



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Põhiõiguste kujunemine Euroopa Liidus – *Stauderist* Euroopa Liidu põhiõiguste hartani

Nr. 15

11.12.2019

Sissejuhatus

Esimesel detsembril 2019 möödus kümme aastat Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi ka *harta*) jõustumisest. Lissaboni lepingu reformiga sai hartast – Euroopa Liidu põhiõiguste kirjalikust kataloogist, Euroopa Liidu esmase õiguse osa.¹ Ometi ei tähenda see, et põhiõiguste temaatika oleks tõusetunud alles Lissaboni lepinguga. Põhiõigused on välja kujunenud Euroopa Liidu Kohtu pikaaegse kohtupraktika tulemusel. Põhiõiguste kaitse esimesed alused sõnastati kohtupraktikas tänaseks juba 50 aastat tagasi.²

Põhiõiguste kohtulik kaitse – Luxembourg vs Karlsruhe

Teadupoolest loodi Euroopa Liidu eelkäija, Euroopa Majandusühendus, rahvusvahelise majandusühendusena. Esimesed aluslepingud oma majandusliku sisu tõttu põhiõigusi ei kajastanud.³ Sellest tulenevalt lükkas Euroopa Liidu Kohus liidu algusaastatel tagasi põhiõigusi puudutavad küsimused viidates, et kohtu ülesanne pole lahendada põhiõigustega seotud küsimusi.⁴ Ent Euroopa Liidu jätkuv lõiming tingis vajaduse majanduskoostöö kõrval teha ka aina rohkem poliitilist koostööd. Läks mõnevõrra aega kui pärast vahetu õigusmõju⁵ ja Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse⁶ doktriini Euroopa Liidu Kohus 1969. aastal *Stauderi* lahendis kinnitas põhiõigused liidu õiguse üldpõhimõteteks.⁷ Peagi pärast *Stauderit* otsustas Euroopa Liidu Kohus, et põhiõigused tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest⁸ ja inimõiguste kaitset käsitlevatest rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised liikmesriigid on⁹ ja millest üks on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.¹⁰

¹ C. Calliess, M. Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar. 4. Auflage, 2011, C. H. Beck München, lk 2767.

² *Stauder vs Stadt Ulm, Sozialamt*, 29/69.

³ C. Calliess, M. Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar. 4. Auflage, 2011, C. H. Beck München, lk 144.

⁴ Euroopa võrdse kohtlemise õiguse käsiraamat, 2010, lk 15. Vt ka *Stork* 1/58.

⁵ *Van Gend & Loos*, 26/62.

⁶ *Costa vs ENEL*, 6/64.

⁷ Õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse aluslepingute sätete tõlgendamisel, kuid neid ei saa kasutada aluslepingute kehtivuse või õiguspärasuse hindamisel. Õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse EL-i teisese õiguse tõlgendamisel ja õiguspärasuse ning kehtivuse hindamisel.

⁸ *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70.

⁹ *Nold*, 4/73.

¹⁰ *Rutili*, 36/75 lahendis Euroopa Liidu Kohus *expressis verbis* sätestas, et õiguse üldpõhimõtteid, mida kohtud peavad seoses ühenduse õiguse rakendamisega järgima, hõlmavad ka Inimõiguste konventsioonis toodud põhiõigusi. Vt ka *Hauer vs Land Rheinland Pfalz*, 44/79.

Hoolimata eespoolt nimetatud lahenditest juhtis Saksamaa konstitutsioonikohus täiendavalt tähelepanu põhiõiguste kaitse vajadusest Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse valguses.¹¹ Oma kuulsas *Solange I* otsuses¹² jättis kohus endale õiguse kontrollida Euroopa Liidu õiguse vastavust põhiseaduses sätestatud põhiõigustele nii kaua (saksa *so lange*), kuni Euroopa Liit ise omab põhiõiguste kataloogi.¹³ Teisisõnu kostus Karlsruhehest sõnum – seni, kuni Euroopa Liidu õigusega ei ole konstitutsioonilisel tasemel garanteeritud põhiõiguste kaitse, on kohtul õigus ja kohustus kontrollida Euroopa Liidu õiguse vastavust Saksamaa põhiseaduses sätestatud põhiõigustele. Seega ei olnud kohtu hinnangul põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus piisavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikaga tagatud.¹⁴

Põhiõigused kui Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted aluslepingutes

Euroopa Liidu järk-järguline pädevuste laiendamine¹⁵ tingis aluslepingute muutmise sidumaks liidu kindlalt põhiõiguste kaitsega. 1993. aastal jõustunud Maastrichti lepingus viidati aluslepingus esimest korda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ja liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele kui liidu õiguse üldpõhimõtetele.¹⁶ 1999. aasta Amsterdamis lepingus loetleti liidu põhimõtteid, millele liit on rajatud, samuti loodi menetlus aluslepingute kohaste õiguste peatamiseks juhtudel, kui liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt põhiõigusi.¹⁷ Loodud menetluse eesmärk oli tagada põhiõiguste ning muude EL-i põhimõtete ja väärtuste, nagu demokraatia ja õigusriigi austamine EL-i liikmesriikide poolt ka väljaspool EL-i pädevuse õiguslikke piire.

