komisjoni arvamuse taotlus vastuvõetav, ilma et seejuures tuleks arvestada menetlusosaliste võimalikke vaidlusi edaspidi võetavate liidusiseste ülevõtmismeetmete konkreetse sisu üle.

12 — Arvamus 2/94 (EU:C:1996:140, punktid 20–22) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 49).

13 — Vt selle kohta ka arvamus 2/94 (EU:C:1996:140, punkt 20).

14 — Arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 55).

15 — Kohtuotsused parlament vs. nõukogu (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22) ja parlament vs. nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 57), ning arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 55).

VI – Sisuline hinnang

Sissejuhatav märkus

25. Liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga tekitab erilise, kui mitte lausa ainulaadse konstellatsiooni, kus üks rahvusvaheline, riikideülene organisatsioon – Euroopa Liit – allutab ennast teise rahvusvahelise organisatsiooni – Euroopa Nõukogu – kontrollile põhiõiguste elementaarse standardi järgimise üle. Sellega kaasneb, et nüüdsest peale ei ole liidu õigusega reguleeritud valdkondades võimalik pöörduda mitte üksnes riigisiseste ja liidu kohtute poole, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse (edaspidi „inimõiguste kohus“), et tagada põhiõiguste järgimine.

26. Et liidu ühinemine EIÕK-ga oleks kooskõlas liidu kehtiva esmase õigusega, lisasid läbirääkimiste delegatsioonid ühinemislepingu eelnõusse rea regulatsioone. Erinevalt seni arvatust ei lange sellega liidule osaks eeliskohtlemine võrreldes EIÕK teiste osalistega, vaid kavandatavas regulatsioonis püütakse pigem arvesse võtta liidu ja tema liikmesriikide erilist olukorda. Viimast iseloomustab eelkõige asjaolu, et Euroopa Liidu asjades on tihti tegemist liidu ja liikmesriikide õigusaktide ja pädevuse omavahelise keerulise koosmõjuga, eelkõige on liikmesriigid reeglina kaasatud liidu õiguse kohaldamisse.

27. Siinkohal on selge, et seda erilist ja keerulist olukorda tuleb arvestada põhiõiguste kaitseks sobivate õigusnormide vastuvõtmisel. Eraldi tuleks esile tuua kolm ühinemislepingu eelnõus ette nähtud uuendust, mis puudutavad liidu vastutuse kindlaksmääramist, kaasvastustaja mehhanismi ja meie kohtu eelneva kaasamise menetlust.

28. Mis puudutab kõigepealt *liidu vastutust* EIÕK võimaliku rikkumise korral, siis selles osas on ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 esimeses lauses selgitatud, et EIÕK-ga ühinemine toob liidule kaasa kohustused üksnes liidu institutsioonide, organite ja asutuste või nende nimel tegutsevate isikute õigusaktide, meetmete või tegevusetuse tasandil. Ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 teises lauses on lisatud, et mitte ühegi EIÕK või selle protokolliga sättega ei või sundida liitu vastu võtma õigusakti või meedet, milleks ta ei ole liidu õiguse alusel pädev. Ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 4 esimeses lauses on lõpuks selgitatud, et liikmesriigi organite või nende nimel tegutsevate isikute õigusaktid, meetmed või tegevusetus omistatakse asjaomasele liikmesriigile, isegi kui sellised õigusaktid, meetmed või tegevusetus on seotud liidu õiguse (sealhulgas Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel võetud otsuste) kohaldamisega. Sellistel juhtudel võib küll liit vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 4 teisele lausele vastutada kaasvastustajana koos asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikidega EIÕK võimaliku rikkumise eest.

29. Ühinemislepingu eelnõu artiklis 3 ette nähtud uus *kaasvastustaja mehhanism* – mida seni tuntakse ka „teise vastustaja“ mehhanismi all – võimaldab, et teatud juhtudel võivad nii liit kui ka üks või mitu liikmesriiki olla koos vastustajad ja seega võrdõiguslikud *pooled* inimõiguste kohtus toimivas menetluses, seda isegi juhul, kui kaebaja on esitanud kaebuse üksnes liidu või ühe või mitme selle liikmesriigi vastu. Eelkõige kehtib see ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 4 teise lause kohaselt juhtudel, mil liikmesriikide asutuste õigusaktid, meetmed või tegevusetus on seotud liidu õiguse kohaldamisega.

30. Kaasvastustaja mehhanismiga on lähedalt seotud ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 sätestatud *eelneva kaasamise menetlus*. See menetlus, mida on seni kirjeldatud ka kui „eelneva sisemise kontrolli menetlus“, peaks võimaldama meie kohtul otsustada sellises vaidluses, mis on alguse saanud riigisiseses kohtus ja milles ei ole kunagi toimunud eelotsusemenetlust ELTL artikli 267

alusel¹⁶, liidu õiguse kooskõla üle EIÕK-ga enne seda, kui inimõiguste kohus teeb asjas sisulise otsuse.

31. Käesolevas arvamuse menetluses tuleb selgitada, kas see ja teised uuendused, mida näeb ette ühinemislepingu eelnõu, on sobivad, et tagada liidu ühinemine EIÕK-ga kooskõlas aluslepingutega. Selleks on asjakohane – lähtudes komisjoni esitatud arvamuse taotluse liigendusest – käsitleda sammhaaval erinevaid õiguslikke nõudeid, mis tulenevad ühinemislepingule esmasest õigusest. Nii liidu vastutuse regulatsioon, kaasvastustaja mehhanism kui ka eelneva kaasamise menetlus omavad seejuures tähtsust erinevates seostes. Kontrollida tuleb eelkõige:

- kas säilitatakse liidu pädevus (A jagu)¹⁷,
- kas liidu institutsioonide volitused säilivad puutumatuna (B jagu)¹⁸,
- kas säilitatakse liidu ja liidu õiguse eripärad (C jagu)¹⁹,
- kas vastu võetakse vajalikud õigusnormid liidu osalemiseks EIÕK kontrolliorganites (D jagu)²⁰ ja
- kas on piisavalt arvestatud liikmesriikide olukorraga EIÕK suhtes (E jagu)²¹.

32. Eraldi tähelepanu tuleks seejuures pöörata ka küsimusele, kas inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamine on kooskõlas liidu õiguse autonoomiaga²² ja kas liidu tegevuse kohtulik kontroll ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi ka „ÜVJP”) valdkonnas vastab tõhusa õiguskaitse nõuetele EIÕK artiklite 6 ja 13 tähenduses²³.

A – Liidu pädevuse säilitamine

33. Vastavalt ELL artikli 6 lõike 2 teisele lausele ei tohi liidu ühinemine EIÕK-ga mõjutada liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega.

34. Selles sättes väljendub liikmesriikide üks põhilisemaid soove, mis läbib punase niidina Lissaboni lepingut: põhiõiguste kaitse väljaarendamisega Euroopas – seda kas siis põhiõiguste harta või EIÕK-ga ühinemise kaudu – ei tohiks kaasneda muudatusi peensusteni tasakaalustatud pädevuste süsteemis, millel Euroopa Liit põhineb ja mis iseloomustab tema suhet liikmesriikidega²⁴.

35. Lõpuks soovitakse ELL artikli 6 lõike 2 teise lausega tagada, et liidu ühinemisega EIÕK-ga ei mindaks mööda aluslepingute muutmiseks vajalikust menetlusest (ELL artikkel 48) ega riivataks sellega liidu „konstitutsioonilisi aluseid”²⁵.

16 — See võib mõnel juhul olla tingitud eelotsusetaotluse esitamise kohustuse rikkumisest kõrgeima kohtuastme kohtu poolt ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses või võib selle aluseks olla üks kolmest erandist eelotsusetaotluse esitamise kohustusest, mida meie kohus tunnustas oma otsuses nn CILFIT'i kohtuasjas (vt põhimõttelise tähendusega kohtuotsus Cilfit jt, 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Käesolev seisukoht, punktid 33–104.

18 — Käesolev seisukoht, punktid 105–156.

19 — Käesolev seisukoht, punktid 157–236.

20 — Käesolev seisukoht, punktid 237–248.

21 — Käesolev seisukoht, punktid 249–279.

22 — Vt selle kohta käesoleva seisukoha punktid 162–196, ning eraldi ÜVJP kohta käesoleva seisukoha punktid 185–194.

23 — Vt selle kohta käesoleva seisukoha punktid 82–103.

24 — Vt selle kohta ka ELL artikli 6 lõike 1 teine lõik ja põhiõiguste harta artikli 51 lõige 2, kuhu on lõpuks üle võetud Euroopa põhiseaduse lepingu artikli I-9 lõike 2 teise lause ja artikli II-111 lõike 2 sisu.

25 — Samamoodi arvamus 2/94 (EU:C:1996:140, punkti 35 viimane lause).

36. See, et kavandatava ühinemislepingu peavad ratifitseerima kõik liidu liikmesriigid (vt ELTL artikli 218 lõike 8 teise lõigu lõpuosa), ei tähenda, et lepingu sätted võiksid kõrvale kalduda liidu esmasest õigusest. Pigem võib liit sõlmida sellise rahvusvahelise kokkuleppe nagu kavandatav ühinemisleping vaid siis, kui see on kooskõlas aluslepingutega ja üksnes osas, milles see on kooskõlas aluslepingutega. Vastupidisel juhul tuleb juba enne rahvusvahelise kokkuleppe liidu tasandil sõlmimist aluslepinguid sõnaselgelt muuta²⁶. Liidu institutsioonid ei tohi mingil juhul vaikimisi mööda minna liidu esmasest õigusest („treaty override”)²⁷, isegi kui liidu liikmesriigid peaksid seda liidule vaikimisi võimaldama rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks peetavate läbirääkimiste ja nende lepingute ratifitseerimise raames.

37. Eeltoodut arvestades tuleb käesolevas arvamus menetluses kontrollida, kas kavandatav ühinemisleping kitsendab EL lepingut või EL toimimise lepingut rikkudes liidu pädevust (vt selle kohta kohe järgnevalt 1. jagu) või laiendab seda (vt selle kohta tagapool 2. jagu); lisaks tuleb selgitada, kas ühinemislepingu sõlmimisega kaasnevate kohustustega seoses tuleb liidule anda uut pädevust (vt selle kohta tagapool 3. jagu).

1. Ühinemine ei kitsenda liidu pädevust

38. Esmalt tuleb EL lepingu artikli 6 lõike 2 teise lause kohaselt tagada, et EIÕK-ga ühinemine ei kitsenda liidu pädevust. Sama rõhutatakse lisaks ka protokoll nr 8 artikli 2 esimeses lauses, mille kohaselt tuleb ühinemislepingus tagada, et EIÕK-ga ühinemine „ei mõjuta” liidu pädevust.

39. Ühinemislepingu eelnõust ja sellega kaasnevatest dokumentidest, mis on Euroopa Kohtule käesoleva arvamus menetluse raames esitatud, ei ole võimalik välja lugeda midagi, mis viitaks liidu pädevuse kitsendamisele EIÕK-ga ühinemisel. Ka menetlusosaliste seisukohtadest ei nähtu sellekohaseid viiteid.

40. Kahtlemata seab enda sidumine rahvusvahelise õiguse alusel EIÕK-ga liidule piirangud olemasoleva pädevuse *teostamisel*. Nimelt on EIÕK liidu sõlmitud rahvusvahelise lepinguna pärast sellega ühinemist liidu institutsioonidele siduv (ELTL artikli 216 lõige 2).

41. Sellised piirangud pädevuse teostamisel seonduvad aga siiski nende normide olemusega, mis on mõeldud põhiõiguste tagamiseks. Põhiõiguste põliseks ülesandeks on nimelt piirata õigussubjektide kaitseks riiklike ja ka rahvusvaheliste organite tegevust. ELL artikli 6 lõike 2 esimeses lauses sisalduv ülesanne ühineda EIÕK-ga oleks sisutühi, kui liit ei saaks EIÕK-st tulenevate piirangutega arvestada enda pädevuse teostamisel.

42. Liit kohaldab aga juba praegu, see tähendab enne ametlikku ühinemist, EIÕK-st tulenevaid kriteeriume põhiõiguste kaitsel, mis tähendab, et piirangud, mis võivad EIÕK liikmesusega tulevikus kaasneda liidu institutsioonidele nende pädevuse teostamisel, kehtivad sisuliselt võttes juba ammu (vt eelkõige ELL artikli 6 lõige 3 ja põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimene lause)²⁸.

43. Kokkuvõttes ei tule seoses liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga karta tema pädevuse kitsendamist ELL artikli 6 lõike 2 teise lause ja protokoll nr 8 artikli 2 esimese lause tähenduses.

26 — See põhimõte on välja toodud eelkõige ELTL artikli 218 lõike 11 teises lauses.

27 — Vt selle kohta ka kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 285), mille kohaselt ei tohi rahvusvahelise lepinguga võetud kohustustega kahjustada aluslepingute konstitutsioonilisi põhimõtteid.

28 — Samamoodi on juba varem otsustatud meie kohtu praktikas: vt nt kohtuotsused Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punktid 15 ja 17), Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punkt 18) ning Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 283).

2. Ühinemine ei laienda liidu pädevust

44. Lisaks tuleb selgitada, kas kavandatav ühinemine EIÕK-ga võib iseenesest laiendada mingil moel liidu olemasolevat pädevust. Ka see ei ole ELL artikli 6 lõike 2 teise lause kohaselt lubatud.

45. Lõpuks on liidu pädevuse laiendamise keeld, nagu see on ette nähtud ELL artikli 6 lõike 2 teises lauses, mõeldud pädevuse andmise põhimõtte kaitseks. Teatavasti tegutseb liit selle põhimõtte kohaselt aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires (ELL artikli 5 lõike 1 esimene lause ja artikli 2 esimene lause) ning pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele (ELL artikli 4 lõige 1 ja artikli 5 lõike 2 teine lause).

46. Juba esimeses arvamuses EIÕK-ga ühinemise kohta tuvastas Euroopa Kohus, et ükski toleaeegse EÜ asutamislepingu säte ei anna liidu institutsioonidele üldiselt volitust võtta vastu õigusnorme inimõiguste valdkonnas ega sõlmida selles rahvusvahelisi lepinguid²⁹. Selles osas ei ole midagi muutnud ka järgnenud muudatused liidu esimeses õiguses kuni Lissaboni lepinguni. Liidul ei ole jätkuvalt üldist pädevust põhi- ja inimõiguste valdkonnas. Järelikult ei saa ta niisugust pädevust ka EIÕK-ga ühinedes³⁰.

47. Igatahes on põhjendamatud võimalikud kahtlused, et EIÕK-ga kavandatava ühinemisega võib kaasneda selline liidu pädevuse laienemine. Nii ühinemislepingu eelnõus kui ka sellele lisatud dokumentides mitmes kohas leiduvad sõnastused viitavad pigem sellele, et nende tekstide autorid üritasid just neid kahtlusi juba eos hajutada.

48. Eelkõige tagatakse nii ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 teise lausega kui ka artikli 1 lõikega 4, et liidu ühinemisel EIÕK-ga jääb liidu esimeses õiguses ette nähtud liidu ja tema liikmesriikide pädevuse ja vastutuse jaotus endiseks.

49. Esiteks tõstab ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 teine lause esile, et ükski EIÕK ega selle protokollide säte ei pane liidule kohustust teha mingi toiming või võtta meede, milleks tal liidu õiguse kohaselt pädevus puudub. Selle sättega tagatakse, et liit ei pea EIÕK liikmesusest tulenevalt tegema midagi, milleks tal liidu õigusest tulenevalt pädevus puudub.

50. Teiseks järeldub ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõikest 4, et liidule ei omistata tema liikmesriikide akte, meetmeid või tegevusetust isegi siis, kui liikmesriigid liidu õigust kohaldavad.

51. Vahel tõstatatakse ka küsimus, kas ühinemislepingu eelnõus ette nähtud liidu osalemine EIÕK kontrolliorganites võib laiendada liidu pädevust. See ei ole aga nii. Liidu osalemine EIÕK kontrolliorganites ei tähenda, et liit peaks mingil moel tegutsema väljaspool talle EL lepingus ja EL toimimise lepingus antud pädevust. Liidu esimeses õiguses on liidu osalemine Strasbourgi organites – nii osalemine parlamentaarsel assambleel kui ka ministrite komitees teatud otsuste vastuvõtmisel või inimõiguste kohtu kohtunike kandidaatide nimetamisel – isegi sõnaselgelt ette nähtud (vt selle kohta protokoll nr 8 artikli 1 punkt a).

52. Mis puudutab eraldi inimõiguste kohtu jõustunud sisuliste otsuste täitmise kontrolli (EIÕK artikli 46 lõiked 2–5) ja sõbralike kokkulepete täitmise kontrolli (EIÕK artikli 39 lõige 4) ministrite komitee poolt, siis ei ole liidul võimalik osaleda nendes organites üksnes juhtudel, mis puudutavad teda ennast või tema liikmesriike liidu õiguse kohaldamisel. Pigem on EIÕK-ga loodud välise kontrolli

29 — Arvamus 2/94 (EU:C:1996:140, punkt 27).

30 — Euroopa Parlamendi 19. mai 2010. aasta resolutsioon Euroopa Liidu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühinemise institutsiooniliste aspektide kohta, dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), punkt 2 (edaspidi „parlamendi 2010. aasta resolutsioon“).

eesmärk just see, et iga EIÕK osaline tegeleb juhtumite kontrolliga, mis kuuluvad ühe või mitme teise konventsiooniosalise vastutusalasse. Liidu ulatuslik osalemine selles vastastikuse kontrolli süsteemis vastab EIÕK aluseks oleva välise kontrolli olemusele ja on järelikult otseselt hõlmatud ELL artikli 6 lõike 2 esimeses lauses ette nähtud kohustusega ühineda EIÕK-ga.

53. Lõpetuseks tuleb märkida, et kavandatav ühinemislepung ei tõstata veel küsimust, kas ja millistel asjaoludel on liidul pädevus ühineda teiste põhi- ja inimõiguste kaitseks sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega, sealhulgas olemasolevate ja tulevaste EIÕK protokollidega. Nimelt annab ühinemislepingu eelnõu liidule üksnes Euroopa Nõukogu seisukohast – rahvusvahelise õiguse alusel – EIÕK artikli 59 lõike 2 kavandatavate muudatuste kaudu³¹ võimaluse ühineda teiste EIÕK protokollidega kui esimene ja kuues protokoll, millega liit peaks juba praegu ühinema. Sellise ühinemise teostamiseks on aga tarvis sõlmida eraldi ühinemisaktid³², mille ratifitseerimise suhtes kehtib liidu siseselt jällegi ELTL artikli 218 lõike 8 teise lõigu teises lauses toodud menetlus.

54. Küll võib endale esitada küsimuse, kas liit saab niipea, kui ta on EIÕK-ga ühinenud, nn AETR-i kohtuotsuse doktriini³³ alusel ainupädevuse teiste rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks põhi- ja inimõiguste valdkonnas. EIÕK-st saab sellega ühinemisel ju liidu õiguskorra lahutamatu osa³⁴. Järelikult võib teoreetiliselt argumenteerida, et liit saab EIÕK-ga ühinemise läbi uue ainupädevuse välisasjades vastavalt ELTL artikli 216 lõike 1 lõpuosalale koostoimes ELTL artikli 3 lõikega 2 – pädevuse välisasjades, mis annab talle võimaluse edaspidi üksinda rahvusvahelisi lepinguid sõlmida, kuivõrd nende lepingute sõlmimine võib mõjutada EIÕK sätteid kui osa liidus kehtivatest „ühiseeskirjadest” või muuta nende reguleerimisala. Minu arvates takistab aga nn AETR-i kohtuotsuse doktriini kohaldamist *lex specialis*'ena ELL artikli 6 lõike 2 teine lause, mille kohaselt ei mõjuta EIÕK-ga ühinemine liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega, st pädevust, mis tal *oli olemas enne* ühinemist.

55. Kokkuvõttes ei ole eeltoodud arvestades võimalik väita, et seoses kavandatud EIÕK-ga ühinemisega laieneks mingil moel liidu pädevus.

3. Ühinemisega ei kaasne liidule uue pädevuse andmise vajadust

56. Lõpuks tuleb selgitada, kas seoses EIÕK-ga ühinemisega peavad liikmesriigid liidule andma täiendavat pädevust.

57. Kindlasti ei ole võimalik sellele küsimusele tänases olukorras täiesti lõplikult ja siduvalt vastata. Ei ole nimelt võimalik välistada, et inimõiguste kohus tõlgendab tulevikus mõnd EIÕK sätet nii, et see tingib liidu esmase õiguse muutmise vajaduse.

58. Selline stsenaarium tundub aga vähe tõenäoline, sest esiteks lähtub liit juba praegu põhiõiguste kaitsmisel EIÕK-st tulenevatest kriteeriumidest (vt eelkõige ELL artikli 6 lõige 3 ja põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimene lause) ja teiseks on ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 teises lauses selgitatud, et EIÕK ei pane liidule selliseid kohustusi, mille täitmiseks tal liidu õiguse kohaselt pädevus puudub.

59. Samas peab meie kohus käesolevas arvamus menetluses tagama, et liit ei võtaks endale kavandatava ühinemisega tahtlikult rahvusvahelisi kohustusi, mille täitmiseks ta ei ole juba praegu oma olemasolevat institutsioonilist ülesehitust arvestades ilmselt võimeline.

31 — Vt selle kohta ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 2 esimene lõik.

32 — Vt ka selgitava aruande punkt 17.

33 — AETR-i kohtuotsuse doktriin tuleneb kohtuotsusest komisjon vs. nõukogu (22/70, EU:C:1971:32, punktid 15–19); hilisem kokkuvõte sisaldub nt arvamus 1/03 (EU:C:2006:81, punktid 114–133).

34 — Kohtuotsused Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5), IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 36) ning Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73).

