



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (täiskogu)

16. veebruar 2022*

Sisukord

I.	Õiguslik raamistik	4
A.	Määrus (EÜ) nr 1049/2001	4
B.	Nõukogu kodukord	5
C.	Suunised nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise kohta	6
D.	Määrus (EL, Euratom) nr 883/2013	6
E.	Finantsmäärus	7
II.	Vaidlustatud määrus	9
III.	Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus	18
IV.	Taotlus jätta Poola Vabariigi hagiavalduse teatud lõigud tähelepanuta	19
A.	Poolte argumendid	19
B.	Euroopa Kohtu hinnang	21
V.	Hagi	23
A.	Esimene, teine, viies, kuues ja üheteistkümnes väide, mis puudutavad seda, et liidul puudub pädevus vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks	24
1.	Poolte argumendid	24
2.	Euroopa Kohtu hinnang	30
a)	Vaidlustatud määruse õiguslik alus	30
b)	ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269 kõrvalehoidmine	42

* Menetluse keel: poola.

B.	Kolmas väide, mis puudutab protokoll nr 2 rikkumist	48
1.	Poolte argumendid	48
2.	Euroopa Kohtu hinnang	49
C.	Neljas väide, mis puudutab ELTL artikli 296 teise lõigu rikkumist	49
1.	Poolte argumendid	49
2.	Euroopa Kohtu hinnang	50
D.	Seitsmes väide, mis puudutab ELL artikli 4 lõike 1, artikli 4 lõike 2 teise lause ja artikli 5 lõike 2 rikkumist	51
1.	Poolte argumendid	51
2.	Euroopa Kohtu hinnang	52
E.	Kaheksas väide, mis puudutab ELL artikli 4 lõike 2 esimeses lauses sätestatud põhimõtte, et liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed, ja liikmesriikide rahvusliku identiteedi austamise kohustuse rikkumist	53
1.	Poolte argumendid	53
2.	Euroopa Kohtu hinnang	54
F.	Üheksas väide, mis puudutab õiguskindluse põhimõtte rikkumist	59
1.	Poolte argumendid	59
2.	Euroopa Kohtu hinnang	60
G.	Kümnes väide, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist	63
1.	Poolte argumendid	63
2.	Euroopa Kohtu hinnang	64
VI.	Kohtukulud	66

Tühistamishagi – Määrus (EL, Euratom) 2020/2092 – Üldine tingimuslikkuse kord liidu eelarve kaitsmiseks – Liidu eelarve kaitsmine õigusriigi põhimõtete rikkumise korral liikmesriigis – Õiguslik alus – ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a – ELTL artikkel 311 – ELTL artikkel 312 – Väidetav kõrvalehoidmine ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269 – ELL artikli 4 lõike 1, artikli 5 lõike 2, artikli 13 lõike 2, ELTL artikli 296 teise lõigu, protokoll nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta ning pädevuse andmise, õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtete ning selle põhimõtte, et liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed, väidetavad rikkumised – Võimu kuritarvitamise väide

Kohtuasjas C-157/21,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 11. märtsil 2021 esitatud tühistamishagi,

Poola Vabariik, esindajad: B. Majczyna ja S. Żyrek,

hageja,

keda toetab:

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Parlament, esindajad: R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi ja A. Pospíšilová Padowska,

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás ja A. Sikora-Kaléda,

kostjad,

keda toetavad:

Belgia Kuningriik, esindajad: M. Jacobs, C. Pochet ja L. Van den Broeck,

Taani Kuningriik, esindajad: M. Søndahl Wolff ja J. Nymann-Lindegren, hiljem M. Søndahl Wolff ja V. Pasternak Jørgensen,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: J. Möller ja R. Kanitz,

Iirimaa, esindajad: M. Browne, J. Quaney ja A. Joyce, keda abistas D. Fennelly, *BL*,

Hispaania Kuningriik, esindajad: J. Rodríguez de la Rúa Puig ja S. Centeno Huerta, hiljem J. Rodríguez de la Rúa Puig ja A. Gavela Llopis,

Prantsuse Vabariik, esindajad: A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant ja E. Leclerc,

Luksemburgi Suurhertsogiriik, esindajad: A. Germeaux ja T. Uri, hiljem A. Germeaux,

Madalmaade Kuningriik, esindajad: M. K. Bulterman ja J. Langer,

Soome Vabariik, esindajad: H. Leppo ja S. Hartikainen,

Rootsi Kuningriik, esindajad: O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder ja R. Shabsavan Eriksson,

Euroopa Komisjon, esindajad: D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz ja K. Herrmann,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (täiskogu)

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident L. Bay Larsen, kodade presidendid A. Arabadjiev (ettekandja), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer, kohtunikud M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec ja Z. Csehi,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretärid: osakonnajuhataja M. Aleksejev ja ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikku menetlust ning 11. ja 12. oktoobri 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 2. detsembri 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Poola Vabariik palub oma hagis tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määruse (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks (ELT 2020, L 433I, lk 1; parandus ELT 2021, L 373, lk 94; edaspidi „vaidlustatud määrus“).

I. Õiguslik raamistik

A. Määrus (EÜ) nr 1049/2001

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.“

- 3 Selle määruse artiklis 4 on sätestatud:

„[...]“

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

[...]

– kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

[...]

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuannetest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[...]

5. Liikmesriik võib taotleda, et institutsioon ei avaldaks kõnealuselt liikmesriigist pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta.

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad.

7. Lõigetes 1–3 sätestatud erandeid kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. [...]“.

4 Nimetatud määruse artiklis 5 on sätestatud:

„Kui liikmesriik saab taotluse tema valduses oleva dokumendi kohta, mis on pärit mõnelt institutsioonilt, ning kui ei ole ilmne, kas dokument tuleb avaldada või ei tohi seda avaldada, konsulteerib liikmesriik asjaomase institutsiooniga, et teha otsus, mis ei sea ohtu käesoleva määruse eesmärkide saavutamist.

Selle asemel võib liikmesriik suunata taotluse institutsioonile.“

B. Nõukogu kodukord

5 Euroopa Liidu Nõukogu võttis 1. detsembril 2009 vastu otsuse 2009/937/EL, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT 2009, L 325, lk 35). Selle kodukorra (edaspidi „nõukogu kodukord“) artikli 6 „Ametisaladus ja dokumentide esitamine kohtumenetluses“ lõikes 2 on sätestatud:

„Nõukogu või [liikmesriikide valitsuste alaliste esindajate komitee (COREPER)] võib kohtumenetluses lubada esitada koopia või väljavõtte nõukogu dokumendist, mida ei ole veel tehtud üldsusele kättesaadavaks, kooskõlas dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevate sätetega.“

6 Nimetatud kodukorra artiklis 10 „Üldsuse juurdepääs dokumentidele“ on sätestatud:

„Üldsuse juurdepääsu nõukogu dokumentidele reguleeritakse II lisas esitatud erisätetega.“

- 7 Kõnealuse kodukorra II lisa „Erisätted, mis reguleerivad üldsuse juurdepääsu nõukogu dokumentidele“ sisaldub artikkel 5, mis puudutab „liikmesriikide edastatavaid taotlusi“ ja milles on sätestatud:

„Kui liikmesriik edastab taotluse nõukogule, käsitletakse seda [määruse nr 1049/2001] artiklite 7 ja 8 ning käesoleva lisa asjaomaste sätete kohaselt. Kui juurdepääs dokumentidele keelatakse täielikult või osaliselt, teatatakse taotlejale, et võimalik kordustaotlus tuleb esitada otse nõukogule.“

C. Suunised nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise kohta

- 8 Nõukogu kiitis 10. aprilli 2018. aasta teatisega 7695/18 heaks suunised nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise kohta. Nende suuniste punktid 1, 2, 20 ja 21 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesolev dokument sisaldab suuniseid nende nõukogu salastamata dokumentide töötlemise kohta, mida levitatakse nõukogu siseselt, selle liikmete, komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja sõltuvalt teemast teatavate muude [Euroopa Liidu] institutsioonide (nt Euroopa Parlament, Euroopa Kohus, Euroopa Keskpank) ja organite (nt Regioonide Komitee, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee) vahel. Kõnealuste dokumentide liiga varajane avalikustamine võib tõsiselt kahjustada nõukogu otsustusprotsesse.

2. Nimetatud suunistel on otsene mõju nõukogu toimimisele ning seetõttu peavad ka liikmesriigid nõukogusse kuuludes neid järgima kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega, mis reguleerib [liidu] institutsioonide ja liikmesriikide vahelisi suhteid.

[...]

20. LIMITE-dokumente ei tohi avaldada, kui vastavasisulist otsust pole teinud selleks nõuetekohaselt volitatud nõukogu ametnikud, liikmesriigi ametiasutus (vt punkt 21) või vajadusel nõukogu kooskõlas [määrusega nr 1049/2001] ning nõukogu kodukorraga.

21. Muude [liidu] institutsioonide või asutuste töötajad peale nõukogu ei tohi ilma esmalt nõukogu peasekretariaadiga konsulteerimata otsustada LIMITE-dokumentide avalikustamise üle. Liikmesriikide ametiasutuste töötajad konsulteerivad vastavalt [määruse nr 1049/2001] artiklile 5 nõukogu peasekretariaadiga enne kõnealuse otsuse tegemist, välja arvatud juhul kui on selge, et dokumenti võib avalikustada.“

D. Määrus (EL, Euratom) nr 883/2013

- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määruse (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT 2013, L 248, lk 1), artikli 2 punktis 1 on selles määruses kasutatav mõiste „liidu finantshuvid“ määratletud järgmiselt: „tulud, kulud ja vara, mis on hõlmatud Euroopa Liidu eelarvega, institutsioonide, organite, ametite ja asutuste eelarvetega ning nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega“.

E. Finantsmäärus

- 10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määruse (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT 2018, L 193, lk 1; edaspidi „finantsmäärus“), artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 7) „eelarve täitmine“ – eelarveassigneeringute haldamise, seire, kontrolli ja auditeerimisega seotud tegevus kooskõlas artiklis 62 sätestatud meetoditega;

[...]

- 19) „kontroll“ – mis tahes meede, mis on võetud piisava kindluse tagamiseks tegevuse tulemuslikkuse, tõhususe ja säästlikkuse, aruandluse usaldusväarsuse, vara ja teabe säilimise, pettuse ja õigusnormide eiramise ennetamise, tuvastamise ja korrigeerimise ning järeelmeetmete suhtes, ning raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast laadi ja asjaomaste maksete olemust. Kontroll võib hõlmata erinevaid kontrollimisi, samuti mis tahes põhimõtete või menetluste rakendamist esimeses lauses osutatud eesmärkide saavutamiseks;

[...]

- 42) „liikmesriigi organisatsioon“ – liikmesriigis avaliku õiguse järgi asutatud keham või eraõiguslik keham, kellele asjaomane liikmesriik on usaldanud avaliku teenuse osutamise ülesande ja andnud piisavad finantstagatised;

[...]

- 59) „usaldusväärne finantsjuhtimine“ – eelarve täitmine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõttega;

[...]“.

- 11 Selle määruse artiklis 56 „Eelarve täitmine kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega“ on sätestatud:

„1. Komisjon täidab eelarvet nii tulude kui ka kulude osas käesoleva määruse kohaselt, omal vastutusel ja heakskiidetud assigneeringute piires.

2. Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaselt.“

12 Nimetatud määruse artikli 62 „Eelarve täitmise viisid“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Komisjon täidab eelarvet järgmistel viisidel:

- a) kooskõlas artiklitega 125–153 otse („otsene eelarve täitmine“) oma talituste kaudu, sealhulgas liidu delegatsioonides töötava komisjoni personali kaudu vastavate delegatsioonide juhtide järelevalve all kooskõlas artikli 60 lõikega 2 või artiklis 69 osutatud rakendusasutuste kaudu;
- b) koostöös liikmesriikidega („jagatud eelarve täitmine“), nagu on sätestatud artiklis 63 ja artiklites 125–129;
- c) kooskõlas artiklitega 125–149 ja 154–159 kaudselt („kaudne eelarve täitmine“), kui see on ette nähtud alusaktis või artikli 58 lõike 2 punktides a–d osutatud juhtudel, usaldades eelarve täitmise ülesanded:

[...]“.

13 Sama määruse artikli 63 „Jagatud eelarve täitmine“ lõikes 2 on sätestatud:

„Eelarve täitmisega seotud ülesandeid täites võtavad liikmesriigid kõik liidu finantshuvide kaitsmiseks vajalikud meetmed, sealhulgas seadusandlikud, regulatiivsed ja haldusmeetmed, eelkõige:

- a) tagavad, et eelarvest rahastatavad meetmed viiakse ellu korrektselt ja tulemuslikult ning kohaldatavate valdkondlike normide kohaselt;
- b) määravad lõike 3 kohaselt asutused, kes vastutavad liidu vahendite haldamise ja kontrolli eest, ning teostavad nende asutuste üle järelevalvet;
- c) ennetavad, tuvastavad ja korrigeerivad õigusnormide eiramise ja pettuse juhte;
- d) teevad kooskõlas käesoleva määruse ja valdkondlike normidega koostööd komisjoni, [Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF)] ja [Euroopa kontrollikojaga] ning kui liikmesriigid osalevad nõukogu [12. oktoobri 2017. aasta] määruse (EL) 2017/1939[, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT 2017, L 283, lk 1),] kohases tõhustatud koostöös, siis Euroopa Prokuratuuriga.

Liidu finantshuvide kaitsmiseks teostavad liikmesriigid, järgides seejuures proportsionaalsuse põhimõtet, käesolevat artiklit ja asjaomaseid valdkondlikke norme, tehingute representatiivsete ja/või riskipõhiste valimite üle eel- ja järelkontrollide, sealhulgas vajaduse korral kohapealseid kontrollide. Nad nõuavad tagasi ka alusetult makstud summad ja algatavad kohtumenetlusi, kui see on sellega seoses vajalik.

Liikmesriigid rakendavad vahendite saajate suhtes tõhusaid, hoiatavaid ja proportsionaalseid rahalisi karistusi, kui need on ette nähtud valdkondlikes normides või liikmesriikide õigusaktide erisätetes.

Komisjon teostab oma riskianalüüsi raames ja valdkondlike normide kohaselt järelevalvet liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle. Komisjon järgib oma auditeerimistöös proportsionaalsuse põhimõtet ja võtab arvesse valdkondlike normide kohaselt hinnatud riski taset.“

- 14 Finantsmääruse artiklis 135 „Liidu finantshuve kaitse riskide avastamise, menetlusest kõrvalejätmise ja rahaliste karistuste kohaldamise teel“ on sätestatud:

„1. Selleks et kaitsta liidu finantshuve, loob komisjon varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemi ning haldab seda.

Selle süsteemi eesmärk on hõlbustada järgmist:

- a) selliste lõikes 2 osutatud isikute või üksuste varajane avastamine, kes ohustavad liidu finantshuve;

[...]

3. Otsuse käesoleva artikli lõike 1 teise lõigu punktis a osutatud riske puudutava varajase avastamise teabe registreerimise, lõikes 2 osutatud isikute või üksuste menetlusest kõrvalejätmise ja/või vahendite saajale rahalise karistuse määramise kohta teeb vastutav eelarvevahendite käsutaja. Selliste otsustega seotud teave registreeritakse artikli 142 lõikes 1 osutatud andmebaasis. Kui selline otsus tehakse artikli 136 lõike 4 alusel, sisaldavad andmebaasis registreeritud andmed teavet kõnealuses lõikes osutatud isikute kohta.

4. Käesoleva artikli lõikes 2 osutatud isikute või üksuste menetlusest kõrvalejätmise või vahendite saajale rahalise karistuse määramise otsus tehakse lõpliku kohtuotsuse või artikli 136 lõikes 1 osutatud menetlusest kõrvalejätmise olukordade puhul lõpliku haldusotsuse alusel või artikli 136 lõikes 2 nimetatud juhtudel artiklis 143 osutatud toimkonna esialgse õigusliku hinnangu alusel, et tagada nende olukordade tsentraliseeritud hindamine. Artikli 141 lõikes 1 osutatud juhtudel lükkab vastutav eelarvevahendite käsutaja osaleja poolt väljavalimismenetluses tehtud pakkumuse tagasi.

Ilma et see piiraks artikli 136 lõike 5 kohaldamist, võib vastutav eelarvevahendite käsutaja teha artikli 136 lõikes 2 osutatud esialgse õigusliku hinnangu põhjal otsuse jätta osaleja või vahendite saaja menetlusest kõrvale ja/või määrata vahendite saajale rahaline karistus ning otsuse avaldada seotud teave üksnes pärast seda, kui ta on saanud artiklis 143 osutatud toimkonna soovitusel.“

II. Vaidlustatud määrus

- 15 Viidetest vaidlustatud määruse õiguslikele alustele ilmneb, et see on vastu võetud, võttes arvesse „[EL toimimise] lepingut, eriti selle artikli 322 lõike 1 punkti a“, ning „[Euratom] asutamislepingut, eriti selle artiklit 106a“.

16 Vaidlustatud määruse põhjendused 2, 3, 5–10, 12–19 ja 26 on sõnastatud järgmiselt:

- „(2) Euroopa Ülemkogu märkis oma 21. juuli 2020. aasta järeldustes, et liidu finantshuve kaitstakse vastavalt aluslepingutes sisalduvatele üldpõhimõtetele, eelkõige [ELL] artiklis 2 sätestatud väärtustele. Samuti rõhutas ülemkogu liidu finantshuvide kaitsmise ja õigusriigi austamise tähtsust.
- (3) Õigusriigis peavad kõik avalikku võimu esindavad asutused tegutsema seadusega paika pandud piirides, kooskõlas demokraatlike väärtustega ja austades Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) ja muudes kohaldatavates õigusaktides sätestatud põhiõigusi, ning tegutsema sõltumatute ja erapooletute kohtute järelevalve all. Eelkõige nõutakse, et tuleb järgida seaduslikkuse põhimõtet, ([29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 63]), mis tähendab läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku õigusloomeprotsessi; õiguskindluse põhimõtet ([12. novembri 1981. aasta kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt, 212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 10]), täidesaatva võimu omavoli keelu põhimõtet ([21. septembri 1989. aasta kohtuotsus Hoechst vs. komisjon, 46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, punkt 19]), tõhusa õiguskaitse põhimõtet, mille hulka kuulub juurdepääs õigusemõistmisele, millega tegelevad sõltumatud ja erapooletud kohtud, ([27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 31, 40 ja 41, ning 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punktid 63–67]) ning võimude lahususe ([22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punkt 58; 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 35, ning 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 36]) põhimõtet ([komisjoni teatis „[Liidu] uus õigusriigi tugevdamise raamistik“, COM(2014) 158 (final), I lisa]).

[...]

- (5) Kui kandidaatriigist saab liikmesriik, ühineb ta õigusstruktuuriga, mille aluseks on põhieeldus, et igal liikmesriigil on kõikide teiste liikmesriikidega – ja ühtlasi tunnistab, et neil on temaga – teatav hulk ühiseid väärtusi, millel liit rajaneb, nagu on sätestatud [ELL] artiklis 2. See eeldus tähendab ja põhjendab liikmesriikidevahelist vastastikust usaldust nende väärtuste tunnustamisel ja seega neid elluviiva liidu õiguse järgimisel ([Euroopa Kohtu 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (liidu ühinemine EIÖKga), EU:C:2014:2454, punkt 168]). Liikmesriikide õigusaktid ja tavad peaksid jätkuvalt austama ühiseid väärtusi, millel liit rajaneb.
- (6) Kuigi liidu väärtusi ei ole seatud tähtsuse järjekorda, on õigusriigi austamine väga oluline kaitsmaks teisi põhiväärtusi, millel liit rajaneb, nagu vabadus, demokraatia, võrdsus ja inimõiguste austamine. Õigusriigi austamine on lahutamatult seotud demokraatia ja põhiõiguste austamisega. Ei saa olla demokraatiat ja põhiõiguste austamist ilma õigusriigi austamiseta ja vastupidi.
- (7) Millal iganes liikmesriigid täidavad liidu eelarvet, sealhulgas [nõukogu 14. detsembri 2020. aasta määruse (EL) 2020/2094, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks (ELT 2020, L 433I, lk 23),] kohaselt loodud Euroopa Liidu taasterahastu ning liidu eelarvega tagatud laenude ja muude

rahastamisvahendite kaudu eraldatud vahendite puhul, ning ükskõik millist eelarve täitmise meetodit nad kasutavad, on õigusriigi austamine oluline eeltingimus [ELTL] artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimiseks.

- (8) Liikmesriigid saavad usaldusväärse finantsjuhtimise tagada ainult siis, kui nende avaliku sektori asutused tegutsevad kooskõlas seadusega, kui kelmusi ja pettusi, sealhulgas maksupettusi, maksudest kõrvalehoidmist, korrupsiooni, huvide konflikti või muid õigusrikkumisi uurivad tulemuslikult uurimisasutused ja prokuratuur ning kui avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste meelevaldsete või ebaseaduslike otsuste üle saavad teha tõhusat kohtulikku kontrolli sõltumatud kohtud ja Euroopa Liidu Kohus.
- (9) Kohtusüsteemi sõltumatus ja erapooletus peaks olema alati tagatud ning uurimisasutused ja prokuratuur peaksid olema suutelised oma ülesandeid nõuetekohaselt täitma. Kohtusüsteemi ning uurimisasutusi ja prokuratuuri tuleks toetada piisavate rahaliste ja inimressurssidega ning menetlustega, mis aitavad neil tõhusalt toimida ja täiel määral austada õigust õiglasele kohtumenetlusele, sealhulgas õigust kaitsele. Lõplikud kohtuotsused tuleks tõhusalt täita. Need tingimused peavad olema täidetud, et tagada miinimumkaitse avaliku sektori asutuste õigusvastaste ja meelevaldsete otsuste vastu, mis võivad kahjustada liidu finantshuve.
- (10) Kohtute sõltumatus eeldab eelkõige, et asjaomane kohtuorgan on suuteline täitma oma õigusemõistmise ülesandeid nii asjakohaste reeglite kohaselt kui ka praktikas täiesti iseseisvalt, olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid, olles seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada kohtuorgani liikmete otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid. Sõltumatuse ja erapooletuse tagatiseks eeldavad selliste normide olemasolu, mis puudutavad eelkõige organi koosseisu ning selle liikmete nimetamist ja ametiaega ning nende taandamise ja tagasikutsumise aluseid, ning mis lubavad ümber lükata isiku põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles suhtes, kas nimetatud organ on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalne.
- [...]
- (12) [ELL] artikliga 19, milles antakse [ELL] artiklis 2 sätestatud õigusriigile kui väärtusele sisu, nõutakse, et liikmesriigid peavad nägema ette tulemusliku õiguskaitse liidu õigusega hõlmatud, sealhulgas liidu eelarve täitmise seotud valdkondades. See, et eksisteerib tõhus kohtulik kontroll, millega tagatakse liidu õiguse järgimine, on juba iseenesest üks õigusriigi tunnus ja eeldab sõltumatuid kohtuid ([27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 32–36]). Kohtute sõltumatuse säilitamine on väga oluline, nagu on kinnitatud ka harta artikli 47 teises lõigus ([27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 40 ja 41]). See on asjakohane eelkõige meetmete, lepingute või muude instrumentide kehtivuse kohtuliku kontrolli puhul, kui nendest tuleneb mõni avaliku sektori kulutus või võlg, muu hulgas avalike hangete kontekstis, mille võib samuti vaidlustada kohtus.
- (13) Seega on olemas selge seos õigusriigi austamise ja liidu eelarve tõhusa täitmise vahel kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega.

- (14) Liit on töötanud õigusriigi ja selle kohaldamise edendamiseks välja mitmesugused instrumendid ja protsessid, sealhulgas rahalise toetuse kodanikuühiskonna organisatsioonidele, Euroopa õigusriigi mehhanismi ja [liidu] õigusemõistmise tulemustabeli, ning samuti tagavad liidu institutsioonid tõhusa reageerimise õigusriigi põhimõtete rikkumistele nii rikkumismenetluse kui ka [ELL] artiklis 7 sätestatud menetluse kaudu. Käesolevas määruses sätestatud kord täiendab neid instrumente, kaitstes liidu eelarvet selliste õigusriigi põhimõtete rikkumiste vastu, mis mõjutavad selle usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.
- (15) Õigusriigi põhimõtete rikkumised, eelkõige need, mis mõjutavad avaliku sektori asutuste nõuetekohast toimimist ja tõhusat kohtulikku kontrolli, võivad liidu finantshuve tugevasti kahjustada. See kehtib nii õigusriigi põhimõtete üksikute rikkumiste puhul, aga veel enam rikkumiste puhul, mis on laialt levinud või mis on tingitud avaliku sektori asutuste korduvast tegevusest või tegevusetusest või selliste asutuste poolt vastu võetud üldistest meetmetest.
- (16) Õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamine nõuab komisjonilt põhjalikku kvalitatiivset hinnangut. See hinnang peaks olema objektiivne, erapooletu ja õiglane ning selles tuleks võtta arvesse asjakohast teavet, mis pärineb kättesaadavatest allikatest ja on saadud tunnustatud asutustelt, sealhulgas Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, kontrollikoja aruandeid, komisjoni aastaaruandeid õigusriigi olukorra kohta ja [liidu] õigusemõistmise tulemustabelit, [OLAFi] ja asjakohasel juhul Euroopa Prokuratuuri aruandeid ning järeldusi ja soovitusi asjakohastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt ja võrgustikelt, sealhulgas sellistelt Euroopa Nõukogu organitelt nagu Euroopa Nõukogu riikide korrupsioonivastane ühendus (GRECO) ja [Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon)] (eelkõige selle õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiril) ning Euroopa ülemkohtute ja kohtute nõukogude võrgustikelt. Komisjon võiks põhjaliku kvalitatiivse hinnangu koostamiseks vajaduse korral konsulteerida Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga ja Veneetsia komisjoniga.
- (17) Käesoleva määruse kohased meetmed on vajalikud eelkõige juhtudel, kui muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Liidu finantsalased õigusaktid ning kohaldatavad valdkonnapõhised õigusnormid ja finantsreeglid näevad ette erinevaid võimalusi liidu eelarve kaitsmiseks, sealhulgas maksete katkestamine ja peatamine ning finantskorrektsioonid, mis on seotud õigusnormide rikkumiste või tõsiste puudustega juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Tuleks määrata kindlaks õigusriigi põhimõtete rikkumiste korral vastu võetavad meetmed ja nende meetmete vastuvõtmiseks kohaldatav menetlus. Need meetmed peaksid hõlmama maksete ja kulukohustuste peatamist, osamaksete tegemise peatamist või laenude ennetähtaegset tagasimaksmist, rahastamise vähendamist olemasolevate kulukohustuste raames ning keeldu võtta vahendite saajate suhtes uusi kulukohustusi või sõlmida uusi lepinguid liidu eelarvega tagatud laenude või muude vahendite kohta.
- (18) Vastuvõetavate meetmete kindlaksmääramisel tuleks kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet, eelkõige võttes arvesse olukorra tõsidust, asjaomase tegevuse või tegevusetuse algusest möödunud ajavahemikku, sellise tegevuse või tegevusetuse kestust ja korduvust, asjaomase liikmesriigi tahtlust õigusriigi põhimõtete rikkumine kõrvaldada, mil määral ta teeb selleks koostööd, ja mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele.

