



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 7. aprillil 2016*

Kohtuasi C-455/14 P

H
versus
Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus — Ühine välis- ja julgeolekupoliitika — Euroopa Liidu politseimissioonile Bosniasse ja Hertsegoviinasse lähetatud siseriiklik ametnik — Ümberpaigutamisosus — ELL artikli 24 lõige 1 — ERTL artikkel 275 — Euroopa Liidu Kohtu pädevus — Siseriiklike kohtute volitused — ÜVJP aktide liigid — Mõiste „piiravad meetmed“

1. Lissaboni lepinguga on kaotatud Euroopa Liidu kolmesambaline ülesehitus ning toodud ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi „ÜVJP“) sätted üldisesse liidu raamistikku. See ei ole siiski viinud ÜVJP täieliku „ühendustamiseni“, sest jätkub olukord, kus nimetatud poliitika suhtes „kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju“. **

2. Üks aluslepingute koostajate poolt ÜVJP jaoks kujundatud eriraamistiku märkimisväärseid jooni on Euroopa Liidu Kohtu kui liidu institutsiooni piiratud volitused selles valdkonnas. Võib julgesti öelda, et ehkki Euroopa Kohtu pädevust on suhteliselt laiendatud, tekib tal ÜVJP küsimustes kohtuliku kontrolli teostamise õigus ainult erandlikel asjaoludel. Ent selle pädevuse piirjooned ei ole täpselt selged.

3. Käesolevas kohtuasjas saab Euroopa Kohus ühe oma esimestest võimalustest määrata kindlaks enda pädevus ÜVJP suhtes. Võtmeküsimus on käesolevas menetluses õieti selles, kas Üldkohus oli pädev menetlema tühistamishagi ÜVJP alusel loodud liidu missiooni juhi otsuste peale. Vaidlusaluse küsimuse keerukust ja tundlikkust kajastab seegi, et käesoleva menetluse kolme poole seisukohad erinevad üksteisest oluliselt. Huvitaval kombel on kõik pooled seisukohal – ehkki erinevatel põhjustel –, et vaidlustatud kohtumääruse põhjendused on vigased.

* Algkeel: inglise.

** Vt ELL artikli 24 lõike 1 teine lõik.

I. Õiguslik raamistik

4. Euroopa Liidu politseimissioon (edaspidi „EUPM“) Bosnias ja Hertsegoviinas loodi esmalt üheks aastaks nõukogu 11. märtsi 2002. aasta ühismeetmega 2002/210/ÜVJP*** ning hiljem pikendati seda korduvalt, viimati nõukogu 8. detsembri 2009. aasta otsusega 2009/906/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni (EUPM) kohta Bosnias ja Hertsegoviinas (edaspidi „otsus 2009/906“).**** Otsuse 2009/906 asjakohased sätted on järgmised.

5. Artiklis 5 („Tsiiviiloperatsiooni ülem“) on sätestatud:

- „1. Tsiiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistuse direktor on EUPM-i tsiiviiloperatsiooni ülem.
2. Tsiiviiloperatsiooni ülem juhib ja kontrollib EUPM-i strateegilisel tasandil, tehes seda poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilise kontrolli all ja strateegilisel juhtimisel ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (kõrge esindaja) üldises alluvuses.
3. Tsiiviiloperatsiooni ülem tagab nõukogu otsuste ning poliitika- ja julgeolekukomitee otsuste nõuetekohase ja tõhusa rakendamise, sealhulgas missiooni juhile strateegilisel tasandil antud asjakohaste juhiste ning nõu ja tehnilise toetuse kaudu.
4. Kogu lähetatud isikkoosseis jääb asjaomase lähetajariigi siseriiklike asutuste või EL-i institutsiooni täieliku käsutamise alla. Siseriiklikud asutused annavad oma isikkoosseisu, meeskondade ja üksuste operatiivjuhtimise üle tsiiviiloperatsiooni ülemale.“

6. Artiklis 6 („Missiooni juht“) on sätestatud:

- „1. Missiooni juht vastutab EUPM-i eest ning juhib ja kontrollib seda kohapeal.
2. Missiooni juht juhib ja kontrollib operatsioonis osalevate riikide isikkoosseisu, meeskondi ja üksusi tsiiviiloperatsiooni ülema määratud korras, vastutades ühtlasi töökorralduse ja logistika, sealhulgas EUPM-i käsutusse antud varade, ressursside ja teabe eest.
3. Missiooni juht annab juhiseid EUPM-i kogu isikkoosseisule EUPM-i tõhusaks läbiviimiseks kohapeal, vastutades missiooni koordineerimise ja igapäevase juhtimise eest tsiiviiloperatsiooni ülema strateegilisel tasandil antud juhiseid järgides.

[...]

5. Missiooni juht vastutab isikkoosseisu distsiplinaarkontrolli eest. Lähetatud isikkoosseisu suhtes võtavad distsiplinaarmeetmeid asjaomased siseriiklikud või ELi ametiasutused.

[...]“.

7. Artikli 7 lõike 2 asjakohases osas on sätestatud, et „EUPM koosneb peamiselt liikmesriikide või EL-i institutsioonide lähetatud isikkoosseisust“.

*** EÜT 2002, L 70, lk 1; ELT eriväljaanne 18/01, lk 278.

**** ELT 2009, L 322, lk 22.

8. Artikli 8 („Missiooni ja EUPM-i isikkooseisu staatus“) lõikes 2 on sätestatud:

„Isikkooseisu liikme lähetanud riik või EL-i institutsioon vastutab kõikide lähetusega seotud nõuete lahendamise eest, olenemata sellest, kas nõude on esitanud isikkooseisu liige või käib see tema kohta. Kõnealune riik või EL-i institutsioon vastutab lähetatud isiku suhtes võetavate meetmete eest.“

9. Artiklis 9 („Käsuliin“) on sätestatud:

- „1. EUPM-il on ühtne käsuliin nagu kriisiohjamisoperatsioonil.
2. Poliitika- ja julgeolekukomitee teostab nõukogu vastutusel EUPM-i poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist.
3. Tsiviiloperatsiooni ülem on, poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilise kontrolli all ja strateegilisel juhtimisel ning kõrge esindaja üldises alluvuses, EUPM-i ülem strateegilisel tasandil, jagades missiooni juhile juhiseid ning andes talle nõu ja tehnilist abi.
4. Tsiviiloperatsiooni ülem annab nõukogule aru kõrge esindaja kaudu.
5. Missiooni juht juhib ja kontrollib EUPM-i kohapeal ning allub otseselt tsiviiloperatsiooni ülemale.“

10. Lõpuks on artiklis 10 („Poliitiline kontroll ja strateegiline juhtimine“) sätestatud:

- „1. Poliitika- ja julgeolekukomitee teostab nõukogu vastutusel EUPM-i poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist. Nõukogu volitab käesolevaga poliitika- ja julgeolekukomiteed tegema asjakohaseid otsuseid kooskõlas EL lepingu artikli 38 kolmanda lõiguga. [...] EUPM-i eesmärkide ja lõpetamise osas jääb otsustusõigus nõukogule.
2. Poliitika- ja julgeolekukomitee annab nõukogule korrapäraselt aru.
3. Poliitika- ja julgeolekukomitee saab tsiviiloperatsiooni ülemalt ja missiooni juhilt korrapärase ajavahemike järel ja vastavalt vajadusele aruandeid nende vastutusalas olevate küsimuste kohta.“

II. Vaidluse taust

11. Apellant käesolevas kohtuasjas on H, Itaalia eeluurimiskohtunik, kes lähetati Itaalia justiitsministri 16. oktoobri 2008. aasta otsusega EUPM-ile Sarajevosse, et ta täidaks seal alates 14. novembrist 2008 kriminaalõiguse üksuse nõuniku (*Criminal Justice Unit Adviser*) ülesandeid. Tema lähetust pikendati kuni 31. detsembrini 2009, et ta saaks täita peaõigusnõuniku (*Chief Legal Officer*) ülesandeid, ja seejärel pikendati uuesti kuni 31. detsembrini 2010.

12. Tööst tulenevatel põhjustel paigutati apellant 7. aprilli 2010. aasta otsusega, millele kirjutas alla EUPM-i personalijuht, alates 19. aprillist 2010 ümber uuele töökohale, milleks oli *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* Banja Luka (Bosnia ja Hertsegoviina) piirkondlikus büroos.

13. Pärast 7. aprilli 2010. aasta otsuse kättesaamist esitas apellant Itaalia ametiasutustele kaebuse, väljendades seisukohta, et see otsus on mitmel põhjusel õigusvastane. Itaalia Vabariigi alalise esinduse Euroopa Liidus ametnik teatas 15. aprillil 2010 apellandile e-kirjas, et 7. aprilli 2010. aasta otsuse kohaldamine on peatatud.

14. Missiooni juht vastas apellandi kaebusele 30. aprilli 2010. aasta otsusega, kinnitades 7. aprilli 2010. aasta otsust ja selgitades, et tema ise on selle otsuse teinud, sest Banja Luka büroos on vaja prokuröritöö-alast nõu.

15. Apellant pöördus 4. juunil 2010 Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio'sse (Lazio piirkondlik halduskohus) kaebusega EUPM-i vastu, paludes 7. aprilli 2010. aasta otsuse tühistada ning hüvitada tekkinud kahju.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtumäärus

16. Apellant esitas 16. juunil 2010 hagiavalduse 7. aprilli 2010. aasta otsuse ja vajaduse korral ka 30. aprilli 2010. aasta otsuse (edaspidi „vaidlusalused otsused“) tühistamiseks. Peale selle palus H Üldkohtul mõista nõukogult, komisjonilt ja EUPM-ilt välja hüvitis tekkinud kahju eest.