60. Selles olukorras tuleb lähemalt analüüsida kavandatava ühinemise kolme aspekti: esiteks eelneva kaasamise menetlust (vt kohe järgnevalt a. jagu), teiseks inimõiguste kohtu nende sisuliste otsuste täitmise kohustust, milles on tuvastatud EIÕK rikkumine (vt tagapool b. jagu), ja kolmandaks probleemistikku seoses õiguskaitsega ÜVJP valdkonnas (vt tagapool c. jagu).

a) Eelneva kaasamise menetlus

61. Ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 on ette nähtud eelneva kaasamise menetlus. Selle kohaselt annab inimõiguste kohus tema menetluses olevas kohtuasjas teatud tingimustel meie kohtule võimaluse vältida eelnevalt enda seisukohta liidu õiguse sätte kooskõla kohta EIÕK-ga.

62. Liidu siseselt tähendab see, et liidul peab olema vajalik pädevus sellise eelneva kaasamise menetluse sisustamiseks. Liidul ei ole võimalik ühinemislepingut sõlmida, kui on selge, et tal puuduvad sisemiselt õiguslikud vahendid eelneva kaasamise menetluse ellukutsumiseks.

63. Tõepoolest vältidati liidu ühinemise üle EIÕK-ga aset leidnud avalikus arutelus mõnikord ka kahtlust selles osas, kas eelneva kaasamise menetlust on võimalik ellu viia ilma eelnevalt Euroopa Liidu asutamislepinguid muutmata. Käesolevas arvamuse menetluses asus eriti Poola seisukohale, et eelneva kaasamise menetluse loomine ei ole tänases olukorras aluslepingutega kooskõlas.

64. Õige on see, et eelneva kaasamise menetlus ei kuulu EL lepingus ja EL toimimise lepingus sõnaselgelt ette nähtud kohtumenetluste hulka, mille läbiviimisega tegeleb institutsioonina Euroopa Liidu Kohus (ELL artikli 19 lõike 1 esimene lause). Ainuüksi see asjaolu ei anna aga alust järelduseks, et tänases olukorras oleks eelneva kaasamise menetluse loomine vastuolus esmase õigusega.

65. Nimelt on meie kohus tunnustanud, et kolmandate riikidega sõlmitud rahvusvaheline leping võib isegi anda Euroopa Kohtule õigusemõistmisel uut pädevust tingimusel, et niisugune pädevuse andmine ei moonuta Euroopa Kohtu pädevust, nii nagu see on sätestatud EL lepingus ja EL toimimise lepingus.³⁵

66. Ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 ette nähtud eelneva kaasamise osas on küll kaheldav, kas seejuures on üldse tegemist Euroopa Kohtu *uue pädevusega*. Võimalik on nimelt asuda seisukohale, et Euroopa Kohtu eelneva kaasamise puhul inimõiguste kohtus poolelioleva menetluse käigus on üksnes tegemist juba ELL artikli 19 lõike 1 teises lauses ja lõikes 3 ette nähtud liidu kohtu õigusemõistmise pädevuse teostamise ühe uue liigiga.

67. Isegi kui oletada, et eelneva kaasamise menetlusega luuakse meie kohtule uus pädevus, siis ei ole igal juhul tegemist pädevusega, mis *moonutaks* aluslepingutes ette nähtud Euroopa Kohtu pädevuse *olemust*. Eelneva kaasamise menetlus aitab vastupidi kaasa sellele, et Euroopa Kohus saaks talle juba esialgu antud pädevust paremini teostada ning lisaks säiliks tema – vähemalt ühenduse pädevusse kuuluvates poliitikavaldkondades – monopol kontrollida liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide seaduslikkust³⁶.

68. Sisuliselt seisneb Euroopa Kohtu ülesanne õiguse austamise tagamises aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel (ELL artikli 19 lõike 1 teine lause). Selleks peab ta eelkõige tõlgendama liidu õigust (ELTL artikli 267 lõike 1 punktid a ja b) ning kontrollima liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide seaduslikkust (ELTL artikli 263 lõige 1 ja artikli 267 lõike 1 punkt b).

35 — Arvamus 1/92 (EU:C:1992:189, punkt 32) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 75).

36 — Selle kohta arvamus 1/00 (EU:C:2002:231, punkt 24).

69. Sama ülesanne – liidu õiguse tõlgendamine ning liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide seaduslikkuse kontroll – omistatakse Euroopa Kohtule sisuliselt ka eelneva kaasamise menetluses ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 6 tähenduses.

70. Kahtlemata on menetluslikud raamid, milles Euroopa Kohus saab tegutseda eelneva kaasamise korral, teistsugused kui tühistamishagi või eelotsusemenetluse korral (ELTL artiklid 263 ja 267). Eelkõige võib esineda erinevusi menetluse algatamise õiguse, menetluse käigu, sealhulgas tähtaegade ning Euroopa Kohtu otsuse mõju osas.

71. Ainuüksi selliste erinevuste läbi ei muutu aga Euroopa Kohtu ja ka teiste eelneva kaasamise menetluses osaleda võivate liidu institutsioonide pädevuse olemus; mingil juhul aga ei ole tegemist sellise riivega, mis õigustaks ühinemislepingu eelnõu tunnistamist aluslepingutega vastuolus olevaks³⁷.

72. Nagu Euroopa Kohus on ise rõhutanud, on eelneva kaasamise menetlus pigem liidu EIÕK-ga ühinemise vältimatu eeltingimus³⁸. Sellise menetluse loomise eesmärk on säilitada liidu ja liidu õiguse eripärad ning Euroopa Kohtu pädevus (protokolli nr 8 artikkel 1 ja artikli 2 esimene lause)³⁹.

73. Seega on nimetatud menetlus oluline osa ühinemise käigus vajalikest meetmetest, mille elluviimiseks ei anna ELL artikli 6 lõike 2 esimene lause ja protokoll nr 8 liidule mitte ainult volitust, vaid kohustavad teda selleks. Lisaks eeldatakse protokoll nr 8 artikli 1 punktis a sõnaselgelt, et luuakse „erikor[d] liidu võimalikuks osalemiseks [EIÕK] kontrolliorganites”.

74. Eelneva kaasamise menetluse konkreetseks sisustamiseks liidu siseselt on vaja täiendada Euroopa Kohtu põhikirja, kuid tegemist ei ole „konstitutsiooniliste muudatustega” ja seepärast saab seda teha seadusandliku tavamenetluse kohaselt (ELTL artikli 281 teine lõik), ilma et selleks oleks tarvis kasutada aluslepingute ametlikku läbivaatamismenetlust (ELL artikkel 48)⁴⁰.

75. Minu arvates ei oleks samas piisav võtta lihtsalt vastavad menetlusnormid nõukogu otsusesse kavandatava ühinemise heakskiitmise kohta, kuna sellega mindaks mööda ELTL artikli 281 teises lõigus ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest ning vastuvõetavatel menetlusnormidel ei oleks seejuures sama mõju ja seisundit nagu põhikirja sätetel.

76. Alles siis, kui vajalikud sätted – eelkõige mis puudutavad menetluse algatamise õigust, menetluse käiku ja Euroopa Kohtu otsuse mõju – on viidud sisse Euroopa Kohtu põhikirja, on eelneva kaasamise menetlus täielikult kohaldatav ja seda saab lugeda vastavalt ELL artikli 19 lõike 3 punktile c koostoimes ELTL artikli 281 esimese lõigu ja ELL artikliga 51 „aluslepingutes sätestatud juhtudeks”, milles langetab otsuse Euroopa Kohus.

b) Inimõiguste kohtu sisuliste otsuste täitmise kohustus

77. Samuti ei nõua EIÕK artikli 46 lõikes 1 sisalduv kohustus täita inimõiguste kohtu sisulisi otsuseid, milles on tuvastatud EIÕK rikkumine liidu institutsioonide, organite või asutuste poolt, et liidule tuleks anda uut pädevust.

37 — Vt selle kohta ka arvamus 1/00 (EU:C:2002:231, punkt 14 koostoimes punktidega 18 ja 23).

38 — Euroopa Liidu Kohtu aruteludokument teatavate aspektide kohta Euroopa Liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, esitatud 5. mail 2010, kättesaadav Euroopa Liidu Kohtu veebilehel: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (viimane külastus 12. mail 2014), eelkõige punktid 9, 11 ja 12; samamoodi Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu presidendi ühine teatis pärast nende kohtute vahel jaanuaris 2011 aset leidnud kohtumist, avaldatud 24. jaanuaril 2011, kättesaadav Euroopa Liidu Kohtu veebilehel: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (viimane külastus 12. mail 2014), eelkõige punkt 2, viimane lõik.

39 — Vt selle kohta tagapool käesoleva seisukoha punktid 121–135 ja 180–184.

40 — Euroopa Kohtu põhikirja uusi sätteid tuleb vajadusel täiendada üksikasjalike normidega Euroopa Kohtu kodukorras.

78. Inimõiguste kohtu nimetatud otsused on deklaratiivsed ja EIÕK ei kirjuta konventsiooniosalistele ette, kuidas nad peaksid konkreetselt täitma nende suhtes tehtud otsuseid, vaid annab neile selles osas teatud mänguruumi⁴¹.

79. Ka liidu siseselt on võimalik kõrvaldada inimõiguste kohtu tuvastatud EIÕK rikkumine tavaliselt seeläbi, et liidu institutsiooni vaidlusalune õigusakt tühistatakse või seda muudetakse. Kahtlemata on liidul selle *actus contrarius*'e tarvis vajalikud volitused; samad, mis olid aluseks ka õigusakti vastuvõtmisel. Sellele lisandub liidu kohtutele antud volitus tunnistada liidu õigusakte aluslepingutes ette nähtud tingimustel tühiseks või kehtetuks (ELTL artiklid 263 ja 267).

80. Peale selle on võimalik, et alles inimõiguste kohtu otsuse alusel osutub vajalikuks liidu õigusakti vastuvõtmine või annab see aluse kahju hüvitamiseks. Ka sellist kohustust on liidu institutsioonidel neile aluslepingutes antud volituste raames võimalik probleemideta täita, kuna ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 teises lauses on selgitatud, et EIÕK ei kohusta liitu millekski, milleks tal aluslepingutest tulenevalt pädevus puudub.

81. Kui inimõiguste kohus tuvastab EIÕK rikkumise liidu kohtu jõustunud otsuses, võib teatud juhtudel osutada vajalikuks asjaomase kohtumenetluse teistmine. Selleks vajalik Euroopa Kohtu põhikirja artikli 44 täiendus⁴² on võimalik teha ELTL artikli 281 teise lõigu alusel, ilma et see moonutaks liidu kohtute pädevust. Siinkohal kehtib vastavalt ka eespool eelneva kaasamise menetluse suhtes öeldu⁴³.

c) Kohtulik kaitse ÜVJP valdkonnas

82. Palju rohkem vaieldav kui need kaks eespool selgitatud aspekti on küsimus selle kohta, kas liidu tänane pädevus – täpsemalt öeldes Euroopa Liidu Kohtu kui liidu institutsiooni pädevus (ELL artikli 19 lõike 1 esimene lause) – on piisav, et tagada ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas kohtuliku kaitse tase, mis vastaks EIÕK artiklites 6 ja 13 toodud nõuetele⁴⁴.

83. Ühelt poolt kaasneb EIÕK-ga ühinemisega kahtlemata see, et liit peab kinni pidama EIÕK-st tulenevatest põhiõiguste tagatistest – ja seega ka tõhusa kohtuliku kaitse nõudest vastavalt EIÕK artiklitele 6 ja 13 – igas oma tegevusvaldkonnas, mille hulka kuulub ka ÜVJP⁴⁵. Neid kohustusi ei saa liit vältida ka rahvusvahelise õiguse kohaselt tehtud reservatsiooniga ühinemislepingule alla kirjutades või ratifitseerimiskirja hoiule andes, kuna EIÕK artikli 57 lõike 1 teise lause kohaselt ei ole „üldist laadi reservatsioonid” lubatud⁴⁶ ning ühinemislepingu eelnõu artikli 11 järgi ei ole lubatud ühinemislepingule reservatsioonide tegemine.

41 – Vt selle kohta ka EIÕK osaliste kõrgetasemelisel konverentsil vastu võetud deklaratsioon Euroopa Inimõiguste Kohtu tuleviku kohta („Brightoni deklaratsioon”), vastu võetud Brightonis 2012. aasta aprillis, kättesaadav prantsuse ja inglise keeles Euroopa Nõukogu veebilehel: <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (viimane külastus 14. mail 2014), punkt 11 jj.

42 – Vt selle kohta Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 19. jaanuari 2000. aasta soovitus osalisriikidele teatud kohtuasjade uuesti läbivaatamise või taasavamise kohta riigi tasandil, arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu sisulisi otsuseid. Eeskujuks võiks olla näiteks teistmise alused, mis on ette nähtud Saksa õiguses tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 580 punktis 8 ja kriminaalmenetluse seadustiku § 359 punktis 6.

43 – Vt käesoleva seisukoha punktid 64–74.

44 – Sarnase probleemistiku kohta, kas ÜVJP erisused välistavad inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamise liidu poolt, vt käesoleva seisukoha punktid 185–195.

45 – Vastavalt selgitava aruande punktile 23 kehtib liidu vastutus sõltumata sellest, millega liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktid, meetmed või tegevus on seotud ja see hõlmab sõnaselgelt ka tegevust ÜVJP valdkonnas; vt täiendavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 2, mis arvab liidu vastutuse hulka ka liidu poolt EL lepingu alusel vastu võetud otsused.

46 – Strasbourgi kohtunikud kontrollivad igal üksikjuhul väga põhjalikult, kas konventsiooniosalise esitatud reservatsioon on lubatud ja eelkõige, kas see on piisavalt täpselt sõnastatud; vt inimõiguste kohtu 4. märtsi 2014. aasta otsus: Grande Stevens jt vs. Itaalia (kaebused nr 18640/10, nr 18647/10, nr 18663/10, nr 18668/10 ja nr 18698/10, punktid 204–211).

84. Teiselt poolt kehtib aga liidu siseselt põhimõte, et Euroopa Liidu Kohtu pädevusse ei kuulu ÜVJP-ga seotud esmase õiguse sätted ning nende alusel vastuvõetud õigusaktid (ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuues lause ja ELTL artikli 275 lõige 1). Ainult äärmistel erandjuhtudel on liidu kohtutel vastavalt ELTL artikli 275 lõikele 2 pädevus ÜVJP valdkonnas; see hõlmab esiteks nn sõltumatuse klausli (ELL artikkel 40) järgimise kontrolli ja teiseks nõukogu poolt ÜVJP valdkonnas võetud piiravate meetmete peale esitatud isikute tühistamishagisid (ELTL artikli 263 neljas lõik).

85. Kas liidu õiguskorras ÜVJP valdkonna osas tagatud kohtulik kaitse on liidu kohtute nimetatud pädevuspiiranguid arvestades käsitatav tõhusa kohtuliku kaitsena EIÕK artiklite 6 ja 13 tähenduses? Või võtaks liit endale EIÕK-ga ühinemisel – sellisel kujul, nagu see on ühinemislepingu eelnõus ette nähtud – seoses kohtuliku kaitsega ÜVJP valdkonnas rahvusvahelisi kohustusi, milleks tema institutsioonidel – nimelt Euroopa Liidu Kohtul – puuduvad vajalikud volitused? Kui Euroopa Kohus tuvastab, et sellega on tegemist, ei oleks see mitte ainult takistus liidu ühinemisele EIÕK-ga, vaid see tooks liidu siseselt päevalgele lünga kohtuliku kaitse süsteemis, mis oleks väga problemaatiline juba täna, seda iseäranis põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimeses lauses sätestatud ühtlustamisnõuet arvestades.

86. Komisjon teeb ettepaneku⁴⁷ kõrvaldada võimalikud kahtlused isikute tõhusa õiguskaitse osas ÜVJP valdkonnas ELTL artikli 275 teise lõigu teise osa eriti laia tõlgendamisega. Ta leiab, et sellest sättest tuleb aru saada nii, et Euroopa Liidu Kohtu pädevusse ei kuulu mitte ainult isikute tühistamiskaebused piiravate meetmete peale, vaid lisaks ka ÜVJP valdkonnas esitatud kahju hüvitamise nõuded ja riigisiseste kohtute eelotsusetaotlused. Lisaks pooldab ta käsitada isikute kohtuliku kaitse võimalusi ÜVJP valdkonnas selliselt, et see ei hõlmaks mitte üksnes selliseid õigusakte ELTL artikli 263 esimese lõigu tähenduses, mis omavad siduvat mõju, vaid ka reaalseid toiminguid (*Realakte*), see tähendab ilma õigusliku mõjuta tegevust.

87. Kohtuistungil lisas komisjon, et ELTL artikli 275 teise lõigu esimeses osas ette nähtud kontroll selle üle, kas järgitakse ELL artiklit 40, võimaldab liidu kohtutel tagada piisava kontrolli ÜVJP valdkonnas.

88. Nagu suur osa menetlusosalisi⁴⁸, kahtlen ka mina väga selles, kas komisjoni pakutud ELTL artikli 275 teise lõigu mõlema osa tõlgendus on õiguslikult mõeldav võimalus selleks, et tagada isikutele ÜVJP valdkonnas tõhus kohtulik kaitse EIÕK artiklite 6 ja 13 tähenduses.

89. Esiteks jätab komisjon enda tõlgenduses tähelepanuta ELTL artikli 275 aluseks oleva üldreegli ja erandi suhte; ta pöörab ümber liidu kohtute pädevuse puudumise põhimõtte ÜVJP valdkonnas, nagu see on sätestatud ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuuendas lauses ja ELTL artikli 275 lõikes 1. Teiseks on tema tõlgendus Euroopa Kohtu väidetava pädevuse kohta eelotsusetaotluste ja kahju hüvitamise nõuete asjades ÜVJP valdkonnas vastuolus ELTL artikli 275 teise lõigu teise osa ühetähendusliku sõnastusega, kus räägitakse üksnes pädevusest isikute poolt piiravate meetmete peale esitatud tühistamishagide suhtes vastavalt ELTL artikli 263 neljandale lõigule, mitte aga teistest hagi esemetest ja liikidest ning eelkõige mitte riigisiseste kohtute eelotsusetaotlustest ELTL artikli 267 tähenduses.

47 — Samal seisukohal oli ka väiksem osa arvamus menetluses osalenud liikmesriikidest.

48 — Eriti selgelt vaidlesid kirjalikes ja suulistest seisukohtades komisjonile vastu Prantsusmaa, Ühendkuningriik ja nõukogu.

90. Komisjoni seisukoha põhjendamatu kinnitavad ka ELTL artikli 275 ettevalmistavad materjalid⁴⁹. Esialgu sooviti see säte võtta artiklina III-376 Euroopa põhiseaduse lepingusse. Sätte sõnastuse töötas sisuliselt välja Euroopa Konvent ja see sisaldus tollal Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu⁵⁰ artiklis III-282. Nagu näitavad Euroopa Konvendi materjalid, arutati omal ajal tõsiselt liidu kohtute ulatuslikuma pädevuse üle ÜVJP valdkonnas, kuid ühegi ettepaneku osas ei olnud võimalik jõuda konsensusele⁵¹. Lõpuks leppisid konvent ja sellele järgnenud põhiseaduse lepingu ja Lissaboni lepingu osas peetud valitsustevahelised konverentsid kokku ÜVJP valdkonnas laiaulatuslikus valitsustevahelises koostöös, milles liidu kohtutele antakse vaid kitsalt piiritletud pädevus.

91. Pealegi viiks ELTL artikli 275 tõlgendamine nii, nagu seda pooldab komisjon, ELL artikli 6 lõike 1 teise lõigu ja artikli 2 teise lausega vastuolus oleva liidu pädevuse laiendamiseni, täpsemalt Euroopa Liidu Kohtu kui liidu institutsiooni õigusemõistmispädevuse laiendamiseni⁵².

92. Samuti ei nähtu komisjoni viidatud kohtupraktikast kohtuasjades *Les Verts*, *Kadi*, *Gestoras Pro Amnistía* ja *Segi*⁵³ midagi, mis võiks toetada nimetatud institutsiooni vaatenurka. Nimetatud kohtuasjades rõhutas Euroopa Kohus küll, et liit on õigusel rajanev ühendus – tänasel päeval õigusel rajanev liit. Sellest põhimõttelisest sedastusest lähtudes meenutas Euroopa Kohus, et nii liikmesriigid kui ka liidu institutsioonid ei ole vabastatud kontrollist selle üle, kas nende aktid on kooskõlas aluslepingute kui liidu põhiseaduslike alustega⁵⁴. Kindlasti ei järeldanud ta aga sellest põhimõttelisest sedastusest, et *praeter legem* tuleks tunnustada uusi, esmases õiguses ette nägemata õiguskaitsevahendeid või menetluse liike liidu kohtutes.

93. Mõõnan, et Euroopa Kohus pooldas nimetatud kohtuasjades esmase õiguse sellist tõlgendust, mille abil oleks võimalik kõige paremini tagada aluslepingutes ette nähtud menetluse liikide praktiline tõhusus. Nii näiteks tunnustas ta kohtuotsuses *Les Verts*, et EMÜ asutamislepingu artikli 173 kohaselt võis tühistamishagi esitada ka parlamendi õigusaktide peale, mille eesmärk oli tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele⁵⁵. Samamoodi tõlgendas ta kohtuotsustes *Gestoras Pro Amnistía* ja *Segi* eelotsusemenetluse kohaldamisala EL artikli 35 lõike 1⁵⁶ järgi tollase „kolmanda samba” suhtes nii, et seda menetlust kohaldatakse nõukogu kõigi meetmete suhtes, mis tekitavad õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.

49 — Üldiselt võimaluse kohta arvestada aluslepingute tõlgendamisel nende ettevalmistavaid materjale vt kohtuotsused *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135), komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 36) ning *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 50, 59 ja 70) ning minu ettepanek viimasena nimetatud kohtuasjas (EU:C:2013:21, punkt 32).

50 — Euroopa Konvendi poolt heaks kiidetud 13. juunil 2003 ja 10. juulil 2003 ning esitatud Euroopa Ülemkogu eesistujale Roomas 18. juulil 2003.

51 — Euroopa Konvendi sekretariaat, täiendav aruanne kohtuliku kontrolli küsimuses ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (dokument CONV 689/1/03, 16.4.2003, punkt 5 ja punkti 7 alapunkt c), ning presiidiumi saatemärkused Euroopa Kohut ja Üldkohut puudutavate artiklite kohta (dokument CONV 734/03, 2.5.2003, vt seal eelkõige selgitused kavandatava artikli 240a kohta).