- (19) On väga oluline, et lõplike vahendite saajate või toetusesaajate õigustatud huvid oleksid õigusriigi põhimõtete rikkumiste korral meetmete vastuvõtmisel nõuetekohaselt kaitstud. Komisjon peaks meetmete vastuvõtmise kaalumisel võtma arvesse nende võimalikku mõju lõplikele vahendite saajatele või toetusesaajatele. Võttes arvesse, et jagatud eelarve täitmise raames komisjonilt liikmesriikidele tehtavad maksed on juriidiliselt sõltumatud riigiasutuste poolt toetusesaajatele tehtavatest maksetest, ei tuleks käesoleva määruse alusel võetavaid asjakohaseid meetmeid käsitada sellistena, et need mõjutavad toetusesaajatele tehtavate maksete jaoks vajalike vahendite kättesaadavust vastavalt kohaldatavates valdkonnapõhistes õigusnormides ja finantsreeglites sätestatud maksetähtaegadele. Käesoleva määruse alusel vastu võetavad otsused ning käesolevas määruses sätestatud kohustused lõplike vahendite saajate või toetusesaajate ees on osa kohaldatavast liidu õigusest, kui rahastamiseks kasutatakse eelarve jagatud täitmist. Liikmesriigid, keda meetmed puudutavad, peaksid andma regulaarselt komisjonile aru selle kohta, kas nende kohustused lõplike vahendite saajate või toetusesaajate ees on täidetud. Kohaldatavates valdkonnapõhistes õigusnormides ja finantsreeglites sätestatud aruandlus seoses maksekohustuste täitmisega toetusesaajate ees peaks võimaldama komisjonil kontrollida, et käesoleva määruse alusel tehtud otsused ei mõjuta mingil viisi – ei otseselt ega kaudselt – kohaldatavate valdkonnapõhiste õigusnormide ja finantsreeglite alusel tehtavaid makseid.

Et tugevdada lõplike vahendite saajate või toetusesaajate kaitset, peaks komisjon andma veebisaidi või internetiportaali kaudu teavet ja suuniseid koos piisavate võimalustega komisjoni teavitamiseks mis tahes rikkumisest, mis on seotud valitsussektori üksuste ja liikmesriikide õigusliku kohustusega jätkata maksete tegemist pärast meetmete vastuvõtmist käesoleva määruse alusel. Komisjon peaks võtma seda teavet arvesse, et kontrollida, kas on järgitud kohaldatavaid reegleid, eelkõige [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (ELT 2021, L 231, lk 159),] artiklit 69, artikli 74 lõike 1 punkti b ja artiklit 104. Tagamaks, et valitsussektori üksused või liikmesriigid maksavad lõplikele vahendite saajatele või toetusesaajatele tasuta tulevad summad tegelikult välja, peaks komisjon vajaduse korral nõudma tehtud maksed sisse või asjakohasel juhul tegema finantskorrektsiooni, vähendades liidu toetust programmile kooskõlas kohaldatavate valdkonnapõhiste õigusnormidega ja finantsreeglitega.

[...]

- (26) Meetmete vastuvõtmise ja lõpetamise menetluse puhul tuleks järgida objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtet ning see tuleks viia läbi erapooletult ja tõenditele tuginedes. Kui asjaomane liikmesriik leiab erandjuhul, et neid põhimõtteid on oluliselt rikutud, võib ta paluda Euroopa Ülemkogu eesistujal võtta see küsimus järgmisel Euroopa Ülemkogu kohtumisel arutusele. Sellisel erandjuhul ei tuleks seni, kuni Euroopa Ülemkogu pole küsimust arutanud, meetmeid puudutavat otsust teha. See protsess ei kesta reeglina kauem kui kolm kuud alates sellest, kui komisjon oma ettepaneku nõukogule esitas.“

17 Vaidlustatud määruse artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse vajalikud normid liidu eelarve kaitseks juhul, kui liikmesriikides esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi.“

18 Selle määruse artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) „õigusriik“ – [ELL] artiklis 2 sätestatud liidu väärtus. Selle hulka kuuluvad seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku õigusloomeprotsessi; õiguskindluse põhimõte; täidesaatva võimu omavoli keelu põhimõte; tõhusa õiguskaitse põhimõte, mille hulka kuulub juurdepääs õigusemõistmisele, millega tegelevad sõltumatud ja erapooletud kohtud, samuti seoses põhiõigustega; võimude lahususe põhimõte; mittediskrimineerimise põhimõte ja võrdsus seaduse ees. Õigusriiki mõistetakse nii, et arvestatakse teiste [ELL] artiklis 2 sätestatud väärtuste ja põhimõtete; ja
- b) „valitsussektori üksus“ – avaliku sektori asutus mis tahes valitsemistasandil, sealhulgas riiklik, piirkondlik ja kohalik ametiasutus, ning liikmesriigi organisatsioonid [finantsmääruse] artikli 2 punkti 42 tähenduses.“

19 Vaidlustatud määruse artiklis 3 „Õigusriigi põhimõtete rikkumised“ on sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisel võib õigusriigi põhimõtete rikkumisele viidata järgmine:

- a) kohtute sõltumatuse ohustamine;
- b) suutmatus hoida ära või korrigeerida avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste meelevaldseid või õigusvastaseid otsuseid või määrata selliste otsuste eest karistusi, keeldumine rahaliste vahendite ja inimressursside võimaldamisest, kahjustades sellega asutuste nõuetekohast toimimist, või suutmatus tagada huvide konflikti puudumine;
- c) õiguskaitsevahendite kättesaadavuse ja tõhususe piiramine, sealhulgas piiravate menetlusnõuete ja kohtuotsuste täitmata jätmise kaudu või õigusrikkumiste tõhusa uurimise, nende eest süüdistuse esitamise või nende eest karistuste määramise piiramine.“

20 Selle määruse artiklis 4 „Meetmete vastuvõtmise tingimused“ on sätestatud:

„1. Kui artikli 6 kohaselt tehakse kindlaks, et liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis piisavalt otseselt mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset, võetakse asjakohaseid meetmeid.

2. Käesoleva määruse kohaldamisel seisneb õigusriigi põhimõtete rikkumine ühes või enamas järgmisest:

- a) selliste avaliku sektori asutuste nõuetekohane toimimine, kes täidavad liidu eelarvet, sealhulgas liidu eelarvega tagatud laenude ja muude vahendite puhul, eelkõige avalike hangete või toetuste andmise menetluste kontekstis;

- b) finantskontrolli, seiret ning auditit tegevate asutuste nõuetekohane toimimine ning tulemuslike ja läbipaistvate finantsjuhtimis- ja aruandlussüsteemide nõuetekohane toimimine;
- c) uurimisasutuste ja prokuratuuri nõuetekohane toimimine seoses selliste kelmuste ja pettuste, sealhulgas maksupettuste, korruptsioonijuhtude või muude liidu õiguse rikkumiste uurimise ja nende eest süüdistuse esitamisega, mis on seotud liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega;
- d) tõhus kohtulik kontroll, mida teevad sõltumatud kohtud punktides a, b ja c osutatud asutuste tegevuse või tegevusetuse üle;
- e) selliste kelmuste ja pettuste, sealhulgas maksupettuste, korruptsioonijuhtude või muude liidu õiguse rikkumiste ärahoidmine ja nende eest karistuste määramine, mis on seotud liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega, ning vahendite saajatele tõhusate ja hoiatavate karistuste määramine liikmesriikide kohtute või haldusasutuste poolt;
- f) alusetult makstud rahaliste vahendite sissenõudmine;
- g) tõhus ja õigeaegne koostöö OLAFi ja, kui asjaomane liikmesriik selles osaleb, siis Euroopa Prokuratuuriga nende uurimiste või süüdistuste esitamise raames vastavalt kohaldatavatele liidu õigusaktidele kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega;
- h) muu olukord või ametiasutuste tegevus seoses liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.“

21 Kõnealuse määruse artikli 5 „Liidu eelarve kaitsmise meetmed“ lõigetes 1–4 on sätestatud:

„1. Eeldusel et käesoleva määruse artiklis 4 sätestatud tingimused on täidetud, võib kooskõlas käesoleva määruse artiklis 6 sätestatud menetlusega vastu võtta ühe või mitu järgnevat asjakohast meetet:

- a) kui komisjon täidab liidu eelarvet otseselt või kaudselt vastavalt finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punktidele a ja c ning kui vahendite saaja on valitsussektori üksus:
 - i) maksete või juriidilise kohustuse täitmise peatamine või juriidilise kohustuse täitmise lõpetamine vastavalt finantsmääruse artikli 131 lõikele 3;
 - ii) keeld võtta uusi juriidilisi kohustusi;
 - iii) osamaksete tegemise osaline või täielik peatamine või liidu eelarvega tagatud laenude ennetähtaegne tagasimaksmine;
 - iv) liidu eelarvega tagatud vahendi alusel antud majandusliku eelise peatamine või vähendamine;
 - v) keeld sõlmida uusi lepinguid liidu eelarvega tagatud laenude või muude instrumentide kohta;
- b) kui komisjon täidab liidu eelarvet koostöös liikmesriikidega vastavalt finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punktile b:
 - i) ühe või mitme programmi heakskiitmise peatamine või peatamise muutmine;
 - ii) kulukohustuste peatamine;
 - iii) kulukohustuste vähendamine, muu hulgas finantskorrektsioonide tegemise või muudesse rahastamisprogrammidesse ümberpaigutamise kaudu;
 - iv) eelmaksete vähendamine;

- v) maksetähtaegade arvestamise katkestamine;
- vi) maksete peatamine.

2. Kui meetmete vastuvõtmise otsuses ei ole sätestatud teisiti, ei mõjuta asjakohaste meetmete kehtestamine lõike 1 punktis a osutatud valitsussektori üksuste või lõike 1 punktis b osutatud liikmesriikide kohustusi rakendada meetmega hõlmatud programmi või fondi, iseäranis kohustusi, mis neil on lõplike vahendite saajate või toetusesaajate ees, sealhulgas kohustust teha makseid käesoleva määruse ning kohaldatavate valdkonnapõhiste õigusnormide ja finantsreeglite alusel. Liidu vahendite rakendamisel eelarve jagatud täitmise raames annavad käesoleva määruse kohaselt vastu võetud meetmetega hõlmatud liikmesriigid komisjonile aru selliste kohustuste täitmise kohta iga kolme kuu tagant alates selliste meetmete vastuvõtmisest.

Komisjon kontrollib, kas kohaldatavat õigust on järgitud, ning võtab vajaduse korral kõik asjakohased meetmed liidu eelarve kaitsmiseks kooskõlas valdkonnapõhiste õigusnormide ja finantsreeglitega.

3. Võetud meetmed peavad olema proportsionaalsed. Meetmete kindlaksmääramisel võetakse arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikku või potentsiaalset mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Samuti võetakse nõuetekohaselt arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust. Meetmed peavad olema võimalikult suures ulatuses suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele.

4. Komisjon annab lõplike vahendite saajate või toetusesaajate huvides teavet ja suuniseid lõikes 2 osutatud liikmesriikide kohustuste kohta veebisaidil või internetiportaali kaudu. Ühtlasi annab komisjon samal veebisaidil või samas internetiportaalis lõplikele vahendite saajatele või toetusesaajatele piisavad võimalused komisjoni teavitamiseks nimetatud kohustuste rikkumistest, mis lõplike vahendite saajate või toetusesaajate arvates neid otseselt mõjutavad. Käesolevat lõiget kohaldatakse viisil, mis tagab liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu [23. oktoobri 2019. aasta direktiivis (EL) 2019/1937, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT 2019, L 305, lk 17)] sätestatud põhimõtetega. Käesoleva lõike kohaselt lõplike vahendite saajate või toetusesaajate esitatud teabele lisatakse tõendid selle kohta, et asjaomane lõplik vahendite saaja või toetusesaaja on esitanud asjaomase liikmesriigi asutusele ametliku kaebuse.“

22 Sama määruse artiklis 6 „Menetlus“ on sätestatud:

„1. Kui komisjon leiab, et tal on mõistlik alus pidada artikli 4 tingimused täidetuks, saadab ta asjaomasele liikmesriigile kirjaliku teate, milles on esitatud tema järelduse aluseks olevad faktilised asjaolud ja konkreetsed põhjused, välja arvatud juhul, kui ta leiab, et muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused võimaldaksid liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Komisjon annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule sellisest teatest ning selle sisust viivitamata teada.

2. Pidades silmas lõike 1 kohaselt saadud teavet, võib Euroopa Parlament kutsuda komisjoni pidama struktureeritud dialoogi tema järelduse üle.

3. Selle hindamisel, kas artikli 4 tingimused on täidetud, võtab komisjon arvesse kättesaadavatest allikatest saadud asjakohast teavet, sealhulgas liidu institutsioonide, muude asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide ja tunnustatud institutsioonide otsuseid, järeldusi ja soovitusi.

4. Komisjon võib küsida nii enne kui ka pärast lõikes 1 osutatud kirjaliku teate saatmist igasugust täiendavat teavet, mis on talle vajalik lõikes 3 osutatud hindamise jaoks.

5. Asjaomane liikmesriik edastab nõutava teabe lõikes 1 osutatud teates esitatud järelduse kohta ja võib esitada selle kohta märkusi komisjoni määratava tähtaja jooksul, mis on vähemalt üks kuu ja mitte pikem kui kolm kuud alates järelduse teatavakstegemisest. Oma märkustes võib liikmesriik teha ettepaneku võtta komisjoni teates esitatud järeldusele reageerimiseks parandusmeetmeid.

6. Otsustades selle üle, kas esitada ettepanek asjakohaste meetmete võtmise rakendusotsuse kohta, võtab komisjon arvesse asjaomase liikmesriigi esitatud teavet ja tehtud märkusi ning ette pandud parandusmeetmete piisavust. Komisjon viib oma hindamise läbi soovitusliku ühekuulise tähtaja jooksul pärast asjaomaselt liikmesriigilt teabe või märkuste saamist või kui teavet või märkusi ei saadud, siis pärast lõike 5 kohase tähtaja möödumist ning igal juhul mõistliku aja jooksul.

7. Kui komisjon kavatses teha vastavalt lõikele 9 ettepaneku, annab ta enne liikmesriigile võimaluse esitada ühe kuu jooksul oma märkused, eelkõige kavandatavate meetmete proportsionaalsuse kohta.

8. Komisjon võtab kehtestatavate meetmete proportsionaalsuse hindamisel nõuetekohaselt arvesse lõikes 3 osutatud teavet ja suuniseid.

9. Kui komisjon leiab, et artikli 4 tingimused on täidetud ja et liikmesriigi poolt lõike 5 kohaselt ette pandud parandusmeetmed, ei anna piisavat vastust komisjoni teates esitatud järeldustele, esitab ta ühe kuu jooksul alates liikmesriigi märkuste saamisest või juhul, kui märkusi ei tehtud, põhjendamatu viivitusega ja igal juhul ühe kuu jooksul pärast lõikes 7 kehtestatud tähtaja saabumist, nõukogule ettepaneku asjakohaseid meetmeid käsitleva rakendusotsuse kohta. Ettepanekus esitatakse konkreetsed põhjused ja tõendid, mis on komisjoni järelduse aluseks.

10. Nõukogu võtab käesoleva artikli lõikes 9 osutatud rakendusotsuse vastu ühe kuu jooksul alates komisjoni ettepaneku saamisest. Erandlike asjaolude korral võib rakendusotsuse vastuvõtmise perioodi maksimaalselt kahe kuu võrra pikendada. Selleks et tagada õigeaegse otsuse tegemine, kasutab komisjon, kui ta peab seda asjakohaseks, oma õigusi, mis tal on [ELTL] artikli 237 alusel.

11. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut muuta ja muudetud teksti rakendusotsusega vastu võtta.“

23 Vaidlustatud määruse artikli 7 „Meetmete lõpetamine“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Asjaomane liikmesriik võib võtta igal ajal vastu uued parandusmeetmed ja esitada komisjonile kirjaliku teate, sealhulgas tõendid näitamaks, et artikli 4 tingimused ei ole enam täidetud.

2. Komisjon hindab asjaomase liikmesriigi taotlusel või omal algatusel ja hiljemalt ühe aasta jooksul pärast nõukogu poolt meetmete vastuvõtmist uuesti olukorda asjaomas liikmesriigis, võttes arvesse asjaomase liikmesriigi esitatud tõendeid ning asjaomase liikmesriigi võetud uute parandusmeetmete piisavust.

Kui komisjon leiab, et artikli 4 tingimused ei ole enam täidetud, esitab ta nõukogule ettepaneku rakendusotsuse kohta, millega vastuvõetud meetmed lõpetatakse.

Kui komisjon leiab, et meetmete vastuvõtmiseni viinud olukorda on osaliselt parandatud, esitab ta nõukogule ettepaneku rakendusotsuse kohta, millega vastuvõetud meetmeid kohandatakse.

Kui komisjon leiab, et meetmete vastuvõtmiseni viinud olukorda ei ole parandatud, saadab ta asjaomasele liikmesriigile põhjendatud otsuse ja teavitab sellest nõukogu.

Kui asjaomane liikmesriik esitab lõike 1 kohaselt kirjaliku teate, esitab komisjon oma ettepaneku või võtab oma otsuse vastu ühe kuu jooksul pärast teate saamist. Seda ajavahemikku võib nõuetekohaselt põhjendatud asjaolude korral pikendada ning sellisel juhul teavitab komisjon viivitamata asjaomast liikmesriiki pikendamise põhjustest.

Asjakohasel juhul kohaldatakse analoogia alusel artikli 6 lõigetes 3, 4, 5, 6, 9, 10 ja 11 sätestatud menetlust.“

III. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

- 24 Poola Vabariik palub Euroopa Kohtul vaidlustatud määrus tühistada ning mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult.
- 25 Parlament ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ning mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.
- 26 Parlament esitas 12. mail 2021 taotluse lahendada käesolev kohtuasi Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 133 sätestatud kiirendatud menetluses. Parlament põhjendas oma taotlust sellega, et vaidlustatud määruse vastuvõtmine oli oluline poliitiline tingimus selleks, et ta annaks nõusoleku nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrusele (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (ELT 2020, L 433I, lk 11; edaspidi „mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027“), ning et majanduslikku hädaolukorda silmas pidades tuleb COVID-19 taastekava „Next Generation EU“ alusel eraldatavad vahendid teha liikmesriikidele kättesaadavaks äärmiselt kiiresti. Eelkõige täpsustas ta seejuures, et vastavalt määruse 2020/2094 artikli 3 lõikele 4 tuleb vähemalt 60% juriidilistest kohustustest võtta hiljemalt 31. detsembril 2022 ning kõik juriidilised kohustused tuleb võtta hiljemalt 31. detsembriks 2023. Lisaks rõhutas parlament, et seoses nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsuse (EL, Euratom) 2020/2053, mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus 2014/335/EL, Euratom (ELT 2020, L 424, lk 1), jõustumisega alustab komisjon eelnimetatud taastekava rahastamiseks alates 2022. aasta suvest kapitaliturgudelt laenude võtmist. Parlamendi hinnangul kaasnevad laenu võtmise ning äärmiselt suuremahuliste vahendite väga kiiresti kättesaadavaks tegemisega vältimatult riskid liidu eelarvele, mille kaitsmine on vaidlustatud määruse eesmärk. Selline kaitse on oluline, kuna suutmatusega seda eelarvet tõhusalt kaitsta võivad kaasneda kahjulikud tagajärjed eelkõige liidusisesele solidaarsusele pikema aja jooksul.
- 27 Kodukorra artikli 133 lõikes 1 on sätestatud, et hageja või kostja taotlusel võib Euroopa Kohtu president, olles vastaspoole, ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, otsustada lahendada kohtuasja kiirendatud menetluses, kui kohtuasja laad nõuab asja lahendamist lühikese aja jooksul.

- 28 Käesoleval juhul otsustas Euroopa Kohtu president 9. juunil 2021, olles teised pooled, ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, selle taotluse rahuldada. Otsust põhjendati käesoleva kohtuasja põhimõttelise tähtsusega liidu õiguskorra seisukohast, eelkõige kuivõrd see puudutab liidu pädevust kaitsta oma eelarvet ja finantshuve ELL artiklis 2 nimetatud väärtustega vastuolus olevast tegevusest tuleneda võivate mõjutuste eest.
- 29 Euroopa Kohtu presidendi 25. juuni 2021. aasta otsusega lubati parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda Belgia Kuningriigil, Taani Kuningriigil, Saksamaa Liitvabariigil, Iirimaa, Hispaania Kuningriigil, Prantsuse Vabariigil, Luksemburgi Suurhertsogiriigil, Madalmaade Kuningriigil, Soome Vabariigil, Rootsi Kuningriigil ja komisjonil.
- 30 Euroopa Kohtu presidendi sama päeva otsusega lubati Poola Vabariigi nõuete toetuseks menetlusse astuda Ungaril.
- 31 Nõukogu palus 11. mai 2021. aasta taotlusega Euroopa Kohtul jätta tähelepanuta Poola Vabariigi hagiavalduse ja selle lisade lõigud, milles viidatakse vaidlustatud määruse vastuvõtmise aluseks olnud ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises (COM(2018) 324 (final)), puudutavale nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamusele nr 13593/18 (edaspidi „õiguslik arvamus nr 13593/18“) või milles esitatakse selle õigusliku arvamuse sisu või põhjendusi. 29. juunil 2021 otsustas Euroopa Kohus selle taotluse lahendada kohtuasja sisulisel läbivaatamisel.
- 32 Leides, et käesolev kohtuasi on erakordselt tähtis, otsustas Euroopa Kohus 7. septembril 2021, olles ära kuulanud kohtujuristi, anda kohtuasja läbivaatamiseks täiskogule vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 16 viimasele lõigule.

IV. Taotlus jätta Poola Vabariigi hagiavalduse teatud lõigud tähelepanuta

A. Poolte argumendid

- 33 Taotlust jätta Poola Vabariigi hagiavalduse punktid 53, 75, 126, 133 ja 139 tähelepanuta osas, milles seal viidatakse õiguslikule arvamusele nr 13593/18 ning tsiteeritakse selle sisu või kajastatakse selles esitatud arutluskäiku, põhjendab nõukogu sellega, et nimetatud õigusliku arvamuse näol on tegemist märget „LIMITE“ kandva mittedokumentaalse sisedokumentiga. Seetõttu on tegemist ametisaladusega ning selle kohtule esitamiseks peavad olema täidetud tingimused, mis on sätestatud eelkõige nõukogu kodukorra artikli 6 lõikes 2 ning nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suuniste punktides 20 ja 21.
- 34 Nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 2 kohaselt võivad üksnes nõukogu või COREPER lubada kohtumenetluses esitada koopia või väljavõtte nõukogu dokumendist, mida ei ole dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevate liidu õiguse sätete kohaselt veel üldsusele kättesaadavaks tehtud. Liiati ei tohi suuniste punktide 20 ja 21 kohaselt LIMITE-dokumenti avaldada ilma, et vastavasisulise otsuse oleks teinud selleks nõuetekohaselt volitatud nõukogu ametnik või liikmesriigi ametiasutus, olles enne konsulteerinud nõukogu peasekretariaadiga, või vastaval juhul nõukogu, kooskõlas määrusega nr 1049/2001 ning nõukogu kodukorraga.

- 35 Käesoleval juhul on nõukogu praeguseks aga määruse nr 1049/2001 alusel üldsusele kättesaadavaks teinud üksnes õigusliku arvamuse nr 13593/18 kaheksa esimest punkti ega ole andnud Poola Vabariigile luba selle esitamiseks käesolevas kohtumenetluses.
- 36 Vastavalt Euroopa Kohtu ja Üldkohtu väljakujunenud kohtupraktikale läheks see, kui möönda, et Euroopa Kohtus toimuva vaidluse käigus võib selliseid sisedokumente esitada ilma, et asjaomane institutsioon oleks selleks loa andnud või kohus selle esitamist nõudnud, vastuollu avaliku huviga, mille kohaselt peavad institutsioonid saama kasutada oma õigustalituste täiesti sõltumatult antud arvamusi.
- 37 Nõukogu märgib, et tegi õigusliku arvamuse nr 13593/18 määruse nr 1049/2001 alusel esitatud taotluste alusel kättesaadavaks üksnes osaliselt just tingituna riskist, et vaidlustatud määruse kehtivust puudutavas vaidluses saab hageja tema vastu tugineda tema enda õigustalituse poolt selles õiguslikus arvamuses esitatud argumentidele, rikkudes seeläbi õiglase menetluse ja kohtumenetluse poolte võrdsuse nõudeid. Käesoleva hagi esitamisega ongi need riskid realiseerunud.
- 38 Liiasi hääletas Poola Vabariik nõukogu väitel alati neile argumentidele tuginedes õigusliku arvamuse nr 13593/18 avalikkusele kättesaadavaks tegemisest keeldumise otsuste poolt. Kui see liikmesriik soovis selle õigusliku arvamuse üldsusele kättesaadavaks tegemist, oleks ta pidanud esitama määruse nr 1049/2001 alusel sellekohase taotluse või taotlema luba vastavalt nõukogu kodukorrale ja nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suunistele.
- 39 Nõukogu leiab, et kui Poola Vabariigil lubataks õiguslikku arvamust nr 13593/18 käesolevas kohtuasjas kasutada hoolimata sellest, et ta selleks ette nähtud korda ei järginud ja et selles küsimuses ei ole toimunud tõhusat kohtulikku kontrolli, hoitaks kõrvale määruses nr 1049/2001 ja nõukogu kodukorras sätestatud korrast. Nõukogu juhib seejuures tähelepanu Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, milles on rahuldatud institutsioonide taotlused eemaldada Euroopa Kohtu toimikust nende sisedokumendid, kui nad ei ole andnud luba nende esitamiseks kohtumenetluses, ning leiab, et sellest tulenevalt ei või õiguslikku arvamust nr 13593/18 käesolevas kohtuasjas kasutada.
- 40 Lisaks leiab nõukogu, et käesolevas asjas õigusliku arvamuse nr 13593/18 esitamise lubamise korral on ta sunnitud andma liidu kohtus hinnanguid arvamuse kohta, mis oli mõeldud institutsioonisiseseks kasutamiseks ning mille koostas vaidlustatud määruse väljatöötamise raames tema enda õigustalitus, ent see oleks vastuolus õiglase menetluse nõuetega ning mõjutaks nõukogu võimalusi otsekoheste, objektiivsete ja igakülgsede arvamuste saamiseks.
- 41 Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei mõjuta neid kaalutlusi mitte kuidagi see, et õiguslik aramus nr 13593/18 avaldati ilma nõukogu loata ühe ajakirjandusorganisatsiooni veebisaidil ning seeläbi sai selle sisu üldsusele teatavaks. Lisaks oleks selle õigusliku arvamuse käesolevas kohtumenetluses loata kasutamisest nõukogule ja liidu institutsioonidele tekkinud kahju oluliselt suurem kahjust, mis tekkis nimetatud õigusliku arvamuse avaldamisest ajakirjanduses. Nimelt see, kui Poola Vabariigil lubataks sellele õiguslikule arvamusele tugineda, ohustaks avalikku huvi selle vastu, et institutsioonid saaksid kasutada oma õigustalituste täiesti sõltumatult antud arvamusi, ning nulliks ära selle huvi kaitseks ette nähtud menetluste tõhususe.
- 42 Poola Vabariik vaidleb nõukogu argumentidele vastu.

