Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NIILO JÄÄSKINEN
esitatud 17. juulil 2014[1]

Kohtuasi C-261/13 P

Peter Schönberger
versus

Euroopa Parlament

Apellatsioonkaebus — Õigus esitada parlamendile petitsioon — ELTL artiklid 20 ja 227 — Põhiõiguste harta artikkel 44 — Petitsioonikomisjonil küsimuste üle otsustamiseks pädevuse puudumine — Otsus petitsioon arhiveerida — Tühistamishagi — Siduvate õiguslike tagajärgedega akt, mis võib isiku õiguslikku olukorda mõjutada — ELTL artikkel 263

I. **Sissejuhatus**

1. Vastavalt Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni (edaspidi „petitsioonikomisjon”) raportile „on petitsioon oluline instrument, kuna see võimaldab isikul ennast ametlikult kuuldavaks teha ja saavutada see, et isikule muret tekitavaid probleeme analüüsitakse EL institutsioonides. Petitsioon moodustab seega otsese sideme meie, valitud esindajate ja nende inimeste vahel, kelle huve me kavatseme kaitsta”.[2] Nagu petitsioonikomisjoni statistikast ilmneb, on selle instrumendi edu olnud tõepoolest suur. 2013. aastal ületas kõnealuses komisjonis registreeritud petitsioonide arv 3000, mis tähendab üle 45% tõusu võrreldes 2012. aastaga ja kahekordistumist võrreldes 2011. aastaga.[3]

2. Oma apellatsioonkaebuses palub P. Schönberger (edaspidi „apellant”) tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 7. märtsi 2013. aasta otsuse kohtuasjas T-186/11 (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”), millega jäeti vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata nõue tühistada Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni 25. jaanuari 2011. aasta otsus, millega lõpetati apellandi 2. oktoobril 2010 esitatud petitsiooni läbivaatamine[4] (edaspidi „vaidlustatud otsus”).

3. Käesolev kohtuasi on seega seotud ELTL artiklite 20 ja 227 tähenduses õiguse esitada petitsioone ulatuse tõlgendamisega, nagu seda õigust on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 44. Esimest korda palutakse Euroopa Kohtul lahendada küsimus, kas petitsioonikomisjoni vastuvõetud otsused kuuluvad ELTL artikli 263 tähenduses kontrollimisele liidu kohtus.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Raport aastatel 1999–2000 toimunud petitsioonikomisjoni arutelude kohta, A5-0162/2000, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0162+0+DOC+PDF+V0//FR.

3 — Raport petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastal 2013 (2014/2008(INI)), lk 17.

4 — Petitsioon nr 1188/2010.

4. Käesolevas ettepanekus tuleb seega analüüsida õiguse esitada petitsioone teostamist lähtuvalt kohtupraktikast, mille Üldkohus on seni selles valdkonnas välja töötanud, vastastades seda Euroopa Kohtu praktikaga, mis käsitleb vaidlustatava õigusakti mõistet. Vaidlustatud kohtuotsuses on nimelt üks ühele kohaldatud kohtuotsust Tegebauer[5], milles Üldkohus andis tõlgenduse, mille kohaselt petitsiooni vastuvõetavuse hindamine peab olema kohtulikult kontrollitav, kuna otsus tunnistada petitsioon vastuvõetamatuks või arhiveerida see edasisi meetmeid võtmata võib riivata õiguse esitada petitsioone põhisisu ja on seetõttu otsus, mille peale saab esitada tühistamishagi ELTL artikli 263 tähenduses.[6]

5. Kõigepealt leian ma, et kohtuotsuses Tegebauer kohaldas Üldkohus vaidlustatava õigusakti mõistet ekslikult ja see eksimus tulenes minu hinnangul õiguse esitada petitsioone ulatuse laiendavast tõlgendusest. Ma olen aga seisukohal, et õigus esitada petitsioone kujutab endast otsese poliitilise dialoogi vahendit, mis väljendab demokraatlikku suhtlust kodaniku ja parlamendiliikme vahel, mis peaks – välja arvatud erandjuhtudel – olema kaitstud liidu kohtu sekkumise eest.

6. Seetõttu kavatsen ma käesolevas ettepanekus soovitada Euroopa Kohtul pidada vaidlustatud kohtuotsuse aluseks olevat kohtupraktikat Tegebauer ebaõigeks. Õigussubjektidele õiguskindluse tagamiseks peaks Euroopa Kohus igal juhul käesolevas apellatsiooniasjas võtma kohtupraktika Tegebauer suhtes selge seisukoha, kas lükates selle ümber või kinnitades seda. Viimati nimetatud juhul ei tekitaks apellatsioonkaebuse lahendamine mingeid raskusi.

II. **Õiguslik raamistik**

7. Õigust esitada petitsioone on tunnustatud ELTL artikli 20 punktis d ja artiklis 227 kui liidu kodakondsuse erilist väljendust.

8. Harta artiklis 44 on sätestatud:

„Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis, on õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole.”[7]

9. Petitsioonide menetlemist reguleeris Euroopa Parlamendi kodukorra (edaspidi „kodukord”) VIII osa. Käesolevas kohtuasjas ajaliselt kohaldatavad sätted on kodukorra artiklid 191–193.[8] Tuleb siiski märkida, et kodukorra muutmise tõttu 2011. aastal muudeti ka neid sätteid ning need sisaldusid edaspidi kodukorra artiklites 201–203a (edaspidi „muudetud kodukord”).[9] 2014. aasta muudatuse järgselt reguleerivad petitsiooniõigust nüüd kodukorra artiklid 215-218, mida muudeti kaheksanda ametiaja raames[10]. Kuid viimane muudatus ei puudutanud muudetud kodukorra asjakohaste sätete sõnastust.

5 — Kohtuotsus Tegebauer *vs.* parlament (T-308/07, EU:T:2011:466).

6 — Kohtuotsus Tegebauer *vs.* parlament (EU:T:2011:466, punkt 21).

7 — Vastavalt selgitustele harta kohta on selle artikliga tagatud õigus ELTL artiklitega 20 ja 227 tagatud õigus. Vastavalt harta artikli 52 lõikele 2 kohaldatakse seda nendes kahes artiklis määratletud tingimustel.

8 — 2004. aasta juuli redaktsioon (ELT L 44, 15.2.2005, lk 1).

9 — Õigust esitada petitsioone reguleerivate kodukorra sätete muudatus seitsmenda ametiaja kodukorra 2011. aasta märtsi redaktsiooni kohaselt (ELT L 116, 5.5.2011). Selles korrati sisuliselt Euroopa Parlamendi 6. mai 2009. aasta otsuse alusel ainult ajutiselt tehtud kodukorra muudatust (2006/2209(REG) (ELT 2010, C 212 E, lk 140).

10 — http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//FR.

10. Kodukorra artiklis 191 „Petitsiooniõigus” on sätestatud:

„1. Igal liidu kodanikul ning igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus kas üksikult või koos teiste kodanike või isikutega pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole küsimuses, millega tal on isiklik puutumus ja mis kuulub liidu tegevusvaldkondade hulka. […]

6. Petitsioonid, mille komisjon on tunnistanud vastuvõetamatuks, arhiveeritakse; petitsiooni esitajat teavitatakse otsusest ja selle põhjustest. […]”

11. Kodukorra artiklis 192 „Petitsioonide läbivaatamine” on ette nähtud:

„1. Vastutav komisjon võib võtta vastu otsuse koostada nende petitsioonide kohta, mille ta on tunnistanud vastuvõetavaks, raporti või väljendada muul viisil oma arvamust. Vastutav komisjon võib artikli 46 alusel küsida teiste komisjonide arvamust, seda eriti petitsioonide puhul, mis taotlevad kehtivate õigusaktide muutmist. […]

3. Petitsioonide läbivaatamisel või faktide tuvastamisel võib vastutav komisjon korraldada petitsiooni esitajate ärakuulamisi, üldisi ärakuulamisi või saata oma liikmeid faktide tuvastamiseks sündmuskohale. […]

7. President teavitab petitsioonide esitajaid vastuvõetud otsustest ja nende põhjustest.”

12. Muudetud kodukorra artikli 201 lõike 7 kohaselt edastab [Parlamendi president] registrisse kantud petitsiooni vastutavale komisjonile, kes teeb esmalt kindlaks petitsiooni vastuvõetavuse vastavalt [ELTL] artiklile 227.

13. Muudetud kodukorra artikli 201 lõikes 8 on ette nähtud:

„Petitsioon, mille vastutav komisjon on tunnistanud vastuvõetamatuks, arhiveeritakse; petitsiooni esitajat teavitatakse otsusest ja selle põhjustest. Võimaluse korral võib soovitada teisi õiguskaitsevahendeid.”