52 — Vt selle kohta kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97) ning minu ettepanek nimetatud kohtuasjas (EU:C:2013:21, punktid 112 ja 113).

53 — Kohtuotsused *Les Verts vs. parlament* (294/83, EU:C:1986:166), *Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu* (C-354/04 P, EU:C:2007:115), *Segi jt vs. nõukogu* (C-355/04 P, EU:C:2007:116) ning *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon* (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461).

54 — Kohtuotsused *Les Verts vs. parlament* (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), *Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 51) ning *Segi jt vs. nõukogu* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 51); samamoodi kohtuotsused *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon* (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 281), *E ja F* (C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 44), *Poola vs. komisjon* (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punkt 36) ning *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 91).

55 — Kohtuotsus *Les Verts vs. parlament* (294/83, EU:C:1986:166, punkt 25).

56 — Euroopa Liidu lepingu Amsterdami lepingu redaktsioonis.

94. Rohkem teavet siin käsitletava probleemistiku kohta annab minu arvates aga asjaolu, et Euroopa Kohus keeldus kohtuotsustes *Gestoras Pro Amnistía* ja *Segi* sõnaselgelt tunnustamast tollases „kolmandas sambas” hagi liike, mis ei olnud sõnaselgelt ette nähtud EL lepingus Amsterdami lepingu redaktsioonis. Eelkõige eitas ta seejuures kahju hüvitamise hagide lubatavust⁵⁷. Seda seisukohta on võimalik üle kanda ka käesolevas asjas huvipakkuvale küsimusele kohtuliku kaitse kohta endises „teisese sambas”, see tähendab ÜVJP valdkonnas, kus liidu kohtute pädevus on traditsiooniliselt veelgi enam piiratud⁵⁸.

95. Eeltoodut arvestades ei ole veenev komisjoni arusaam ELTL artiklist 275. Olenemata komisjoni argumentide põhjendamatuses ei ole tema poolt esitatud eriti lai tõlgendus liidu kohtute pädevuse kohta ka üldse vajalik isikutele ÜVJP valdkonnas tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks. Nimelt ei tulene ka sedastusest – mis on küll absoluutselt õige, et nii liikmesriigid kui ka liidu institutsioonid ei ole vabastatud kontrollist selle üle, kas nende õigusaktid on kooskõlas aluslepingute kui liidu põhiseaduslike alustega –, et igal juhtumil on kindlasti tegemist liidu kohtute pädevusega.

96. Nagu nimelt nähtub ELL artikli 19 lõikest 1, põhineb aluslepingute õiguskaitse süsteem kahel sambal, millest üks tugineb liidu kohtutele ja teine riigisisestele kohtutele⁵⁹. Kui puudub – nagu sellega on tavaliselt tegemist ÜVJP valdkonnas – võimalus esitada hagi otse liidu kohtutele, kuulub pädevus siis ja edaspidi riigisisestele kohtutele. Lõpuks tuleneb eeltoodud pädevuse andmise põhimõttest, mille kohaselt kuulub pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, liikmesriikidele (ELL artikli 4 lõige 1 koostoimes ELL artikli 5 lõike 1 esimese lause ja lõikega 2)⁶⁰.

97. Lisaks on liikmesriigid EL lepingu artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaselt sõnaselgelt kohustatud ette nägema tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse ÜVJP valdkonnas, mis on üks liidu õigusega hõlmatud valdkondadest⁶¹.

98. Pigem peavad ÜVJP elluviimisega tegelema riigisisised asutused (ELL artikli 26 lõige 3, artikli 42 lõige 3 ja artikli 44 lõige 1). Sellisel juhul peab isik, kes soovib, et kohus kontrolliks ÜVJP raames sellist õigusakti, meedet või tegevusetust, mis teda mingil moel mõjutab, niikuinii pöörduma riigisisesse kohtusse⁶².

99. Isegi kui ÜVJP valdkonnas tegutseb liit enda institutsioonide, organite ja asutuste kaudu isikuid otseselt ja isiklikult puudutades, ei ole isikutel keelatud pöörduda riigisisesse kohtusse, kui just ei ole tegemist erandiga vastavalt ELTL artikli 275 teise lõigu teise osa järgi ja tal on võimalik kohtuliku kaitse saamiseks pöörduda otse liidu kohtutesse. Kui pädevus ei ole aluslepingutega antud Euroopa Liidu Kohtule, ei loeta ELTL artikli 274 järgi vaidlusküsimusi, mille üheks pooleks on liit ise, sel põhjusel väljaspool liikmesriikide kohtute pädevust olevaks. Arvestades ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuuendas lauses ja ELTL artikli 275 esimeses lõigus ettenähtut, on sellega ÜVJP valdkonnas tavaliselt tegemist.

57 — Kohtuotsused *Gestoras Pro Amnistía* jt vs. nõukogu (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punktid 46–48) ning *Segi* jt vs. nõukogu (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punktid 46–48).

58 — Samamoodi – kuigi veel õigusliku olukorra kohta enne Lissaboni lepingu jõustumist – kohtuotsused *Gestoras Pro Amnistía* jt vs. nõukogu (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 50) ning *Segi* jt vs. nõukogu (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 50).

59 — Arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 66) ning kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami* jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 90).

60 — Samamoodi – kuigi veel õigusliku olukorra kohta enne Lissaboni lepingu jõustumist – kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi *Gestoras Pro Amnistía* jt vs. nõukogu (C-354/04 P ja C-355/04 P, EU:C:2006:667, eelkõige punktid 99 ja 104).

61 — Samamoodi juba kohtuotsused *Unión de Pequeños Agricultores* vs. nõukogu (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 41), *Gestoras Pro Amnistía* jt vs. nõukogu (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 56), *Segi* jt vs. nõukogu (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 56) ning *Inuit Tapiriit Kanatami* jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 100 ja 101).

62 — Sellele vastavalt on ka ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud, et siseriiklike asutuste õigusaktid, meetmed ja tegevusetus seoses liidu õiguse kohaldamisega omistatakse liikmesriikidele.

100. Kui riigisisised kohtud lahendavad ÜVJP valdkonnas selliseid vaidlusi, peavad nad kohaldama liidu õigust. Seejuures peavad nad vajadusel kontrollima liidu institutsioonide, organite ja asutuste poolt ÜVJP raames vastu võetud õigusaktide kooskõla liidu ülimusliku esmase õigusega ja vastuolu tuvastamise korral jätma need konkreetsetes kohtuvaidluses kohaldamata⁶³. Sest vastupidi ühenduse tasandil ühtlustatud poliitikavaldkondadele *ei ole* ÜVJP valdkonnas, nagu juba mainitud⁶⁴, aluslepingutes vastavalt ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuuendale lausele ja ELTL artikli 275 esimesele lõigule ette nähtud Euroopa Kohtule pädevust eelotsusetaotluste lahendamiseks. Järelikult ei saa Euroopa Kohus kasutada ÜVJP raames tema muus osas tunnustatud monopoli kontrollida liidu institutsioonide, organite ja asutuste tegevuse seaduslikkust. Seetõttu ei saa ka minu arvates ÜVJP valdkonnale üle kanda alates kohtuotsusest Foto-Frost⁶⁵ väljakujunenud kohtupraktikat. Erinevalt teistest riikideülelalt struktureeritud liidu õiguse valdkondadest ei kehti ÜVJP valdkonnas üldist põhimõtet, mille kohaselt võivad liidu institutsioonide õigusaktide seaduslikkust kontrollida üksnes liidu kohtud.

101. Kahtlemata on meie kohtu eelotsuse tegemise pädevuse ja õigusaktide kehtivuse kontrollimise monopoli puudumine kohtuotsuse Foto-Frost tähenduses ÜVJP valdkonda puudutavates küsimustes integratsioonipoliitika vaatevinklist ülimalt kahetsusväärne, kuna niimoodi ei ole võimalik tagada ÜVJP raames liidu õiguse ühetaolist tõlgendamist ja kohaldamist. See on aga loogiline tagajärg aluslepingute koostaja otsusele jätkata ÜVJP valdkonnas peamises osas valitsustevahelise koostööga ning piirata riikideülelalt elementi, mis on vastavalt aluseks meie kohtu pädevusele, vaid kitsalt piiritletud eranditega, mis on ammendavalt loetletud ELTL artikli 275 teises lõigus.

102. EIÕK artiklites 6 ja 13 nõutud tõhusa õiguskaitse saab isikutele tagada ka siis, kui meie kohtul ei ole pädevust eelotsusetaotluste lahendamiseks ja monopoli õigusaktide kehtivuse kontrollimiseks.

103. Kokkuvõttes tuleb ÜVJP seisukohast seega tõdeda, et liit saab ühineda EIÕK-ga ilma selleks Euroopa Liidu Kohtule uut pädevust andmata, kuna ÜVJP küsimustes tagatakse isikutele tõhus kohtulik kaitse osalt liidu kohtute (ELTL artikli 275 teine lõik), osalt riigisiseste kohtute (ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik ja ELTL artikkel 274) poolt.

4. Vahekokkuvõte

104. Kõike eeltoodut arvesse võttes ei pea kartma, et ühinemislepingu eelnõu võiks muuta aluslepingutes kindlaks määratud liidu pädevust. Kavandatava ühinemislepingu liidusiseseks ülevõtmiseks ei ole ka vaja liidule üle kanda uut pädevust.

B – Liidu institutsioonide volituste säilitamine

105. Protokoll nr 8 artikli 2 esimesest lausest ja artiklist 3 tuleneb lisaks, et ühinemine EIÕK-ga ei tohi mõjutada liidu institutsioonide volitusi. Seda nõuet tuleb hinnata eelkõige seoses Euroopa Liidu Kohtu volitustega (ELL artikli 19 lõike 1 esimene lause) (vt selle kohta kohe järgnevalt 1. jagu). Täielikuks analüüsiks käsitlen ma seejärel lühidalt liidu teiste institutsioonide volitusi (vt tagapool 2. jagu), kusjuures eraldi tuleb tähelepanu pöörata liidu konkurentsioiguses ette nähtud rahaliste karistuste määramise süsteemile (vt tagapool 2. jao punkt b).

63 — Selle kohta ka – ehkki seoses veidi erinevate asjaoludega – kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu (C-354/04 P ja C-355/04 P, EU:C:2006:667, punktid 121–132).

64 — Vt eespool käesoleva seisukoha punktid 88–95.

65 — Kohtuotsus Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punktid 15–20).

1. Euroopa Liidu Kohtu volitused

106. Euroopa Liidu Kohtu – mille ülesanne on tagada, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust (ELL artikli 19 lõige 1) – roll on aluslepingutega kehtestatud õigussüsteemi jaoks põhimõttelise tähtsusega⁶⁶. Seoses liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga tuleks täpsemalt käsitleda kahte aspekti: ühest küljest liidu kohtute monopol vaidluste lahendamisel (vt selle kohta järgnevalt punkt a) ja teisest küljest nende volitused liidu õiguse tõlgendamisel ja liidu õigusaktide õiguspärasuse kontrollimisel (vt selle kohta tagapool punkt b). Peale selle tuleb lühidalt peatuda EIÕK protokollil nr 16 (vt tagapool punkt c).

a) Liidu kohtute monopol vaidluste lahendamisel (ELTL artikkel 344)

107. ELTL artiklis 344 kohustuvad liikmesriigid „aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendada ainult aluslepingutes ette nähtud meetoditega”. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt väljendub selles sättes, et Euroopa Liidu Kohtul on ainupädevus lahendada kõiki liikmesriikide vahel tekkivaid vaidlusi, kuivõrd need puudutavad liidu õigust⁶⁷ (vt selle kohta ELTL artikkel 259). Sama põhimõtte peab seda enam kehtima ka liidu ja tema ühe või mitme liikmesriigi vahelise õigusvaidluse kohta (vt eelkõige ELTL artikkel 258, artikli 263 lõige 2, artikli 265 lõige 1 ja artikkel 268). Teiste sõnadega on liikmesriigid andnud liidu kohtutele monopoli liidu õigusest tulenevate vaidluste lahendamiseks, mis on esmase õiguse tasandil sätestatud ELTL artiklis 344.

108. Kaitsmaks seda liidu kohtute põhimõttelist ülesannet, on protokollil nr 8 artiklis 3 ette nähtud, et kavandatava ühinemislepingu ükski säte ei või mõjutada ELTL artiklit 344.

109. Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata eelkõige EIÕK artiklis 33 ette nähtud riikidevahelise kaebuse menetlusele⁶⁸, mille kohaselt võib EIÕK osaline pöörduda inimõiguste kohtu poole väitega, et teine konventsiooniosaline on rikkunud konventsiooni ja selle protokolle⁶⁹. Viimati nimetatud sätet tuleb hinnata koosmõjus EIÕK artikliga 55, mille kohaselt otsustavad konventsiooniosalised sisuliselt, et nad lahendavad EIÕK tõlgendamise või kohaldamise üle tekkivaid vaidlusi ainult EIÕK alusel.

110. Ilmselt on teatav vastuolu ELTL artiklist 344 liikmesriikidele tuleneva kohustuse pöörduda liidu õigusest tulenevates vaidlustes üksnes meie kohtusse ja EIÕK artiklis 55 sätestatud kohustuse vahel pöörduda vaidlustes EIÕK üle riikidevahelise kaebusega inimõiguste kohtusse. Nimelt saab, nagu juba mainitud, EIÕK-st liidu ühinemise läbi liidu õiguskorra lahutamatu osa⁷⁰ (vt ka ELTL artikli 216 lõige 2). Vastupidi komisjoni üllatavale seisukohale võib seega pärast ühinemist tõepoolest tekkida liidu õiguse kohaldamisalas õigusvaidlusi liidu liikmesriikide või liikmesriikide ja liidu vahel EIÕK tõlgendamise ja kohaldamise üle.

111. Kui sellise vaidluse lahendamiseks pöörduetakse EIÕK artiklis 33 ette nähtud riikidevahelise kaebusega inimõiguste kohtusse, siis on tegemist meie kohtu ainupädevuse eiramisega ja seega ELTL artikli 344 rikkumisega.

66 — Selle kohta arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 46) ja kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-459/03, EU:C:2006:345, punkt 169), milles räägitakse seoses Euroopa Kohtu rolliga „ühenduse alustest” ja „ühenduse kohtusüsteemi põhitunnustest”; sarnaselt kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 285 ja 304).

67 — Arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 46) ja kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-459/03, EU:C:2006:345, punktid 123 ja 169).

68 — Ühinemislepingu eelnõu artikli 4 lõikes 2 on ette nähtud, et see artikkel saab pärast liidu ühinemist EIÕK-ga uueks pealkirjaks „Konventsiooniosaliste vahelised kaebused”. Käesolevas asjas kasutan lihtsustamise huvides aga ka edaspidi mõistet „riikidevaheline kaebus”.

69 — Praktikast esineb selliseid menetlusi harva.

70 — Kohtuotsused Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5), IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 36) ning Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73).

112. Liidu kavandatava ühinemise üle EIÕK-ga peetud läbirääkimistel teadvustati seda probleemi täiesti. Probleemi lahendamiseks lisati ühinemislepingu eelnõusse artikkel 5, mille kohaselt ei ole menetluse puhul Euroopa Liidu Kohtus tegemist „vaidluste lahendamise muu viisiga EIÕK artikli 55 tähenduses”. Selgitavas aruandes täpsustatakse ühinemislepingu eelnõu seda sätet järgmiselt: „EIÕK artikkel 55 ei keela ELTL artiklis 344 sätestatud eeskirja rakendamist”⁷¹.

113. Järelikult lahendab ühinemislepingu eelnõu artikkel 5 sellises tõlgenduses, nagu see on esitatud selgitavas aruandes, võimaliku konflikti EIÕK artikli 55 ja ELTL artikli 344 vahel nii, et liit ja tema liikmesriigid võivad pöörduda nendevahelistes võimalikes vaidlustes EIÕK tõlgendamise ja kohaldamise üle ka edaspidi liidu kohtutesse ega ole kohustatud esitama EIÕK artikli 33 alusel riikidevahelist kaebust inimõiguste kohtule.

114. Küll ei ole aga ühinemislepingu eelnõus ega sellega kaasnevates dokumentides tegelikult välistatud, et liidu liikmesriigid pöörduvad sellest hoolimata nendevahelise liidu õigusest tuleneva ja EIÕK tõlgendamise ja kohaldamise üle peetava vaidluse lahendamiseks riikidevahelise kaebusega inimõiguste kohtusse, ehkki nad ei ole selleks EIÕK artikli 55 kohaselt koosmõjus ühinemislepingu eelnõu artikliga 5 rahvusvahelise õiguse järgi kohustatud.

115. Kui soovitakse tagada, et liidu õigusest tulenevates vaidlustes seoses EIÕK-ga ei eiraks liidu liikmesriigid mingil juhul meie kohtu ainupädevust, peaks kavandatav ühinemisleping sisaldama – näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni⁷² artikli 282 eeskujul – ühinemislepingu eelnõu artiklist 5 kaugemale minevat sätet, millega mitte ainult ei säilitata ELTL artikli 344 positsioon, vaid antakse talle ülimuslikkus EIÕK artikli 33 ees. Kui sellest hoolimata esitatakse riikidevaheline kaebus, võib inimõiguste kohtus tugineda vastuvõetamatuse väitele. Lisaks tuleks kohustada inimõiguste kohut enne otsuse langetamist tema menetluses olevas riikidevahelise kaebuse menetluses liidu liikmesriikide vahel pöörduma – vähemalt kahtluse korral – meie kohtu poole eelneva kaasamise menetluse raames seisukoha küsimiseks selle kohta, kas menetluse eseme puhul on tegemist liidu õigusest tuleneva vaidlusega ELTL artikli 344 tähenduses või mitte.

116. Nii kaugeleulatav regulatsioon, mis ei vasta ka rahvusvahelistes lepingutes tavaliselt sätestatavale, ei tundu mulle aga tingimata vajalik ELTL artikli 344 kasuliku mõju ja sellega meie kohtu monopoli säilitamiseks vaidluste lahendamisel.

117. Veelgi enam: kui käesoleval juhul soovitakse kavandatava ühinemislepingu kooskõla eeldusena liidu esmase õigusega sõnaselgelt ette näha riikidevaheliste kaebuste vastuvõetamatus inimõiguste kohtus ja ELTL artikli 344 ülimuslikkus, siis tähendaks see vaikumisi, et arvukates liidu poolt varem sõlmitud rahvusvahelistes lepingutes esinevad puudused, sest nendes ei ole selliseid tingimusi ette nähtud.

118. Minu arvates piisab ELTL artikli 344 kasuliku mõju tagamiseks võimalusest alata nende liikmesriikide suhtes, kes pöörduvad liidu õigusest tulenevate vaidluste lahendamiseks muude rahvusvaheliste instantside poole kui Euroopa Liidu Kohus, lepingu rikkumise menetlus (ELTL artiklid 258–260)⁷³, mille raames saab vajaduse korral võtta ka ajutisi meetmeid (ELTL artikkel 279)⁷⁴.

119. Kokkuvõttes olen ma seetõttu arvamisel, et ühinemislepingu eelnõu ei tekita õiguslikke probleeme seoses ELTL artikliga 344 koostoimes protokolliga nr 8 artikliga 3.

71 — Selgitav aruanne, punkti 74 viimane lause.

72 — Allkirjastatud 10. detsembril 1982 Montego Bays (EÜT 1998, L 179, lk 1).

73 — Nii kohtuasjas komisjon vs. Iirimaa (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Ajutiste meetmete kohaldamise kaudu saaks meie kohus kohustada asjaomast liikmesriiki teatama inimõiguste kohtule, et ta ei kavatse jääda esitatud riikidevahelise kaebuse juurde (EIÕK artikli 37 punkt a). Kui meie kohus jätab hiljem liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata, võib inimõiguste kohus taastada riikidevahelise kaebuse kohtuasjade nimistus (EIÕK artikli 37 lõige 2).

120. Kui Euroopa Kohus peab siiski vajalikuks kindlustada ELTL artikli 344 kasulik mõju veelgi paremini, kui seda on tänase seisuga ühinemislepingu eelnõus tehtud, võiks ta seada liidu kavandatava ühinemise EIÕK-ga aluslepingutega kooskõla tingimuseks liidu ja tema liikmesriikide deklaratsiooni, mis tuleks teha seoses liidu ühinemisega. Selles deklaratsioonis peaksid liit ja tema liikmesriigid andma teistele EIÕK osalistele rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvalt teada, et nad ei pöördu EIÕK võimaliku rikkumise tõttu üksteise vastu inimõiguste kohtusse EIÕK artikli 33 alusel, kui vaidluse ese puudutab liidu õiguse kohaldamisala⁷⁵.

b) Liidu kohtute volitused seoses liidu õiguse tõlgendamise ja liidu õigusaktide seaduslikkuse kontrolliga

121. Peale äsja viidatud monopolile vaidluste lahendamisel vastavalt ELTL artiklile 344, on liidu kohtutel Euroopa Liidu kohtusüsteemis ülesanne anda liidu õigusele lõplikult siduv tõlgendus ning monopol⁷⁶ kontrollida liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide seaduslikkust⁷⁷.

122. Põhimõtteliselt ei toimu selles osas pärast liidu kavandatavat ühinemist EIÕK-ga mingeid muudatusi. Nimelt on inimõiguste kohtu sisulised otsused, milles tuvastatakse EIÕK rikkumine, puhtalt deklaratiivsed ja annavad asjaomasele konventsiooniosalisele teatava mänguruumi nende täitmisel (EIÕK artikli 46 lõige 1)⁷⁸. Lisaks ei võta inimõiguste kohus enda otsustes seisukohta asjaomase konventsiooniosalise õigusnormide siduva tõlgendamise või kehtivuse kohta⁷⁹. Pigem piirdub ta EIÕK tõlgendamisega ja selles tagatud põhiõiguste võimalike rikkumiste tuvastamisega.