B. Euroopa Kohtu hinnang

- 43 Nõukogu leiab esitatud argumentatsioonis sisuliselt, et kuna Poola Vabariik tsiteeris hagiavalalduse punktides 53, 126, 133 ja 139 õigusliku arvamuse nr 13593/18 teatud löike ning kajastas selle arvamuse sisu ümbersõnastatuna hagiavalalduse punktis 75, rikkus ta esiteks nõukogu kodukorra artikli 6 lõiget 2, teiseks läks vastuollu avaliku huviga, mis seisneb selles, et nõukogu peab saama kasutada oma õigustalituse täiesti sõltumatult antud arvamusi, kolmandaks pani nõukogu olukorda, mis võib viia selleni, et viimasel tekib vajadus võtta kohtuasja sisulise menetluse käigus seisukoht omaenda õigustalituse analüüsi kohta, ning rikkus seeläbi poolte võrdsuse põhimõtet, neljandaks rikkus nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suuniste punkte 20 ja 21 ning viiendaks eiras määrust nr 1049/2001.
- 44 Nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 2 väidetava rikkumisega seoses tuleb tähele panna, et selle sätte kohaselt „[n]õukogu või COREPER võib kohtumenetluses lubada esitada koopia või väljavõtte nõukogu dokumendist, mida ei ole veel tehtud üldsusele kättesaadavaks“.
- 45 Tuleb tõdeda, et esiteks on hagiavalalduses viidatud õigusliku arvamuse nr 13593/18 muudele punktidele kui need kaheksa punkti, mille nõukogu määruse nr 1049/2001 kohaselt avalikustas, teiseks ei ole Poola Vabariik taotlenud nõukogult luba selle õigusliku arvamuse koopia või väljavõtte esitamiseks kohtumenetluses ning viimaks ei ole nimetatud liikmesriik kõnealuse õigusliku arvamuse koopiat oma hagiavalaldusele lisanud.
- 46 Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas saab asuda seisukohale, et olles oma hagiavalalduses tsiteerinud või ümbersõnastatult kajastanud õigusliku arvamuse nr 13593/18 teatud löike, on Poola Vabariik kohtumenetluses esitanud väljavõtteid sellest dokumendist nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 2 tähenduses.
- 47 Siinkohal tuleb märkida, et hagiavalalduse punktides 53, 126 ja 133 on seda arvamust tsiteeritud, ent hagiavalalduse punktid 75 ja 139, samuti punkt 126 sisaldavad Poola Vabariigi enda argumente, mille kohta see liikmesriik väidab, et need kajastavad selles õiguslikus arvamuses esitatud analüüsi. Selliselt esitatud argumente, mille kohta on lihtsalt väidetud – kusjuures nõukogu hinnangul ebatäpselt –, et need vastavad õiguslikule arvamusele nr 13593/18, ei saa käsitada väljavõtetena sellest õiguslikust arvamusest.
- 48 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et ainult hagiavalalduse punkte 53, 126 ja 133 saab käsitada punktidenä, mis sisaldavad „väljavõtteid“ õiguslikust arvamusest nr 13593/18 nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 2 tähenduses. Selliste väljavõtete esitamine menetlusedokumentis on käsitatav „kohtumenetluses esitamisenä“ selle sätte tähenduses.
- 49 Seega oli Poola Vabariigil nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 2 kohaselt põhimõtteliselt kohustus saada nõukogu luba selleks, et esitada Euroopa Kohtule hagiavalalduse punktides 53, 126 ja 133 sisalduvad väljavõtted õiguslikust arvamusest nr 13593/18.
- 50 Nagu ka nõukogu märgib, on tõsi, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et avaliku huviga, mille kohaselt peavad institutsioonid saama kasutada oma õigustalituste täiesti sõltumatult antud arvamusi, läheks vastuollu see, kui mõõnda, et selliseid sisedokumente võib Euroopa Kohtus toimivas vaidluses esitada, ilma et asjaomane institutsioon oleks selleks loa andnud või kohus selle esitamist nõudnud (14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari vs. parlament, C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438, punkt 8 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 31. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Sloveenia vs. Horvaatia, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 66).

- 51 Esitades loata sellise õigusliku arvamuse, tugineb hageja vaidlustatud õigusakti kehtivust puudutavas menetluses asjaomase institutsiooni vastu arvamusele, mille on andnud selle otsuse väljatöötamise käigus selle institutsiooni õigustalitus. See aga, kui möönda, et hageja võib esitada toimikusse institutsiooni õigusliku arvamuse, mille avaldamist viimane lubanud ei ole, läheks põhimõtteliselt vastuollu õiglase kohtumenetluse nõuetega ning tähendaks kõrvalehoidmist dokumendile juurdepääsu taotlemise menetlusest, mis on kehtestatud määrusega nr 1049/2001 (vt selle kohta 14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari vs. parlament, C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 31. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Sloveenia vs. Horvaatia, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 68).
- 52 Arvestada tuleb siiski ELL artikli 1 teises lõigus ja artikli 10 lõikes 3 ning ELTL artikli 15 lõikes 1 ja artikli 298 lõikes 1 nimetatud läbipaistvuse põhimõttega, mis võimaldab eelkõige tagada demokraatlikus süsteemis haldusvõimu tegevuse suurema legitiimsuse, tulemuslikkuse ning vastutuse kodanike ees (vt selle kohta 14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari vs. parlament, C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika). Võimaldades mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, aitab läbipaistvus suurendada kodanike usaldust (4. septembri 2018. aasta kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 On tõsi, et üldsusele kättesaadavaks tegemata ja õiguslikku arvamust sisaldava institutsiooni dokumendi avaldamine kohtumenetluses saab läbipaistvuse põhimõttega põhjendatav olla üksnes erandjuhul. Seetõttu on Euroopa Kohus leidnud, et õiguslikku arvamust sisaldava institutsiooni dokumendi kohtuasja toimikusse jätmise ei ole mis tahes ülekaaluka avaliku huvi seisukohast põhjendatud esiteks siis, kui see õiguslik arvamus ei ole seotud suuremat läbipaistvust eeldava õigusloomemenetlusega, ning teiseks siis, kui asjaomase liikmesriigi huvi selle dokumendi toimikusse jätmise vastu seisneb üksnes võimaluses kõnealusele õiguslikule arvamusele vaidluse raames tugineda. Euroopa Kohtu hinnangul näis sellise õigusliku arvamuse esitamine lähtuvat hageja enda huvist põhjendada oma argumente, mitte aga mingisugusest ülekaalukast avalikust huvist näiteks vaidlustatud akti andmisele eelnenud menetluse avalikustamise vastu (vt selle kohta 14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari vs. parlament, C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438, punkt 18, ning 31. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Sloveenia vs. Horvaatia, C-457/18, EU:C:2020:65, punkt 71).
- 54 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et erinevalt kohtuasjadest, milles tehti eelmises punktis osundatud kohtulahendid, puudutab õiguslik arvamus nr 13593/18 seadusandlikku menetlust.
- 55 Euroopa Kohus on seejuures leidnud, et selliste dokumentide avalikustamine, mis sisaldavad institutsiooni õigustalituse arvamust seadusandliku algatuse üle toimivas arutelus tekkinud õiguslikes küsimustes, suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike demokraatlikku õigust kontrollida õigustloova akti aluseks võetud teavet. Euroopa Kohus järeldas sellest, et puudub üldine vajadus salastada nõukogu õigustalituse arvamusi, mis on seotud õigusloomemenetlusega, ning et määrus nr 1049/2001 kehtestab põhimõtteliselt kohustuse need avalikustada (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco vs. nõukogu, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 67 ning 68).
- 56 Just läbipaistvus neis asjades, mis võimaldab mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, aitab vähendada kodanikel kahtluste tekkimist mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco vs. nõukogu C-39/05 P ja C-52/05 P,

EU:C:2008:374, punkt 59), ning aitab tugevdada demokraatia ja põhiõiguste kaitse põhimõtteid, mis on määratletud ELL artiklis 6 ja hartas ning millele on osutatud ka määruse nr 1049/2001 põhjenduses 2.

- 57 Läbipaistvus ei takista siiski õigusnõustamise kaitsele tuginedes mõne konkreetse õigusliku arvamuse avalikustamisest keeldumist, kui see arvamus on küll antud õigusloomemenetluses, ent puudutab eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest, millisel juhul on institutsioonil kohustus keeldumist üksikasjalikult põhistada (1. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 69).
- 58 Käesoleval juhul aga, nagu kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas *Ungari vs. parlament ja nõukogu* esitatud ettepaneku (C-156/21, EU:C:2021:974) punktides 70–72 märkis, ei ole nõukogu tõendanud, et õiguslik arvamus nr 13593/18 puudutab eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub asjaomase õigusloomemenetluse raamidest.
- 59 Seetõttu ei takista ei nõukogu kodukorra artikli 6 lõige 2 ega käesoleva kohtuotsuse punktis 50 osutatud kohtupraktika Poola Vabariigil selle õigusliku arvamuse täielikku või osalist avaldamist oma hagiavalduses.
- 60 Seda tõdemust ei lükka ümber asjaolu, et Poola Vabariigil on oma huvi selle vastu, et Euroopa Kohus tema hagiavalduse vaidlusaluseid lõike arvesse võtaks. Nimelt, kuna nende arvessevõtmine aitab samuti vähendada kodanike kahtlusi mitte üksnes vaidlustatud määruse seaduslikkuse suhtes, vaid ka kogu seadusandliku protsessi seaduslikkuse suhtes tervikuna, teenib see igal juhul käesoleva kohtuotsuse punktides 55 ja 56 osutatud ülekaalukat avalikku huvi.
- 61 Seetõttu ja ilma, et oleks vaja võtta eraldi seisukohta väidete osas, mis puudutavad nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suuniste punktide 20 ja 21, määruse nr 1049/2001 ja poolte võrdsuse põhimõtte rikkumist – kuna käesoleva kohtuotsuse punktides 52–60 antud hinnanguid arvesse võttes neil väidetel edulootust ei ole –, tuleb põhjendamata tõttu tagasi lükata nõukogu taotlus jätta tähelepanuta Poola Vabariigi hagiavalduse lõigud osas, milles on viidatud õiguslikule arvamusele nr 13593/18 ning milles on tsiteeritud selle sisu või kajastatud seal esitatud analüüsi.

V. Hagi

- 62 Poola Vabariik põhjendab oma hagi üheteistkümne väitega. Kõigepealt tuleb käsitleda koos esimest, teist, viiendat, kuuendat ja üheteistkümnendat väidet, mis puudutavad sisuliselt seda, et liidul puudub pädevus vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks.

A. Esimene, teine, viies, kuues ja üheteistkümmes väide, mis puudutavad seda, et liidul puudub pädevus vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks

1. Poolte argumendid

- 63 Esimeses väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et aluslepingutega ei ole liidule antud sellist laadi ja sellise ulatusega pädevust, mis võimaldaks nõukogul luua niisuguse mehhanismi nagu vaidlustatud määrusega ettenähtu, kus liidu institutsioonid kontrollivad õigusriigi põhimõtete järgimist liikmesriikides ning kus nende põhimõtete järgimine on tingimuseks liidu eelarvest tulenevate vahendite eraldamisel.
- 64 Mõistagi võiks liidu seadusandja ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel õiguspäraselt kehtestada mehhanismi, kus liidu eelarvest tulenevate vahendite eraldamise tingimuseks on see, et liikmesriik järgib usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet. Sellest finantsmääruse artikli 2 punktis 59 määratletud põhimõttest ning selle määruse artikli 56 lõikes 2 sisalduvatest täpsustustest tuleneb aga, et liikmesriikidel selle põhimõtte kohaselt lasuvad kohustused peavad olema konkreetsed ja tulenema konkreetsetest õigusnormidest, mille puhul on tõendatud otsene seos kehtestatud nõuete ning liidu vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise ja liidu finantshuvide kaitsmise vahel.
- 65 Vaidlustatud määrusega on liidu seadusandja aga, nagu nähtub selle määruse artiklist 1, loonud mehhanismi, kus liidu eelarvest tulenevate vahendite eraldamise tingimuseks ei ole mitte liikmesriigi poolt konkreetsete liidu õiguses sätestatud ja usaldusväärse finantsjuhtimisega seotud kohustuste järgimine, vaid õigusriigi põhimõtete järgimine.
- 66 Poola Vabariik leiab, et sellise mehhanismi loomine ei jää liidu seadusandjale ELTL artikli 322 lõike 1 punktiga a antud pädevuse piirsesse, olgugi et vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et tuvastatud õigusriigi põhimõtete rikkumine peab mõjutama või tekitama tõsise riski, et mõjutab piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.
- 67 Esiteks ei või liidu seadusandja ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel vastu võetud määruses määratleda mõistet „õigusriik“ ega määrata kindlaks seda, mille põhjal on võimalik tuvastada selle mõiste sisuks olevate põhimõtete rikkumine.
- 68 Kõigepealt, õigusriigi põhimõtted pärinevad liikmesriikide põhiseaduslikest ja poliitilistest traditsioonidest ning nende sisu on täpsustatud konstitutsioonikohtute kohtupraktikas. Kuigi on tõsi, et rahvusvahelised organisatsioonid, eelkõige Euroopa Nõukogu, on nende põhimõtete järgimisega seoses välja töötanud teatud hindamiskriteeriumid, on neid põhimõtteid liidu õiguses konkretiseeritud vaid sel määral, et on mainitud nendega taotletavad eesmärgid. Võttes arvesse erinevusi liikmesriikide rahvuslike identiteetide, põhiseaduslike kordade, õigussüsteemide ning õigustraditsioonide vahel, ei saa liidu seadusandja täpsustada kõigi õigusriigi põhimõtete puhul seda, milliste vahenditega nende põhimõtete taotletavaid eesmärgi saavutada võib. Seetõttu piirdub liikmesriikide kohustus neid põhimõtteid järgida vajadusega tagada nende olemusega arvestamine.
- 69 Järgmiseks, kuigi liit rajaneb ELL artiklis 2 nimetatud väärtustel, siis aluslepingutes ei ole nende sisu täpsustatud ega antud liidu seadusandjale mingisugust pädevust nende ulatuse kindlaksmääramiseks teisese õiguse aktides, isegi mitte ELL artikli 19 alusel. Viimane säte ei kehtesta tegelikult ühtegi konkreetset kohustust, mis puudutaks liikmesriikides õigusemõistmise korraldust, mis on viimaste ainupädevuses.

- 70 Viimaks on liidu seadusandja talle ELTL artikli 322 lõike 1 punktiga a antud pädevust ületades määratlenud vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a mõiste „õigusriik“ nii, et see hõlmab ka teisi ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi. Samuti, lisaks asjaolule, et selle määruse artiklis 3 on sätestatud kriteeriumid, mis „või[vad] õigusriigi põhimõtete rikkumisele viidata“, on nimetatud määruse artikli 4 lõikes 2 esitatud loetelu nendest olukordadest ja asutuste tegevustest, mida õigusriigi põhimõtete rikkumine selle määruse kohaldamiseks puudutama peab, ilma et liidu seadusandja oleks seejuures täpsustanud, milline on nende sätete omavaheline vahekord, ning selle loetelu punkti h silmas pidades ei ole see loetelu ammendav.
- 71 Seega on liidu seadusandja andnud komisjonile ja nõukogule pädevuse vaidlustatud määruse kohaldamisel õigusriigi põhimõtetega seotud nõudeid veelgi enam täpsustada. Selle pädevuse teostamine toimub pealegi *ex post* liikmesriigis olevale olukorrale hinnangu andmise kaudu, mis võimaldab neil niisiis kohandada neid nõudeid asjaomasele liikmesriigile etteheidetava rikkumise jaoks ning kohaldada neid käsitletava olukorra suhtes tagasiulatuvalt.
- 72 Teiseks leiab Poola Vabariik, et liidu seadusandja ei võinud ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel kehtestada ELL artiklis 7 ja ELTL artiklis 258 sätestatutega võrreldes alternatiivset menetlust, andes komisjonile ja nõukogule pädevuse tuvastada liikmesriikidepoolseid õigusriigi põhimõtete rikkumisi.
- 73 Sellise rikkumise võib ELL artikli 7 alusel tuvastada üksnes Euroopa Ülemkogu. Ainus erand sellest Euroopa Ülemkogu ainupädevusest tuleneb ELL artikli 19 lõikest 1 ja selles ette nähtud kohustusest tagada tõhus kohtulik kaitse liidu õigusega hõlmatud valdkondades, ning selle kohustuse rikkumise saab ELTL artikli 258 alusel algatatud menetluses tuvastada Euroopa Kohus.
- 74 Euroopa Ülemkogu ainupädevus ELL artikli 7 alusel õigusriigi põhimõtete rikkumisi tuvastada on põhjendatav sellega, et selle väärtuse austamise kontroll toimub kaalutusõiguse alusel ning võib sõltuda poliitilistest kaalutlustest. Niisiis on selle tuvastamine aluslepingute kohaselt liikmesriikide valitsuste esindajate pädevuses ning selliselt tuvastatu ei allu mingisugusele sisulisele kohtulikule kontrollile. Selgete nõuete puudumise tõttu ei saa Euroopa Kohus hinnata, kas Euroopa Ülemkogu poolt tuvastatu on vastavast väärtusest tulenevate nõuete koostõlg. Sel põhjusel piirdub Euroopa Kohtu tehtav kohtulik kontroll ELTL artikli 269 kohaselt üksnes ELL artiklis 7 nimetatud „menetlusnormide järgimise[ga]“ ning see kontroll ei saa puudutada Euroopa Ülemkogu poolt tuvastatud, et mõni liikmesriik „rikub oluliselt ja jätkuvalt“ kõnealust väärtust.
- 75 Niisiis tekib küsimus, kas nõukogu rakendusotsus, millega vastavalt vaidlustatud määrusele tuvastatakse liikmesriigipoolne õigusriigi põhimõtete rikkumine, saab olla sisuliselt kohtulikult kontrollitav, ilma et see kahjustaks Euroopa Ülemkogule ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269 tulenevat ainupädevust hinnata, kas liikmesriigid ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi järgivad.
- 76 Kolmandaks leiab Poola Vabariik, et liidu seadusandja ületas ELTL artikli 322 lõike 1 punktist a tulenevat pädevust, kui ta kehtestas mehhanismi, mis võimaldab määrata liikmesriikidele rahalisi sanktsioone.
- 77 Sellega seoses juhib Poola Vabariik, keda toetab Ungari, tähelepanu sellele, et liidu õigussüsteemis peab liidu eelarvest pärinevate vahendite eraldamist puudutav horisontaalne ja valdkonnapõhine tingimuslikkuse mehhanism vastama kolmele nõudele. Kõigepealt peavad olema täpselt määratletud liidu vahendite saamise tingimused ja asjaolud, mille alusel hinnatakse neile tingimustele vastavust. Järgmiseks peab selle mehhanismi raames kehtestatud eraldiste saamise tingimustel olema mehhanismi eesmärgiga „piisavalt otsene seos“, nii et tingimusele

mittevastavus ohustab otseselt rahastamise eesmärki, usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuve. Viimaks peab eelkõige liidu eelarve kaitsemeetme proportsionaalsuse hindamiseks olema tõendatud rahastusest ilmajäämise tegelik seos tingimusele mittevastavusega.

- 78 Neist nõuetest tuleneb, et tingimuslikkuse mehhanismi ei tohi kasutada selleks, et karistada liidu õiguse rikkumiste eest, millel pole otsest mõju rahastamise eesmärgile või vahendite nõuetekohasele kasutamisele.
- 79 Käesoleval juhul ei ole aga esimene nõue täidetud. Selline tingimuslikkuse mehhanism ei saa nimelt hõlmata õigusriigi põhimõtteid, kuna neid põhimõtteid ega konkreetseid kohustusi, mida liikmesriigid nendega seoses täitma peavad, ei ole täpsustatud ei aluslepingutes ega teiseses õiguses.
- 80 Pealegi ei ole liidul mingisugust pädevust seoses mitme vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a määratletud õigusriigi aspektiga, mille hulka kuulub ka läbipaistev, aruandekohustuslik, demokraatlik ja pluralistlik õigusloomeprotsess. Lisaks sellele, kuna selle määruse artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 2 on kasutatud väga üldist sõnastust, siis ei pea liikmesriigipoolse õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamiseks olema tõendatud konkreetsete kohustuste rikkumine ning see tuvastatakse kaalutusõiguse alusel antava hinnangu põhjal. Seetõttu ei saa välistada, et selle hinnangu andmisel lähtutakse poliitilistest kaalutlustest, et see on meelevaldne või et selle andmisel rikutakse põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed.
- 81 Täidetud ei ole ka teine tingimus. Nimelt on vaidlustatud määruse artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 2 sätestatud liikmesriigipoolsete õigusriigi põhimõtete rikkumise juhtude sõnastamisel kasutatud üldist sõnastust, need on esitatud mitteamendava loeteluna ning nendega ei ole kehtestatud ühtki täpset õiguslikku kohustust. Need erinevad tunnused muudavad sisutuks kohustuse tõendada, et esineb „piisavalt otsene seos“ tuvastatud rikkumise ning liidu vahendite usaldusväärset finantsjuhtimist ohustava riski vahel. Poola Vabariigi hinnangul tingib see nõue, mis vastavalt lähtekohaks võetavale eeldusele on kas automaatselt täidetud või mille täitmist ei ole võimalik tõendada, igal juhul poliitilise hinnangu andmise ning annab komisjonile ja nõukogule väga avarad võimalused piirata liikmesriigi võimalusi liidu rahastuse saamiseks.
- 82 Täidetud ei ole ka tingimuslikkuse mehhanismi kolmas nõue, kuna eranditult poliitilise hinnangu andmise kontekstis ei ole võimalik tõendada tegelikku seost liidu eelarvest tulenevast rahastusest ilmajäämise ning rahastuse saamise tingimuse mittetäitmise ehk õigusriigi põhimõtete rikkumise vahel. Kuna rahastamise piiramine ja selle piirangu ulatus saavad olla üksnes poliitilise hinnanguga kaasnevaks järelmiks, ei saa nõukogu otsus olla proportsionaalne ja läheb vastuollu vaidlustatud määruse artikli 5 lõikega 3 ja põhjendusega 18.
- 83 Teise võimalusena, kui Euroopa Kohus asub seisukohale, et liidu seadusandjal oli pädevus vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks, leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, teises väites, et selle määruse aluseks oleks pidanud olema liidu omavahendite süsteemi puudutav ELTL artikli 311 kolmas lõik või mitmeaastast finantsraamistikku puudutav ELTL artikli 312 lõige 2.
- 84 Seejuures märgib see liikmesriik, et määruse põhjenduse 7 kohaselt ei kuulu kõnealune määrus kohaldamisele mitte ainult nende kohustuste suhtes, mis on võetud vastavalt mitmeaastasele finantsraamistikule aastateks 2021–2027, vaid ka määrusega 2020/2094 eraldatavate vahendite ning liidu eelarvega tagatud laenude ja muude rahastamisvahendite kaudu eraldatud vahendite suhtes. Seega on määrus tihedalt seotud otsusega 2020/2053 ja mitmeaastase finantsraamistikuga aastateks 2021–2027, mitte aga erinevate liidu aastaelarvetega.

- 85 Kuna vaidlustatud määrust võidakse kohaldada tulevaste liidu aastaeelarvete suhtes, saaks selle määruse sobivaks õiguslikuks aluseks olla üksnes mitmeaastaste finantsraamistike õiguslikuks aluseks olevad ELTL artikli 311 kolmas lõik või ELTL artikli 312 lõige 2.
- 86 Seega andis vaidlustatud määruse ELL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel seadusandlikus tavamenetluses vastuvõtmine võimaluse mööda minna ELTL artiklitest 311 ja 312 tulenevatest menetluslikest nõuetest, kuna viimati nimetatud sätetes on ette nähtud seadusandlikud erimenetlused.
- 87 Viiendas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määrusega on kehtestatud liikmesriikide poolt õigusriigi põhimõtete järgimise kontrollimiseks uus mehhanism, mida aluslepingutes ette nähtud ei ole ja millega hoitakse kõrvale ELL artiklis 7 sätestatud menetlusest.
- 88 Sellel mehhanismil, mis ei ole tingimuslikkuse mehhanism, on samalaadne eesmärk nagu ELL artiklis 7 sätestatud menetlusel, kuna nii viimati nimetatul kui ka vaidlustatud määruses ette nähtud menetluse eesmärk on kontrollida liikmesriikide poolt õigusriigi põhimõtete järgimist ning karistada nende põhimõtete mittejärgimise eest. Need kaks menetlust on teineteisest sõltumatud, kuna selle määrusega loodud mehhanism ei eelda ELL artiklis 7 ette nähtud menetluse alustamist.
- 89 Kõigepealt, kui ELL artikli 7 lõike 2 kohaselt on õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamise pädevus Euroopa Ülemkogul, kes peab selle kohta tegema ühehäälese otsuse, siis vaidlustatud määruses on sätestatud, et sellise rikkumise tuvastamise pädevus on kõigepealt komisjonil ning nõukogu otsus meetmete võtmise kohta, mis kajastab komisjoni antud hinnangut, tehakse kvalifitseeritud häälteenamusega.
- 90 Järgmiseks, kui ELL artikli 7 kohaselt on nõutav õigusriigi põhimõtete „olulise ja jätkuva“ rikkumise tuvastamine, siis vaidlustatud määruse puhul piisab lihtsast ja üksikust rikkumisest, nagu ilmneb selle artikli 4 lõikest 1, tõlgendatuna lähtuvalt põhjendusest 15.
- 91 Viimaks hõlmab ELL artiklis 7 sätestatud menetlus kahe otsuse tegemist, millest esimese, mis puudutab rikkumise tuvastamist, teeb Euroopa Ülemkogu, ning teise, mis puudutab sanktsiooni määramist, teeb nõukogu, mis tähendab, et rikkumise tuvastamine ei too tingimata kaasa sanktsiooni. Vaidlustatud määruses seevastu on ette nähtud ainult ühe otsuse tegemine, mille teeb nõukogu ja mis puudutab nii rikkumise esinemist kui ka liidu eelarve kaitsmiseks võetavaid meetmeid.
- 92 Kuivõrd vaidlustatud määrusega on kehtestatud ELL artiklis 7 sätestatuga võrreldes leebemad menetluslikud nõuded, ent see võimaldab saavutada viimati nimetatuga sama eesmärgi, võtab see viimaselt igasuguse soovitava toime.
- 93 Poola Vabariik täpsustab selles kontekstis, et tema suhtes ELL artikli 7 alusel algatatud menetluses ei ole Euroopa Ülemkogu selle artikli lõike 2 alusel veel tuvastanud, et ta „rikub oluliselt ja jätkuvalt [ELL] artiklis 2 osutatud väärtusi“, mistõttu ei saa nõukogu selles olukorras nimetatud artikli lõike 3 alusel sanktsiooni kohaldamist otsustada. Seega on vaidlustatud määrusega loodud mehhanismi eesmärk ELL artiklis 7 sätestatud menetlusest kõrvale hoida.

- 94 Kuna aluslepinguid ELL artikli 48 alusel läbi vaadatud ei ole, on rahvusvaheliste kohustuste järgimist puudutava kontrollimehhanismi kehtestamine ilma aluslepingutest tuleneva aluseta käsitatav õiguse ilmse kuritarvitamise ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtete rikkumisena, rikkudes eelkõige riikide suveräänse võrdsuse põhimõtet ning riikide siseasjadesse sekkumise keelu põhimõtet, mis on sõnastatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjas ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee 24. oktoobri 1970. aasta resolutsioonis 2625 (XXV) „Deklaratsioon riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja riikidevahelist koostööd käsitlevate rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohta vastavalt ÜRO põhikirjale“. Nende põhimõtete kohaselt saavad menetlused, mis võimaldavad panna riikidele vastutuse nende rahvusvaheliste kohustuste rikkumise eest, tuleneda üksnes sellistest rahvusvahelise õiguse normidest, millega need riigid on ise vabatahtlikult nõustunud.
- 95 Kuuendas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määruse alusel tehtavate nõukogu otsuste üle tehtava kohtuliku kontrolli raames võidakse Euroopa Kohtult taotleda sisulise hinnangu andmist õigusriigi põhimõtete rikkumisele, mida komisjon väidab olevat toime pandud, kuid see on vastuolus ELL artikliga 7 ja ELTL artikliga 269. Nimelt tuleks Euroopa Kohtul sellise kontrolli tegemiseks välja töötada õigusriiki kui väärtust puudutavad kriteeriumid, mis lähtuvad selle väärtuse määratlusest ühes teisese õiguse aktis, ent mida võidakse seejärel kohaldada ELL artikli 7 alusel toimivas menetluses, olgugi et selles menetluses liikmesriigi suhtes esitatud etteheidete sisulise hindamise pädevust Euroopa Kohtul ei ole.
- 96 ELL artiklil 7 on aluslepingutes ette nähtud õiguskaitsevahendite süsteemis aga väga eriline koht, kuna see annab liidu institutsioonidele erandina võimaluse kontrollida, kas liikmesriigid järgivad liidu alusväärtusi liikmesriikide ainupädevusse kuuluvates valdkondades.
- 97 Üheteistkümnendas väites märgib Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määruse puhul on tegemist võimu kuritarvitamisega. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liidu akti puhul on tegemist võimu või menetluse kuritarvitamisega, kui objektiivsete, asjakohaste ja omavahel kokkusobivate asjaolude põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud ainult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks kui need, millele on viidatud, või aluslepingus spetsiaalselt ette nähtud menetluse vältimiseks.
- 98 Käesoleval juhul on vaidlustatud määruse avaldatud eesmärk tõepoolest, nagu ilmneb määruse pealkirjast, liidu eelarve kaitsmine ning selle põhjenduses 7 on märgitud, et selle eesmärgi saavutamiseks on vajalik järgida usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mis eeldab õigusriigi põhimõtete järgimist. Samuti on kõnealuse määruse artikli 1 kohaselt selle määrusega kehtestatud vajalikud normid liidu eelarve kaitseks juhul, kui liikmesriikides esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi.
- 99 See avaldatud eesmärk ei vasta aga vaidlustatud määruse tegelikule eesmärgile. Poola Vabariik märgib siinkohal, et vaidlustatud määruse vastuvõtmise aluseks olnud ettepanekus oli rõhutatud, et „hulk hiljutisi sündmusi“ on toonud esile „üldistunud nõrkusi riikide kontrolli- ja tasakaalustussüsteemides“, näidanud, kuidas „õigusriigi põhimõtte eiramine [...] võib põhjustada tõsist muret kõigile teistele Euroopa Liidu riikidele“ ning ajendanud selle, et „institutsioonid, nagu Euroopa Parlament, aga ka laiem üldsus [on] selgelt nõudnud, et [Euroopa Liit] võtaks õigusriigi kaitseks meetmeid“.
- 100 Lisaks sellele leiab see liikmesriik oma esimeses väites väidetud eeskujul, et vaidlustatud määrusega loodud mehhanism ei ole liidu eelarve kaitsmiseks mõeldud tingimuslikkuse mehhanism, vaid karistusmehhanism, mille eesmärk on karistada õigusriigi põhimõtete rikkumise eest. Seda

tõdemust toetavad nii Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Poola Vabariigi Seimi kantselei parlamentaarse tegevuse analüüsi büroo) kui ka kontrollikoja aastaaruanded, mille kohaselt on liidu eelarve täitmine ja liidu finantsjuhtimine paranemas. Vigade osakaal, milleks oli 2014. aastal 4,4%, vähenes nimelt aastatel 2015 ja 2016 vastavalt 3,8%-le ja 3,1%-le. Niisiis ei saa vaidlustatud määruse kehtestamine olla põhjendatav liidu eelarve kaitsmise vajadusega.

