



## PÕHIÕIGUSTE KAITSE ELIS

Euroopa Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2. ELil on olemas mehhanism, mille abil tagada nende väärtuste järgimine ja teha kindlaks, kas liikmesriik on neid väärtusi oluliselt rikkunud või kas on olemas olulise rikkumise oht. Hiljuti võeti see mehhanism esimest korda kasutusele. Euroopa Liidu jaoks on siduv ka põhiõiguste harta, milles on sätestatud põhiõigused, mida Euroopa Liit ja liikmesriigid peavad ELi õiguse rakendamisel järgima. Samuti on EL võtnud kohustuseks ühineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

### PÕHIÕIGUSTE KOHTULIKUST KAITSEST ALUSLEPINGUTE KODIFITSEERIMISENI

Euroopa ühendused (praegune Euroopa Liit) loodi algselt peamiselt majanduse valdkonnas tegutseva rahvusvahelise organisatsioonina. Seetõttu ei olnud ilmset vajadust sõnaselgete eeskirjade järele seoses põhiõiguste kaitsmisega, mida ei olnud aluslepingutes pikka aega mainitud ja mida peeti pealegi tagatuks 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, millele liikmesriigid olid alla kirjutanud.

Kuid pärast seda, kui Euroopa Liidu Kohus oli kinnitanud vahetu õigusmõju (1.2.1) ja Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõtteid, hakkasid mõnede liikmesriikide kohtud väljendama muret selle pärast, millist mõju selline kohtupraktika võib avaldada põhiseaduslike väärtuste, nagu põhiõiguste kaitsele. Kui Euroopa õigus on ülimuslik isegi riigiõiguse suhtes, siis võib juhtuda, et sellega rikutakse põhiõigusi. Seda teoreetilist ohtu arvestades võttis nii Saksamaa kui ka Itaalia konstitutsioonikohus 1974. aastal vastu otsuse, milles nad kinnitasid oma õigust ühenduse õigusaktid läbi vaadata, et oleks tagatud nende vastavus põhiseadusega tagatud õigustele (Solange I; Frontini). Selle tulemusena kinnitas ka Euroopa Liidu Kohus oma kohtupraktikas põhiõiguste kaitse põhimõtet, kinnitades, et aluslepingud kaitsevad ka liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest tulenevaid põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid (Stauder vs. Stadt Ulm, C-29/69; otsus kohtuasjas C-11/70).

Kuna ELi pädevust laiendati järkjärgult sellistesse poliitikavaldkondadesse, millel on otsene mõju põhiõigustele, nagu justiits- ja siseküsimused (JSK), ning seejärel kujundati välja täieulatuslik vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, tuli muuta aluslepinguid, et siduda EL kindlalt põhiõiguste kaitsega. Maastrichti lepingus viidati



Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ning liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele kui ELi õiguse üldpõhimõtetele, Amsterdami lepingus aga kinnitati Euroopa põhimõtteid, millele EL on rajatud (Lissaboni lepingus on ELi väärtused loetletud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2), ja loodi menetlus aluslepingute kohaste õiguste peatamiseks juhtudel, kui liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt põhiõigusi. Põhiõiguste harta koostamine ning selle ja Lissaboni lepingu jõustumine on uusimad sammud selles kodifitseerimisprotsessis, mille eesmärk on tagada põhiõiguste kaitse ELis.

## **ELI ÜHINEMINE EUROOPA INIMÕIGUSTE JA PÕHIVABADUSTE KAITSE KONVENTSIOONIGA**

Kuna Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon on peamine Euroopa põhiõiguste kaitse vahend, millega kõik liikmesriigid on ühinenud, tundus EÜ ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga loogilise lahendusena, arvestades vajadust siduda EÜ põhiõiguste alaste kohustustega. Euroopa Komisjon tegi korduvalt (1979., 1990. ja 1993. aastal) ettepaneku EÜ ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Euroopa Kohtult paluti selle kohta arvamust ja kohus leidis oma 1996. aasta arvamuses 2/94, et aluslepingus ei nähta EÜ jaoks ette pädevust jõustada inimõigusi käsitlevaid eeskirju või sõlmida selles valdkonnas rahvusvahelisi konventsioone, ning see muudab ühinemise õiguslikult võimatuks. Selline olukord kõrvaldati Lissaboni lepingu artikli 6 lõikega 2, milles on sätestatud, et EL ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. See tähendab, et ELi suhtes hakatakse põhiõiguste kaitse osas kohaldama, nagu see juba kehtib liikmesriikide puhul, liiduvälise õigusorgani, nimelt Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt läbi vaatamise korda. Pärast konventsiooniga ühinemist saavad ELi kodanikud, aga ka ELi territooriumil asuvate kolmandate riikide kodanikud vaidlustada ELi poolt vastuvõetud õigusakte otse Euroopa Inimõiguste Kohtus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni sätete alusel samadel tingimustel, nagu ELi liikmesriikide poolt vastuvõetud õigusakte.