17. Taotluses, mille apellant esitas 17. juulil 2010, palus ta peatada vaidlusaluste otsuste kohaldamine. Üldkohtu president jättis selle taotluse 22. juuli 2010. aasta kohtumäärusega rahuldamata (edaspidi „ajutisi meetmeid käsitlev kohtumäärus“).*****

18. Üldkohus jättis 10. juuli 2014. aasta kohtumäärusega (edaspidi „vaidlustatud kohtumäärus“)***** hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ning jättis H kohtukulud tema enda kanda ning mõistis temalt välja nõukogu ja komisjoni kohtukulud.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

19. Apellant palub 19. septembril 2014 esitatud apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtumäärus;
- suunata asi tagasi Üldkohtusse;
- mõista kohtukulud välja kostjatelt esimeses kohtuastmes.

20. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;
- asendada Üldkohtu õiguslikud argumendid, mis käsitlevad pädevuse delegeerimist;
- mõista kohtukulud välja apellandilt.

21. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtumäärus;
- jätta apellatsioonkaebus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
- teise võimalusena jätta apellatsioonkaebus vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata niivõrd, kui see on adresseeritud komisjonile, ja suunata asi ülejäänud osas tagasi Üldkohtusse otsuse tegemiseks;
- mõista kohtukulud välja apellandilt.

22. Kohtuistungil, mis peeti 18. jaanuaril 2016, esitasid oma suulised seisukohad H, nõukogu ja komisjon.

***** Kohtumäärus H vs. nõukogu jt, T-271/10 R, EU:T:2010:315.

***** Kohtumäärus H vs. nõukogu jt, T-271/10, EU:T:2014:702.

V. Hinnang apellatsioonkaebuse väidetele

A. Apellatsioonkaebuse esimene väide

1. Poolte argumentid

23. Apellant märgib apellatsioonkaebuse esimeses väites, et jättes tema hagi ilma kohtuistungita vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, rikkus Üldkohus tema kaitseõigusi ja Üldkohtu kodukorra (edaspidi „kodukord“) artiklit 114.

24. Nõukogu ja komisjon paluvad Euroopa Kohtul see apellatsioonkaebuse väide tagasi lükata.

2. Õiguslik analüüs

25. Ka minu arvates on see apellatsioonkaebuse väide põhjendamata.

26. Kodukorra artikkel 114 ei kohusta Üldkohut pidama kohtuistungit, kui pool taotleb otsust hagi vastuvõetavuse kohta ilma asja sisu käsitlemata. Nimetatud sätte kolmandas lõikes on ette nähtud, et vastuvõetamatuse „taotluse edasine menetlus on suuline, *kui Üldkohus ei otsusta teisiti*“.***** Seega on selles sättes sõnaselgelt ette nähtud, et Üldkohus võib nendes asjades teha otsuse ilma suulise menetluseta.

27. Euroopa Kohus on arvukatel kordadel kinnitanud, et kodukorra artikkel 114 ei anna pooltele õigust suulisele menetlusele Üldkohtus***** ning poolte kaitseõigusi ei riku pelgalt see, kui Üldkohus lahendab asja kohtuistungit pidamata.***** Käesolevas menetluses ei ole apellant oma kaitseõiguste väidetava rikkumise kohta tõendeid esitanud.

28. Selles kontekstis on peaaegu liigne märkida, et vastupidi apellandi argumentidele ei kujuta kohtumäärus ajutiste meetmete kohaldamise kohta endast tunnustust Üldkohtu pädevusele asja ärakuulamiseks. Nimetatud kohtumääruses pidas Üldkohtu president hagi vastuvõetavuse kohta otsuse tegemist tarbetuks.*****

29. Seda arvestades oli Üldkohtul õigus määrata, et tal on piisavalt teavet asja käsitlemiseks ilma suulise menetluseta. Seetõttu tuleks apellatsioonkaebuse esimene väide tagasi lükata.

B. Apellatsioonkaebuse teine väide

1. Poolte argumentid

30. Apellatsioonkaebuse teine väide on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse punktide 29–48 vastu, kus Üldkohus asus seisukohale, et ELL artikli 24 lõiget 1 ja ELTL artiklit 275 arvestades ei ole ta pädev seda hagi lahendama. Üldkohus märkis, et apellandi olukorda ei hõlma ükski erand üldreeglist, mille kohaselt ei ole liidu kohtud ÜVJP küsimustes pädevad. Üldkohtu sõnul võttis missiooni juht vaidlusalused otsused vastu talle Itaalia ametiasutuste poolt delegeeritud pädevuse raames. Sellest

***** Kohtujuristi kursiiv.

***** Vt muu hulgas kohtumäärus Regione Puglia vs. komisjon, C-586/11 P, EU:C:2013:459, punkt 19.

***** Vt selle kohta kohtuotsus Regione Siciliana vs. komisjon, C-417/04 P, EU:C:2006:282, punktid 35 ja 37.

***** Kohtumäärus H vs. nõukogu jt, T-271/10 R, EU:T:2010:315, punkt 26.

lähtudes järeldas Üldkohus, et vaidlusaluste otsuste õiguspärasuse kontroll ja kahjuhüvitisnõude menetlemine on Itaalia kohtute pädevuses. Lõpuks lisas Üldkohus, et kui pädev Itaalia kohus tunnustab vaidlusalused otsused õigusvastaseks, võib ta selle tuvastada ja teha vajalikud järeldused isegi nende otsuste olemasolu enda suhtes.

31. Apellant kritiseerib neid järeldusi peamiselt kahel põhjendusel. Esiteks märgib ta, et Euroopa Kohtu pädevus on välistatud üksnes niisuguste aktide puhul, mis on võetud vastu ELL artiklis 25 osutatud eesmärgil vastavalt ELL artiklis 31 sätestatud korrale. Personaliliikme ümberpaigutamise otsus on pelgalt haldusotsus, mitte ÜVJP akt ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 tähenduses. Teiseks argumenteerib apellant, et ELTL artiklis 275 kasutatud mõiste „piiravad meetmed“ hõlmab kõiki isikute huve riivavaid liidu akte, sealhulgas vaidlusaluseid otsuseid. Sellele seisukohale pakub tema arvates kinnitust Üldkohtu otsus Sogelma. *****

32. Nõukogu arvates on need argumendid põhjendamatud: Üldkohus toimis pädevust võtmata jättes õigesti. Ent nõukogu on seisukohal, et vaidlustatud kohtumääruse põhjendustes on kaks õiguslikku viga. Esiteks teostas missiooni juht H-d ümber paigutada otsustades mitte asukohaliikmesriigi, vaid pädeva liidu institutsiooni (s.o nõukogu enda) delegeeritud pädevust. Teiseks ei ole asja menetleva siseriikliku kohtu võimuses vaidlusalust akti tühistada. Sellegipoolest ei muuda need vead Üldkohtu järeldusi tühiseks – arvab nõukogu.

33. Komisjon omalt poolt nõustub mõnes osas apellandi kriitikaga vaidlustatud kohtumääruse aadressil, kuid peab apellatsioonkaebust vastuvõetamatuks. Komisjoni arvates ei ole Euroopa Kohtule antud pädevus ÜVJP aktide kontrollimisel nii piiratud, nagu Üldkohus on märkinud. Komisjoni arvates tuleb ELL artikli 24 lõiget 1 ja ELTL artiklit 275 tõlgendada nii, et need välistavad Euroopa Kohtu pädevuse üksnes selliste ÜVJP aktide puhul, mis väljendavad suveräänset välispoliitikat (*actes de Gouvernement*), ent mitte aktide puhul, mis kõigest rakendavad seda poliitikat. Teiseks võimaluseks märgib komisjon, et ELL artikli 24 lõige 1 ja ELTL artikkel 275 välistavad üksnes ÜVJP sätete, mitte aga muude liidu õigusnormide väidetava rikkumise kontrolli Euroopa Kohtus. Nii oleks Euroopa Kohus pädev kontrollima ÜVJP raames vastu võetud aktide õiguspärasust, kui väidetav kehtetus tuleneb võimalikust ÜVJP-väliste sätete rikkumisest. Käesolev apellatsioonkaebus aga on komisjoni sõnul vastuvõetamatu järgmistel põhjustel: esiteks ei saa vaidlusaluseid otsuseid pidada pelgalt rakendusaktideks, sest need on operatiivset laadi; teiseks eeldasid tühistamisnõuet põhjendavad väited, mis apellant esimeses astmes esitas, kas seda, et Üldkohus tõlgendab otsust 2009/906 (milleks ta ei olnud pädev), või seda, et need on suunatud Itaalia ametiasutuste vastu (ja on seega esitatud seoses Itaalia kohtutesse antud kaebusega).