14. Muudetud kodukorra artikkel 203a versioonis, mis tuleneb Euroopa Parlamendi 22. mai 2012. aasta otsusest[11], reguleerib ka kodanikualgatuse menetlemist.

III. **Vaidluse taust, menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus**

15. Apellant, kes on Euroopa Parlamendi endine ametnik, vaidlustas teenetepunktid, mis anti talle 2005. aasta edutamise raames. Apellandi 15. novembril 2008 esitatud kaebuse alusel leidis ombudsman 13. juuli 2010. aasta otsuses, et tegemist oli parlamendipoolse haldusomavoliga, mis seisnes selles, et parlamendi president oleks pidanud apellandi vaide kohta otsuse tegema.

16. Apellant saatis 2. oktoobril 2010 ELTL artikli 227 alusel parlamendile petitsiooni, milles ta palus, et parlament võtaks ombudsmani tuvastatud rikkumise heastamiseks vajalikud meetmed.

11 — Euroopa Parlamendi kodukorra muudatusettepanek (B7-0732/2011) ja Euroopa Parlamendi 22. mai 2012. aasta otsus Euroopa Parlamendi kodukorra muutmise kohta seoses Euroopa kodanikualgatuse rakendamisega (2011/2302(REG)) (ELT 2013, C 264 E, lk 98).

17. Petitsioonikomisjoni esimees pöördus vaidlustatud otsuses apellandi poole järgmises sõnastuses: „[M]a teatan Teile käesolevaga, et komisjon vaatas Teie petitsiooni läbi ja tunnistas selle Euroopa Parlamendi kodukorra kohaselt vastuvõetavaks, kuna see kuulub Euroopa Liidu tegevusvaldkondadesse. Petitsioonikomisjonil ei ole siiski võimalik Teie petitsiooni sisuliselt menetleda ja seega võttis ta Teie märkused teadmiseks. Teie petitsioon edastatakse personaliküsimuste eest vastutavale peadirektorile, et ta võtaks sobivad meetmed. Juhin Teie tähelepanu ka sellele, et käesolevaga on Teie petitsiooni läbivaatamine lõppenud.” Sellega petitsiooni menetlemine lõpetati.

18. Üldkohtu kantseleisse 26. märtsil 2011 saabunud hagiavalduses palus P. Schönberger vaidlustatud otsuse tühistada põhjendusel, et sellega lõpetati tema petitsiooni menetlemine ilma seda sisuliselt läbi vaatamata.

19. Vaidlustatud kohtuotsusega jättis Üldkohus hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Kohtuotsusele Tegebauer tuginedes leidis Üldkohus, et kuna apellandi petitsioon tunnistati vastuvõetavaks, ei tekitanud vaidlustatud otsus siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis võiksid apellandi õiguslikku olukorda mõjutada. Üksikasjalikuma ülevaate saamiseks võib tutvuda vaidlustatud kohtuotsusega.

IV. **Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus**

20. Oma apellatsioonkaebuses palub P. Schönberger Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus, rahuldada esimeses kohtuastmes esitatud hagi, tühistada vaidlustatud otsus ning mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.

21. Euroopa Parlament palub vastuses apellatsioonkaebusele Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja apellandilt.

V. **Apellatsioonkaebuse menetlemine**

22. Apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitab apellant kuus etteheidet[12], mis puudutavad esiteks asjaolude tähelepanuta jätmist[13], teiseks põhiõiguse esitada petitsioone kohaldamisala eiramist[14], kolmandaks põhjenduste puudulikkust ja loogika puudumist vaidlustatud kohtuotsuses[15], neljandaks hindamisviga, mis tuleneb kohtupraktika Tegebauer väärast kohaldamisest[16], viiendaks põhjenduste puudulikkust seoses vaidlustatud otsuses põhjenduste puudumise analüüsimata jätmisega[17] ning kuuendaks asjaolude ebatäielikku analüüsimist[18].

12 — Kuna tegemist ei ole autonoomsete ega iseenesest piisavate argumentidega, teen ma ettepaneku mitte kasutada neist iga määratlemiseks terminit „väide”.

13 — Apellandi sõnul jättis Üldkohus asjaolude kirjelduses märkimata, et petitsioonikomisjoni esinaine teatas igasuguseid põhjendusi esitamata, et petitsioon on küll vastuvõetav, kuid seda ei saa sisuliselt läbi vaadata. Järelikult moonutas Üldkohus asjaolusid, kui ta asus seisukohale, et petitsioon on läbi vaadatud.

14 — Apellandi sõnul eiras Üldkohus põhiõiguse esitada petitsioone kohaldamisala, kui ta asus väärale seisukohale, et see piirdub petitsiooni vastuvõetavuse kontrollimisega. Õiguse esitada petitsioone kohaldamisala hõlmab siiski ka õigust vastuvõetavaks tunnistatud petitsiooni sisulisele läbivaatamisele ning sisulisele otsusele (õigus petitsiooni menetlemisele).

15 — Apellandi sõnul leidis Üldkohus ebaloogiliselt, et vastuvõetava petitsiooni läbi vaatamata jätmisel ei ole vastupidi vastuvõetamatu petitsiooni läbi vaatamata jätmisele õiguslikke tagajärgi.

16 — Apellandi sõnul läks Üldkohus vastuollu kohtuotsusega Tegebauer, milles ta leidis, et õiguse esitada petitsioone tõhusust võib kahjustada see, kui petitsiooni ei vaadata sisuliselt läbi.

17 — Apellandi sõnul jättis Üldkohus tähelepanuta, et parlament rikkus õigusnormi, kui ta jättis oma otsuse põhjendamata. Üldkohus esitas selle asemel omaenda põhjendused petitsiooni läbi vaatamata jätmise kohta.

18 — Apellandi sõnul jättis Üldkohus tähelepanuta, et apellandil ei olnud võimalust oma juhtumit petitsioonikomisjonile objektiivselt selgitada.

23. Sellega seoses teen ma ettepaneku koondada need etteheited kahe väite alla vastavalt nende vahel tuvastatavale seosele. Esimene väide hõlmaks etteheiteid, mis puudutavad õiguse esitada petitsioone ulatust (apellatsioonkaebuse teine, kolmas ja neljas etteheide). Teine väide hõlmaks menetluslikke etteheiteid (apellatsioonkaebuse esimene, viies ja kuues etteheide).

24. Kuna vastus õiguse esitada petitsioone sisu ja kohtupraktika Tegebauer ulatust puudutavatele argumentidele on käesoleva apellatsioonkaebuse menetlemisel määrava tähtsusega, teen ma ettepaneku alustada selle väite läbivaatamisest.

VI. **Õigus esitada petitsioone ulatus (esimene väide, mis hõlmab apellatsioonkaebuses esitatud teist, kolmandat ja neljandat etteheidet)**

A. *Poolte argumendid*

25. Kõigi esimesse väitesse koondatud etteheidetega vaidlustab apellant õiguse esitada petitsioone kohaldamisala. Esiteks heidab apellant vaidlustatud kohtuotsuse punktile 18 viidates Üldkohtule ette, et viimane leidis, et ainult petitsiooni vastuvõetamatuks tunnistamise otsus võib piirata õiguse esitada petitsioone teostamist. Seega on õiguse esitada petitsioone kohaldamisala alusetult piiratud petitsioonide vastuvõetavuse küsimusega. Parlament on aga mitte ainult kohustatud petitsiooni vastuvõetavust kontrollima, vaid ka vastuvõetavaks tunnistatud petitsioone sisuliselt analüüsima. Keeldumine petitsiooni sisuliselt läbi vaatamast takistab selle õiguse teostamist, kuna petitsiooni esitajalt võetakse võimalus liidu õiguse parendamisele kaasa aidata ning ELL artikli 10 lõike 3 ja ELTL artikli 24 teise lõigu tähenduses liidu demokraatias osaleda.

26. Teiseks heidab apellant Üldkohtule ette, et tema arutluskäik oli ebaloogiline, kuna ta kinnitas ühelt poolt, et petitsioonide valdkonnas ei võta parlament kunagi vastu siduvaid akte, ja teiselt poolt, et otsuse peale, millega petitsioon tunnistatakse vastuvõetamatuks või arhiveeritakse edasisi meetmeid võtmata, võib esitada tühistamishagi.[19] Kolmandaks vaidlustab apellant selle, kuidas Üldkohus kohaldas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 16, 17 ja 19 kohtupraktikat Tegebauer.

27. Euroopa Parlament vaidleb omalt poolt kõigile esitatud etteheidetele vastu. Ta rõhutab eelkõige, et arvestades õiguse esitada petitsioone kohtuvälist laadi, tagab see üksnes õiguse pöörduda parlamendi poole, jättes samas parlamendile poliitilise vabaduse petitsiooni menetleda või mitte. Parlament väidab, et ei esmases õiguses sätestatud õigus esitada petitsioone ega kodukorra sätted ei võimalda jõuda järeldusele, et petitsiooni esitajal on erilised menetluslikud õigused seoses õiguse esitada petitsioone tõhusa teostamisega. Peale selle nõustub ta kohtupraktikast Tegebauer tuleneva analüüsiga.