123. Samas ei saa inimõiguste kohus vältida enda otsustes asjaomaste konventsiooniosaliste riigisisese õiguse käsitlemist, kuivõrd see on vajalik EIÕK-s tagatud põhiõiguste rikkumise väite osas seisukoha võtmiseks. Paratamatult tõlgendab inimõiguste kohus enda otsuseid tehes teatud osas riigisiseste õigusnormide sisu ja ulatust. Ainult nii saab ta näiteks tegelikult hinnata, kas riigisisestes õiguskordades ette nähtud kohtuliku kaitse vahendid vastavad nõuetele, mis tulenevad õigusest „tõhusale õiguskaitsevahendile” (EIÕK artikkel 13), ja kas EIÕK teatud põhiõiguste riivamine on riigisisestes õiguskordades „seadusega ette nähtud” (EIÕK artikli 5 lõige 1, artikli 8 lõige 2, artikli 9 lõige 2, artikli 10 lõige 2 ja artikli 11 lõige 2)⁸⁰. Selliselt on ka liidu õigus, sealhulgas meie kohtu seda puudutav kohtupraktika, olnud juba varem inimõiguste kohtu otsuste arutluskäikude esemeks⁸¹.

124. Tagamaks, et sellisel juhul säilivad liidu kohtute volitused ja samas täidetakse EIÕK kontrollisüsteemis kehtiva subsidiaarsuspõhimõtte nõuded, on ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 ette nähtud eelneva kaasamise menetlus. Selles sättes on ette nähtud, et kui liit on kaasvastustaja inimõiguste kohtu menetluses, antakse Euroopa Liidu Kohtule piisav aeg liidu õigussätte kokkusobivuse hindamiseks EIÕK-s sätestatud õigustega, kui ta ei ole veel seda hindamist teostanud.

75 — Selle kohta parlamendi 2010. aasta resolutsiooni punkt 8 (viidatud eespool 30. joonealuses märkuses).

76 — Selle monopoli kohta vt arvamus 1/00 (EU:C:2002:231, punkt 24) ja kohtuotsus Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punkt 15–20).

77 — Teisiti on see üksnes ÜVJP valdkonnas (vt selle kohta ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuues lause ja ELTL artikkel 275 ning minu selgitused käesoleva seisukoha punktides 85–101).

78 — Vt eespool käesoleva seisukoha punkt 78.

79 — Selgitav aruanne, punkti 62 viimane lause; vt lisaks inimõiguste kohus, 24. aprilli 1990. aasta otsus *Kruslin vs. Prantsusmaa* (kaebus nr 11801/85, A seeria, nr 176-A, § 29) ja 20. jaanuari 2009. aasta otsus *W vs. Madalmaad* (kaebus nr 20689/08).

80 — Vt nt inimõiguste kohus, 7. juuni 2007. aasta otsus *Smirnov vs. Venemaa* (kaebus nr 71362/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-VII, punkt 45), ning 15. veebruari 2011. aasta otsus *Harju vs. Soome* (kaebus nr 56716/09, punkt 40 ja 44) ning *Heino vs. Soome* (kaebus nr 56720/09, punkt 45).

81 — Vt nt inimõiguste kohus, 15. novembri 1996. aasta otsus *Cantoni vs. Prantsusmaa* (kaebus nr 17862/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), 18. veebruari 1999. aasta otsus *Matthews vs. Ühendkuningriik* (kaebus nr 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), 30. juuni 2005. aasta otsus *Bosphorus vs. Iirimaa* (avaldus nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), 21. jaanuari 2011. aasta otsus *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* (kaebus nr 30696/09, *Recueil des arrêts et décisions* 2011), ning 20. jaanuari 2009. aasta otsus *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij jt vs. Madalmaad* (kaebus nr 13645/05).

125. Nagu Euroopa Kohus ise tuvastas aruteludokumendis⁸², sobib selline eelneva kaasamise menetlus põhimõtteliselt tagama liidu ühinemisel EIÕK-ga liidu kohtute pädevust ja on selleks ka vajalik.

126. Kontrollida tuleb aga veel, ega ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 toodud eelneva kaasamise tingimused ei ole sätestatud liiga kitsalt, mis võiks kahjustada liidu kohtute pädevust. Tegemist on kolme tüüpi tingimustega:

- Eelneva kaasamise menetluse kohaldamisala on lahutamatult seotud kaasvastustaja seisundiga nii, et meie kohtu eelnev kaasamine tuleb algusest saadik kõne alla ainult siis, kui liit on inimõiguste kohtus kaasvastustaja.
- Eelnev kaasamine on ette nähtud vaid juhul, kui meie kohus ei ole veel hinnanud kõnealuse liidu õigussätte kokkusobivust EIÕK-ga.
- Eelneva kaasamise ese on liidu asjaomase õiguse kokkusobivus EIÕK-s ette nähtud põhiõigustega, mille rikkumisele on tuginetud inimõiguste kohtu menetluses.

127. Mis puudutab esiteks eelneva kaasamise menetluse kohaldamisala sidumist liidu kui kaasvastustaja seisundiga, siis tundub see sobiv liidu kohtute pädevuse säilitamiseks. Küll tuleneb sellest seotusest ümberpööratult, et meie kohtu eelnev kaasamine ei ole võimalik siis, kui inimõiguste kohtusse on esitatud kaebus liidu enda kui vastustaja vastu või kui liit ei ole inimõiguste kohtu menetluses üldse pooleks – ei vastustajaks ega kaasvastustajaks. Kummalgi nimetatud juhtudest ei kaasne eelneva kaasamise võimaluse puudumisega aga liidu kohtute pädevuse kahjustamise ohtu.

128. Kui liit on ise vastustaja, siis on juba kõigi liidusiseste õiguskaitsevahendite ammendamise nõudega (EIÕK artikli 35 lõige 1) tagatud, et vaidlus ei jõua inimõiguste kohtusse enne, kui liidu kohtutel oli oma pädevuse raames võimalik esitada enda seisukoht liidu kõnealuse sätte tõlgendamise ja seaduslikkuse kohta. Kui liit ei ole aga ei vastustaja ega kaasvastustaja – ja seega inimõiguste kohtus toimuva menetluse pool – ei pea niikuinii kartma liidu kohtute pädevuse kahjustamist, sest inimõiguste kohtu langetatav otsus ei ole liidule siduv, isegi kui see sisaldab seisukohti liidu õiguse kohta (vt EIÕK artikli 46 lõige 1).

129. Samuti ei kujuta liidu kohtute pädevusele teiseks ohtu see, et eelnev kaasamine on piiratud juhtudega, mil need kohtud ei ole veel öelnud oma seisukohta liidu õiguse kõnealuse sätte kokkusobivuse kohta EIÕK-ga. Kui liidu kohtud on juba väljendanud jõustunud kohtuotsuses enda seisukohta konkreetse õigusküsimuse suhtes, mis on hiljem inimõiguste kohtus toimuva menetluse ese, on nad enda pädevust juba teostanud⁸³. Sellisel *acte éclairé* juhtumil ei saa ka liidu liikmesriikide kõrgeima astme kohtutelt oodata, et nad meie kohtu poole pöörduksid. Sama peab kehtima inimõiguste kohtu ja liidu kohtute vahelises suhtes.

130. Kolmandaks tekib aga probleeme ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 eelneva kaasamise osas sätestatud piirang, et tegemist võib olla vaid küsimustega seoses liidu õiguse *kokkusobivusega* (saksa keeles: *Vereinbarkeit*; prantsuse keeles: *compatibilité*, inglise keeles: *compatibility*) EIÕK-s ette nähtud põhiõigustega, mille rikkumisele on tuginetud inimõiguste kohtu menetluses. Nagu eespool mainitud⁸⁴, ei piirdu liidu kohtute volitus liidu õiguse sätete seaduslikkuse hindamisega, vaid see

82 — Viidatud eespool 38. joonealuses märkuses.

83 — Küsimuse osas, kelle pädevusse kuulub otsus selle üle, kas liidu kohtud on juba hinnanud liidu vaidlusaluse sätte kokkusobivust EIÕK-ga, vt tagapool käesoleva seisukoha punktid 180–184.

84 — Käesolev seisukoht, punkt 121.

hõlmab suurel määral ka nende tõlgendamist. Liidu kohtute tõlgendamispädevusel on just eelkõige seoses põhiõigustega eriline tähtsus, sest suuremal osal juhtudel võib juba tõlgendamisel tagada, et liidu õiguse kõnealune säte ei lähe vastuollu põhiõigustega⁸⁵. See kehtib nii liidu esmase õiguse kui ka teisese õiguse sätete osas.

131. Vastupidi sellele, mida näib arvavat komisjon⁸⁶, eiraks liidu kohtute volitusi olulisel määral see, kui eelneva kaasamise menetluse esemeks võiksid olla üksnes seaduslikkust või kehtivust puudutavad küsimused, nagu oleks meie kohtul üksnes võimalus valida musta ja valge vahel.

132. Õnneks on ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 ette nähtud „kokkusobivuse hindamine” kui selline piisavalt avatud, et see võiks hõlmata ka liidu õiguse tõlgendamise küsimusi ja võimaldada meie kohtu eelnevat kaasamist tagamaks liidu õiguse sätete tõlgendamine kooskõlas EIÕK-ga.

133. Nagu nähtub aga selgitavast aruandest, siis „kokkusobivuse hindamisel” ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 6 tähenduses peaks meie kohus teisese õiguse puhul hindama üksnes liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide sätete „kehtivust”⁸⁷.

134. Asjaolu, et selgitavas aruandes on võrdsustatud teisese õiguse „kehtivuse” küsimused ja „kokkusobivuse” küsimused, tekitab suuri kahtlusi, kas eelneva kaasamise kohaldamisala, nagu see on määratletud ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6, on tõepoolest piisav säilitamiseks liidu kohtute pädevust. Küll üritasid mõned menetlusosalised vähendada selgitava aruande tähtsust ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 6 tõlgendamisele. See vaatenurk ei ole aga veenev, kuna selgitav aruanne on osa liidu ühinemiseks EIÕK-ga peetud läbirääkimistel kokkulepitud paketist ja sellel on vastavalt tema autorite tahtele sama tähtsus nagu ühinemislepingul endal⁸⁸.

135. Nimetatud kahtlusi eelneva kaasamise menetluse ulatuse osas saab lõpuks kõrvaldada täpsustusega, et liidu õiguse kokkusobivuse hindamine EIÕK-ga, milleks meie kohtule antakse ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 6 võimalus eelneva kaasamise läbi, hõlmab mitte üksnes liidu esmase õiguse, vaid ka teisese õiguse puhul selle tõlgendamise küsimusi. Selline täpsustus on minu arvates tarvilik õiguskindluse tagamiseks. Minu arvates on ühinemislepingu eelnõu seega aluslepingutega kooskõlas vaid tingimusel, et lisatakse selline täpsustus.

c) EIÕK protokoll nr 16 mõju Euroopa Kohtu volitustele

136. Lõpuks tuleb käsitleda EIÕK protokoll nr 16. Selle protokoll nr 16 võimaliku mõju üle meie kohtu volitustele arutleti menetlusosalistega põgusalt käesoleva arvamuse menetluse suulises osas Euroopa Kohtu liikmete esitatud küsimuste alusel.

137. Protokoll nr 16, mille on seni allkirjastanud⁸⁹ vaid seitse liidu liikmesriiki ja ükski nendest ei ole seda veel ratifitseerinud, näeb ette vabatahtliku „eelotsusetaotluse menetluse” sisseviimise EIÕK süsteemi, mille abil saavad EIÕK osaliste teatud kõrgeimad kohtud esitada inimõiguste kohtule taotluse mittesiduva nõuandva arvamuse andmiseks EIÕK tõlgendamisel.

138. Esmalt tuleb tõdeda, et protokoll nr 16 kui selline ei ole käesoleva arvamuse menetluse ese, kuna see ei kuulu nende õigustekstide hulka, millega liit peab ühinemislepingu eelnõu kohaselt ühinema.

85 — Selle kohta vt nt kohtuotsused *Orkem vs. komisjon* (374/87, EU:C:1989:387, eelkõige punktid 28 ja 32–35), *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt* (C-305/05, EU:C:2007:383, eelkõige punkt 28) ja *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, eelkõige punkt 68); analoogiline ka kohtuotsus *NS* (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, eelkõige punktid 99, 100 ja 106).

86 — Komisjon jäi Euroopa Kohtu istungil kindlaks enda seisukohale, et piisab täiesti sellest, kui piirata eelneva kaasamise kohaldamisala teisese õiguse õigusaktide osas üksnes nende kehtivuse küsimusega.

87 — Selgitav aruanne, punkt 66.

88 — Lõpparuanne, punkt 9.

89 — 6. mai 2014. aasta seisuga.

139. Samas ei ole võimalik välistada, et protokoll nr 16 võib kahjustada kaudselt meie kohtu rolli, isegi kui liit ise seda protokoll ei ratifitseeri ja sellega on ühinenud vaid mõned tema liikmesriikidest. Nimelt saab EIÕK-st kui sellisest liidu ühinemisel liidu õiguskorra lahutamatu osa nii, et meie kohtu pädevusse kuulub eelotsusetaotluste (ELTL artikkel 267) alusel selle tõlgendamine⁹⁰. Euroopa Kohtu rolli EIÕK tõlgendamisel liidu siseselt võib aga ohustada see, kui EIÕK protokoll nr 16 ratifitseerinud liikmesriikide kõrgeimatel kohtutel võib tekkida kiusatus pöörduda EIÕK tõlgendamise küsimustes pigem inimõiguste kohtu kui meie kohtu poole.

140. Lõpuks ei ole see nähtus aga liidu EIÕK-ga ühinemise tagajärg. Ka ilma liidu kavandatava ühinemiseta võivad protokoll nr 16 ratifitseerinud liikmesriikide kohtud pöörduda põhiõiguste küsimustes – EIÕK tõlgendamiseks – inimõiguste kohtu poole, selle asemel, et esitada meie kohtule sisuliselt sama küsimus – põhiõiguste harta tõlgendamiseks.

141. Selle probleemi lahendamiseks piisab, kui viidata ELTL artikli 267 kolmandale lõigule, mis näeb ette liikmesriikide kõrgeima kohtuastme kohtute kohustuse eelotsusetaotluse esitamiseks meie kohtule. ELTL artikli 267 kolmas lõik on riigisisese õiguse suhtes ülimuslik ja seega ka võimalike liidu üksikute liikmesriikide poolt ratifitseeritavate selliste rahvusvaheliste lepingute suhtes nagu EIÕK protokoll nr 16. Eeltoodust tuleneb, et liikmesriikide kõrgeima kohtuastme kohtud – kui nad lahendavad vaidlust liidu õiguse kohaldamisalas – peavad põhiõigustega seotud küsimustes pöörduma esmajärjekorras meie kohtu poole ja järgima esmajärjekorras meie kohtu otsuseid.

d) Vahekokkuvõtte

142. Kokkuvõttes tuleb sedastada, et ühinemislepingu eelnõu ei riiva Euroopa Liidu Kohtu volitusi selliselt, et see oleks vastuolus protokoll nr 8 artikli 2 esimese lausega, tingimusel et eelneva kaasamise menetluse kohaldamisala täpsustatakse punktis 135 viidatud moel.

2. Liidu teiste institutsioonide volitused

143. Mis puudutab liidu teiste institutsioonide volitusi, eelkõige parlamendi, Euroopa Nõukogu, nõukogu ja komisjoni volitusi, siis ei ole ilmne, mil moel neid võiks mõjutada liidu ühinemine EIÕK-ga. Euroopa Kohtus toimivas arvamuse menetluses ei ole ilmnunud pidepunkte nende volituste võimaliku kahjustamise kohta.

a) Üldised märkused

144. Üldiselt tuleb märkida, et liidu ühinemisel EIÕK-ga peavad kõik liidu institutsioonid järgima enda volituste teostamisel EIÕK-s tagatud inimõigusi ja põhivabadusi. See on siiski, nagu juba käesolevas seisukohas mainitud⁹¹, EIÕK-ga ühinemise vältimatu ja soovitud tagajärg, millest ei tuleks valesi aru saada kui volituste kahjustamisest protokoll nr 8 artikli 2 esimese lause tähenduses.

145. Mis puudutab arvamuse menetluses osalenud liidu institutsioonide ja liikmesriikide arutelu selle üle, kes peaks tulevikus määrama liidu seisukoha EIÕK ja Euroopa Nõukogu organites ja kes peaks liitu seal esindama, siis on tegemist selliste probleemidega, mis tuleb lahendada kavandatava ühinemislepingu liidusiseste ülevõtmismeetmete konkreetsel sisustamisel. Nimelt ei ole selles kontekstis liidu institutsiooni või institutsioonide volituste võimaliku kahjustamise aluseks mitte

90 — Kohtuotsused Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 6) ja Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 39).

91 — Vt eespool käesoleva seisukoha punktid 40–42.

ühinemisleping ise, vaid selleks võivad olla üksnes ülevõtmismeetmed. Seetõttu tuleb võimaliku kahjustamisega seotud õiguslikke küsimusi hinnata tulevikus kohtumenetluses⁹² ja need ei saa – juba praegu ette – olla käesoleva arvamuse menetluse esemeks, kus need küsimused oleksid täiesti hüpoteetilised.

b) Liidu institutsiooniline süsteem karistuste määramisel konkurentsioiguse rikkumise korral

146. Euroopa Kohtu istungil arutati menetlusosalistega lühidalt küsimust, kas liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga osutub vajalikuks liidu institutsioonide praeguse pädevuse muutmine või muud süsteemuudatused liidu konkurentsioiguse valdkonnas, täpsemalt rahaliste karistuste määramisel ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumise korral. Seejuures puudutati esiteks Euroopa Komisjoni kui konkurentsiasutuse institutsioonilist rolli, teiseks *ne bis in idem* põhimõtet ja kolmandaks mõistliku menetlusaja põhimõtet.

i) Komisjoni kui konkurentsiasutuse institutsiooniline roll

147. ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamisel liidu tasandil tegutseb komisjon konkurentsiasutusena ja tal on volitus määrata ettevõtjatele või ettevõtjate ühendustele küllaltki suuri rahalisi karistusi (trahvid ja karistusmaksed) selleks eelnevalt kohtu poole pöördumata (vt ELTL artikli 103 lõike 2 punkt a ja artikkel 105 ning määruse (EÜ) nr 1/2003⁹³ artiklid 23 ja 24). Sellele komisjoni institutsioonilisele rollile⁹⁴ on asutamislepingute süsteemis omistatud eriline tähtsus, mis on tihedalt seotud fundamentaalse ülesandega tagada Euroopa siseturu toimimine.

148. On ka üksikuid arvamusi, mis leiavad, et selline ühe ametiasutuse poolt halduskaristuste määramisel põhinev süsteem on EIÕK artiklis 6 ette nähtud õiglase kriminaalmenetluse tagatist arvestades problemaatiline.

149. Inimõiguste kohtu tänast praktikast arvestades ei ole sellised kahtlused aga põhjendatud. Sest nagu inimõiguste kohus selgitas, kuuluvad halduskaristused, sealhulgas ka konkurentsioiguse valdkonnas, EIÕK artiklis 6 sätestatud kriminaalmenetluses kehtivate tagatiste kohaldamisalasse. Need ei kuulu aga karistusõiguse „tuumikusse” – võiks ka öelda, et neil on üksnes *karistusõigusega sarnane olemus*⁹⁵ –, mis tähendab, et EIÕK artiklis 6 sätestatud karistusõiguslikke tagatiseid ei tule tingimata kohaldada täie rangusega⁹⁶.

92 — Vt näitlikustamiseks pooleliolev kohtuasi C-73/13: nõukogu vs. komisjon, milles on kerkinud – mitte küll EIÕK raames – niisugused õiguslikud küsimused.

93 — Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205).

94 — Täieliku pildi saamiseks tuleb märkida, et komisjonil ei ole ainupädevust ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamiseks. Kui nende artiklite rakendamine on aga ette nähtud riigisisel tasandil, on mitmed liikmesriigid asutanud selleks samuti konkurentsiasutused, mille ülesanded ja volitused sarnanevad komisjoni omadele.

95 — Vt selle kohta minu ettepanekud kohtuasi ETI jt. (C-280/06, EU:C:2007:404, punkt 71), Toshiba Corporation jt (C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 48) ning Schenker jt (C-681/11, EU:C:2013:126, punkt 40). Liidu kohtute praktikas on välja kujunenud, et Euroopa konkurentsioiguse suhtes kohaldatakse karistusõiguslikke põhimõtteid (vt süütuse presumptsiooni kohta kohtuotsus Hüls vs. komisjon C-199/92 P, EU:C:1999:358, punktid 149 ja 150, ning teistkordse karistamise keelu – *ne bis in idem* – kohta kohtuotsus Toshiba Corporation jt, C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 94).

96 — Inimõiguste kohus, 23. novembri 2006. aasta otsus Jussila vs. Soome (kaebus nr 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIV, punkt 43); samamoodi inimõiguste kohus, 27. septembri 2011. aasta otsus Menarini Diagnostics vs. Itaalia (kaebus nr 43509/08, punkt 62); vt ka EFTA kohus, 18. aprilli 2012. aasta otsus Posten Norge vs. EFTA järelevalveamet (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012, lk 246, punktid 87 ja 88), ning meie kohtu otsus Schindler Holding jt vs. komisjon (C-501/11 P, EU:C:2013:522, punktid 33–35).

150. Sõnaselgelt leidis inimõiguste kohus hiljuti, et ametiasutus võib määrata trahvi kartellikokkulepete keelu rikkumise eest, kui asjaomasel ettevõtjal on iga tema suhtes kartelliasjas tehtud trahviotsuse vaidlustamiseks võimalik pöörduda täielikku hindamispädevust (saksa keeles: *vollumfängliche Prüfungsbefugnis*, prantsuse keeles: *pleine juridiction*, inglise keeles: *full jurisdiction*) omava kohtuorgani poole. Euroopa Liidu kohtuliku kaitse süsteemis on see tingimus täidetud, nagu nähtub nii meie kohtu⁹⁷ kui ka inimõiguste kohtu⁹⁸ praktikast.