2. Hinnang

34. Selleks et hinnata apellandi argumentide põhjendatust, on minu arvates tarvilik asetada need kõigepealt õigesse õiguslikku konteksti. Selleks kirjeldan põgusalt mõningaid Lissaboni lepinguga sisse seatud ÜVJP küsimuste kohtuliku kontrolli süsteemi põhijooni. Seejärel käsitlen igäüht nendest argumentidest ja teen lõpuks asjakohased järeldused vigade kohta, mida vaidlustatud kohtumäärus väidetavalt sisaldab.

a) Sissejuhatus: Euroopa Kohtu pädevus ÜVJP küsimustes

35. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on aluslepingutega sisse seatud täielik õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, millega on tagatud liidu aktide õiguspärasuse kohtulik kontroll ja usaldatud see Euroopa Kohtule. Seega on füüsilised ja juriidilised isikud, kes ei saa tulenevalt ELTL artikli 263 neljandas lõigus nimetatud vastuvõetavuse tingimustest vaidlustada otse liidu üldakte, kaitstud nende

***** Kohtuotsus Sogelma vs. EAR, T-411/06, EU:T:2008:419.

vastu sellega, et neid akte nende isikute suhtes ei kohaldata. Kui selliste aktide rakendamine kuulub liidu institutsioonide pädevusse, võivad need isikud esitada ETL artikli 263 neljandas lõigus näidatud tingimustel nende rakendusaktide peale hagi otse liidu kohtule ning nad võivad hagi põhjendamisel tugineda ETL artikli 277 kohaselt asjaomase üldakti ebaseaduslikkusele. Kui nende õigusaktide kohaldamine kuulub liikmesriikide pädevusse, võivad nad aga tugineda asjaomase liidu akti kehtetusele siseriiklikus kohtus ning paluda, et see taotleks ETL artikli 267 alusel eelotsust Euroopa Kohtult.*****

36. Neid põhimõtteid ei saa siiski täielikult kohaldada ÜVJP valdkonnas vastu võetud liidu aktide suhtes. Nimelt on ELL artikli 24 lõikes 1 ja ETL artiklis 275 sisuliselt ette nähtud, et Euroopa Liidu Kohtu pädevusse ei kuulu ÜVJP-ga seotud sätted ega nende alusel vastu võetud õigusaktid, välja arvatud kahes konkreetses olukorras. Esiteks võib ta kontrollida ELL artikli 40 – millega on sisse seatud nõue, et ÜVJP ja muud liidu pädevused ei tohi teineteist riivata – järgimist. Teiseks on Euroopa Kohus pädev lahendama füüsiliste või juriidiliste isikute esitatud tühistamishagisid otsuste peale, milles nõukogu on ÜVJP raames sätestanud „piiravaid meetmeid“.

37. Minu arvates tuleb tunnistada, et liit on ÜVJP valdkonnas pädev võtma vastu akte, mis on õiguslikult siduvad mitte üksnes tema institutsioonidele, vaid ka liikmesriikidele. Iseäranis informatiivne on selles suhtes ELL artikli 24 lõike 3***** ja artikli 31 lõike 1***** sõnastus. Teisest küljest ei ole ette nähtud, et liit võtaks ÜVJP valdkonnas vastu akte, millega kehtestatakse üldisi abstraktseid, isikutele õigusi ja kohustusi loovaid norme.*****

38. See selgitab, miks ÜVJP on – alates sellest, kui see Maastrichti lepinguga loodi – sisuliselt sisse seatud reeglistikuna, mille kohta mina kasutaksin terminit *lex imperfecta*,***** ja seda kahtepidi.

39. Esiteks ei ole aluslepingutes otsesõnu ette nähtud kohtulikku menetlust täitmise tagamiseks ega karistusi rikkumise eest. Seega on vaevalt mooduseid tagamaks, et tõrksad liikmesriigid***** või mittekuuletuvad liidu institutsioonid***** neid norme järgiks.

40. Teiseks saavad isikud, kelle õigusi võivad ÜVJP raames vastu võetud aktid riivata, kasutada kõigest piiratud õiguskaitsevahendeid. Euroopa Kohtusse pöördumise võimalused – kas otse, hagide kaudu või kaudselt, eelotsusetaotluste kaudu – on ju rangelt piiratud.

***** Vt kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 92 ja 93 ning seal viidatud kohtupraktika.

***** Asjakohases osas on see säte sõnastatud järgmiselt: „Liikmesriigid toetavad *aktiivselt ja tingimusteta* liidu välis- ja julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikuse solidaarsuse vaimus ning *järgivad* liidu meetmeid selles valdkonnas. [...] Nad *hoiduvad* igasugustest meetmetest, mis on vastuolus liidu huvidega või mis võivad kahjustada liidu efektiivsust ühtse jõuna rahvusvahelistes suhetes. Nõukogu ja kõrge esindaja *tagavad* nendest põhimõtetest *kinnipidamise*.“ (kohtujuristi kursiiv).

***** Selle sätte kohaselt: „Hääletamisest hoiduv nõukogu liige võib põhjendada oma käitumist, tehes käesoleva lõigu alusel ametliku avalduse. *Sel juhul ei ole asjaomane liikmesriik kohustatud otsust kohaldama, kuid ta aktsepteerib, et otsus seob liitu*. Vastastikuse solidaarsuse vaimus *hoidub* asjaomane liikmesriik igasugusest meetmest, mis võiks sattuda vastuolule sellel otsusel põhineva liidu meetmega või takistada seda; teised liikmesriigid austavad tema seisukohta.“ (kohtujuristi kursiiv).

***** Nii saan mina aru ELL artikli 24 lõikes 1 ja artikli 31 lõikes 1 sätestatud keelust, et liit ei tohi ÜVJP valdkonnas vastu võtta „seadusandlike akte“.

***** Tegemist on antiikaegse, Rooma õigusest pärit terminiga üldiselt niisuguse seaduse kohta, millega on kehtestatud kohustus või keelatud teatav käitumine, ent ei ole sätestatud sanktsiooni selle rikkumise eest.

***** Pean mõistlikuks asuda seisukohale, et liidu väärtuste olulise rikkumise puhuks ELL artiklis 7 ette nähtud kord peaks olema kohaldatav ka liikmesriikide tegevusele (või tegevusetusele) ÜVJP raames. Teisest küljest näib lihtsa ÜVJP õigusnormide rikkumise puhul olevat täiesti välistatud rikkumismenetluse algatamine ETL artiklite 258–260 alusel. Sellest hoolimata on välja pakutud, et neid menetlusi võib olla võimalik kasutada, kui süsteemne ja kestav ÜVJP õigusnormide rikkumine (võimalik, et koos muude liidu õigusnormide rikkumisega) võib kujutada endast liidu välismeetme üldsätete või ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist, millel on ÜVJP-s eriline tähendus (vt eelkõige ELL artikli 24 lõige 3). Vt nt Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy“, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, lk 24–28. Seda küsimust ei ole siiski vaja käesolevas asjas käsitleda.

***** Näiteks näib puuduvat kord, mis võimaldaks kontrollida, kas institutsioonide tegevus (või tegevusetus) ÜVJP raames on kooskõlas ELL V jaotise 2. peatüki sätetega.

41. Sellega seoses tuleb märkida, et isikud võivad saada teatavat kaitset oma riigi siseriiklikes kohtumenetlustes. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kujutab tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte endast ühenduse õiguse üldpõhimõtet, mida kinnitab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47. ***** On oluline, et ELL artikli 19 lõikes 1 on märgitud, et „[l]iikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades“. ***** ELTL artiklis 274 aga on sätestatud, et „[k]ui pädevus ei ole aluslepingutega antud [Euroopa Kohtule], ei loeta vaidlusküsimusi, mille üheks pooleks on liit, sel põhjusel väljaspool liikmesriikide kohtute pädevust olevaks“.

42. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, täidavad siseriiklikud kohtud koostöös Euroopa Kohtuga ülesannet, mis on neile mõlemale antud, et tagada õiguse järgimine liidu aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel. ***** Seega peavad liikmesriigid kehtestama õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteemi, mis võimaldab tagada õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele. *****

43. Asjakohaste liidu õigusnormide puuduses on iga liikmesriigi enda õigussüsteem pädev määrama pädevad kohtud ja kehtestama üksikasjalikud menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Menetlusnormid, mis reguleerivad selliste asjade lahendamist siseriiklikes kohtutes, ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul (võrdväarsuse põhimõte) ega tohi muuta ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte). *****

44. Eespool mainitud hoolimata on mulle selge, et siseriiklikele kohtutele antud volitused juhtudeks, mil Euroopa Kohtul aluslepingutest tulenev pädevus puudub, on igal juhul piiratud. Selgitan seda üksikasjalikult käesoleva ettepaneku punktides 101–103.

45. See, et ÜVJP normistik on oma laadilt *lex imperfecta*, tuleneb selgesti Maastrichti lepinguga loodud teise samba omapäras: hübriidsüsteemist, mis ühendas endas (tollase) ühenduse õiguse ja rahvusvahelise avaliku õiguse jooni. ***** Siduva kohtuliku vaidluste lahendamise mehhanismi puudumine on selgelt joon, mis kuulub ÜVJP valitsustevahelisse poolde. Peale selle rakendavad siseriiklikud kohtud enamikus (kui mitte kõikides) liidu liikmesriikides tavaliselt teataval kujul piiranguid, kui kõne alla tuleb riigi välispoliitiliste aktide kohtulik kontrollitavus. *****

46. Nüüd aga on ÜVJP liidu õiguskorra lahutamatu osa, isegi kui selles on säilinud teatavaid erijooni. Seetõttu ei saa sellele kohaldada tavalisi rahvusvahelise avaliku õiguse raames eksisteerivaid täitmise tagamise ja sanktsioonide mehhanisme.