B. *Õigus esitada petitsioone liidu õiguses*

1. Õiguse esitada petitsioone teostamine

28. Nagu ma juba märkisin, kujutab petitsiooni esitamise õigus endast vahendit otseseks osalemiseks poliitilistes ülesannetes, mida täidavad liidu rahvaste esindajad. Sellegipoolest, kuna Euroopa Kohus peab esimest korda õigust esitada petitsioone tervikuna analüüsima, on minu hinnangul tarvilik seda instrumenti üksikasjalikult analüüsida.

19 — Kuigi apellant viitab vaidlustatud kohtuotsuse punktile 17, on tegemist selle kohtuotsuse punktiga 16.

29. Kuigi õigust esitada Euroopa Parlamendile petitsioone ei olnud asutamislepingutes ette nähtud,[20] muutis Euroopa Parlament pärast esimesi üldvalimisi 1981. aastal oma kodukorda ja tunnustas ametlikult õigust esitada petitsioone[21], mida seejärel 1989. aastal tugevdati institutsioonidevahelise deklaratsiooniga[22]. Alles Maastrichti lepingu jõustumisega tunnustati õigust esitada Euroopa Parlamendile petitsioone aluslepingus ning omistati sellele lõpuks põhiõiguse staatus ja sätestati harta artiklis 44.[23]

30. Õigus esitada petitsioone[24] loodi seega esialgu Euroopa kodakondsusega seotud instrumendina.[25] Õigus esitada Euroopa Parlamendile petitsioon, mis on sätestatud ELTL artikli 20 punktis d, artikli 24 lõikes 2 ja artiklis 227, ja ELTL artikli 228 alusel õigus esitada Euroopa ombudsmanile kaebus kujutavad endast vahendeid, mis võimaldavad Euroopa kodanikel teostada oma otseseid demokraatlikke kodanikuõigusi. Euroopa kodanikualgatus, mis Lissaboni lepinguga ELL artikli 11 lõikes 4 kehtestati[26], kujutab endast sarnast instrumenti.

31. Õigus esitada petitsioone on kodanike demokraatliku osaluse ja kontrolli teostamiseks vältimatult vajalik ning tugevdab seega Euroopa Parlamendi ning liidu kodanike ja elanike vahelist suhtlemist, kujutades samas nende isikute jaoks endast avatud, demokraatlikku ja läbipaistvat mehhanismi, mis võimaldab, juhul kui see on õiguspärane ja põhjendatud, saada oma taotlusele kohtuvälise lahenduse.[27]

32. Vastab tõele, et üheski õigusaktis ei ole petitsiooni kui sellist määratletud. Parlament on selleks siiski jõupingutusi teinud, pakkudes välja, et see hõlmab „talle isikute või ühenduste esitatud mis tahes kaebust, konsulteerimist, sekkumise taotlust, reaktsiooni parlamendi resolutsioonidele või ühenduse teiste institutsioonide või asutuste otsustele”.[28] Ilma et sellist määratlust oleks ametlikult vastu võetud, mõistetakse petitsioonikomisjoni raportites petitsioone kui „sekkumise, tegutsemise, poliitika muutmise või konsulteerimise taotlusi, mis on esitatud parlamendile”. Lõpuks olgu märgitud, et 2001. aasta raportis[29] esitati õiguse esitada petitsioone tugevdamise projekt ja asutamislepingu muudatus, ilma et need oleksid eriti kuhugi jõudnud.

20 — Olgu märgitud, et assambleele petitsioonide esitamine ja nende läbivaatamine oli ette nähtud juba Euroopa Söe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) Ühisassamblee kodukorras. Pariisi tippkohtumisel 1977. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni Euroopa Ühenduse kodanikele eriõiguste andmise kohta, tehes ühenduste komisjonile ettepaneku kaaluda kodanikele petitsioonide esitamise eelisõiguse andmist.

21 — Euroopa kodanikele õiguse esitada petitsioone andmist kinnitati esimest korda 1984. aasta Euroopa Ülemkogul, Kodanike Euroopa komitee ettepanekute vastuvõtmisega.

22 — 12. aprillil 1989 alla kirjutatud kokkulepe (EÜT C 120/90).

23 — Olgu märgitud, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 2 tagab see õiguse esitada petitsioone ELTL artiklitest 20 ja 227 tulenevates piirides. Õigus esitada petitsioone on sätestatud ka ELTL artiklis 24.

24 — Etümoloogiliselt tähendab „petitsioon” taotlust (ladina keeles on *petere* taotlema). Sellekohast analüüsi vt Surrel, H., „Le „droit de pétition” au Parlement européen“, Revue du Marché Commun, nr 335, märts 1990.

25 — Euroopa Parlamendi resolutsioon aastatel 2003–2004 toimunud petitsioonikomisjoni arutelude kohta (2004/2090(INI)), ELT C 320 E/161.

26 — Selle teostamise tingimused sisalduvad määruses nr 211/2011 kodanikualgatuse kohta (ELT L 65, lk 1).

27 — Raport petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastal 2013; (2014/2008(INI)), A7-0131/2014.

28 — Raport petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastatel 1993–1994 (A3-0158/94).

29 — 27. novembri 2001. aasta raport A5-0429/2001 Euroopa kodaniku õiguse kohta esitada petitsioone: EÜ asutamislepingu muutmine selle õiguse tugevdamiseks (2001/2137(INI)).

33. Võrdluseks on minu andmetel mitmes liikmesriigis õigus esitada petitsioone põhiseaduslik õigus (Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Rumeenia) või põhiõigus (Saksamaa [30], Tšehhi Vabariik). Sellegipoolest on keeruline õiguse esitada petitsioone üldist määratlust anda. Siseriiklike tavade kohaselt võib petitsioon sisaldada ettepanekut või teavet või algatust, mis väljendab nõudmisi või kaebusi. [31] Kuigi mõningates riikides ei tunta instrumenti, mis võimaldaks kodanikel mingigi asjaga parlamendi poole pöörduda (Soome, Rootsi), on nendes riikides parlamendiliikmetega ühenduse võtmiseks muud vahendid, näiteks parlamendile saadetud kirjad. [32]

34. Liidu õiguses võib õigust esitada petitsioone teostada liidu iga elanik ja juriidiline isik, kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis. 2011. aastal laiendati kodukorra muutmise tulemusel petitsioonide kasutamise võimalust siiski ka füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes ei ole liidu kodanikud ja kes ei ela või ei oma registrijärgset asukohta mõnes liikmesriigis. [33] Seetõttu ei ole petitsioon enam liidu kodakondsusega rangelt seotud. [34] Lisaks võib petitsioonidele alla kirjutada mitu miljonit isikut, keda peab esindama petitsiooni esitaja. [35]

35. ELTL artikli 227 kohaselt piirdub petitsiooni esitamise võimalus siiski liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega. Nii mängib õigus esitada petitsioone rolli liidu õiguse järgimise käsitluses ja kontrollis.

36. Ühelt poolt annavad petitsioonid tööd Euroopa Parlamendi teistele komisjonidele, kellel on sisuline pädevus konkreetsetes valdkondades seadusandlike aktide koostamiseks. Parlament võib mitmesugustes poliitiliselt tundlikes valdkondades vastu võtta ka resolutsioone. [36]

37. Teiselt poolt on petitsioon liidu kodanike üle teostatava liidu õiguse kohaldamise järelkontrolli vorm. Petitsioonid on nimelt väärtuslik teabeallikas liidu õiguse rikkumiste avastamiseks [37], eelkõige keskkonna ja siseturu valdkonnas, kutsekvalifikatsiooni tunnustamisega seotud valdkondades, finantsteenuste sektoris [38] ning ennekõike seoses põhiõiguste rikkumisega. [39] Paljudel juhtudel võib petitsiooni esitamine, mis toimub samal ajal komisjonile kaebuse esitamisega, kaasa tuua liikmesriigi

30 — – Õigus esitada petitsioone on sätestatud põhiseaduse artiklis 17, mis sisaldub „põhiõiguste" osas (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122). Põhiseaduse artikli 45c kohaselt on loodud petitsioonikomisjon (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03/245126). Selle komisjoni ülesandeid ja pädevust reguleerivad üksikasjalikumalt: 1) seadus petitsioonikomisjoni pädevuse kohta (http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsaetze/petitionsausschuss_befugnisse/260546); 2) Bundestagi kodukorra § 108 jj (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go09/245168).