- 101 Seetõttu nõustub Poola Vabariik õiguslikus arvamuses nr 13593/18 väljendatud nõukogu õigustalituse seisukohaga, et vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepanekus ette nähtud mehhanismist „ei nähtu, kuidas on õigusriigi järgimine [...] seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise ja liidu finantshuvide kaitsmisega“. Kuigi mõnes selle määruse põhjenduses sellise seose olemasolule viidatakse, ei ole seda sõnaselgelt välja toodud, veel vähem tõendatud.
- 102 Poola Vabariik järeltab sellest, et ettepaneku tegelik eesmärk ei olnud niivõrd liidu eelarve kaitsmine, kuivõrd õigusriigi kaitsmine liidu eelarvega seotud meetmete abil. Liiati on sarnast arvamust väljendanud ka liikmesriikide parlamendid ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, kusjuures viimane märkis, et ta peab „ettepanekut pigem potentsiaalseks vahendiks, millega kaitsta EL eelarvevahendite kaudu kõiki EL lepingu artikli 2 väärtusi“. Seda arvamust toetab lisaks ka vaidlustatud määruse põhjendus 14, kus nimetatakse selles määruses ette nähtud mehhanismi teiste õigusriigi kaitse instrumentide hulgas.
- 103 Seega tuleks asuda seisukohale, et selle mehhanismi eesmärk on identne sellega, mis on ELL artiklis 7 ette nähtud „poliitilise kontrolli menetlusel“. Seejuures, kuna ei ELL artikli 7 lõikes 3 ega üheski teises aluslepingu sättes ei ole materiaalsoiguslikke piiranguid seoses sellega, millised liikmesriigi õigused ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste olulise ja püsiva rikkumise korral peatada võidakse, siis võivad liikmesriigi suhtes vastavalt vaidlustatud määruse artikli 5 lõikele 1 võetavad võimalikud liidu eelarve kaitsemeetmed olla samad, mille nõukogu võib võtta ELL artikli 7 lõike 3 alusel, kui ta otsustab peatada „teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest“.
- 104 Kuivõrd sedalaadi meetmeid nagu need, mis on ette nähtud vaidlustatud määruse artikli 5 lõikes 1, oli enne selle määruse jõustumist võimalik võtta ELL artiklis 7 ette nähtud menetluses, on nimetatud määruse põhjenduses 14 ekslikult kinnitatud, et selle määrusega loodud mehhanism täiendab õigusriigi põhimõtete rikkumise vastase võitlemise eesmärki kandvaid olemasolevaid õiguslikke instrumente.
- 105 Lisaks sellele tuleneb ELL artikli 7 lõikest 4 ja vaidlustatud määruse artikli 7 lõike 2 teisest lõigust, mis puudutavad võetud meetmete muutmist ja lõpetamist, et nende mehhanismide eesmärk on motiveerida asjaomast liikmesriiki austama õigusriiki kui väärtust. Kuivõrd kõnealune määrus ei nõua Euroopa Ülemkogu ühehäälselt otsust, on selles ette nähtud sanktsioonide määramise menetlus palju lihtsam kui see, mis on sätestatud ELL artiklis 7, võttes seega viimaselt soovitava toime.
- 106 Ühes 27. mai 2014. aasta arvamuses on nõukogu õigustalitus ühelt poolt märkinud, et ELL artiklis 7 on sihilikult määratletud erinevateks etappideks jaguneva kontrolli täpne raamistik, kõrge teoreetiline lävend menetluste algatamiseks, nõukogu ja Euroopa Ülemkogu suurem häälteenus ning hulk tagatise asjaomase liikmesriigi jaoks, sealhulgas piiratud kohtuliku kontrolli võimalus Euroopa Kohtus, ning teiselt poolt, et selles artiklis ei ole sätestatud õiguslikku alust, mis annaks võimaluse seda menetlust edasi arendada või muuta. Seda seisukohta on

sõnaselgelt korratud ka õiguslikus arvamuses nr 13593/18, kusjuures viimases on liiati märgitud, et teisese õigusega ei saa seda menetlust muuta ega täiendada ning teisene õigus ei või kaasa tuua seda, et nimetatud säte kaotab oma soovitava toime.

- 107 Tulenevalt sellest, et eesmärgid, põhimõtted ja kohaldatavad meetmed on ühesugused, on vaidlustatud määrusega loodud mehhanism seetõttu käsitatav ilmse ja tahtliku kõrvalehoidmisena ELL artiklis 7 sätestatud menetlusest.
- 108 Poola Vabariik väidab, et käesolev kohtuasi on sarnane kohtuasjaga, milles tehti 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus *Openbaar Ministerie* (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punktid 57–60). Ta osutab sellele, et nimetatud kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, tuginedes nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT 2002, L 190, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 34), mida on muudetud nõukogu 26. veebruari 2009. aasta raamotsusega 2009/299/JSK (ELT 2009, L 81, lk 24), põhjendusele 10, et vahistamismääruse teinud liikmesriigi kohtuvõimu sõltumatusega seoses esinevate süsteemsete või üldiste puudustega, kui tõsised need ka ei oleks, ei ole põhjendatav Euroopa vahistamismääruse mehhanismi kohaldamise faktiline peatamine selle liikmesriigi suhtes, kui Euroopa Ülemkogu ja nõukogu ei ole teinud ELL artiklis 7 sätestatud otsuseid.
- 109 Nimetatud põhjenduses 10 aga kajastatakse üksnes ELL artiklist 7 tulenevaid õiguslikke tagajärgi. Seega tuleneb eelmises punktis osundatud kohtuotsusest, et juhul, kui liikmesriik ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi rikub, saab liikmesriigile aluslepingutest tulenevaid õigusi peatada üksnes nõukogu vastavalt ELL artikli 7 lõikele 3.
- 110 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, leiavad, et need argumendid ei ole põhjendatud.

2. Euroopa Kohtu hinnang

- 111 Esimeses, teises, viiendas, kuuendas ja üheteistkümnendas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, sisuliselt ühelt poolt seda, et ei ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a ega ükski teine EL toimimise lepingu säte ei saa olla sobiv õiguslik alus, võtmaks vastu vaidlustatud määrus ja eelkõige selle artiklid 2–4. Teise võimalusena täpsustab ta, et kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et liidu seadusandjal oli pädevus vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks, oleks see tulnud vastu võtta ELTL artikli 311 kolmanda lõigu või ELTL artikli 312 lõike 2 alusel. Teiselt poolt lisab ta, et selles määruses ette nähtud menetlusega hoitakse kõvale ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest, mis on aga ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste kaitseks ainuvõimalik menetlus, ning see eirab ELTL artiklis 269 sätestatud Euroopa Kohtu pädevuse piire.

a) Vaidlustatud määruse õiguslik alus

- 112 Sissejuhatuseks tuleb korrata, et ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a kohaselt võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist kontrollikojaga määruste abil vastu „finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord“.

- 113 Need eeskirjad võivad aga reguleerida kõiki aspekte, mis on seotud eelarve täitmisega, mida käsitletakse EL toimimise lepingu 6. osa „Institutsioonilised ja rahandussätted“ II jaotises „Rahandussätted“, ning seega eelarve täitmisega laias tähenduses.
- 114 Lisaks asjaolule, et ELTL artikkel 322 paikneb selle II jaotise 5. peatükis „Ühissätted“, tuleb märkida, et sellele sättele on viidatud kõnealuse II jaotise sissejuhatavas osas paikneva ELTL artikli 310 lõigetes 2 ja 3 ning sellesama II jaotise 3. peatükis „Liidu aastaeelarve“ paikneva ELTL artikli 315 esimeses ja teises lõigus ja ELTL artikli 316 esimeses ja teises lõigus, samuti selle jaotise 4. peatükis „Eelarve täitmine ja täitmise kinnitamine“ paiknevas ELTL artiklis 317.
- 115 ELTL artiklid 310 ja 315–317 on aga kõik seotud liidu eelarve täitmisega.
- 116 ELTL artikli 310 lõikes 1 on nimelt sätestatud, et kõik liidu tulu- ja kuluartiklid võetakse arvesse igaks eelarveaastaks koostatavates kalkulatsioonides ja näidatakse ära eelarves, ning lõikes 3 on sätestatud, et eelarves näidatud kulutuste tegemiseks on vaja enne vastu võtta õiguslikult siduv liidu õigusakt, mis annab õigusliku aluse liidu tegevusele ja asjakohase kulutuse tegemisele kooskõlas ELTL artiklis 322 osutatud määrusega, välja arvatud selles ette nähtud erandid. Viimaks tuleneb artikli 310 lõikest 5 nõue, et eelarvet täidetakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega ning et liikmesriigid peavad tegema liiduga koostööd, et tagada eelarvesse kavandatud assigneeringute kasutamine kooskõlas selle põhimõttega.
- 117 ELTL artikli 315 esimeses lõigus on sätestatud, et kui eelarveaasta alguses eelarvet ei ole veel kinnitatud, siis ei või üheski kuus kulutada suuremat summat kui üks kaheteistkümnendik eelneva eelarveaasta eelarve kõnealuses peatükis kavandatud assigneeringutest ükskõik millise eelarvepeatüki osas kooskõlas ELTL artikli 322 alusel kehtestatud määruste sätetega, kusjuures asjaomane summa ei või siiski ületada üht kaheteistkümnendikku eelarveprojekti samas peatükis kavandatud assigneeringutest. ELTL artikkel 316 puudutab omakorda eelarveaasta lõpus kasutamata assigneeringute ülekandmist järgmisse eelarveaastasse.
- 118 ELTL artiklis 317 on aga sätestatud, et komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega omal vastutusel ja määratud assigneeringute piires kooskõlas ELTL artikli 322 alusel kehtestatud määruste sätetega ning võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet. Sellest tuleneb ka liikmesriikidele kohustus teha komisjoniga koostööd, et tagada nende assigneeringute kasutamine selle põhimõtte kohaselt, ning selles on täpsustatud, et ELTL artikli 322 alusel kehtestatud määruses sätestatakse liikmesriikide kontrolli- ja auditeerimiskohustused eelarve täitmisel ning sellest tulenev vastutus.
- 119 Sellest järeldub, et finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise „kord“ tähenduses, mis tuleneb ELTL artikli 322 lõike 1 punktist a tõlgendatuna lähtuvalt käesoleva kohtuotsuse punktis 115 nimetatud sätetest, hõlmavad lisaks normidele, milles määratakse kindlaks, kuidas toimub eelarves kajastatud kulude tegemine kui selline, ka norme, milles nähakse ette liikmesriikidele kontrolli- ja auditeerimiskohustused, kui komisjon täidab eelarvet nendega koostöös, ning sellest tulenev vastutus. Iseäranis ilmneb selgelt, et nende finantseeskirjade eesmärk on tagada liidu eelarve täitmisel usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte järgimine muu hulgas liikmesriikide poolt.
- 120 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb käesoleval juhul hinnata, kas ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a sai olla vaidlustatud määruse vastuvõtmise õiguslik alus.

- 121 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad õigusakti eesmärk ja sisu (3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31; 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 38, ning 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 43).
- 122 Lisaks võib sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramisel arvesse võtta uue õigusakti õiguslikku konteksti, eelkõige kui sellest kontekstist võib saada selgust õigusakti eesmärkide kohta (3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 32; 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 39, ning 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 44).
- 123 Esimesena, seoses küsimusega, kas vaidlustatud määruse eesmärki silmas pidades saab selle õiguslik alus olla ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a, väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, käesoleval juhul sisuliselt, et selle määruse tegelik eesmärk on anda võimalus määrata õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamise korral liidu eelarve kaudu sanktsioone, ning see eesmärk tuleneb eelkõige nimetatud määruse artikli 7 lõike 2 teisest lõigust ja selle põhjendusest 14, ent ka sellest, et pole ära näidatud seost õigusriigi põhimõtete järgimise ning liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise vahel, vaidlustatud määruse tegemiseni viinud ettepanekule lisatud seletuskirjast ning statistikast, millest nähtub, et selle määruse vastuvõtmise ajal ei olnud liidu eelarve kaitsmiseks mingisugust vajadust.
- 124 Esiteks on vaidlustatud määruse artiklis 1 sätestatud, et sellega „kehtestatakse vajalikud normid liidu eelarve kaitseks juhul, kui liikmesriikides esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi“. Selle sättest sõnastusest ilmneb niisiis, et kõnealuse määruse eesmärk on kaitsta liidu eelarvet ohtude eest, mis võivad tuleneda sellest, et liikmesriik rikub õigusriigi põhimõtteid.
- 125 Teiseks ilmneb vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 1 ja artikli 6 lõike 1 koosmõjust, et komisjon saab liidu eelarve kaitseks „asjakohaste meetmete“ võtmise menetlust alustada vaid siis, kui see institutsioon tuvastab lisaks sellele, et on mõistlik alus arvata, et liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, eelkõige selle, et need rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.
- 126 Lisaks tuleneb selle määruse artikli 5 lõigetest 1 ja 3, et asjakohasteks meetmeteks on eelkõige maksete peatamine, juriidiliste kohustuste täitmise peatamine, osamaksete tegemise peatamine, tagatud vahendi alusel antud majandusliku eelise peatamine, programmi või kulukohustuse heakskiitmise peatamine, juriidilise kohustuse täitmise lõpetamine, keeld võtta uusi juriidilisi kohustusi või sõlmida uusi lepinguid, tagatud laenude ennetähtaegne tagasimaksmine, tagatud vahendi alusel antud majandusliku eelise, kulukohustuste või eelmaksete vähendamine ning maksetähtaegade arvestamise katkestamine, ning et meetmed peavad olema proportsionaalsed ehk piirduma sellega, mis on rangelt vajalik, lähtudes õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikust või potentsiaalsest mõjust liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidetele.
- 127 Lisaks teeb komisjon vaidlustatud määruse artikli 7 lõike 2 teise lõigu kohaselt nõukogule ettepaneku meetmed lõpetada, kui määruse artiklis 4 sätestatud tingimused ei ole enam täidetud, ja seega eelkõige juhul, kui rikkumistel ei ole enam mõju liidu eelarve usaldusväärsele

finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele või kui pole enam tõsist riski sellise mõju tekkeks ning, nagu kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas Ungari *vs.* parlament ja nõukogu esitatud ettepaneku (C-156/21, EU:C:2021:974) punktis 185 märkis, tuleb juhul, kui mõju eelarve täitmisele on lakanud, need meetmed lõpetada isegi siis, kui liikmesriik jätkuvalt õigusriigi põhimõtteid rikub.

- 128 Võimalike võetavate meetmete liigid, nende valiku ja ulatusega seotud kriteeriumid ning kõnealuste meetmete võtmise ja lõpetamise tingimused – kuivõrd need kõik on seotud mõjuga liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvide kaitsele või tõsise riskiga sellise mõju tekkeks – toetavad seisukohta, et vaidlustatud määruse eesmärk on liidu eelarve kaitsmine selle täitmisel.
- 129 Lisaks ilmneb vaidlustatud määruse artikli 5 lõikest 2, tõlgendatuna lähtuvalt selle artikli lõikest 4 ja määruse põhjendusest 19, et selle sätte eesmärk ei ole, nagu väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, liikmesriigi karistamine mõne õigusriigi põhimõtte rikkumise eest, vaid lõplike vahendite saajate ja toetusesaajate õigustatud huvide kaitsmine liikmesriigi suhtes kõnealuse määruse alusel asjakohaste meetmete võtmise korral. Selles sättes on ette nähtud, millised tagajärjed on sellistel meetmetel kolmandatele isikutele. Seega ei saa see säte toetada väidet, et vaidlustatud määruse eesmärk ei ole eelarve kaitsmine, vaid pigem liikmesriigis õigusriigi nõuete rikkumise kui sellise eest karistamine.
- 130 Kolmandaks kinnitavad vaidlustatud määruse põhjendused, nagu kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas Ungari *vs.* parlament ja nõukogu esitatud ettepaneku (C-156/21, EU:C:2021:974) punktis 130 märkis, et määrusega taotletakse seda eesmärki, mis tuleneb määruse artiklist 1 ja milleks on liidu eelarve kaitsmine. Nimetatud määruse põhjendustes 2 ja 7–9 on eelkõige märgitud, et Euroopa Ülemkogu on leidnud, et liidu finantshuve tuleb kaitsta ELL artiklis 2 nimetatud väärtustest lähtudes, et millal iganes liikmesriigid täidavad liidu eelarvet, on õigusriigi austamine oluline eeltingimus ETLT artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimiseks, et liikmesriigid saavad usaldusväärse finantsjuhtimise tagada ainult siis, kui nende avaliku sektori asutused tegutsevad kooskõlas seadusega, kui rikkumisi tulemuslikult uuritakse ning kui avaliku sektori asutuste meelevaldsete või ebaseaduslike otsuste üle on võimalik teha tõhusat kohtulikku kontrolli, ning et liidu finantshuve kahjustada võivate avaliku sektori asutuste õigusvastaste ja meelevaldsete otsuste vastu miinimumkaitse tagamiseks on nõutav kohtusüsteemi, ent ka uurimisasutuste ja prokuratuuri sõltumatus ja erapooletus. Sama määruse põhjenduses 13 on sellega seoses märgitud, et seega on olemas „selge seos õigusriigi austamise ja liidu eelarve tõhusa täitmise vahel kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega“, põhjenduses 15 on omakorda täpsustatud, et „[õ]igusriigi põhimõtete rikkumised, eelkõige need, mis mõjutavad avaliku sektori asutuste nõuetekohast toimimist ja tõhusat kohtulikku kontrolli, võivad liidu finantshuve tugevasti kahjustada“.
- 131 Määruse põhjenduses 14 on küll märgitud, et seal ette nähtud kord „täiendab“ õigusriigi ja selle kohaldamise edendamiseks välja töötatud instrumente, kuid selles on täpsustatud, et see kord toetab seda edendamist, „kaitstes liidu eelarvet selliste õigusriigi põhimõtete rikkumiste vastu, mis mõjutavad selle usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset“.
- 132 Neljandaks, kuivõrd Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et vaidlustatud määruse põhjendustes 7–9, 13 ja 15 on viidatud õigusriigi ja liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise vahelise seose olemasolule, ent ei ole seda tõendatud, siis tuleb märkida, et nimetatud põhjendustes esitatud järeldused võis liidu seadusandja teha talle seadusandliku menetluse ajal

kättesaadavatest eksperdiarvamustest, mille hulgas oli kontrollikoja arvamus 1/2018 [vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. mai 2018. aasta määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb liidu eelarve kaitsmist, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises (ELT 2018, C 291, lk 1). Selle arvamuse punktides 10 ja 11 nähtub, et see institutsioon nõustus „komisjoni seisukohaga, et vahendite haldamise ja kohtuliku kontrolli eest vastutavate ametiasutuste ebaseaduslikud ja meelevaldsed otsused võivad kahjustada liidu finantshuve“, ning leidis, et „kohtute sõltumatus ja erapooletus on äärmiselt olulised selleks, et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine ja [liidu] eelarve kaitse, eelkõige seoses nõuete maksmapanekuga kohtus, pettusevastase võitluse ja muude [liidu] õigustatud huvidega“.

- 133 Samamoodi on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee selle ettepaneku kohta esitatud 18. oktoobri 2018. aasta arvamuse (ELT 2019, C 62, lk 173) punktides 1.3 ja 1.4 täpsustanud, et „õigusriigi põhimõtte tõhus täitmine aitab tagada avalikkuse kindlustunde, et liikmesriikides kulutatavad ELi vahendid on piisavalt kaitstud“, et „ettepanek[, mis viis selle määruse vastuvõtmiseni,] tugevdab veelgi [liidu] finantshuvide kaitset“ ning et „tõsine, püsiv ja süsteemne oht õigusriigile [võib] oma olemuselt kujutada otsest ohtu ELi finantshuvidele“.
- 134 Viiendaks on komisjon vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepaneku seletuskirjas tõesti märkinud, et on avaldatud soovi, et liit sekkuks õigusriigi kaitseks ja võtaks seega meetmeid õigusriigi põhimõtete järgimise tagamiseks. Oma ettepanekut on komisjon selles seletuskirjas siiski põhjendanud vajadusega „kaitsta liidu finantshuve finantskahju ohu eest, mis võib tuleneda mõne liikmesriigi üldistunud puudustest õigusriigi toimimise valdkonnas“.
- 135 Kuuendaks, seoses statistikaga, mis näitab, et vaidlustatud määruse vastuvõtmise ajal ei esinenud mingisugust objektiivset vajadust liidu eelarve kaitsmiseks, tuleb märkida, et Poola Vabariigi enda sõnul puudutavad need statistilised andmed tuvastatud vigade osakaalu aastatel 2014–2016. Selle määruse eesmärk ei ole aga üksnes vähendada liidu eelarve täitmisel tehtavaid võimalikke vigu, vaid õigusriigi põhimõtete rikkumisest tuleneda võivat mõju sellele eelarvele või liidu finantshuvide kaitsmisele või sellise mõju avaldumise tõsise riski teket.
- 136 Igal juhul ei saa Poola Vabariigi argumendid, millega soovitakse kahtluse alla seada vaidlustatud määruse sobivus tulenevalt sellest, et viimane ei vasta objektiivsele vajadusele, olla piisavad tõendamaks, et liidu seadusandja on oma pädevust ületanud.
- 137 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb tõdeda, et vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, on vaidlustatud määruse eesmärk liidu eelarve kaitsmine mõju eest, mis võib sellele piisavalt otseselt avalduda tulenevalt õigusriigi põhimõtete rikkumisest liikmesriigis, mitte aga iseenesest selliste rikkumiste eest karistamine.
- 138 See eesmärk on aga kooskõlas eelkõige ELTL artikli 310 lõikest 5 tuleneva nõudega, et liidu eelarve täitmine peab toimuma vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, kuna see nõue on kohaldatav kõigi liidu eelarve täitmist puudutavate EL toimimise lepingu 6. osa II jaotise sätete ning eelkõige ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a suhtes.
- 139 Teisena väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, sisuliselt, et vaidlustatud määruse sisu silmas pidades ei saa õiguspäraselt selle määruse õiguslik alus olla ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a, eelkõige mis puudutab määruse artikleid 2–4. Nimelt ei anna ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a võimalust ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste täpsustamiseks ega seega ka mõiste „õigusriik“ määratlemiseks, teiste ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste koondamiseks selle mõiste alla ega õigusriigi põhimõtete rikkumiste tuvastamiseks sõltumata sellest, milline on nende seos liidu

eelarvega. Lisaks sellele ei ole liidule antud mingit pädevust reguleerida mõiste „õigusriik“ teatud aspekte, nagu seadusandliku menetluse tunnused. Poola Vabariik rõhutab, et vaidlustatud määrusega loodud mehhanism ei sea liidu eelarvest tulenevate väljamaksete tegemise tingimuseks mitte selle, et liikmesriigid täidavad konkreetseid kohustusi, millel on seos usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega, vaid selle, et nad järgivad õigusriigi põhimõtteid. Tingimuslikkuse mehhanismis peaks olema aga täpselt määratletud vahendite saamise tingimused, millel peab olema piisavalt otsene seos rahastamise eesmärkidega. Tõendatud peab olema seos mõne sellise tingimuse rikkumise ja rahastamisest ilmajäämise vahel ning sanktsiooni võib määrata vaid siis, kui on tõendatud, et kõnealusel rikkumisel on mõju eesmärkide saavutamisele või vahendite eesmärgipärasele kasutamisele. Nimetatud määruse artikli 3 ja artikli 4 lõike 2 sõnastamisel on kasutatud aga väga üldist sõnastust ning sealt ei tulene konkreetseid kriteeriume õigusriigi põhimõtete järgimise hindamiseks. Eelkõige annab selle artikli 4 lõike 2 punkt h võimaluse võtta arvesse ka veel tuvastamata olukordi ja tegevusi, mis avab tee õigusriigi põhimõtete rikkumiste hindamiseks mõeldud kriteeriumide tagantjärele väljatöötamisele ning annab seega vaidlustatud määrusega loodud mehhanismile karistusliku laadi.

- 140 Selles osas on esiteks kohtumenetluse pooled üksmeelselt seisukohal, et mõiste „finantseeskirjad“ ETL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses võib hõlmata ka „tingimuslikkuse mehhanismi“, mis seab liidu eelarvest vahendite saamise sõltuvusse teatud tingimuste täitmisest.
- 141 Ent kui Poola Vabariik, keda toetab Ungari, leiab, et selline tingimus peab olema tihedalt seotud kas mõne konkreetse liidu tegevuse või programmi eesmärgiga või liidu eelarve usaldusväärse juhtimisega, siis parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, leiavad, et selline mehhanism võib tähendada ka „horisontaalset tingimuslikkust“ selles mõttes, et kõnealune tingimus võib olla seotud ELL artiklis 2 nimetatud õigusriigi kui väärtusega, mida tuleb austada kõigis liidu tegevusvaldkondades.
- 142 Siinkohal tuleb tähele panna, et ELL artikli 2 kohaselt rajaneb liit liikmesriikide ühistel väärtustel, mille hulka kuulub ka õigusriik, ning et ELL artikli 49 kohaselt on nende väärtuste austamine liiduga ühinemise tingimuseks kõigile Euroopa riikidele, kes liidu liikmeks saamist taotlevad (vt selle kohta 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Euro Box Promotion jt, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, punktid 160 ja 161 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 143 Nagu on märgitud ka vaidlustatud määruse põhjenduses 5, siis kui kandidaatriigist saab liikmesriik, ühineb ta õigusstruktuuriga, mille aluseks on põhieeldus, et igal liikmesriigil on kõikide teiste liikmesriikidega – ja ühtlasi tunnustab, et neil on temaga – teatav hulk ühiseid väärtusi, mis on nimetatud ELL artiklis 2 ja millel liit rajaneb. See eeldus kuulub liidu õiguse olemusega seotud esmatähtsate eripärade hulka, mis tulenevad liidu õiguse autonoomiast liikmesriikide õiguste ja rahvusvahelise õiguse suhtes. See eeldus tähendab ja põhjendab liikmesriikidevahelist vastastikust usaldust nende väärtuste tunnustamisel ja seega neid elluviiva liidu õiguse järgimisel (vt selle kohta 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (liidu ühinemine EIÖKga), EU:C:2014:2454, punktid 166–168; 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30, ja 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 62). Selles põhjenduses on ka täpsustatud, et liikmesriikide õigusaktid ja tavad peaksid jätkuvalt austama ühiseid väärtusi, millel liit rajaneb.