***** Vt kohtuotsus Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

***** ELL artikli 4 lõike 1 ja artikli 5 lõike 2 kohaselt kuulub pädevus, mida ei ole liidule antud, liikmesriikidele. Sellest tulenevalt peaksid siseriiklikud kohtud jääma pädevaks olukordades, kus aluslepingute koostajad ei ole pädevust Euroopa Kohtule andnud. Vt kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu (C-354/04 P, EU:C:2006:667), punkt 104, ja kohtujuristi seisukoht, Kokott, arvamuse menetlus 2/13, EU:C:2014:2475, punkt 96.

***** Arvamus 1/09, EU:C:2011:123, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika.

***** Kohtuotsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

***** Kohtuotsus Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punktid 39 ja 43 ning seal viidatud kohtupraktika.

***** Vt 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 202.

***** Vt üldiselt Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, lk 88 ja 103 jj.

47. Esiteks ei saa liidu liikmesriigid erinevalt rahvusvahelise avaliku õiguse normide kohaselt tegutsevatest riikidest vabalt valida, kuidas lahendada endi vahel tekkinud vaidlus. ***** ETLT artikli 344 sõnastus on selles küsimuses ühene ***** ning Euroopa Kohtu hiljutine praktika kinnitab selle sätte üsna ranget tõlgendust. ***** Seetõttu, hoolimata Euroopa Kohtule (ja siseriiklikele kohtutele) ÜVJP valdkonnas antud pädevuse piiratusest, ei saa ühelegi teisele kohtulikule organile anda selles valdkonnas ainuülesannet tagada, et „aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust“. *****

48. Teiseks ei ole liidu süsteemis, sealhulgas ÜVJP valdkonnas lubatav mingisugunegi kättemaks ega riigi kehtestatud muu karistus. ***** Nagu Euroopa Kohus on märkinud, ei tohi liikmesriik mingil juhul ühepoolselt, omaenda pädevuses võtta parandus- ega kaitsemeetmeid, „mille eesmärk on hoida ära aluslepingus sätestatud normide täitmata jätmist teise liikmesriigi poolt“ ***** või „mille eesmärk on institutsioonipoolset [liidu] õigusnormide rikkumist ära hoida“ *****.

49. Need kaalutlused tõstavad veelgi enam esile aluslepingutega loodud kohtuliku kontrolli süsteemi olemuslikke piiranguid ÜVJP osas. See, kas niisugune süsteem on kooskõlas põhimõttega, et liit rajaneb õigusriigi põhimõttel, ei ole käesoleva kohtuasjaga seoses oluline. Õieti tuleneb see süsteem aluslepingute koostajate teadlikust valikust mitte anda Euroopa Kohtule üldist ja absoluutset pädevust kõikide liidu aluslepingute üle tervikuna. Seetõttu ei tohi Euroopa Kohus aluslepingutes sätestatud norme tõlgendades laiendada oma pädevust nendes normides ettenähtust kaugemale ega luua uusi õiguskaitsevahendeid, mida ei ole nendes normides ette nähtud. ***** Nagu kõik teised liidu institutsioonid, peab ka Euroopa Kohus kinni pidama pädevuse andmise põhimõttest. Muu hulgas peab Euroopa Kohus ELL artikli 13 lõike 2 kohaselt „tegutse[ma] talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“. Sellepärast on liikmesriikide ülesanne vajaduse korral reformida praegu kehtivat süsteemi kooskõlas ELL artikliga 48. *****

50. Samas ei tohi aluslepingutega Euroopa Kohtule selles valdkonnas antud pädevust, mis on küll piiratud, siiski kahe silma vahele jätta. Selle kohta on Euroopa Kohus märkinud, et sätted, mis välistavad tema pädevuse otsuste tegemisel liidu aktide kehtivuse ja tõlgendamise kohta, on erandid ning sellisena tuleb neid tõlgendada kitsalt. ***** Nii on Euroopa Kohus tunnistanud end pädevaks aktide suhtes, mis on küll ÜVJP kontekstis vastu võetud, kuid mille materiaal- ***** või menetlusõiguslikud ***** alused olid horisontaalsed või ÜVJP-välised. Samuti on Euroopa Kohus pädev kontrollima ühelt poolt

***** Seoses rahvusvahelise avaliku õigusega vt Alaline Rahvusvaheline Kohus, Status of Eastern Carelia, nõuandev aramus, 1923 PCIJ (ser. B) nr 5 (23. juuli), lk 27. Vt samuti Shaw, M. N., *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, lk 1014.

***** See säte on sõnastatud nii: „Liikmesriigid kohustuvad aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult aluslepingutes ette nähtud meetoditega.“

***** Vt eelkõige aramus 2/13, EU:C:2014:2454, punktid 201–214.

***** Vt ELL artikli 19 lõige 1.

***** Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193), punkt 27.

***** Kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, 232/78, EU:C:1979:215, punkt 9.

***** Kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-45/07, EU:C:2009:81, punkt 26.

***** Vt selle kohta kohtuotsus Unión de Pequeños Agricultores vs. nõukogu, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 44.

***** Kohtuotsus Unión de Pequeños Agricultores vs. nõukogu, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 45.

***** Vt selle kohta kohtuotsused Segi jt vs. nõukogu, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 53, ja Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu, C-354/04 P, EU:C:2007:115, punkt 53.

***** Kohtuotsus Elitaliana vs. Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:75, punktid 41–50.

***** Kohtuotsus parlament vs. nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punktid 69–74.

seda, kas ÜVJP akt oleks tulnud vastu võtta ÜVJP-välise sätte alusel, *****
ja teiselt poolt seda, kas ÜVJP akt, mille suhtes Euroopa Kohtul pädevus puudub, oleks tulnud oma
laadi, kohaldamisala ja mõju tõttu vastu võtta niisuguse ÜVJP aktina, mille üle on Euroopa Kohtul
erandlikult pädevus. *****

51. Selle taustal asun nüüd hindama eri argumente, mis on esitatud seoses apellatsioonkaebuse teise
väitega toetamaks apellandi seisukohta, et Üldkohus oli pädev tema hagi menetlema.

b) Esimene osa: Euroopa Kohtu pädevusest välistatud sätted ja aktid

52. Apellatsioonkaebuse teise väite esimeses osas on tõstetud üles konstitutsioonilist laadi probleem
Euroopa Kohtu pädevusest välja jääva õigusala piiride kohta. Peamise küsimuse võiks sõnastada nii:
kas Euroopa Kohtu pädevusest on põhimõtteliselt välistatud kõik või ainult teatavat liiki ÜVJP aktid?

53. Selles küsimuses nõustun nõukoguga, et välja arvatud aluslepingutes ette nähtud konkreetset
erandid, ei ole Euroopa Kohus pädev lahendama ÜVJP akte puudutavaid hagsid.

54. Kõigepealt pean toonitama, et ELL artikli 24 lõige 1 on ÜVJP osas üks keskseid sätteid. Õieti
järgneb see ELL V jaotise 1. jao („Ühissätted“) 2. peatüki („Erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika
kohta“) avasättele. ELL artiklis 23 on määratletud ÜVJP eesmärgid, artiklis 24 aga ÜVJP ulatus,
institutsiooniline alusraamistik ja juhtpõhimõtted.

55. Muu hulgas on ELL artikli 24 lõikes 1 kõigepealt määratletud ÜVJP ulatus: see hõlmab „kõik
välispoliitika valdkonnad ja kõik liidu julgeolekuga seotud küsimused“. Seejärel on ette nähtud
institutsiooniline alusraamistik, selgitades, et ÜVJP „suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju“,
ning üldjoontes kirjeldades juhtivaid funktsioone, mida täidavad selles valdkonnas Euroopa Ülemkogu,
nõukogu ja kõrge esindaja. Lõpuks on ELL artikli 24 lõikes 1 ette nähtud, et Euroopa Liidu Kohus „ei
ole pädev tegema otsuseid nimetatud sätetega seotud küsimustes“, välja arvatud teataval
erandjuhtudel.

56. Nii ei saa sõnastuse „nimetatud sätted“ konteksti arvestades viidata millelegi muule kui kõikidele
ÜVJP-d käsitlevatele ELL sätetele, s.o ELL V jaotise 2. peatükile tervikuna. Seda tõlgendust kinnitab ka
ELTL artikli 275 tekst, mis sõnaselgelt välistab Euroopa Kohtu pädevuse ÜVJP-ga seotud sätete suhtes.

57. Seetõttu ei toeta asjassepuutuvate aluslepingu sätete grammatiline ega süstemaatiline tõlgendus
apellandi ja komisjoni argumente, milles on välja pakutud ÜVJP aktide eristav kategoriseerimine laadi
ja sisu põhjal.