Kohe pärast Lissaboni lepingu jõustumist alustas EL 2010. aastal Euroopa Nõukoguga läbirääkimisi ühinemislepingu eelnõu üle, mis viidi lõpule aprillis 2013. 2013. aasta juulis palus komisjon Euroopa Liidu Kohtul hinnata, kas ühinemislepingu eelnõu on kooskõlas ELi aluslepingutega. 18. detsembril 2014 esitas Euroopa Liidu Kohus negatiivse arvamuse, märkides, et lepingu eelnõu võib kahjustada ELi õiguse iseloomulikke omadusi ja autonoomiat (arvamus 2/13). Käimas on arutelud selle üle, kuidas lahendada Euroopa Liidu Kohtu tõstatatud probleemid ja jätkata läbirääkimisi.

## **ELI PÕHIÕIGUSTE HARTA**

Paralleelselt nn välise kontrollmehhanismiga, mis oli ette nähtud EÜ ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, et tagada õigusaktide ja poliitika vastavus põhiõigustele, oli vaja EÜ tasandil nn sisemist kontrollimehhanismi, mis võimaldaks Euroopa Liidu Kohtul teostada eelnevat ja autonoomset kohtulikku kontrolli. Selleks oli vaja ELi konkreetsete õiguste loetelu ning Kölnis 1999.



aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel otsustati kutsuda põhiõiguste harta koostamiseks kokku konvent.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid harta pidulikult välja Nice'is 7. detsembril 2000. Pärast muutmist kuulutati harta uuesti välja 2007. aastal. Kuid üksnes Lissaboni lepingu vastuvõtmisega 1. detsembril 2009 jõustus harta otseselt, nagu on sätestatud ELi lepingu artikli 6 lõikes 1, muutudes seega siduvaks esmaseks õigusaktiks.

Kuigi harta põhineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonil ning muudel ELi ja rahvusvahelistel õigusaktidel, oli ta mitmel viisil uuenduslik, eelkõige seetõttu, et hõlmab muu hulgas puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise keeldu ning hartaga tunnustatud põhiõiguste hulgas dokumentidele juurdepääsu õigust, õigust andmekaitsele ja heale haldusele.

Ehkki harta kohaldamisala võib olla ühest küljest väga lai, kuna enamik hartas tunnustatud õigusi on antud kõigile, olenemata kodakondsusest või staatusest, piirab teisest küljest artikkel 51 selle kohaldamise ELi institutsioonide ja asutustega ning ELi õiguse rakendamise korral ka liikmesriikidega. Selle sättega kehtestatakse piir harta ning liikmesriikide põhiseaduste ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohaldamisala vahel.

## **EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKLI 7 KOHANE MEHCHANISM**

Amsterdami lepinguga loodi uus sanktsioonimehhanism, et tagada põhiõiguste ning muude ELi põhimõtete ja väärtuste, nagu demokraatia ja õigusriigi austamine ELi liikmesriikide poolt ka väljaspool ELi pädevuse õiguslikke piire. See tähendab, et ELil on volitused sekkuda muidu liikmesriikide pädevusse kuuluvates valdkondades, kui on tegemist ELi väärtuste olulise ja jätkuva rikkumisega. Sarnase mehhanismi pakkus Euroopa Parlament esimest korda välja oma 1984. aasta ELi lepingu eelnõu tekstis. Nice'i lepinguga lisati ennetav etapp juhuks, kui liikmesriigis esineb ELi väärtuste olulise rikkumise ilmne oht. Selle menetluse eesmärk oli tagada, et põhiõiguste, demokraatia, õigusriigi ja vähemuste õiguste kaitse, mis lisati uute liikmesriikide ühinemise Kopenhaageni kriteeriumidele, kehtib ka pärast ühinemist ning kõigi liikmesriikide puhul ühtemoodi.

Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 1 on ette nähtud ennetav etapp, millega antakse ühele kolmandikule liikmesriikidele, Euroopa Parlamendile ja komisjonile volitused algatada menetlus, mille kohaselt võib nõukogu oma liikmete neljaviivendikulise häälteenamusega järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud ELi väärtusi, sh inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu kõnealuse liikmesriigi ära, samal ajal kui Euroopa Parlament peab andma oma nõusoleku antud häälte kahekolmandikulise häälteenamusega ja oma liikmete absoluutse häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 354 lõige 4). Nõukogu võib ka anda asjaomasele liikmesriigile soovitusi. Sellise ennetava menetluse käivitas komisjon hiljuti Poola suhtes ja Euroopa Parlament Ungari suhtes.



Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõigetes 2 ja 3 on ELi väärtuste olulise ja jätkuva rikkumise korral ette nähtud sanktsioonimehhanism, mille võib käivitada komisjon või üks kolmandik liikmesriikidest (mitte Euroopa Parlament), kutsudes kõnealust liikmesriiki esitama märkusi. Euroopa Ülemkogu teeb rikkumise olemasolu kohta järelduse ühehäälselt pärast seda, kui on saanud Euroopa Parlamendi nõusoleku sama häälteenamusega kui ennetusmehhanismi puhulgi. Euroopa Ülemkogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada peatada kõnealuse liikmesriigi teatud liikmeõigused, sealhulgas hääleõiguse nõukogus. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada sanktsioone muuta või need tagasi võtta. Asjaomane liikmesriik ei osale nõukogu või Euroopa Ülemkogu hääletustel.

Et täita lünka Euroopa Liidu lepingu artikli 7 kohase menetluse poliitiliselt keerulise käivitamise ja piiratud mõjuga rikkumismenetluste vahel (mida kasutatakse konkreetsetes olukordades, mis kuuluvad ELi õiguse kohaldamisalasse), algatas komisjon 2014. aastal ELi õigusriigi tugevdamise raamistiku. Selle raamistiku eesmärk on tagada õigusriigi tõhus ja sidus kaitse, mis on põhiõiguste kaitse tagamise eeltingimuseks nendele õigustele avalduva süsteemse ohu korral. See eelneb Euroopa Liidu lepingu artikli 7 menetluse käivitamisele, täiendab seda ning selles on ette nähtud kolm etappi: komisjoni hinnang, st struktureeritud dialoog komisjoni ja liikmesriigi vahel, millele vajaduse korral järgneb arvamus õigusriigi põhimõtte kohta; komisjoni soovitus seoses õigusriigi põhimõtte järgimisega; ning liikmesriigi poolt soovitusel seoses võetud järelemeetmed. Seda raamistikku kohaldati hiljuti esimest korda Poola suhtes.

## **MUUD ELI ÕIGUSAKTID PÕHIÕIGUSTE KAITSEKS**

ELi käsutuses on ka muud põhiõiguste kaitse vahendid.

Uut seadusandlikku ettepanekut tehes hindab komisjon selle kooskõla põhiõigustega mõjuhindangus, seejärel uurivad samu aspekte ka nõukogu ja Euroopa Parlament. Lisaks avaldab komisjon igal aastal aruande põhiõiguste harta kohaldamise kohta. Aruande vaatab läbi ja seda arutab nõukogu, kes võtab vastu oma järeldused. Euroopa Parlament käsitleb komisjoni aruannet oma aastaaruandes põhiõiguste olukorra kohta ELis.

Euroopa poolaasta raames jälgitakse ka põhiõigustega seotud küsimusi ja nendega seoses võidakse esitada riigipõhiseid soovitusi. Asjaomased valdkonnad hõlmavad õigussüsteeme (ELi õigusemõistmise tulemustabeli alusel), samuti puudeid, sotsiaalseid õigusi ja kodanike õigusi (seoses kaitsega organiseeritud kuritegevuse ja korruptsiooni eest). Bulgaaria ja Rumeenia suhtes kohaldatakse ka koostöö- ja jälgimiskorda, mis sisaldab põhiõigustega seotud elemente.

Komisjon tegi hiljuti ka ettepaneku võtta vastu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises. Ettepanekus seotakse ELi vahendid õigusriigi austamisega. Määruse vastuvõtmise korral võimaldab see avaldada survet liikmesriikidele, kes rikuvad põhiõigusi.

Rikkumismenetlused on oluline vahend, millega karistada põhiõiguste rikkumise eest ELis. Rikkumismenetluse saab algatada juhul, kui liikmesriigi õigus ei vasta ELi õigusele ja liidu poolt kaitstavatele põhiõigustele üksikjuhtudel ja konkreetsetel



juhtudel (seevastu artiklit 7 kohaldatakse olukordades, mis ei kuulu ELi õiguse kohaldamisalasse ja kus põhiõiguste rikkumised on süstemaatilised ja püsivad).