151. Järelikult ei nõua liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga selle artiklist 6 tulenevalt mingeid institutsioonilisi muudatusi konkurentsioiguses rahaliste karistuste määramise süsteemis.

ii) Põhimõte *ne bis in idem*

152. Ka EIÕK protokoll nr 7 artikli 4 lõikes 1 toodud teistkordse karistamise keeluga (*ne bis in idem*) seoses ei kaasne liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga vajadust teha muudatusi liidu õiguses ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamiseks ette nähtud süsteemis. Nimelt ei hõlma ühinemislepingu eelnõu üldse EIÕK protokoll nr 7. Seega ei võta liit endale EIÕK-ga ühinedes mingeid rahvusvahelisi kohustusi *ne bis in idem* valdkonnas. Järelikult puudub EIÕK-ga praegu kavandatava ühinemisega seoses üldse vajadus *ne bis in idem* valdkonnas midagi teha, isegi kui lähtuda – vastupidi minu seisukohale⁹⁹ – sellest, et selle õiguspõhimõtte kontseptsioon liidu konkurentsioiguses ei ühti praegu (veel) täielikult EIÕK-s kriminaalasjades aluseks oleva kontseptsiooniga.

iii) Mõistliku menetlusaja põhimõte

153. Mis puudutab lõpuks mõistliku menetlusaja põhimõtet, mille saab samuti tuletada EIÕK artiklist 6, siis on selle põhimõtte kehtivus liidu õiguses üldiselt tunnustatud (vt põhiõiguste harta artikli 41 lõige 1 ja artikli 47 teine lõik) ning meie kohus on pidanud – eelkõige konkurentsiasjades – juba tihti kontrollima sellest põhimõttest kinnipidamist.

154. Ainuüksi asjaolust, et mitmel üksikjuhtumil on tulnud tuvastada, et komisjon kui konkurentsiasutus¹⁰⁰ ja Üldkohus kui kohtuliku kontrolli esimene aste¹⁰¹ on seda põhimõtet rikkunud, ei ole võimalik eraldi võetuna järeldada, et seoses kavandatava ühinemisega EIÕK-ga tuleks liidu siseselt teha institutsioonilisi muudatusi.

155. Otsustavaks osutub minu arvates pigem, et liidu institutsioonid võtavad vastu kõik vajalikud õigusnormid ennetamaks mõistliku menetlusaja põhimõtte võimalikke rikkumisi ja nägemaks ette selle rikkumise korral tõhusad karistused. Mul puuduvad konkreetset andmed selle kohta, et neid norme ei oleks piisavas ulatuses vastu võetud¹⁰².

97 — Kohtuotsused *Otis jt* (C-199/11, EU:C:2012:684, eelkõige punkt 63), *Chalkor vs. komisjon* (C-386/10 P, EU:C:2011:815, eelkõige punkt 67) ja *Schindler Holding jt vs. komisjon* (C-501/11 P, EU:C:2013:522, eelkõige punktid 33–38), ning lisaks minu ettepanek viimasena nimetatud kohtuasjas (EU:C:2013:248, punktid 27–30).

98 — Inimõiguste kohus, otsus *Menarini Diagnostics vs. Itaalia* (viidatud eespool 96. joonealuses märkuses, punktid 57–67), konkurentsioiguse siseriikliku rakendamise kohta, mis sarnaneb väga liidu tasandil kehtiva süsteemiga.

99 — Kohtujuristi ettepanek, *Toshiba Corporation jt* (C-17/10, EU:C:2011:552, punktid 111–124).

100 — Kohtuotsused *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied vs. komisjon* (C-105/04 P, EU:C:2006:592, punktid 35–62) ning *Technische Unie vs. komisjon* (C-113/04 P, EU:C:2006:593, punktid 40–72); vt lisaks minu ettepanekud, kohtuasi *Solvay vs. komisjon* (C-109/10 P, EU:C:2011:256, punktid 305–310) ning kohtuasi *Solvay vs. komisjon* (C-110/10 P, EU:C:2011:257, punktid 146–151).

101 — Kohtuotsused *Baustahlgewebe vs. komisjon* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, punktid 26–47), *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland vs. komisjon* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punktid 183–188), *Gascogne Sack Deutschland vs. komisjon* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punktid 97–102) ning *FLSmidth vs. komisjon* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, punktid 118–123).

102 — Vt selle kohta eelkõige hiljutised kohtuotsused *Gascogne Sack Deutschland vs. komisjon* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punktid 89–96) ja *FLSmidth vs. komisjon* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, punktid 116 ja 117).

iv) Järeldus

156. Asun seetõttu nii nagu ka komisjon ja nõukogu kokkuvõttes seisukohale, et liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga on võimalik ellu viia ilma liidu institutsioonide olemasoleva pädevuse muutmiseta ja ilma teiste muudatusteta konkurentsioiguse süsteemis.

C -- *Liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamine*

157. Lisaks tuleb ühinemislepingus protokoll nr 8 artikli 1 kohaselt ette näha „liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamine”. Ka väljendub see põhimõtteline soov, et „säiliks liidu õiguskorra erijooned”, deklaratsiooni nr 2 esimeses lauses.

158. Protokoll nr 8 ja deklaratsioonis nr 2 nimetatud erijoonte all on eelkõige silmas peetud kahte aspekti: esiteks ei tohi liidu ühinemine EIÕK-ga kahjustada liidu õiguskorra autonoomiat. Teiseks tuleb selle ühinemise raames arvestada liidu kui mitmetasandilise süsteemi erisustega.

159. Liidu õiguskorra autonoomia kohta tuleb märkida, et Euroopa Liidu asutamislepingutega loodi uus õiguskord *sui generis* – teiste sõnadega: *autonoomne õiguskord*. Selle õiguskorra kaitsmine on juba rohkem kui 50 aastat olnud üks meie kohtu õigusemõistmise alustaladest¹⁰³ ja tänaseks ka üldiselt tunnustatud. Nimetatud autonoomia ei iseloomusta mitte üksnes liidu ja liikmesriikide õiguse omavahelist suhet, vaid nõuab tähelepanu ka suhetes kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega: kui liit sõlmib rahvusvahelise lepingu, siis tuleb tagada, et sellega ei kahjustata liidu õiguskorra autonoomiat¹⁰⁴.

160. Liidu kui *mitmetasandilise süsteemi* erisuste hulka kuulub käesolevas asjas huvipakkuv kontekstis eelkõige see, et liidu siseselt on pädevus ja vastutus jagatud arvukate esimeses ja teiseses õiguses sisalduvate sätete alusel riigisiseste ja liidu asutuste vahel.

161. Järgnevalt tuleb selgitada, kas ühinemislepingu eelnõus on arvestatud liidu ja liidu õiguse nimetatud eripäradega. Tulenevalt protokoll nr 8 artiklist 1 tuleb nimelt arvestada kolme aspektiga:

- inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamine liidu poolt (1. jagu)¹⁰⁵,
- liidu õiguse vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted (2. jagu)¹⁰⁶ ja
- inimõiguste kohtus toimivas menetluses õige vastustaja määramise mehhanism (3. jagu)¹⁰⁷.

1. Inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamine

162. Esiteks tuleb seoses liidu ja liidu õiguse eripäradega (protokoll nr 8 artikkel 1) selgitada, kas neid võidakse kahjustada inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni kavandatava tunnustamisega liidu poolt. Üllataval kombel ei ole komisjon seda küsimust arvamuse taotluses ühegi sõnaga maininud, ehkki see on põhimõttelise tähendusega ühinemislepingu eelnõule õigusliku hinnangu andmisel. Seda arutati menetlusosalistega aga üksikasjalikult Euroopa Kohtu istungil.

103 — Vt põhimõttelise tähendusega kohtuotsused van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), Costa (6/64, EU:C:1964:66) ja Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punkt 3), samuti hilisemast ajast arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 65).

104 — Arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 30), arvamus 1/92 (EU:C:1992:189, punkt 18), arvamus 1/00 (EU:C:2002:231, punkt 11) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 67).

105 — Käesolev seisukoht, punktid 162–196.

106 — Käesolev seisukoht, punktid 197–207.

107 — Käesolev seisukoht, punktid 208–235.

a) Üldised kaalutlused

163. Ühinemislepingu eelnõus ei ole mitte kusagil sõnaselgelt öeldud, et liit allutatakse inimõiguste kohtu jurisdiktsioonile. Samas eeldab eelnõu paratamatult, et liit, nagu ka kõik teised EIÕK osalised, tunnustab EIÕK-ga ühinedes inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni¹⁰⁸.

164. Nõustudes paljude menetlusosalistega, lisan ma, et just see väline kohtulik kontroll põhiõiguste elementaarsete standardite järgimise üle on tänase õigusliku olukorraga võrreldes kõige olulisem erinevus ja seda peetakse üldiselt ka liidu kavandatava EIÕK-ga ühinemise tegelikuks lisandväärtuseks¹⁰⁹. Seejuures ei tuleks pidada inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamist liidu poolt lihtsalt enda allutamiseks¹¹⁰, vaid võimaluseks intensiivistada juba olemasolevat dialoogi põhiõiguste küsimuses kahe ehtsa Euroopa kohtu, meie kohtu ja inimõiguste kohtu vahel (vt selle kohta deklaratsiooni nr 2 teine lause). Ideaalina tugevdatakse selle koostööga põhiõiguste kaitset Euroopas ja aidatakse sellega kaasa ka selliste põhiväärtuste elluviimisele, millel liit rajaneb (ELL artikkel 2).

165. Nagu nähtub protokoll nr 8 artikli 1 punkti a selgest viitest „erikorra[le] liidu võimalikuks osalemiseks [EIÕK] kontrolliorganites”, lähtuvad ka Lissaboni lepingu koostajad sellest, et liit tunnustab inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni, kuivõrd ühinemislepingus sätestatakse eraldi õigusnormid liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamiseks.

166. Samamoodi on meie kohus juba otsustanud, et põhimõtteliselt ei ole liidu õigusega vastuolus see, kui liit allutab ennast rahvusvahelise lepingu sõlmimise läbi sellise rahvusvahelise kohtu praktikale, millel on pädevus tõlgendada ja kohaldada selle lepingu sätteid¹¹¹.

167. Arvestades seda, et juba praegu on inimõiguste kohtu ja liidu kohtute lahendid põhiõiguste küsimustes valdavas osas üksteisega kooskõlas, ei tohiks liidu ühinemisel EIÕK-ga inimõiguste kohtu praktika formaalne tunnustamine suuremal osal juhtudel tegelikkuses mingeid probleeme tekitada. Tuleb aga rõhutada, et EIÕK-ga ühinemisega peab vältimatult kaasnema liidu valmidus tunnustada ka selliseid inimõiguste kohtu lahendeid, kus on tuvastatud liidu kehtiva õiguse vastuolu EIÕK-ga või see, et liit on mingil konkreetsel juhtumil rikkunud EIÕK-d¹¹².

168. Käesoleva arvamuse menetluse suulises osas käsitleti põhjalikult küsimust, kas meie kohtule peaks jääma võimalus keelduda inimõiguste kohtu lahendite tunnustamisest, kui need satuvad vastuollu liidu põhiseadusliku identiteediga kui liidu õigusest tuleneva *ordre public*'ga või kui Strasbourgi kohtunikud on otsuse tegemisel ilmselgelt ületanud enda pädevust ja otsus on seega langetatud *ultra vires*.

169. Minu arvates ei ole meie kohtul käesoleval ajahetkel alust sellist põhiseaduslikult motiveeritud kohtulikku reservatsiooni kasutada.

108 — Vt ka selgitava aruande punkt 26, kus rõhutatakse, et nii individuaalkaebuste kui ka riikidevaheliste kaebuste menetlustes, kus liit on menetluse pooleks, tehtud inimõiguste kohtu otsused on siduvad liidu institutsioonidele, sealhulgas meie kohtule.

109 — Vt juba eespool käesoleva seisukoha punkt 1.

110 — Vt selle kohta ka parlamendi 2010. aasta resolutsioon (seal punkti 1 viimane taane), mille kohaselt ei ole üks kohus teisest kõrgemal astmel, vaid mõlemad on spetsialiseerunud erinevatele valdkondadele.

111 — Arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punktid 40 ja 70) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 74).

112 — Selle kohta ka Brighton'i deklaratsiooni punktid 3 ja 26.

170. Kindlasti võib sellise reservatsiooni tuletada osade liikmesriikide konstitutsioonikohtute praktikast, võttes arvesse liidu õiguse ja riigisisese õiguse omavahelist seost¹¹³. Siiski ei tundu mulle olevat põhjendatud kanda samasugune lähenemine üle liidu õiguse suhtele EIÖK-ga ning meie kohtu ja inimõiguste kohtu vahelistele suhetele, olenemata sellest, kas pidada nimetatud reservatsioone põhimõtteliselt legitiimseks või mitte. Nimelt ei looda EIÖK-ga liidu õigusega võrreldavat riikideülest õiguskorda, mis oleks juba iseenesest ülimuslik ja kehtiks vahetult konventsiooniosaliste riigisiseste õiguskordade suhtes. Lisaks on EIÖK osalistel inimõiguste kohtu otsuste rakendamisel tavaliselt oluliselt suurem mänguruum, kui see on reeglina liidu liikmesriikidel liidu kohtute praktikaga seoses.

171. Kui tulevikus peaks siiski aset leidma ebatõenäolisena näiv juhtum, et inimõiguste kohtu otsus tekitab kahtlusi kooskõla osas liidu õiguskorra aluspõhimõtetega või liidu institutsioonilise ülesehitusega, peavad nii Euroopa Kohus, poliitilised institutsioonid kui ka liidu liikmesriigid otsima sobiva lahenduse¹¹⁴. Seejuures võib võimalik lahendus ulatuda liidu õiguse – sealhulgas esmase õiguse – muutmisest kuni liidu liikmesuse denonsseerimiseni Strasbourgi süsteemis (EIÖK artikkel 58)¹¹⁵.

b) Liidu õiguskorra autonoomia tagamiseks ühinemislepingu eelnõus sätestatud erinormid

172. Konkreetselt tuleb liidu õiguskorra autonoomia säilitamiseks meie kohtu praktika kohaselt tagada, et rahvusvahelistes lepingutes ei mõjutata liidu ja tema institutsioonide pädevust ja et rahvusvaheline kohus ei tõlgenda liidu õigust liidule ja tema institutsioonidele siduvalt¹¹⁶.

173. Esimest nimetatud vaatenurkadest, see tähendab liidu ja tema institutsioonide pädevuse säilitamist, käsitlesin juba eespool seoses ELL artikli 6 lõike 2 teise lausega ning protokoll nr 8 artikli 2 esimese lausega¹¹⁷. Kontrollida tuleb seevastu veel seoses teise nimetatud vaatenurgaga, kas ühinemislepingu eelnõus on tagatud, et inimõiguste kohus ei tõlgenda liidu õigust otseselt ega kaudselt liidule ja tema institutsioonidele siduvalt.

174. Põhimõtteliselt on kavandatavas ühinemislepingus ette nähtud sätted õigusnormide, meetmete ja tegevusetuse omistamise (ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 esimene lause ja lõike 4 esimene lause) ning kaasvastustaja mehhanismi ja eelneva kaasamise menetluse (ühinemislepingu eelnõu artikkel 3) kohta, mis on sobivad tagamaks, et inimõiguste kohus ei tõlgenda liidu õigust liidu institutsioonidele või ka liidu liikmesriikidele siduvalt. Kas need õigusnormid on piisavad liidu õiguse autonoomia tõhusaks kaitsmiseks, sõltub aga hinnangust nende konkreetsele sisule. Selles osas kerkib minu arvates ühinemislepingu eelnõust esile kolm probleemi, mida ma järgnevalt käsitlen.

i) Vastutuse kindlaksmääramine liidu ja tema liikmesriikide vahelises suhtes (ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 7)

175. Esimene probleem, mis kerkib seoses liidu õiguse autonoomiaga, puudutab vastutuse kindlaksmääramist liidu ja tema liikmesriikide vahelistes suhetes, kui nad osutuvad vastustajatena või kaasvastustajatena ühiselt inimõiguste kohtu menetluse poolteks ja nimetatud kohus tuvastab enda otsuses EIÖK rikkumise.

113 — Kõige paremini on siinkohal tuntud Saksamaa konstitutsioonikohtu reservatsioonid, mida saab kirjeldada märksõnadega „*ultra-vires* -kontroll” ja „identiteedikontroll” (vt selle kohta Bundesverfassungsgericht, kohtulahendid *BVerfGE* 89, 155 Maastrichti lepingu kohta ja *BVerfGE* 123, 267 Lissaboni lepingu kohta), ning Itaalia konstitutsioonikohtu poolt välja töötatud „controlimiti” teooria (selle kohta põhjalikumalt: Corte costituzionale, otsus nr 170, 8.6.1984, Granital).

114 — Nagu Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon* (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 285), ei saa rahvusvahelise lepinguga võetud kohustused viia asutamislepingute konstitutsiooniliste põhimõtete rikkumiseni.

115 — Denonsseerimise võimalusele viitas Euroopa Kohtu istungil ka komisjon.

116 — Arvamus 1/00 (EU:C:2002:231, punktid 11–13); vt ka arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punktid 41–46 ja 61–65) ning arvamus 1/92 (EU:C:1992:189, punktid 32 ja 41).

117 — Vt selle kohta eespool käesoleva seisukoha punktid 33–104 ja 105–156.

176. Küll on ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 7 esimeses osalauses ette nähtud, et reeglina vastutavad nii vastustaja kui ka kaasvastustaja ühiselt inimõiguste kohtu poolt tuvastatud EIÕK rikkumise eest. Nii ei pea inimõiguste kohus liidu õiguse alusel kindlaks määrama, kes peab EIÕK artikli 46 lõike 1 alusel EIÕK rikkumise eest vastutama: liit või tema liikmesriik/liikmesriigid. Suuremal osal juhtudel ei pea inimõiguste kohus nendest sätetest tulenevalt seega andma siduvat tõlgendust liidu õigusest tulenevale liidu ja tema liikmesriikide pädevuse ja vastutuse jaotusele¹¹⁸.

177. Siiski annab ühinemislepingu artikli 3 lõike 7 teine osalause inimõiguste kohtule võimaluse otsustada, et EIÕK tuvastatud rikkumise eest peab vastutama üksi kas vastustaja või kaasvastustaja. Selline kindlaksmääramine nõuab vastustaja ja kaasvastustaja pädevuse ja vastutuse täpset piiritlemist, mis eeldab, et inimõiguste kohus käsitleb liidu õiguse sätteid vähemalt kaudselt.

178. Tuleb nentida, et ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 7 teises osalauses ette nähtud võimalus kalduda ühise vastutuse põhimõttest kõrvale, on piiratud selliste juhtudega, mil vastustaja ja kaasvastustaja on esitanud inimõiguste kohtule vastavad argumentid. Isegi kui see klausel ei ole selgelt sõnastatud¹¹⁹, on sellega tõenäoliselt silmas peetud, et inimõiguste kohus võib EIÕK rikkumise korral kehtivast ühise vastutuse põhimõttest kõrvale kalduda vaid vastustaja ja kaasvastustaja *üksteisega kooskõlas olevatele* argumentidele tuginedes.

179. Ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 7 teises osalauses sisalduv viide vastustaja ja kaasvastustaja argumentidele ei muuda aga asjaolu, et seda klauslit kohaldades võtab inimõiguste kohus liidu institutsioonidele ja tema liikmesriikidele siduvalt seisukoha nende pädevuse ja vastutuse liidu õigusest tuleneva piiritlemise kohta. See ei kuulu aga inimõiguste kohtu pädevusse, isegi kui liidu institutsioonid või tema liikmesriigid annaksid selleks *üksteisega kooskõlas olevate* avaldustega enda nõusoleku. Nimelt tuleneb liidu õiguse autonoomia põhimõttest, et liidu õiguse sätete siduva tõlgendamise pädevus on üksnes Euroopa Liidu Kohtul. Järelikult ei ole ühinemislepingu artikli 3 lõike 7 teine osalause kooskõlas liidu õiguse autonoomia põhimõttega.

ii) Euroopa Liidu Kohtu eelneva kaasamise vajalikkuse hindamine

180. Teine probleem, mis seostub liidu õiguse autonoomiaga, puudutab hinnangut sellele, kas konkreetsel juhul on tarvis algatada meie kohtu eelneva kaasamise menetlus.

181. Vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikele 6 antakse Euroopa Liidu Kohtule eelneva kaasamise menetlusega vajalik aeg liidu õiguse ja EIÕK sätete kooskõla uurimiseks, kui ta ei ole seda veel teinud. Seejuures on eelneva kaasamise menetluse algatamisel konkreetsel üksikjuhul otsustava tähtsusega küsimus, kas Euroopa Kohus on juba võtnud seisukoha liidu õiguse sätte kooskõla kohta EIÕK-ga.

118 — Selle kohta ka selgitava aruande punkt 62.

119 — Seda ebaselgust ei ole võimalik kõrvaldada ka selgitava aruande abil. Seal puudutatakse eelkõige punktis 62 samuti üksnes vastustaja ja kaasvastustaja(te) esitatud argumente.

182. Kindlasti ei ole selle küsimuse hindamine tavaliselt eriti keeruline, sest meie kohtu praktikast tuleneb hõlpsasti, kas ta on juba varem võtnud seisukoha liidu õiguse sätte ja EIÕK kooskõla suhtes. Küll võib aga esineda piiripealseid juhtumeid, kus hoolimata sellest, et Euroopa Kohus on liidu õiguse asjaomase sättega tegeleenud, jääb ebaselgeks, kas ta on juba piisavalt selgelt väljendanud enda seisukohta selle sätte kooskõla kohta nüüd inimõiguste kohtus esile toodud EIÕK-s sisalduva põhiõigusega¹²⁰ ja kas kooskõla on üldiselt hinnatud *samasuguste õiguslike vaatenurkade* alusel, mis on asjakohased inimõiguste kohtu selles menetluses¹²¹.

