



Euroopa Kohus annab oma arvamuse Euroopa Liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga käsitleva lepingu eelnõu kohta ja tuvastab probleemid seoses liidu õigusele vastavusega

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) on Euroopa Nõukogu raames sõlmitud mitmepoolne rahvusvaheline leping.¹ Leping jõustus 3. septembril 1953. Kõik Euroopa Nõukogu liikmed on selle konventsiooni osalised.

Euroopa Kohus leidis juba 1996. aastal antud arvamuses², et toona kehtinud ühenduse õiguse kohaselt ei olnud Euroopa Ühendus pädev EIÕK-ga ühinema.

Pärast seda kuulutasid Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon 2000. aastal välja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”), millele 1. detsembril 2009 jõustunud Lissaboni lepinguga anti aluslepingutega samaväärne õigusjõud. Lissaboni lepinguga muudeti ka EL lepingu artiklit 6, mis näeb nüüd ette ühelt poolt, et EIÕK-ga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted, ning teiselt poolt, et liit ühineb EIÕK-ga³. Seoses ühinemisega on protokollis nr 8⁴ siiski sätestatud, et ühinemisleping peab vastama teatavatele tingimustele, mille eesmärk on eelkõige säilitada liidu ja liidu õiguse eripärad ning tagada, et ühinemine ei mõjuta liidu pädevust ega liidu institutsioonide volitusi.

Lähtuvalt komisjoni soovituselt võttis nõukogu 4. juunil 2010 vastu otsuse, millega andis loa alustada läbirääkimisi ühinemislepingu üle. Läbirääkijaks määrati komisjon. Läbirääkimiste tulemusel jõuti 5. aprillil 2013 ühinemisdokumentide projektides kokkuleppele. Neil asjaoludel taotles komisjon 4. juulil 2013 ELTL artikli 218 lõike 11 alusel⁵ Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas lepingu eelnõu on kooskõlas liidu õigusega.

Oma täna kuulutatud arvamuses märgib Euroopa Kohus kõigepealt, et Lissaboni lepinguga lahendati probleem, mis seisnes selles, et liidu ühinemiseks EIÕK-ga puudus õiguslik alus, ning rõhutab seejärel, et kuna liitu ei saa käsitada riigina, siis peab ühinemisel arvesse võtma liidu spetsiifilisi tunnuseid, mida on nõutud just aluslepingutes endis ühinemisele seatud tingimustega.

Pärast seda täpsustust leiab Euroopa Kohus esmalt, et ühinemise tulemusel oleks EIÕK samamoodi nagu iga teine liidu sõlmitud rahvusvaheline leping liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele siduv ja moodustaks seega liidu õiguse lahutamatu osa. Sellisel juhul alluks liit nagu kõik teised konventsiooniosalised väliskontrollile selle üle, kas ta järgib EIÕK-s sätestatud

¹ Euroopa Nõukogu loodi Londonis 5. mail 1949 alla kirjutatud ja 3. augustil jõustunud rahvusvahelise lepinguga, et luua selle liikmeid tihedamalt ühendav organisatsioon. Selle eesmärk on kaitsta ja edendada tema liikmete ühise pärandi ideaale ja põhimõtteid ning soodustada majanduslikku ja sotsiaalset arengut Euroopas. Praegu kuulub Euroopa Nõukogusse 47 Euroopa riiki, sealhulgas Euroopa Liidu kõik 28 liikmesriiki.

² Euroopa Kohtu 28. märtsi 1996. aasta arvamus (2/94).

³ EL lepingu artikli 6 lõige 2.

⁴ Protokoll (nr 8) Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 2 kohta, mis käsitleb liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

⁵ Sellesse menetlusse astusid 24 liikmesriiki.

õigusi ja vabadusi. Seega kehtiksid liidu ja tema institutsioonide suhtes konventsioonis ette nähtud kontrollimehhanismid ja eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused.