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametil (FRA), mis asutati 2007. aastal Viinis, on oluline roll põhiõiguste olukorra jälgimisel ELis. Põhiõiguste ameti ülesanne on koguda, analüüsida, levitada ja hinnata põhiõigustega seotud teavet ja andmeid. Samuti viib amet läbi teadusuuringuid, koostab teaduslikke ülevaateid ning avaldab iga-aastaseid ja temaatilisi aruandeid põhiõiguste kohta.

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament on alati toetanud põhiõiguste austamise ja kaitse tugevdamist ELis. Juba 1977. aastal võttis Euroopa Parlament koos nõukogu ja komisjoniga vastu põhiõigusi käsitleva ühisdeklaratsiooni, milles kolm institutsiooni kohustusid järgima oma volituste kasutamisel põhiõigusi. 1979. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles tegi ettepaneku, et Euroopa Ühendus ühineks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

1984. aasta Euroopa Liidu lepingu projektis (1.1.2) täpsustati, et liit peab kaitsma inimväärikust ning tagama igale liidu jurisdiktsiooni alla kuuluvale isikule põhiõigused ja -vabadused, mis tulenevad liikmesriikide põhiseaduste ühistest põhimõtetest ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Samuti oli ELi lepingu projektis kavandatud liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Oma 12. aprilli 1989. aasta resolutsiooniga kuulutas Euroopa Parlament välja põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni vastuvõtmise<sup>[1]</sup>.

Alates 1993. aastast korraldab Euroopa Parlament igal aastal arutelu põhiõiguste olukorra kohta ELis ning võtab kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raporti alusel vastu resolutsiooni. Lisaks on parlament vastu võtnud mitu resolutsiooni, milles käsitletakse konkreetseid küsimusi seoses põhiõiguste kaitsega liikmesriikides.

Parlament on alati toetanud seda, et ELil oleks oma õiguste deklaratsioon, ning on nõudnud, et põhiõiguste harta oleks siduv.

Hiljuti on parlament teinud mitu ettepanekut põhiõiguste kaitse tugevdamiseks ELis, pakkudes välja uusi mehhanisme ja menetlusi olemasolevate lünkade täitmiseks. Alates 2012. aastast on Euroopa Parlament mitmes resolutsioonis nõudnud Kopenhaageni komisjoni loomist, samuti Euroopa põhiõiguste poliitikatsükli, varajase hoiatamise mehhanismi, külmutamismenetlust ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti tugevdamist. Kõnealuse valdkonna seni viimases vastuvõetud tekstis konsolideeris Euroopa Parlament oma varasemad ettepanekud ning kutsus üles looma ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi, mille aluseks oleks liidu pakt institutsioonidevahelise kokkuleppe vormis komisjoni ja nõukoguga. See hõlmab iga-aastast poliitikatsükli, mis põhineb komisjoni ja ekspertide rühma koostatud aruandel, millele järgneb parlamentaarne arutelu ning millega kaasneb riskide ja rikkumiste käsitlemise kord. Parlament nõudis ka uut lepingu eelnõu ELi ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning aluslepingu muutmist, näiteks põhiõiguste harta artikli 51 eemaldamist, selle

---

[1]Euroopa Parlamendi 12. aprilli 1989. aasta resolutsioon põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni vastuvõtmise kohta, ELT C 120, 16.05.1989, lk 51.



muutmist liidu õiguste deklaratsiooniks ning ühehäälsuse nõude kaotamist võrdsuse ja mittediskrimineerimise tagamiseks<sup>[2]</sup>.

2018. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni, milles kiideti heaks komisjoni otsus kohaldada ELi lepingu artikli 7 lõiget 1 seoses Poolaga<sup>[3]</sup>, ning resolutsiooni ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse algatamise kohta seoses Ungariga, esitades nõukogule põhjendatud ettepaneku, milles kutsutakse nõukogu üles otsustama, kas esineb ilmne oht, et rikutakse oluliselt Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, ning esitama Ungarile sellega seoses asjakohaseid soovitusi<sup>[4]</sup>.

Ottavio Marzocchi

10/2018

---

[2]Euroopa Parlamendi 25. oktoobri 2016. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi loomise kohta – ELT C 215, 19.6.2018, lk 162.

[3]Euroopa Parlamendi 1. märtsi 2018. aasta resolutsioon komisjoni otsuse kohta kohaldada Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõiget 1 seoses olukorraga Poolas – Vastuvõetud tekstid, [P8\\_TA\(2018\)0055](#).

[4] Euroopa Parlamendi 12. septembri 2018. aasta resolutsiooni ettepaneku kohta, millega kutsutakse nõukogu üles järelutama Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 alusel ilmset ohtu, et Ungari rikub oluliselt liidu aluseks olevaid väärtusi – Vastuvõetud tekstid, P8\_TA(2018)0340.