183. Liidu õiguse autonoomiaga ei oleks kooskõlas see, kui ka sellistel piiripealsetel juhtudel antakse inimõiguste kohtule üksinda pädevus langetada otsus meie kohtu eelneva kaasamise vajaduse osas. Nimelt saab üksnes meie kohus anda lõplikult usaldusväärset teavet selle kohta, kas ta on juba käsitlenud konkreetset inimõiguste kohtu menetluses olevat õiguslikku küsimust liidu õiguse teatud sätte kooskõla kohta ühe või mitme EIÕK-s sisalduva põhiõigusega.

184. Liidu õiguskorra autonoomia põhimõtte järgimiseks ja meie kohtu õigusemõistmise pädevuse säilitamiseks peab seega olema tagatud, et inimõiguste kohus algatab kahtluse korral alati eelneva kaasamise menetluse ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 6 järgi. Meie kohtu eelnevast kaasamisest võib inimõiguste kohus loobuda vaid siis, kui on ilmne, et liidu kohtud on juba käsitlenud konkreetset õigusküsimust, mis kerkib inimõiguste kohtu menetluses oleva kaebuse pinnalt¹²². Selline rahvusvahelise õiguse alusel siduv täpsustus on minu arvates tingimata vajalik, tagamaks, et liidu õiguskorra autonoomia säilib puutumatuna ka seoses eelneva kaasamise menetluse mehhanismiga.

iii) Inimõiguste kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu volituste erinev ulatus ÜVJP valdkonnas

185. Kolmas probleem, mis võib kerkida seoses liidu õiguse autonoomiaga, puudutab põhiõiguste kaitset ja liidu õigusaktide kohtulikku kontrolli ÜVJP valdkonnas¹²³.

186. Kahtlemata esineb ÜVJP valdkonnas teatud erisus Euroopa Liidu Kohtu pädevuse (ELL artikli 19 lõike 1 esimene lause) ja inimõiguste kohtu pädevuse vahel. Sellega nõustus ka nõukogu käesoleva arvamuse menetluse suulises osas.

187. Nii lisandub inimõiguste kohtule pärast liidu ühinemist EIÕK-ga ülesanne kontrollida isikute ja riikide kaebusi ja tuvastada EIÕK selliseid võimalikke rikkumisi kõigis liidu õiguse valdkondades, seega ka ÜVJP valdkonnas, mille eest võib liit vastutada vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 esimesele lausele vastustajana või vastavalt selle eelnõu artikli 1 lõike 4 teisele lausele kaasvastustajana¹²⁴.

188. Seevastu liidu kohtutel on, nagu juba mainitud, ÜVJP valdkonnas vaid piiratud pädevus (ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuues lause koostoimes ELTL artikliga 275) ja ÜVJP valdkonnas tõhusa kohtuliku kaitse tagamine on peamises osas liidu liikmesriikide kohtute pädevuses (ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik koostoimes ELTL artikliga 274). Ka eelneva kaasamise menetlust (ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 6) saab enesestmõistetavalt kohaldada vaid niivõrd, kuivõrd Euroopa Liidu Kohus

120 — Mõeldav on, et Euroopa Kohus on juba kontrollinud liidu õigusakti kooskõla *ühe* EIÕK-s sisalduva põhiõigusega (nt EIÕK artikliga 8), mitte aga *teise* põhiõigusega (nt EIÕK artikli 6 lõige 1), mille rikkumine on inimõiguste kohtule nüüd esitatud kaebuse ese.

121 — Näiteks käsitles meie kohus „andmete säilitamise direktiivi” kehtivust kahel korral täiesti erinevast vaatenurgast ja nimelt esimesel korral tulenevalt selle õiguslikust alusest ja alles teisel korral seoses teatud põhiõigustega (vt esiteks kohtuotsus *Iirimaa vs. parlament ja nõukogu*, C-301/06, EU:C:2009:68, ning teiseks kohtuotsus *Digital Rights Ireland ja Seitlinger jt*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Lõpuks kerkivad siinkohal sarnased probleemid nagu seoses riigisestse kõrgeima kohtuastme kohtute vabastamisega eelotsusetaotluse esitamise kohustusest Euroopa Kohtule vastavalt ELTL artikli 267 kolmandale lõigule (vt põhimõttelise tähendusega kohtuotsus *Cilfit jt*, 283/81, EU:C:1982:335) ja need tuleks ka sarnaselt lahendada.

123 — Samalaadse probleemistiku kohta, mis puudutas küsimust, kas ÜVJP erisused võimaldavad tagada selles poliitikavaldkonnas tõhusat kohtulikku kaitset, vt juba eespool käesoleva seisukoha punktid 82–103.

124 — Vt selle kohta ka eespool käesoleva seisukoha punkt 83.

on asutamislepingutest tulenevalt üldse pädev ÜVJP valdkonnas liidu õigust tõlgendama ja liidu institutsioonide tegevuse seaduslikkust kontrollima; vastasel juhul oleks tegemist tema volituste ületamisega, mis oleks vastuolus ELL artikli 4 lõikega 1, artikli 5 lõike 1 esimese lause ja lõikega 2 ning artikli 6 lõike 2 teise lausega.

189. Kas liit võib eeltoodud arvestades tunnustada inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni? Kas liidu õiguse autonoomiaga on kooskõlas see, kui inimõiguste kohus saab kontrollida ÜVJP valdkonnas liidu institutsioonide õigusaktide, meetmete ja tegevusetuse kooskõla EIÕK-ga, samas kui liidu kohtutel puudub volitus – välja arvatud ETL artikli 275 teises lõigus ette nähtud erandite korral – taolise kontrolli läbiviimiseks? Kas on vastuvõetav, et liit vastutab rahvusvahelise õiguse alusel ÜVJP valdkonnas vastustaja või kaasvastustajana EIÕK võimalike rikkumiste eest, ilma et tal oleksid enda sisemises ülesehituses – riikideüleised – kohtud, millel oleks volitus selliste rikkumiste korral karistusi määrata ja kaasa aidata EIÕK rakendamisele?

190. Need küsimused on täiesti uued. Ilmselt on liidu õiguse autonoomia probleemistik kerkinud seni rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel vaid juhtudel, mil oli karta liidu kohtute ja rahvusvahelise kohtu pädevuste konflikti, mitte aga siis, kui liidu kohtutel on väiksemad volitused kui rahvusvahelisel kohtul.

191. Minu arvates ei takista liidu õiguse autonoomia põhimõte liitu tunnustamast sellise rahvusvahelise kohtu jurisdiktsiooni, mille pädevus ulatub teatud valdkonnas – käesoleval juhul välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas – kaugemale kui Euroopa Liidu Kohtul liidu institutsioonina.

192. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab liidu õiguse autonoomia põhimõte, et rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel tuleb tagada, et liidu ja tema institutsioonide pädevust ei mõjutata ja et rahvusvaheline kohus ei tõlgenda liidu õigust liidule ja tema institutsioonidele siduvalt¹²⁵. Lõpuks peaks see aga ainult välistama võimalikud lahkkelid esiteks liidu kohtute ja teiseks rahvusvahelise kohtu praktika vahel ja säilitama liidu ainulaadse riikideülese ülesehituse¹²⁶.

193. Seevastu ei teki lahkkelid kohtupraktika vahel ja ohtu liidu riikideülesele ülesehitusele juba algusest peale siis, kui Euroopa Liidu asutamislepingute koostajad on teatud valdkonnas – nagu siinkohal ÜVJP valdkonnas – teadlikult loobunud riikideülesest ülesehitusest ning liidu õiguse ühetaolisest ja autonoomsest tõlgendamisest liidu enda kohtuorgani poolt. Seda, et *liidu siseselt* ei ole võetud piisavalt meetmeid, mis võimaldaksid üksi tagada liidu õiguse autonoomia, ei saa kasutada vastuargumendina rahvusvahelise organisatsiooni kohtuorgani jurisdiktsiooni tunnustamisele. Ka isikute õigusekaitse tõhusus ei ole sellises olukorras rahvusvahelise jurisdiktsiooni tunnustamise läbi mitte nõrgem, vaid tugevam.

194. Eeltoodu kehtib seoses liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga seda enam, et Lissaboni lepingu koostajad andsid liidu institutsioonidele teadlikult ELL artikli 6 lõikes 2 volituse ja ülesande ühinemise läbiviimiseks, *ilma* et ÜVJP valdkonnas oleks eelnevalt kehtestatud riikideülene ülesehitus ja eelkõige ette nähtud liidu kohtute ulatuslik kohtumõistmise pädevus. Lissaboni lepingu koostajad ise ei näinud seega nähtavasti mingit vastuolu liidu kohtute väga piiratud jurisdiktsioonis ÜVJP valdkonnas ühelt poolt ja inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamises seoses liidu ühinemisega EIÕK-ga teiselt poolt.

125 — Vt eespool käesoleva seisukoha punkt 172.

126 — Nii eelkõige seoses Euroopa Majanduspiirkonna loomisega, arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punktid 34 ja 35, 41–46 ja 61–65) ning arvamus 1/92 (EU:C:1992:189, punktid 32 ja 41).

195. Nagu juba mainitud, et kahjusta see kõik EIÕK kohaldamise ja isikute kohtuliku kaitse tõhusust ÛVJP valdkonnas. Selles osas nägid Lissaboni lepingu koostajad ette Euroopa Liidu kohtuliku kaitse teise sambana riigisiseseid kohtud. Nimetatud riigisiseste kohtute pädevuses on määrata karistusi EIÕK võimalike rikkumiste korral ÛVJP valdkonnas ja aidata kaasa EIÕK rakendamisele (ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik koostoimes ELTL artikliga 274), kui erandina ei ole tegemist liidu kohtute pädevusega ELTL artikli 275 teise lõigu kohaselt¹²⁷.

c) Vahekokkuvõte

196. Aluslepingutega ei ole vastuolus see, kui liit tunnustab seoses EIÕK-ga ühinemisega inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni, eeldusel et ühinemislepingusse tehakse vajalikud täpsustused seoses meie kohtu eelneva kaasamise vajalikkuse hindamisega (eelnõu artikli 3 lõige 6) ning vastustaja ja kaasvastustaja vastutuse kindlaksmääramisega (eelnõu artikli 3 lõige 7). Ka asjaolu, et inimõiguste kohtu poole võidakse ÛVJP valdkonnas pöörduda küsimustes, mille suhtes liidu kohtutel pädevus puudub, ei välista ühinemislepingu eelnõu kooskõla aluslepingutega.

2. Liidu õiguse vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted

197. Liidu õiguskorda kui uut, autonoomset õiguskorda iseloomustavate põhitunnuste hulka kuuluvad ka selle ülimuslikkus liikmesriikide õiguse suhtes ning paljude liidu õiguse sätete vahetu õigusmõju¹²⁸. Seetõttu tuleb protokoll nr 8 artikli 1 raames teiseks kontrollida, kas liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga võib kahjustada liidu õiguse vahetut õigusmõju ja ülimuslikkust.

198. Mis puudutab kõigepealt *liidu õiguse vahetut õigusmõju*, siis ei tohiks liidu ühinemine EIÕK-ga tekitada mingeid erilisi probleeme. Kavandatava ühinemislepingu jõustumisega saab EIÕK-st liidu õigussüsteemi lahutamatu osa¹²⁹. Sellisena omab ka EIÕK reeglina samasugust vahetut õigusmõju nagu liidu õigus. Nimelt on EIÕK sätted, kus sisalduvad klassikalised põhiõigused või inimõiguste kohtus individuaalkaebuste menetlemiseks ette nähtud normid, nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, et liidu kodanikud ja vajadusel ettevõtjad saaksid neile normidele tugineda.

199. Samuti on – liidu õigusega reguleeritud juhtudel – EIÕK pärast liidu ühinemist sarnaselt liidu õigusega ülimuslik liikmesriikide riigisisese õiguse suhtes. See tuleneb ELTL artikli 216 lõikest 2, mille kohaselt on kõik liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liikmesriikidele siduvad¹³⁰.

200. Keerulisem on aga hinnata EIÕK tulevast kohta liidu õiguskorra normihierarhias.

201. Nimelt asub EIÕK ühelt poolt liidu sõlmitud rahvusvahelise lepinguna esmase õiguse ja muu teise õiguse vahel: nii on EIÕK küll ülimuslik muu teise õiguse suhtes, kuna see on siduv liidu institutsioonidele (ELTL artikli 216 lõige 2). Samaaegselt asub see aga madalamal kui esmane õigus, kuna kavandatava ühinemislepingu läbirääkimisi peab komisjon ja selle kiidab heaks nõukogu, mistõttu allub selle kui liidu institutsiooni õigusakti seaduslikkuse kontroll Euroopa Kohtule (vt ELTL artikli 263 lõige 1, ELTL artikli 267 lõige 1 ning juba eelnevalt ELTL artikli 218 lõige 11). Seda ei välista ka asjaolu, et ühinemislepingu peavad heaks kiitma liikmesriigid kooskõlas oma põhiseadustest tulenevate nõuetega (ELTL artikli 218 lõike 8 teise lõigu viimane osalause).

127 — Vt eespool käesoleva seisukoha punktid 96–103.

128 — Arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 21) ja arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 65).

129 — Kohtuotsused Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punkt 5), IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 36) ning Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73).

130 — Liikmesriikide olukorra vajadusel arvessevõtmise kohta seoses EIÕK-ga vt tagapool käesoleva ettepaneku punktid 249–277.

202. Kui tuletada asjaolust, et kavandatav rahvusvaheline leping asub liidu esmase õiguse ja muu teisese õiguse „vahel”, seda, et asutamislepingud on tulevikus ilma piiranguteta „ülimuslikud” EIÕK suhtes, jääks teiselt poolt arvestamata EIÕK eriline tähendus liidu õiguskorra suhtes.

203. Nimelt ei saa ka unustada, et kohustusel järgida põhiõiguste kaitsel EIÕK-st tulenevaid kriteeriume on liidus samasugune tähendus nagu põhiseadusel. Esiteks tuleneb see ELL artikli 6 lõikest 3, mille kohaselt on EIÕK-ga tagatud põhiõigused liidu õiguse üldpõhimõtted. Teiseks tuleb põhiõiguste harta, millel on omakorda samaväärne õigusjõud siduva esmase õigusega (ELL artikli 6 lõike 1 esimese lõigu teine osalause), tõlgendamisel ja kohaldamisel arvestada, et EIÕK on harta artikli 52 lõike 3 esimeses lauses sätestatud homogeensuse nõudest tulenevalt miinimumstandardiks liidus põhiõiguste kaitsmisel.

204. Eeltoodud arvestades ei saa lahendada võimalikku konflikti EIÕK-s sisalduva põhiõiguse ja liidu esmase õiguse sätte vahel üksnes viitega EIÕK formaalselt madalamale õigusjõule liidu asutamislepingutega võrreldes¹³¹. Pigem tuleneb ELL artikli 6 lõikest 3 ja põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimesest lausest, et EIÕK-s sisalduvaid põhiõigusi tuleb arvestada liidu esmase õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel ning alati tuleb püüda leida sobiv tasakaal nende põhiõiguste ja esmase õiguse asjaomaste sätete vahel.

205. Liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga ei muutu põhimõtteliselt midagi selles sobiva tasakaalu leidmise kohustuses, mille saab juba praegu tuletada ELL artikli 6 lõikest 3 ja põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimesest lausest.

206. Võib küll olla, et inimõiguste kohus ei määratle tasakaalu põhiõiguste kaitse nõuete vahel ühelt poolt ja üldistest huvidest tulenevate nõuete või ka majanduslike huvide vahel teiselt poolt alati samamoodi, nagu seda on seni tehtud meie kohtu praktikas¹³². Kui arvestada, et tulevikus on inimõiguste kohtu praktika liidu ühinemisel EIÕK-ga liidu institutsioonidele siduv, võib selles osas raskuskese küll teatud määral muutuda, näiteks põhiõiguste ja Euroopa siseturu põhivabaduste omavahelises seoses. See võimalik areng kaasneb aga paratamatult liidu ühinemisega EIÕK-ga ja inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamisega, nagu seda on eeldanud Lissaboni lepingu koostajad ELL artikli 6 lõike 2 esimeses lauses ja protokoll nr 8 artikli 1 punktis a¹³³.

207. Kokkuvõttes ei kujuta liidu õiguse vahetule õigusmõjule ja ülimuslikkusele ohtu see, kui liit ühineb EIÕK-ga, nagu see on ette nähtud ühinemislepingu eelnõus.

3. Õige vastustaja määramise mehhanism inimõiguste kohtus toimivas menetluses

208. Kolmandaks tuleb lõpuks käsitleda protokoll nr 8 artikli 1 punktis b sisalduvaid nõudeid. Nimetatud sätte kohaselt tuleb säilitada liidu ja liidu õiguse eripärad ja näha ette „mehhanismid, mis on vajalikud, et tagada mitteliikmesriikide või üksikisikute koostatud hagide õigesti adresseerimine liikmesriikidele ja/või liidule”.

131 — Selle kohta ka kohtuotsus *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon* (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 285 ja 304), mille kohaselt tuleb liidu kõikides õigusaktides järgida inimõigusi ja see kuulub liidu konstitutsiooniliste põhimõtete hulka ning et põhiõiguste kaitse on üks liidu alustest.

132 — Vt selle probleemistiku näitlikustamiseks eelkõige kohtuotsused nt *Schmidberger* (C-112/20, EU:C:2003:333), *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614), *International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union („Viking”)*, C-438/05, EU:C:2007:772), *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008/85) ning *Digital Rights Ireland* (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — Inimõiguste kohtu jurisdiktsiooni tunnustamise kohta vt eespool eelkõige käesoleva seisukoha punktid 163–171.

209. Teisiti kui see võib tunduda protokoll nr 8 artikli 1 punkti b eelkõige saksakeelse versiooni pealiskaudsel lugemisel, ei ole siinkohal tegemist hagide *adresseerimisega* („*übermitteln*”) selle peamises tähenduses, vaid pigem vastutava vastustaja õigesti kindlaksmääramisega. Pilguheit selle sätte teistele keeleversioonidele, eelkõige prantsus- ja ingliskeelsetele versioonidele¹³⁴, näitab, et tagada tuleb inimõiguste kohtule esitatud kaebuste esitamine vastavalt asjaoludele sobivalt kas liikmesriikide ja/või liidu vastu, see tähendab lihtsamini öelduna, et see *on esitatud õige vastustaja või õigete vastustajate vastu*.

210. Protokoll nr 8 artikli 1 punktis b toodud nõude aluseks on asjaolu, et Euroopa Liidu asjades on tihti tegemist liidu ja liikmesriikide õigusaktide ja pädevuse omavahelise keerulise koosmõjuga, eelkõige on liikmesriigid reeglina kaasatud liidu õiguse kohaldamisse. Sellega tekib järelikult EIÕK-le harjumatu segasüsteem, kus üks või mitu EIÕK osalist võtavad vastu õigusnorme (liidu esmase õiguse kehtestavad liidu liikmesriigid, liidu teisese õiguse liidu institutsioonid), mida rakendavad EIÕK üks või mitu osalist (mõnikord liit ise, tavaliselt aga riigisisised asutused)¹³⁵. See võib tekitada raskusi õige vastustaja määramisel inimõiguste kohtu menetluses, kus puudutatakse liidu õigust.

211. Nõudest näha ette „mehhanismid” õige vastustaja valimiseks, mis on protokoll nr 8 artikli 1 punktis b sätestatud tingimusena liidu ühinemiseks EIÕK-ga, tulebki aru saada eeltoodut arvestades. Sellel on kaks eesmärki: esiteks võimaldavad sellised nõuded inimõiguste kohtu tõhusat kontrolli individuaalkaebuste menetlemisel (EIÕK artikkel 34), kui liidu õiguse kohaldamisel isikute suhtes on väidetavalt rikutud EIÕK-d; samuti saavad teised EIÕK osalised tõhusamalt kasutada nendel lasuvat kontrollimise ülesannet riikidevahelise kaebuse abil (EIÕK artikkel 33)¹³⁶. Teiseks tagatakse, et liit ja tema liikmesriigid saavad omakorda tõhusalt kaitsta liidu õigust võimalike EIÕK-ga vastuolu puudutavate väidete vastu.

212. Mõlema nimetatud eesmärgi elluviimiseks sisaldab ühinemislepingu eelnõu sätteid liidule ja tema liikmesriikidele õigusaktide, meetmete ja tegevusetuse omistamise kohta (vt selle eelnõu artikli 1 lõike 3 esimene lause ja artikli 1 lõike 4 esimene lause), millega kaasneb kaasvastustaja mehhanism (vt eelnõu artikkel 3).

a) Tõhusa kontrolli tagamine EIÕK kontrollisüsteemis

213. Mis puudutab esimest protokoll nr 8 artikli 1 punktis b toodud kahest eesmärgist – milleks on EIÕK kontrollisüsteemis tõhusa kontrolli tagamine –, siis kindlustavad ühinemislepingu eelnõus sisalduvad omistamisnormid, et ei tekiks kahtlust selles osas, millise vastustaja vastu peavad isikud või EIÕK osalised esitama enda kaebused EIÕK rikkumise kohta liidu õigusega või liidu õiguse kohaldamisel.

214. Nimetatud omistamisnormide kohaselt vastutab liit enda institutsioonide, organite ja asutuste ning nende nimel tegutsevate isikute õigusaktide, meetmete või tegevusetuse eest (ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 3 esimene lause), samas kui riigisiseste asutuste õigusaktid, meetmed ja tegevusetus omistatakse üksnes liikmesriikidele, seda isegi juhul, kui see on aset leidnud liidu õiguse kohaldamisel (ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõike 4 esimene lause).

215. Samaaegselt tagab kaasvastustaja mehhanism, et tõhusalt täidetakse inimõiguste kohtu otsuseid, milles on tuvastatud EIÕK rikkumine liidu õigusega või liidu õiguse kohaldamisel (EIÕK artikli 46 lõige 1).

134 — Prantsuse keeles: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient *dirigés correctement* contre [...]”, inglise keeles: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are *correctly addressed* to [...]” (kohtujuristi kursiiv).

135 — Selgitav aruanne, punkt 38.

136 — Vt ka selgitava aruande punkt 39, kus räägitakse lünkade vältimisest EIÕK süsteemis seoses osalemise, vastutuse ja kohtuotsuste siduvusega (prantsuse keeles: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité”).

- Vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikele 2 on liidule kaasvastustaja roll antud juhuks, kui kaebaja vaidlustab EIÕK väidetud rikkumisega riigisiseste asutuse poolt kokkuvõttes liidu õiguse kooskõla EIÕK-ga¹³⁷, eelkõige kui EIÕK väidetavat rikkumist riigisisese asutuse poolt oleks saanud ära hoida ainult liidu õigusest tuleneva kohustuse täitmata jätmise läbi.
- Liidu liikmesriikidele on aga kaasvastustaja roll ühinemislepingu artikli 3 lõike 3 kohaselt ette nähtud juhuks, kui kaebaja vaidlustab EIÕK väidetava rikkumisega liidu institutsioonide, organite ja asutuste poolt kokkuvõttes EL lepingu, EL toimimise lepingu või teiste esmase õiguse sätete kooskõla¹³⁸, eelkõige kui EIÕK väidetavat rikkumist oleks saanud ära hoida ainult liidu esmasest õigusest tuleneva kohustuse täitmata jätmisega.

216. Lihtsamini väljendatuna on vastustajaks see, kellele saab omistada etteheidetava õigusnormi, meetme või tegevusetuse, samas kui kaasvastustaja rollis on see, kelle võimuses on vajadusel muuta selle õigusakti, meetme või tegevusetusega seotud liidu õigusnormi¹³⁹: liidu teisese õiguse puhul on selleks liit ise, liidu esmase õiguse puhul liidu liikmesriigid.

217. Probleemaatiliseks võib mõistagi osutada see, et ühinemislepingu eelnõu kohaselt ei ole EIÕK ükski osaline *kohustatud* asuma inimõiguste kohtus toimivas menetluses kaasvastustajaks¹⁴⁰. Seega on teoreetiliselt mõeldav, et EIÕK osaline – olgu selleks kas liit või liidu liikmesriik – ei esita enda algatusel taotlust tema kaasamiseks kaasvastustajana ja loobub ka menetlusse astumisest inimõiguste kohtu ettepanekul, isegi kui täidetud on ühinemislepingu artikli 3 lõikes 2 ja lõikes 3 toodud tingimused. Sellisel juhul esineb oht, et inimõiguste kohtu otsust, milles tuvastatakse liidu õigusest tulenev EIÕK rikkumine, ei ole võimalik tegelikult täita, sest selle suhtes, kelle pädevuses on liidu õigust vajadusel muuta, ei ole inimõiguste kohtu otsus siduv, sest ta ei osalenud menetluses kaasvastustajana.

218. Esmapilgul saaks selle probleemi kõige paremini lahendada seeläbi, et inimõiguste kohtu menetluses kaasvastustajana osalemine oleks nii liidule kui ka tema liikmesriikidele kohustuslik, kui selleks on täidetud sisulised kriteeriumid ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 2 ja lõike 3 järgi. Selline kaasvastustaja mehhanismi automatiseerimine – näiteks kaasamise läbi inimõiguste kohtu poolt – võib aga tekitada probleeme liidu õiguskorra autonoomsusest¹⁴¹ tulenevalt, sest sellisel juhul ei oleks enam liidu asutuste pädevuses (kas liidu või liikmesriikide tasandil) hinnata omal vastutusel ja lõplikult siduvalt, kas asi puudutab liidu õigust ja kas on tarvis liidu asjaomast õigust kaitsta inimõiguste kohtus.

219. Nende vastuoluliste huvide vahel kaaludes otsustasid läbirääkimiste pidajad ette näha, et liit teeb ühinemislepingu allkirjastamisel ühepoolse deklaratsiooni¹⁴². Kavandatavas deklaratsioonis kohustub liit muu hulgas tagama, et ta esitab inimõiguste kohtu menetluses taotluse kaasvastustajana kaasamiseks või nõustub inimõiguste kohtu ettepanekul kaasvastustajana menetlusse astumisega, kui täidetud on ühinemislepingu artikli 3 lõikes 2 toodud tingimused. Sellega on ühelt poolt tagatud liidu õiguse autonoomia ja teiselt poolt see, et liidule on kaasvastustajana siduvad kõik inimõiguste kohtu sellised otsused, mille täitmiseks on tarvis liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusakte.

137 — Vt näidetena selle kohta inimõiguste kohus, 30. juuni 2005. aasta otsus, *Bosphorus vs. Iirimaa* (kaebus nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), ja 20. jaanuari 2009. aasta otsus, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij jt vs. Madalmaad* (kaebus nr 13645/05).

138 — Ka see probleem on juba varem tõstatunud; vt inimõiguste kohus, 18. veebruari 1999. aasta otsus, *Matthews vs. Ühendkuningriik* (kaebus nr 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

139 — Selle kohta ka selgitava aruande punkti 56 viimane lause.

140 — Selgitav aruanne, punkt 53.

141 — Autonoomia põhimõtte kohta vt üldised märkused käesoleva seisukoha punktis 159.

142 — Lõpparuanne, II lisa.

220. Õige on, et ühinemislepingu eelnõus ja sellega kaasnevates dokumentides ei ole ette nähtud liidu liikmesriikide samasugust deklaratsiooni kohustuste täitmise kohta, kui inimõiguste kohtus peaks arutlusele tulema liidu esmase õiguse kooskõla EIÕK-ga. Liidu õigusest tulenevalt ei ole liikmesriikide selline kohustamine aga ilmtingimata vajalik, kuna need on juba liidu õiguses ette nähtud lojaalse koostöö kohustusest (ELL artikli 4 lõige 3) tulenevalt määratud osalema kaasvastustajana inimõiguste kohtu kõikides menetluses, mille puhul on täidetud ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 3 toodud tingimused. See kehtib veelgi enam siis, kui liidu institutsioon kutsub liikmesriiki üles esitama inimõiguste kohtu menetluses taotluse kaasvastustajana menetlusse lubamiseks.

b) Liidu õiguse tõhusa kaitse tagamine inimõiguste kohtus

221. Mis puudutab teist kahest protokolli nr 8 artikli 1 punktis b nimetatud eesmärgist – see tähendab liidu õiguse tõhusa kaitse tagamist inimõiguste kohtus –, siis on selle saavutamiseks vajalik, et liidule ja tema liikmesriikidele on tegelikult antud võimalus astuda inimõiguste kohtu menetlusse, kui nad seda vajalikuks peavad.

i) Piisava teabe puudumine inimõiguste kohtus toimuvate menetluste kohta

222. Liidu õiguse tõhusaks kaitsmiseks on esmalt vaja, et liitu teavitatakse usaldusväärselt kõikidest inimõiguste kohtus ühe või mitme liidu liikmesriigi vastu toimuvatest menetlustest, milles tuleb kõne alla liidu osalemine kaasvastustajana vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikele 2. Samuti tuleb liidu liikmesriike teavitada kõikidest inimõiguste kohtus liidu vastu toimuvatest menetlustest, milles nad saaksid vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikele 3 osaleda kaasvastustajatena.

223. Vastavalt ühinemislepingu eelnõu selgitavale aruandele tundub, et läbirääkimiste pidajad lähtusid sellest, et praegune inimõiguste kohtu menetluses olevate kõikide kohtuasjade, mis on vastavale vastustajale kätte toimetatud, avalikustamise süsteem peaks tagama vajaliku teabe levimise¹⁴³.

224. Selle kohta tuleb märkida, et vastupidi komisjoni poolt kohtuistungil esitatule *ei avalda* inimõiguste kohus täna süstemaatiliselt infot kõigi menetluses olevate kohtuasjade kohta, ka mitte selliste kohtuasjade kohta, mis on juba vastustajale kätte toimetatud. Eelkõige puudub inimõiguste kohtul erinevalt meie kohtust ja Euroopa Liidu Teatajast selline ametlik ja regulaarselt ilmuv väljaanne, milles avaldataks kohtuasjade nimetus ja vaidluse ese. Ka internetis vabalt juurdepääsetavas inimõiguste kohtu otsingumootoris („HUDOC”) puudub erinevalt meie kohtu veebilehest kõikide menetluses olevate ja kättetoimetatud kaebuste süstemaatiline kogum. Lisaks ei ole nähtavasti ette nähtud, et inimõiguste kohus edastab liidule automaatselt kõik kaebused, mille ta toimetab kätte ühele või mitmele tema liikmesriikidest, samuti ei ole vastupidi kavandatud edastada korrapäraselt liidu liikmesriikidele kõik kaebused, mis on liidule kätte toimetatud.

225. Sellistel asjaoludel ei saa täna lähtuda sellest, et inimõiguste kohtus kasutatav menetluses olevate kaebuste kättetoimetamise ja avaldamise süsteem teavitaks potentsiaalseid kaasvastustajaid usaldusväärselt kõikidest menetlustest, milles neil võiks esineda põhjus esitada taotlus menetlusse astumiseks ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 esimese lause järgi.

226. Mõned menetlusosalised on arvamusel, et liikmesriigid ja liidu institutsioonid peavad lojaalse koostöö kohustusest (ELL artikli 4 lõige 3) tulenevalt liidu õiguse kohaselt teavitama üksteist kõikidest kaebustest, mis neile on kätte toimetatud inimõiguste kohtu poolt, kusjuures seda kohustust tuleks vajadusel täpsustada ühinemislepingu liidusisestes ülevõtmismeetmetes.

143 — Selgitav aruanne, punkti 52 viimane lause.

227. Ma ei nõustu sellega. Potentsiaalsete kaasvastustajate võimalus kasutada inimõiguste kohtus enda menetlusõigusi ei tohi sõltuda sellest, et nad saavad kaudselt – teiste menetlusosaliste kaudu – teada liidu õigusega seotud menetluse olemasolust. Tagamaks liidu ja tema liikmesriikide osalusvõimaluste täieliku ja tõhusa toimimise vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõigetele 2, 3 ja 5 ning võimaldamaks neile parimad tingimused liidu õiguse kaitsmiseks inimõiguste kohtus, peab inimõiguste kohus ise teavitama liitu automaatselt kõikidest kaebustest, mille ta on ühele või mitmele tema liikmesriigile kätte toimetanud, samuti peab ta ka vastupidi teavitama liidu kõiki liikmesriike korrapäraselt kõikidest kaebustest, mis on liidule kätte toimetatud. Elektroonilise kommunikatsiooni ajastul ja elektroonilise toimiku puhul ei kujuta selline kohustus inimõiguste kohtule ülemäärast halduskoormust. Võrdluseks: ka meie kohus edastab ise praktikas tähtsust omava teabe kõikidele neile, kellel võib olla õigus menetluses osaleda¹⁴⁴ ega jäta seda tema menetluses oleva asja hageja või kostja ülesandeks.

228. Ka ei kompenseeri liidu ja tema liikmesriikide korrapärase teavitamise puudumist inimõiguste kohtu poolt peamisele vastustajale kättetoimetatud kaebustest see, et inimõiguste kohus võib ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 esimese lause kohaselt esitada vastavas menetluses kutse osaleda menetluses kaasvastustajana. Nimelt ei ole inimõiguste kohus selle sätte järgi kohustatud selliseid kutseid korrapäraselt esitama, vaid tal on kaalutusõigus kohtuasjade valikul, milles ta peab sellist kutset vajalikuks.

ii) Inimõiguste kohtu volitus hinnata kaasvastustajana menetluse lubamise taotluste usutavust

229. Lisaks eeltoodule eeldab liidu õiguse tõhus kaitse, et liit võib osaleda kõigis inimõiguste kohtu menetlustes, milles tema arvates käsitletakse liidu õiguse kooskõla EIÕK-ga. Samuti peab olema liidu liikmesriikidel võimalik osaleda kõigis inimõiguste kohtu menetlustes, milles on nende arvates kõne all liidu õiguse kooskõla EIÕK-ga.

230. Ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 kolmandast lausest nähtub siiski, et inimõiguste kohtule antakse volitus kontrollida liidu ja tema liikmesriikide taotluste kaasvastustajana menetluse lubamiseks sisulist usutavust. Sellega antakse inimõiguste kohtule hindamisruum kaasvastustajate menetluse lubamisel. Mõned menetlusosalised üritasid küll vähendada selle hindamisruumi tähtsust. Kokkuvõttes ei olnud menetlusosalised siiski üldse üksmeelel selles, kui kaugele peaks ulatuma inimõiguste kohtu hindamisruum¹⁴⁵. See näitab, et potentsiaalsete kaasvastustajate võimalus menetluses osaleda on ette nähtud usutavuse kontrolli tõttu väga ebakindel.

231. Ma olen seisukohal, et selline usutavuse kontroll võib kahjustada liidu õiguse tõhusa kaitse eesmärki inimõiguste kohtus, nagu see on aluseks võetud protokoll nr 8 artikli 1 punktis b. Isegi kui on ootuspärane, et inimõiguste kohus rahuldab reeglina kaasvastustajana menetluse lubamise taotluste, ei ole siiski võimalik välistada, et ta võib teatud juhtudel eitada selle taotluse alusena esitatud põhjenduste usutavust. Siis ei ole liidul või tema liikmesriikidel võimalik inimõiguste kohtu menetluses osaleda, ehkki nad peavad vajalikuks kaitsta selles menetluses liidu õigust.

232. Selline olukord ei ole muuseas kooskõlas ka liidu õiguskorra autonoomsusega. See autonoomsus eeldab, et liit ja tema liikmesriigid otsustavad täiesti sõltumatult ja ilma, et liidu süsteemist väljapoole jäävatel asutustel oleks mingitki õigust sellele otsusele kaasa rääkida, selle üle, kas kohtuasi puudutab liidu õigust ja kas seetõttu võib osutada vajalikuks osaleda menetluses kaasvastustajana.

144 — Selleks avaldatakse teadaanne iga liidu kohtute menetluses oleva kohtuasja kohta meie kohtu veebilehel ja Euroopa Liidu Teatajas juba menetluse varajases staadiumis.

145 — Mõned menetlusosalised leidsid, et ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 kolmanda lause kohaselt peaks inimõiguste kohus üksnes veenduma, et taotluses on üldse esitatud põhjendused, samas kui teised menetlusosalised asusid seisukohale, et inimõiguste kohus võib lisaks sellele kontrollida sisuliselt, kas esitatud põhjendused on *prima facie* veenvad.

233. Seda ilmset puudust kaasvastustaja mehhanismis, nagu see on ette nähtud ühinemislepingu eelnõus, ei saa kompenseerida sellega, et EIÕK osalistel on EIÕK artikli 36 lõike 2 kohaselt võimalus sekkuda „kolmanda isikuna” inimõiguste kohtu menetlusse. Nimelt ei ole selline kolmandate isikute menetlusse lubamine viimati nimetatud sätte kohaselt automaatne, vaid selle üle otsustab inimõiguste kohus („võib”).

234. Sellega seoses võib huvi pakkuda võrdlus meie kohtus kehtivate menetlusnormidega. Need annavad nii seadusandlusmenetluses osalenud liidu institutsioonidele kui ka liikmesriikidele õiguse osaleda kõikides käimasolevates menetlustes, ilma mingil moel oma põhjendatud huvi tõendamata ja ilma et seda õigust piiraks mingisugunegi Euroopa Kohtu kaalutusõigus või võimalus kontrollida usutavust¹⁴⁶. Selles väljendub liidu asjaomaste institutsioonide ja liikmesriikide eriline vastutus liidu õiguskorra suhtes.

c) Järeldus

235. Kavandatav kaasvastustaja mehhanism, nagu see on ette nähtud ühinemislepingu eelnõu artiklis 3, on üksnes siis kooskõlas protokoll nr 8 artikli 1 punktiga b, kui on tagatud, et potentsiaalseid kaasvastustajaid teavitatakse süstemaatiliselt ja ilma eranditeta kõikidest menetlustest, milles neil võib tekkida vajadus esitada taotlus menetlusse lubamiseks ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 esimese lause järgi, ning et inimõiguste kohus ei kontrolli eelnõu artikli 3 lõike 5 kolmanda lause alusel esitatud võimalike menetlusse lubamise taotluste usutavust.

4. Vahekokkuvõte

236. Kokkuvõttes tuleb sedastada, et ühinemislepingu eelnõu kooskõlast liidu ja liidu õiguse eripäradega saab lähtuda üksnes juhul, kui eelnõud muudetakse eespool punktides 179, 184 ja 235 kirjeldatud moel.

D – Liidu osalemiseks EIÕK kontrolliorganites vajalikud õigusnormid

237. Lisaks peab kavandatav ühinemislepingu protokoll nr 8 artikli 1 punkti a kohaselt ette nägema liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamise, „iseäranis erikorra liidu võimalikuks osalemiseks [EIÕK] kontrolliorganites”.

238. Koos liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga hakkab liit osalema konventsiooni mõlemas kontrolliorganites: inimõiguste kohtus kui kohtuliku kontrolli organis ja Euroopa Nõukogu ministrite komitees kui poliitilise kontrolli organis.

1. Liidu osalemine inimõiguste kohtus

239. Mis puudutab esmalt liidu osalemist inimõiguste kohtus, siis kavandatava kaasvastustaja mehhanismi ning planeeritava eelneva kaasamise menetluse, mis on mõlemad ette nähtud ühinemislepingu eelnõu artiklis 3, puhul on tegemist erikorraga protokoll nr 8 artikli 1 punkti a tähenduses. Nagu ma olen juba eespool märkinud, sobib see regulatsioon põhimõtteliselt säilitama liidu ja liidu õiguse eripärasid seoses EIÕK-ga ühinemisega. Nende mehhanismide toimimise kohta tuleb teha üksnes mõned üksikud muudatused, täiendused ja täpsustused¹⁴⁷.

146 — Eelotsusemenetluses osalemise kohta vt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja punkt 23; otse Euroopa Kohtule esitatavate hagide menetluses ja apellatsioonimenetluses osalemise kohta vt põhikirja artikli 40 esimene lõik ja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 131 lõige 2.

147 — Vt selle kohta eespool eelkõige käesoleva seisukoha punktid 135, 179, 184 ja 235.

240. On loomulik, et liidule antakse lisaks õigus osaleda Euroopa Parlamendi delegatsiooniga Euroopa Nõukogu parlamentaarsel assambleel inimõiguste kohtu kohtunike valimisel (ühinemislepingu eelnõu artikkel 6 ja EIÕK artikkel 22). Sama kehtib liidu õiguse suhtes esitada enda kandidaate inimõiguste kohtu kohtuniku ametisse. Siinkohal puudub vajadus täiendavate õigusnormide tarvis liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamiseks. Pigem on protokoll nr 8 artikli 1 punkti a arvestades täiesti piisav, et liit osaleb – nagu see on ette nähtud ühinemislepingu eelnõus – EIÕK võrdõigusliku osalisena inimõiguste kohtu kohtunike valimisel ja tema ettepanekul ametisse nimetatud kohtunik osaleb inimõiguste kohtu võrdõigusliku liikmena selle kohtumõistmises¹⁴⁸.

2. Liidu osalemine Euroopa Nõukogu ministrite komitees

241. Mis puudutab seejärel liidu osalemist Euroopa Nõukogu ministrite komitee töös, siis sisalduvad ühinemislepingu eelnõu artiklis 7 koostoimes kavandatava „reegliga nr 18”¹⁴⁹ mõned erinormid seoses häälteenamise nõudega otsuste langetamisel selles organis, kui viimane teostab kohtuasjades, mille pooleks on liit, oma ülesannet kontrollida inimõiguste kohtu jõustunud sisuliste otsuste täitmist (EIÕK artikli 46 lõiked 2–5) ja sõbralike kokkulepete täitmist (EIÕK artikli 39 lõige 4).

242. Eelkõige piisab reegli nr 18 lõike 2 kohaselt ministrite komitee lõpliku otsuse langetamiseks inimõiguste kohtusse pöördumise kohta ühest neljandikust istungil osalema õigustatud esindajate häälest. Juba selline „hüpervähemus” ministrite komitees võib eeltoodu kohaselt algatada inimõiguste kohtus rikkumise menetluse ja kohtuotsuse tõlgendamise menetluse.

243. Need erinormid on tingitud asjaolust, et liit ja tema liikmesriigid hääletavad vastavalt liidu õigusest tulenevale lojaalse koostöö kohustusele (ELL artikli 4 lõige 3) ministrite komitees ühiselt, kui arutluse all on EIÕK potentsiaalne rikkumine seoses liidu õigusega¹⁵⁰. Võimaldamaks ikkagi liidu ja tema liikmesriikide õigusaktide, meetmete ja tegevusetuse tõhusat välist kontrolli ministrite komitee poolt, tuli hääletamise reegleid muuta sellisel, et liit ei saaks üksinda blokeerida otsuse tegemist¹⁵¹.

244. Mõõndavasti on nende erinormide tagajärjeks see, et Euroopa Nõukogu osalisriikidele, mis ei ole liidu liikmesriigid, antakse ministrite komitee töös eriline roll liidule EIÕK-st tulenevate kohustuste täitmise kontrollimisel. Erinormidega võib kaasneda, et liit ja tema liikmesriigid – ehkki nad on tegelikult arvulises ülekaalus – jäävad neis asjades, milles liit on pool, tehtud kohtuotsuste ja sõbralike kokkulepete täitmise kontrollimist puudutaval „hääletamisel vähemusse”. Kuna ministrite komitee on poliitiline organ, ei ole võimalik lisaks välistada, et konventsiooni osalisriigid, mis ei kuulu liitu, ei võta vaidluse tekkides hääletades piisaval määral arvesse liidu ja liidu õiguse erijooni.

245. Küll aga on omane kollektiivse garantii süsteemile, millega kaasneb tõhus väline kontroll¹⁵², et liitu mittekuuluvad Euroopa Nõukogu osalisriigid saavad teha selliseid otsuseid liidu ja tema liikmesriikide tahte vastaselt, kui nad on arvamisel, et liit ei ole täitnud talle inimõiguste kohtu otsusest või sõlmitud sõbralikust kokkuleppes tulenevaid kohustusi. Ilma kavandatavate erinormideta oleks liidul ja tema liikmesriikidel ministrite komitees vetoõigus teda ennast puudutava asja suhtes, mis muudaks välise kontrolli süsteemi kokkuvõttes absurdseks.

148 — Selgitav aruanne, punkt 77.