58. Mis puudutab apellandi argumente, siis täpsustan, et ELL V jaotise 2. peatükk sisaldab mitte ainult
– ühest küljest – niisuguseid sätteid nagu artiklid 25 ja 31, mis käsitlevad selle valdkonna peamiste
poliitiliste otsuste tegemist Euroopa Ülemkogus ja nõukogus, vaid samuti – teisest küljest – sätteid,
mis reguleerivad mitmesuguste eri (täidesaatvat, operatiivset või rakenduslikku laadi) aktide
vastuvõtmist eri menetlustes teiste organite, nimelt kõrge esindaja, *****
liikmesriikide ***** ning poliitika- ja
julgeolekukomitee ***** poolt. Samuti tuleb asuda seisukohale, et

***** ELL artikkel 40.

***** Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsused Segi jt vs. nõukogu, C-355/04 P, EU:C:2007:116, ja Gestoras Pro
Amnistía jt vs. nõukogu, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

***** Vt eelkõige ELL artikkel 27 ja artikli 34 lõige 4.

***** Vt eriti ELL artikli 24 lõige 3, artikli 28 lõiked 2–5 ning artiklid 32, 34 ja 35.

***** Vt ELL artikkel 38.

Euroopa Kohus ei ole pädev niisuguste ÜVJP aktide suhtes, mille väljaandja on muu, ÜVJP sätete alusel loodud liidu organ, kellele ELL V jaotise 2. peatükis viidatud institutsioonid ja organid on õigusnormidest tulenevaid volitusi delegeerinud. Õigupoolest on ELTL artiklis 275 lisatud, et Euroopa Kohtu pädevusse ei kuulu „[ÜVJP sätete] alusel vastu võetud õigusaktid“.

59. Igal juhul näib mulle, et enamikku ELL V jaotise 2. peatükis ette nähtud akte võiks pidada „haldusaktideks“, kui mõelda selle all, et need reguleerivad liidu või siseriiklike ametiasutuste tegevust. Nagu eespool mainitud, ei ole liit pädev selles valdkonnas seadusandlikke akte vastu võtma ning seetõttu käsitlevad ÜVJP sätted igal juhul seda, mida need ametiasutused peavad tegema või ei tohi teha. ÜVJP näib olevat oma olemuselt tegevuspoliitika: selline, mille abil liit püüab saavutada enda (laialt määratletud) eesmärgi rea (laialt määratletud) meetmete kaudu, mis on peamiselt täidesaatsvad ja poliitilist laadi. Mõiste „haldusakt“ lai tõlgendamine, mida pooldab apellant, aga vähendaks ELL artikli 24 lõikes 1 ja ELTL artiklis 275 sätestatud erandite kohaldamisala nii, et see vaevalt sobiks nende sätete laia sõnastusega.

60. Järgmiseks pean komisjoni argumentide kohta märkima, et ma ei pea veenvaks ettepanekut eristada suveräänse välispoliitika akte (*actes de gouvernement*) ja rakendusakte.

61. Arvestades kõigepealt, et aluslepingutes ega Euroopa Kohtu asjakohases praktikas ei ole sellele viidatud ja komisjon ei ole seda üksikasjalikult selgitanud, ei ole mulle täiesti selge, kuidas neid kahte mõistet käsitada. Kui komisjonilt paluti selles küsimuses kohtuistungil täpsustusi, oli tal raskusi kaht liiki aktide eristamise kriteeriumide või põhimõtete nimetamisel. Samuti näis komisjonile raskusi valmistavat palve tuua konkreetseid näiteid rakendusaktidest, mis on vastu võetud käesoleva menetluse omaga sarnanevas kontekstis ja millega ei ole seotud ükski tõeline välispoliitiline asjaolu.

62. Olgu sellega, kuidas on, tuleb mul märkida, et ELL V jaotise 2. peatükis on mitu sätet, mis annavad õigusliku aluse rakendusaktide vastuvõtmiseks. ***** Mul on mulje, et ÜVJP olemust ja toimimist arvestades ***** võivad need aktid sageli olla poliitiliselt väga tähtsad ja tundlikud. Üldisemalt, ka täidesaatsvate ja korralduslike aspektide käsitlemisel näivad rakendusaktid olevat oma vastuvõtmise kontekstis ÜVJP meetmete lahutamatu osa. Minu arvates on keeruline tuvastada akti halduslikku elementi, arvestamata seejuures taotletavat välispoliitilist eesmärki.

63. Komisjon aga väidab, et üksnes suveräänse välispoliitika aktide välistamine Euroopa Kohtu pädevusest vastab aluslepingute koostajate tahtele. Siiski, nagu märgib nõukogu, ei esita komisjon oma väite kinnituseks tõendeid. Õigupoolest näib, et Lissaboni lepingu kujunemislugu ei toeta ELL artikli 24 lõike 1 ega ELTL artikli 275 kitsast tõlgendamist, mille on välja pakkunud komisjon. *****

***** Vt iseäranis eespool 40.–42. joonealuses märkuses viidatud sätted.

***** Käesolev ettepanek, punkt 59.

***** Vt eriti konventsiooni dokumendid CONV 734/03, *Articles on the Court of Justice and the High Court*, ja CONV 689/1/03 REV1, *Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy*. Need dokumendid käsitlevad Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu artikli III-282 koostamist, mis oma sisult vastab ELTL artiklile 275. Selles küsimuses vt kohtujuristi seisukoht, Kokott, arvamuse menetlus 2/13, EU:C:2014:2475, punkt 90.

64. Arvan, et kui aluslepingute koostajad oleksid tahtnud kehtestada Euroopa Kohtu pädevuse suhtes piiratumal kohaldamisalaga erandi – sisuliselt piirdudes suveräänse välispoliitika aktidega –, oleksid nad sõnastanud ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 teisiti. Nende sätete lai sõnastus eristub teravalt ELTL artikli 276 piiratumast sõnastusest, millega on ette nähtud Euroopa Kohtu pädevust puudutav erand seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga. *****

65. Siinkohal usun, et käsitleda tuleb ka ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 alternatiivset tõlgendust, mille komisjon on välja pakkunud. Komisjoni sõnul võib neid sätteid tõlgendada nii, et need piiravad Euroopa Kohtu pädevust mitte teatavat laadi ja teatava sisuga aktide suhtes, vaid üksnes teatavate Euroopa Kohtule esitatud väidete suhtes. Teisisõnu takistaksid need Euroopa Kohut tõlgendamast ÜVJP-ga seotud sätteid, kuid võib väita, et need ei takista Euroopa Kohut kontrollimast liidu akti (ka ÜVJP kontekstis vastuvõetu) õiguspärasust, kui kehtetuse põhjused, millele tuginetakse, on seotud ÜVJP-väliste sätetega.

66. Ka seda, alternatiivset ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 tõlgendust ei pea ma veenvaks. Jällegi näib komisjon eiravat nende sätete endi laia sõnastust. Nagu eespool toonitatud, välistab ELTL artikkel 275 Euroopa Kohtu pädevuse selles osas, kuhu kuuluvad „[ÜVJP sätete] alusel vastuvõetud õigusaktid“. Seega, välja arvatud juhul, kui on kohaldatav üks seal sõnasegelt ette nähtud eranditest, ei ole Euroopa Kohus pädev ÜVJP sätete alusel vastu võetud akti tõlgendama ega kontrollima selle õiguspärasust, olenemata väidetavatest kehtetuse põhjustest. Sellest tulenevalt ei näe ma tekstis alust komisjoni välja pakutud vahetegemiseks väidete laadi põhjal.

67. See ei tähenda siiski, nagu ei tohiks ÜVJP aktide õiguspärasust kunagi kontrollida, kui need satuvad vastuollu ÜVJP-väliste õigusnormidega. Tõepoolest on Euroopa Kohus pädev jälgima, kas peetakse kinni ELL artiklis 40 sätestatud nõudest, et pädevused ei tohi teineteist riivata. *****

68. Enne Lissaboni lepingu jõustumist märkis Euroopa Kohus korduvalt, et varasem EL artikkel 47 andis liidu kohtuvõimule pädevuse jälgida, et ÜVJP raames vastu võetud aktid ei tungiks EÜ asutamislepingu sätetega ühendusele antud pädevusalale. ***** Lissaboni lepinguga tunnistati see säte kehtetuks ja asendati sisuliselt ELL artikliga 40. Mulle näib, et kuigi sellesse sättesse on tehtud võrdlemisi olulisi muudatusi, kehtib selle kohtupraktika põhisisu edasi: ***** Euroopa Kohus võib kontrollida, kas ÜVJP aktid tulnuks vastu võtta muid poliitikaid käsitlevate aluslepingusätete alusel. Nii tuleb Euroopa Kohtul kohaldada „raskuskeskme“ kriteeriumi, et määrata kindlaks asjakohane õiguslik alus ÜVJP kontekstis vastu võetud akti puhul, mis väidetavalt tuli vastu võtta ÜVJP-välise materiaalõigusliku sätte alusel. *****

***** See säte on sõnastatud nii: „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva[te] [...] sätetega seotud volituste teostamisel ei ole [Euroopa Kohus] pädev kontrollima liikmesriigi politsei või muu õiguskaitseorgani korraldatud operatsioonide põhjendatust või proportsionaalsust ega seda, kuidas liikmesriigid teostavad oma vastutust avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamisel.“ (kohtujuristi kursiiv).

***** See säte on sõnastatud nii: „[ÜVJP] rakendamine ei mõjuta aluslepingutega sätestatud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust [ELTL] artiklites 3–6 osutatud liidu pädevuse teostamiseks. Samuti ei mõjuta nimetatud artiklites osutatud poliitika rakendamine aluslepingutega sätestatud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu pädevuse teostamiseks [ÜVJP-ga seotud peatüki] alusel.“

***** Vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu („ECOWAS“), C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika.

***** Seevastu on vaieldav, kas eeldus, mille kohaselt peavad ÜVJP-välised sätted, kui need on vastuolus ÜVJP sätetega, olema esimuslikud, on endiselt kohaldatav. Siiski ei ole see käesolevas menetluses oluline.