- 144 Sellest tuleneb, et liikmesriigi poolt ELL artiklis 2 sätestatud väärtuste austamine on tingimuseks, et nimetatud liikmesriik saaks kasutada kõiki talle aluslepingute kohaldamisest tulenevaid õigusi (20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 63; 18. mai 2021. aasta kohtuotsus *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 162, ning 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus *Euro Box Promotion jt*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 162). Nende väärtuste austamine ei saa olla kohustus, mida peab täitma kandidaatriik selleks, et liiduga ühineda, ent millest ta pärast ühinemist saab vabaneda.
- 145 ELL artiklis 2 nimetatud väärtused on määratlenud liikmesriigid ning nad jagavad neid. Need väärtused määravad ära ka liidu kui ühise õiguskorra identiteedi. Seega peab liit saama talle aluslepingutega antud pädevuse piires neid väärtusi kaitsta.
- 146 Sellest tuleneb, et kooskõlas ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte ja ELTL artiklis 7 sätestatud liidu poliitikavaldkondade kooskõla põhimõttega saab õigusriik, mis on liidu ja liikmesriikide ühiseks väärtuseks ja millel liit ja selle õiguskord tegelikult rajanevad, olla aluseks tingimuslikkuse mehhanismile, mis on hõlmatud mõistega „finantseeskirjad“ ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses.
- 147 Siinkohal tuleb ühelt poolt märkida, et liidu eelarve on üks põhiline instrument, mille kaudu on võimalik liidu poliitikas ja tegevustes realiseerida ELL artiklis 2 nimetatud solidaarsuse põhimõtet, mis ise on üks liidu õiguse aluspõhimõtetest (vt analoogia alusel 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus *Saksamaa vs. Poola*, C-848/19 P, EU:C:2021:598, punkt 38), ning teiselt poolt, et eelarve kaudu selle põhimõtte rakendamine tugineb liikmesriikidevahelisel vastastikusel usaldusel, mis puudutab kõnealuses eelarves kajastatud ühiste vahendite vastutustundlikku kasutamist. See vastastikune usaldus omakorda tugineb, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 143 märgitud, sellele, et iga liikmesriik kohustub täitma talle liidu õigusest tulenevad kohustused ning, nagu osutatakse vaidlustatud määruse põhjenduses 5, austama pidevalt ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi, sealhulgas õigusriiki.
- 148 Pealegi, nagu vaidlustatud määruse põhjenduses 13 märgitud, esineb ilmne seos ühelt poolt õigusriigi austamise ning teiselt poolt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest lähtuva liidu eelarve nõuetekohase täitmise ja liidu finantshuve kaitse vahel.
- 149 Liikmesriigis toime pandud õigusriigi põhimõtete rikkumised võivad seda usaldusväärset finantsjuhtimist ja neid finantshuve tõsiselt kahjustada, kuna nende rikkumiste tõttu ei pruugi enam olla tagatud eelkõige see, et liidu eelarvest kaetavad kulud vastavad kõigile liidu õiguses sätestatud rahastamise tingimustele ja seeläbi täidavad eesmärgi, mida liit nende kulude rahastamisel taotleb.
- 150 Nende liidu õiguse osaks olevate tingimuste ja eesmärkide järgimine ei saa olla täielikult tagatud, kui puudub tõhus kohtulik kontroll, mis on suunatud liidu õiguse järgimise tagamisele, kusjuures olgu täpsustatud, et sellise kontrolli tegemine sõltumatute kohtute poolt nii liikmesriikides kui ka liidu tasandil on õigusriigi lahutamatu osa (vt selle kohta 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus *Euro Box Promotion jt*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, punktid 219 ja 222).

- 151 Eeltoodust tuleneb, et vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, saab ELTL artikli 322 lõike 1 punktis a sisalduv mõiste „finantseeskirjad“ hõlmata ka sellist tingimuslikkuse mehhanismi, milles nähakse liidu eelarvest rahaeraldiste saamiseks ette horisontaalne tingimuslikkus, mis on seotud liikmesriigi poolt ELL artiklis 2 nimetatud õigusriigi kui väärtuse austamisega ning mis puudutab liidu eelarve täitmist.
- 152 Vaidlustatud määruse artikli 4 lõikega 1 ongi aga loodud selline horisontaalse tingimuslikkuse mehhanism, kuna seal on ette nähtud asjakohaste meetmete võtmine juhul, kui liikmesriigis leiab tuvastamist õigusriigi põhimõtete rikkumine, mis mõjutab või tekitab tõsise riski, et mõjutab piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.
- 153 Selle määruse artikli 5 lõikest 1 tuleneb nimelt, et selles sättes on ammendavalt sätestatud võimalikud võetavad „asjakohased meetmed“, mis on kokkuvõtvalt ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 126 ning mis kõik on tegelikult seotud liidu eelarve täitmisega.
- 154 Seoses vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 1 sätestatud tingimusega, et esineb „õigusriigi põhimõtete rikkumisi“, on selle määruse artikli 2 punktis a sätestatud, et mõistet „õigusriik“ mõistetakse selles määruses kui „[ELL] artiklis 2 sätestatud liidu väärtus[t]“, ning samas on täpsustatud, et see mõiste hõlmab seaduslikkuse, õiguskindluse, täidesaatva võimu omavoli keelu, tõhusa õiguskaitse, võimude lahususe ning mittediskrimineerimise põhimõtet ja võrdsust seaduse ees. Samas sättes on siiski rõhutatud, et kõnealuse määruse kohaldamisel sisustatakse mõistet „õigusriik“ „nii, et arvestatakse teiste ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste ja põhimõtetega“. Sellest järeldub, et kuna need väärtused ja põhimõtted on osa ELL artiklis 2 nimetatud „õigusriigi“ kui väärtuse määratlusest või ka kuna need on, nagu selle artikli teisest lausest tuleneb, väga lähedalt seotud õigusriiki austava ühiskonnaga, siis võib nende järgimist nõuda sellise horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi kaudu, nagu seda on vaidlustatud määrusega kehtestatu.
- 155 Pealegi, nagu kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas Ungari vs. parlament ja nõukogu esitatud ettepaneku (C-156/21, EU:C:2021:974) punktides 152 ja 280 märkis, on eesmärk, mida kannab vaidlustatud määruse artikkel 3 – milles on loetletud asjaolud, mis võivad viidata nende põhimõtete rikkumisele ja mille hulgas on suutmatus tagada huvide konflikti puudumine –, selle määruse kohaldamise lihtsustamine.
- 156 Vaidlustatud määruse artikli 4 lõikest 2 tuleneb aga, et selle artikli lõikes 1 ette nähtud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamisalasse kuulumiseks peavad õigusriigi põhimõtete rikkumised puudutama kõnealuse lõike 2 punktides a–h loetletud olukordi või asutuste tegevust ning olema seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.
- 157 Eeltoodust tuleneb, et vaidlustatud määruse artikli 4 lõikega 1 loodud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi olulisteks elementideks on selle määruse artikli 2 punkt a, artikkel 3, artikli 4 lõige 2 ja artikli 5 lõige 1, kus on määratletud selle mehhanismi rakendamiseks vajalikud mõisted, täpsustatud selle kohaldamisala ning sätestatud, milliste meetmetega võib see mehhanism päädida. Seega on need sätted selle mehhanismi lahutamatu osa ning on seega hõlmatud mõistega „finantseeskirjad“ ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses.

- 158 Teiseks ei lükka seda tõdemust ümber argumendid, millega Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et liidule ei ole antud mingit pädevust võtta vastu määrust, mis puudutab mõiste „õigusriik“ mõnesid konkreetseid aspekte, nagu aruandekohustuslik, demokraatlik ja läbipaistev õigusloomeprotsess.
- 159 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 125 märgitud, tuleneb vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 1 ja artikli 6 lõike 1 koosmõjust, et liidu eelarve kaitsmiseks „asjakohaste meetmete“ võtmise üle otsustamiseks ette nähtud menetluse saab komisjon algatada vaid siis, kui see institutsioon tuvastab lisaks sellele, et on mõistlik alus arvata, et liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, eelkõige selle, et need rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitsmist.
- 160 Lisaks sellele tuleneb vaidlustatud määruse artikli 4 lõikest 2, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 156 tõdetud, et selle artikli lõikes 1 sätestatud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamisalasse kuulumiseks peavad need rikkumised puudutama kõnealuse lõike 2 punktides a–h loetletud olukordi või asutuste tegevust ning olema seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.
- 161 Kõnealuse lõike 2 punktides a ja b osutatud liidu eelarvet täitvate ning finantskontrolli, seiret ja auditit tegevate asutuste tegevuse puhul saab sellist seotust aga eeldada. Uurimisasutuste ja prokuratuuri nõuetekohast toimimist on selle lõike punktis c silmas peetud vaid seoses eelarve täitmisel või liidu finantshuvide kaitsmisel puudutavate liidu õiguse rikkumistega. Samamoodi on see ka punktis e mainitud rikkumiste ärahoidmise ning liikmesriigi kohtute või haldusasutuste poolt nende eest karistamise puhul. Punktis d nimetatud kohtulikku kontrolli on silmas peetud vaid seoses punktides a–c mainitud asutuste tegevusega. Punktis f sätestatud alusetult makstud rahaliste vahendite sissenõudmise puhul on silmas peetud ainult liidu eelarvest pärit vahendeid ning samamoodi on see ka punktis g mainitud OLAFi ja Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö puhul. Viimaks on punktis h sõnaselgelt silmas peetud muid olukordi või ametiasutuste tegevust seoses liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.
- 162 Sellest järeldub, et vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, annab vaidlustatud määrus ühelt poolt liidu institutsioonidele võimaluse hinnata liikmesriikide olukordi vaid niivõrd, kui need on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega, ning teiselt poolt saab selle määruse alusel asjakohaste meetmete võtmise otsustada vaid juhul, kui tuvastatakse, et neis olukordades on tegemist mõne õigusriigi põhimõtte rikkumisega, mis mõjutab või tekitab tõsise riski, et mõjutab piisavalt otseselt kõnealust usaldusväärset finantsjuhtimist või finantshuvide kaitset.
- 163 Need liidu eelarve täitmisega seotud olukorrad mitte aga üksnes ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, vaid nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 151 tõdetud, võib nende suhtes kohaldamisele kuuluda ka ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses finantseeskiri, mis väljendub liikmesriigi poolt õigusriigi kui väärtuse austamisega seotud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismis.
- 164 Kolmandaks – vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari –, asjaolu, et käesoleva kohtuotsuse punktis 151 osutatud kriteeriumidele vastav horisontaalse tingimuslikkuse mehhanism, mis puudutab liikmesriigi juhendumist õigusriigist kui ELL artiklis 2 nimetatud väärtusest ja seondub liidu eelarve täitmisega, võib olla hõlmatud mõistega „finantseeskirjad,

millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve [täitmise] kord“ ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses, ei anna sellele mõistele avaramat ulatust, kui on liidu eelarve tõhusaks täitmiseks vajalik.

- 165 Vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 2 kohaselt on selle määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamisala piiratud selliste olukordade ja asutuste tegevusega, mis on seotud liidu eelarve täimisega, ning selle artikli lõike 1 kohaselt on asjakohaste meetmete võtmise tingimusena nõutav, et esinevad sellised õigusriigi põhimõtete rikkumised, mis mõjutavad või mille puhul on tõsine risk, et mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitsmist. Viimati nimetatud tingimus nõuab nende rikkumiste ja sellise mõju või tõsise mõjuriski vahelise tegeliku seose tuvastamist.
- 166 Siinkohal tuleb rõhutada, et vaidlustatud määruse artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaldamiseks peavad olema täidetud selle määruse artikli 6 lõigetes 1–9 sätestatud menetluslikud nõuded, millest tuleneb – nagu on märgitud ka nimetatud määruse põhjenduses 26 – komisjoni kohustus tugineda asjakohaste meetmete võtmise põhjendatuse hindamisel tõenditele ning järgida objektiivsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet ning põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed.
- 167 Õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamise ja neile hinnangu andmise kohta on vaidlustatud määruse põhjenduses 16 märgitud, et see hinnang peab olema objektiivne, erapooletu ja õiglane. Pealegi allub kõigi nende kohustuste täitmine täielikult kohtulikule kontrollile Euroopa Kohtus.
- 168 Neljandaks, mis puudutab vastuväiteid, et vaidlustatud määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanism ei sea liidu eelarvest tulenevate väljamaksete tegemise tingimuseks liikmesriikide poolt täpselt määratletud konkreetsete kohustuste täitmist, et selle määruse artikli 3 ja artikli 4 lõikes 2 on kasutatud üldist sõnastust ega ole määratletud konkreetseid õigusriigi põhimõtete järgimist puudutavaid hindamiskriteeriume ning et määruse artikli 4 lõike 2 punkt h võimaldab võtta arvesse veel tuvastamata olukordi ja tegevusi, siis tuleb kõigepealt märkida, et nimetatud määruse artikli 4 lõikest 1 tuleneb, et õigusriigiga seotud tingimuse puhul on silmas peetud selle määruse artikli 2 punktis a nimetatud põhimõtteid.
- 169 Õigusriigi põhimõtete järgimine aga kujutab endast liikmesriikidel lasuvat kohustust saavutada tulemus, mis tuleneb otseselt, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktides 142–145 märgitud, nende liitu kuulumisest. Vaidlustatud määruse põhjenduses 3 on rõhutatud, et neid põhimõtteid on käsitletud Euroopa Kohtu rikkalikus kohtupraktikas, ning selle määruse põhjendustes 8–10 ja 12 on samas esile toodud põhilised neist tulenevad nõuded. Kõnealuseid põhimõtteid on ka täpsustatud nimetatud määruse artiklis 3, kus on esile toodud juhud, mis võivad viidata nende rikkumisele, ning sama määruse artikli 4 lõikes 2, kus on määratletud olukorrad ja asutuste tegevused, mis võivad kaasa tuua asjakohaste meetmete võtmise, kui artikli 4 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud.
- 170 Järgmiseks, vaidlustatud määruse artikli 3 ja artikli 4 lõike 2 üldine sõnastus ei väära ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a valimist selle määruse õiguslikuks aluseks.
- 171 Ühelt poolt, mis puudutab vaidlustatud määruse artiklit 3, siis see ei mõjuta küll vastust üheksanda väite esemeks olevale küsimusele, kas selles artiklis sätestatud asjaolud, millest lähtudes õigusriigi põhimõtete järgimist hinnatakse, on kooskõlas õiguskindluse põhimõttest tulenevate nõuetega, ent liidu seadusandjalt ei saa nõuda, et ta nimetaks sellise tingimuslikkuse mehhanismi raames täpselt kõik õigusriigi põhimõtete võimaliku rikkumise juhud, kuna sellist

rikkumist iseloomustab liikmesriikide jaoks piisavalt konkreetselt ja täpselt teada olevate nõuete eiramine. Seega, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 155 märgitud, on teatud juhud, mis võivad viidata õigusriigi sisuks olevate põhimõtete rikkumisele, kõnealuses artiklis 3 loetletud üksnes selleks, et lihtsustada selle mehhanismi kohaldamist ning see artikkel on, nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 157, lahutamatu seotud kõnealuse mehhanismiga ega väära seega ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a valimist vaidlustatud määruse õiguslikuks aluseks.

- 172 Teiselt poolt, mis puudutab vaidlustatud määruse artikli 4 lõiget 2, siis nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 156 osutatud, on selles sättes täpsustatud, et kuulumaks selle artikli lõikega 1 loodud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamisalasse, peavad õigusriigi põhimõtete rikkumised puudutama seal nimetatud olukordi või asutuste tegevust, kui need on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.
- 173 Ent vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ei muuda see sätte ja eelkõige selle punkt h vaidlustatud määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismiga hõlmatud juhtumite loetelu mitteammendavaks ega ole selle määruse osaks oleva sättena ebapiisavalt täpne.
- 174 Vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 punkti h koosmõjust tuleneb nimelt, et asjakohased meetmed võetakse juhul, kui on tuvastatud, et aset on leidnud mõne selle määruse artikli 2 punktis a mainitud põhimõtte rikkumine ning see rikkumine puudutab liikmesriigi asutuse vastutusalas olevat olukorda või sellise asutuse tegevust, tingimusel et see olukord või tegevus on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimisega või liidu finantshuvide kaitsmisega ning et kõnealune rikkumine mõjutab või tekitab tõsise riski, et mõjutab piisavalt otseselt seda usaldusväärset finantsjuhtimist või neid finantshuvisid.
- 175 Ka vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 2 punktid a–g, kus on nimetatud teatud asutused, mille hulgas on „asutused, kes täidavad liidu eelarvet“, „finantskontrolli, seiret ning auditit tegevad asutused“ ning „haldusasutused“, osutavad sellele, millistele asutustele on viidatud selle punktis h.
- 176 Lisaks saab vaidlustatud määruse artikli 2 punktis b sisalduva mõiste „valitsussektori üksus“ määratlusest järeldada, et silmas peetakse avaliku sektori asutusi mis tahes valitsemistasandil, sealhulgas riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi ning liikmesriigis avaliku õiguse järgi asutatud kehameid või eraõiguslikke kehameid, kellele asjaomane liikmesriik on usaldanud avaliku teenuse osutamise ülesande ja andnud piisavad finantstagatised. Seda tõdemust toetavad selle määruse põhjendused 3, 8, 9, 15 ja 19 ning selle artikli 3 punkt b, kus on eranditult silmas peetud „avaliku sektori asutusi“, „õiguskaitseasutusi“ ja „riigiasutusi“.
- 177 Kuna vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 2 sõnastusest tuleneb üheti mõistetavalt, et silmas on peetud eranditult selliseid olukordi ja tegevusi, mille eest vastutab liikmesriigi asutus, ning seda siis, kui need olukorrad või tegevused on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega, tuleb seega tagasi lükata Poola Vabariigi argument, mis puudutab seda, et nende kriteeriumide alusel ei ole piisavalt konkreetselt ja täpselt võimalik kindlaks teha, milliseid olukordi ja tegevusi on silmas peetud, ning seda, et seetõttu ei saa see sätte olla vaidlustatud määrusega ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel loodud tingimuslikkuse mehhanismi oluline osa.
- 178 Viies, mis puudutab kriitikat, et puudub nõue tõendada piisavalt otsese seose olemasolu õigusriigi põhimõtte rikkumise ja liidu eelarve või finantshuvide kaitse vahel, siis tuleb tähele panna, et vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 2 kohaselt on selle artikli lõike 1 alusel asjakohaste meetmete võtmise tingimuseks see, et esineb õigusriigi põhimõtete rikkumine, mis puudutab

selliseid olukordi või asutuste tegevusi, mis on seotud liidu eelarve usaldusäärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega. Lisaks sellele, vastavalt määruse artikli 4 lõikele 1 saab kõnealuse määruse alusel meetmete võtmine põhjendatav olla selliste õigusriigi põhimõtete rikkumiste korral, mis mõjutavad seda usaldusväärset finantsjuhtimist või neid finantshuve „piisavalt otseselt“ või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad neid „piisavalt otseselt“.

- 179 Seetõttu on vaidlustatud määruse artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt alati nõutav, et oleks tõendatud piisavalt otsene seos sellise rikkumise ning usaldusväärsele finantsjuhtimisele või finantshuvide kaitsmisele avalduva mõju või sellise mõju avaldumise tõsise riski tekkimise vahel, kusjuures see seos peab olema, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 165 märgitud, tegelik. Pealegi tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 168–170, et selline seos peab olema sellega, et liikmesriik on rikkunud mõnda tulemuse saavutamise kohustust, mis on hõlmatud ELL artiklis 2 nimetatud õigusriigi väärtusega ning mille ta on endale liiduga ühinedes üheti mõistetavalt võtnud.
- 180 Seega, võttes arvesse ka käesoleva kohtuotsuse punktis 166 esile toodut, eksib Poola Vabariik, keda toetab Ungari, kui ta leiab, et sellise seose saaks tuvastada automaatselt.
- 181 Kuuendaks ei saa nõustuda ka väitega, et vaidlustatud määrusega nõukogule ja komisjonile antud hindamisruum annab neile institutsioonidele võimaluse kasutada selle määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismi õigusriigi põhimõtete rikkumise eest karistamise mehhanismina, tuginedes poliitilistele hinnangutele.
- 182 Käesoleva kohtuotsuse punktides 166 ja 167 osutatud nõudeid silmas pidades ei saa eeldada, nagu Poola Vabariik seda teeb, et komisjonile ja nõukogule antud hindamisruum võimaldab neil institutsioonidel kohaldada vaidlustatud määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismi õigusriigi põhimõtete rikkumise eest karistamise mehhanismina.
- 183 Seitsmendaks leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ekslikult, et vaidlustatud määruse õiguslik alus oleks pidanud olema ETL artikli 311 kolmas lõik, mis puudutab omavahendite süsteemi, või ETL artikli 312 lõige 2, mis puudutab mitmeaastast finantsraamistikku.
- 184 Ühelt poolt on ETL artikli 311 kolmandas lõigus sätestatud, et nõukogu „võtab [...] vastu otsuse, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite süsteemi suhtes kohaldatavad sätted“, ning samas on täpsustatud, et „[n]ende sätetega võidakse kehtestada uusi omavahendeid või tunnistada kehtetuks mõni olemasolev“.
- 185 Ent nagu nõukogu õigesti leiab, ei ole vaidlusaluse määrusega kehtestatud liidu uusi omavahendeid ega tunnistatud mõnd neist kehtetuks. Lisaks sellele ei ole selles reguleeritud erinevat liiki omavahendite vahekorda ega kehtestatud kõnealuste omavahendite kogumise korda.
- 186 Kuigi on tõsi, et see määrus võib puudutada ka selliseid õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis mõjutavad liidu omavahendite kogumist, on samavõrd tõsi, et selle eesmärk ei ole kujundada või kohandada nende vahendite kogumise korda lähtudes tuvastatud rikkumistest, vaid võtta liidu eelarvest tehtavaid kulusid puudutavad asjakohased meetmed, kui kõnealused rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset. Sellest järeldub, et määrus ei puuduta liidu omavahendite kogumist, vaid liidu eelarve täitmist.
- 187 Teiselt poolt on ETL artikli 312 lõikes 2 sätestatud, et nõukogu „võtab [...] vastu määruse, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik“.

- 188 Nagu nõukogu aga õigesti märkis, ei ole vaidlustatud määruse esemeks mis tahes moel liidu kulude planeerimine mingisugusel teatud perioodil, mis seisneb kulukohustuste assigneeringute iga-aastaste piirmäärade ja maksete assigneeringute iga-aastaste piirmäärade kindlaksmääramises. Pealegi tuleb seda määrust käsitada alalise tingimuslikkuse mehhanismina, mis kuulub kohaldamisele väljaspool konkreetse mitmeaastase finantsraamistiku piire.
- 189 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb väited, mille on esitanud Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ja mis puudutavad seda, et vaidlustatud määrusel puudub õiguslik alus, kuna sellega ei kehtestata finantseeskirju ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses, tagasi lükata.
- 190 Järgmiseks tuleb kontrollida, kas on tõsi, et – nagu sisuliselt väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari – selliseid finantseeskirju nagu need, mis on sätestatud vaidlustatud määruses, ei võinud liidu seadusandja vastu võtta seetõttu, et nendega hoitakse kõrvale ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269.

b) ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269 kõrvalehoidmine

- 191 Esimesena, seoses sellega, et ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste kaitsmine on võimalik üksnes ELL artiklis 7 ette nähtud menetluses, leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, sisuliselt, et õigusriigi põhimõtete rikkumise saab ELL artikli 7 lõike 2 alusel tuvastada üksnes Euroopa Ülemkogu. Vaid see institutsioon saab oma koosseisust tingituna tagada kontrolli tegemise õigusriigi väärtuse järgimise üle, kuna see toimub kaalutusõiguse alusel ning selle puhul võivad kõne alla tulla poliitilised kaalutlused. Ainus erand Euroopa Ülemkogu ainupädevusest tuleneb liikmesriikidele ELL artikli 19 lõikest 1 tulenevast tõhusa kohtuliku kontrolli tagamise kohustusest. Sellist ainupädevust kinnitab 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punktid 57–60), kus Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigi kohtuvõimu sõltumatusega seoses esinevate süsteemsete või üldiste puuduste tõttu võib Euroopa vahistamismääruse mehhanismi kohaldamise peatada üksnes Euroopa Ülemkogu vastavalt ELL artikli 7 lõikele 3.
- 192 Siinkohal tuleb esiteks tähele panna, et liikmesriikide ühised väärtused, millel liit rajaneb ja mis on nimetatud ELL artiklis 2, hõlmavad inimväärikuse austamist, vabadust, demokraatiat, võrdsust, õigusriiki ja inimõiguste austamist ühiskonnas, kus valitsevad eelkõige mittediskrimineerimine, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.
- 193 Harta preambulis on osutatud eelkõige sellele, et liidu aluseks on demokraatia ning õigusriigi põhimõtte ning liit tunnustab kõnealuses hartas nimetatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid. ELL artiklis 2 nimetatud inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse, inimõiguste austamise, diskrimineerimiskeelu ning naiste ja meeste vahelise võrdsuse kui väärtuste ulatust on täpsustatud harta artiklites 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 ja 23. Liidu õigusega tagatud õiguste ja vabaduste kaitsega seoses tagavad harta artikkel 47 ning ELL artikkel 19 eelkõige õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ning õiguse pöörduda eelnevalt seaduse kohaselt loodud sõltumatuse ja erapooletusse kohtusse.
- 194 Lisaks sellele on võrdsuse, diskrimineerimiskeelu ning naiste ja meeste vahelise võrdsuse kui väärtuste ulatust täpsustatud ELTL artiklites 8 ja 10, artikli 19 lõikes 1, artikli 153 lõike 1 punktis i ja artikli 157 lõikes 1, kus on liidu seadusandjale antud võimalus võtta nende väärtuste rakendamiseks vastu teise õiguse norme.

- 195 Eelmisest kahest punktist tuleneb, et vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, on lisaks ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusele mitme aluslepingute sättega, mida on sageli täpsustatud erinevates teisele õiguse aktides, antud liidu institutsioonidele pädevus hinnata liikmesriigis toime pandud ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste rikkumisi, neid tuvastada ning vastaval juhul nende eest karistada.
- 196 Konkreetselt õigusriigi kui väärtuse teatud aspekte kaitseb ELL artikkel 19, nagu Poola Vabariik liiati ka möönab. Samuti teevad seda harta artiklid 47–50, mis paiknevad harta VI jaotises „Õigusemõistmine“ ning tagavad vastavalt õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ning õiguse pöörduda erapooletusse kohtusse, süütuse presumptsiooni ning kaitseõigused, kuritegude ja karistuste seaduses sätestatuse ja proportsionaalsuse põhimõtte ning sama rikkumise eest mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keelu.
- 197 Konkreetsemalt on Euroopa Kohus leidnud, et ELL artikkel 19, milles on ELL artiklis 2 nimetatud õigusriigi väärtust täpsustatud, paneb liikmesriikidele kohustuse vastavalt kõnealuse artikli 19 lõike 1 teisele lõigule kehtestada õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, tagamaks õigussubjektidele, et järgitakse nende õigust tõhusale kohtulikule kaitsele liidu õigusega hõlmatud valdkondades (vt selle kohta 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A. B. jt (kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamine – hagi), C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 108 ja 109 ning seal viidatud kohtupraktika). Selle kohustuse täitmist saab Euroopa Kohus aga kontrollida eelkõige ETL artikli 258 alusel komisjoni poolt esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi korral (vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus), C-619/18, EU:C:2019:531, punktid 58 ja 59, ning 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus), C-192/18, EU:C:2019:924, punktid 106 ja 107).
- 198 Lisaks sellele on Euroopa Kohus leidnud, et harta artiklist 47 lähtudes tõlgendatuna paneb ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik liikmesriikidele kohustuse saavutada tulemus, mis on selge ja täpne ning millega ei kaasne ühtegi tingimust sõltumatususe kohta, mis peab iseloomustama kohut, kellel palutakse liidu õigust tõlgendada ja kohaldada, mis tähendab seda, et liikmesriigi kohus peab jätma kohaldamata kõik liikmesriigi õiguse sätted, mis on ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga vastuolus, olles vajaduse korral saanud eelotsusemenetluses enne viimati nimetatud sätte antava tõlgenduse Euroopa Kohtult (vt selle kohta 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A. B. jt (kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamine – hagi), C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 142–146).
- 199 Seega tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 195–198, et Poola Vabariigi argument, mille kohaselt saab liit õigusriiki kaitsta üksnes ELL artiklis 7 sätestatud menetluse raames, tuleb tagasi lükata.
- 200 Teiseks, isegi kui eeldada, et Euroopa Ülemkogu ja nõukogu liikmesriikide esindajate poolt ELL artikli 7 alusel toimivas menetluses tehtava õigusriigi kui väärtuse järgimise kontrolli aluseks võivad olla poliitilised kaalutlused, siis ei tulene sellest ühelgi juhul, et selle väärtuse järgimisega seotud hinnangute andmine mõne muu liidu õiguse sätte alusel oleks tingimata samalaadne, mida Poola Vabariik liiati ka ELL artiklile 19 viidates tunnustab.
- 201 Mis puudutab aga vaidlustatud määrust, siis nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 168, 169 ja 179 märgitud, on selle määruse artikli 2 punktis a nimetatud põhimõtete järgimise kohustus liikmesriikide jaoks kohustus saavutada tulemus, mis tuleneb, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 142–145 osutatud, vastavalt ELL artiklile 2 vahetult nende liitu kuulumisest. Lisaks sellele on vaidlustatud määruse põhjenduses 3 osutatud sellele, et neid põhimõtteid on käsitletud

rohkes Euroopa Kohtu kohtupraktikas, ning selle määruse põhjendustes 8–10 ja 12 on ära nimetatud põhilised neist põhimõtetest tulenevad nõuded ning veel on kõnealuseid põhimõtteid täpsustatud nimetatud määruse artiklis 3, kus on esitatud juhud, mis võivad viidata nende rikkumisele, ning selle määruse artikli 4 lõikes 2, kus on nimetatud olukorrad ja asutuste tegevused, mis võivad tingida asjakohaste meetmete võtmise, kui nimetatud artikli 4 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud.