149 — See uus menetlusnorm „Kohtuotsused ja sõbralikud kokkulepped kohtuasjades, mille pool on Euroopa Liit” kavatakse lisada „Ministrite Komitee eeskirjadele, mis käsitlevad kohtuotsuste täitmise ja sõbralike kokkulepete täitmise kontrollimist” (vt lõpparuande III lisa).

150 — Selgitav aruanne, punkt 82.

151 — Selgitav aruanne, punktid 84–92.

152 — Ministrite komitee tõhusa ja õiglase kontrolli tähtsust rõhutatakse ka Brightoni deklaratsiooni punktis 27.

246. Liidu ja liidu õiguse erijoonte kahjustamise oht näib siiski väike, kuna ministrite komitee ei langeta ise lõplikku otsust selle üle, kas liit on temale suunatud kohtuotsust või sõlmitud sõbralikku kokkulepet nõuetekohaselt täitnud. Pigem kaasneb ministrite komitees langetatava võimalike poliitiliste motiividega otsusega üksnes see, et inimõiguste kohtus arutatakse asja (uuesti) õiguslikust küljest.

247. Ühtekokku näivad ministrite komitee töö suhtes ette nähtud normid seega proportsionaalsed, tagamaks liidu erijooned tema osalemisel EIÕK organites. Puudub alus arvata, et need normid ei ole aluslepingutega kooskõlas.

3. Vahekokkuvõte

248. Kokkuvõttes puuduvad (hoolimata minu märkustest eespool käesoleva seisukoha punktides 135, 179, 184 ja 235 ja tagapool punktis 265) pidepunktid selleks, et ühinemislepingu eelnõus sisalduvad normid liidu osalemise kohta EIÕK kontrolliorganites ei järgiks liidu ja liidu õiguse eripärasid või oleksid need muul moel vastuolus aluslepingutega.

E – Liikmesriikide olukorra arvestamine EIÕK suhtes

249. Lõpuks tuleb protokoll nr 8 artikli 2 teise lause kohaselt tagada, et kavandatav ühinemisleping ei mõjuta liidu „liikmesriikide olukorda” EIÕK suhtes ja seda eelkõige kolmes osas:

- esiteks EIÕK protokollide suhtes (vt selle kohta kohe järgnevalt 1. jagu);
- teiseks võimalike hädaolukorra meetmete suhtes, mida võivad liidu liikmesriigid võtta EIÕK artikli 15 alusel (vt selle kohta tagapool 2. jagu), ja
- kolmandaks võimalike reservatsioonide suhtes, mille on liidu liikmesriigid teinud vastavalt EIÕK artiklile 57 (vt selle kohta tagapool 3. jagu).

250. Peale selle käsitletakse lühidalt võimalikku ohtu liikmesriikide olukorrale EIÕK suhtes seoses kaasvastustaja mehhanismiga (vt selle kohta tagapool 4. jagu).

1. Liikmesriikide olukord EIÕK protokollide suhtes

251. Mis puudutab kõigepealt liidu liikmesriikide olukorda EIÕK protokollide suhtes, siis tuleb meenutada, et mitte kõik liikmesriigid ei ole neid õigustekste tingimata ratifitseerinud¹⁵³. Seetõttu on protokoll nr 8 artikli 2 teise lause eesmärk tagada, et liidu ühinemisega EIÕK-ga ei kaasneks kaudselt liikmesriikide sidumist EIÕK protokollidega, millega nad ei ole ise (veel) konventsiooniosalistena ühinenud.

252. Kavandatava ühinemislepinguga ühineb liit igatahes üksnes esimese ja kuuenda EIÕK protokolliga. Mõlema nimetatud protokolliga on juba ühinenud kõik liidu liikmesriigid. Selles osas ei mõjuta liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga „liikmesriikide olukorda”.

153 — EIÕK protokolle nr 4, 7, 12 ja 13 ei ole veel kõik liidu liikmesriigid ratifitseerinud.

253. Käesolevas arvamuse menetluses ei tule selgitada, kas liidu hilisem võimalik ühinemine EIÕK teiste protokollidega, millega ei ole võib-olla kõik liidu liikmesriigid ühinenud, on kooskõlas protokoll nr 8 artikli 2 teisest lausest tulenevate esmase õiguse nõuetega, kuna käesoleval ajahetkel on tegemist täielikult hüpoteetilise küsimusega, mis ei ole käimasoleva ühinemisprotsessi ese. Lisaks sellele on liikmesriikidel vastavalt ELTL artikli 218 lõike 8 teise lõigu viimases osalauses sätestatud erilisele ratifitseerimisele endal võimalik iga kord liidu ühinemisel EIÕK protokolliga järgida, et sellega võetavad liidu rahvusvahelised kohustused on kooskõlas nende endi kohustustega.

254. Täieliku pildi saamiseks tuleb meenutada, et EIÕK protokollid on *sisulises osas* olnud juba pikemat aega liidu õigusele inspiratsiooniallikaks, kuigi nendega ei ole ühinenud mitte kõik liidu liikmesriigid. Esiteks on nende protokollidega arvestatud põhiõiguste harta raames¹⁵⁴, teiseks võivad need mängida rolli liidu õiguse üldpõhimõtete sisu kindlaksmääramisel¹⁵⁵ (vt ka ELL artikli 6 lõige 3). Ei ole võimalik välistada, et sisuline tuginemine EIÕK protokollidele liidu õiguses ja liidu kohtute praktikas mõjutab liikmesriikide olukorda – näiteks nende kohustusi liidu õiguse rakendamisel põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Seejuures on aga tegemist juba praegu liidu õiguses esineva nähtusega ja mitte liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga kaasneva tagajärjega.

255. Liidu kavandatava ühinemisega EIÕK-ga ei kaasne järelikult muutusi liikmesriikide olukorras EIÕK protokollide suhtes, mida peaks takistama protokoll nr 8 artikli 2 teine lause.

2. Liikmesriikide olukord EIÕK artikli 15 suhtes

256. Mis puudutab seejärel EIÕK artiklis 15 sisalduvat hädaolukorra klauslit, siis see võimaldab võtta EIÕK osalistel teatud piirides „meetmeid”, millega peatatakse EIÕK-ga võetud kohustuste täitmine „sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet”.

257. Liidu ühinemisel EIÕK-ga ei muutu midagi selles hädaolukorra meetmete võtmise võimaluses. Ükski ühinemislepingu eelnõu säte ei piira liikmesriikide võimalust kasutada EIÕK artiklit 15. Ka asjaolu, et liidu ühinemisel saab EIÕK-st liidu õiguskorra lahutamatu osa ja vastavalt ELTL artikli 216 lõikele 2 on see samuti nagu liidu õigus ülimuslik riigisisese õiguse suhtes¹⁵⁶, ei mõjuta hädaolukorra meetmete kasutamist liikmesriikide poolt. Nii nagu teisedki EIÕK sätted, lülitub ka EIÕK artikkel 15 liidu õigusesse. Lisaks sisaldab ka liidu õigus ELTL artiklis 347 hädaolukorra klauslit, mis on võrreldav EIÕK artiklis 15 sisalduva klausliga ja mis võimaldab liikmesriikidel võtta sisuliselt samu meetmeid, mis on lubatud ka EIÕK järgi.

258. Seega ei ole alust tunda muret selle üle, et liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga mõjutaks kuidagi liikmesriikide olukorda EIÕK artikli 15 suhtes.

3. Liikmesriikide olukord seoses rahvusvahelise õiguse kohaselt EIÕK suhtes tehtud reservatsioonidega

259. Kontrollida tuleb viimaks, kas ühinemislepingu eelnõu võib mõjutada liikmesriikide olukorda nende poolt EIÕK artikli 57 alusel rahvusvahelise õiguse kohaselt konventsiooni ühe või mitme sätte kohta tehtud reservatsioonide suhtes. Selle probleemistiku üle võib arutleda kahest vaatenurgast: esiteks seoses vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõttega, nagu see on ette nähtud ühinemislepingu eelnõus (vt selle kohta tagapool a jagu) ja teiseks seoses liidu õiguse ülimuslikkusega riigisisese õiguse ees, mille osaks saab EIÕK koos liidu ühinemisega (vt selle kohta tagapool b jagu).

154 — Vt eelkõige selgitused põhiõiguste harta artiklite 19, 50 ja 52 kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

155 — Vt nt – õiguse üldpõhimõtte *ne bis in idem* kohta – kohtuotsused *Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. komisjon* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 59) ja *Showa Denko vs. komisjon* (C-289/04 P, EU:C:2006:431, punkt 50).

156 — Vt eespool käesoleva seisukoha punkt 198.

a) Vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõte

260. Üks protokoll nr 8 artikli 2 teise lause eesmärk on takistada, et liidu liikmesriik mõistetakse liidu ühinemisel EIÕK-ga inimõiguste kohtus süüdi EIÕK sätte rikkumises, ehkki ta on ise EIÕK osalisena teinud rahvusvahelise õiguse kohaselt reservatsiooni just selle sätte suhtes.

261. Vastupidi sellele, mida näib arvavat komisjon, ei ole inimõiguste kohtu poolt sellise otsuse langetamise oht ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõigetega 3 ja 4 kõrvaldatud.

262. Ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõikes 3 selgitatakse küll, et EIÕK-ga ühinemine toob liidule kaasa kohustused üksnes liidu institutsioonide, organite ja asutuste või nende nimel tegutsevate isikute õigusaktide, meetmete või tegevusetuse tasandil. Lisaks tuleneb ühinemislepingu eelnõu artikli 1 lõikest 4, et riigisiseste asutuste õigusaktide, meetmete ja tegevusetuse eest vastutavad vaid liidu liikmesriigid, seda isegi juhul, kui need on seotud liidu õiguse kohaldamisega.

263. Siiski on ühinemislepingu eelnõu üks kesksetest elementidest juba mitu korda mainitud kaasvastustaja mehhanism ja – sellega seotud – liidu ja tema ühe või mitme liikmesriigi ühise vastutuse reegel EIÕK võimaliku rikkumise eest liidu õiguse kohaldamisel (ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 7).

264. Selle regulatsiooni tagajärjel võib tekkida olukord, kus üks või mitu liikmesriiki tunnistatakse kaasvastustajatena (vt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõige 3) koos liiduga inimõiguste kohtu otsuses vastutavaks EIÕK-s sisalduva põhiõiguse rikkumise eest, ehkki asjaomased liikmesriigid on ise EIÕK osalistena teinud EIÕK vastava sätte suhtes reservatsiooni rahvusvahelise õiguse kohaselt. Sellisel juhul võib liidu ühinemisega EIÕK-ga ja sellega tekkiva ühise vastutuse reegluga kaasneda asjaomase liikmesriigi vastutuse laienemine üle tema enda poolt EIÕK osalisena võetud rahvusvaheliste kohustuste.

265. Ühinemislepingu eelnõu selline sisustamine on ilmses vastuolus protokoll nr 8 artikli 2 teise lausega, mille kohaselt ei tohi liidu ühinemine EIÕK-ga kahjustada liikmesriikide olukorda EIÕK suhtes. Sellises olukorras saab liit kavandatava ühinemislepingu sõlmida üksnes juhul, kui selles selgitatakse sobivalt, et vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõte ei mõjuta konventsiooniosaliste võimalikke reservatsioone EIÕK artikli 57 tähenduses.

b) EIÕK kui ülimusliku toimega liidu õiguse osa

266. Kahtlemata seob liidu ühinemine EIÕK-ga ka liidu siseselt liikmesriike tugevamalt EIÕK-ga võrreldes tänase õigusliku olukorraga. Nagu juba mitu korda mainitud, saab liidu ühinemisel EIÕK-st liidu õiguskorra lahutamatu osa ja vastavalt ELTL artikli 216 lõikele 2 on see samuti nagu liidu õigus ülimuslik riigisisese õiguse suhtes¹⁵⁷.

267. Suuremal osal juhtudest ei pruugi sellel üldse praktilist tähendust olla, kuna liidu õigus tagab ka sõltumatult liidu ühinemisest EIÕK-ga (ELL artikli 6 lõige 2) palju põhiõigusi, mis pakuvad vähemalt samaväärset, kui mitte isegi kõrgemat kaitsetaset kui EIÕK – kas põhiõiguste harta raames (ELL artikli 6 lõige 1) või õiguse üldpõhimõtete vormis (ELL artikli 6 lõige 3). Need liidu põhiõigused on niikuinii ilma piiranguteta siduvad kõikidele liikmesriikidele liidu õiguse kohaldamisel harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, ükskõik, kas nad on EIÕK osalistena teinud EIÕK võrreldava sätte või selle protokoll suhtes rahvusvahelise õiguse kohaselt reservatsiooni või mitte.

157 — Vt eespool käesoleva seisukoha punkt 198.

268. Kui sellest hoolimata peaks tekkima ebatõenäoline olukord, et teatud põhiõigust tunnustatakse üksnes EIÕK-s ja seda ei ole samas võimalik tuletada põhiõiguste hartast või liidu õiguse üldpõhimõtetest, siis oleks see põhiõigus liikmesriikidele – liidu õiguse kohaldamisel – siduv ELTL artikli 216 lõike 2 alusel. Sellisel juhul oleks liikmesriigile tulevikus siduv liidu õiguse alusel EIÕK selline säte, mille suhtes on ta võib olla EIÕK osalisena teinud reservatsiooni.

269. Sellise ELTL artikli 216 lõike 2 võimaliku mõju puhul liikmesriikide õiguslikule olukorrale on tegemist aga puhtalt liidu õiguse probleemistikuga, mida ei saa pidada kavandatava ühinemislepingu esemeks, vaid mis tuleb lahendada üksnes liidu siseselt liidu õiguse autonoomia raames¹⁵⁸. Käesoleva arvamuse menetluse tarvis piisab tõdemusest, et protokoll nr 8 artikli 2 teine lause ei nõua mingil moel, et selline liidu ja tema liikmesriikide sisemisi õiguslikke suhteid puudutav regulatsioon tuleks lisada ühinemislepingu eelnõusse. Vastupidi, selline regulatsioon ühinemislepingus oleks paratamatult vastuolus liidu õiguse autonoomiaga.

4. Liikmesriikide olukord kaasvastustaja mehhanismi raames

270. Kõige lõpuks tuleb viidata sellele, et protokoll nr 8 artikli 2 teises lauses toodud aspektide loetelu, millega seoses tuleb säilitada liikmesriikide olukord EIÕK suhtes, ei ole ammendav (vt sõnastus „iseäranis“). Seega võib seoses liidu ühinemisega EIÕK-ga tekkida veel teisi, otseselt nimetatud õiguslikke probleeme, millega võib kaasneda liikmesriikide olukorra kahjustamine.

271. Sellega seoses tuleb veel kord suunata pilk kaasvastustaja mehhanismile, mis on ette nähtud ühinemislepingu eelnõu artiklis 3.

272. Nagu juba mainitud, ei ole liidu ja tema liikmesriikide osalemine kaasvastustajatena inimõiguste kohtu menetluses ühinemislepingu eelnõu kohaselt automaatne¹⁵⁹. Juhul kui liit otsustab – mis on küll vähetõenäoline – mitte osaleda kaasvastustajana ühe või mitme tema liikmesriigi vastu suunatud kaebemenetluses, ehkki selleks on täidetud ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 2 ette nähtud tingimused, ei saa inimõiguste kohus sundida liitu menetluses osalema. Inimõiguste kohtul on võimalik panna vastutus EIÕK võimaliku rikkumise eest üksnes sellele liikmesriigile või nendele liikmesriikidele, kes on vastustajad (EIÕK artikli 46 lõige 1), isegi kui see rikkumine leiaks aset liidu õiguse kohaldamisel.

273. Kas selline liikmesriikide risk, et nad peavad vajadusel üksi vastutama EIÕK sellise rikkumise eest, mis tuleneb liidu õigusest, kahjustab liikmesriikide olukorda EIÕK suhtes protokoll nr 8 artikli 2 teise lause tähenduses? Ma arvan, et mitte.

274. Esiteks on liikmesriikidel juba täna selline vastutuse risk, ka ilma liidu ühinemiseta EIÕK-ga. Nimelt on tunnustatud, et liidu liikmesriigid ei saa juba praegu oma suveräänseid õigusi liidule üle kandes ennast vabastada rahvusvahelisest vastutusest EIÕK raames. Seega on juba täna võimalikud sellised menetlused inimõiguste kohtus liidu liikmesriikide vastu, mille eesmärk on tekitada nende liikmesriikide vastutus EIÕK väidetava rikkumise eest, mis tulenevad suveräänsete õiguste liidule ülekandmisest. Inimõiguste kohus kontrollib omalt poolt selliseid kaebusi, ehkki ta kasutab seni veel piiratud kontrollikriteeriumi, nagu see tuleneb kohtupraktikast *Bosphorus* asjas¹⁶⁰. Isegi kui

158 — Selle probleemistiku põhjalik käsitlemine ületaks käesoleva arvamuse menetluse raame. Siinkohal võib vaid viidata sellele, et on mõeldav, kuid kindlasti mitte tingimata vajalik, arvestada protokoll nr 8 artikli 2 teises lauses nimetatud õiguslikku põhimõtet liidu siseselt ELTL artikli 216 lõike 2 tõlgendamisel ja kohaldamisel ja sellega piirata vajaduse korral liikmesriikide seotust liidu poolt reservatsioonideta ratifitseeritud EIÕK-ga.

159 — Vt eespool käesoleva seisukoha punktid 217–219.

160 — Inimõiguste kohus, 30. juuni 2005. aasta otsus *Bosphorus vs. Iirimaa* (kaebus nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI).

inimõiguste kohus võtab pärast liidu ühinemist EIÕK-ga aluseks rangema kontrollikriteeriumi kui Bosphoruse kohtupraktikas, ei muuda see põhimõtteliselt midagi liikmesriikide juba olemasolevas kohustuses järgida EIÕK-d ja mitte hoiduda sellest kõrvale suveräänsete õiguste ülekandmise läbi rahvusvahelistele organisatsioonidele.

275. Teiseks pakub liidu kavandatav ühepoolne deklaratsioon, mille tekst on esitatud Euroopa Kohtule ühinemislepingu eelnõuga kaasnevate dokumentidega, samaaegse liidu õiguse autonoomia arvesse võtmisega sobiva tagatise selleks, et liit ei jäta enda liikmesriike inimõiguste kohtus „hätta”, kui on täidetud tingimused tema osalemiseks kaasvastustajana ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 2 järgi.

276. Kokkuvõttes ei muuda asjaolu, et liitu ei kaasata kaasvastustajana automaatselt kõikidesse tema liikmesriikide vastu suunatud menetlustesse, mis on seotud liidu õigusega, vaid ta võib ise otsustada enda osalemise üle inimõiguste kohtu menetluses, oluliselt midagi liikmesriikide olukorras EIÕK suhtes. Eelkõige ei saa juttu olla nende olukorra *halvenemisest* võrreldes olukorraga enne liidu ühinemist EIÕK-ga.

5. Vahekokkuvõte

277. Kokkuvõttes puudub seega alus kartuseks, et ühinemislepingu eelnõu kahjustab liikmesriikide olukorda EIÕK suhtes protokoll nr 8 artikli 2 teise lause tähenduses, tingimusel et tehakse eespool punktis 265 mainitud täpsustus.

Lõppmärkus

278. Ühinemislepingu eelnõu kontrollist ELL artikli 6 lõikes 2 ja protokollis nr 8 sisalduvate õiguslike kriteeriumide ning deklaratsiooni nr 2 alusel ei tulene midagi, mis võiks seada põhimõtteliselt kahtluse alla selle, kas liidu kavandatav ühinemine EIÕK-ga on aluslepingutega kooskõlas. Ühinemislepingu eelnõud tuleb üksnes võrdlemisi vähesel määral muuta ja täiendada, mis on aga võimalik suuremate raskusteta.

279. Eeltoodud arvestades ei tundu mulle otstarbekas tunnistada ühinemislepingu eelnõu praeguses sõnastuses aluslepingutega vastuolus olevaks. Pigem peaks Euroopa Kohus enda teisele arvamusele Euroopa Majandusruumi kohta¹⁶¹ tuginedes otsustama, et ühinemislepingu eelnõu on aluslepingutega kooskõlas, tingimusel, et tehakse minu poolt mainitud muudatused, täiendused ja täpsustused.

VII – Ettepanek

280. Eespool toodud kaalutluste alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku esitada enda arvamus järgmiselt:

10. juunil 2013 Strasbourgis esitatud liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga käsitleva lepingu muudetud eelnõu on kooskõlas aluslepingutega, tingimusel, et tagatakse rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvalt:

- et liitu ja tema liikmesriike teavitatakse ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 alusel võimaliku kaasvastustajana menetluses osalemise taotluse esitamiseks süstemaatiliselt ja ilma eranditeta kõikidest inimõiguste kohtu menetluses olevatest kaebustest, kui ja niipea kui need on asjaomasele vastustajale kätte toimetatud;

161 — Arvamus 1/92 (EU:C:1992:189, resolutsiooni punkt 1).

- et inimõiguste kohus ei kontrolli mingil moel liidu ja tema liikmesriikide poolt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 5 alusel esitatud kaasvastustajana menetlusse lubamise taotluste usutavust;
- et Euroopa Liidu Kohtu eelnev kaasamine vastavalt ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikele 6 hõlmab kõiki õigusküsimusi, mis puudutavad liidu esmase ja teisese õiguse tõlgendamist kooskõlas EIÕK-ga;
- et eelneva kaasamise menetluse läbiviimisest ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõike 6 järgi võib loobuda vaid juhul, kui on ilmne, et Euroopa Liidu Kohus on juba käsitlenud seda konkreetset õigusküsimust, mis on inimõiguste kohtu menetluses oleva kaebuse ese;
- et ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 7 toodud vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõtte ei mõjuta konventsiooniosaliste võimalikke reservatsioone EIÕK artikli 57 tähenduses, ja
- et inimõiguste kohus ei kaldu ka mingil juhul kõrvale ühinemislepingu eelnõu artikli 3 lõikes 7 sätestatud vastustaja ja kaasvastustaja ühise vastutuse põhimõttest, kui ta on tuvastanud EIÕK rikkumise.