***** Võib väita, et Euroopa Kohus on nüüd pädev kontrollima ka vastupidist olukorda: seda, kas ÜVJP-välise poliitika kontekstis vastu võetud akt oleks tulnud vastu võtta ÜVJP sätte alusel.

69. Peale selle näib mulle – kuigi see võib võimaldada tugevasti kahandada ELL artikli 40 kohaldamisala ja tähtsust –, et Euroopa Kohus peaks samuti olema pädev kontrollima, et ÜVJP akti katte all ei muudeta ÜVJP-välise sätete alusel vastu võetud akti. Kui seda peaks tehtama, on selge, et see mõjutaks aluslepingutes ette nähtud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu muu pädevuse teostamiseks. *****

70. Selles suhtes märgiksin, et Euroopa Kohus ei ole seni võtnud kindlat seisukohta küsimuses, kas liidu aktil võib olla kaks või rohkem materiaaloiguslikku alust, milles kombineeruvad ÜVJP sätted ja ÜVJP-välised sätted. ***** Mulle näib, et vähemalt enamikul juhtudel ei oleks ÜVJP säte ja ÜVJP-väline säte omavahel ühilduvad, sest nende vastuvõtmiseks ette nähtud menetlused erinevad teineteisest sobitamatu. Nendel asjaoludel võib väita, et ÜVJP akt, mis sisaldab ÜVJP-väliseid osi, mis ei kuulu peamise ÜVJP-osa juurde või mis võivad avaldada muudes liidu õiguse valdkondades mõju, mis ei ole pelgalt juhuslik, on õigusvastane, sest selle asemel oleks tulnud vastu võtta kaks eraldi akti.

71. Seega lubab ELL artikkel 40, kui seda õigesti tõlgendada, Euroopa Kohtul kontrollida *teatavaid* väiteid, et ÜVJP akt on kehtetu, kuna see võib olla vastuolus ÜVJP-välise aktide või sätetega. ***** Ent üldreeglit, mille kohaselt Euroopa Kohtul ei ole ÜVJP valdkonnas pädevust, välja arvatud juhtudel, mil selline pädevus on sõnaselgelt lubatud, ei tohi mööda vaadata. Ma ei usu, et ELL artikli 24 lõiget 1 ja ELTL artiklit 275 saab tõlgendada nii, et need lubavad Euroopa Kohtu menetlusse võtta mis tahes juhtumi, kus ÜVJP akt väidetavalt rikub ÜVJP-väliseid sätteid.

72. Kokkuvõttes ei näe ma aluslepingutes alust eri liiki ÜVJP aktide eristamiseks selle põhjal, kas need oma laadilt või sisult kuuluvad Euroopa Kohtu pädevusse või mitte. Samuti ei näe ma mingit alust argumentis, et Euroopa Kohus võib kontrollida ÜVJP akte iga kord, kui ÜVJP-väliseid sätteid võib olla rikutud.

c) Teine osa: mõiste „piiravad meetmed“

73. Apellatsioonkaebuse teise väite teises osas tekib veel üks oluline küsimus, mis puudutab ELTL artiklis 275 kasutatud mõistet „piiravad meetmed“.

74. Ma ei usu, et mõistet „piiravad meetmed“, ehkki seda ei ole aluslepingutes sõnaselgelt määratletud, võib, nagu hageja välja pakub, pidada niisuguseks, mis hõlmab kõiki isikute huve kahjustavaid liidu akte. Õieti ilmneb ELTL artikli 275 tekstilisel, süstemaatilisel ja ajaloolisel tõlgendamisel, et selle mõiste ulatus on kitsam.

75. Termin „piiravad meetmed“ võib leida ka ELTL artiklist 215, mille lõikes 2 on viidatud just niisuguste meetmete vastuvõtmisele „juriidiliste või füüsiliste isikute ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes“. On oluline, et ELTL artiklid 215 ja 275 osutavad mõlemad ÜVJP aktide alusel vastu võetud liidu otsustele. Nimetatud kaks sätet viitavad selgelt üht ja sama liiki meetmetele.

***** See oleks nii muu hulgas siis, kui liit peaks ELL artikli 24 lõikes 1 ja artikli 31 lõikes 1 sätestatud keeldu rikkudes vastu võtma akte, mis oma mõju poolest on sisuliselt seadusandlikud ja võivad mõjutada muid liidu poliitika.

***** See küsimus on tekkinud kohtuasjas parlament vs. nõukogu, C-263/14, mis on praegu menetluses.

***** Ent nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades märgib, ei ole ELL artikkel 40 käesolevas menetluses kohaldatav. Õieti ei ole hageja sellele sättele ka tuginenud.

76. Kõikide tõendite kohaselt on nendele meetmetele üldiselt viidatud kui „sanktsioonidele“. Need on liidu välistegevuse valdkonda kuuluvad aktid, mis võetakse vastu reaktsioonina riigi, üksuse või üksikisiku käitumisele, mida liit peab õigusvastaseks. Selleks võib olla näiteks liidu sõlmitud rahvusvahelise lepingu või tavapärase rahvusvahelise avaliku õiguse normide rikkumine. Samuti võib selleks olla rahvusvahelist rahu või julgeolekut ohustav tegevus. Viimastel aastatel on sanktsioone kehtestatud teiste seas riikidele, kes vastutavad korduva põhiõiguste rikkumise eest, ning terroristlike organisatsioonidega seotud üksustele ja isikutele.

77. Nende meetmete olemus on karistuse sarnane: piiratakse teatavate õiguste teostamist, mida adressaat saaks muidu kasutada. Nende eesmärk on eeskätt veenda või sundida taunitavalt käitujat oma käitumist lõpetama või muutama *****.

78. Seda arvestades on mõiste „piiravad meetmed“ suhteliselt lai: see hõlmab finants- ja majandussanktsioone (nagu varade külmutamine või investeringute piiramine), reisimisega seotud meetmeid (muu hulgas reisi- või sisenemiskeelud), kaubandusmeetmeid (nagu täielikud embargod, impordi- või ekspordipiirangud teatavate kaupade või teenuste suhtes, kaubanduslepingute või abiprogrammide peatamine või denonsseerimine) ja diplomaatilisi meetmeid (nt diplomaatiliste suhete katkestamine). ***** Siiski ei saa seda mõistet laiendada veelgi kaugemale, nagu hageja pakub, nii et see hõlmaks liidu akte, millel ei ole „sanktsiooni“ tunnuseid ja mille eesmärk ei ole veenda või sundida täitma väidetavalt rikutud reeglit või põhimõtet.

79. Seda tõlgendust kinnitas uute sätete loomine aluslepingutesse. Lisades „piiravad meetmed“ ELTL artiklis 275 kontrollitavate aktide hulka, tahtsid Lissaboni lepingu koostajad korda teha endise asutamislepingute süsteemi anomaalia, mis võimaldas kohtulikult kontrollida liidu sanktsioone, mis otsustati ÜVJP kontekstis ja rakendati hiljem ühenduse meetmetega, ***** kuid mitte neid sanktsioone, mida otsustati ja teostati üksnes ÜVJP aktide kaudu. ***** Seetõttu on Euroopa Kohus praeguste aluslepingute alusel pädev kontrollima kõikide ÜVJP kontekstis otsustatud, füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes rakendatavate liidu sanktsioonide õiguspärasust, olenemata sellest, kuidas neid rakendatakse. ÜVJP aktide kaudu rakendatud sanktsioone saab kontrollida üksnes ELTL artiklis 275 sätestatud tingimustel, samas kui ÜVJP-välise aktide kaudu rakendatud sanktsioonide suhtes võidakse rakendada standardset õiguspärasuse kontrolli Euroopa Kohtu pädevust käsitlevate tavapärase õigusnormide alusel.

80. Seetõttu ei ole ELTL artikkel 275 mõeldud lubama kohtulikult kontrollida kõiki ÜVJP akte, mille võib olla piirav mõju üksikisikutele, vaid ainult ÜVJP kontekstis otsustatud ja rakendatud „sanktsioone“ üksikisikute suhtes.

***** Vt selle kohta kohtuotsus *National Iranian Oil Company vs. nõukogu*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 82.

***** Üksikasjalikumat ülevaadet vt Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 2013, lk 25 ja 26.

***** Nende meetmete aluseks oli tollane EÜ artikkel 301 (nüüd ELTL artikkel 215) ning üksikisikutele suunatud meetmete puhul tollane EÜ artikkel 308 (nüüd ELTL artikkel 352). Euroopa Kohtu pädevuse kohta nende meetmete suhtes: vt kohtuotsus *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon*, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461.

***** Vt konventsiooni dokumendid CONV 734/03 (lk 27 ja 28), ning CONV 689/1/03 REV1 (lk 3, 5 ja 6), millele on viidatud eespool 45. joonealuses märkuses.

81. Samuti ei leia apellant oma väidetele tuge Üldkohtu otsusest Sogelma. Nagu Üldkohus on vaidlustatud kohtumääruse punktides 36–38 õigesti märkinud, oli kohtuotsuses Sogelma kontrollikõlblikuks loetud akti välja andnud liidu asutus, mis oli asutatud tollases ühenduse sambas, ***** mitte tollase teise samba kontekstis. Seetõttu tõlgendas Üldkohus (ulatuslikult, kuid minu arvates õigesti) endist EÜ artiklit 230, mis andis liidu kohtutele üldise pädevuse kontrollida niisuguste ühenduse aktide õiguspärasust, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi. Käesoleval juhul viiksid apellandi argumendid nüüdsete ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 *contra legem* tõlgendamiseni, sest EUPM on asutatud ja tegutseb ÜVJP valdkonnas.

d) Vaidlusalune juhtum

82. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades olen seisukohal, et apellatsioonkaebuse teine väide on samuti põhjendamatu.

