



## 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. Et tagada nende väärtuste järgimine, on ELi lepingu artiklis 7 ette nähtud mehhanism, mille abil teha kindlaks, kas liikmesriik on neid väärtusi oluliselt ja jätkuvalt rikkunud, ning vajaduse korral kohaldada sanktsioone. 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 (EÜ) (praegune Euroopa Liit) loodi algselt peamiselt majanduse valdkonnas tegutseva rahvusvahelise organisatsioonina. Seetõttu ei olnud ilmset vajadust sõnaselgete eeskirjade järele seoses põhiõiguste kaitsmisega, mida aluslepingutes pikka aega ei mainitud ja mida loeti 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 ja Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõtteid, kuid keeldus läbi vaatamast otsuste kokkusobivust liikmesriikide siseriikliku õiguse ja riigiõigusega ([Stork, kohtuasi 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, liidetud kohtuasjad 36, 37, 38–59 ja 40–59](#)), hakkasid mõne liikmesriigi kohtud väljendama muret selle pärast, millist mõju selline kohtupraktika võib avaldada põhiseaduslike väärtuste, näiteks põhiõiguste kaitsele. Kui Euroopa õigus on ülimuslik isegi riigiõiguse suhtes, siis võib juhtuda, et sellega rikutakse põhiõigusi. Seda teoreetilist ohtu arvestades võtsid 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 põhiõigused kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, mida kohus kaitseb ([Stauder vs. Stadt Ulm, kohtuasi 29/699](#)). Need põhiõigused tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest ([Internationale Handelsgesellschaft, kohtuasi 11–70](#)) ja inimõiguste kaitset käsitlevatest rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised



liikmesriigid on ([Nold, kohtuasi 4–73](#)) ja millest üks on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ([Rutili, kohtuasi 36–75](#)).

Kuna ELi pädevust laiendati järk-järgult 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 ELis põhiõiguste kaitse.

## **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 tähendas, et ELi suhtes hakatakse põhiõiguste kaitse osas kohaldama liiduvälise õigusorgani, nimelt Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt läbi vaatamise korda, nagu see juba kehtis liikmesriikide puhul. Pärast konventsiooniga ühinemist saavad ELi kodanikud, aga ka ELi territooriumil asuvate kolmandate riikide kodanikud vaidlustada ELi vastu võetud õigusakte otse Euroopa Inimõiguste Kohtus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni sätete alusel samadel tingimustel, nagu ELi liikmesriikide vastu võetud õigusakte.

2010. aastal, kohe pärast Lissaboni lepingu jõustumist, alustas EL Euroopa Nõukoguga läbirääkimisi ühinemislepingu eelnõu üle, mis valmis 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 kontrollimehhanismiga, 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. aastal. Pärast muutmist kuulutati harta uuesti välja 2007. aastal. Kuid alles 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 ARTIKKEL 7, ELI ÕIGUSRIIGI RAAMISTIK JA LÄBIVAATAMISE TSÜKKEL

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 kõigile liikmesriikidele 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 hääلteenamusega 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 peab toimuma kõnealuse liikmesriigi ärakuulamine ja liikmesriigile võidakse anda soovitusi, samal ajal kui Euroopa Parlament peab andma oma nõusoleku antud häälte kahekolmandikulise enamusega ja oma liikmete absoluutse häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 354 lõige 4). 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), pärast seda, kui kõnealust liikmesriiki on kutsutud esitama oma seisukohta. 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 ega Euroopa Ülemkogu hääletustel.

Et täita lünka Euroopa Liidu lepingu artikli 7 kohase menetluse poliitiliselt keerulise käivitamise (mida kasutatakse juhtudel, mis jäävad ELi õiguse kohaldamisalast välja) 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 eeltingimus 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 järeelmeetmed. Seda raamistikku kohaldatai hiljuti esimest korda Poola suhtes.