Harta teekond Kölnist Nice'i

Juunis 1999 otsustas Euroopa Ülemkogu Kölnis koondada väljakujunenud põhiõigused ühte dokumenti – Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse.¹⁸ Harta väljatöötamiseks kutsuti kokku liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide esindajatest, liikmesriigi parlamentide ja liidu institutsioonide esindajatest konvent. Esialgselt sooviti hartale omistada Euroopa põhiseaduse tähendust. Need kavatsused luhtusid ja harta võeti pidulikult Euroopa Liidu õiguskorda vastu õiguslikult mittesiduva poliitilise deklaratsioonina Nice'i Ülemkogul 7. detsembril 2000.¹⁹ Hoolimata harta mitteõiguslikust iseloomust hakkasid hartat pehme õigusena kasutama nii Euroopa Liidu Kohtu juristid oma ettepanekutes kui ka Euroopa Liidu Kohus oma otsustes. Lisaks viitasid hartale Euroopa Inimõiguste Kohus, niisamuti liikmesriikide põhiseaduskohtud lahendites, millel oli kokkupuude Euroopa Liidu õigusega.²⁰

¹¹ Euroopa Liidu Kohus märkis oma epohhiloovas otsuses *Internationale Handelsgesellschaft*, et ühenduse õigusakti ja liikmesriigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste vastuolu korral ei mõjuta vastuolu ühenduse õigusakti kehtivust liikmesriigi territooriumil.

¹² *Solange I*, 29.05.1974. BVerfGE 37, 271, p 40.

¹³ *Solange I*, p 56.

¹⁴ Alles 1986. a *Solange II* otsusega konstitutsioonikohus leebus.

¹⁵ Näiteks loodi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, EL-i pädevus justiits- ja siseküsimustes jne.

¹⁶ R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Auflage, 2018, C.H. Beck München, lk 68.

¹⁷ O. Marzocchi. Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus. 2019.

¹⁸ Kirjutatud põhiõiguste kataloogi idee sai alguse Saksamaa konstitutsioonikohtu *Solange I* otsusest. Ka Euroopa Parlament rõhutas 1975. aasta otsuses harta väljatöötamise vajadust. Niisamuti pöörati harta vajalikkusele tähelepanu 1977. aasta Euroopa Parlamendi, komisjoni ja nõukogu poolt vastuvõetud põhiõiguste ühisdeklaratsioonis. Vt ka C. Calliess, M. Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar 4. Auflage, 2011, C. H. Beck München, lk 145.

¹⁹ *Ibid*, lk 146.

²⁰ R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018 C.H. Beck München lk 2687. Vt ka J. Jäätma. Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja selle kohaldamisest. Kohtute aastaraamat 2017, lk 69.

Lissabon – Euroopa Liidu põhiõiguste kataloog kui Euroopa Liidu esmane õigusallikas

Õigusliku siduvuse sai harta²¹ väikeste muudatusega 1. detsembril 2009 Lissaboni lepingu jõustumisega. Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 6 lõikega 1 paigutub harta Euroopa Liidu õigusaktide hierarhias esmase õiguse tasandile.²² Lisaks artikli 6 lõikega 2 on ette nähtud Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.²³ Artikkel 6 lõige 3 kinnitab veel kord üle põhiõiguste kehtivuse Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetenä.

Põhiõiguste harta seab esikohale ühised euroopalikud väärtused nagu demokraatia ja õigusriigi, mittediskrimineerimise põhimõtted ning üksikisiku ja tema tegevuse õigusliku kaitse. Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 1 kohaselt tunnustab liit hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid. Umbes pooled harta artiklist on üle võetud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist.²⁴ Seega omab konventsioon ka olulist tähtsust ELL-i artikli 6 lõike 1 valguses, mis tunnustab hartat Euroopa Liidu esmase õigusena. Konventsiooni kasutatakse abivahendina harta sätete sisustamisel. Harta artikkel 52 lõige 3 *expressis verbis* sätestab, et selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad konventsiooniga tagatud õigustele, on samad, mis on neile konventsiooniga ette nähtud. Kuigi harta sisu on inspireeritud eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, on harta sisu mitmel viisil uuenduslik.²⁵ Klassikaliste põhiõiguste kõrval on hartas ka majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised põhiõigused. Lisaks sisaldab harta selliseid õigusi nagu isikuandmete kaitse (art 8), dokumentidega tutvumise õigus (art 42), õigus heale haldusele (art 41). Hartas sätestatud põhiõiguste kandjateks on Euroopa Liidu kodanikud, samuti liidu territooriumil viibivate kolmandate riikide kodanikud või igaüks. Artiklites on eraldi välja toodud, keda milline säte kaitseb. Näiteks artikkel 15 lõige 1 sätestab, et igaühel on õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal. Teise lõike kohaselt on igal liidu kodanikul vabadus otsida tööd, töötada, teostada asutamisõigust ning pakkuda teenuseid kõikides liikmesriikides. Kolmas lõige kinnitab, et kolmandate riikide kodanikel, kellel on luba töötada liikmesriikide territooriumil, on õigus liidu kodanikega võrdsetele töötingimustele.