- 202 Pealegi on käesoleva kohtuotsuse punktides 166 ja 167 märgitud, et komisjoni ja nõukogu hinnangute andmine peab vastama vaidlustatud määruse artikli 6 lõigetes 1–9 täpsustatud menetluslikele nõuetele.
- 203 Neil asjaoludel leiab Poola Vabariik ekslikult, et vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a mainitud põhimõtted on üksnes poliitilised ning et nende järgimise üle rangelt õigusliku kontrolli tegemine ei ole võimalik.
- 204 Kolmandaks, vastupidi Poola Vabariigi väidetule ei ole 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsuses *Openbaar Ministerie (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus)* (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) võetud seisukohta ELL artikli 7 ainuvõimalikkuse kohta, vaid seal on üksnes määratletud, millistel juhtudel saab vahistamismääruse täitmata jätmise olla põhjendatav kohtuvõimu sõltumatusega seotud süsteemsete ja üldiste puuduste esinemisega Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigis.
- 205 Teisena, seoses sellega, et vaidlustatud määrusega hoitakse väidetavalt kõrvale ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest ega peeta kinni ELTL artiklis 269 sätestatud Euroopa Kohtu pädevuse piiridest, leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, sisuliselt, et selle määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismi ning ELL artiklis 7 ette nähtud menetluse puhul langevad kokku nende eesmärgid, põhimõtted ning meetmed, millega nende rakendamine päädida võib. Ta väidab, et ELL artiklis 7 sätestatutega võrreldes on aga kõnealuses määruses kehtestatud paindlikumad menetlusnormid ning kõnealuse tingimuslikkuse mehhanismi ulatus on laiem ja seda on võimalik rakendada kiiremini kui eelviidatud artiklis ette nähtud menetlust, mistõttu võtab see nimetatud menetluselt soovitava toime ja toob kaasa sellest ilmse kõrvalehoidmise. Loa kontrollida õigusriigi põhimõtete järgimist liikmesriikide ainupädevusse kuuluvates valdkondades annab Euroopa Ülemkogule ja nõukogule üksnes ELL artikkel 7. Selle tõttu ei ole Euroopa Kohtul piisavaid kontrollimudeleid, mis annaksid talle võimaluse hinnata vaidlustatud määruse alusel vastu võetud nõukogu otsuse kohtuliku kontrolli raames seda, kas liikmesriigi tegevus on kooskõlas talle liidu õigusest tulenevate kohustustega. Seeläbi muutub vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a sisalduv õigusriigi määratlus üldkehtivaks ja siduvaks nii ELL artikli 7 alusel läbi viidavas menetluses, mille esemeks on selle väärtuse rikkumine või selle rikkumise tõsine risk, kui ka kõnealuse määruse alusel asjakohaste meetmete võtmist käsitleva otsuse üle tehtava kohtuliku kontrolli raames, ning see on vastuolus ELTL artikliga 269.
- 206 Siinkohal tuleb esiteks märkida, et ELL artiklit 7 rikkumata ei saaks liidu seadusandja kehtestada selles sättes ettenähtuga võrreldes alternatiivset menetlust, millel oleks sisuliselt sama eesmärk ning mis võimaldaks samasuguste meetmete võtmist, nähes seejuures ette, et kõnealuses sättes ettenähtutega võrreldes osalevad selles menetluses teised institutsioonid või kohaldatakse teistsuguseid sisulisi või menetluslikke tingimusi.
- 207 Sellekohase õigusliku aluse olemasolu korral saab aga liidu seadusandja õiguspäraselt kehtestada teisese õiguse aktis muid ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi, sealhulgas õigusriiki puudutavaid menetlusi, kui need eristuvad ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest nii oma eesmärgi kui ka

eseme poolest (vt analoogia alusel 7. veebruari 1979. aasta kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, 15/76 ja 16/76, EU:C:1979:29, punkt 26; 11. juuli 1996. aasta kohtuotsus An Taise ja WWF UK vs. komisjon, C-325/94 P, EU:C:1996:293, punkt 25, ning 11. jaanuari 2001. aasta kohtuotsus Kreeka vs. komisjon, C-247/98, EU:C:2001:4, punkt 13).

- 208 Mis puudutab käesoleval juhul vastavalt ELL artiklis 7 nimetatud menetluse ja vaidlustatud määruses ette nähtud menetluse eesmärke, siis tuleneb ELL artikli 7 lõigetest 2–4, et selles artiklis ette nähtud menetlus annab, juhul kui Euroopa Ülemkogu on tuvastanud, et liikmesriik ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi oluliselt ja jätkuvalt rikub, nõukogule võimaluse peatada teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest selle liikmesriigi suhtes, sealhulgas peatada selle liikmesriigi valitsuse esindaja hääleõigus nõukogus, ning et nõukogu võib otsustada enda võetud meetmeid hiljem muuta või need lõpetada, kui nende kehtestamise tinginud olukord muutub.
- 209 ELL artiklis 7 sätestatud menetluse eesmärk on niisiis anda nõukogule võimalus karistada ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste raskete ja jätkuvate rikkumiste eest eelkõige selleks, et sundida asjaomast liikmesriiki neid rikkumisi lõpetama.
- 210 Seevastu, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 124–137 nähtub, tuleneb nii vaidlustatud määruse alusel võetavate võimalike meetmete laadist kui ka nende meetmete võtmise ja lõpetamise tingimustest, et selles määruses ette nähtud menetluse eesmärk on tagada, juhul kui liikmesriik õigusriigi põhimõtteid rikub, liidu eelarve kaitse vastavalt ELL artikli 310 lõikes 5 ja artikli 317 esimeses lõigus sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, mitte aga karistada õigusriigi põhimõtte rikkumise eest liidu eelarve kaudu.
- 211 Sellest järeldub, et vaidlustatud määruses ette nähtud menetluse eesmärk erineb ELL artikli 7 omast.
- 212 Nende kahe menetluse eseme kohta tuleb märkida, et ELL artiklis 7 sätestatud menetluse kohaldamisala puudutab kõiki ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi, vaidlustatud määrusega loodud menetlus aga üksnes üht neist ehk õigusriiki.
- 213 Lisaks sellele võimaldab ELL artikkel 7 reageerida kõigile ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste tõsistele ja jätkuvatele rikkumistele, vaidlustatud määrus võimaldab aga üksnes hinnata selle määruse artikli 2 punktis a nimetatud õigusriigi põhimõtete rikkumisi, kui on mõistlik põhjus arvata, et neil on mõju eelarvele.
- 214 Nende kahe menetluse algatamise tingimustega seoses tuleb märkida, et ELL artiklis 7 sätestatud menetluse võib selle artikli lõike 1 kohaselt algatada siis, kui on ilmne oht, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi, ning algatusõigus on ühel kolmandikul liikmesriikidest, parlamendil või komisjonil, kusjuures algul on nõutavaks lävendiks nende väärtuste olulise rikkumise ilmne oht, hiljem ELL artikli 7 lõigete 2 ja 3 alusel asjaomase liikmesriigi suhtes aluslepingute kohaldamisest tulenevate õiguste peatamise puhul aga nende väärtuste oluline ja jätkuv rikkumine. Vaidlustatud määrusega kehtestatud menetluse võib seevastu algatada ainult komisjon, kui tal on mõistlik alus arvata – lisaks sellele, et liikmesriigis leiavad aset õigusriigi põhimõtete rikkumised – eelkõige, et need rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.

- 215 Pealegi on ELL artikli 7 alusel meetmete võtmise ainsaks sisuliseks tingimuseks see, et Euroopa Ülemkogu on tuvastanud, et liikmesriik rikub ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi oluliselt ja jätkuvalt. Seevastu, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 165 märgitud, saab vaidlustatud määruse artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt määruse alusel meetmeid võtta vaid siis, kui täidetud on kaks tingimust. Ühelt poolt peab olema tuvastatud, et asjaomases liikmesriigis toimuvad õigusriigi põhimõtete rikkumised puudutavad vähemalt ühte lõikes 2 nimetatud olukorda või asutuste tegevust, mis on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega. Teiselt poolt peab leidma kinnitust, et need rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad piisavalt otseselt usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuve, kusjuures see tingimus eeldab tegeliku seose tuvastamist nende rikkumiste ning vastava mõju või mõjuriski vahel.
- 216 Seoses sellega, millist laadi meetmeid on ELL artikli 7 lõike 3 alusel võimalik võtta, saab „peatada teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes, sealhulgas peatada selle liikmesriigi valitsuse esindaja hääleõiguse nõukogus“, ehk need meetmed võivad niisiis puudutada kõiki õigusi, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes. Seevastu meetmed, mida on võimalik võtta vaidlustatud määruse alusel, piirduvad aga nendega, mis on loetletud selle määruse artikli 5 lõikes 1 ja mis on kokkuvõtlikult ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 126 ning mis kõik on eelarvelist laadi.
- 217 Viimaks käsitleb ELL artikkel 7 meetmete muutmist või lõpetamist üksnes nende võtmise tinginud olukorra muutumise korral. Vaidlustatud määruse artikli 7 lõike 2 teises ja kolmandas lõigus on seevastu võetud meetmete muutmise ja lõpetamine seotud selle määruse artiklis 4 sätestatud meetmete võtmise tingimustega. Seetõttu võib need meetmed lõpetada või neid muuta mitte ainult juhul, kui asjaomases liikmesriigis on õigusriigi põhimõtete rikkumised kas või osaliselt lõppenud, vaid eelkõige juhul, kui need rikkumised, isegi kui need jätkuvad, ei mõjuta enam liidu eelarvet. Nii võib see olla näiteks juhul, kui rikkumised ei puuduta enam ühtki artikli 4 lõikes 2 nimetatud olukorda või asutuste tegevust, kui need olukorrad või tegevused ei ole enam seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega, kui rikkumine ei mõjuta ega tekita enam riski, et mõjutab seda usaldusväärset finantsjuhtimist või neid finantshuve, või kui seos mõne õigusriigi põhimõtte rikkumise ja sellise mõju või tõsise mõjuriski vahel ei ole enam piisavalt otsene.
- 218 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb tõdeda, et ELL artiklis 7 sätestatud menetlusel ja vaidlustatud määruses sätestatud menetlusel on erinevad eesmärgid ja kummalgi on selgelt erinev ese.
- 219 Sellest järeldub, vastupidi sellele, mida leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määrust ei saa vaadelda aktina, millega luuakse alternatiivne menetlus, millega hoitakse kõrvale ELL artiklist 7.
- 220 Teiseks, mis puudutab argumenti, et liikmesriikide ainupädevusse kuuluvates valdkondades lubab liidu institutsioonidel õigusriigist juhindumist kontrollida üksnes ELL artikkel 7, siis tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 162 ja 163 ühelt poolt, et vaidlustatud määrus võimaldab liidu institutsioonidel liikmesriikides esinevaid olukordi hinnata siis, kui need on seotud liidu eelarve täitmisega, lähtudes usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest, või liidu finantshuvide kaitsmisega, ning teiselt poolt, et selle määruse alusel saab asjakohaseid meetmeid võtta üksnes juhul, kui on tuvastatud, et neis olukordades on tegemist mõne õigusriigi põhimõtte rikkumisega, mis mõjutab või tekitab tõsise riski, et mõjutab piisavalt otseselt seda usaldusväärset finantsjuhtimist või nende finantshuvide kaitsmist.

- 221 Kuna sellised olukorrad on seotud aga liidu eelarve täitmisega ja kuuluvad seega liidu õiguse kohaldamisalasse, ei saa Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väita, et üksnes ELL artikkel 7 võimaldab liidu institutsioonidel neile hinnangu anda.
- 222 Kolmandaks, mis puudutab argumenti, et puuduvad piisavad kontrollimudelid, mis annaksid Euroopa Kohtule võimaluse hinnata nõukogu otsust puudutava kohtuliku kontrolli raames seda, kas liikmesriigi tegevus on kooskõlas talle liidu õigusest tulenevate kohustustega, siis see argument tuleb tagasi lükata käesoleva kohtuotsuse punktides 201 ja 203 esitatud põhjustel.
- 223 Neljandaks, kuivõrd Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a määratletud mõiste „õigusriik“ muutub üldiselt siduvaks nii ELL artikli 7 alusel läbiviidavas menetluses kui ka käesoleva määruse alusel asjakohaste meetmete võtmise kohta tehtud nõukogu otsuse üle tehtava Euroopa Kohtu kohtuliku kontrolli raames, ning see on vastuolus ELTL artikliga 269, siis kõigepealt tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 144 ja 154, et ilma, et see mõjutaks vastust üheksanda väite esemeks olevale küsimusele, kas see määratlus on kooskõlas õiguskindluse põhimõttest tulenevate nõuetega, tuleb artikli 2 lõikes a kajastatud mõistet „õigusriik“ mõista ELL artiklis 2 nimetatud väärtusena, nii et seal nimetatud põhimõtted on osa selle väärtuse definitsioonist või on lahutamatult seotud õigusriiki austava ühiskonnaga, ning et kuna liiduga ühinemisel võtsid liikmesriigid kohustuse ELL artiklis 2 nimetatud väärtusi järgida ja edendada, siis on nende järgimine liikmesriikidele aluslepingute kohaldamisest tulenevate õiguste teostamise tingimuseks.
- 224 Sellest tuleneb, et vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a mainitud õigusriigi põhimõtete järgimise kohustus lasub liikmesriikidel sellest määrusest sõltumatult.
- 225 Järgmiseks on oluline rõhutada, et ELTL artikli 269 sõnastusest tulenevalt käsitleb see artikkel üksnes Euroopa Ülemkogu või nõukogu poolt ELL artikli 7 alusel vastu võetud aktide õiguspärasuse kontrolli.
- 226 Neil asjaoludel ja võttes arvesse käesoleva kohtuotsuse punktides 218 ja 219 tõdetut, ei kuulu kohtulik kontroll, mida Euroopa Kohtul võib olla vaja teha eelkõige juhul, kui ELTL artikli 263 alusel esitatakse tühistamishagi vaidlustatud määruse artikli 6 lõike 10 alusel tehtud nõukogu otsuste peale, ELTL artikli 269 kohaldamisalasse ning selles sättes sisalduvad erinormid sellele ei laiene.
- 227 Sellest järeldub, et vaidlustatud määrus ei anna Euroopa Kohtule mingit uut pädevust.
- 228 Viimaks saaks selle määruse artikli 6 lõike 10 alusel tehtud nõukogu otsuste peale esitatud hagide kohta tehtud Euroopa Kohtu otsuseid ELL artikli 7 alusel läbiviidavas menetluses arvesse võtta ilma, et nende arvessevõtmine oleks kuidagi käsitatav ELTL artiklist 269 kõrvalehoidmisena.
- 229 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb asuda seisukohale, et väited, mille esitas Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ja mis puudutavad ELL artiklist 7 ja ELTL artiklist 269 kõrvalehoidmist, on põhjendamatud, mistõttu tuleb esimene, teine, viies, kuues ja üheteistkümnes väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

B. Kolmas väide, mis puudutab protokoll nr 2 rikkumist

1. Poolte argumendid

- 230 Alternatiivselt esimesele väitele leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, teise võimalusena, et vaidlustatud määruse vastuvõtmisel on rikutud protokollist (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (edaspidi „protokoll nr 2“) tulenevat konsulteerimise kohustust.
- 231 Liidu ainupädevusse mittekuuluvates valdkondades kohaldatav subsidiaarsuse põhimõte nõuab, et liit sekkuks üksnes juhul ja niivõrd, kui liikmesriikide tegevusega ei ole taotletavaid eesmärke võimalik piisavalt saavutada. Protokoll nr 2 kohaselt hoolitsevad liikmesriikide parlamendid subsidiaarsuse põhimõtte järgimise eest, kooskõlas nimetatud protokollis ette nähtud menetlusega.
- 232 Liidu eelarve kaitsmine ei kuulu siiski liidu ainupädevusse, vaid selles on liidul ja liikmesriikidel jagatud pädevus. Ühelt poolt ei ole eelarve kaitsmist mainitud ETL artikli 3 lõikes 1 ning teiselt poolt on ETL artikli 325 lõikes 1 sätestatud liidul ja liikmesriikidel ühiselt lasuv kohustus võidelda pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu.
- 233 Komisjon on vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepanekus ekslikult leidnud, et liidu eelarve kaitsmine kuulub liidu ainupädevuses olevate valdkondade hulka, ning seega ei ole see institutsioon täitnud talle protokollist nr 2 tulenevaid kohustusi. Eelkõige ei edastanud see institutsioon seda ettepanekut kõigis liidu ametlikes keeltes liikmesriikide parlamentidele, vastupidi selle protokoll nr 2 artikli 6 esimesest lõigust tulenevale nõudele. Seeläbi rikkus komisjon ka nimetatud protokoll nr 2 artikli 7 esimest lõiku, mille kohaselt võtab see institutsioon arvesse liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamusi.
- 234 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, leiab, et selliseid rikkumisi tuleb käsitada samaväärsetena Euroopa Parlamendi õiguste rikkumisega seadusandlikes menetlustes. Selle kohta on Euroopa Kohus märkinud, et parlamendi osalemine seadusandlikus menetluses väljendab demokraatia aluspõhimõtet, mille kohaselt rahvas osaleb võimu teostamisel esinduskogu kaudu, mis tähendab, et nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga EL lepingus ette nähtud juhtudel on oluline vorminõue, mille järgimata jätmine toob kaasa asjaomase õigusakti tühisuse. Kuna protokoll nr 2 preambuli kohaselt on selle eesmärk tagada, et otsused tehtaks võimalikult lähedal liidu kodanikele, peaks selles protokollis sätestatud liikmesriikide parlamentidega konsulteerimise kohustuse rikkumine käesoleval juhul kaasa tooma vaidlustatud määruse tühistamise.
- 235 Tühistamine on põhjendatav ka sellega, et komisjon ei ole täielikult täitnud protokoll nr 2 artikli 4 esimesest lõigust tulenevat kohustust, mille kohaselt peab ta edastama seadusandlike aktide eelnõud ja muudetud eelnõud riikide parlamentidele. On tõsi, et komisjon edastas neile parlamentidele oma algse ettepaneku, ent seadusandliku menetluse hilisemate etappide käigus tehti see märkimisväärsel määral ümber ja kõnealustele parlamentidele selle uuesti läbivaatamiseks võimalust ei antud. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb aga, et Euroopa Parlamendiga on vaja uuesti konsulteerida iga kord, kui tervikuna hinnates erineb lõplik tekst, mis vastu võetakse, oluliselt sellest tekstist, mille osas parlamendiga varem konsulteeriti, ning selline uus konsulteerimine on oluline vorminõue, mille rikkumine toob kaasa tühisuse.

236 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

237 ELL artikli 5 lõikest 3 tuleneb, et subsidiaarsuse põhimõtet puudutavad protokoll nr 2 sätted kuuluvad kohaldamisele üksnes „valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse“.

238 Esiteks, selleks et teha kindlaks, kas vaidlustatud määrus sellisesse valdkonda kuulub, ei ole aga – vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari – ELTL artikli 325 lõige 1 asjasse puutuv.

239 Käesoleva kohtuotsuse punktides 112–189 tuleneb, et vaidlustatud määrusel on õige õiguslik alus ehk ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a, kuna kõnealuse määruse eesmärk on kaitsta liidu eelarvet olukordade ja tegevuste eest, mille eest vastutavad liikmesriikide asutused ning mis on tingitud sellistest õigusriigi põhimõtete rikkumistest, mis mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitsmist.

240 Teiseks on vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepaneku jaotises „Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)“ õigesti täpsustatud, et „finantseeskirju, millega reguleeritakse liidu eelarvet [ELTL] artikli 322 alusel, ei oleks võimalik vastu võtta liikmesriikide tasandil“.

241 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 40 ja 45 märkis, teostatakse sellise määrusega nagu vaidlustatud määrus, mis sisaldab finantseeskirju, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise kord ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses, liidu toimimisega seotud liidu pädevust, mida saab selle olemusest tulenevalt teostada ainult liit ise. Seetõttu ei saa subsidiaarsuse põhimõte kohaldamisele kuuluda.

242 Seetõttu ei ole põhjendatud Poola Vabariigi argumendid, mis puudutavad seda, et komisjon on rikkunud protokoll nr 2 tulenevaid menetluslikke kohustusi, ning seega tuleb kolmas väide tagasi lükata.

C. Neljas väide, mis puudutab ELTL artikli 296 teise lõigu rikkumist

1. Poolte argumendid

243 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et vaidlustatud määruse põhjendused, mis sisalduvad selle määruse vastuvõtmiseni viinud ettepanekus, ei vasta nõuetele, mis on sätestatud ELTL artikli 296 teises lõigus, mille kohaselt on nõutav, et kõigis liidu õigusaktides peavad olema kajastatud nende vastuvõtmise tinginud põhjused.

244 Sellest ettepanekust ei nähtu aga põhjusi, miks vaidlustatud määruse vastuvõtmine vajalik oli.

- 245 Lisaks sellele, kuigi kõnealuse ettepaneku seletuskirjas on vaidlustatud määruse õigusliku alusena viidatud ELL artikli 322 lõike 1 punktile a, ei ole seda valikut „ei selgitatud ega põhjendatud“, vastupidi nõuetele, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni institutsioonidevahelise kokkuleppe parema õigusloome kohta (ELT 2016, L 123, lk 1) punkti 25 esimeses lõigus. Seetõttu ei ole võimalik kontrollida, kas määrus võeti vastu liidu ainupädevust või liikmesriikidega jagatud pädevust teostades, mis on käsitatav olulise vorminõude rikkumisena ja millega on põhjendatav kõnealuse määruse tühistamine.
- 246 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

- 247 Poola Vabariik kinnitas kohtuistungil, et neljandas väites on silmas peetud vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepaneku põhjendusi, mitte vaidlustatud määruse enda omi, mis kajastuvad määruse põhjendustes.
- 248 Kuivõrd aga käesoleva hagiga ei soovita mitte selle ettepaneku tühistamist, vaid vaidlustatud määruse tühistamist, on selle väite põhjendamiseks esitatud argumendid asjassepuutumatud, nagu õigesti rõhutasid ka parlament ja nõukogu ning nagu märkis oma ettepaneku punktis 58 kohtujurist.
- 249 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikas, mille kohaselt peavad liidu akti põhjendused, mida on nõutud ELTL artikli 296 teises lõigus, näitama selgelt ja üheti mõistetavalt asjaomase akti vastuvõtja arutluskäiku, nii et huvitatud isikutel oleks võimalik tutvuda võetud meetme põhjendustega ning Euroopa Kohus võiks teha selle üle kontrolli (11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt, C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 31 ning seal viidatud kohtupraktika), peetakse silmas selle akti põhjendusi, mille õiguspärasust hinnatakse.
- 250 Kuigi põhjendamiskohustuse järgimise hindamisel ei tule arvestada mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle konteksti ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme (11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt, C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 33 ning seal viidatud kohtupraktika), ei saa see kontekst, millesse asjaomase akti ettepanek kuulub, anda eraldivõetuna ja selles aktis esitatud põhjendustest sõltumatult põhjust selle akti tühistamiseks.
- 251 Igal juhul, isegi kui eeldada, et Poola Vabariigi etteheited, mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktides 244 ja 245, puudutavad vaidlustatud määruses esitatud põhjendusi, tuleks need käesoleva kohtuotsuse punktides 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 ja 165 esitatud kaalutlusi arvesse võttes tagasi lükata.
- 252 Sellest järeldub, et neljas väide tuleb tagasi lükata kui tulemusetu.

D. Seitsmes väide, mis puudutab ELL artikli 4 lõike 1, artikli 4 lõike 2 teise lause ja artikli 5 lõike 2 rikkumist

1. Poolte argumendid

- 253 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, leiab, et ükski aluslepingute säte ei anna liidu seadusandjale pädevust vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks, mis tähendab, et seda vastu võttes on viimane rikkunud ELL artikli 4 lõikes 1 ja artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet. Seeläbi on ta rikkunud ka ELL artikli 4 lõike 2 teises lauses sätestatud kohustust austada liikmesriikide põhifunktsioone.
- 254 Vaidlustatud määruse artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 2 nimetatud asjaolud, mille alusel tuleb hinnata, kas liikmesriik on õigusriigi põhimõtteid rikkunud, puudutavad valdkondi, mis kuuluvad liikmesriikide ainupädevusse ning mis on põhimõttelise tähtsusega nende põhifunktsioonide täitmise seisukohast ja eelkõige nende funktsioonide seisukohast, mille eesmärk on territoriaalse terviklikkuse säilitamine, avaliku korra kaitse ja riigi julgeoleku tagamine. Nimelt ei peeta silmas mitte üksnes riigiorganite – nagu riigisisised kohtud, riigihankelepingute sõlmimise ja finantsauditiga tegelevad asutused ning uurimisasutused ja prokuratuur – toimimist, vaid ka nende korraldust, sealhulgas nende asutuste nõuetekohaseks toimimiseks vajalike finants- ja inimressursside eraldamist ning nende suhtes kohaldamisele kuuluvaid menetlusnorme.
- 255 Vastupidi vaidlustatud määruse põhjenduses 7 viidatule ei saa liidu seadusandja mis tahes sellekohast pädevust tuletada õigusriigi põhimõtete olulisusest liidu õiguskorra ning eelkõige selle osaks oleva ja ELTL artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte seisukohast.
- 256 Seega on liidu seadusandja vaidlustatud määruse vastuvõtmisel lähtunud kõrvalmõju (*spillover effect*) loogikast, mis tähendab protsessi, mille tulemusena mingisuguse konkreetse eesmärgi saavutamisele suunatud tegevus toob kaasa olukorra, kus algse eesmärgi saavutamine on võimalik üksnes uute tegevuste abil. Käesoleval juhul tähendab see kõrvalmõju seda, et liidu eelarve kaitse legitiimsest eesmärgist on tuletatud vajadus tunnustada liidu pädevust hinnata nii liikmesriikide uurimisasutuste ja prokuratuuri tegevuse korraldust kui ka nende finants- ja personalivajadusi, kuigi aluslepingutes selliseks pädevuseks alust ei ole.
- 257 Liikmesriikide pädevus korraldada oma uurimisasutuste ja prokuratuuri tegevust on aga lahutamatult seotud riigi põhifunktsioonidega, nagu avaliku korra kaitse, mida liit peab austama, ning riigi julgeolek, mille eest vastutab ELTL artikli 4 lõike 2 kohaselt ainult iga liikmesriik ise.
- 258 Sarnasele seisukohale on lisaks asunud ka nõukogu õigustalitus, märkides õiguslikus arvamuses nr 13593/18 kõigepealt, et ELL artikkel 2 ei anna liidule sisulist pädevust, vaid seal on loetletud väärtused, mida peavad liidu institutsioonid ja liikmesriigid järgima, kui tegutsevad liidule aluslepingutega pandud ülesannete piires; seejärel, et liidu väärtuste, sealhulgas õigusriigi eiramine saab liikmesriigi puhul kõne alla tulla vaid juhul, kui viimane tegutseb sellises valdkonnas, kus liidul on pädevus, ning viimaks, et aluslepingute kohaselt ei saa liidu institutsioonid liikmesriigi poolt õigusriigi põhimõtete järgimisega seoses võtta mingisuguseid meetmeid ega teha kontrolli, ilma et neil oleks mõnest erinormist tulenev sisuline pädevus selliste meetmete võtmiseks, välja arvatud ainult ELL artiklis 7 kirjeldatud menetluses.