2019. aasta juulis tegi komisjon oma teatisega [„Õigusriigi tugevdamine liidus. Tegevuskava“](#) (COM(2019)0343) veel ühe sammu edasi ja käivitas õigusriigi põhimõtte järgimise läbivaatamise tsükli, mis hõlmab iga-aastast liikmesriikide õigusriigi olukorda käsitlevat aruannet, mis on institutsioonidevahelise dialoogi aluseks. Aruandes käsitletakse kohtulikku kaitset sõltumatute kohtute poolt, võimude lahusust ja ELi õiguse täitmise tagamist, aga ka korruptsiooni, meedia mitmekesisust ja valimisi. Samuti käsitletakse selles ELi õigusemõistmise tulemustabeli laiendamist nii, et see hõlmaks mitte ainult tsiviil-, vaid ka kriminaal- ja haldusõigust, riiklike kontaktpunktide võrgustiku loomist, et koguda teavet ja tagada dialoog liikmesriikidega, ning dialoogi pidamist sidusrühmadega, sealhulgas Euroopa Nõukogu organite, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE), Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), õiguskoostöö võrgustike ja valitsusväliste organisatsioonidega.



## MUUD ELI ÕIGUSAKTID PÕHIÕIGUSTE KAITSEKS

ELi käsutuses on ka muud põhiõiguste kaitse vahendid.

Uut seadusandlikku ettepanekut tehes hindab komisjon mõjuhinnangus selle kooskõla põhiõigustega, 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. Alates 2014. aastast on nõukogu korraldanud igal aastal kõigi liikmesriikide vahel dialoogi, et edendada ja kaitsta õigusriigi põhimõtet. Igal aastal on keskendutud eri teemale. Euroopa poolaasta raames jälgitakse samuti põhiõigustega seotud küsimusi ja nendega seoses võidakse esitada riigipõhiseid soovitusi. Käsitletavad 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 konkreetsetel üksikjuhtudel, kui liikmesriigi õigus ei vasta ELi õigusele ja liidu poolt kaitstavatele põhiõigustele (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 aasta- 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](#) täpsustati, et liit peab kaitsma inimväärikust ning tagama igale oma 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 resolutsioonis](#) kuulutas Euroopa Parlament välja põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni vastuvõtmise.

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. See saavutati lõpuks 2009. aastal Lissaboni lepinguga.

Hiljuti on parlament teinud mitu ettepanekut põhiõiguste kaitse tugevdamiseks ELis, pakkudes välja uusi mehhanisme ja menetlusi praeguste lünkade täitmiseks. Alates 2012. aastast on Euroopa Parlament mitmes resolutsioonis nõudnud Kopenhaageni komisjoni loomist, samuti Euroopa põhiõiguste poliitikatsükli, varajase hoiatamise mehhanismi ja külmutamismenetluse kasutuselevõtmist ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti tugevdamist.

Kõnealuse valdkonna seni viimases vastuvõetud tekstis konsolideeris 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 hõlmaks iga-aastast poliitikatsükli, mis põhineks komisjoni ja ekspertide rühma koostatud aruandel, millele järgneks parlamentaarne arutelu ning millega kaasneks riskide ja rikkumiste käsitlemise kord<sup>[1]</sup>. Parlament nõudis ka uut lepingu eelnõu ELi ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning aluslepingu muutmist, näiteks põhiõiguste harta artikli 51 eemaldamist, selle muutmist liidu õiguste deklaratsiooniks ning ühehäälsuse nõude kaotamist võrdsuse ja mittediskrimineerimise tagamiseks.

2018. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni, milles kiideti heaks komisjoni otsus kohaldada ELi lepingu artikli 7 lõiget 1 seoses [Poolaga](#), 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>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2019

---

[1]Komisjon võttis oma 2019. aasta teatise üle paljud parlamendi soovitused (institutsioonidevahelise tsükli loomisele võtmise koos iga-aastase aruandega, milles jälgitakse liikmesriikide tegevust õigusriigi põhimõtte ja sellega seotud küsimuste valdkonnas), kuid jättis kõrvale soovitused, mis käsitlesid kogu Euroopa Liidu lepingu artikli 2 hõlmamist (mitte ainult õigusriigi põhimõtte, vaid ka demokraatia, põhiõigused ja vähemused), sõltumatute ekspertide komitee loomist, tsükli kohta institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimist, riigipõhiste soovituste avaldamist ja korruptsioonivastase võitluse aruannete avaldamise taasalgustamist.

[2]Lisateavet Euroopa Parlamendi hiljutise põhiõiguste alase tegevuse kohta leiate dokumendist [„The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future“](#).