83. Esiteks ei ole kahtlust, et vaidlusalused otsused kuuluvad täpselt ÜVJP-ga seotud sätete alusel vastu võetud aktide mõiste alla ELL artikli 24 ja ELTL artikli 275 tähenduses. Nende otsustega teostas EUPM-i missiooni juht volitusi, mis olid talle antud otsusega 2009/906, mis oli vastu võetud ELL artikli 43 lõike 2 alusel.

84. Olen eespool selgitanud, miks pean alusetuks argumente, et ÜVJP aktide väljajäämine Euroopa Kohtu pädevusest ei puuduta haldus- ega rakendusakte, isegi kui need põhinevad ÜVJP sätetel. Seetõttu ei kujuta vaidlusalused otsused endast akte, mis oma laadi või sisu poolest kuuluvad Euroopa Kohtu pädevusse.

85. Igal juhul, isegi kui Euroopa Kohus nõustub apellandi ja komisjoni argumentidega, ei usu ma, et vaidlusaluseid otsuseid saaks pidada pelgalt haldus- või rakendusaktideks. Nagu nõukogu ja komisjon märgivad, kujutab EUPM-i missiooni juhi otsus täita missiooni piirkondlikus büroos prokurööri ametikoht selle asemel, et hoida peakorteris tööl õigusametnikku, endast operatiiv-, mitte puhthalduslikku otsust. Sellel otsusel on olulised tagajärjed sellele, kuidas EUPM täidab oma ülesandeid, ja tema tegevuse tõhususele. Niisiis on vaidlusaluste otsuste halduslik osa (inimjõudude eraldamine) kõigest teisejärguline võrreldes peamise, välispoliitilise osaga, mis puudutab EUPM-i tegevuse ümberkorraldamist kohapeal. Sellega seoses võib olla oluline ka märkida, et otsus paigutada apellant ümber Banja Luka piirkondlikku büroosse ei muutnud sisuliselt tema õiguslikku ega majanduslikku olukorda. Muu hulgas ei mõjutanud see otsus tema ametiastet ega töötasu. Veel enam, ametlikku lähetamisaotlust esitades oli apellant sõnaselgelt nõustunud töötama EUPM-is ka muul ametikohal peale taotletava. *****

86. Apellatsioonkaebuses aga väidab apellant, et tema ümberpaigutamise tegelikud ajendid olid mitte operatiivsed, vaid hoopis distsiplinaarsed. On selge, et kui lugeda vaidlusalused otsused distsiplinaarmedetete tagajärjeks, võib nende õiguspärasuse küsimärgi alla seada, kuna missiooni juht ei tohi teostada lähetatud töötajate suhtes distsiplinaarvõimu. ***** See, et missiooni juht ei olnud

***** See asutus oli Euroopa Ülesehitusamet (edaspidi „EAR“), mis oli asutatud nõukogu 15. novembril 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 2454/1999, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1628/96, mis käsitleb abi Bosniale ja Hertsegoviinale, Horvaatiale, Jugoslaavia Liitvabariigile ja Makedoonia Vabariigile, muu hulgas EAR-i asutamise teel (EÜT 1999, L 299, lk 1).

***** Vt taotlusvorm „Euroopa Liidu politseimissioon (EUPM)“, millele H kirjutas alla 10. novembril 2008. Vt samuti töökorra VI peatüki („Personalihaldus“) jagu 2.6 („Ümberpaigutamine“), kus on ette nähtud, et „EUPM-i rahvusvahelise lähetatud personali liikmed jäävad eeldatavasti oma ametikohale tavapäraseks üheks teenistusaastaks. Kui aga peaks esinema näidatud operatiivseid, isiklikke või/ja meditsiinilisi põhjusi, võib neid EUPM-is [missiooni juhi] otsusel teisele ametikohale ümber paigutada“.

***** Vt otsuse 2009/906 artikli 6 lõige 5.

väidetavalt pädev vaidlusaluseid otsuseid vastu võtma, kujutab endast siiski vaid tühistamise põhjust, ***** millele saab nende otsuste läbivaatamiseks pädevas kohtus tugineda. Teisisõnu ei saa pelgalt see, kui vaidlusalused otsused välja andnud organil võis puududa pädevus nende otsuste vastuvõtmiseks, õigustada pädevuse andmist Euroopa Kohtule vastuolus aluslepingute sõnastusega.

87. Teiseks ei näi olevat vaidlusaluste otsuste suhtes võimalik kohaldada kumbagi konkreetset erandit põhimõttest, et ÜVJP aktid ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse. Kõigepealt ei ole ükski menetlusosaline väitnud – kui kasutada ELL artiklis 40 tarvitatud sõnastust –, et need otsused võivad mõjutada menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu ÜVJP-välise pädevuse teostamiseks. Ja peale selle – mis veelgi olulisem – ei saa missiooni personali ümberpaigutamise otsust pidada „piiravaks meetmeks“ ELTL artikli 275 tähenduses.

88. Seetõttu tuleks apellatsioonkaebuse teine väide tagasi lükata.

VI. Hinnangu tagajärjed

89. Eespool kirjeldatud arvestades järeltas Üldkohus õigesti, et ta ei ole pädev kontrollima vaidlusaluste otsuste õiguspärasust ning seetõttu on vaidlusaluste otsuste õiguspärasuse hindamine ja asjaga seotud kahjuhüvitisnõude lahendamine lähetajaliikmesriigi (Itaalia) siseriiklike kohtute pädevuses. ***** Niisiis tuleks apellatsioonkaebus rahuldamata jätta.

90. Samas ei saa välistada, et pädevatel siseriiklikel kohtutel võib olla kahtlusi seoses sellega, millises ulatuses nad saavad vaidlusaluseid otsuseid kontrollida, ja selle kontrolli võimalike tagajärgedega.

91. Niisuguste kahtluste korral tuletaksin nendele kohtutele meelde, et neil on vabadus – ja võib mõnel juhul olla ka kohustus – taotleda Euroopa Kohtult ELTL artikli 267 alusel eelotsust. Niiviisi võib Euroopa Kohtul olla ikkagi võimalik abistada neid kohtuid nende menetluses oleva juhtumi lahendamisel, jäädes samal ajal ELL artikli 24 lõikega 1 ja ELTL artikliga 275 ette nähtud piiridesse. Minu arvates tuleb selliseid eelotsusetaotlusi tervitada, sest nendega kaasneks kaks otseselt tajutavat eelist. Esiteks võimaldaksid need Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas ta on eelotsusemenetluse kontekstis pädev tõlgendama siseriiklikus kohtus vaidlustatud akti või asjakohaseid ÜVJP sätteid, millele kaebaja tugineb. ***** Siseriiklikule kohtule ei pruugi ju selge olla, kas põhikohtuasjas vaidluse all olevad liidu akt või sätted on ELL artikli 24 lõikes 1 või ELTL artiklis 275 sätestatud üldreegli kohaselt Euroopa Kohtu pädevusest väljas või, vastupidi, võivad olla hõlmatud ühega selle reegli eranditest (näiteks kuna kohaldub ELL artikkel 40). Teiseks – ja mis olulisem – saaks Euroopa Kohus tõlgendada liidu horisontaalseid (sisulisi või menetluslikke) sätteid ***** või liidu õiguse üldpõhimõtteid (nagu lojaalse koostöö põhimõte või hoolsuskohustus), ***** mis võivad olla

***** Vt ELTL artikkel 263.

***** See järeltas on samuti kooskõlas põhimõttega, mille rajaneb otsuse 2009/906 artikli 8 lõige 2, mille asjakohases osas on sätestatud: „Isikkoosseisu liikme lähetanud riik või EL-i institutsioon vastutab kõikide lähetusega seotud nõuete lahendamise eest“.

***** Vt analoogia alusel kohtuotsused Segi jt vs. nõukogu, C-355/04 P, EU:C:2007:116, ja Gestoras Pro Amnistía jt vs. nõukogu, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

***** Sealhulgas eriti Euroopa Liidu põhiõiguste hartat.

***** Vt kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Elitaliana vs. Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, punkt 28.

kohaldatavad ka põhikohtuasjas. ***** Muu hulgas saaks Euroopa Kohus selgeks teha siseriikliku menetlusautonoomia piirid, selgitades õiguslikke tagajärgi, mis tulenevad siseriikliku kohtu kohustusest võimaldada kooskõlas ELL artikli 19 lõikega 1 õiguskaitsevahendeid, millest piisab isikutele tõhusa õiguskaitse tagamiseks.

92. Olgu sellega, kuidas on – selleks, et käsitleda ühte nõukogu etteheidet vaidlustatud kohtumääruse aadressil ja väljendada oma seisukohti teatavates küsimustes, mida on kohtuistungil pikalt arutatud, peatuksin veel kolmel siseriikliku menetluse aspektil: 1) kohaldatavad õigusnormid; 2) vastustaja isik; ja 3) siseriiklike kohtute volitused.