31 — Põhjalikuma analüüsi saamiseks vt Euroopa Parlamendi raport „Õigus esitada petitsioone liidu riikides", mis on koostatud 2001. aastal: http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/POLI119_FR.pdf.

32 — Vt eespool viidatud Euroopa Parlamendi raport, lk 140 ja 141.

33 — Petitsioonikomisjon ei ole siiski kohustatud neid läbi vaatama; vt artikli 201 lõige 13 seitsmenda ametiaja kodukorra 2011. aasta märtsi redaktsioonis (ELT L 116).

34 — Tuleb siiski rõhutada, et ELTL artikli 20 punktis d, artikli 24 teises lõigus ja artiklis 227 on sõnaselgelt nimetatud liidu kodanike õigust.

35 — Vt kosmeetikatoodete sektoris loomkatsete tegemise vastu esitatud petitsioon nr 1038/96, millele kirjutas alla 4 miljonit inimest.

36 — Vt näiteks Venemaa ja Saksamaa ühendamiseks Läänemerre ette nähtud gaasijuhtme keskkonnamõju (P6_TA(2008)0336), Euroopa Parlamendi 8. juuli 2008. aasta resolutsioon Venemaa ja Saksamaa ühendamiseks gaasijuhtme Läänemerre ehitamise projekti keskkonnamõju kohta (petitsioonid nr 0614/2007 ja nr 0952/2006) (2007/2118(INI)). ELT 2008 CE 294/3.

37 — Vt eespool viidatud resolutsioon 2003–2004 (2004/2090(INI)): „arvestades, et Euroopa Parlamendil kui otsevalimiste teel valitud organil, mis esindab Euroopa kodanikke Euroopa tasandil, on spetsiifiline kohustus ja õigus kaitsta kodanike õigusi; arvestades, et parlament peab siiski lootma komisjoni kui aluslepingute järgimise tagaja abile ja lojaalsele koostööle, et olla võimeline lahendama probleeme, millega kodanikud on temalt abi saamiseks tema poole pöördunud".

38 — Komisjoni 23. aruanne liidu õiguse kohaldamise kohta: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0416:FIN:ET:PDF, lk 4.

39 — 2013. aastat käsitleva raporti projekt, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=FR.

kohustuste rikkumise menetluse algatamise või tegevusetushagi esitamise.[40] Statistikast nähtub, et neljandik kuni kolmandik petitsioonidest on seotud rikkumismenetlusega või annavad alust selle algatamiseks.[41] Ei kaebuste ega ka petitsioonide menetlemisega seotud probleemid ei ole siiski käeoleva menetluse esemeks.[42]

2. Petitsioonide läbivaatamise menetlus

38. Õiguse esitada petitsioone teostamise korda reguleerivad muudetud kodukorra artiklid 201–203[43] (viimases redaktsioonis).[44] Neid sätteid arvestades on minu hinnangul vaieldamatu, et parlament püüab kehtestada läbipaistvat ja õiglast menetlust, mis võimaldaks igaühel, kellel on selleks õigus, teostada oma õigust esitada petitsioone.[45]

39. Kehtivate õigusnormide kohaselt kantakse formaalsetele vastuvõetavuse tingimustele[46] vastavad petitsioonid nende saabumise järjekorras registrisse. Petitsioonid, mis ei vasta muudetud kodukorra artikli 201 lõikes 2 ette nähtud tingimustele, arhiveeritakse ja petitsiooni esitajat teavitatakse sellise otsuse põhjustest. Tunnistades, et registreerimata jäetud ja vastuvõetamatud petitsioonid kuuluvad kahte eraldi kategooriasse[47], ei ole nendevahelist erinevust petitsioonikomisjoni raportite põhjal lihtne kindlaks teha.[48]

40. Registrisse kantud avaldused edastatakse petitsioonikomisjonile, kes kontrollib nende sisulist vastuvõetavust lähtuvalt ELTL artiklist 227, millest ilmneb, et igaüks võib esitada petitsiooni küsimuses, mis kuulub liidu tegevusvaldkonda ja mis teda otseselt puudutab.

41. Selles staadiumis vastuvõetamatuks tunnistatud petitsioonid arhiveeritakse. Muudetud kodukorras on samuti ette nähtud hääletamine juhul, kui petitsioonikomisjoni liikmed ei saavuta petitsiooni vastuvõetavuse küsimuses konsensust. Igal juhul tehakse vastuvõetamatuks tunnistamise otsus, mis on põhjendatud, petitsiooni esitajale teatavaks ning seda tihti koos soovitusega pöörduda pädeva siseriikliku või rahvusvahelise asutuse poole.[49] Sellega seoses on kodukorra artikli 201 lõikes 8 ette nähtud võimalus soovitada teisi õiguskaitsevahendeid.

40 — Euroopa Parlamendi resolutsioon: Petition right at the dawn of the 21st century, A5-0088/2001, lk 10.

41 — Vt eespool viidatud komisjoni 23. aruanne.

42 — Vt petitsioonikomisjoni palve komisjonile käsitleda petitsioone ja kaebusi rikkumismenetlustes võrdselt; petitsioonikomisjoni 2012. aasta tegevust käsitleva 2013. aasta tegevusraporti projekti punkt 17 (2013/2013(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=FR.

43 — Vastupidi kodanikualgatusele, mida reguleerib eespool viidatud määrus nr 211/2011.

44 — Kuigi need ei ole käesoleva juhtumi asjaoludele kohaldatavad, on need sätted sisuliselt samad. Üksteisele järgnenud muudatuste kohta vt õiguslik raamistik.

45 — Parlamendil tekkis isegi küsimus, kas on vaja kogu petitsioonimenetlus üle vaadata: raport petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastal 2013 (2014/2008(INI)), lk 18.

46 — Petitsioonis peab olema märgitud kõikide petitsiooni esitajate nimi, kodakondsus ja alaline elu- või asukoht. Petitsioon peab olema koostatud ühes Euroopa Liidu ametlikest keeltest. Vastavalt artikli 201 lõikele 5 võidakse muus keeles koostatud petitsioon siiski läbi vaadata, kui petitsiooni esitaja on lisanud tõlke.

47 — Vt raport petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastal 2012 (2013/2013(INI) – lisa statistika kohta, mis hõlmab erinevaid avalduste kategooriaid.

48 — Olgu märgitud, et petitsioonikomisjoni eelmistest raportitest ilmneb, et ELTL artiklile 227 mittevastavaid avaldusi *ei registreeritud* petitsioonidena. Raportist petitsioonikomisjoni tegevuse kohta aastal 2013 ilmneb, et „komisjon on alates 2009. aastast praeguseni saanud peaaegu 10 000 petitsiooni, mis on registreeritud, ja neist ligikaudu 60% on tunnistatud vastuvõetavaks, kuna need puudutavad liidu tegevusvaldkondi". Vahetegemine *avalduste vahel, mida ei registreerita, ja nende vahel, mis on vastuvõetamatud, tekitab segadust.* Raporti kohaselt „sai komisjon 2013. aastal kokku 2885 petitsiooni. Tal õnnestus menetleda 989 petitsiooni, millest 654 tunnistati vastuvõetavaks, 335 vastuvõetamatuks ja 538 arhiveeriti. 199 petitsiooni tunnistati vastuvõetavaks, vaadati läbi ja arhiveeriti". Ei ole selge, kas need otsused tehti teatavaks ja kas neid põhjendati. Näib, et seda ei tehtud registreerimata jäetud avalduste puhul.

49 — Parlamendi analüüsist nähtub, et enamik vastuvõetamatuid petitsioone tunnistati vastuvõetamatuks seetõttu, et jätkuvalt aetakse segi Euroopa ja siseriiklik pädevus ning Euroopa institutsioonid ja Euroopa Nõukogu või Euroopa Inimõiguste Kohus, vt http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/et/FTU_2.1.4.pdf.

42. Vastuvõetavate avalduste hulgas on avaldused, mille menetlemine on lõpetatud ja millele on antud kohene vastus, või avaldused, mis on saadetud analüüsimiseks teistele institutsioonidele või asutustele arvamuse või teabe saamiseks. Petitsioonikomisjon palub seejärel üldjuhul komisjonil edastada talle kogu asjakohane teave või oma arvamus petitsiooni esitaja tõstatatud küsimuste kohta.