259 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

- 260 Seitsmendas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et võttes vastu vaidlustatud määruse ning nähes seega ETL artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest lähtudes ette kontrolli tegemise selle üle, kas liikmesriigid järgivad õigusriigi põhimõttest valdkondades, kus nad tegutsevad suveräänselt ja mis kuuluvad nende ainupädevusse ning mis on põhimõttelise tähtsusega selleks, et nad saaksid täita oma põhifunktsioone, on liidu seadusandja võtnud soovitava toime nii ELL artikli 4 lõikes 1 ja artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõttelt kui ka ELL artikli 4 lõike 2 teises lauses sätestatud kohustuselt austada liikmesriikide põhifunktsioone.
- 261 Esiteks, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 112–189 tõdetud, võis liidu seadusandja vaidlustatud määruse õiguspäraselt vastu võtta ETL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel, mistõttu ei saa nõustuda Poola Vabariigi argumendiga, et kõnealust määrust vastu võttes on liidu seadusandja ekslikult tuletanud oma pädevuse ETL artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest.
- 262 Teiseks, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 124–138, 152–157 ja 208–219 täpsustatud, tuleneb vaidlustatud määruse eesmärgist ja sisust, et vastupidi Poola Vabariigi väidetule ei anna see nõukogule luba sanktsioonide määramiseks, vaid annab üksnes loa võtta meetmeid liidu eelarve ja selle finantshuvide kaitsmiseks.
- 263 Kolmandaks, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 142–145, 168, 169 ja 179 märgitud, on kohustus järgida vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a mainitud põhimõtteid käsitatav liikmesriikide kohustusena saavutada tulemus, mis tuleneb otseselt kohustustest, mille viimased on endale teiste liikmesriikide ja liidu ees võtnud, ning mida see määrus rakendab üksnes seoses liikmesriigi asutuste tegevusega, mis on seotud liidu eelarvest kaetavate kuludega.
- 264 Siinkohal on oluline tähele panna, et ELL artikkel 2 ei ole käsitatav pelgalt poliitilist laadi kavatsuste või suuniste väljendusena, vaid seal on nimetatud väärtused, mis on, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 145 märgitud, osa liidu kui ühise õiguskorra identiteedist; need väärtused konkretiseeruvad põhimõtetes, mis hõlmavad liikmesriikidele õiguslikult siduvaid kohustusi.
- 265 Kuigi liit austab – nagu ELL artikli 4 lõikest 2 tuleneb – liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, ning seetõttu on liikmesriikidel õigusriigi põhimõtete rakendamise tagamisel teatud kaalutusõigus, ei tulene sellest kuidagi, et see tulemuse saavutamise kohustus võiks liikmesriigiti varieeruda.
- 266 Kuigi igal liikmesriigil on oma poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele omane rahvuslik identiteet, mida liit austab, on liikmesriigid end sidunud mõistega „õigusriik“, pidades seda oma põhiseaduslike traditsioonide ühiseks väärtuseks, ning võtnud endale kohustuse seda pidevalt järgida.

- 267 Neljandaks, argument, mille esitas Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ja mille kohaselt puudutab liikmesriikide poolt õigusriigi põhimõtete rikkumise hindamine liikmesriikide ainupädevusse kuuluvaid valdkondi, on käesoleva kohtuotsuse punktides 162, 163, 220 ja 221 juba ümber lükatud põhjusel, et see määrus lubab hinnata üksnes olukordi ja asutuste tegevust, mis on seotud liidu eelarve täitmise ja liidu finantshuvide kaitsega.
- 268 Mõistagi ei ole välistatud, et selliste olukordade või tegevuste eest vastutab asutus, mida liikmesriik käsitab asutusena, mis osaleb liikmesriigi suveräänses tegevuses riigi põhifunktsioonide täitmise seisukohast põhimõttelise tähtsusega valdkondades. Sellegipoolest, kui selline olukord või tegevus mõjutab või tekitab tõsise riski, et mõjutab liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitsmist, ei saa liidule ette heita seda, et kaitsmaks oma identiteeti, mille osaks on ELL artiklis 2 nimetatud väärtused, rakendab ta selle usaldusväärse finantsjuhtimise või nende finantshuvide kaitseks vajalikke vahendeid, võttes asjakohaseid meetmeid, mis puudutavad vastavalt vaidlustatud määruse artikli 5 lõikele 1 eranditult liidu eelarve täitmist.
- 269 Seejuures on oluline tähele panna, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kuigi liikmesriikidel on vabadus teostada oma pädevust kõigis valdkondades, mis nende pädevusse on jäetud, on nad sellegipoolest kohustatud selle pädevuse teostamisel järgima liidu õigust, kuna nad ei saa vabaneda kohustustest, mis neile sellest õigusest tulenevad (vt selle kohta 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika; 19. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (registreerimismaks), C-552/15, EU:C:2017:698, punktid 71 ja 86; 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kohtunike distsiplinaarkord), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 270 Pealegi, kui liit nõuab liikmesriikidelt, et nad täidaksid kohustusi, mis neile liidu õigusest tulenevad, ei püüa ta kuidagi seda pädevust ise teostada ega seega seda endale võtta (vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52).
- 271 Neid kaalutlusi arvesse võttes tuleb tõdeda, et pädevuse andmise põhimõtte ning liikmesriikide põhifunktsioonide austamise kohustuse rikkumist puudutavad Poola Vabariigi väited on täiesti alusetud.
- 272 Seetõttu tuleb seitsmes väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

E. Kaheksas väide, mis puudutab ELL artikli 4 lõike 2 esimeses lauses sätestatud põhimõtte, et liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed, ja liikmesriikide rahvusliku identiteedi austamise kohustuse rikkumist

1. Poolte argumendid

- 273 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, leiab, et vaidlustatud määruse kohaldamisega kaasneb see, et rikutakse ELL artikli 4 lõike 2 esimest lauset, mille kohaselt austab liit liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele.

- 274 Esiteks, vaidlustatud määruse põhjenduse 16 kohaselt nõuab õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamine komisjonilt põhjalikku kvalitatiivset hinnangut, mille aluseks on asjakohane teave, mis pärineb kättesaadavatest allikatest ja on saadud tunnustatud asutustelt ning mille hulgas on ka Veneetsia komisjoni järeldused ja soovitused. Viimane on aga oma 70. plenaaristungil vastu võetud aruandes, mis käsitleb kohtunike ametisse nimetamist, märkinud, et teineteisest tuleks eristada „vana demokraatiaga“ ja „uue demokraatiaga“ riike, ent selline eristamine võib tekitada tõsise riski, et komisjon kohtleb selle määruse kohaldamisel liikmesriike erinevalt.
- 275 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, rõhutab lisaks, et vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepanekut käsitlevas arvamuses nr 1/2018 kritiseeris kontrollikoda seda, et ettepanekus ei olnud ette nähtud ühtki täpset kriteeriumi, mis puudutaks eelkõige menetluse algatamise tingimusi, aga ka võetavate meetmete valimist ja ulatust, mis ei võimalda tagada selle määruse asjasse puutuvate sätete sidusat kohaldamist ega kindlustada seega liikmesriikide võrdset kohtlemist aluslepingute ees.
- 276 Teiseks väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et nähes vaidlustatud määruses ette karistusmehhanismi, pidi liidu seadusandja valima liidu eelarve kaitsemeetmete võtmiseks menetluse, mis rikub otseselt põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed. Nimelt tuleneb selle määruse artikli 6 lõigetest 10 ja 11, et neid meetmeid puudutavad otsused võtab nõukogu vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, mis on määratletud ELL artikli 16 lõikes 4 ning mille puhul osaleb ka liikmesriik, kelle suhtes meetmete võtmist otsustatakse.
- 277 Selliste karistuslike meetmete võtmise otsustamine kvalifitseeritud häälteenamusega nii, et hääletamisest võtab osa ka liikmesriik, kelle suhtes meetmete võtmist otsustatakse, toob kaasa väikeste ja keskmise suurusega liikmesriikide otsese diskrimineerimise, kuna selline häälteenus nõuab poolthääli vähemalt viieteistkümnelt liikmesriigilt, mille elanikkond moodustab kokku vähemalt 65% liidu elanikest. Suured liikmesriigid, mille elanikkond moodustab protsentuaalselt suurema osa liidu elanikest, on liidu eelarve kaitsemeetmete võtmise üle toimuvatel ja eelkõige neid endid puudutuvatel hääletustel seega soodsamas olukorras võrreldes väikeste ja keskmise suurusega riikidega, kelle elanikkond moodustab protsentuaalselt väiksema osa liidu elanikkonnast. Sellist korrelatsiooni ei saaks vaidlustada küll selliste õigustloovate aktide puhul, millel on õigusmõju kõigile liikmesriikidele, ent olukord on teistsugune, kui akt puudutab karistusmeetmeid, mis on mõeldud mõju avaldama ühele ainsale liikmesriigile, nagu seda on vaidlustatud määruse alusel võetavad võimalikud meetmed.
- 278 Lisaks sellele on vastavalt aluslepingute sätetele, mis lubavad liidu institutsioonidel liikmesriikidele sanktsioone määrata, sanktsiooni määramise otsuse ettepanekus osutatud liikmesriigid süstemaatiliselt hääletamiselt välja jäetud. Eelkõige on see nii ELTL artiklis 126, mis puudutab ülemäärast riigieelarve puudujääki, ning ELL artiklis 7 ja kõnealuse artiklis 7 nimetatud menetlusega seoses ELTL artiklis 354.
- 279 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

- 280 Kaheksandas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määruse kohaldamisega kaasneb see, et rikutakse põhimõtet, mille kohaselt on liikmesriigid aluslepingute ees võrdsed, ja kahjustatakse nende rahvuslikku identiteeti, mida liit peab vastavalt ELL artikli 4

lõike 2 esimesele lausele austama. Need rikkumised tingib eelkõige see, et komisjon võtab arvesse Veneetsia komisjoni arvamusi ja uuringuid, seejärel see, et kriteeriumid, mis puudutavad eelkõige selles määruses ette nähtud menetluse algatamist ning võetavate meetmete valimist ja ulatust, ei ole piisavalt täpsed, ning viimaks nimetatud määruse artikli 6 lõikes 11 sätestatud hääletamisreegel, mida rakendatakse selle määruse artikli 6 lõike 10 alusel tehtava nõukogu otsuse suhtes.

- 281 Esiteks, seoses sellega, et komisjon võtab arvesse Veneetsia komisjonilt saadud asjakohast teavet, tuleb tähele panna, et õigusriik kui väärtus, millel on keskne koht vaidlustatud määruse artikli 4 lõikega 1 loodud horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismis, on suunatud selle määruse artikli 2 punktis a mainitud põhimõtete järgimisele.
- 282 Nagu viimati käesoleva ettepaneku punktis 263 märgitud, on nende põhimõtete järgimise kohustuse näol liikmesriikide jaoks tegemist tulemuse saavutamise kohustusega, mis tuleneb vahetult nende liitu kuulumisest vastavalt ELL artiklile 2, mida ükski liikmesriik ei või eirata ning mida vaidlustatud määrus rakendab üksnes seoses liikmesriigi asutuste tegevusega, mis on seotud liidu eelarvest kaetavate kuludega.
- 283 Käesoleva kohtuotsuse punktides 265 ja 266 tuleneb aga, et komisjon ja nõukogu peavad küll oma hinnangute andmisel nõuetekohaselt arvesse võtma iga selle vaidlustatud määruse alusel läbiviidava menetluse erilisi asjaolusid ja konteksti ning võtma eelkõige arvesse asjaomase liikmesriigi õigussüsteemi eripärasid ja kaalutusõigust, mis liikmesriigil on õigusriigi põhimõtete rakendamise tagamisel, ent selle nõudega ei ole kuidagi vastuolus ühetaoliste hindamiskriteeriumide kohaldamine.
- 284 Kuivõrd liit austab liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on lahutamatult seotud nende põhiliste poliitiliste ja põhiseaduslike struktuuridega, peavad need institutsioonid, kontrollides, kas liikmesriigid täidavad ELL artikli 2 kohaselt neile vahetult liitu kuulumisest tulenevat tulemuse saavutamise kohustust, arvesse võtma eelkõige nende liikmesriikide põhiseaduslikule korrale ja õigussüsteemile iseloomulikke tunnuseid.
- 285 Seejuures peab komisjon, alludes Euroopa Kohtu kontrollile, tagama kasutatava teabe asjasse puutuvuse ning oma allikate usaldusväärsuse. Eelkõige ei omista vaidlustatud määruse artikli 6 lõige 3 mingisugust erilist või absoluutset tõendusväärtust ei seal mainitud ega vaidlustatud määruse põhjenduses 16 nimetatud teabeallikatele ega seo nendega mingisuguseid kindlaksmääratud õiguslikke tagajärgi, mis tähendab, et need sätted ei vabasta komisjoni kohustusest asjaolusid hoolikalt hinnata.
- 286 Pealegi, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 202 märgitud, peavad nõukogu ja komisjoni hinnangute andmisel olema täidetud vaidlustatud määruse artikli 6 punktides 1–9 sätestatud menetluslikud nõuded. Nagu selle määruse põhjenduses 26 märgitud, hõlmavad need nõuded eelkõige komisjoni kohustust tugineda tõenditele ning järgida selle sätte alusel läbiviidavas menetluses objektiivsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet ning põhimõtet, mille kohaselt on liikmesriigid aluslepingute ees võrdsed. Õigusriigi põhimõtete rikkumise avastamise ja hindamisega seoses tuleb nende nõuete tõlgendamisel lähtuda kõnealuse määruse põhjendusest 16, mille kohaselt peab hindamine olema objektiivne, erapooletu ja õiglane, kusjuures kõigi nende kohustuste järgimine allub täielikule kohtulikule kontrollile Euroopa Kohtus.

- 287 Niisiis vastutab komisjon igal juhul kasutatava teabe ja oma allikate usaldusväärsuse eest. Lisaks sellele on asjaomasel liikmesriigil võimalus vaidlustatud määruse artikli 6 lõigetes 1–9 sätestatud menetluse käigus esitada oma märkused teabe kohta, mida komisjon asjakohaste meetmete võtmise ettepaneku tegemisel kavatses kasutada. Seetõttu saab ta vaidlustada iga kogutud tõendi tõendusväärtuse, kuna selle määruse alusel tehtud nõukogu otsuse peale hagi esitamise korral allub komisjoni hinnangute põhjendatus igal juhul liidu kohtu kontrollile.
- 288 Teiseks, menetluse algatamise tingimuste ning võetavate meetmete valimise ja ulatuse suhtes kohaldamisele kuuluvate kriteeriumide väidetava ebatäpsuse kohta tuleneb vaidlustatud määruse artikli 4 ning artikli 6 lõike 1 koosmõjust, et komisjon võib, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 125 märgitud, selle menetluse algatada vaid siis, kui ta tuvastab, et on mõistlik alus arvata, et liikmesriigis on rikutud vähemalt ühte selle määruse artikli 2 punktis a mainitud põhimõtet, et see rikkumine puudutab vähemalt ühte liikmesriigi asutuste vastutusalas olevat olukorda või vähemalt ühte nende asutuste tegevust, mida on nimetatud kõnealuse määruse artikli 4 lõikes 2, tingimusel et need olukorrad või tegevused on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega ning et rikkumine mõjutab või tekitab riski, et mõjutab piisavalt otseselt sellist finantsjuhtimist või neid finantshuve, kuna nende rikkumiste ja selle mõju või mõju avaldumise tõsise riski vahel on tegelik seos.
- 289 Mis puudutab neid põhimõtteid, siis tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 169 tõdetust, et Poola Vabariik ei saa väita, et talle ei ole konkreetselt ja täpselt teada, millised õigusriigi kui väärtusega seotud tulemuse saavutamise kohustused tal liiduga ühinemisest tulenevalt on.
- 290 On tõsi, et vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a ei ole selles artiklis mainitud õigusriigi põhimõtteid üksikasjalikult käsitletud, ent samavõrd tõsi on, et määruse põhjenduses 3 on osutatud sellele, et kõnealuses sättes nimetatud seaduslikkuse, õiguskindluse, täidesaatva võimu omavoli keelu, tõhusa õiguskaitse ja võimude lahususe põhimõtte kohta on olemas rikkalik Euroopa Kohtu kohtupraktika. Samamoodi on see ka seal mainitud seaduse ees võrdsuse põhimõtte ja diskrimineerimiskeelu puhul, nagu ilmneb eelkõige 3. juuni 2021. aasta kohtuotsuse Ungari vs. parlament (C-650/18, EU:C:2021:426) punktides 94 ja 98 ning 2. septembri 2021. aasta kohtuotsuse État belge (elamisõigus koduvägivalla korral) (C-930/19, EU:C:2021:657) punktides 57 ja 58.
- 291 Need liidu asutamislepingutest lähtudes Euroopa Kohtu praktikas välja töötatud õigusriigi põhimõtted on niisiis leidnud liidu õiguskorras tunnustamist ja täpsustamist ning nende allikaks on ühised väärtused, mida tunnustavad ja millest lähtuvad oma õiguskordades ka liikmesriigid.
- 292 Lisaks on neist põhimõtetest tulenevaid põhilisi nõudeid mainitud vaidlustatud määruse põhjendustes 8–10 ja 12. Eelkõige sisaldavad need selgitusi, mis puudutavad selle määruse artiklis 3 nimetatud juhtumeid, mis võivad viidata õigusriigi põhimõtete rikkumisele, ning neid nimetatud määruse artikli 4 lõikes 2 kirjeldatud olukordi ja tegevusi, mida rikkumised peavad puudutama, et saaks olla põhjendatav asjakohaste meetmete võtmine selle määruse artikli 4 lõike 1 tähenduses.
- 293 Viimaks peavad komisjon ja nõukogu hinnangute andmisel järgima käesoleva kohtuotsuse punktis 286 osutatud menetluslikke nõudeid.

- 294 Mis puudutab vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 2 nimetatud olukordi ja tegevusi ning nende seost liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise ja liidu finantshuvidega, siis on käesoleva kohtuotsuse punktides 171–177 märgitud, et need on piisavalt täpsed, et Poola Vabariik saaks piisavalt konkreetset ja ettenähtavalt kindlaks teha, milliseid olukordi ja tegevusi selles sättes silmas peetakse.
- 295 Mis puudutab mõisteid „usaldusväärne finantsjuhtimine“ ja „liidu finantshuvide kaitsmine“, siis esimest neist on kasutatud ka ELTL artikli 310 lõikes 5 ja ELTL artikli 317 esimeses lõigus ning finantsmääruse artikli 2 punktis 59 on see määratletud kui eelarve täitmine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõttega; teine mõiste seondub aga ELTL artikliga 325 ning finantsmääruse artikli 63 lõike 2 kohaselt peetakse selle all silmas kõiki seadusandlikke, regulatiivseid ja haldusmeetmeid eelkõige selleks, et ennetada, tuvastada ja korrigeerida õigusnormide eiramise ja pettuse juhte eelarve täitmisel.
- 296 Määruse nr 883/2013 artikli 2 punktis 1 on mõiste „liidu finantshuvid“ seejuures määratletud järgmiselt: „tulud, kulud ja vara, mis on hõlmatud Euroopa Liidu eelarvega, institutsioonide, organite, ametite ja asutuste eelarvetega ning nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega“. Finantsmääruse artikli 135 lõigetes 1, 3 ja 4 on aga sätestatud, et selleks, et kaitsta liidu finantshuve, loob komisjon varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemi ning haldab seda.
- 297 Lisaks sellele on Euroopa Kohus leidnud, et mõiste „liidu finantshuvid“ ELTL artikli 325 lõike 1 tähenduses ei hõlma ainult liidu eelarvesse laekuvaid tulusid, vaid ka selle eelarvega kaetud kulusid (21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Euro Box Promotion jt, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 183). Niisiis ei ole see mõiste asjasse puutuv üksnes selles sättes osutatud õigusvastase tegevuse ja pettuste vastu võitlemise meetmete kontekstis, vaid ka liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast, kuna nende finantshuvide kaitsmine toetab usaldusväärset finantsjuhtimist.
- 298 Vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 1 osutatud mõju ennetamine täiendab seega selle mõju korrigeerimist, mis on nii mõiste „usaldusväärne finantsjuhtimine“ kui ka mõiste „liidu finantshuvide kaitsmine“ lahutamatu osa ning mida tuleb seega käsitada liidu finantsalaste õigusnormide püsiva ja horisontaalse nõudena.
- 299 Pealegi on selle sätte kohaselt nõutav, et tuvastatud õigusriigi põhimõtete rikkumised tekitavad „tõsise“ riski mõjutada liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või selle finantshuvide kaitsmist, ning seetõttu on nõutav, et oleks tõendatud, et selle riski realiseerumise tõenäosus on vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 2 nimetatud olukordade või tegevustega seoses suur, ning pealegi võib asjakohaseid meetmeid võtta vaid tingimusel, et mõne õigusriigi põhimõtte rikkumise ning selle tõsise riski vahel leiab tuvastamist piisavalt otsene ehk tegelik seos. Peale selle tuleb nende meetmete võtmisel järgida ka viimati käesoleva kohtuotsuse punktis 286 osutatud menetluslikke nõudeid.
- 300 Seoses piisavalt otsese seosega tuvastatud õigusriigi põhimõtte rikkumise ning liidu eelarve või finantshuvide kaitsmise vahel piisab, kui viidata käesoleva kohtuotsuse punktidele 178–180.
- 301 Viimaks, vaidlustatud määruse alusel võetavate meetmete valik ja ulatus on piiratud, kuivõrd, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 153 märgitud, on erinevad võimalikud võetavad kaitsemeetmed ammendavalt loetletud vaidlustatud määruse artikli 5 lõikes 1.

- 302 Selle määruse artikli 5 lõike 3 kohaselt peavad sellised meetmed olema proportsionaalsed ning nende kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikku või potentsiaalset mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Samuti tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust ning meetmed peavad olema võimalikult suures ulatuses suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevustele. Sellest tuleneb, et võetavad meetmed peavad olema rangelt proportsionaalsed tuvastamist leidnud õigusriigi põhimõtete rikkumise mõjuga liidu eelarvele või liidu finantshuvidele.
- 303 Pidades silmas eeltoodud kaalutlusi ning menetluslikke nõudeid, millele on osutatud viimati käesoleva kohtuotsuse punktis 286, on täiesti alusetud argumendid, mille esitas Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ja mille kohaselt menetluse algatamise tingimusi ning võetavate meetmete valimist ja ulatust puudutavad kriteeriumid ei ole piisavalt täpsed.
- 304 Kolmandaks, mis puudutab seda, et vaidlustatud määruse artikli 6 lõike 10 alusel tehtavate nõukogu otsuste vastuvõtmiseks selle määruse artikli 6 lõikes 11 sätestatud hääletamisreegel ei ole väidetavalt kooskõlas põhimõttega, mille kohaselt on liikmesriigid aluslepingute ees võrdsed, siis on ühelt poolt oluline märkida, et osaliselt tugineb vastav väide argumendile, mille kohaselt on kõnealused artikli 6 lõike 10 alusel võetavad meetmed oma laadilt sanktsioonid, mille määramise otsustamisel ei osale aluslepingute kohaselt hääletusel liikmesriik, kelle kohta otsus tehakse.
- 305 Nagu aga käesoleva kohtuotsuse punktides 112–229 täpsustatud, ei ole vaidlustatud määruse alusel võetavate meetmete eesmärk liikmesriigi karistamine õigusriigi põhimõtete rikkumise eest, vaid üksnes liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmine.
- 306 Liati saab teatud liikmesriigi osalemise kvalifitseeritud häälteenamust nõudva otsuse üle hääletamisel välistada üksnes juhtudel, kui see on aluslepingutes sõnaselgelt ette nähtud, ning seega juhtudel, kui kvalifitseeritud häälteenamus määratakse kindlaks vastavalt ETL artikli 238 lõikele 3.
- 307 Teiselt poolt, kuigi on tõsi, et liidu seadusandja võib alusmääruste rakendussätteid kehtestada teistsuguses menetluses kui see, mis viidi läbi alusmääruse kehtestamiseks (vt selle kohta 18. juuni 1996. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu, C-303/94, EU:C:1996:238, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika), on samavõrd tõsi, et nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 96 märkis, on vaidlustatud määruse artikli 6 lõikes 11 ette nähtud hääletusreegel ehk kvalifitseeritud häälteenamus hääletusel, kus osalevad kõik liikmesriigid, hääletusreegel, mida kohaldatakse ELL artikli 16 lõike 3 kohaselt nõukogu otsuste tegemisel vaikimisi kõigil neil juhtudel, mil aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti.
- 308 Tuleb lisada, et peale selle, et see hääletusreegel on ette nähtud aluslepingutes endis, ei riku see ka põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed.
- 309 Asjaolu, et liikmesriikide huvid võivad lahknedu ning et sõltuvalt sellest, kas nõukogus hääletamisel osalevad kõik liikmesriigid või ainult osad neist, on hääletuse tulemusena ELL artikli 16 lõikes 4 nimetatud blokeeriva vähemuse saavutamine lihtsam või raskem, ei ole vaidlustatud määruises ette nähtud menetlusele kuidagi eripärane ning see on täielikult kooskõlas aluslepingute vastuvõtjate tehtud valikuga. ELL artiklis 2 nimetatud demokraatia põhimõtte kohaselt on selle sätte eesmärk tagada, et nõukogu otsuste aluseks oleks nii liikmesriikide kui ka liidu elanike piisav esinduslikkus.