93. Esiteks märgiksin põhikohtuasjas kohaldatavate õigusnormide kohta järgmist. Menetlusnormide kohta olen eespool selgitanud, et kohaldada tuleb siseriiklikke norme, pidades seejuures kinni võrdvääruse põhimõttest ja tõhususe põhimõttest. Materiaalõigusnormide suhtes pean aga toonitama, et ÜVJP akti õiguspärasust võib uurida üksnes arvestades vastavas olukorras kohaldatavaid liidu õiguse sätteid ja üldpõhimõtteid. Selles kontekstis peab siseriiklik kohus samuti arvesse võtma kaalutusruumi, mis tuleb liidu institutsioonidele ÜVJP valdkonnas anda. ***** Liidu akti õiguspärasust seevastu ei saa kunagi kontrollida siseriikliku õiguse sätetest ega põhimõtetest lähtudes.

94. Teiseks näib mulle oluline selgitada, kelle ülesanne on siseriiklikus kohtus vaidlustatud ÜVJP meetmeid kaitsta. Asun seisukohale, et see on vaidlustatud akti alusel teostatava pädevuse laadist. Kui selles aktis teostatud pädevuse on *otse* delegeerinud liikmesriigi ametiasutused, kelle ees asjaomasel organil on aruandekohustus ja kelle üle neil on jätkuvalt mõningane kontrolliõigus, peab vastustajaks olema seesama liikmesriik. Vastupidises olukorras, kui selle organi teostatav pädevus pärineb aluslepingutega liidule antud pädevusest, peaks vastustajaks olema liit.

95. Käesolevas kohtuasjas nõustun nõukoguga, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta vaidlustatud kohtumääruse punktides 50 ja 51 märkis, et missiooni juht tegutses apellandi päritoluliikmesriigi delegeeritud pädevuses.

96. EUPM – kriisiohje tsiviilmissioon – kujutab endast liidu operatiivmeedet, mis on sisse seatud vastavalt ELL artikli 43 lõikele 2. ELL artikli 38 kohaselt teostab poliitilist kontrolli missiooni üle ja juhib missiooni strateegiliselt nõukogu ja kõrge esindaja vastutusel poliitika- ja julgeolekukomitee. Peale selle võib nõukogu lubada poliitika- ja julgeolekukomiteel teha asjakohaseid otsuseid missiooni poliitilise kontrolli ja strateegilise juhtimise kohta.

97. Niisuguse missiooni nagu EUPM tegelik läbiviimine ja igapäevane juhtimine on aga missiooni käsuliinist: strateegiliselt tasandil juhib seda tsiviiloperatsiooni ülem, kohapeal aga missiooni juht. ***** Mõlemad määrab ametisse ja volitab asjakohaselt nõukogu ja/või poliitika- ja julgeolekukomitee. Samuti on neil otseselt või kaudselt aruandekohustus nõukogu ning poliitika- ja julgeolekukomitee ees. *****

***** Vt analoogia alusel kohtuotsus Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

***** Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsus Atlanta Fruchthandelsgesellschaft jt (I), C-465/93, EU:C:1995:369, punkt 37.

***** Vt vastavalt otsuse 2009/906 artikli 5 lõige 2 ja artikli 6 lõige 1.

***** Vt eelkõige otsuse 2009/906 artiklid 9 ja 10.

98. Operatiivkontrolli liikmesriikide poolt EUPM-i lähetatud personali üle andsid lähetajariigid tõepoolest tsiviiloperatsiooni ülemale, kes omakorda andis selle üle missiooni juhile. ***** See aga ei kujuta endast tõelist ega otsest pädevuse delegerimist, vähemalt mitte vaidlustatud kohtumääruse punktis 51 osutatud tähenduses.

99. Vaidlusaluste otsuste abil toimis missiooni juht liidu organina pädevuse alusel, mille oli talle liidu õigusnormide alusel andnud nõukogu või poliitika- ja julgeolekukomitee. Seetõttu ei saa neid otsuseid seostada Itaalia ametiasutustega, nagu Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 50 märkis: need otsused tehti mitte selle liikmesriigi poolt ega nimel, vaid liidu nimel. Nii on liit see, kelle apellant peaks pädevasse siseriiklikku kohtusse andma, taotledes vaidlusaluste otsuste kohaldamatuks tunnistamist ja/või kahju hüvitamist.

100. Siseriiklikes kohtutes esindatakse liitu ELTL artikli 335 sätete kohaselt.

101. Kolmandaks nõustun siseriiklike kohtute pädevuse osas jällegi nõukoguga, et – vastupidi sellele, mida Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 53 märkis – need kohtud ei tohi tühistada akti, mille on vastu võtnud liidu institutsioon või liidu asutatud organ, välja arvatud juhul, kui see akt on vastu võetud asjaomase liikmesriigi delegeritud pädevuse alusel.

102. Hiljuti on Euroopa Kohus oma otsuses

Schrems ***** taaskinnitanud kohtuotsusest Foto-Frost ***** tulenevat aluspõhimõtet, et siseriiklikel kohtutel on õigus kaaluda liidu akti õiguspärasust, kuid neil ei ole pädevust ise niisugust akti kehtetuks tunnistada. See põhimõte on minu arvates kohaldatav ka ÜVJP valdkonnas, ehkki liidu kohus seda pädevust teostada ei saa. Siseriiklikud menetlused – kus kehtivad omad eeskirjad seoses kohtuasja algatamise õigusega, vastuvõetavusega, esindamisega, aegumistähtajaga, tõenditega, konfidentsiaalsusega jms – ei pruugi sobida liidu aktide õiguspärasuse üle otsustamiseks. Tegu on teise otstarbega menetlustega, milles ei pruugi liidu institutsioonidele ega liikmesriikidele olla tagatud samaväärsed menetlusõigused nagu Euroopa

Kohtus. ***** Kui nendel isikutel oleks võimatu või keeruline esitada liidu akti õiguspärasuse kontrolli menetlustes oma seisukohti, halvendaks see omakorda siseriikliku kohtu võimalusi teha otsus kõiki olulisi õiguslikke ja faktilisi asjaolusid arvesse võttes. Rääkimata liidu ja liikmesriikide julgeolekut ja välispoliitikat ohustavatest tõsistest tagasilöökidest, mis võivad kaasneda sellega, kui ÜVJP akti tühistab siseriiklik kohus.

103. Seetõttu, kui siseriiklik kohus, kus liidu akt on vaidlustatud, jõuab järeldusele, et see akt on kõrgemalseisvate liidu õigusnormide rikkumise tõttu tõepoolest õigusvastane, saab ta kõige rohkem peatada selle akti kohaldatavuse kaebaja suhtes ning vajaduse korral mõista talle välja kahjuhüvitise. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, et siseriiklikud kohtud võivad võtta liidu aktide suhtes peatamismeetmeid, kui kohtuotsuses Zuckerfabrik ette nähtud

***** Vt otsuse 2009/906 artikli 5 lõige 4 ja artikli 6 lõige 2.

***** Kohtuotsus Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 62.

***** Kohtuotsus Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punktid 15–20.

***** Vt eriti Euroopa Kohtu põhikirja artiklid 23, 40, 42 ja 56 ning kodukorra artikli 37 lõige 1, artikli 38 lõige 4, artikli 76 lõige 3 ja artikkel 96.

tingimused on täidetud.***** Kui Euroopa Kohus ei ole pädev siseriikliku kohtu eelotsusetaotlust menetlema, on selle akti eest vastutava liidu institutsiooni ülesanne teha siseriikliku kohtu otsusest vajalikud järeldused, tunnistades kehtetuks või muutes akti, mille kohaldamine kaebaja suhtes on peatatud. Et oleks selge: siseriikliku kohtu otsusel liidu akti õiguspärasuse kohta seevastu ei ole mõju *erga omnes*.

104. Kokkuvõttes ei mõjuta need kaks õigusnormi rikkumist vaidlustatud kohtumääruse põhjendustes selles samas määruuses väljendatud Üldkohtu järelduste paikapidavust: ELL artikli 19 lõike 1 ja artikli 24 lõike 1 ning ELTL artikli 275 kohaselt ei ole Euroopa Kohus pädev apellandi esitatud hagi menetlema, sest see pädevus kuulub Itaalia kohtutele.

VII. Kohtukulud

105. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

106. Kui Euroopa Kohus nõustub minu hinnanguga apellatsioonkaebuse kohta, peaks H kodukorra artiklite 137, 138 ja 184 kohaselt kandma nii esimese astme kui ka apellatsiooniastme kohtukulud.

VIII. Ettepanek

107. Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;
- mõista mõlema astme kohtukulud välja H-lt.

***** Need tingimused on sisuliselt järgmised: 1) siseriiklikul kohtul peab olema tõsiseid kahtlusi liidu meetme õiguspärasuses ning kui vaidlusaluse meetme õiguspärasus ei ole juba Euroopa Kohtus vaidluse all, peab asjaomane kohus ise Euroopa Kohtult selles küsimuses eelotsust taotlema; 2) olukord peab olema kiireloomuline selles mõttes, et on vaja kohaldada ajutisi meetmeid, et hoida ära tõsine ja korvamatult kahju ajutisi meetmeid taotlevale poolele; 3) siseriiklik kohus peab kohaselt arvesse võtma Euroopa Liidu huve, ja 4) kõikide nende tingimuste kohta hinnangut andes peab siseriiklik kohus kinni pidama kõikidest liidu kohtute otsustest selle liidu meetme õiguspärasuse kohta või ajutiste meetmete kohaldamise kohta, mille puhul on taotletud samasuguseid ajutisi meetmeid liidu tasandil. Vt kohtuotsused Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65, ning Atlanta Fruchthandelsgesellschaft jt (I), C-465/93, EU:C:1995:369.