43. Petitsioonide läbivaatamist reguleerivate sätete põhjal on selge, et petitsioonikomisjoni pädevus on tegelikult küllaltki piiratud. Nimelt, see komisjon „ei ole kohtuorgan, kellel oleks õigus konkreetses asjas öelda, mis on õige ja mis mitte, ega otsustada, kas liikmesriigi pädeva asutuse poliitiline otsus on sobiv või mitte, ning samuti ei ole tal sunnijõudu”. [50]

44. Seevastu on selge, et petitsioonikomisjonil on vabadus hinnata, kuidas petitsiooni menetleda. Peale selle võib otsus petitsiooni vastuvõetavuse kohta olla hoolimata ELTL artikliga 227 seotusest ka kaalutlusotsus. Vastab tõele, et viimati nimetatud sätte kohaselt on petitsiooni vastuvõetavuseks nõutav, et see oleks seotud küsimusega, mis kuulub liidu tegevusvaldkondadesse ja mis petitsiooni esitajat otseselt puudutab. Lisaks nimetatud formaalsetele nõuetele ilmneb muudetud kodukorra artikli 201 lõikest 7 siiski, et kui petitsioonikomisjon ei saavuta petitsiooni vastuvõetavuse küsimuses konsensust, loetakse petitsioon vastuvõetavaks, kui seda taotleb vähemalt veerand komisjoni liikmetest.

45. Lõpuks olgu märgitud, et petitsioonikomisjon leiab, et „petitsioonimenetlus võib jääda ja peakski jääma täienduseks muudele [laias tähenduses] kaebemehhanismidele, mida kodanikud saavad kasutada, näiteks komisjonile või Euroopa ombudsmanile esitatavad kaebused”. [51] Teiste asutuste, institutsioonide ja instrumentide kõrval, milleks on uurimiskomisjonid, Euroopa kodanikualgatus ja Euroopa ombudsman, on petitsioonikomisjonil iseseisev ja selgelt määratletud roll iga kodaniku jaoks mõeldud kontaktina. [52]

46. See viib mind vaidlustatava õigusakti mõistega kaasnevate probleemide analüüsimise juurde, nii nagu Üldkohus seda mõistet kohtuotsuses Tegebauer tõlgendas, mille tõttu ta jättis vaidlustatud kohtuotsuses hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, põhjendusel et vaidlustatud otsuse kohaselt oli petitsioon tunnistatud vastuvõetavaks.

C. Õiguse esitada petitsioone teostamise õiguslikud tagajärjed ELTL artikli 263 seisukohalt

1. Õiguslikke tagajärgi tekitava akti mõiste

47. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale võib tühistamishagi esitada selle laadist ja vormist olenemata institutsioonide võetud kõikide meetmete peale, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi. Täpsemalt käsitatakse ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatavana mis tahes meetmeid, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis võivad hageja huve riivata, muutes selgelt tema õiguslikku olukorda. [53] Seevastu on vastuvõetamatud hagid, mis on esitatud aktide peale, mis kujutavad endast üksnes haldussüsteemi sisemisi meetmeid ning millel ei ole seega mingeid tagajärgi sellest süsteemist väljaspool. [54]

50 — Raport aastatel 1999–2000 toimunud petitsioonikomisjoni arutelude kohta, A5-0162/2000.

51 — Petitsioonikomisjoni 2012. aasta tegevust käsitleva raporti projekt (2013/2013(INI)), punkt J.

52 — *Ibidem.*

53 — Kohtuotsused IBM *vs.* komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9), Athinaïki Techniki *vs.* komisjon (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 29) ja Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 51).

54 — Kohtumäärus Planet *vs.* komisjon (T-320/09, EU:T:2011:172, punktid 37–39).

48. Kuna käesolevas asjas on tegemist parlamendi vastuvõetud aktiga, tuleb meenutada, et kohtuotsuses Les Verts kinnitas Euroopa Kohus, et tühistamishagi võib esitada Euroopa Parlamendi aktide peale, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.[55] Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei saa tühistamishagi siiski esitada aktide peale, mis puudutavad üksnes Euroopa Parlamendi sisemist töökorraldust.[56]

49. Nii on Euroopa Kohus leidnud, et parlamendi presidendi tõdemus, et eelarvemenetlus on lõpule jõudnud, kuulub aktide hulka, mis võivad kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi tekitada.[57] Euroopa Kohus on samuti asunud seisukohale, et vastuvõetav on hagi õigusakti peale, mis käsitleb parlamendiliikmetele ametiaja lõppemisel makstavat üleminekutoetust.[58] Kohtuliku kontrolli võimalus anti ka juhuks, kui parlament võttis vastu resolutsiooni, milles määrati kindlaks teatud tegevuste eest vastutavad töötajad.[59]

50. Seevastu järeldas Euroopa Kohus, et parlamendi uurimiskomisjonide moodustamist käsitlevad aktid puudutavad üksnes Euroopa Parlamendi sisemist töökorraldust.[60] Samuti on Euroopa Kohus märkinud, et parlamentidevahelistel delegatsioonidel on üksnes teabevahetus- ja suhtlemispädevus ning et nende liikmete nimetamist ja nende esimehe valimist puudutavad aktid ei ole vaidlustatavad õigusaktid.[61] Euroopa Kohus on veel leidnud, et institutsiooni kiri, mis on saadetud vastuseks selle kirja saaja esitatud taotlusele, ei kujuta endast akti, mille peale saaks esitada tühistamishagi.[62] Euroopa Kohus on samuti liitnud parlamendi aktide peale esitatud hagi vastuvõetavuse kontrollimise küsimuse sisulise läbivaatamisega.[63]

51. Mis puudutab käesolevat juhtumit, siis arvestades õiguse esitada petitsioone kui Euroopa Parlamendi vastutusalasse kuuluva poliitilise dialoogi instrumendi tunnuseid, võib tunnistada, et petitsioonikomisjoni vastuvõetud otsused on esmapilgul samastatavad parlamendi sisemise korralduse aktidega, mis on vastu võetud parlamendi poliitilise töö raames. Seda tõdemust silmas pidades tuleb siiski analüüsida petitsioonikomisjoni otsuste tagajärgi kolmandatele isikutele, nii nagu need tulenevad kohtuotsusest Tegebauer.

2. Petitsioonikomisjoni otsuste tagajärjed

a) Kohtuotsus Tegebauer

52. Kõigepealt on vastupidi apellandi väidetele selge, et kohtuotsus Tegebauer ei omista petitsioonikomisjoni kõikidele otsustele vaidlustatava õigusakti staatust, mis annaks võimaluse neid liidu kohtus kontrollida.

55 — Kohtuotsus Les Verts *vs.* parlament (294/83, EU:C:1986:166), mis kodifitseeriti Maastrichti lepingu artikli G punktiga 53, millega muudeti EÜ asutamislepingu artiklit 173.

56 — Kohtuotsus Weber *vs.* parlament (C-314/91, EU:C:1993:109, punktid 9 ja 10).

57 — Kohtuotsus nõukogu *vs.* parlament (34/86, EU:C:1986:291). Hiljem täpsustati, et ELTL artikli 314 lõikel 9 põhinev akt kujutab endast vaidlustatavat õigusakti ELTL artikli 263 tähenduses, kuna see annab liidu eelarvele siduva jõu; vt kohtuotsus nõukogu *vs.* parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, punktid 50, 54–56, 60 ja 63).

58 — Kohtuotsus Weber *vs.* parlament (EU:C:1993:109, punktid 9 ja 10).

59 — Kohtuotsus Luksemburg *vs.* parlament (C-213/88 ja C-39/89, EU:C:1991:449).

60 — Kohtumäärus Groupe des droites européennes *vs.* parlament (78/85, EU:C:1986:227, punkt 11).

61 — Kohtumäärus Blot ja Front national *vs.* parlament (C-68/90, EU:C:1990:222, punkt 12).

62 — Vt kohtumäärus Miethke *vs.* parlament (C-25/92, EU:C:1993:32), mis käsitleb parlamendile esitatud taotlust tunnistada Saksa parlamendiliikmete volitused Saksamaa taasühinemise tõttu lõppenuks.

63 — Ühes hiljutises kohtuasjas, mis käsitles nõuet tühistada Euroopa Parlamendi otsus, mis puudutas parlamendi osaistungjärkude ajakava, kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* parlament (C-237/11 ja C-238/11, EU:C:2012:796).

53. Seevastu leidis Üldkohus selles kohtuotsuses, et „kuigi see, kuidas parlament vastuvõetavaks tunnistatud petitsiooni menetleb, ei kuulu liidu kohtu kontrolli alla, kuivõrd parlamendile jääb sellega seoses täielik poliitiline hindamisvabadus, peab petitsiooni vastuvõetavuse hindamine siiski olema kohtulikult kontrollitav, kuna see on ainus vahend, mis tagab EÜ artiklis 194 sätestatud õiguse esitada petitsioone tõhususe. Petitsioonikomisjoni otsus tunnistada petitsioon vastuvõetamatuks ja arhiveerida edasisi meetmeid võtmata võib nimelt mõjutada kodanikele asutamislepingus ette nähtud õiguse esitada petitsioone põhisisu ning kujutab endast seetõttu otsust, mille peale võib esitada tühistamishagi".