Euroopa Kohus nendib, et väliskontrolli mõistest endast tuleneb tõepoolest, et ühelt poolt on EIÕK-le Euroopa Inimõiguste Kohtu antud tõlgendus liidule ja tema institutsioonidele siduv ning teiselt poolt ei ole tõlgendus, mille Euroopa Kohus on andnud EIÕK-s tunnustatud õigusele siduv Euroopa Inimõiguste Kohtule. Siiski täpsustab Euroopa Kohus, et sama ei saa kehtida tõlgenduse kohta, mille Euroopa Kohus annab liidu õigusele, sealhulgas hartale.

Sellega seoses rõhutab Euroopa Kohus iseäranis seda, et kuivõrd EIÕK-s on antud konventsiooniosalistele õigus näha ette kaitse kõrgemad standardid, kui on sätestatud konventsioonis, tuleb tagada **koordineerimine EIÕK ja harta vahel**. Kui nimelt hartas tunnustatud õigused vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on vaja, et EIÕK-ga liikmesriikidele antud õigus oleks piiratud sellega, mis on vajalik, et vältida hartas ette nähtud kaitse taseme ning liidu õiguse ülimuslikkuse, ühtsuse ja tõhususe ohtuseadmist. Euroopa Kohus tõdeb, et **niisuguse koordineerimise tagamiseks ei ole lepingu eelnõus ette nähtud ühtegi sätet**.

Euroopa Kohus leiab, et lepingu eelnõus aluseks võetud lähenemisviis, mis seisneb liidu samastamises riigiga ja liidule iga teise konventsiooniosalisega identse rolli omistamises, eirab just liidu olemust. See lähenemisviis jätab eelkõige arvesse võtmata asjaolu, et liikmesriigid on nõustunud, et valdkondades, milles pädevus on liikmesriikidelt liidule üle antud, reguleerib nendevahelisi suhteid liidu õigus ja mis tahes muu õigus on välistatud. Kuna EIÕK kohaselt tuleb liitu ja liikmesriike pidada konventsiooniosalisteks mitte ainult suhtes nende konventsiooniosalistega, kes ei ole liidu liikmesriigid, vaid ka liidu ja liikmesriikide omavahelistes suhtes, **nõuab EIÕK liikmesriigilt, et ta kontrolliks, kas teine liikmesriik järgib põhiõigusi, kuigi liidu õiguses on ette nähtud liikmesriikidevaheline vastastikune usaldus. Neil asjaoludel võib ühinemine ohtu seada liidu aluseks oleva tasakaalu ja liidu õiguse autonoomsuse**. Niisuguse arengu ärahoidmiseks ei ole aga kavandatavas lepingus ette nähtud ühtegi sätet.

Euroopa Kohus märgib, et 2. oktoobril 2013 allkirjastatud **EIÕK protokoll nr 16** annab liikmesriikide kõrgeimatele kohtutele õiguse esitada Euroopa Inimõiguste Kohtule nõuandva arvamuse taotlusi põhimõttelistes küsimustes, mis puudutavad EIÕK või selle protokollidega tagatud õiguste ja vabaduste tõlgendamist või kohaldamist. Kuna ühinemise korral muutub EIÕK liidu õiguse lahutamatuks osaks, **võib kõnealuse protokolliga kehtestatud mehhanism** eelkõige juhul, kui hartaga tagatud õigused vastavad EIÕK-s tunnustatud õigustele, **mõjutada EL toimimise lepingus ette nähtud eelotsusemenetluse autonoomsust ja tõhusust**. Nimelt ei ole välistatud, et nõuandva arvamuse taotlus, mille on protokoll nr 16 alusel esitanud liikmesriigi kohus, võib põhjustada Euroopa Kohtu niinimetatud eelneva kaasamise menetluse⁶ algatamise, tekitades seega ohu, et hiilitakse mööda eelotsusemenetlusest. Sellega seoses leiab Euroopa Kohus, et lepingu eelnõus ei ole nende kahe mehhanismi vahelise suhte kohta midagi ette nähtud.