310 Neid kaalutlusi silmas pidades tuleb kaheksas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

F. Üheksas väide, mis puudutab õiguskindluse põhimõtte rikkumist

1. Poolte argumendid

- 311 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et vaidlustatud määruse sätted ei vasta õiguskindluse põhimõttest tulenevate selguse ja täpsuse nõuetele, kuna selles määruses ei ole selgelt ja täpselt sätestatud, milliseid nõudeid peavad liikmesriigid täitma, et neile liidu eelarvest eraldatud finantsvahendid alles jääksid, ning kuna see annab komisjonile ja nõukogule liialt avara kaalutlusõiguse.
- 312 Selles osas tekitab raskusi esiteks mõiste „õigusriik“, nagu see on defineeritud vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a. Sellel mõistel ei saa põhimõtteliselt olla universaalset määratlust, kuna selles sisaldub mitteammendav loetelu põhimõtetest, mille tähendus võib liikmesriigiti erineda, sõltuvalt liikmesriigi põhiseadusliku korra eripäradest või õigustraditsioonidest. Lisaks sellele laiendab selline definitsioon lubamatult mõiste „õigusriik“ kui üksnes üht ELL artiklis 2 nimetatud liidu väärtust tähistava mõiste ulatust, hõlmates ka teisi selles sättes nimetatud väärtusi.
- 313 Teiseks ei vasta selguse ja täpsuse nõuetele vaidlustatud määruse artiklites 3 ja 4 sätestatud näitajad, mis õigusriigi põhimõtete järgimise hindamisel aluseks võetakse, kuna nende põhimõtete kohaldamine eeldab seda, et need on enne täpselt määratletud. Kuna neil põhimõtetel universaalne määratlus puudub ning pidades silmas liidu väga piiratud pädevust nende täpsustamiseks, ei ole neil liidu õiguses konkreetset materiaalõiguslikku sisu. Kuigi on tõsi, et Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus on õigusriigi kui väärtuse mõningaid aspekte selgitanud, ei ole nad siiski veel täpsustanud teiste ELL artiklis 2 nimetatud põhimõtete sisu ega nende vahekorda ELL artikli 4 lõikes 2 sõnastatud liikmesriikide rahvusliku identiteedi austamise põhimõttega.
- 314 ELL artiklis 2 nimetatud õigusriigi väärtusele viitas Euroopa Kohus küll 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsuses Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32), aga märkis, et seda väärtust täpsustab ELL artikkel 19. Seega selleks, et ELL artiklis 2 nimetatud väärtused muutuksid kohaldatavaks, peab neid olema täpsustatud teistes aluslepingute sätetes. Kuivõrd aga lisaks õigusriigile ei ole muid väärtusi, mis vaidlustatud määruses on lubamatult õigusriigi mõistega hõlmatud, selgelt määratletud, tuleks eelkõige mõisteid „pluralism“, „mittediskrimineerimine“, „sallivus“, „õiglus“ ja „solidaarsus“ täpsustada Euroopa Kohtul. Euroopa Kohtu poolt neile mõistetele siduva tõlgenduse andmine selle määruse alusel tehtud otsuste kohtuliku kontrolli käigus ületaks sel juhul liidule antud pädevust.
- 315 Täpsuse puudumine vaidlustatud määruse artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 2, kuivõrd seal on kasutatud selliseid mõisteid nagu „nõuetekohane toimimine“ „asutused“ või „[uurimis]asutused“ ning „tulemuslike ja läbipaistvate finantsjuhtimis- ja aruandlussüsteemide nõuetekohane toimimine“, samuti see, et neis sätetes sisalduvad loetelud on mitteammendavad, annavad seega komisjonile ja nõukogule võimaluse täpsustada neid selle määruse kohaldamisel, mis sisuliselt toob kaasa selle, et selliselt täpsustatud norme on võimalik hakata kohaldama tagasiulatuvalt.
- 316 Kolmandaks on teabeallikate hulgas, mida komisjon vaidlustatud määruse artikli 6 lõike 3 kohaselt peab õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamisel kasutama, liidu institutsioonide, muude asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide ja tunnustatud institutsioonide „järelused ja

soovitused“, kuigi liidu õiguse kohaselt ei ole need allikad liikmesriikidele siduvad. Määrus ei saa seega neid siduvaks muuta. Ka nimetatud määruse põhjenduses 16 sisalduvas näitlikus loetelus ei ole piisavalt täpsustatud, milliseid „otsuseid, järeldusi ja soovitusi“ seal silmas peetakse.

317 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

318 Üheksandas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määrus rikub õiguskindluse põhimõtet ning annab komisjonile ja nõukogule liialt avara kaalutusõiguse, kuna täpne pole esiteks määruse artikli 2 punktis a esitatud mõiste „õigusriik“ määratlus, teiseks artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 2 sätestatud kriteeriumid ning viimaks see, millistele teabeallikatele komisjon selle määruse artikli 6 lõike 3 kohaselt hindamisel tuginema peaks.

319 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte ühelt poolt, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed, ning teiselt poolt, et nende kohaldamine oleks õigussubjektidele ettenähtav, eriti kui need võivad kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. Nimetatud põhimõte nõuab esmajoones seda, et õigusnormid võimaldaksid asjasse puutuvatel isikutel täpselt teada kohustuste ulatust, mida need õigusnormid neile ette näevad, ja neil isikutel oleks võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt (29. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Banco de Portugal jt, C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

320 Neid nõudeid ei saa siiski mõista nii, et nendega on vastuolus see, kui liidu seadusandja võtab vastu normi ja kasutab seal mõnda abstraktset õigusmõistet, ega ka nii, et see nõuab, et sellises abstraktses normis oleksid mainitud erinevad konkreetset hüpoteesid, mille korral see kohaldamisele kuuluda saab, kuivõrd kõiki selliseid hüpoteese ei saa seadusandja etteulatuvalt määratleda (vt analoogia alusel 20. juuli 2017. aasta kohtuotsus Marco Tronchetti Provera jt, C-206/16, EU:C:2017:572, punktid 39 ning 40).

321 Asjaolu, et õigustloov akt annab selle rakendamise eest vastutavale asutusele kaalutusõiguse, ei ole seetõttu iseenesest ettenähtavuse nõudega vastuolus, kui selle kaalutusõiguse piirid ja selle teostamise kord on piisavalt selgelt määratletud, arvestades taotletavat õiguspärast eesmärki anda isikule piisav kaitse omavoli vastu (vt selle kohta 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Lafarge vs. komisjon, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 94, ning 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Schindler Holding jt vs. komisjon, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punkt 57).

322 Neid kaalutlusi silmas pidades tuleb hinnata esimesena argumenti, mis puudutab seda, et vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a määratletud mõiste „õigusriik“ on ebatäpne ja liialt avar.

323 Esiteks ei ole selle sätte eesmärk selle mõiste ammendav määratlemine, vaid selles täpsustatakse üksnes selle määruse tarvis mitut selle mõistega hõlmatud põhimõtet, mis liidu seadusandja hinnangul on nimetatud määruse eesmärgi ehk liidu eelarve kaitsmise seisukohast kõige asjasse puutuvad.

324 Teiseks, vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ei välju vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a nimetatud põhimõtted mõiste „õigusriik“ piiridest. Konkreetsetl põhioõiguste kaitsele on viidatud üksnes näitena nõuete kohta, mis tulenevad tõhusa õiguskaitse

põhimõttest, mis on tagatud ka ELL artikliga 19 ning mille osas tunnistas Poola Vabariik isegi, et see kuulub nimetatud mõiste alla. Samamoodi on see diskrimineerimiskeelu ja võrdsuse põhimõttele tehtud viidete puhul. Nimelt, kuigi ELL artiklis 2 on õigusriiki kui liikmesriikide ühist väärtust ning diskrimineerimiskeeldu ja võrdsuse põhimõtet mainitud eraldi, tuleb tõdeda, et liikmesriiki, mille ühiskonda iseloomustab diskrimineerimine, ei saa käsitada liikmesriigina, mis austab õigusriiki kui seda ühist väärtust.

- 325 Seda tõdemust toetab asjaolu, et 18. märtsi 2016. aasta uuringus nr 711/2013, kus on esitatud õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiri, millele on viidatud vaidlustatud määruse põhjenduses 16, on Veneetsia komisjon märkinud, et mõiste „õigusriik“ aluseks on kindel ja ettenähtavate tagajärgedega õiguskord, kus igaljuhul on õigus sellele, et otsustajad kohtleksid teda väärikalt, võrdselt ja mõistlikult, kooskõlas kehtiva õigusega, ning õiguskaitsevahenditele otsuste vaidlustamiseks õiglasel kohtumenetluses sõltumatus ja erapooletus kohtus. Täpselt need tunnused aga kajastuvadki selle määruse artikli 2 punktis a.
- 326 Kolmandaks, pidades silmas käesoleva kohtuotsuse punktides 289–293 märgitud, tuleb täiesti alusetuna tagasi lükata argument, mille esitas Poola Vabariik, keda toetab Ungari, ja mille kohaselt ei ole vaidlustatud määruse artikli 2 punktis a mainitud õigusriigi põhimõtetele liidu õiguses konkreetset materiaalõiguslikku sisu.
- 327 Neljandaks, mis puudutab vahekorda nende õigusriigi põhimõtete ning ELL artikli 4 lõikes 2 sõnastatud liikmesriikide rahvusliku identiteedi austamise põhimõtte vahel, siis piisab, kui viidata käesoleva kohtuotsuse punktidele 282–286.
- 328 Viiendaks, seoses argumendiga, et selleks, et ELL artiklis 2 nimetatud väärtused kohaldatavaks muutuksid, peab neid olema täpsustatud teistes aluslepingute sätetes, on ühelt poolt käesoleva kohtuotsuse punktides 192–199 märgitud, et aluslepingutes sisaldub palju sätteid, mida on sageli täpsustatud erinevates teisese õiguse aktides ning mis annavad liidu institutsioonidele pädevuse liikmesriikide toime pandud ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste rikkumisi uurida ja tuvastada ning vastaval juhul nende eest karistada. Teiselt poolt on käesoleva kohtuotsuse punktides 112–189 tõdetud, et ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a on õiguslik alus, mis lubab liidu seadusandjal võtta liidu eelarve ja liidu finantshuvide kaitseks vastu sätteid, mis käsitlevad õigusriigi väärtuse rikkumiste tuvastamist ning selliste rikkumiste õiguslikke tagajärgi, kui sellised rikkumised mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad seda eelarvet ja neid huve.
- 329 Kuuendaks, eeldusel, et Euroopa Kohtul tuleb vaidlustatud määruse alusel tehtud otsuse peale esitatud tühistamishagi läbivaatamisel tõlgendada ELL artiklis 2 sisalduvaid mõisteid „pluralism“, „mittediskrimineerimine“, „sallivus“, „õiglus“ ja „solidaarsus“, siis vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, teostab ta seda tehes üksnes talle aluslepingutega ja eelkõige ELTL artikliga 263 antud pädevust.
- 330 Teisena, selles osas, et vaidlustatud määruse artikli 3 ja artikli 4 lõikes 2 kasutatud kriteeriumid ei ole piisavalt täpsed, tuleneb esiteks käesoleva kohtuotsuse punktist 155, et nimetatud artiklis 3 ei ole sätestatud liikmesriikide kohustusi, vaid üksnes loetletud juhud, mis võivad viidata õigusriigi põhimõtete rikkumisele, ning selle sätte eesmärk on niisiis lihtsustada selle määruse kohaldamist, selgitades nende põhimõtete lahtematult seotud nõudeid.

- 331 Teiseks, mis puudutab nimetatud määruse artikli 4 lõikes 2 sisalduvaid väidetavalt ebatäpseid mõisteid, siis tuleb kõigepealt tähele panna, et mõistet „asutus“ on käsitletud käesoleva kohtuotsuse punktides 175 ja 176 ning mõistet „[uurimis]asutus“ on kasutatud üksnes osana mõistest „uurimisasutused ja prokuratuur“.
- 332 Järgmiseks, mis puudutab vaidlustatud määruse artikli 3 punktis b ja artikli 4 lõike 2 punktides a–c osutatud liidu eelarve täitmise, finantskontrolli, seire ja auditiga tegelevate avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste ning uurimisasutuste ja prokuratuuri „nõuetekohast toimimist“, siis ilmneb selle määruse põhjendustest 8 ja 9, et selle all peetakse silmas nende ametiasutuste suutlikkust täita nõuetekohaselt ja tõhusalt oma neid ülesandeid, mis on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega.
- 333 Viimaks on vaidlustatud määruse artikli 4 lõike 2 punktis b kasutatud mõistes „tulemuslike ja läbipaistvate finantsjuhtimis- ja aruandlussüsteemide nõuetekohane toimimine“ viidatud mõistele „finantsjuhtimine“, mis on osaks aluslepingutes endis ning eelkõige ELTL artikli 310 lõikes 5 ja artikli 317 esimeses lõigus sisalduvast mõistest „usaldusväärne finantsjuhtimine“, mis on finantsmääruse artikli 2 punktis 59 määratletud kui eelarve täitmine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõttega. Väljend „aruandlussüsteem“ aga kajastab eelkõige artikli 4 lõike 2 punktis b mainitud finantskontrolli, seire ning auditiga seotud kohustusi, samas kui väljend „tulemuslikud ja läbipaistvad [süsteemid]“ tähendab normide korrastatud kogumit, mis tagab tulemuslikult ja läbipaistvalt kõnealuse finantsjuhtimise ja aruandluse.
- 334 Kolmandaks, argument, mis tugineb sellele, et vaidlustatud määruse artikli 4 lõikes 2 sisalduv olukordade ja tegevuste loetelu on mitteammendavat laadi, on tagasi lükatud käesoleva kohtuotsuse punktides 171–177, ning seoses selle määruse artiklis 3 loetletud juhtudega, mis võivad viidata rikkumistele, on käesoleva kohtuotsuse punktis 171 märgitud, et sellise horisontaalse tingimuslikkuse mehhanismi jaoks nagu kõnealuse määrusega loodu ei ole kindlasti vaja eraldi määratleda mõistet „rikkumine“.
- 335 Neljandaks, nende sätetega komisjonile ja nõukogule antud kaalutusõigusega seoses tuleneb eeltoodud kaalutlustest, et sõnastus, mida Poola Vabariik, keda toetab Ungari, kritiseerib, vastab iseenesest õiguskindluse põhimõttest tulenevatele nõuetele, millele on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 319–321. Pealegi tuleb neil institutsioonidel vaidlustatud määruse alusel asjakohaste meetmete võtmise põhjendamiseks tõendada konkreetselt, et kõik viimati käesoleva kohtuotsuse punktides 286 ja 288 märgitud tingimused on täidetud.
- 336 Kolmandana tuleb seoses argumendiga, et vaidlustatud määruse artikli 6 lõigetes 3 ja 8 ei ole piisavalt täpselt määratletud teabeallikad, millele komisjon võib tugineda ja millest mõned ei ole liikmesriikidele siduvad ja mida see määrus ei saa siduvaks muuta, tähele panna, et kõnealuse sätte kohaselt võtab komisjon selle hindamisel, kas määruse artikli 4 tingimused on täidetud, aga ka kehtestatavate meetmete proportsionaalsuse hindamisel arvesse kättesaadavatest allikatest saadud asjakohast teavet, sealhulgas liidu institutsioonide, muude asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide ja tunnustatud institutsioonide otsuseid, järeldusi ja soovitusi.
- 337 Vastavalt vaidlustatud määruse artikli 4 lõikele 1 tuleb komisjonil tõendada, et selle määruse artiklis 4 sätestatud tingimused on täidetud.
- 338 Määruse artikli 6 lõike 1 kohaselt peab komisjon pealegi asjaomasele liikmesriigile saadetas kirjalikus teates ära näitama faktilised asjaolud ja konkreetsed põhjused, millele tuginedes ta on leidnud, et esineb mõistlik alus pidada neid tingimusi täidetuks.

- 339 Sellest tuleneb, et komisjon peab vaidlustatud määruse artiklis 4 kehtestatud tingimustest lähtudes asjaolusid hoolikalt hindama. Vastavalt selle määruse artikli 6 lõigetele 7–9 on see nii ka meetmete proportsionaalsuse nõude puhul, mis on sätestatud artikli 5 lõikes 3.
- 340 Nimetatud määruse põhjendustes 16 ja 26 on lisaks märgitud, et komisjon peab andma põhjaliku kvalitatiivse hinnangu, mis peab olema objektiivne, erapooletu ja õiglane, järgima objektiivsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet ning põhimõtet, mille kohaselt on liikmesriigid aluslepingute ees võrdsed, ning olema läbi viidud erapooletult ja tuginema tõenditele.
- 341 Sellest tuleneb, et alludes Euroopa Kohtu kontrollile, peab komisjon tagama kasutatava teabe asjasse puutuvuse ning oma allikate usaldusväärsuse. Eelkõige ei omista need sätted mingisugust erilist või absoluutset tõendusväärtust ei seal mainitud ega vaidlustatud määruse põhjenduses 16 nimetatud teabeallikatele ega seo nendega mingisuguseid kindlaksmääratud õiguslikke tagajärgi, mis tähendab, et need sätted ei vabasta komisjoni kohustusest hinnata asjaolusid hoolikalt ning kõiki eelmises punktis osutatud nõudeid täielikult täites.
- 342 Seejuures on vaidlustatud määruse põhjenduses 16 sõnaselgelt märgitud, et kättesaadavatest allikatest pärinev ja tunnustatud asutustelt saadud asjakohane teave hõlmab Euroopa Kohtu otsuseid, kontrollikoja aruandeid, komisjoni aastaaruannet õigusriigi olukorra kohta ja ELi õigusemõistmise tulemustabelit, OLAFi, Euroopa Prokuratuuri ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti aruandeid ning järeldusi ja soovitusi asjakohastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt ja võrgustikelt, sealhulgas sellistelt Euroopa Nõukogu organitelt nagu GRECO ja Veneetsia komisjon (eelkõige selle õigusriigi põhimõtete kontrollnimetikiri), ning Euroopa kõrgeimate kohtute esimeeste võrgustikult ja Euroopa kohtute nõukogude võrgustikult.
- 343 Niisiis vastutab komisjon kasutatava teabe ja oma allikate usaldusväärsuse eest. Lisaks sellele on asjaomasel liikmesriigil võimalus vaidlustatud määruse artikli 6 lõigetes 1–9 sätestatud menetluse käigus esitada oma märkused teabe kohta, mida komisjon asjakohaste meetmete võtmise ettepaneku tegemisel kavatab kasutada. Seega on tal võimalik vaidlustada iga kogutud tõendi tõendusväärtus, kuna selle määruse alusel tehtud nõukogu otsuse peale hagi esitamise korral allub komisjoni hinnangute põhjendatus igal juhul liidu kohtu kontrollile.
- 344 Eelkõige peab komisjon vaidlustatud määruse artikli 6 lõikes 1 sätestatud menetluse algatamisel ning regulaarselt kogu selle menetluse jooksul edastama asjaomasele liikmesriigile üksikasjaliku asjakohase kättesaadavatest allikatest pärineva teabe, millele tuginedes ta kavatab põhjendada nõukogule tehtavat ettepanekut asjakohaste meetmete võtmist käsitleva rakendusotsuse tegemiseks. Lisaks ei ole, vastupidi sellele, mida väidab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, omistatud soovitudele, mida komisjon selle määruse artikli 6 lõigete 3 ja 8 kohaselt võib arvesse võtta, mingisugust siduvat laadi.
- 345 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb üheksas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

G. Kümnes väide, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist

1. Poolte argumendid

- 346 Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et vaidlustatud määrusega loodud tingimuslikkuse mehhanismiga on liidu seadusandja rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet, kuna liidu eelarve kaitsmiseks on olemas teised liidu õiguse sätted. Ta märgib, et selle määruse artikli 6 lõike 1

kohaselt kohaldab komisjon seda mehhanismi, kui ta ei leia, et muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused võimaldaksid liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Ta lisab, et nimetatud määruse artiklis 17 on täpsustatud, et liidu finantsalastes õigusaktides on juba erinevaid võimalusi liidu eelarve kaitsmiseks. Liidu seadusandja ei ole aga esitanud põhjendusi, miks need võimalused ei ole tõhusad või kuidas see määrus väidetavad lüngad täidab.

- 347 Eelkõige ei nähtu selgelt, miks on liidu eelarve kaitsmise tingimuseks seatud õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamine ja miks see ei ole vahetult seotud sellega, kas on järgitud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mis on määratletud finantsmääruse artikli 2 punktis 59, mida on täpsustatud selle määruse 7. peatükis ja millega on seotud liikmesriikidele selle määruse artikli 56 lõikest 2 tulenev kohustus. Seda, millised on liidu vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte järgimist puudutavad kohustused, oleks liidu seadusandja niisiis saanud täpsustada finantsmääruses.
- 348 Põhjuseks, miks on vaidlustatud määruuses valitud selline lähenemisviis, näib niisiis olevat parlamendi, nõukogu ja komisjoni tahe minna mööda aluslepingutes sätestatud piirangutest, mis puudutavad nende pädevust kontrollida, kas liikmesriigid järgivad õigusriigi põhimõtteid. Selle määruse vastuvõtmisega on liidu seadusandja andnud nõukogule ja komisjonile piiramatut õigust hinnata poliitilisest seisukohast õigusriigi põhimõtete järgimist ning seostada igasugune nende põhimõtete tuvastatud rikkumine üldiselt liidu vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega.
- 349 Olles jätnud tõendamata vaidlustatud määrusega loodud mehhanismi lisandväärtuse ning selle mehhanismi seose teiste liidu eelarve kaitsmisele suunatud sätetega, on liidu seadusandja rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet.
- 350 Õigusriigi põhimõtete rikkumiste tuvastamine poliitiliste asjaolude alusel ja erisätete puudumisel takistab lisaks ka järgida vaidlustatud määruse alusel võetavate meetmete proportsionaalsuse nõuet, mis on ette nähtud selle määruse artikli 5 lõikes 3. Samamoodi puudutab see nende rikkumiste laadi, kestuse, raskusastme ja ulatuse hindamist. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine on niisiis võimatu ning seda enam juhul, kui selle määruse artikli 3 ja artikli 4 lõikele 2 vastavad õigusriigi põhimõtete rikkumised on oma laadilt süsteemsed. Praktikas on nimelt raske tõdeda, et „asutuste nõuetekohane toimimine“ seondub üksnes teatud konkreetsest fondist või teatud programmi raames tehtavate kuludega. Tuvastatud rikkumiste süstemaatiline laad ning võetavate meetmete valimist ja ulatust suunavate kriteeriumide puudumine annab komisjonile ja nõukogule võimaluse hõlpsalt põhjendada väga raskete finantstagajärgedega ulatuslike meetmete võtmist.
- 351 Parlament ja nõukogu, keda toetavad Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon, vaidlevad neile argumentidele vastu.

2. Euroopa Kohtu hinnang

- 352 Kümnendas väites leiab Poola Vabariik, keda toetab Ungari, et vaidlustatud määrus rikub proportsionaalsuse põhimõtet kõigepealt seetõttu, et liidu seadusandja ei ole tõendanud, et juba varem olemas olnud liidu eelarve kaitsmise võimalusi arvesse võttes oli vajadus selle määruse vastuvõtmiseks; järgmiseks seetõttu, et selle määruse vastuvõtmine näitab seadusandja tahet hoida kõrvale aluslepingutest tulenevatest piirangutest, mis puudutavad liidu institutsioonide

pädevust hinnata, kas liikmesriigid järgivad õigusriigi põhimõtteid, ning viimaks seetõttu, et eelkõige selle määruse artiklis 3, artikli 4 lõikes 2 ning artikli 5 lõikes 3 sätestatud kriteeriumid on ebatäpsed.

- 353 Esmalt tuleb tähele panna, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv proportsionaalsuse põhimõte, et liidu institutsioonide aktid oleksid asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem koormavat meetet, ning tekitatud ebamugavused ei tohi olla seatud eesmärke arvestades ülemäära suured (6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari vs. nõukogu, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 206 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 354 Esiteks, mis puudutab vaidlustatud määruse vastuvõtmise otstarbekust, siis on Euroopa Kohus tunnustanud liidu seadusandja avarat kaalutusõigust, mis ei puuduta üksnes seda, millist laadi ja millise ulatusega sätteid võtta vastu valdkondades, kus tema tegevus eeldab poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist ning kus tal tuleb anda keerulisi arvamusi ja hinnanguid, vaid teataval määral ka lähteandmete tuvastamist, mistõttu ei ole vaja välja selgitada, kas niisuguses valdkonnas võetud meede on ainus või parim võimalik vahend, sest meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, et meede on pädevate institutsioonide taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu (3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu, C-482/17, EU:C:2019:1035, punktid 77 ja 78, ning 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-626/18, EU:C:2020:1000, punktid 95 ja 97).
- 355 Käesoleval juhul on aga, nagu ka Poola Vabariik ise oma neljanda ja üheteistkümnenda väitega seotud argumentides mainis, vaidlustatud määruse vastuvõtmiseni viinud ettepaneku seletuskirjas märgitud, et „hulk hiljutisi sündmusi [on] toonud esile üldistunud nõrkusi riikide kontrolli- ja tasakaalustussüsteemides ning näidanud, et õigusriigi põhimõtte eiramine ühes konkreetse liikmesriigis võib põhjustada tõsist muret kõigile teistele Euroopa Liidu riikidele“, eelkõige aga „institutsioonid[ele], nagu Euroopa Parlament“.
- 356 Pealegi ilmneb eelkõige vaidlustatud määruse põhjendustest 7, 8 ja 17, et liidu seadusandja leidis, et võib esineda selle määruse artikli 2 punktis a mainitud õigusriigi põhimõtete rikkumisest tingitud olukordi, millele liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmise eesmärki täitvate olemasolevate õigusnormidega sobivalt reageerida ei saa.
- 357 Poola Vabariik ei ole aga tuginenud ühelegi sellisele asjaolule, mis võiks kinnitada, et liidu seadusandja ületas oma sellekohase avara kaalutusõiguse piire, kui pidas vajalikuks usaldusväärsele finantsjuhtimisele või finantshuvide kaitsmisele õigusriigi põhimõtete rikkumisest tuleneda võivat mõju või selle mõju tekkimise tõsist riski vähendada vaidlustatud määruse abil.
- 358 Teiseks, mis puudutab liikmesriikide poolt õigusriigi põhimõtete järgimise hindamiseks liidu institutsioonidele antud pädevuse väidetavat eiramist, siis tuleb tõdeda, et liidu seadusandja ei ole mingil moel andnud nõukogule ja komisjonile piiramatut õigust hinnata õigusriigi põhimõtete järgimist poliitilistest kaalutlustest lähtudes või seostada nende põhimõtete mis tahes tuvastatud rikkumist üldiselt liidu vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Nimelt on seadusandja seadnud menetluse algatamise tingimuseks selle, et täidetud on kõik käesoleva

kohtuotsuse punktis 288 esile toodud kriteeriumid, mis tagavad, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktides 112–189 ja 200–203 märgitud, et nende institutsioonide hinnangud kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse ning on õiguslikku, mitte poliitilist laadi.

- 359 Kolmandaks, seoses väitega, et võetavate meetmete valimise ja ulatusega seotud kriteeriumid, mis on sätestatud eelkõige vaidlustatud määruse artikli 5 lõikes 3, ei ole täpsed, on käesoleva kohtuotsuse punktides 301–303 märgitud, et need kriteeriumid on piisavalt täpsed ning et eelkõige tuleneb selle lõike esimesest kuni kolmandast lausest, et võetavad meetmed peavad olema rangelt proportsionaalsed tuvastatud õigusriigi põhimõtete rikkumise mõjuga liidu eelarvele või liidu finantshuvidele.
- 360 Selle sätte esimeses lauses on nimelt täpsustatud, et võetud meetmed peavad olema „proportsionaalsed“, teises lauses, et nende kindlaksmääramisel võetakse arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste „tegelikku või potentsiaalset mõju“ liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele, ning kolmandas lauses, et õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust „võetakse nõuetekohaselt arvesse“.
- 361 Nagu märkis kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas Ungari vs. parlament ja nõukogu esitatud ettepaneku (C-156/21, EU:C:2021:974) punktides 177 ja 178, tuleneb nende lausete järjekorrast ja sõnastusest, et määrav tähtsus võetavate meetmete proportsionaalsuse tagamise seisukohast on kriteeriumil, mis puudutab õigusriigi põhimõtete rikkumise „mõju“ liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust puudutavaid kriteeriume tuleb „nõuetekohaselt arvesse võtta“ üksnes selle mõju ulatuse kindlaksmääramisel, kuna see võib varieeruda sõltuvalt tuvastatud rikkumistele iseloomulikest tunnustest, mida need kriteeriumid kajastavad.
- 362 Viimaks, kuivõrd Poola Vabariik, keda toetab Ungari, väidab, et tuvastatud õigusriigi põhimõtete rikkumised võivad olla süsteemset laadi ning mõjutada ka muid valdkondi peale nende, mis on seotud liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsega, siis on käesoleva kohtuotsuse punktides 267–270 märgitud, et kui selline rikkumine võib kahjustada või tekitada tõsise riski, et kahjustab ka liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset, ei saa liidule ette heita vajalike vahendite kasutamist selle usaldusväärse finantsjuhtimise ja nende finantshuvide kaitseks.
- 363 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb kümnes väide tagasi lükata ja seega hagi tervikuna rahuldamata jätta.

VI. Kohtukulud

- 364 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 365 Kuna parlament ja nõukogu on nõudnud kohtukulude väljamõistmist Poola Vabariigilt, kes on kohtuvaidluse kaotanud, siis tuleb kohtukulud temalt välja mõista.
- 366 Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad menetlusse astunud Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Ungari, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (täiskogu) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Jätta Poola Vabariigi kohtukulud tema enda kanda ning mõista temalt välja Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud.**
- 3. Jätta Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Iirimaa, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Madalmaade Kuningriigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende enda kanda.**

Allkirjad