54. Käesoleval juhul nähtub vaidlustatud kohtuotsusest, et Üldkohus kohaldas põhimõtet, mille kohaselt võib esitada tühistamishagi ainult petitsioonikomisjoni otsuste peale, milles tunnistatakse avaldus vastuvõetamatuks.

55. Apellandi hinnangul esineb selles järelduses aga loogikaviga, kuna ühelt poolt on Üldkohtu praktikas jäetud petitsioonide põhjendatuse kontrollimiseks ja nende menetlemiseks lai hindamisruum ning teiselt poolt käsitatakse osa neist otsustest ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatava õigusaktina.

56. Tõepoolest, nii juba esitatud põhjendustel, mis puudutavad petitsiooni instrumendi tunnuseid liidu õiguses, kui ka allpool esitatud põhjendustel olen ma seisukohal, et kohtupraktika Tegebauer sisaldab vastuolu. Minu hinnangul ei saa petitsioonikomisjoni mitte ühtegi liiki otsus petitsiooni esitaja õiguslikku olukorda selgelt muuta.

b) Mõiste „õigus" esitada petitsioone piirjooned

57. Esiteks tuleb märkida, et liidu õiguse mis tahes akti õiguslike tagajärgede analüüsimiseks tuleb eelkõige lähtuda selle sisust ja laadist, mitte nimetusest ega vormist. See peab nii olema ka õiguse puhul esitada petitsioone. Seega on ekslik lähtuda põhimõttest, et sõna „õigus" kasutamine võrdub automaatselt subjektiivse õiguse olemasoluga.

58. Mis puudutab asjaolu, et õigus esitada petitsioone sisaldub hartas ja kujutab endast põhiõigust, siis piisab viitamisest harta artiklile 52, mille lõikes 5 on ette nähtud õiguste ja põhimõtete eristamine.[64] Hoolimata nende hartas nimetamisest ei käsitata hartas sisalduvaid teatud „õigusi" üksikisikute õigustena. Nagu nähtub kohtuotsusest AMS[65], on harta artikli 27 tähenduses „õigus olla informeeritud ja ära kuulatud" ülendatud harta tähenduses „põhimõtteks". Selles sättes ei ole nimelt määratletud individuaalset õiguslikku olukorda, vaid on avalikule võimule pandud kohustus määratleda objektiivne sisu (töötajate informeerimine ja nende ärakuulamine) ning teatud eesmärgid (informeerimise tegelik toimumine, esindatus eri tasanditel ja tegutsemine piisavalt aegsasti).[66]

59. Lisaks on liidu õiguses palju kohtuväliseid instrumente, mida nimetatakse „õigusteks", ilma et nendega kaasneks kohtulik kontroll.

64 — Nagu nähtub selgitustest harta kohta, tuleb subjektiivseid õigusi austada, kusjuures põhimõtteid tuleb järgida. Lisaks on täpsustatud, et mõningatel juhtudel võivad harta artiklis sisalduda nii õiguse kui ka põhimõtte elemendid.

65 — Kohtuotsus Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2).

66 — Vt ettepanek Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, punkt 54).

60. Nii on kodanikel õigus esitada kaebus, kui nad leiavad, et Euroopa Komisjon ei järgi head haldustava.[67] Ainus ette nähtud õiguskaitsevahend seisneb kaebaja õiguses paluda komisjoni peasekretäril tema kaebus uuesti läbi vaadata. Haldustavas on samuti ette nähtud võimalus pöörduda ombudsmani poole. Lisaks on komisjon koostanud üldpõhimõtted ja miinimumnõuded üldsusega konsulteerimiseks[68], ilma et nendega siiski kaasneks isikutele õigus vaidlustada kohtus otsuseid, mis on vastu võetud neid põhimõtteid ja nõudeid rikkudes.

61. Peale selle on kodanikel õigus teatada komisjonile liikmesriigi liidu õiguse rikkumisest, kuigi seda õigust ei reguleeri ükski konkreetne õigusakt. Seevastu on selge, et isikud ei saa vaidlustada komisjoni keeldumist algatada liikmesriigi suhtes kohustuste rikkumise menetlus.[69] Kui kaebaja leiab, et tema kaebuse menetlemisel oli tegemist komisjonipoolse haldusomavoliga, võib ta esitada kaebuse ombudsmanile.[70]

62. Sellega seoses toob apellant käesolevas asjas läbivaadatavas apellatsioonkaebuses esile põhiõiguse rikkumise ohu või igal juhul vähemalt põhiõiguse teostamise takistamise ohu sellega väidetavalt kaasnevate menetluslike tagatiste aspektist. Niisugune rikkumine võib kaasa tuua petitsiooni esitaja õigusliku olukorra selge riive.

63. Nimelt on selge, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13[71] ning mida on kinnitatud ka põhiõiguste harta artiklis 47.

64. Olgu siiski märgitud, et see põhimõte on alguse saanud järeldusest, mille kohaselt „kohtuliku õiguskaitsevahendi olemasolu siseriikliku asutuse mis tahes sellise otsuse vaidlustamiseks, millega keeldutakse võimaldamast teatud õigust teostada, on isiku õiguse tõhusa kaitse tagamiseks tingimata vajalik”.[72]Tõhusa õiguskaitse puudumine on seega samaväärne tagatud õiguse rikkumisega.

65. Nii ei ole see aga õiguse puhul esitada petitsioone. Nimelt, juhul kui petitsiooni suhtes tehakse vastuvõetamatuks tunnistamise, arhiveerimise, teise institutsiooni edasi saatmise või koos vastuse saatmisega menetluse lõpetamise otsus, ei teki mingit küsimust tunnustatud õiguse andmise piiramise või andmisest keeldumise kohta, mis tooks kaasa kohtuliku kaitse vajaduse. Vastupidi, niisugusel juhul on õigus teostada õigust esitada petitsioone täielikult tagatud, kuivõrd apellandil on olnud võimalik oma avaldus esitada, teda on parlamendis toimuva menetluse staadiumidest teavitatud ja ta on saanud oma avaldusele vastuse.

66. Olgu sama mõttekäigu raames märgitud, et kui tema avaldust ei rahuldata, võib petitsiooni esitaja petitsiooni uuesti parlamendile esitada ning viimane võib selle petitsiooni kohta vabalt teha vastupidise otsuse, kui ta olenevalt olukorrast annab sellele teistsuguse poliitilise hinnangu. Selles kontekstis on oluline meenutada, et parlament on vastuvõetavate petitsioonide ulatust võrreldes aluslepinguga laiendanud. Lisaks võib ta üldjuhul võtta poliitilise seisukoha küsimustes, mis ei kuulu liidu pädevusse. Petitsioonikomisjoni seisukohtadel ei ole aga mingit negatiivset ega positiivset seadusjõudu. Lisaks on petitsiooni esitajal võimalik seejärel pöörduda ombudsmani ja komisjoni poole.

67 — Euroopa Komisjoni töötajate avalikkusega suhtlemise hea haldustava, mis võeti vastu 2000. aastal, http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_et.pdf.

68 — Konsulteerimis- ja dialoogikultuuri edendamine: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimiseks huvitatud osapooltega, 11.12.2002, KOM(2002) 704 (lõplik).

69 — Vt *ex multis* kohtumäärused Grúas Abril Asistencia *vs*. komisjon (C-521/10 P, EU:C:2011:418, punkt 29) ja Altner *vs*. komisjon (C-411/11 P, EU:C:2011:852, punkt 8).

70 — http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_et.htm#6recours.

71 — Kohtuotsused Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punktid 18 ja 19); Heylens jt (222/86, EU:C:1987:442, punkt 14); komisjon *vs*. Austria (C-424/99, EU:C:2001:642, punkt 45); Unión de Pequeños Agricultores *vs*. nõukogu (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 39) ja Eribrand (C-467/01, EU:C:2003:364, punkt 61).

72 — Kohtuotsus Heylens jt (EU:C:1987:442, punkt 14).

c) Kaebusi käsitlev kohtupraktika

67. Teiseks tuleb selleks, et teha kindlaks selle eksimuse põhjused, mis minu hinnangul esineb vahetegemises, mille Üldkohus kohtuotsuses Tegebauer välja töötas ja mida ta käesoleval juhul vaidlustatud kohtuotsuses kasutas, viidata õigusnormidele, mis reguleerivad liidu õiguses nende asutuste pädevust, kellele on esitatud mitteametlik taotlus või kaebus.