Seejärel viitab Euroopa Kohus asjaolule, et EL toimimise lepingu kohaselt kohustuvad liikmesriigid **aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult aluslepingutes ette nähtud meetoditega**⁷. Järelikult, kui tegemist on liidu õigusega, on Euroopa Kohtul ainupädevus lahendada liikmesriikidevahelisi ning liikmesriikide ja liidu vahelisi mis tahes vaidlusi EIÕK järgimise küsimuses. Asjaolu, et lepingu eelnõu kohaselt ei tohi Euroopa Kohtus toimuvaid menetlusi pidada vaidluste lahendamise viisiks, millest konventsiooniosalised on EIÕK tähenduses loobunud, ei saa olla piisav Euroopa Kohtu ainupädevuse säilitamiseks. Leping eelnõus on nimelt alles jäetud **võimalus, et liit või liikmesriigid esitavad Euroopa Inimõiguste Kohtule kaebuse, mis puudutab EIÕK väidetavat rikkumist, mille on toime pannud kas liikmesriik või liit ja mis on liidu õigusega seotud**. Juba ainuüksi niisuguse võimaluse olemasolu kahjustab **EL toimimise lepingus sätestatud nõudeid**. Neil asjaoludel oleks lepingu

⁶ See menetlus on ette nähtud lepingu eelnõus endas ja selle eesmärk on võimaldada Euroopa Kohtul osaleda nendes EIÕK menetluses olevates kohtuasjades, milles käsitletakse sellist liidu õiguse aspekti, mida Euroopa Kohus ei ole veel tõlgendanud.

⁷ EL toimimise lepingu artikkel 344.

eelnõu EL toimimise lepinguga kooskõlas ainult siis, kui oleks sõnaselgelt ette nähtud, et Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevus ei hõlma liikmesriikidevahelisi või liikmesriikide ja liidu vahelisi vaidlusi, mis käsitlevad EIÕK kohaldamist liidu õiguse raames.

Lisaks on lepingu eelnõus sätestatud **kaasvastustaja mehhanismi** eesmärk tagada, et mitteliikmesriikide ja üksikisikute koostatud kaebused Euroopa Inimõiguste Kohtule adresseeritakse õigesti liikmesriikidele ja/või liidule. Lepingu eelnõus on ette nähtud, et konventsiooniosaline saab kaasvastustajaks kas Euroopa Inimõiguste Kohtu vastava ettepanekuga nõustumisel või sama kohtu otsusega, mis tehakse konventsiooniosalise enda taotlusel. Kui liit või liikmesriigid taotlevad kaasvastustajana Euroopa Inimõiguste Kohtu menetlusse astumist, peavad nad tõendama, et nende menetluses osalemise tingimused on täidetud, ja Euroopa Inimõiguste Kohus lahendab selle taotluse lähtuvalt esitatud argumentide usutavusest. Selle kontrolli läbiviimisel peab Euroopa Inimõiguste Kohus hindama liidu õigusnorme, mis reguleerivad pädevuse jagamist liidu ja liikmesriikide vahel ning nende tegevuse või tegevusetuse eest vastutuse omistamise kriteeriume. Euroopa Inimõiguste Kohus võib teha selle kohta lõpliku otsuse, mis on nii liikmesriikidele kui ka liidule siduv. Euroopa Inimõiguste Kohtul sellise otsuse tegemise lubamine **võib kahjustada liidu ja tema liikmesriikide vahelist pädevuse jaotust**.