Hartas sätestatud põhiõigused omavad vahetut õigusmõju ja need on otsekohalduvad.²⁶ See tähendab, et hartas sätestatud normide kohtulikul rakendamisel ei ole vaja neid Euroopa Liidu ega liikmesriigi õiguses täiendavalt konkretiseerida.²⁷

Harta artikkel 51 lõige 1 sätestab, et harta sätted on ette nähtud lähimuspõhimõtet arvesse võttes liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele²⁸ üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Harta kohaldamiseks peavad seega esinema koos kaks tingimust: tegemist peab olema liidu institutsiooni, organi, asutuse või liikmesriigi tegevusega ning tegevuse tarbeks kohaldatakse liidu õigust.²⁹ Euroopa Liidu õigust kohaldavad liikmesriigid Euroopa Liidu õiguse

²¹ 2012/C 326/02.

²² R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union 3. Auflage, 2018. C.H. Beck München, lk 63.

²³ Euroopa Komisjon on korduvalt teinud ettepanekuid EL-i ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, ent Euroopa Kohtu arvates õiguslikud võimalused ühinemiseks puuduvad. 2013. aasta juulis palus komisjon Euroopa Liidu Kohtul hinnata, kas ühinemislepingu eelnõu on kooskõlas EL-i aluslepingutega. 18. detsembril 2014 esitas Euroopa Liidu Kohus oma arvamuse, märkides, et lepingu eelnõu võib kahjustada EL-i õiguse iseloomulikke omadusi ja autonoomiat.

²⁴ A. Laurand. Euroopa Liidu liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Juridica 9/2013, lk 681.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ J. Jäätmä. Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja selle kohaldamisest. Kohtute aastaraamat 2017, lk 71.

²⁷ R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018, C. H. Beck München, lk 69.

²⁸ Tšehhil, Poolal ja Ühendkuningriigil on harta kohaldamise osas tehtud reservatsioon.

²⁹ J. Jäätmä. Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja selle kohaldamisest. Kohtute aastaraamat 2017, lk 74.

rakendamisel ja ülevõtmisel, Euroopa Liidu õigusest tulenevast nõudest kõrvale kaldumisel ja juhtudel, kui konkreetne Euroopa Liidu materiaalnorm kohaldub mõnes kindlas olukorras.³⁰

Kokkuvõte

Mainitud kohanime ja aastaarvude kirjut rägastikku üldistades saab öelda, et ajas süvenenud Euroopa Liidu lõiming, kriitika Euroopa Liidu põhiõiguste kaitse, sealhulgas Euroopa Kohtu praktika aadressil ja konstitutsioonikohtute entusiasm sillutasid teed põhiõiguste kataloogile.³¹ Algselt olid põhiõigused Euroopa Liidus kaitstud üksnes kohtunikuõiguses, ent aja kulgedes leidsid põhiõigused tee Euroopa Liidu aluslepingutesse. Kõige märkimisväärsimaks verstapostiks, mis näitab põhiõiguste tähtsust Euroopa Liidus, saab pidada hartale õigusliku siduvuse andmist. Harta asetub koos teiste Euroopa Liidu aluslepingutega Euroopa Liidu õiguse hierarhia tipus. Seega moodustavad Euroopa Liidu üldpõhimõtted, konventsioon ja harta tänase Euroopa Liidu põhiõiguste kolmainsuse. Põhiõiguste teekonda Euroopa Liidu õiguspüramiidi tippu võib vaadelda kui üht silmapaistvamat Euroopa Liidu integratsiooni tulemust.

Triinu Põdramägi

nõunik

triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

C. Calliess, M. Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar. 4. Auflage, 2011, C. H. Beck München.

R. Streinz. EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018, C. H. Beck München.

J. Jäätma. Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja selle kohaldamisest. Kohtute aastaraamat 2017. <https://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/kohtute-aastaraamatud>

A. Laurand. Euroopa Liidu liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Juridica 9/2013.

O. Marzocchi. Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus. Teabeleht 2019. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/146/pohioiguste-kaitse-elis>

Euroopa võrdse kohtlemise õiguse käsiraamat, 2010. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ET.pdf

Euroopa Liidu põhiõiguste harta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

Euroopa Liidu Kohtu lahendid. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>

Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu lahendid. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html>

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

³⁰ A.Laurand. Euroopa Liidu liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Juridica 9/2013, lk 680.

³¹ Ibid, lk 677.