68. Esiteks leidub kõige klassikalisem näide kohtupraktikas, mis käsitleb komisjoni pädevust, milleks on siduv pädevus konkurentsiõiguse alaste kaebuste valdkonnas. Euroopa Kohus on nimelt juba leidnud, et kuigi komisjon ei ole kohustatud tegema otsust, milles tuvastatakse konkurentsieeskirjade rikkumise toimepanemine, ega kaebust uurima asuma, kui tema poole on pöördutud määruse [nr 17 – nüüd nr 1/2003] alusel, on ta siiski kohustatud tähelepanelikult analüüsima kaebuse esitaja fakti- ja õigusväiteid, et kontrollida konkurentsivastase tegevuse esinemist. Lisaks on komisjon juhul, kui ta lõpetab menetluse edasisi meetmeid võtmata, kohustatud oma otsust põhjendama, et võimaldada Üldkohtul kontrollida, kas komisjon on teinud faktivigu või rikkunud õigusnorme või on võimu kuritarvitanud.[73]

69. Neil asjaoludel on Euroopa Kohus otsustanud, et *institutsioon, kellel on pädevus tuvastada rikkumisi ja nende eest karistusi määrata ning kellele isikud võivad kaebusi esitada*, nagu see on komisjoni puhul konkurentsiõiguses, võtab tingimata vastu õiguslikke tagajärgi tekitava akti, kui ta kaebuse menetlemise täielikult või osaliselt lõpetab[74] (kohtujuristi kursiiv).

70. On aga ilmselge, et arvestades asjassepuutuvate majanduslike õigusnormide täiesti eraldiseisvat eesmärki ja komisjoni rolli selles kontekstis, ei saa konkurentsi valdkonna kohtupraktika kuidagi olla võrdlusaluseks õigusele esitada petitsioone. Kohtuotsuses Tegebauer välja töötatud vahetegemine näib aga ometi sellisest loogikast lähtuvat. Lisaks on apellandi viide konkurentsi valdkonda puudutavale kohtuotsusele Rendo[75] mitte ainult petitsioonide valdkonnas kohaldamatu, vaid ka väär, kuna kohtuotsuses Rendo ei kinnitatud, et iga õiguse piirang tekitab tingimata õiguslikke tagajärgi.[76]

71. Teiseks on täpselt vastupidine näide ombudsmani pädevus, kuivõrd temal ei ole pädevust võtta siduvaid meetmeid.[77] Mööndes küll, et see kohtupraktika ei vasta täielikult käesolevas asjas tõstatatud küsimustele, on siiski mõistlik tõmmata paralleele petitsioonikomisjoni otsuste ja aktide vahele, mis ombudsman on vastu võtnud talle ELTL artikli 228 alusel esitatud kaebuste läbivaatamisel.

72. Täpsemalt on otsustatud, et ombudsmani aruanne, milles on tuvastatud haldusomavoli, ei tekita oma määratluse poolest EÜ artikli 230 tähenduses mingeid õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele ega ole ka parlamendi jaoks siduv, kuivõrd parlamendil on vabadus talle aluslepingutega antud pädevust teostades otsustada, milliseid edasisi meetmeid tuleb võtta. Sama kehtib seda enam aastaaruande suhtes, mille ombudsman peab samuti parlamendile esitama iga istungjärgu lõpus oma kõigi uurimistulemuste kohta.[78] Seega ei ole ombudsmani põhistatud otsus, millega ta lõpetab kaebuse sisulise läbivaatamise ja arhiveerib kaebuse, vaidlustatav õigusakt, mille peale saaks esitada tühistamishagi, kuna niisugune otsus ei tekita kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi.[79]

73 — Kohtuotsus Rendo jt *vs.* komisjon (C-19/93 P, EU:C:1995:339, punkt 27).

74 — Kohtuotsus SFEI jt *vs.* komisjon (C-39/93 P, EU:C:1994:253, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 — Kohtuotsus Rendo jt *vs.* komisjon (T-16/91, EU:T:1996:189, punktid 54–56).

76 — Selle kohtuotsuse tühistas Euroopa Kohus kohtuotsusega Rendo jt *vs.* komisjon (EU:C:1995:339).

77 — Vt kohtuotsus Komninou jt *vs.* komisjon (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punkt 44).

78 — Kohtumäärus Associazione delle Cantine Sociali Venete *vs.* ombudsman ja parlament (T-103/99, EU:T:2000:135, punkt 50).

79 — Vt kohtumäärus Srinivasan *vs.* ombudsman (T-196/08, EU:T:2008:470).

73. Arvestades petitsioonikomisjoni pädevust, on seega alust asuda seisukohale, et sarnaselt ombudsmaniga ei ole tal mingit kohustust saavutada konkreetne tulemus.[80] Peale selle, pidades silmas õiguse esitada petitsioone tunnuseid, mida on eespool kirjeldatud, peab see põhimõte olema kohaldatav petitsiooni vastuvõetamatuks tunnistamise või selle läbi vaatamata arhiveerimise otsuste suhtes.

d) Õiguse esitada petitsioone sisu

74. Kolmandaks ei leia ma, et õigus esitada petitsioone võiks liidu õiguses kajastada paljudes liikmesriikides kehtivaid petitsioonide mudeleid või peaks neist lähtuma. Minu käsutuses olevatel andmetel on ainult Saksamaal[81], Hispaanias[82] ja Prantsuse ülemereterritooriumide omavalitsusüksustes[83] ette nähtud petitsiooni kohta tehtud otsuste üle kohtuliku kontrolli teostamine. Minu allikate andmetel ei käsitata siiski isegi Saksa õiguses petitsioonile vastusena tehtud otsuseid „haldusaktidena", kuna puuduvad õiguslikud tagajärjed petitsiooni esitajale.[84]

75. Liidu õiguses ette nähtud õigust esitada petitsioone tuleb pidada autonoomseks käsitluseks ja selleks, et see kuuluks ELTL artikli 263 kohaldamisalasse, peab see vastama kriteeriumidele, mis tulenevad kohtupraktikast, mis käsitleb petitsiooni esitaja õiguslikku olukorda selgelt muuta võiva akti mõistet. Lisaks olgu meenutatud, et ELTL artiklitel 263 ja 265 põhineva seaduslikkuse kontrolli käigus ei ole liidu kohtul pädevust teha liidu institutsioonidele ja asutustele ettekirjutusi.[85]

76. Õiguse esitada petitsioone kehtestamise eest vastutab üldreeglina ainult Euroopa Parlament kui oma valijate huvide tagaja. Olgu rõhutatud, et õiguse esitada petitsioone teostamine parlamendis ei kuulu mitte haldusorgani, vaid poliitilise organi tegevuse hulka. See tähendab, et kodanikud võivad Euroopa valimiste teel parlamendi otsuseid kontrollida ja nende eest karistada.

77. Erinevat liiki vastuseid, mis petitsioonikomisjon võib petitsioonile anda, sealhulgas selle teisele asutusele edasisaatmine oma volituse piiride tõttu, ei tohi seega samastada haldusorgani keeldumisega, kuna petitsioonikomisjon on poliitilist laadi esindusorgani allüksus.

78. Seetõttu teen ma ettepaneku asuda seisukohale, et õiguse esitada petitsioone sisu seisneb võimaluses mõningatest küsimustest parlamendile ametlikult teada anda, ilma et avalduse esitajale antaks õigust otseselt nõuda õiguslikku kaitset. Tegemist ei ole üksikisikute õigustega, mille eesmärk oleks tekitada petitsiooni esitaja olukorrale õiguslikke tagajärgi, vaid demokraatias osalemiseks mõeldud poliitilise vahendiga.

80 — Vt analoogia alusel kohtuotsus ombudsman *vs*. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punktid 48–52 ja seal viidatud kohtupraktika).

81 — Üldjuhul ei käsitata neid akte „haldusaktidena", kuna neil ei ole petitsiooni esitaja jaoks õiguslikke tagajärgi. Kuid on olemas „kohustamishagi", mis võimaldab petitsiooni esitajal lasta otsust, mis ei tekita õiguslikke tagajärgi, halduskohtul kohtulikult kontrollida. Põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus on samuti mõeldav pärast kõigi muude õiguskaitsevahendite ammendamist. Praktika kohta vt näiteks http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20121121_2bvr172012.html, kus konstitutsioonikohus tunnistas vastuvõetamatuks põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse, mis oli esitatud Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandeburg'i 20. juuni 2012. aasta otsuse peale, mis oli alguse saanud Bundestagi petitsioonikomisjoni otsusest keelduda petitsiooni läbi vaatamast põhjendusel, et kaks sarnast petitsiooni olid juba liitvabariigi pädevates ministeeriumides läbivaatamisel.

82 — Hispaania õiguses on seadusandlikele kodadele esitatud petitsiooni korral juhul, kui parlamendi akt rikub põhiõigust, ette nähtud võimalus esitada kaebus konstitutsioonikohtule. Sellisel juhul on halduskohtutele kaebuse esitamine välistatud, kuna parlamendi tegevus on konstitutsioonilist laadi.

83 — Prantsuse õiguses on üksnes ülemereterritooriumide omavalitsusüksustel õigus esitada halduskohtule kaebus, kuid seda ainult teatud otsuste peale.