Euroopa Kohus avaldab ka oma seisukoha **Euroopa Kohtu eelneva kaasamise menetluse** suhtes⁸. Selle kohta märgib Euroopa Kohus esiteks, et küsimuse, kas Euroopa Kohus on juba teinud otsuse sama õigusküsimuse kohta kui see, mida käsitletakse Euroopa Inimõiguste Kohtu menetluses, saab lahendada ainult liidu pädev institutsioon, kelle otsus peaks olema Euroopa Inimõiguste Kohtule siduv. Kui lubada nimelt Euroopa Inimõiguste Kohtul selline küsimus lahendada, tähendaks see, et talle antaks pädevus tõlgendada Euroopa Kohtu praktikat. Järelikult peaks see menetlus olema korraldatud nii, et igas kohtuasjas, milles menetlus on Euroopa Inimõiguste Kohtus pooleli, saadetakse liidule täielik ja struktureeritud teave, selleks et liidu pädeval institutsioonil oleks võimalik hinnata, kas Euroopa Kohus on juba võtnud seisukoha selle kohtuasja esemeks olevas küsimuses, ning kui ta ei ole seda teinud, siis saavutada kõnealuse menetluse läbiviimine. Teiseks märgib Euroopa Kohus, et **lepingu eelnõu ei võimalda pöörduda Euroopa Kohtusse, et viimane lahendaks** selle menetluse abil **teisese õiguse tõlgendamise küsimuse**. **Eelneva kaasamise menetluse ulatuse selline piiramine** ainult kehtivuse küsimusega **kahjustab liidu pädevust ja Euroopa Kohtu volitusi**.

Lõpuks analüüsib Euroopa Kohus liidu õiguse eripärasid, mis puudutavad **kohtulikku kontrolli ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonnas**. Sellega seoses rõhutab ta, et liidu kehtiva õiguse kohaselt jäävad ÜVJP valdkonnas vastu võetud teatud õigusaktid Euroopa Kohtu teostatava kohtuliku kontrolli alt välja. Niisugune olukord tuleneb Euroopa Kohtu pädevuse määratlemisest aluslepingutes ning sellisena saab see olla põhjendatud ainult liidu õiguse suhtes. Siiski, kui ühinemine toimub lepingu eelnõus ette nähtud viisil, **on Euroopa Inimõiguste Kohtul pädevus otsustada selle üle, kas EIÕK-ga on kooskõlas ÜVJP valdkonnas vastu võetud teatud õigusaktid või aset leidnud tegevus või tegevusetus**, sealhulgas sellised õigusaktid, tegevus ja tegevusetus, mille õiguspärasuse kontrollimiseks põhiõiguste seisukohast Euroopa Kohtul pädevus puudub. Niisugune olukord tähendab, et EIÕK-ga tagatud õiguste järgimise osas **antakse kõnealuste liidu õigusaktide, tegevuse ja tegevusetuse kohtuliku kontrollimise ainupädevus liiduvälisele organile**. Järelikult **eirab** lepingu eelnõu **liidu õiguse eripärasid**, mis puudutavad **ÜVJP valdkonnas** liidu õigusaktide, tegevuse ja tegevusetuse üle **teostatavat kohtulikku kontrolli**.

Tuvastatud probleemide põhjal **järeldab Euroopa Kohus, et Euroopa Liidu ühinemist EIÕK-ga käsitleva lepingu eelnõu ei ole kooskõlas liidu õiguse sätetega**.

MÄRKUS: Liikmesriik, Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon võivad taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav leping on aluslepingute sätetega kooskõlas. Kui Euroopa Kohus annab eitava arvamuse, siis kavandatav leping ei saa jõustuda, kui lepingut ei või aluslepinguid muudeta.

⁸ Vt 6. joonealune märkus.

Ajakirjandusele mõeldud mitteametlik dokument, mis ei ole Euroopa Kohtule siduv.

Arvamuse [tervikekst](#) on avaldatud CURIA veebilehel.

Täiendavat teavet annab Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Arvamuse kuulutamise pildid on kättesaadavad agentuuri [Europe by Satellite](#) kaudu ☎ (+32) 2 2964106