84 — Et olla täpsem: Saksa õiguses lubatav kontroll vastab formaalsele, mitte sisulisele kontrollile. Nii võib kodanik pöörduda halduskohtusse põhjendusel, et Bundestag ei ole tema petitsiooni läbi vaadanud või ei ole õiget menetlust järginud. Halduskohus ei saa seevastu teha sisulist otsust.

85 — Vt kohtumäärus Pevasa ja Inpesca *vs*. komisjon (C-199/94 P ja C-200/94 P, EU:C:1995:360, punkt 24), kohtuotsus Assurances du crédit *vs*. nõukogu ja komisjon (C-63/89, EU:C:1991:152, punkt 30), kohtumäärus Victoria Sánchez *vs*. parlament ja komisjon (EU:C:2011:693, punkt 38) ning kohtumäärus Mugraby *vs*. nõukogu ja komisjon (C-581/11 P, EU:C:2012:466, punkt 75).

79. Kodanike võimalus saata parlamendile ja parlamendiliikmetele kirju või muid dokumente ei sõltu üldsegi formaalsest õigusest esitada petitsioone. Seetõttu leian ma, et põhiseaduslikust aspektist on selle instrumendi ülesanne samaväärne loaga pöörduda ametlikult Euroopa Parlamendi poole algatustega, mis ei pärine ei komisjonilt ega parlamendiliikmetelt, fraktsioonidelt ega komisjonidelt. [86]

80. Õigusega esitada petitsioone kaasneb seega parlamendi kohustus luua mehhanism, mis võimaldab petitsiooni esitajatel pöörduda parlamendi poole tõhusa ja läbipaistva menetluse kohaselt. Ainult sellise mehhanismi kehtestamine saab seega olla liidu kohtus kontrollitav ELTL artikli 265 alusel esitatava tegevusetushagi abil.

81. Sellega seoses kaldun ma arvama, et liidu kohtu kontroll on nõutav üksnes juhul, kui parlament võtab hoiaku, milles kajastub õiguse esitada petitsioone raske ja jätkuv rikkumine, mis seab kahtluse alla petitsiooni instrumendi kui sellise rakendamise, eelkõige juhul, kui keeldutakse petitsioone vastu võtmast või jäetakse neile vastamata. Niisugune hoiak kujutaks endast nimelt parlamendil ELTL artiklite 20 ja 227 ning harta artikli 44 alusel lasuva kohustuse rikkumist. Niisugusel juhul peaks isiku kaebuse alusel vastavalt ELTL artiklile 265 aluslepingute järgimise tagajana sekkuma komisjon.

82. Igal juhul ei ole välistatud analoogia alusel selle lahenduse kasutamine, mille Euroopa Kohus on välja töötanud ombudsmani otsuseid käsitlevas kohtupraktikas, hoolimata lähenemisviisist, mille kohaselt õigus esitada petitsioone ei kujuta endast subjektiivset õigust. Selle kohtupraktika kohaselt võib kodanik täiesti erandlikel asjaoludel tõendada, et petitsioonikomisjon on oma ülesannete täitmisel toime pannud liidu õiguse piisavalt selge rikkumise, mistõttu on asjaomasele kodanikule kahju tekitatud. [87]

83. Kõike eespool toodut silmas pidades olen ma seisukohal, et kohtupraktika Tegebauer põhineb ELTL artiklitest 20 ja 227 tuleneva õiguse esitada petitsioone ulatuse ebaõigel tõlgendusel, kuivõrd selles on petitsiooni vastuvõetamatuks tunnistamise ja arhiveerimise otsuseid käsitatud vaidlustatavate õigusaktidena.

84. Sellest tulenevalt rikkus Üldkohus seda kohtupraktikat kohaldades vaidlustatud kohtuotsuses õigusnormi.

85. Kõnealune eksimus ei mõjuta siiski vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni. Üldkohtu toime pandud õigusnormi rikkumine ei muuda nimelt vaidlustatud kohtuotsust kehtetuks, kuna selle resolutsioon osutub põhjendatuks muude õiguslike asjaoludega. [88] Seega teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku asendada põhjendused nii, et Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni mis tahes otsuste kohtulik kontroll peab olema välistatud, kuna need ei kujuta endast ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatavat õigusakti.

VII. **Teine väide (apellatsioonkaebuses esitatud esimene, viies ja kuues etteheide)**

86. Arvestades eespool toodut, ei ole vaja analüüsida apellatsioonkaebuses esitatud ülejäänud etteheiteid, mida Euroopa Parlament pidas oma seisukohtades pealegi ilmselgelt vastuvõetamatuks. Alljärgnev analüüs on seega esitatud täiendava võimalusena.

87. Esimeses etteheites väidab apellant, et Üldkohus jättis tähelepanuta asjaolu, et petitsioonikomisjon ei vaadanud apellandi petitsiooni sisuliselt läbi. Niisuguse faktide moonutamise tõttu järeldas Üldkohus ekslikult, et õigust esitada petitsioone ei ole käesoleval juhul rikutud.

86 — Ma meenutan petitsioonikomisjoni seisukohta, mis on esitatud käesoleva ettepaneku punktis 1 ja mille kohaselt võimaldab petitsioon isikul ennast *ametlikult* kuuldavaks teha (kohtujuristi kursiiv).

87 — Vt analoogia alusel kohtuotsus ombudsman *vs*. Lamberts (EU:C:2004:174, punkt 52).

88 — Kohtuotsus ThyssenKrupp Nirosta *vs*. komisjon (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 136).

88. Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi apellatsioonimenetluses ei ole Euroopa Kohtul pädevust tuvastada fakte ega üldjuhul uurida tõendeid, millele Üldkohus faktide tuvastamisel tugines, laieneb kontrollipädevus, mis Euroopa Kohtul on Üldkohtu antud faktiliste järelduste suhtes, eelkõige toimiku materjalide põhjal tehtud järelduste sisulisele ebaõigsusele, tõendite moonutamisele, nende õiguslikule kvalifitseerimisele ja küsimusele, kas on järgitud tõendamiskoormist ja tõendite esitamist reguleerivaid norme. [89]

89. Vaidlustatud kohtuotsuse punkti 3 ja vaidlustatud otsuses sisalduva vastuse võrdlemise tulemusel ei ole võimalik tuvastada mingit moonutamist ega sisulist ebaõigsust. Tunnistades, et Üldkohus ei korranud petitsioonikomisjoni esimehe kirja sõna-sõnalt, on vaidlustatud kohtuotsusest siiski selgelt järeldatav, et komisjon ei vaadanud apellandi avaldust läbi. Igal juhul ilmneb kogu vaidlustatud kohtuotsusest, et Üldkohus tuvastas õigesti, et kõnealune petitsioon oli vastuvõetav, millest tulenevalt ta meenutas õigesti, et petitsiooni suhtes võetavad edasised meetmed kuuluvad täielikult parlamendi kaalutluspädevusse ja parlament ei ole kohustatud petitsiooni esitaja suhtes konkreetset akti vastu võtma. Järelikult on see argument ilmselgelt põhjendamatu.

90. Apellatsioonkaebuse viiendas etteheites heidab apellant Üldkohtule ette põhjenduste puudumist. Apellant on seisukohal, et Üldkohus jättis vaidlustatud kohtuotsuses ekslikult analüüsimata, kas parlament rikkus vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel põhjendamiskohustust, hoolimata sellest, et apellant esitas esimeses kohtuastmes vastava etteheite. Kuna ma aga teen ettepaneku asuda seisukohale, et vaidlustatud otsus ei ole vaidlustatav õigusakt, on mis tahes sellekohane analüüs üleliigne ja etteheide tuleks ilmselge vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

91. Apellatsioonkaebuse kuuendas etteheites väidab apellant, et Üldkohus ei analüüsinud asjaolusid täielikult, kuna kohus ei kontrollinud, kas apellandil oli võimalus oma juhtumit petitsioonikomisjonile selgitada. Käesoleva ettepaneku punktis 88 viidatud kohtupraktikat arvestades tuleb see etteheide ilmselge vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata. Igal juhul, kuna ma teen ettepaneku tunnistada vaidlustatud otsuse peale esitatud hagi vastuvõetamatuks ja Üldkohus lähtus vaidlustatud kohtuotsuses samuti õigesti apellandi nõude vastuvõetamatusest, siis ei olnud ta kohustatud petitsioonikomisjoni menetluse käiku analüüsima.

VIII. **Ettepanek**

92. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, asendades samas vaidlustatud kohtuotsuse põhjendused,

— mõista kohtukulud välja apellandilt ja jätta Euroopa Parlamendi kohtukulud tema enda kanda.

89 — Kohtuotsus Siemens jt *vs.* komisjon (C-239/11 P, C-489/11 P ja C-498/11 P, EU:C:2013:866, punkt 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika).