

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Marika Toim-Moktefi

**EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIK PÕHIÕIGUSTE HARTA RAKENDAJANA  
SELLE ARTIKLI 51 LÕIKE 1 KOHASELT**

Magistritöö

Juhendaja  
PhD Katre Luhamaa

Tartu  
2022

## Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Põhiõiguste kaitse areng ELis ja põhiõiguste harta loomine.....	8
Liidu ühinemine inimõiguste konventsiooniga.....	12
2. Hartas sisalduvad põhiõigused ja põhimõtted.....	15
2.1. Õigused, mis on konventsioonis ja hartas samad.....	16
2.2. Õigused, mille tähendus on sama või laiem kui konventsioonis ja mille ulatus on laiem kui konventsioonis .....	17
2.3. Ainult hartas tagatud õigused ja põhimõtted.....	18
3. Millal peab liikmesriik kohaldama hartat selle artikli 51 lõike 1 kohaselt .....	23
3.1. Mis selgelt ei ole liidu õiguse kohaldamine.....	24
3.1.1. Liidu üldpõhimõtted.....	25
3.1.2. Liikmesriigi ainupädevusse kuuluv küsimus .....	26
3.1.3. Euroopa stabiilsusmehhanism.....	27
3.2. Liidu õiguse kohaldamine vastavalt liidu õigusakti liigile .....	28
3.2.1. Aluslepingust tulenev liidu õiguse kohaldamine .....	28
3.2.2. Määrusest tulenev liidu õiguse kohaldamine .....	39
3.2.3. Direktiivist tulenev liidu õiguse kohaldamine .....	45
Kokkuvõte.....	59
Member States of the European Union implementing the Charter of Fundamental Rights according to its 51(1).....	63
Kasutatud kirjandus .....	68
Kasutatud Euroopa Liidu Kohtu otsused, määrused ja arvamused.....	70
Kasutatud õigusaktid.....	73

## Sissejuhatus

Algselt majandusühendusena asutatud Euroopa Liidust (edaspidi „EL“ või „liit“) on tänapäevaks saanud muu hulgas tugev inimõiguste kaitsja ja eestkõneleja, seda nii institutsioonide tasandil ja seadusloomes seoses paljude ELi pädevusse kuuluvate valdkondadega kui ka sageli alles kohtuliku kontrolli etapis Euroopa Liidu Kohtus. Sellise inimõiguseid kaitsva kohtuliku kontrolli näiteks võib tuua mitmeid viimasel ajal elektroonilise side valdkonnas tehtud aktuaalseid kohtuotsuseid, millega keelatakse liikmesriikidel teatud sideandmete teatud viisidel töötlemine ja kasutamine, mis oleks lubamatult suur sekkumine andmesubjektide eraelu ja isikuandmete kaitse õigusesse<sup>1</sup>, sealjuures teatavasti keelas Euroopa Kohus hiljuti samal põhjusel ka Eesti prokuratuuril elektroonilise side liiklus- ja asukohaandmete kasutamise kergemaid süü- ja kuritegusid puudutavates menetlustes<sup>2</sup>.

Keskne koht niisuguses kohtulikus kontrollis, kaasa arvatud eelnevalt viidatud kohtupraktikas ja ka üldisemalt Euroopa Liidu inimõigustealases tegevuses liidu pädevusvaldkondades, on ELi aluslepingute kõrval 2000. aastal valminud ja 2009. aastal Lissaboni lepingu jõustumisega siduvaks muutunud Euroopa Liidu põhiõiguste hartal<sup>3</sup> (edaspidi „põhiõiguste harta“ või „harta“).

Ehkki harta sätted on eelkõige suunatud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele<sup>4</sup>, peavad liidu õiguse kohaldamise korral neid rakendama ka liidu liikmesriigid<sup>5</sup>. Järelikult tähendab harta siduvaks muutumine Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks sisuliselt seda, et lisaks liikmesriikide endi õigusraamistikule ja nende kõikide suhtes juba kehtivale Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile<sup>6</sup> (edaspidi „inimõiguste konventsioon“ või „konventsioon“) peavad nad järgima veel ühte inim- ja põhiõiguste kaitse süsteemi<sup>7</sup>, kuna liikmesriikide õigus on

---

<sup>1</sup> Vt EKo liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15, 21.12.2016, *Tele2 Sverige*; EKo C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*; EKo liidetud kohtuasjades C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, *La Quadrature du Net jt*; EKo C-623/17, 6.10.2020, *Privacy International*; EKo C-140/20, 5.04.2022, *Commissioner of the Garda Síochána jt*.

<sup>2</sup> Vt EKo C-746/18, 2.3.2021, *Prokuratuur*.

<sup>3</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391.

<sup>4</sup> Vt harta artikli 51 esimene lause.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>7</sup> V.a. teatud mõttes Poola, kelle suhtes harta ei ole täielikult kohaldatav vastavalt välistusele, mis on sätestatud Lissaboni lepingule lisatud protokollis nr 30 Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise kohta Poola ja Ühendkuningriigi suhtes artiklites 1 ja 2. Siiski on selle välistuse tegelik mõju vaieldav, kuna Poola suhtes saab inim- ja põhiõiguseid jõustada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 6 lõike 3 alusel, milles on sätestatud, et „Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest

tänaseks paljudes valdkondades liidu õigusega äärmiselt tihedalt läbi põimunud. Siiski tundub, et ka 12 aastat pärast harta siduvaks muutumist ei ole veel päris selge, millal peavad liikmesriigid kohaldama hartat ennast<sup>8</sup> ning sellest tulenevat inim- ja põhiõiguste kaitse süsteemi, mida tõlgendab Euroopa Liidu Kohus, ning millal võivad nad lähtuda omaenda põhiõiguste kaitse süsteemist ja inimõiguste konventsioonist, mida tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi „EIK“).

Need küsimused on lisaks liikmesriikidele ja nende riigiasutustele väga olulised ka eraisikute jaoks, kuna selleks, et kasutada oma hartas sätestatud põhi- või inimõigusi, on vaja kõigepealt teada, millisele liikmesriigi tegevusele kohaldub harta ja millisele üksnes liikmesriigi riigisisene õigus EIK praktikas seatud piirides, et nõuda harta kohaldamise korral liikmesriigi kohtult ELi õiguse rakendamist ja vajadusel Euroopa Kohtu eelotsuse küsimist. Eraisikute jaoks on harta võimalik kohaldamine oluline ka seetõttu, et viimasel ajal on Euroopa Kohus jaatanud teatud hartas sätestatud õiguste kohaldamist ka n-ö horisontaalselt<sup>9</sup>, s.o kahe eraisiku vahelistes suhetes, ja mitte enam ainult n-ö vertikaalselt, s.o eraisiku ja riigivõimu vahelistes suhetes. See avab eraisikule võimaluse kaitsta oma hartast tulenevaid õiguseid ka teiste eraisikute sekkumise eest.

Harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on harta sätted liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Sellest sättest ei selgu, mida tähendab liidu õiguse kohaldamine, kuna seda ei ole täpsemalt selgitatud ei hartas ega ka selle selgitustes<sup>10</sup>, mida tuleb vastavalt harta artikli 52 lõikele 7 selle tõlgendamisel asjakohaselt arvesse võtta. Seega peab selle sätte praktiliseks rakendatavuseks analüüsima selle tõlgendust Euroopa Kohtu praktikas.

---

tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted“, nagu Euroopa Liidu Kohus toimis ka teiste liikmesriikide puhul enne harta siduvaks muutumist.

<sup>8</sup> Vt Aasa, B. 2022. Inimõigused Euroopa Liidus tänapäeval. Rmt-s „Inimõigused“. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei. – <https://www.inimoigusteraamat.ee/raamat/inimoiguste-raamat/5-euroopa-liit-ja-inimoigused/2-inimoigused-euroopa-liidus-tanapaeval> (6.04.2022).

<sup>9</sup> Harta horisontaalse kohaldamise kohta vt Leczykiewicz, D. 2013. Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights. – European Law Review E.L. Rev. 2013, 38(4), 479–497; Frantziou, E. 2014. Case C-176/12 Association de médiation sociale: some reflections on the horizontal effect of the Charter and the reach of fundamental employment rights in the European Union. – European Constitutional Law Review. Vol 10(2), 332–348; Lenaerts, K. 2019. Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. – German Law Journal. Vol 20, lk 779–793, lk 788–789; Frantziou, E. 2019. (Most of) the Charter of Fundamental Rights is horizontally applicable. – European Constitutional Law Review. Vol 15(2), lk 306–323.

<sup>10</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT 2007, C 303, lk 17.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida harta artikli 51 lõike 1 tähendust Euroopa Kohtu praktikas ja välja tuua, millised on Euroopa Kohtu praktika järgi need põhimõtted, mille alusel on liikmesriigil võimalik otsustada harta rakendatavuse üle konkreetsetel juhtudel. Magistritöös on kasutatud dogmaatilist meetodit ehk uuritud on kehtivat õigust. Lisaks on analüüsitud erinevaid teemakohaseid õigustealuslikke artikleid ja teadustöid.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk käsitleb põhiõiguste kaitse arengut ELis ja põhiõiguste harta loomist. Selles kirjeldatakse, miks oli liidus vaja välja töötada iseseisev põhiõiguste kaitse süsteem ning kuidas Euroopa Kohus on seda kaitsnud nii liikmesriikide kui senini ka EIK tõlgenduspädevuse eest.

Teises peatükis vaadatakse, millised põhiõigused ja põhimõtted hartas sisalduvad. Harta artikli 52 lõikes 3 on sätestatud, et selliste hartas sisalduvate õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad konventsiooniga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud, kuid see ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist. Lisaks on selgitustes harta artikli 52 lõike 3 kohta öeldud, et osade hartas sisalduvate õiguste tähendus on sama kui konventsioonis tagatud õigustel, kuid nende ulatus on laiem. Õiguskirjanduses on täiendatud, et neist mõne sätte puhul on nii õiguse ulatus kui ka õiguse *tähendus* hartas laiem.<sup>11</sup> Veel leidub hartas ka selliseid õiguseid ja põhimõtteid, mida konventsioonis üldse ei esine. Seega analüüsitakse selles peatükis, millised on need õigused, mis on hartas ja konventsioonis samad, millised õigused on hartas sama või laiema tähendusega kui konventsioonis ja laiema ulatusega ning millised harta õigused konventsioonis üldse ei esine. Veel on selles peatükis käsitletud asjaolu, et osa harta sätteid annab isikutele õiguseid ja osa on põhimõtted.

Kolmas peatükk analüüsib Euroopa Kohtu praktika põhjal küsimust, millal peab liikmesriik kohaldama hartat selle artikli 51 lõike 1 kohaselt. Selle analüüsi tarbeks on läbi vaadatud 211 Euroopa Kohtu otsust ja määrust, mis on saadud vasteks Euroopa Liidu Kohtu ametlikul veebilehel [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) kohtupraktika otsinguvormil tehtud otsingule. Otsingu kriteeriumiteks on valitud kohtuna „Euroopa Kohus“ ning viitena õigusaktile „Asutamisleping“ – „Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2007)“ – „artikkel 51“ – „lõige 1“. Lisaks on läbi vaadatud kõik nendes

---

<sup>11</sup> Vt Lenaerts, K. 2012. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. – European Constitutional Law Review. Vol 8, lk 375–403, lk 395–396.

kohtulahendites harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamisega seoses viidatud lahendid, mida otsingu vastete hulgas ei olnud.

Seejärel on esiteks alapeatükis 3.1 analüüsitud selliseid kohtumääruseid, milles järeldati, et puudub igasugune seos liidu õiguse kohaldamisega. Sellisel juhul ei pea liikmesriik kohaldama ka hartat, kuna liikmesriik ei kohalda liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Teiseks on alapeatükis 3.2 analüüsitud neid kohtuotsuseid ja -määruseid, milles Euroopa Kohus hindas seoses konkreetse liidu õigusaktiga, kas liikmesriigi meetme puhul võib olla tegemist liidu õiguse kohaldamisega. Selles analüüsis on käsitletud erinevaid põhilisi liidu õigusakte – aluslepinguid, määruseid ja direktiive – eraldi, sest nende rakendamine liikmesriigi tasandil toimub teatavasti erinevalt ning nende eristamine võib anda teavet, kas erinevate liidu õigusaktide puhul on Euroopa Kohus lähtunud harta artikli 51 lõike 1 kohase liidu õiguse kohaldamise kindlaksmääramisel erinevatest põhimõtetest.

Siiani ei ole Eestis kõnealust küsimust teadustöös põhjalikult analüüsitud. Tähtsamaid kohtulahendeid on käsitletud Euroopa Liidu Kohtu 2021. aasta teabelehes harta kohaldamisala kohta<sup>12</sup> ja üksikuid valitud kohtuotsuseid mitme välismaise autori artiklites<sup>13</sup>. Peamiselt on nendes artiklites asunud seisukohale, et Euroopa Kohtu põhimõtted harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamisel on vastuolulised ja selgusetud.<sup>14</sup>

Autorile teadaolevalt ei ole varem harta artikli 51 lõike 1 tõlgenduse uurimiseks kasutatud nii paljusid Euroopa Kohtu kohtulahendeid. Vastava kohtupraktika uurimine on ka raskendatud, kuna kui Euroopa Kohus leiab, et ta ei ole ilmselgelt pädev kohtuasja läbi vaatama, näiteks siis, kui liikmesriik ei kohalda liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt, võib ta Euroopa Kohtu

---

<sup>12</sup> Court of Justice of the European Union. 2021. Fact sheet. Field of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. – [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche\\_thematique\\_-\\_charte\\_-\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_en.pdf) (25.04.2022).

<sup>13</sup> Hancox, E. 2013. The Meaning of „Implementing“ EU Law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson. – Common Market Law Review. Vol 50, lk 1411–1432; Sarmiento, D. 2013. Who's Afraid of the Charter; The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. – Common Market Law Review. Vol 50(5), lk 1267–1304; Dougan, M. 2015. Judicial review of member state action under the general principles and the charter: defining the scope of union law. – Common Market Law Review. Vol 52(5), lk 1201–1246; Spaventa, E. 2018. Should we „harmonize“ fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system. – Common Market Law Review. Vol 55, lk 997–1024.

<sup>14</sup> Vt Hancox, E. 2013, lk 1430–1431 ja Spaventa, E. 2018, lk 1007–1008.

kodukorra<sup>15</sup> artikli 53 lõike 2 kohaselt lõpetada kohtuasja põhistatud määrusega. Enamasti ei tõlgita selliseid kohtumääruseid teistesse keeltesse peale asjassepuutuva liikmesriigi riigikeele ja prantsuse keele, seega peab nende kohtumääruste lugemiseks valdama prantsuse keelt.

Lõpetuseks soovib käesoleva magistritöö autor tänada oma juhendajat kasulike soovituste ja juhiste eest ning oma perekonda toetuse ja kannatlikkuse eest.

---

<sup>15</sup> Euroopa Kohtu kodukord. – ELT L 265, 29.9.2012, lk 1. Muudetud 18. juunil 2013 (ELT L 173, 26.6.2013, lk 65), 19. juulil 2016 (ELT L 217, 12.8.2016, lk 69), 9. aprillil 2019 (ELT L 111, 25.4.2019, lk 73) ja 26. novembril 2019 (ELT L 316, 6.12.2019, lk 103).

## 1. Põhiõiguste kaitse areng ELis ja põhiõiguste harta loomine

Käesolevas peatükis esitatakse lühiülevaade sellest, kuidas liit jõudis inimõiguste kaitsmiseni kõigepealt oma kohtu praktikas ja seejärel põhiõiguste harta loomiseni, mille tulemusena tekkis praegune Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu inimõiguste kaitse topeltsüsteem, ning käsitletakse lühidalt Euroopa Liidu püüdlusi ühineda inimõiguste konventsiooniga ja seda, miks see siiani ei ole õnnestunud.

Põhiõiguste harta on Euroopa Liidu õigusakt. Euroopa Liit (varasemalt Euroopa Ühendus, edaspidi on neile mõlemale lihtsuse huvides viidatud kui „liit“ või „EL“) erinevalt peaaegu samal ajal asutatud Euroopa Nõukogust, kes juba 1950. aastal avas allkirjastamiseks inimõiguste konventsiooni, oli kavandatud majandusühendusena ja mitte inimõiguste kaitse ühendusena ning see jõudis inimõiguste kaitseni ajapikku ja esialgu üksnes läbi kohtupraktika alles 1970ndateks aastateks<sup>16</sup>.

Inimõiguste kaitse muutus liidus pakiliseks küsimuseks pärast seda, kui Euroopa Kohus oli 1964. aasta otsuses *Costa vs. E.N.E.L.*<sup>17</sup> otsustanud, et liidu õigus on liikmesriigi õiguse suhtes esimuslik. Liidu õiguse esimuslikkuse põhimõte tähendab sisuliselt seda, et kui tekib vastuolu ELi õiguse ja liikmesriigi õiguse vahel, tuleb kohaldada ELi õigust.<sup>18</sup> Viimati nimetatud otsuses öeldi nimelt, et „[ü]henduse õiguse kehtivus ei või varieeruda riigiti vastavalt hiljem vastuvõetud siseriiklikele seadustele, ilma et see ei kahjustaks asutamislepingu artikli 5 lõikes 2 sätestatud eesmärkide saavutamist ega tekitaks artikliga 7 keelatud diskrimineerimist“.

Siis hakati liidu institutsioonides ja liikmesriikides arutlema, et kui liikmesriik peab vastuolu korral kohaldama liidu õigust ilma igasuguse omapoolse kontrollita, aga liidu õiguses inim- ja põhiõiguseid ei kaitsta, võib tekkida olukord, kus need õigused jäävad kaitseta<sup>19</sup>. See aga oli mõnele liikmesriigile vastuvõetamatu<sup>20</sup>. Lisaks leidis Saksa konstitutsioonikohus 1967. aastal, et kuna ühenduse õiguskorras puudub konkreetne inimõiguste kaitse, tuleb pädevuse üleandmist

---

<sup>16</sup> Craig, P., de Búrca, G. 2015. *EU Law. Text, Cases and Materials*. 6. kd. New York: Oxford University Press, lk 383.

<sup>17</sup> EKo 6/64, 15.7.1964, *Costa vs. E.N.E.L.*

<sup>18</sup> Craig, P., de Búrca, G. 2015, lk 266.

<sup>19</sup> Craig, P., de Búrca, G. 2015, lk 383; Defeis, E. F. 2001. *Human Rights and the European Union: Who Decides – Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights.* – *Penn State International Law Review*. Vol 19, nr 2, lk 301–331, lk 309.

<sup>20</sup> Defeis, E. F. 2001, lk 309.

Saksa õigussüsteemilt ühenduse õigussüsteemile endiselt kontrollida Saksa põhiseaduse sätete kohaselt<sup>21</sup>.

Seejärel kinnitas Euroopa Kohus 1969. aasta kohtuotsuses *Stauder* esmakordselt, et üks ühenduse õiguse üldpõhimõtte on inimõiguste kaitse, mis allub selle kohtu kontrollile.<sup>22</sup> Kohus ei öeldnud siis veel, milliseid õiguseid täpselt kaitstakse<sup>23</sup> ja kust need tulenevad. Aasta hiljem Euroopa Kohus aga täpsustas, et inimõiguste kaitse ühenduses, mis tuleb tagada ühenduse struktuuri ja eesmärkide raames, saab innustust liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest.<sup>24</sup>

On selge, et liit ei saanud jätta inimõiguste kaitset liidu pädevusvaldkondadesse kuuluvates aspektides liikmesriikide ülesandeks, kuna siis oleks olnud võimatu tagada liidu õiguse ühetaolist ja tõhusat kohaldamist liikmesriikides<sup>25</sup>. Kui liikmesriikidele oleks jäänud õigus kontrollida liidu õigusnorme oma põhi- ja inimõigusi käsitlevate õigusnormide alusel, oleks ka väikeste õiguslike nüansside puhul oht, et liikmesriigid kuulutavad liidu õigusakti osaliselt põhi- ja inimõigustega vastuolus olevaks ja ei kohalda seda oma riigis.

Näiteks on direktiivi 2003/33/EÜ<sup>26</sup> artiklis 3 keelatud igasugune tubakatoodete reklaam ajakirjanduses ja muudes trükistes, välja arvatud väljaannetes, mis on suunatud eranditult tubakakaubanduse spetsialistidele, ning kolmandates riikides trükitud, avaldatud ja peamiselt selle turu jaoks mõeldud väljaannetes. Kui liikmesriikide kohtud kaitseks aga põhi- ja inimõiguseid ise, oleks oht, et selline regulatsioon jäetakse mõnes liikmesriigis kohaldamata, kuna see on vastuolus selle riigi tõlgendusega ettevõtlusvabadusest. See tähendaks aga väga laialt üldistades sisuliselt seda, et liikmesriikidel oleks võimalik valida, millist ELi õiguse regulatsiooni ta soovib kohaldada ja millist mitte. Igal juhul oleks liidu tarbijat ja töötajat kui nõrgemat poolt kaitsev regulatsioon, mis piirab teatud määral ettevõtlusvabadust, sellisel juhul liikmesriikide meelevaldas. Lisaks oleks näiteks liikmesriikide vahel reisival isikul või teenuseid ja kaupu pakkuval ettevõtjal keeruline

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> EKo 29/69, 2.11.1969, *Stauder vs. Stadt Ulm*, p 7.

<sup>23</sup> Defeis, E. F. 2001, lk 310.

<sup>24</sup> EKo 11/70, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, p 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p 3.

<sup>26</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/33/EÜ tubakatoodete reklaami ja sponsoriusega seotud õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta liikmesriikides. – ELT L 152, lk 16–19.

kindlaks teha, mis mõõndustega konkreetne liikmesriik mingit liidu õigusnormi kohaldab. See kõik takistaks liidu siseturu alustalaks olevat kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumist.

Seega on arusaadav, miks on vajalik täiendav liidu inim- ja põhiõiguste kaitse tasand lisaks liikmesriikide endi põhiseadustele, tavaõigusele ja rahvusvahelisele õigusele.

Mõned aastad hiljem, 1974. aastal aktsepteeris Euroopa Kohus otsuses *Nold vs. komisjon*, et rahvusvahelised inimõiguste kaitse alased lepingud, mille koostamiseks liikmesriigid on koostööd teinud või mille liikmesriigid on allkirjastanud, võivad anda suuniseid, mida tuleks järgida ühenduse õiguses<sup>27</sup>, ning järgmisel aastal, et inimõiguste kaitse allikas võib olla samuti Euroopa inimõiguste konventsioon<sup>28</sup>.

Seega sai 1960.ndate aastate lõpu ja 1970.ndate aastate alguse Euroopa Kohtu praktikast alguse põhimõte, mis sätestati aluslepingus esimest korda 1993. aastal jõustunud Maastrichti lepingus<sup>29</sup> ja mis nüüd on sätestatud Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELL“)<sup>30</sup> artikli 6 lõikes 3 ning mille kohaselt „Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted“.

Seejärel, 1999. aastal, kui Euroopa Nõukogu eesistujariik Saksamaa, kelle põhiseadus mõned aastad varem jõustunud versioonis<sup>31</sup> nägi oma artikli 23 lõike 1 esimeses lauses ette, et „Saksamaa annab oma panuse, et arendada Euroopa Liitu, kes [...] tagab põhiosas [Saksamaa] põhiseaduses tagatuga võrreldava põhiõiguste kaitse“<sup>32</sup>, oli võtnud enda ülesandeks põhiõiguste harta koostamise<sup>33</sup>, loodi parlamentide, valitsuste, Euroopa Parlamendi ja komisjoni esindajatest

---

<sup>27</sup> EKO C-4/73, 14.5.1974, *Nold KG vs. komisjon*, p 13.

<sup>28</sup> EKO C-36/75, 28.10.1975, *Rutili vs. Ministre de l'intérieur*, p 32; Defeis, E. F. 2001, lk 311.

<sup>29</sup> Euroopa Liidu leping. – EÜT, C 191, 29.7.1992, lk 1–112, artikkel F.

<sup>30</sup> Euroopa Liidu leping. – ELT, C 202, 7.6.2016, lk 1–388.

<sup>31</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany. – Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Basic\\_Law\\_for\\_the\\_Federal\\_Republic\\_of\\_Germany](https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_Law_for_the_Federal_Republic_of_Germany) (07.04.2022).

<sup>32</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist. – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (08.04.2022); sätte saksakeelne tekst: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

<sup>33</sup> Besselink, L. F. 2001. The Member States, The National Constitutions and the Scope of the Charter. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 8(1), lk 68–80, lk 68.

koosnev Euroopa Konverents, mis asus saksa õigusteadlase ja konstitutsioonikohtu kohtuniku Roman Herzogi juhtimisel hartat koostama<sup>34</sup>.

Nagu kogu Euroopa Liidu projekt üldisemalt, oli ka harta koostamine paljude erinevate huvidega Euroopa riikide kompromiss. Osade riikide meelest koostati harta üksnes selleks, et tõsta kodanike teadlikkust sellest, millised inim- ja põhiõigused liidus juba kehtivad, ja see ei too kaasa mingit muutust nende õiguslikus staatuses ning kindlasti ei looda siduvat instrumenti.<sup>35</sup> Nagu mainitud, kohaldas Euroopa Kohus põhi- ja inimõiguseid juba ise, lähtuvalt sellest, et tegemist oli liidu üldpõhimõtetega, kuid tajuti, et vaja on teha põhiõigused liidus ka kodanikele nähtavamaks.<sup>36</sup> Teised riigid nägid seevastu harta loomises olulist konstitutsioonilist foorumit, mille ülesanne oli luua abitsioonikas ja tulevikku vaatav õiguste deklaratsioon, mis lisatakse liidu aluslepingutele ja mis aitab ellu viia Monnet' ja Spinelli visiooni föderaalsest Euroopast.<sup>37</sup> Peamised erinevused riikide nägemustes olid järgmised: kas loodav harta peaks olema siduv või mitte, milline saab olema liidu pädevus inim- ja põhiõiguste valdkonnas – kas liidul on üksnes kohustus järgida oma tegevuses põhiõiguseid või on tal ka õigus nende alusel uut õigust luua – ja mil määral on harta siduv liikmesriikidele<sup>38</sup>. Seega pidi harta tekst olema üheaegselt piisavalt tagasihoidlik ja ambitsioonikas, et erinevate vaadetega liikmesriigid selle heaks kiidaksid.

Harta eelnõu valmis 2000. aasta oktoobris ning Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon kiitsid selle pidulikult heaks juba sama aasta detsembris<sup>39</sup>. Harta siduvaks muutumiseni läks veel üheksa aastat, kui lõpuks Lissaboni lepingu jõustumisega anti sellele 2009. aastal aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> de Búrca, G. 2015. The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights. – *European Law Reviv.* Vol 40(6), lk 799–810, lk 805.

<sup>35</sup> de Búrca, G. 2015, lk 800.

<sup>36</sup> *Ibid.*, lk 802.

<sup>37</sup> *Ibid.*, lk 800.

<sup>38</sup> *Ibid.*, lk 806 ja 809.

<sup>39</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union. – Wikipedia.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Charter\\_of\\_Fundamental\\_Rights\\_of\\_the\\_European\\_Union](https://en.wikipedia.org/wiki/Charter_of_Fundamental_Rights_of_the_European_Union) (7.4.2022).

<sup>40</sup> Vt ELL artikli 6 lõige 1.

## Liidu ühinemine inimõiguste konventsiooniga

Juba 1970. aastatest on räägitud ka sellest, et EL kui organisatsioon peaks ühinema inimõiguste konventsiooniga<sup>41</sup>, millega olid ühinenud kõik tema liikmesriigid. 1970. aastatel oli inimõiguste kaitse liidu kohtus alles lapsekingades, seega oli soov ühineda juba toimiva süsteemiga täielikult põhjendatud. Hiljem leiti, et konventsiooniga ühinemine on ühelt poolt vajalik selleks, et vältida õiguste erinevat tõlgendamist EIK-s ja Euroopa Kohtus<sup>42</sup>, kuna selliseid erinevusi esines sageli ja erinevates aspektides<sup>43</sup>, ja seega ka selleks, et muuta need kaks inimõiguste kaitse süsteemi selgemaks<sup>44</sup> ja inimestele arusaadavamaks.

Teiselt poolt sooviti ELi konventsiooniga ühinemisega anda eraisikutele võimalus liidu meetmeid otse EIK-s vaidlustada<sup>45</sup>. Nimelt on liidu meetmete otse Euroopa Liidu Kohtus vaidlustamine äärmiselt piiratud, kuna Euroopa Kohus tõlgendab ELTL artikli 263 lõiget 4, mis lubab igal füüsilisel või juriidilisel isikul „[...] esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid“, viisil, mis teeb hagi esitamise sisuliselt võimatuks, välja arvatud kolmel juhul. 1) Liidu akt on isikule adresseeritud. 2) Liidu akt puudutab isikut otseselt ja isiklikult (kusjuures kohtuotsuse Plaumann<sup>46</sup> kohaselt on isiklik puutumus sisuliselt võrdsustatud adresseeritusega). 3) Liidu meede on halduse üldakt (s.o mitte liidu seadusandlik akt<sup>47</sup>), mis puudutab isikut otseselt ja ei vaja rakendusmeetmeid (sisuliselt mis tahes kas liikmesriigi või liidu institutsiooni poolt selle akti rakendamiseks võetavad meetmed, st akt peab kohalduma automaatselt ja ilma ühegi täiendava meetmeta<sup>48</sup>). Nende tingimuste kohaselt on üksikisikute tühistamishagi esitamise võimalus Euroopa Liidu Kohus seega äärmiselt piiratud<sup>49</sup> ja kaebevõimalus ei hõlma liidu seadusandlikke akte, mis ei ole kellelegi konkreetselt adresseeritud

---

<sup>41</sup> Rincón-Eizaga, L. 2008. Human Rights in the European Union. Conflict between the Luxembourg and Strasbourg Courts regarding Interpretation of Article 8 of the European Convention on Human Rights. – International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional. Vol 11, lk 119–154., lk 129–130.

<sup>42</sup> *Ibid.*, lk 150.

<sup>43</sup> *Ibid.*, lk 134; Defeis, E. F. 2001, lk 317.

<sup>44</sup> Salumaa, K. 2015. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Magistritöö. Juhendaja Laffranque, J. Tartu: Tartu Ülikool, lk 44.

<sup>45</sup> Rincón-Eizaga, L. 2008, lk 150.

<sup>46</sup> EKO C-25/62, 15.7.1963, *Plaumann vs. EMÜ komisjon*.

<sup>47</sup> EKO C-583/11 P, 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu*, p 60-61.

<sup>48</sup> Rhimes, M. 2016. The EU Courts stand their ground: Why are the standing rules for direct actions still so restrictive? – European journal of legal studies. Vol. 9, nr 1, lk 103-172, lk 111.

<sup>49</sup> Vt Rhimes, M. 2016.

või niivõrd suunitletud, et neid saaks lugeda kellelegi konkreetselt adresseerituks. ELi ühinemine konventsiooniga annaks sõltumatule kolmandale poolele võimaluse isikute kaebuste alusel liidu tegevust kontrollida juba väljakujunenud inimõiguste süsteemis<sup>50</sup>.

1994. aastal valmis esimene konkreetne ELi Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemislepingu eelnõu. Siiski leidis Euroopa Kohus oma 1996. aasta arvamuses nr 2/94<sup>51</sup>, et liidul puudub õigus inimõiguste konventsiooniga ühineda ilma aluslepinguid muutmata<sup>52</sup>. 2009. aastal Lissaboni lepingu jõustumisega muudeti seetõttu aluslepinguid ning sätestati ELL artikli 6 lõikes 2, et „[l]iit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Sellega ühinemine ei mõjuta liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega“.

Järgmine ühinemislepingu eelnõu valmis 2013. aastal, kuid Euroopa Kohus esitas selle kohta taas vastuseisva arvamuse<sup>53</sup>, mille kohaselt on see eelnõu mitmel põhjusel Euroopa Liidu õigusega vastuolus<sup>54</sup>. Lisaks konkreetsematele probleemidele, mis puudutavad liiduvälisele organile kohtuliku kontrolli andmist ÜVJP valdkonnas<sup>55</sup>, kaasvastutaja mehhanismi<sup>56</sup>, Euroopa Kohtu eelneva kaasamise menetlust<sup>57</sup> ja mõju ELTL artikli 344 kohaldamisele<sup>58</sup>, mille kohaselt liikmesriigid lahendavad aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi ainult aluslepingutes ettenähtud meetoditega, oli probleemiks see, et asjaomase lepingu alusel ühinemine võib kahjustada liidu õiguse eripärasid ja autonoomsust üldisemalt<sup>59</sup>.

Sellega seoses viitas Euroopa Kohus kolmele probleemile. Esiteks ei tohiks konventsiooniga ühinemine võimaldada liikmesriikidel kehtestada põhiõiguste kaitse puhul kõrgemaid standardeid ELis ühtlustatud valdkondades, nagu see praegu oleks konventsiooni artikli 53 kohaselt võimalik, samas kui harta artikli 53 alusel liikmesriik oma õiguses kõrgemat standardit kehtestada ei tohi<sup>60</sup>. Teiseks ei tohiks konventsioon panna igale konventsiooni liikmele kohustust kontrollida, kas

---

<sup>50</sup> Rincón-Eizaga, L. 2008, lk 151; Salumaa, K. 2015, lk 14.

<sup>51</sup> EK arvamus 2/94, 28.3.1996, *Ühenduse liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*.

<sup>52</sup> Vt selle arvamuse p 35.

<sup>53</sup> EK arvamus 2/13, 18.12.2014, *Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p 258.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p 249–257.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p 215–235.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p 236–248.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p 201–214.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p 179–200.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p 187–190.

teised liikmed austavad põhiõiguseid, kuna see läheks vastuollu ELi vastastikuse usalduse põhimõttega<sup>61</sup>, mis on väga oluline põhimõte näiteks Euroopa vahistamismääruse, Euroopa täitekorralduse määruse, kaupade vaba tunnustamise ja paljude muude Euroopa Liidu õiguse instituutide toimimiseks. Kolmandaks leidis Euroopa Kohus, et EIK-lt nõuandva arvamuse küsimise menetlus võib panna liikmesriike eelistama seda menetlust Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise menetlusele, mis on aga aluslepingutega kehtestatud kohtusüsteemi alustala<sup>62</sup>.

Alates 2019. aastast toimuvad taas läbirääkimised uue ühinemislepingu koostamiseks<sup>63</sup>. Kuid kuna vahepeal on harta rakendamine ja enamasti konventsiooniga kooskõlaline harta tõlgendamine saanud üha enam inimõiguste kaitse tagatiseks ja väljenduseks Euroopa Liidus, siis näib, et poliitiline surve inimõiguste konventsiooniga ühinemiseks on raugemas. On ka leitud, et kui liit ühineks inimõiguste konventsiooniga Euroopa Kohtu arvamuse 2/13 tingimustel, ei annaks see tegelikult EIK-le välist kontrolli ELi tegevuse üle ja oleks inimõiguste edendamise seisukohalt kasutu<sup>64</sup>. Seega on erinevaid liidu õiguse toimimisega seotud kaalutlusi arvestades tõenäoline, et need kaks rahvusvahelist süsteemi jätkavad oma arengut paralleelselt ja mitte ühiselt.

Kui liit konventsiooniga ka tulevikus ei liitu, eelkõige kui ei suudeta koostada sellist liitumislepingut, mida Euroopa Kohus peab liidu õigusega kooskõlas olevaks, siis on liikmesriikide jaoks seda olulisem mõista, millal tuleb praeguses topeltsüsteemis lähtuda hartast, mis tagab põhiõiguste austamise liidus.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p 191–195.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p 196–199.

<sup>63</sup> Completion of EU Accession to the European Convention on Human Rights. – Euroopa Parlamendi veebileht <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr> (07.04.2022).

<sup>64</sup> Douglas-Scott, S. 2014. Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice. – U.K. Constitutional Law Blog, <https://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/> (08.04.2022).

## 2. Hartas sisalduvad põhiõigused ja põhimõtted

Harta artikli 52 lõikes 3 on sätestatud, et „[h]artas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad [konventsiooniga] tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.“ Peale selle on selgitustes harta artikli 52 lõike 3 kohta loetletud sätted, mille tähendus on sama kui vastavatel konventsiooni sätetel, kuid mille ulatus on laiem. Õiguskirjanduses on siiski välja toodud, et selgitus artikli 52 lõike 3 kohta ei ole päris täpne, kuna neist mõne sätte puhul on nii õiguse ulatus kui ka õiguse *tähendus* hartas laiem, näiteks harta artiklis 47 ja konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse puhul õiglasele kohtumenetlusele, kuivõrd konventsiooni vastav õigus on piiratud „tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisega“ ja harta puhul sellist piirangut ei ole<sup>65</sup>. Lisaks on hartas veel selliseid õiguseid, millele konventsioonis vastet ei leidu.

Seega ilmneb, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 ja seda käsitlevale selgitusele sisaldab harta kolme liiki õiguseid – 1) need, mille tähendus ja ulatus on sama kui konventsioonis; 2) need, mille tähendus on sama või laiem kui konventsioonis ja mille ulatus on laiem kui konventsioonis; 3) need, mis on sätestatud üksnes hartas ja mida konventsioonis sätestatud ei ole.

Seega, kui liikmesriik kohaldab liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ja peab seega kohaldama hartat ja selles sätestatud põhiõiguseid, siis oleneb sellest, millisesse kategooriasse asjakohane õigus kuulub, see, kas liikmesriik peab asjaomase õiguse tähenduse ja ulatuse teadasaamiseks lähtuma Euroopa Kohtu või EIK praktikast, kui liit ei ole kehtestanud ulatuslikumat kaitset.

---

<sup>65</sup> Vt Lenaerts, K. 2012, lk 395–396.

## 2.1. Õigused, mis on konventsioonis ja hartas samad

Harta selgitustes artikli 52 lõike 3 kohta on välja toodud, et hartas ja konventsioonis sisalduvate õiguste tähendus ja ulatus on sama järgmiste õiguste puhul:

- õigus elule (harta artikli 2 lõige 1 – konventsiooni artikli 2 lõige 1)
- surmanuhtluse keeld (harta artikli 2 lõige 2 – konventsiooni protokoll nr 6 artikkel 1),
- piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld (harta artikkel 4 – konventsiooni artikkel 3),
- orjuse ja sunniviisilise töötamise keeld (harta artikli 5 lõiked 1 ja 2 – konventsiooni artikkel 4),
- õigus isikuvabadusele ja -puutumatusse (harta artikkel 6 – konventsiooni artikkel 5),
- õigus era- ja perekonnaelu, kodu ning sõnumite saladuse austamisele (harta artikkel 7 – konventsiooni artikkel 8),
- mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus (harta artikli 10 lõige 1 – konventsiooni artikkel 9),
- sõnavabadus (harta artikli 11 lõige 1 – konventsiooni artikkel 10, erisused liidu õiguses kehtestatud litsentsimise korra suhtes),
- õigus omandile, sealhulgas intellektuaalomandile (harta artikkel 17 – konventsiooni protokoll nr 1 artikkel 1),
- kollektiivse väljasaatmise keeld (harta artikli 19 lõige 1 – konventsiooni protokoll nr 4 artikkel 4),
- riiki, kus isikut tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus, tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise keeld (harta artikli 19 lõige 2 – konventsiooni artikkel 3 EIK tõlgenduses),
- süütuse presumpatsioon ja kaitseõigus (harta artikkel 48 – konventsiooni artikli 6 lõiked 2 ja 3),
- kuritegude ja karistuse seaduslikkuse põhimõte (harta artikli 49 lõige 1 (v.a selle viimane lause) ja lõige 2 – konventsiooni artikkel 7).

See tähendab, et kui liikmesriik peab vastavalt harta sättele kohaldama hartat, siis tuleneb nende õiguste tähendus ja ulatus inimõiguste konventsioonist ja EIK praktikast, kui liit ei ole sätestanud ulatuslikumat kaitset.

## 2.2. Õigused, mille tähendus on sama või laiem kui konventsioonis ja mille ulatus on laiem kui konventsioonis

Harta selgitustes artikli 52 lõike 3 kohta on välja toodud, et järgmiste hartas sisalduvate õiguste tähendus on sama kui konventsioonis, kuid nende ulatus on hartas laiem:

- õigus abielluda ja luua perekond (harta artikkel 9 – konventsiooni artikkel 12), harta selgitustes on lisatud, et „artikkel 9 hõlmab sama valdkonda kui [konventsiooni] artikkel 12, kuid selle ulatust võib laiendada muude abieluvormide suhtes, kui need on kehtestatud siseriiklike õigusaktidega“;
- kogunemis- ja ühinemisvabadus (harta artikli 12 lõige 1 – konventsiooni artikkel 11), lisatud on, et harta artikli 12 lõike 1 „ulatust laiendatakse Euroopa Liidu tasandile“;
- õigus haridusele (harta artikli 14 lõige 1 – protokoll nr 1 artikkel 2), harta selgitustes on kommenteeritud, et harta artikli 14 lõike 1 „ulatust laiendatakse hõlmamaks juurdepääsu kutse- ja täienduskutseõppele“;
- vanemate õigus tagada lastele oma usuliste ja filosoofiliste veendumuste kohane haridus (harta artikli 14 lõige 3 – protokoll nr 1 artikkel 2);
- õigus õiglasele kohtumenetlusele (harta artikli 47 lõiked 2 ja 3 – konventsiooni artikli 6 lõige 1), harta selgitustes on lisatud, et „piirangut tsiviilõiguste ja – kohustuste või kriminaalsüüdistuste kohta ei kohaldata liidu õiguse ja selle rakendamise suhtes“;
- mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeld (harta artikkel 50 – protokoll nr 7 artikkel 4), harta selgitustes on lisatud, et harta artikli 50 „ulatust laiendatakse Euroopa Liidu tasandile liikmesriikide kohtute vahel“.

Ka nende õiguste puhul võib liit kehtestada ulatuslikuma kaitse. Nagu mainitud, võib neist mõne õiguse puhul on nii õiguse ulatus kui ka õiguse *tähendus* hartas olla laiem ja seega tuleb nende õiguste tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks lähtuda eelkõige Euroopa Kohtu praktikast.

### 2.3. Ainult hartas tagatud õigused ja põhimõtted

Harta põhiõiguste kataloog on inimõiguste konventsiooni omast märksa ulatuslikum, kuna selle koostamisel on arvesse võetud lisaks inimõiguste konventsioonile ka liikmesriikide ühiseid konstitutsioonilisi traditsioone, Euroopa Sotsiaalharta ja töötajate sotsiaalseid põhiõigusi käsitlevat ühenduse hartat<sup>66</sup>. Seega sisaldab harta nii lisaks klassikalistele kodaniku- ja poliitilistele õigustele ka sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilisi õigusi. Samuti on see koostatud 50 aastat hiljem ja hoopis erinevas õiguslikus kontekstis – kui konventsiooni õiguste järgimise peab tagama konventsiooni osalisriik, siis hartas sisalduvate õiguste järgimise peavad tagama eelkõige liidu institutsioonid, organid ja asutused ning alles teises järjekorras liikmesriigid ja sedagi üksnes liidu õiguse kohaldamise korral (vt harta artikli 51 lõige 1). Seega on arusaadav, et liit saab endale võtta märksa rohkem kohustusi kui Euroopa Nõukogu võis eeldada, et riigid endale vabatahtlikult võtavad.

Harta puhul on oluline silmas pidada, et mitte kõik selle sätted ei sisalda põhiõiguseid, vaid mõned sätted sisaldavad ka põhimõtteid. Harta artikli 52 lõikes 5 on põhimõtete kohta sätestatud järgmist:

„Harta sätteid, mis sisaldavad põhimõtteid, võib rakendada liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigustloovate- ja rakendusaktidega, samuti liikmesriikide õigusaktidega, mis on ette nähtud liidu õiguse kohaldamiseks nende volituste teostamisel. Neile sätetele võib õiguslikult tugineda ainult kõnealuste aktide tõlgendamisel ja otsuste tegemisel nende õiguspärasuse kohta.“

Põhjus, miks selline eristus on hartas tehtud, seisnes selles, et harta koostamise hetkel olid liikmesriigid erinevatel arvamustel selle suhtes, mis õigused hartas peaksid sisalduma. Üks osa riike, eelkõige Prantsusmaa ja Hispaania, leidsid, et sotsiaalseid õiguseid ei saa hartasse lisamata jätta, kuna vastasel juhul ei saa need riigid hartat kui liiga väheambitsioonikat instrumenti heaks kiita<sup>67</sup>. Samas nad leidsid, et nendele õigustele tugineda kohtus peaks olema piiratud, nagu on see nende riikide põhiseaduste rakendamise praktikas<sup>68</sup>. Teine osa riike, eelkõige Ühendkuningriik ja Madalmaad, ei nõustunud selliste sotsiaalsete õiguste lisamisega hartasse, mida oleks võimalik nende riikide vastu jõustada.<sup>69</sup> Kompromissina lisati hartasse sotsiaalsed õigused, kuid sätestati ka

---

<sup>66</sup> de Búrca, G. 2015, lk 803.

<sup>67</sup> Krommendijk, J. 2015. Principled silence or mere silence on principles? The role of the EU Charter's principles in the case law of the Court of Justice. – *European Constitutional Law Review*, vol 11(2), lk 321–356, lk 325–326.

<sup>68</sup> *Ibid.*, lk 326.

<sup>69</sup> *Ibid.*, lk 324–325.

artikli 52 lõikes 5, et põhimõtetele (aga mitte kõik sotsiaalsed õigused ei ole põhimõtted ja mitte kõik põhimõtted ei esine sotsiaalseid õiguseid käsitlevas IV jaotises „Solidarsus“<sup>70</sup>) saab õiguslikult tugineda üksnes liidu õigustloovate- ja rakendusaktide ning liidu õiguse kohaldamiseks võetud liikmesriikide õigusaktide tõlgendamisel ning otsuste tegemisel nende õiguspärasuse kohta.

Samuti ei jõutud üksmeelele selles, millised konkreetsed harta sätted annavad isikutele õiguseid ja millised on üksnes põhimõtted. Lõpuks otsustati jätta Euroopa Kohtu ülesandeks selgitada konkreetsel juhul välja, kas tegemist on õiguse või põhimõttega.<sup>71</sup> Muu hulgas, kuna seda eristust on keeruline teha eelnevalt ja abstraktselt iga konkreetse juhtumi kontekstist sõltumatult.<sup>72</sup>

Selgitustes harta kohta on seoses artikli 52 lõikega 5 täpsustatud, et põhimõtted on näiteks artikkel 25 (eakate õigus elada inimväärset ja iseseisvat elu ning osaleda sotsiaal- ja kultuurielus), artikkel 26 (puuetega inimeste õigus saada kasu meetmetest, mille eesmärk on tagada nende iseseisvus, sotsiaalne ja tööalane integratsioon ning osalemine ühiskonnaelus) ja artikkel 37 (kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine) ning et mõningatel juhtudel võivad harta artiklis sisalduda nii õiguse kui ka põhimõtte elemendid, näiteks artiklis 23 (naiste ja meeste võrdõiguslikkus), artiklis 33 (perekonna- ja tööelu) ja artiklis 34 (sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi). Euroopa Liidu Kohus ei ole siiani sellesse diskussiooni sõnaselgelt kuigi palju selgust toonud, olles siiani ainult ühes Euroopa Kohtu otsuses märkinud, et juba harta selgitustes mainitud artikkel 26 on põhimõte<sup>73</sup>, ning kahes Üldkohtu otsuses, et samuti juba harta selgitustes mainitud artikkel 37 on põhimõte<sup>74</sup>, ja täiendavalt, et artikli 31 lõige 2 (õigus iga-aastasele põhipuhkusele) on samuti põhimõte<sup>75</sup>. Euroopa Kohus tühistas selle viimase Üldkohtu otsuse, kuid ei võtnud ise selgelt seisukohta, kas õigus iga-aastasele põhipuhkusele on õigus või põhimõte.<sup>76</sup>

Õiguskirjanduses on välja toodud kolm järgmist viisi, kuidas liigitada harta sätteid põhiõigusteks ja põhimõteteks. 1) Õigusega on tegemist siis, kui sätte eesmärk vastavalt selle sõnastusele on

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, lk 330.

<sup>71</sup> *Ibid.*, lk 331; Lenaerts, K. 2012, lk 399.

<sup>72</sup> Krommendijk, J. 2015, lk 331.

<sup>73</sup> EKO C-356/12, 22.5.2014, *Wolfgang Glatzel vs. Freistaat Bayern*, p 74.

<sup>74</sup> EÜKo T-600/15, 28.9.2016, *PAN Europe jt vs. komisjon*, p 48.

<sup>75</sup> EÜKo T-518/16, 4.12.2018, *Carreras Sequeros jt vs. komisjon*, p 99.

<sup>76</sup> EKO C-119/19 P, 8.9.2020, *komisjon vs. Carreras Sequeros jt*.

kaitsta üksikisikute õiguseid, st see, kellel see õigus on, on sõnaselgelt välja toodud.<sup>77</sup> 2) Vastavalt sellele, kas õigusaktides on õigust või põhimõtet vaja täiendavalt konkretiseerida – põhimõttega on tegemist siis, kui konkreetse õiguse kaitsmiseks tuleb seda õigusaktides täiendavalt konkretiseerida, ja õigusega siis, kui seda ei ole vaja õigusaktides rakendada ega konkretiseerida.<sup>78</sup> 3) Vastavalt kohustatud subjektide diskretsiooni ulatusele – põhimõtete puhul on kohustatud subjektide diskretsioon suurem.<sup>79</sup>

Sõnastusest ja õiguse omaja nimetamisest lähtudes (1. viis) saaks välja tuua, et harta sisaldab lisaks konventsiooniga samadele ja sarnastele õigustele täiendavalt ka järgmisi põhiõigusi: õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusel (artikkel 3), õigus oma isikuandmete kaitsele (artikkel 8), õigus keelduda sõjaväeteenistusest oma veendumuste tõttu (artikli 10 lõige 2), õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal (artikli 15 lõige 1), iga liidu kodaniku vabadus otsida tööd, töötada, teostada asutamisõigust ning pakkuda teenuseid kõikides liikmesriikides (artikli 15 lõige 2), kolmandate riikide kodanike, kellel on luba töötada liikmesriikide territooriumil, õigus liidu kodanikega võrdsetele töötingimustele (artikli 15 lõige 3), diskrimineerimiskeeld (artikkel 21), naiste ja meeste võrdõiguslikkus (artikkel 23, nagu eespool mainitud, on harta selgitustes artikli 52 lõike 5 kohta öeldud, et selles sättes on nii õiguse kui ka põhimõtte elemendid), lapse õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele ning vabadus vabalt väljendada oma seisukohti (artikli 24 lõige 1), lapse õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga (artikli 24 lõige 3), õigus kasutada tasuta tööhõiveteenuseid (artikkel 29), iga töötaja õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest (artikkel 30), iga töötaja õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased (artikli 31 lõige 1), iga töötaja õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeagadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele (artikli 31 lõige 2), õigus kaitsele vallandamise eest raseduse ja sünnituse tõttu, õigus tasulisele rasedus- ja sünnituspuhkusele ning lapsehoolduspuhkusele lapse sünni või lapsendamise järel (artikli 33 lõige 2), igaihe, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi (artikli 34 lõige 2), õigus ennetavale tervishoiule ja ravile (artikkel 35), õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel

---

<sup>77</sup> Krommendijk, J. 2015., lk 332–333.

<sup>78</sup> *Ibid.*, lk 333.

<sup>79</sup> *Ibid.*, lk 333–334.

(artikkel 39), õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel (artikkel 40), õigus heale haldusele (artikli 41 lõige 1), õigus saada liidult hüvitist kahju eest, mida selle institutsioonid või teenistujad on oma ülesannete täitmisel tekitanud (artikli 41 lõige 3), iga kodaniku õigus pöörduda liidu institutsioonide poole ühes aluslepingute keeltest ja saada samas keeles vastus (artikli 41 lõige 4), õigus tutvuda dokumentidega (artikkel 42), õigus pöörduda Euroopa ombudsmani poole seoses haldusomavoliga (artikkel 43), õigus esitada Euroopa Parlamendile petitsioone (artikkel 44), liidu kodanike õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada (artikkel 45), õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele kolmanda riigi territooriumil (artikkel 46), õigus tõhusale õiguskaitsevahendile liidu õigusega tagatud õiguste rikkumise korral (artikkel 47) ning õigus tasuta õigusabile piisavate vahendite puudumise korral (artikli 47 kolmas lõik).

Sõnastusest lähtudes sisaldab harta järgmisi põhimõtteid: inimväärikus (artikkel 1), inimkaubanduse keeld (artikli 5 lõige 3), massiteabevahendite vabadus ja mitmekesisus (artikli 11 lõige 2), kunsti ja teaduse vabadus (artikkel 13), ettevõtlusvabadus (artikkel 16), õigus varjupaigale (artikkel 18), võrdsus seaduse ees (artikkel 20), kultuuriline, usuline ja keeleline mitmekesisus (artikkel 22), laste huvide esikohale seadmise põhimõte (artikli 24 lõige 2), eakate õigus elada inimväärselt ja iseseisvat elu ning osaleda sotsiaal- ja kultuurielus (artikkel 25), puuetega inimeste õigus saada kasu meetmetest, mille eesmärk on tagada nende iseseisvus, sotsiaalne ja tööalane integratsioon ning osalemine ühiskonnaelus (artikkel 26), töötajate õigus olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud (artikkel 27), kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivse tegutsemise õigus (artikkel 28), keeld kasutada laste tööjõudu ja noorte töötajate kaitse (artikkel 32), perekonna kaitse (artikli 33 lõige 1), õigus sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele (artikli 34 lõige 1), õigus sotsiaalabile ja eluasemetoetusele (artikli 34 lõige 3), võimalus kasutada üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid (artikkel 36), kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine (artikkel 37), tarbijakaitse (artikkel 38) ning kuriteo ja karistuse proportsionaalsuse põhimõte (artikli 49 lõige 3).

Täpsem eristus hartas sätestatud õiguste ja põhimõtete vahel ei ole siiski praegu võimalik, kuna see võib sõltuda konkreetsetest asjaoludest, nagu eelnevalt viidatud, ja Euroopa Kohtu kui liidu õiguse tõlgendaja otsusest. Samas on Euroopa Kohtu praktika selles küsimuses siiani olnud äärmiselt napp. Käesoleva magistr töö seisukohalt ei ole küsimusel, kas mingi harta säte sisaldab õigust või põhimõtet, ka väga palju tähtsust, kuna liikmesriik peab liidu õiguse kohaldamise korral

järgima ka hartas sätestatud põhimõtteid<sup>80</sup>. Peamine erinevus on selles, et põhimõtetele saab õiguslikult tugineda üksnes siis, kui seda tehakse seoses ELi või ELi õiguse kohaldamise korral liikmesriikide meetmetega, millega neid põhimõtteid juba rakendatakse. Praktikast tähendab see, et ei saa nõuda, et EL või liikmesriik võtaks meetmeid mingi hartas sätestatud põhimõtte rakendamiseks. Õiguskirjanduses on nenditud, et hartas sisalduvatele põhimõtetele võib olla võimalik tugineda samuti selleks, et nõuda neid põhimõtteid selgelt rikkuvate ELi või ELi õiguse kohaldamise korral liikmesriikide meetmete tühistamist<sup>81</sup>.

Käesolevas peatükis nägime, et hartas sisalduvad õigused kuuluvad kolme järgmisesse kategooriasse. Esiteks need, mis on samad kui inimõiguste konventsioonis ning mille tähenduse kindlakstegemiseks on harta artikli 52 lõike 3 kohaselt vaja vaadata inimõiguste konventsioonis ja EIK praktikast<sup>82</sup> neile antud tähendust, võttes arvesse, et liidul on õigus kehtestada liidu õiguses nende õiguste ulatuslikum kaitse. Teiseks need, mille tähendus on harta selgituste kohaselt hartas sama mis konventsioonis ja mille ulatus on harta puhul laiem. Nende puhul võib olla, et liidu õiguses on ka nende *tähendus* laiem.<sup>83</sup> Seega tuleks nende õiguste tähenduse kindlakstegemiseks lähtuda eelkõige Euroopa Kohtu tõlgendusest nende õiguste kohta. Ning kolmandaks õigused ja põhimõtted, mis on tagatud ainult hartas ja mille tähendus ilmneb seda õigusakti tõlgendava Euroopa Liidu Kohtu praktikast. Sealjuures ei anna kõik harta sätted õiguseid, vaid osad neist sisaldavad põhimõtteid, mida liikmesriik peab samuti järgima, kuid millele tuginemine kohtus on harta artikli 52 lõike 5 kohaselt piiratud.

---

<sup>80</sup> Vt harta artikli 51 lõike 1 teine lause; vt harta selgitused artikli 52 lõike 5 kohta.

<sup>81</sup> Lenaerts, K. 2012, lk 400–401.

<sup>82</sup> Harta selgitustes artikli 53 lõike 3 kohta on öeldud, et “[t]agatud õiguste tähendus ja ulatus ei ole kindlaks määratud mitte üksnes nende õigusaktide tekstides, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu [...] kohtupraktikas”.

<sup>83</sup> Vt Lenaerts, K. 2012, lk 395–396.

### 3. Millal peab liikmesriik kohaldama hartat selle artikli 51 lõike 1 kohaselt

Harta artikli 51 lõike 1 esimese lause kohaselt on harta sätted subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes suunatud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes *liidu õiguse kohaldamise korral*. Seega tuleb selleks, et teada saada, millal liikmesriik peab kohaldama hartat, välja selgitada, mida selle sätte kohaselt tähendab väljend „liidu õiguse kohaldamine“. Harta selgitustes artikli 51 lõike 1 kohta on lisatud, et „liidu kontekstis määratletud põhiõiguste austamise nõue on liikmesriikidele siduv ainult siis, kui nad tegutsevad liidu õiguse reguleerimisalas“, ning et Euroopa Kohus on seda kohtupraktikat kinnitanud järgmiselt: „[...] nõudmised, mis tulenevad põhiõiguste kaitsest ühenduse õiguskorras, on samuti siduvad liikmesriikidele ühenduse eeskirjade rakendamisel [...]“. Need täpsustused ei selgita kõnealust väljendit aga kuigivõrd rohkem. Järelikult tuleb harta artikli 51 lõike 1 tähenduse väljaselgitamiseks vaadata, kuidas seda on tõlgendatud Euroopa Kohtu praktikas.

Käesolevas peatükis on harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamist käsitlev Euroopa Kohtu praktika jagatud kolmeks alapeatükiks. Neist esimene käsitleb kohtulahendeid, kus Euroopa Kohus on leidnud, et vaidlusaluse liikmesriigi meetme puhul ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega selle sätte tähenduses. See alapeatükk puudutab üksnes neid kohtulahendeid, kus Euroopa Kohus ei ole seoses liikmesriigi tegevusega analüüsinud ühegi liidu õigusakti kohaldamist.

Teine alapeatükk käsitleb kohtuotsuseid, kus on liikmesriigi tegevust analüüsitud seoses konkreetsete liidu õigusaktidega. Neist kohtuotsustest tulenevaid põhimõtteid on käsitletud erinevate põhiliste õigusaktide liikide kaupa, nimelt aluselepingute, määruste ja direktiivide puhul eraldi. Kohtuotsused on jaotatud vastavalt õigusakti liikidele sellepärast, et erinevatel liidu õigusaktidel on väga erinev iseloom. Nii võib näiteks liidu direktiivi puhul olla esmapilgul väga keeruline kindlaks teha, milline sellega seotud liikmesriigi meede on liidu õiguse kohaldamine ja milline mitte, kuna see on liikmesriikidele siduv sellega saavutatava tulemuse seisukohalt, kuid vormi ja meetodite valik on jäetud riigi ametiasutustele. Samuti annavad erinevad liidu õigusaktid liikmesriikidele nende rakendamiseks erineval määral kaalutusõiguse. Seega võib olla, et Euroopa Kohus on selleks, et määrata kindlaks, millal on liikmesriigi meetme puhul tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, lähtunud erinevate liidu õigusaktide puhul erinevatest põhimõtetest. Samas ei ole Euroopa Kohus ise oma praktikas öelnud, et erinevaid liidu

õigusakte tuleks harta artikli 51 lõike 1 kohaldamisel kohelda erinevalt, seega eelduslikult kehtivad kõik põhimõtted kõikidele liidu õigusaktidele ühtmoodi selle liiki arvestamata.

### 3.1. Mis selgelt ei ole liidu õiguse kohaldamine

Euroopa Kohus on otsustanud, et liidu õiguse kohaldamisega ei ole tegemist juhul, kui vaidlus ei puuduta ühegi liidu õiguse õigusnormi tõlgendamist või kohaldamist peale selle, mis on sätestatud hartas<sup>84</sup>. Seda põhimõtet kinnitavad sisuliselt ka ELL artikli 6 lõike 1 teine lõik, mille kohaselt „[h]arta sätted ei laienda mingil viisil liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega“, ja harta artikli 51 lõige 2, mille kohaselt „[h]arta ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades määratletud pädevust ja ülesandeid“.

Euroopa Kohus on näiteks leidnud, et ühegi liidu õiguse õigusnormi tõlgendamist või kohaldamist peale harta sätte ei puuduta vaidlus, kus liikmesriigi karistusõiguse alusel süüdi mõistetud isik nõuab endale kergema karistuse määramist pärast seda, kui riigi kõrgeim kohus on otsustanud muuta karistusseadustiku sätte tõlgendust nii, et isikule oleks karistuse määramise ajal tulnud määrata kergem karistus, kuid kui kohus keeldub sellele isikule kergemat karistust kohaldamast.<sup>85</sup> Sellises olukorras ei reguleerinud küsimust üksi liidu õigusakt, mida riiklik kohus oleks pidanud rakendama. Sellisel juhul ei saa Euroopa Kohtu sõnul põhikohtuasja kaebaja tugineda harta artikli 49 lõike 1 kolmandas lauses sätestatud põhimõtte rikkumisele, mille kohaselt oleks tulnud kohaldada kergemat karistust, kuna liikmesriigi tegevuse puhul ei olnud tegemist liidu õiguse kohaldamisega ja seega ei kohaldata asjaomasele vaidlusele hartat.<sup>86</sup>

Samuti ei puuduta Euroopa Kohtu sõnul ühegi liidu õiguse õigusnormi tõlgendamist või kohaldamist peale harta sätte näiteks liikmesriigisisene vaidlus, milles tekkis küsimus, kas see, et varguse eest määratakse kohapeal trahv ja selle tasumata jätmise korral algatatakse kriminaalmenetlus, on kooskõlas hartas artiklis 50 sätestatud topeltkaristamise keelu

---

<sup>84</sup> Vt hiljuti EKm C-244/21, 1.7.2021, *Ministerul Public*, p 30.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p 14–17.

<sup>86</sup> Vt *Ibid.*, p 14–21, 30–31.

põhimõttega.<sup>87</sup> Veel ei puuduta Euroopa Kohtu sõnul liidu õigust vaidlus selle üle, kas liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt liikluspolitsei võib kiiruseületamist tõendada oma puhtsubjektiivse hinnanguga, kuid rikkuja peab seda, et ta ei ole rikkumist toime pannud, tõendama objektiivsete tõenditega, on vastuolus harta artiklis 48 sätestatud süütuse presumptsiooniga<sup>88</sup>.

Neist kohtuasjadest nähtub, et esimene tingimus, millal liikmesriigid peaksid kaaluma harta kohaldamist, on see, et lisaks asjakohasele harta sättele puudutab küsimus ka mingi muu liidu õiguse sätte võimalikku kohaldamist.

### 3.1.1. Liidu üldpõhimõtted

Esimeses peatükis selgitati, et Euroopa Kohus on aastate jooksul oma praktikas välja töötanud liidu õiguse üldpõhimõtted, mis Euroopa Kohtu praktika ja ELL artikli 7 lõike 3 kohaselt on kohaldatavad ka pärast harta jõustumist. Sellisteks põhimõteteks on näiteks õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted, mis puuduvad hartas, kuid mida Euroopa Kohus kohaldab oma kohtupraktikas.<sup>89</sup>

Mõned korrad on Euroopa Kohtult eelotsusetaotlustes küsitud ka seda, kas harta oleks liikmesriigi meetmele kohaldatav siis, kui vastav harta säte on lisaks ka liidu kohtupraktikas väljakujunenud üldpõhimõte. Euroopa Kohus on neile vastanud eitavalt, st et ka sellisel juhul ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähendus.<sup>90</sup>

See on arusaadav, kuna ka üldpõhimõtteid ei pea liikmesriik järgima mis tahes olukorras, vaid üksnes „ühenduse eeskirjade rakendamisel“<sup>91</sup>. Ehk et kuigi tegemist on kahtlemata esmase õigusega, peetakse neid üldpõhimõtteid tegelikult n-ö teisejärgulisteks, st neid saab kohaldada üksnes juhul, kui asjaomane olukord kuulub nende kohaldamisalasse seetõttu, et see puudutab mingit n-ö esmajärgulist liidu õiguse sätet.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> EKm C-131/21, 1.9.2021, *KI*, p 10–14, 21–25.

<sup>88</sup> EKm C-723/18, 8.5.2019, *IGPR - Brigada Autostrăzi și misiuni speciale*, p 3–8, 13–15.

<sup>89</sup> Vt nt EKo liidetud kohtuasjades C-180/18, C-286/18 ja C-287/18, 11.7.2019, *Agreenergy*.

<sup>90</sup> Vt EKm C-555/12, 14.3.2013, *Loreti jt*, p 17; EKm C-499/12, 7.2.2013, *Gentile*, p 14; EKm C-498/12, 7.2.2013, *Pedone*, p 14.

<sup>91</sup> EKo C-292/97, 13.4.2000, *Karlsson*, p 37.

<sup>92</sup> Dougan, M. 2015, lk 1201–1202.

Tänaseks on Euroopa Kohtu praktikast<sup>93</sup> selgunud, et liidu kohus käsitleb väljendeid „ühenduse eeskirjade rakendamine“ üldpõhimõtete kohaldamise puhul ja „liidu õiguse kohaldamine“ harta sätete kohaldamise puhul sisuliselt sama tingimusena ning seega jätkab Euroopa Kohus harta kohaldatavuse hindamisel harta artikli 51 lõike 1 alusel sisuliselt üldpõhimõtetega seoses juba välja töötatud kohtupraktika kohaldamist.<sup>94</sup>

Seega on selge, et harta kohaldamiseks selle artikli 51 lõike 1 tähenduses ei piisa sellest, kui küsimus puudutab üksnes harta sätet ja Euroopa Kohtu praktikas välja töötatud üldpõhimõtte tõlgendamist või kohaldamist, kuna ka üldpõhimõte kuulub kohaldamisele ainult juhul, kui küsimus puudutab lisaks mingi muu liidu õiguse sätte kohaldamist.

### 3.1.2. Liikmesriigi ainupädevusse kuuluv küsimus

Veel on Euroopa Kohus öelnud, et Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega ei ole tegemist olukorras, kui küsimus on ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt antud liikmesriigi ainupädevusse. Näiteks kohtuasjas *Administración General del Estado*<sup>95</sup> puudutas vaidlus Hispaania Kuningriigi ühe kohaliku omavalitsuse üksuse otsust, millega see kohaliku omavalitsuse üksus avaldas toetust Kataloonia Parlamendi resolutsioonile, millega mõisteti hukka Hispaania kuninga tegevus seoses konfliktiga Kataloonias.<sup>96</sup> Hispaania keskvalitsus nõudis selle otsuse tühistamist, kuna sellel kohaliku omavalitsuse üksusel puudus *ratione materiae* õigus teha etteheiteid Hispaania Kuningriigi valitsejale ja seada kahtluse alla selle liikmesriigi parlamentaarse monarhia kord.<sup>97</sup>

Seega tekkis küsimus, kas sellel kohaliku omavalitsuse üksusel oli vaidlusaluse otsuse tegemise õigus vastavalt muu hulgas harta artiklis 11 sätestatud sõnavabadusele.<sup>98</sup> Euroopa Kohus järeldas, et ELL artikli 4 lõikest 2 tuleneb, et kohalik ja piirkondlik omavalitsus kui liikmesriikide põhistruktuur, mis on omane nende rahvuslikule identiteedile, mida liit on kohustatud austama, ei

---

<sup>93</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, p 19 jj.

<sup>94</sup> Dougan, M. 2015, lk 1204–1207.

<sup>95</sup> EKm C-679/20, 6.5.2021, *Administración General del Estado*, p 26.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p 9–10.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p 11.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p 1, p 10–11.

kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse ning seega ei kujuta liikmesriikide meetmed selles valdkonnas liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 kohaselt.<sup>99</sup>

### 3.1.3. Euroopa stabiilsusmehhanism

Peale selle on Euroopa Kohtu täiskogu leidnud, et liikmesriigid ei kohalda liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses siis, kui nad loovad liidu õiguse väliseid programme sh selliseid finantsmehhanisme nagu Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM), mille asutamiseks ELL ja ELTL liidule eripädevust ei anna.<sup>100</sup> ESM on 2012. aastal loodud liikmesriikidevaheline mehhanism, mille eesmärk on selle asutamislepingu artikli 3 kohaselt „mobiliseerida vahendeid ja anda rangetel tingimustel [...] stabiilsustoetust ESMi liikmetele, kes on tõsistes rahalistes raskustes või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks“<sup>101</sup>. Euroopa Kohus leidis, et tegemist ei ole liidu õiguse kohaldamisega, hoolimata sellest, et ESMi asutamises lepitati kokku Euroopa Ülemkogu<sup>102</sup>, mis on Euroopa Liidu institutsioon, ja sellest, et selle eesmärk on Euroopa Liidu euroala finantsstabiilsuse säilitamine. Seega võib Euroopa Kohus ka tulevikus liikmesriikidevaheliste organite või kokkulepete puhul, milleks liidu aluslepingud eripädevust ei anna, otsustada, et neile ei kohaldata hartat, kuna tegemist ei ole liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

Kokkuvõtlikult on harta artikli 51 lõike 1 kohase liidu õiguse kohaldamise eeltingimused järgmised: lisaks asjakohasele harta sättele peab küsimus puudutama ka mingi muu liidu õiguse sätte võimalikku kohaldamist, see muu liidu õiguse säte ei saa olla Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud üldpõhimõtte ning küsimus ei tohi olla antud liikmesriigi ainupädevusse. Lisaks ei ole liidu õiguse kohaldamine selliste liikmesriikidevaheliste organite loomine, mis on küll kokku lepitud liidu institutsioonides ja mille eesmärgid on seotud liidu toimimisega, kuid milleks liidu õigus eripädevust ei anna.

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p 26.

<sup>100</sup> EKo C-370/12, 27.11.2012, *Pringle*, p 180.

<sup>101</sup> Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2.

<sup>102</sup> Vt *ibid.*, põhjendus 1.

### 3.2. Liidu õiguse kohaldamine vastavalt liidu õigusakti liigile

Järgnevalt analüüsitakse, kuidas Euroopa Kohus on seoses erinevate liidu õigusaktidega tõlgendanud harta artikli 51 lõikes 1 sisalduvat nõuet, et harta on liikmesriikidele ette nähtud üksnes siis, kui nad kohaldavad liidu õigust. Euroopa Kohus ise ei ole oma praktikas öelnud, et erinevaid liidu õigusakte tuleks harta artikli 51 lõike 1 kohaldamisel kohelda erinevalt, kuid käesolevas magistritöös on neid eristatud selleks, et uurida, kas see võimaldab Euroopa Kohtu harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamist käsitlevat praktikat paremini mõista, kuivõrd erinevaid liidu õigusakte kohaldatakse liikmesriikides erinevalt ja ka liikmeriikidele jäetud kaalutusruum on erinevate õigusaktide puhul erinev.

#### 3.2.1. Aluslepingust tulenev liidu õiguse kohaldamine

##### 3.2.1.1. Aluslepingust tuleneva põhivabaduse piiramine

Võimaliku aluslepingust tuleneva liidu õiguse kohaldamise küsimust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses on Euroopa Kohus kõige rohkem analüüsinud seoses neis õigusaktides sätestatud põhivabaduse piiramisega. ELTList tulenevad neli ELi siseturu toimimise keskmes olevat põhivabadust, milleks on kaupade<sup>103</sup>, teenuste<sup>104</sup>, isikute<sup>105</sup> ja kapitali<sup>106</sup> vaba liikumine. Liikmesriigil on õigus neid põhivabadusi teatud Euroopa Kohtu praktikas sätestatud tingimustel piirata.<sup>107</sup> Selline piiramine on aga liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ja liikmesriik peab sealjuures järgima harta sätteid.<sup>108</sup>

Et saada teada, kas liikmesriik kohaldab liidu õigust seetõttu, et ta piirab aluslepingust tulenevat põhivabadust, tuleb kõigepealt välja selgitada, kas liikmesriigi meede üldse piirab mõnda põhivabadust vastavalt selle tähendusele Euroopa Kohtu praktikas. Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et kaupade vaba liikumise põhivabadust ei piira liikmesriigi õigusnormid, mis käsitlevad kaupluste sulgemisaega ja mida kohaldatakse kõikidele riigi territooriumil tegutsevatele

---

<sup>103</sup> Vt ELTL artikkel 28 jj.

<sup>104</sup> Vt *ibid.*, artikkel 56 jj.

<sup>105</sup> Vt *ibid.*, artikkel 45 jj.

<sup>106</sup> Vt *ibid.*, artikkel 63 jj.

<sup>107</sup> Vt nt EKo C-544/19, 6.10.2021, *ECOTEX BULGARIA*, p 67.

<sup>108</sup> Vt hiljuti nt EKo C-230/18, 8.5.2019, *PI*, p 64.

asjaomastele ettevõtjatele, kuivõrd need mõjutavad õiguslikult ja faktiliselt ühtemoodi kodumaiste ning teistest liikmesriikidest pärit toodete turustamist<sup>109</sup>. Järelikult ei ole liikmesriigi meede, mis ei piira aluslepingus sätestatud põhivabadusi vastavalt sellele, kuidas Euroopa Kohus on neid tõlgendanud, ka „liidu õiguse kohaldamine“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja ei too liikmesriikidele kaasa hartas sätestatud põhiõiguste järgimise kohustust.

Kui liikmesriigi meede aga tegelikult piirab aluslepingus sätestatud põhivabaduse teostamist vastavalt sellele, milline tähendus on sellele põhivabadusele antud liidu kohtu praktikas, siis on tegemist „liidu õiguse kohaldamisega“ harta artikli 51 tähenduses ja tuleb järgida harta sätteid.<sup>110</sup> Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et aluslepingus sätestatud põhivabadust on piiratud kohtuasjas, milles liikmesriigi meetmega kehtestati teatud teenuse osutamisele sisuliselt riigi monopol (teenuste vaba liikumise põhivabaduse piiramine)<sup>111</sup>, kohtuasjas, milles liikmesriik kohtles oma riigi ja teise liikmesriigi kodanikke kolmandale riigile väljaandmisel erinevalt (isikute vaba liikumise põhivabaduse piiramine)<sup>112</sup>, kohtuasjas, milles liikmesriik piiras seaduslikke makseviise, millega selles liikmesriigis asuv äriühing tohib oma aktsionäridele dividende maksta, kuivõrd see võib pärssida mitteresidendist investorite tahet omandada osalust selles liikmesriigis asutatud äriühingu kapitalis (kapitali vaba liikumise põhivabaduse piiramine)<sup>113</sup>, ning kohtuasjas, milles liikmesriigi meetmega kehtestati põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmiseks ja selle kasutusvalduse säilitamiseks ranged tingimused, mis eelistasid selgelt selle liikmesriigi kodanikke (kapitali vaba liikumise põhivabaduse piiramine)<sup>114</sup>. Kõikides nendes kohtuasjades otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriik oli nende piirangute puhul kohaldanud liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja pidi seega järgima harta sätteid.

---

<sup>109</sup> EKo C-483/12, 8.5.2014, *Pelckmans Turnhout*, p 24.

<sup>110</sup> Vt nt EKo C-390/12, 30.4.2014, *Pfleger jt*, p 35.

<sup>111</sup> EKo C-685/15, 14.6.2017, *Online Games jt*.

<sup>112</sup> EKo C-182/15, 6.9.2016, *Petruhhin*; Vt ka EKm C-473/15, 6.9.2017, *Peter Schotthöfer & Florian Steiner*.

<sup>113</sup> EKo C-544/19, 6.10.2021, *ECOTEX BULGARIA*, p 65–66.

<sup>114</sup> EKo C-235/17, 21.5.2019, *komisjon vs. Ungari (kasutusvaldus põllumajandusmaale)*, p 54–58.

### 3.2.1.2. Aluslepingust tuleneva asutamisvabaduse piiramine

Veel üks võimalus, kuidas liikmesriik saab takistada teenuste vaba liikumist, on kehtestada piiranguid, mis kitsendavad teise liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust ELTL artikli 49 jj tähenduses selle liikmesriigi territooriumil. Selliste piirangute seadmine on üldjuhul ELTL artikli 49 kohaselt keelatud, välja arvatud juhtumitel, kui see on Euroopa Kohtu praktika kohaselt lubatud.<sup>115</sup> Asutamisvabadus on liidus kaitstud ka harta artikli 15 lõike 2 kohaselt, kuid seda üksnes juhul, kui tegemist on kõigepealt liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

Euroopa Kohus on leidnud, et kui liikmesriik piirab ELTL artikli 49 jj kohast asutamisvabadust, on tegemist liidu õiguse kohaldamisega.<sup>116</sup> Näiteks on ta seda kinnitanud kohtuasjas, kus küsiti, kas liikmesriik võis keelata välisriigi osalusega ettevõtja kollektiivse koondamise oma riigis põhjendusel, et parajasti oli terav majanduskriis ja väga kõrge tööpuuduse tase<sup>117</sup>. Euroopa Kohus leidis, et kuna selline liikmesriigi meede piirab ELTL artiklis 49 tagatud asutamisvabadust, on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriigi meede peab olema kooskõlas hartas sätestatud põhiõigustega.<sup>118</sup>

Teises asutamisvabaduse piirangut käsitlevas kohtuasjas oli küsimus selles, kas liikmesriigil oli õigus viivitamatult sulgeda teise liikmesriigi kodaniku poolt asutatud äriettevõtte, kui ta kahtlustab, et selles äriettevõttes tegeletakse prostitutsiooniga ilma liikmesriigi õigusnormiga nõutava loata.<sup>119</sup> Euroopa Kohus järeldas selles kohtuasjas, et viivitamatu sulgemine võib mõjuda takistavalt või pärssivalt teiste liikmesriikide kodanikele, kes soovivad selles liikmesriigis alustada tegevust kõnealusel kutsealal, ning kujutab seega endast asutamisvabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses.<sup>120</sup> Järelikult on ka sellise piirangu puhul tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriik peab järgima harta sätteid.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> Vt näiteks EKo C-342/17, 14.11.2018, *Memoria ja Dall'Antonia*, p 51.

<sup>116</sup> EKo C-230/18, 8.5.2019, *PI*, p 64; EKo C-201/15, 21.12.2016, *AGET Iraklis*, p 63.

<sup>117</sup> EKo C-201/15, 21.12.2016, *AGET Iraklis*, p 25.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p 65.

<sup>119</sup> EKo C-230/18, 8.5.2019, *PI*, p 36.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p 60–61.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p 65.

Lisaks on aluslepingus sätestatud põhivabaduse piirangu puhul oluline märkida, et Euroopa Kohus tunnustab liikmesriigi piirava meetme kehtivaks üksnes siis, kui see on „kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab“<sup>122</sup>. Euroopa Kohus on veel täpsustanud, et „kui ilmneb, et siseriiklikud õigusnormid piiravad ühte või mitut aluslepinguga tagatud põhivabadust, saab nende suhtes kohaldada liidu õiguses sellise piirangu õigustamiseks ette nähtud erandeid ainult juhul, kui see on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab.“<sup>123</sup> Järelikult ei pea liikmesriik liidu aluslepingutes sätestatud põhivabaduste piiramisel mitte üksnes järgima hartat, vaid kui ta seda ei järgi, siis selline piirang Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei kehti.

#### 3.2.1.3. Liidu aluslepingust tuleneva kohustuse täitmine

Teine osa Euroopa Kohtu praktikast, mis käsitleb seoses liidu aluslepingute sätetega küsimust, mida tähendab liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt, puudutab aluslepingus sätestatud *kohustuse* täitmist liikmesriigi poolt. Nimelt on Euroopa Kohus jõudnud järeldusele, et „liidu põhiõigused ei ole siseriiklike õigusnormide suhtes kohaldatavad, kui asjaomast valdkonda puudutavad liidu õiguse normid ei näe liikmesriikidele põhikohtuasjas vaidluse all olevas olukorras ette mingeid kohustusi“<sup>124</sup>. Eriti aluslepingute puhul peaks olema lihtsalt tuvastatav, kas liikmesriigile on mingi asjaomane kohustus ette nähtud või mitte, kuna nende sätted käsitlevad liidu õiguse keskeid küsimusi ja näivad olevat väga konkreetsed, ilma et liikmesriikidel oleks võimalik neist oma meetmetes kõrvale kalduda.

##### 3.2.1.3.1. Maksuvaldkonna kohtuotsused ja liidu finantshuvid

Esmakordselt leidis Euroopa Kohus seoses harta artikli 51 lõikes 1 sätestatud väljendi „liidu õiguse kohaldamine“ tõlgendamisega, et liikmesriigil olid kõnealuses küsimuses liidu aluslepingust tulenevad kohustused, kuulsas 2013. aasta kohtuotsuses Åkerberg Fransson<sup>125</sup>. Selles kohtuasjas oli Å. Fransson esitanud maksudeklaratsioonides valeandmeid, mille tõttu jäi riigil saamata osa tulu- ja käibemaksust, ning jätnud esitamata maksudeklaratsioonid tööandja maksete kohta, mille

<sup>122</sup> EKo C-201/15, 21.12.2016, *AGET Iraklis*, p 63.

<sup>123</sup> EKo C-390/12, 30.4.2014, *Pfleger jt*, p 36.

<sup>124</sup> Vt nt EKo C-206/13, 6.3.2014, *Siragusa*, p 26.

<sup>125</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*.

tõttu jäi sotsiaalkindlustusasutusele laekumata sotsiaalkindlustusmaksed.<sup>126</sup> Rootsi maksuamet määras talle selle eest maksuõigusliku sanktsiooni, mida Å. Fransson ei vaidlustanud.<sup>127</sup> Kaks aastat hiljem esitati talle samade asjaolude eest Rootsi kohtusse kriminaalsüüdistus.<sup>128</sup>

Asja lahendaval kohtul tekkis aga küsimus, kas vastavalt harta artiklis 50 sätestatud teistkordse karistamise keelu põhimõttele tuleb Å. Franssoni suhtes algatatud kriminaalmenetlus lõpetada, kuna talle on juba määratud maksuõiguslikud sanktsioonid.<sup>129</sup> Sellist hartas sätestatud keeldu tuleb järgida harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ainult siis, kui asjaomaste maksuõiguslike sanktsioonide ja menetluste puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega.

Euroopa Kohus järeldas, et kuna Å. Franssonile määratud maksuõiguslikud sanktsioonid ja tema suhtes algatatud kriminaalmenetlus seonduvad osaliselt rikkumistega käibemaksu deklareerimise kohustuse täitmisel, siis on tegemist liidu õiguse kohaldamisega, kuna seoses käibemaksuga on liikmesriigil kaks liidu õigusest tulenevat kohustust<sup>130</sup>. Esiteks on liikmesriigil Euroopa Kohtu sõnul ühist käibemaksusüsteemi käsitleva direktiivi 2006/112/EÜ<sup>131</sup> artiklist 2, artikli 250 lõikest 1 ja artiklist 273 ning ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustusest tulenevalt kohustus võtta „kõik meetmed seadusandluse ja halduse tasandil, et tagada oma territooriumil täies ulatuses käibemaksu kogumine ja võidelda maksupettuste vastu“<sup>132</sup>. Sellise kohustuse tulenemist neist sätetest oli Euroopa Kohus kinnitanud juba ka oma varasemas kohtupraktikas.<sup>133</sup>

Teiseks on liikmesriik ELTL artikli 325 alusel kohustatud võitlema liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu tõkestavate ja tõhusate meetmetega<sup>134</sup>. Kuna Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi käsitleva otsuse<sup>135</sup> artikli 2 lõike 1 kohaselt hõlmavad liidu omavahendid käibemaksutulused, siis esineb otsene seos käibemaksutulude kogumise ja vastavate käibemaksu-omavahendite liidu eelarvesse andmise vahel, kuna iga lünk käibemaksutulude kogumises

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p 12.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p 13.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p 12.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p 14.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p 24–27.

<sup>131</sup> Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, lk 1–118.

<sup>132</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, p 25.

<sup>133</sup> EKo C-132/06, 17. 7.2008, *komisjon vs. Itaalia*, p 37 ja 46.

<sup>134</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, p 26.

<sup>135</sup> Nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta. – ELT L 163, lk 17.

kajastub potentsiaalselt omavahendite vähenemises<sup>136</sup>. Järelikult kahjustavad käibemaksupettused liidu finantshuve ja liikmesriik on kohustatud ELTL artikli 325 alusel nende vastu võitlema. Seega olid selles kohtuasjas kõne all olnud maksuõiguslikud sanktsioonid ja kriminaalmenetlus maksupettuse asjas liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ning liikmesriik pidi sealjuures järgima hartat.<sup>137</sup>

Selle kohtuotsuse põhjal saab esiteks järeldada, et liikmesriigile liidu aluslepingust tulenev kohustus, mille täitmine on harta artikli 51 lõike 1 kohaselt liidu õiguse kohaldamine, võib olla selline, mis tuleneb koostoimes artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustusest ja teisese õiguse sätetest. Teiseks saab järeldada, et harta kuulub kohaldamisele selle artikli 51 lõike 1 alusel juhul, kui küsimus puudutab liidu finantshuvisid, sealhulgas liidu omavahendeid, mille hulka kuulub käibemaksu kogumine. Euroopa Kohus on ka hilisemates kohtuotsustes kinnitanud, et käibemaksu kogumist puudutav on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses<sup>138</sup>. Samas ei saa asuda seisukohale, et igasuguse maksu kogumine liikmesriigis puudutab liidu finantshuvisid ELTL artikli 325 tähenduses, ehkki võiks argumenteerida, et iga liikmesriigi finantsilise olukorra halvenemine mõjutab kaudselt ka liidu finantsilist olukorda. Euroopa Kohus ei ole siiani sellist lähenemist järginud ja on vastupidi kinnitanud, et liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ei ole tegemist liikmesriigi meetmete puhul, mis on seotud näiteks neis riikides kogutava aktsiisimaksu<sup>139</sup>, äriühingu tulumaksu<sup>140</sup>, füüsilise isiku tulumaksu<sup>141</sup> ja taastuvatest energiaallikatest toodetud energia maksuga<sup>142</sup>.

Veel on Euroopa Kohus liidu finantshuvide kaitsmise kohustust ELTL artikli 325 lõike 1 alusel ja sellest tulenevat liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses käsitlenud seoses tollimaksude kogumisega<sup>143</sup>. Asjaomane kohtuotsus puudutas Bulgaaria ja Türgi vahelisel piiril töötavaid Bulgaaria tolliametnikke, kes võtsid veo- ja sõiduautojuhtidelt altkäemaksu selle eest, et

---

<sup>136</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, p 26.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p 27.

<sup>138</sup> Vt EKo C-419/14, 17.12.2015, *WebMindLicenses*, p 67; EKo C-217/15, 5.4.2017, *Orsi*, p 16; EKo C-524/15, 20.3.2018, *Menci*, p 21; EKo C-310/16, 17.1.2019, *Dzivev jt*, p 33.

<sup>139</sup> EKm C-267/10, 23.5.2011, *Rossius ja Collard*, p 17.

<sup>140</sup> EKo C-122/15, 2.6.2016, *C*, p 29; EKm C-497/14, 15.4.2015, *Burzio*, p 27-30; EKo C-363/20, 13.1.2022, *MARCAS MC*, p 38.

<sup>141</sup> EKo liidetud kohtuasjades C-469/18 ja C-470/18, 24.10.2019, *Belgische Staat*, p 17–19.

<sup>142</sup> EKm C-818/19, 30.4.2020, *MARVIK - PASTROGOR*, p 56.

<sup>143</sup> EKo C-612/15, 5.6.2018, *Kolev jt*.

nad neid ei kontrolliks<sup>144</sup>. Kuid Bulgaaria õiguses oli nende kuritegude eest süüdistuse esitamine äärmiselt raskendatud, eelkõige kuna selleks olid ette nähtud lühikesed tähtajad, mis ei peatunud ka siis, kui süüdistatav dokumentide kättesaamisest tahtlikult kõrvale hoidis.<sup>145</sup> Euroopa Kohus rõhutas, et ELTL artikli 325 lõige 1 „paneb liikmesriikidele kohustuse võidelda liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu hoiatavate ja tõhusate meetmetega“<sup>146</sup>, ning kasutas seejärel juba kohtuotsuses Åkerberg Fransson<sup>147</sup> järgitud argumentatsiooni, et kuna Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi käsitleva otsuse artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt hõlmavad liidu omavahendid tollitariifistikus ette nähtud tollimakse, „on tollimaksutulude kogumise ja vastavate vahendite liidu eelarve käsutusse andmise vahel otsene seos“, kuna iga lünk tollimaksutulude kogumises kajastub potentsiaalselt omavahendite vähenemises<sup>148</sup>. Liidu finantshuvide kaitse tagamiseks peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed, et tollimaksud saaksid tegelikult ja täies ulatuses kogutud, mis eeldab, et tollikontrolli teostatakse nõuetekohaselt.<sup>149</sup> See tähendab sisuliselt, et liikmesriigid peavad sätestama liidu tollieeskirjade rikkumiste eest tõhusad ja hoiatavad karistused<sup>150</sup> ning tagama, et kriminaalmenetluse normid võimaldavad sellise tegevusega seonduvate rikkumiste eest realselt karistada.<sup>151</sup> Seega järeldas Euroopa Kohus, et kuna põhikohtuasjas käsitletavat kriminaalmenetlust kujutavad endast ELTL artikli 325 lõike 1 rakendamist, on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriik peab nende puhul kohaldama ka harta sätteid.<sup>152</sup>

Järelikult nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et siiani on kohus kinnitanud liikmesriikide ELTL artikli 325 lõikest 1 tuleneva liidu finantshuvide kaitse kohustust üksnes seoses liidu omavahenditega, mis on nimetatud Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi käsitleva otsuse artikli 2 lõikes 1, ja mitte seoses muude võimalike liikmesriigis kogutavate maksudega. Kuna selliste omavahenditega seotud pettused ning nende eest tõhusate ja hoiatavate karistuste määramine mõjutab otseselt liidu omavahendite hulka, on tegemist liidu õiguse kohaldamisega

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p 24.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p 44, p 62.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p 50

<sup>147</sup> EKo C-617/10, 26.2.2013, Åkerberg Fransson.

<sup>148</sup> EKo C-612/15, 5.6.2018, Kolev jt, p 51.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p 52.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p 53.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p 55.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p 68.

harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriik peab nendes valdkondades võetavate meetmete puhul kohaldama hartat.

Veel seoses maksudega on Euroopa Kohus analüüsinud ka ühte teist ELTL sätet ja sellest tulenevat võimalikku kohustust, nimelt ELTL artiklit 110 kohtuasjas *Toma*<sup>153</sup>. ELTL VII jaotise („Konkurentsi, maksustamise ja õigusaktide ühtlustamise üldeeskirjad“) 2. peatükki („Maksusätted“) kuuluvas artiklis 110 on sätestatud, et „[ü]kski liikmesriik ei kehtesta teiste liikmesriikide toodetele mingeid otseseid ega kaudseid riigimakse, mis on suuremad samasugustele kodumaistele toodetele kehtestatud otsesest või kaudsetest maksudest. Liiatigi ei kehtesta ükski liikmesriik teiste liikmesriikide toodetele selliseid riigimakse, mis võimaldaksid teiste toodete kaudset kaitset.“

Kõnealuses kohtuasjas puudutas vaidlus sellist liikmesriigi kehtestatud mootorsõiduki saastetasu tagastamist, mis diskrimineeris ELTL artikli 110 kohaselt oma olemuselt teistest liikmesriikidest imporditud kasutatud autosid võrreldes selles liikmesriigis juba registreeritud kasutatud autodega<sup>154</sup>. Euroopa Kohus leidis, et „[k]una põhikohtuasja vaidluse ese puudutab sellise maksu tagastamist, mis nõuti sisse ELTL artiklit 110 rikkudes, ning liikmesriigid peavad lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt tagastama sellise maksu ja sellele lisanduva intressi ning ühtlasi kaitsma tõhusalt isiku õigust saada hüvitist [...], siis tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõnesolev õiguslik olukord kujutab endast liidu õiguse kohaldamist ja kuulub selle kohaldamisalasse“.

Seega tulenes liikmesriikide kohustus tagastada ELTL artiklit 110 rikkudes sissenõutud maks ühtlasi nii ELTL artiklis 110 sätestatud diskrimineeriva maksu kogumise keelust kui ka ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest<sup>155</sup>. Järelikult võib liikmesriigi kohustus, mille täitmine on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, seisneda ka ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustuses koostoimes mõne muu aluslepingu sättega.

---

<sup>153</sup> EKo C-205/15, 30.6.2016, *Toma*.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p 27

<sup>155</sup> Selles sättes on ette nähtud, et „[k]ooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikususes austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Liikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.“

### 3.2.1.3.2. Valimisõigus

Veel on Euroopa Kohus kinnitanud liikmesriikide aluslepingust tuleneva kohustuse olemasolu valimisõiguse valdkonnas kohtuasjas, kus vaidlus puudutas liikmesriigi meedet, millega süüdimõistetul keelati osaleda Euroopa Parlamendi liikmete valimisel.<sup>156</sup> Selles kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et 1976. aasta akti<sup>157</sup> artikli 1 lõikest 3 koostoimes ELL artikli 14 lõikega 3 tuleneb liikmesriikidele kohustus tagada, et Euroopa Parlamendi liikmete valimised toimuvad otsestel, üldistel, vabadel ja salajastel valimistel.<sup>158</sup> Ning seega on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses see, kui liikmesriik näeb selle kohustuse täitmisel enda õigusnormides ette, et teatud süüdimõistetud kodanikelt võetakse õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel.<sup>159</sup>

Vastavad Euroopa Kohtu viidatud sätted näevad aga üksnes ette, et „[v]alimised on otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine on salajane“<sup>160</sup> ning et „Euroopa Parlamendi liikmed valitakse viieaastaseks tähtjaks otsestel ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel“<sup>161</sup>. Seega võib järeldada, et liikmesriikidele võib kohustus Euroopa Kohtu artikli 51 lõike 1 kohaldamist käsitleva kohtupraktika tähenduses tuleneda ka sättest, mis ei ole konkreetselt liikmesriikidele adresseeritud ega kohustusena sõnastatud.

### 3.2.1.3.3. Aluslepingust ei ole tulenenud ühtegi kohustust

Mõned korrad on Euroopa Kohus ka nentunud, et kõne all olnud küsimuses ei ole liikmesriikidele aluslepingust või muust liidu õiguse sättest tulenenud ühtegi asjaomast kohustust. Näiteks kohtuasjas C-206/13<sup>162</sup> oli küsimus selles, kas harta artikliga 17 ja proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas liikmesriigi õigusnorm, mis välistab teatud juhtudel maastikaitsealase loa tagantjärele väljastamise<sup>163</sup>. Sealjuures viitas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et keskkonnakaitse valdkond kuulub liidu pädevusse ELL artikli 3 lõike 3 ja ELL artikli 21 lõike 2 punkti f alusel ning

---

<sup>156</sup> EKo C-650/13, 6.10.2015, *Delvigne*.

<sup>157</sup> Esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlev akt, mis on lisatud nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom, mida on muudetud nõukogu 25. juuni 2002. aasta ja 23. septembri 2002. aasta otsusega 2002/772/EÜ, Euratom. – EÜT L 283, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne 01/04, lk 137).

<sup>158</sup> EKo C-650/13, 6.10.2015, *Delvigne*, p 32.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p 33.

<sup>160</sup> 1976. aasta akti artikli 1 lõige 3 otsusega 2002/772/EÜ, Euratom muudetud versioonis.

<sup>161</sup> ELL artikli 14 lõige 3.

<sup>162</sup> EKo C-206/13, 6.3.2014, *Siragusa*.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p 15.

ka ELTL artikli 4 lõike 2 punkti e ning ELTL artiklite 11, 114 ja 191 alusel.<sup>164</sup> Euroopa Kohus aga märkis, et need ELL ja ELTL sätted ei pane liikmesriikidele konkreetseid kohustusi maastiku kaitsmiseks.<sup>165</sup> Seega ei ole sellise liikmesriigi õigusnormi puhul tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses<sup>166</sup> ja liikmesriik ei pea selle puhul järgima harta sätteid.

Veel üks kohtuotsus, kus Euroopa Kohus leidis, et kohtuasjas kõne all olnud vaidluse puhul puudus liidu aluslepingutest või muust liidu õiguse sättest tulenev kohustus, puudutas küsimust, kas liidu õiguse ja harta sätetega on kooskõlas sellise töölepingu sõlmimise lubamine, mille katseaeg kestab üks aasta ja mille vältel tööandja võib selle omal äranägemisel üles öelda.<sup>167</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas muu hulgas ELTL artiklile 151<sup>168</sup>, milles on sätestatud liidu ja liikmesriikide sotsiaalpoliitilised eesmärgid ning mille kohaselt „[...] liit ja liikmesriigid [võtavad] oma eesmärgiks tööhõive edendamise ning parandatud elamis- ja töötingimused, et võimaldada nende ühtlustamist samal ajal jätkuva parandamisega, piisava sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoogi, inimressursside arendamise, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist“.

Euroopa Kohus leidis, et see säte „ei kehtesta töölepingute katseaegade suhtes ühtegi konkreetset kohustust“<sup>169</sup>, mistõttu ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Lisaks viitas ta ka varasemale kohtupraktikale, mille kohaselt „kuigi töötajate kaitse töölepingu ülesütlemise korral on üks ELTL artiklis 151 määratud eesmärkide saavutamise vahenditest ning liidu *seadusandja* on selles valdkonnas vastavalt ELTL artikli 153 lõikes 2 sätestatud tingimustele pädev, ei kuulu olukorrad, mida ei ole reguleeritud nende artiklite alusel võetud meetmetega, liidu õiguse kohaldamisalasse“<sup>170</sup>. Sisuliselt tähendab see, et ELTL artikkel 151 ja 153 ei ole sellised sätted, millest tuleneksid liikmesriikidele otse niisugused kohustused, mille täitmine oleks liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, vaid et selliste kohustuste tekkimiseks on vaja täiendavaid liidu seadusandlikke meetmeid.

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, p 11.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p 27.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p 30.

<sup>167</sup> EKo C-117/14, 5.2.2015, *Nisttahuz Poclava*.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p 22.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p 40.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p 41, käesoleva magistratöö autori kursiiv. Vt ka EKm C-361/07, 16.1.2008, *Polier*, p 13.

Sisuliselt sama ehk et see aluslepingu sätte üksi ei saanud „lülitada liidu õiguse kohaldamisalasse põhiõiguste kohaldamiseks liidu õiguse üldiste põhimõtetenä siseriiklikku meedet, mis ei olnud hõlmatud selle artikli alusel võetud meetmetega“, leidis Euroopa Kohus ka ELTL artikli 19 kohta, mis näeb ette liidu pädevuse diskrimineerimise vastase võitluse valdkonnas.<sup>171</sup> Seega ka see sätte ei näe liikmesriikidele otse ette kohustusi, mille täitmine oleks liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, ning et selliste kohustuste tekkimiseks on vaja täiendavaid liidu seadusandlikke meetmeid.

Kokkuvõtlikult ilmneb neist kohtuasjadest, et liidu aluslepingutega seoses võib olukord, kus liikmesriik kohaldab liidu õigust ja peab seega järgima harta sätteid, tekkida kahel juhul: esiteks siis, kui aluslepingus on ette nähtud mingi põhivabadus ja liikmesriigi meede seda piirab, ning teiseks siis, kui liikmesriigile on liidu õiguses pandud mingi kohustus ja liikmesriik seda kohustust täidab. Sealjuures võib selline kohustus tuleneda otse ühest aluslepingu sättest (näiteks ELTL artikli 325 lõikest 1 tulenev liidu finantshuvide kaitse kohustus) või koostoimes ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö kohustusega (näiteks ELTL artiklis 110 sätestatud diskrimineeriva maksu kogumise keelu puhul). Vähemalt korra on Euroopa Kohus kinnitanud kohustuse olemasolu ka aluslepingu sätte puhul, mille sõnastus konkreetsele kohustusele kuidagi ei vihja (ELL artikli 14 lõike 3 puhul seoses Euroopa Parlamendi valimistega), kuid sel juhul oli küsimus väga tihedalt seotud liidu endaga – nimelt sellega, kes võib valida liikmeid liidu ühte organisse. Samas on Euroopa Kohus juhul, kui ühestki liidu teise õiguse sättest ei ole tulenenud ühtegi konkreetset kohustust, eitanud, et näiteks teatud ELTLi keskkonnakaitse, sotsiaalkaitse ja diskrimineerimise vastase võitluse valdkonna sätetest oleks liikmesriikidele tulenenud kohustusi, mille täitmine oleks olnud liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

---

<sup>171</sup> EKo C-198/13, 10.7.2014, *Julian Hernández jt*, p 36 ja seal viidatud kohtupraktika.

### 3.2.2. Määrusest tulenev liidu õiguse kohaldamine

Määrus on igale liikmesriigile tervikuna siduv ja liikmesriigis vahetult kohaldatav liidu õigusakt.<sup>172</sup> Seega on ilmne, et määruse kohaldamine on alati ka liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.<sup>173</sup> Järelikult tuleb määruse kohaldamisel ühtlasi järgida ka harta sätteid ja tagada neis sätestatud põhiõiguste järgimine. Erinevalt direktiivist ei ole määrust liikmesriigil vaja oma õigusaktiga üle võtta, seega peaks olema üpris lihtne kindlaks teha, millal liikmesriigi meede kohaldab määruse sätet. Samas on aga olukordi, kus võib tekkida küsimus, kas mingi liikmesriigi meetme puhul on tegemist asjaomase määruse kohaldamisega või mitte. Euroopa Kohus ei ole seoses harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamisega määruse kohaldamist käsitlenud kuigi paljudes lahendites, kuid siiski on võimalik välja tuua mõned nendes lahendites kehtestatud põhimõtted, mis aitavad kindlaks teha, millal on määrusega seotud liikmesriigi meetme puhul tegemist liidu õiguse kohaldamisega.

#### 3.2.2.1. Liikmesriigile on määruse sättes sõnaselgelt jäetud kaalutlusruum

Esiteks võib määrus liikmesriigile anda mingi võimaluse. Näiteks on loomade kaitset surmamisel käsitlevas määruses (EÜ) nr 1099/2009<sup>174</sup> sätestatud üldised nõuded liidus loomade surmamisele ja uimastamisele tapamajades ja väljaspool tapamaju. Määruse artikli 26 lõikes 2 on liikmesriikidele antud võimalus võtta teatud valdkondades vastu siseriiklikke eeskirju, et tagada selles määruses sätestatust ulatuslikum loomade kaitse surmamisel.

Kohtuasjas *Centraal Israëlitisch Consistorie van België jt*<sup>175</sup> analüüsi olukorda, kus liikmesriik oli võtnud vastu loomi ulatuslikumalt kaitsvad eeskirjad, mis keelasid loomade hukkamise teatud uskudes nõutud viisil.<sup>176</sup> Sealjuures tekkis muu hulgas küsimus, kas selliste eeskirjade kehtestamisel kohaldas liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja pidi austama nende uskude järgijate harta artikli 10 lõikes 1 tagatud õigust oma usku praktiseerida.<sup>177</sup> Euroopa

---

<sup>172</sup> Vt ELTL artikli 288 teine lõik.

<sup>173</sup> Vt nt EKO C-559/14, 25.5.2016, *Meroni*, p 43–44.

<sup>174</sup> Nõukogu 24. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1099/2009, loomade kaitse kohta surmamisel. – ELT L 303, lk 1.

<sup>175</sup> EKO C-336/19, 17.12.2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België jt*.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p 11–12, p 14.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p 32.

Kohtu suurkoda leidis selles kohtuotsuses, et kõnealuse sättega liikmesriikidele jäetud võimaluse puhul võtta vastu täiendavaid eeskirju peavad liikmesriigid järgima hartaga kaitstud põhiõigusi<sup>178</sup>, kuid samas ei takista harta artikli 10 lõige 1 liikmesriiki selliseid eeskirju kehtestamast<sup>179</sup>.

Sarnane juhtum on see, kui liidu määrus näeb ette mingi n-ö suveräänsusklausli või kaalutusõiguse klausli, nagu on sätestatud Dublini III määruse<sup>180</sup> artikli 17 lõikes 1 ja mille kohaselt „[...] võib iga liikmesriik otsustada läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mille on talle esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, isegi kui [selles] määruuses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta selle läbivaatamise eest.“<sup>181</sup> Sisuliselt on tegemist liikmesriigi kaalutusotsusega vaadata rahvusvahelise kaitse taotlus läbi siis, kui määruse sätted teda selleks ei kohusta.

Euroopa Kohus on leidnud, et selle Dublini III määruse artikli 17 lõike 1 kohaldamise korral ehk otsusega, mille liikmesriik on võtnud vastu selle määruse vastava sätte alusel küsimuses, kas ta peaks vaatama läbi varjupaigataotluse, mille läbivaatamise eest ta selle määruse kohaselt ei vastuta, kohaldatakse liidu õigust harta artikli 51 tähenduses.<sup>182</sup>

Veel oli sarnane ka kohtuotsuses Peftiev jt<sup>183</sup> käsitletud olukord, kus analüüsiti Valgevene suhtes piiravate meetmete võtmist käsitleva määruse (EÜ) nr 765/2006<sup>184</sup> artikli 3 lõike 1 punkti b, mille kohaselt võisid teatud pädevad asutused lubada teatud külmutatud rahaliste vahendite või muude majandusressursside vabastamist või kättesaadavaks tegemist, kui on kindlaks tehtud, et need rahalised vahendid või majandusressursid on „[...] ette nähtud üksnes õigusabiteenuste osutamisega seotud mõistlike töötasude maksmiseks ja vastavate kulude hüvitamiseks [...]“. Euroopa Kohus nentis, et kui liikmesriik teeb otsuse selle määruse artikli 3 lõike 1 punkti b alusel

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, p 48-49.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p 81.

<sup>180</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180, lk 31.

<sup>181</sup> EKo C-578/16 PPU, 16.2.2017, *C. K. jt.*

<sup>182</sup> *Ibid.*, p 53; vt Dublini II määruse kohta ka EKo liidetud kohtuasjades C-411/10 ja C-493/10, 21.12.2011, *N. S. jt.*, p 69.

<sup>183</sup> EKo C-314/13, 12.6.2014, *Peftiev jt.*

<sup>184</sup> Nõukogu 18. mai 2006. aasta määrus (EÜ) nr 765/2006, mis käsitleb president Lukašenko ja teatavate Valgevene ametnike vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 134, 20.5.2006, lk 1.

külmutatud rahaliste vahendite vabastamise taotluse suhtes, siis kohaldab ta liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ja peab järgima harta sätteid.<sup>185</sup>

Järelikult on selge, et Euroopa Kohtu praktikas on kehtestatud põhimõte, et kui määrus näeb ette mingi võimaluse ja liikmesriik seda võimalust kasutab, kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja peab järgima harta sätteid. Loomulikult ei tähenda see automaatselt, et liikmesriigil oleks sellise meetme võtmine keelatud, vaid järgmisena tuleb kindlaks teha, kuidas on Euroopa Kohus vastavat põhiõigust tõlgendanud, ja vajadusel küsida liikmesriigi kohtu kaudu ELTL artikli 267 alusel eelotsust Euroopa Kohtult.

### 3.2.2.2. Määruses sätestatud toimingute tegemisest keeldumine

Euroopa Kohus on leidnud, et olukorras, kus määrus näeb ette mingi liikmesriigi toimingute, aga liikmesriik keeldub seda tegemast, on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Näiteks oli sellise juhtumiga tegemist kohtuasjas *Veselības ministrija*<sup>186</sup>. Selles asjas analüüsiti sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004<sup>187</sup> artikli 20 lõiget 1, mis näeb ette, et „[k]ui käesoleva määrusega ei ole sätestatud teisiti, siis taotleb kindlustatud isik, kes reisib teise liikmesriiki eesmärgiga sealviibimise ajal saada mitterahalisi hüvitisi, luba pädevalt asutuselt“. Kõnealuses kohtuasjas oli Läti kodanikule vaja teha lahtine südameoperatsioon, kuid kuna ta oli Jehoova tunnistaja, ei soovinud tema isa teda lasta opereerida Lätis, kus ei oleks olnud seda võimalik teha ilma vereülekangeta, mis on Jehoova usus keelatud.<sup>188</sup> Isiku isa soovis seda operatsiooni teha Poolas, kus sellist operatsiooni sai teha ilma vereülekangeta.<sup>189</sup> Läti tervishoiuamet aga ei väljastanud selleks vajalikku määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 20 lõike 1 kohast luba põhjendusel, et Läti õigusaktide kohaselt võib sellise loa andmisel arvesse võtta üksnes isiku tervislikku seisundit ja füüsilisi piiranguid, kuid mitte isiku usulisi veendumusi.<sup>190</sup> Kaebaja väitis, et teda on diskrimineeritud, kuna enamikul kindlustatud

---

<sup>185</sup> *Ibid.*, p 24.

<sup>186</sup> EKo C-243/19, 29.10.2020, *Veselības ministrija*.

<sup>187</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne: 05/05, lk 72).

<sup>188</sup> EKo C-243/19, 29.10.2020, *Veselības ministrija*, p 13–14.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p 14.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p 14, 20.

isikutest on võimalik saada vastavaid tervishoiuteenuseid oma usulistest veendumustest loobumata.<sup>191</sup>

Seega tekkis küsimus, kas liikmesriik peab juhul, kui ta keeldub väljastamast määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 20 lõike 1 kohast luba, järgima harta sätteid ja sealjuures harta artikli 21 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeeldu, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus.<sup>192</sup> Euroopa Kohus leidis, et „kui kindlustatud isiku elukohaliikmesriik keeldub andmast määruse nr 883/2004 artikli 20 lõikes 1 ette nähtud eelluba, rakendab see liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, mis tähendab, et ta peab austama hartaga tagatud põhiõigusi“<sup>193</sup>. Seega, kui liidu määruses on ette nähtud mingi toimingute tegemine, eelkõige loa andmine, siis ka selle tegemisest või andmisest keeldumine on Euroopa Kohtu praktika kohaselt käsitatav liidu õiguse kohaldamisena artikli 51 lõike 1 tähenduses.

### 3.2.2.3. Määruse mõiste tõlgendamine

Sisuliselt on liikmesriigi kaalutusotsusega tegemist ka siis, kui liikmesriigile on määruses jäetud võimalus määrata kindlaks mingi mõiste tähendus, mida ei ole liidu õigusega ühtlustatud. Näiteks kohtuasjas Soukupová<sup>194</sup> analüüsiti järgmist küsimust. Teatud põllumajandustoetuseid käsitletud määruse nr 1257/1999<sup>195</sup> IV taandes oli ette nähtud toetus ennetähtaegselt pensionile jäävatele põllumajandustootjatele, et muu hulgas asendada vanemad põllumajandustootjad noortega, kes elavdaksid põllumajandustootmist. Selle määruse artikli 11 lõike 1 teises taandes oli ette nähtud, et „[p]õllumajandusettevõtte üleandja [...] peab üleandmise ajal olema vähemalt 55aastane, kuid mitte pensionieas“. Liikmesriigi õiguses sõltus pensioniiga naiste puhul sellest, mitu last nad olid üles kasvatanud – mida rohkem lapsi, seda varem sai pensionile.<sup>196</sup> Põhikohtuasja kaebaja leidis, et selline pensioniea kindlaksmääramine määruse nr 1257/1999 artikli 11 lõike 1 teise taande

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, p 17.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p 20.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p 34.

<sup>194</sup> EKo C-401/11, 11.4.2013, *Soukupová*.

<sup>195</sup> Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1257/1999, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta. – EÜT L 160, lk 80 (eestikeelne eriväljaanne: 03/25, lk 391).

<sup>196</sup> EKo C-401/11, 11.4.2013, *Soukupová*, p 13, p 18.

kontekstis oli naiste suhtes diskrimineeriv.<sup>197</sup> Seega tekkis küsimus, kas liikmesriik peab selle määruse mõiste sisustamisel järgima hartas sätestatud diskrimineerimiskeeldu.<sup>198</sup>

Euroopa Kohus leidis, et „[...] kuigi määruse nr 1257/1999 artikli 11 lõike 1 teise taande tähenduses „pensioniea“ kindlaksmääramine kuulub – juhul kui seda ei ole liidu õigusega ühtlustatud – tõesti liikmesriikide pädevusse, ei saa need liikmesriigid selle määruse kohaldamisel siiski tugineda erinevale kohtlemisele, mille säilitamiseks pensioniea kindlaksmääramisel sotsiaalkindlustuse vallas annab neile loa direktiivi 79/7 artikli 7 lõige 1. Sellele harmoniseerimata mõistele viitamise tõttu ei saa öelda, et liidu seadusandja andis neile riikidele nimetatud määruse kohaldamisel pädevuse võtta meetmeid, mis rikuvad liidu õiguse üldpõhimõtteid ning põhiõigusi“.<sup>199</sup> Järelikult kohaldab liikmesriik ka määruse mõistete tõlgendamisel, juhul kui neid ei ole liidu õigusega ühtlustatud, liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ja peab sealjuures järgima harta sätteid.

#### 3.2.2.4. Kas liikmesriigi meede kohaldab määruse sätet – kas määruse säte näeb ette mingi kohustuse

Mõnedel juhtudel võib aga olla keeruline kindlaks teha, kas liikmesriigi meetme puhul on tegemist määruse rakendamisega. Nagu aluslepingute puhul, on Euroopa Kohus ka seoses määrustega sel juhul uurinud, kas liikmesriigile on määrusest tulenenud mõni konkreetne kohustus, mille täitmine oleks liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt.

Näiteks kohtuasi Liivimaa Lihaveis<sup>200</sup> puudutas järgmist küsimust. Kaks liikmesriiki asutasid Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi üldsätteid käsitlenud määruse (EÜ) nr 1083/2006<sup>201</sup> kohase ühise rakenduskava ning löid selle jaoks määruses ettenähtud seirekomitee.<sup>202</sup> See seirekomitee võttis omakorda vastu programmi juhendi, mis andis juhiseid toetustaotluse ettevalmistamisest kuni projekti elluviimise, järelevalve,

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, p 18.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p 21.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p 26.

<sup>200</sup> EKo C-562/12, 17.9.2014, *Liivimaa Lihaveis*.

<sup>201</sup> Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999. – ELT L 210, 31.7.2006, lk 25.

<sup>202</sup> EKo C-562/12, 17.9.2014, *Liivimaa Lihaveis*, p 13, p 17.

aruandluse ja lõpetamiseni.<sup>203</sup> Programmi juhendis oli sätestatud, et seirekomitee otsuseid toetustaotluste rahuldumata jätmise kohta ei saa edasi kaevata.<sup>204</sup> Üks ettevõtja, kellele seirekomitee keeldus selles programmis toetust maksmast, vaidlustas kõnealuse sätte liikmesriigi kohtus.<sup>205</sup> Liikmesriigi kohtul tekkis seepeale küsimus, kas selline seirekomitee programmi juhendi säte, mille kohaselt selle komitee otsuse peale ei saa edasi kaevata, on kooskõlas harta artiklis 47 tagatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.<sup>206</sup>

Programmi juhendi säte peab olema hartaga kooskõlas teatavasti üksnes siis, kui sellise juhendi puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 kohaselt. Euroopa Kohus leidis, et tegemist oli liidu õiguse kohaldamisega, kuna neil liikmesriikidel oli määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõigete 1 ja 2 kohaselt esiteks kohustus asutada seirekomitee ja teiseks pidid kõik programmi täitmiseks võetavad meetmed, sealhulgas ka programmi juhend, järgima määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 sätteid.<sup>207</sup> Seega oli programmi juhendi vastuvõtmine liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses<sup>208</sup> ja seda tuli analüüsida harta artiklis 47 tagatud tõhusa õiguskaitsevahendi õiguse seisukohast.

Ülalkirjeldatud kohtuasjade põhjal võib järeldada, et Euroopa Kohus on seoses määrustega otsustanud, et liikmesriik kohaldab liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja peab järgima harta sätteid siis, kui määruse sättes on liikmesriigile jäetud sõnaselgelt kaalutlusruum kas mingi võimaluse või n-ö kaalutlusõiguse klausli näol. Samuti siis, kui määruses on ette nähtud mingi toiming ja liikmesriik keeldub selle tegemisest ning kui liikmesriik tõlgendab määruses sätestatud mõistet. Kui on keeruline aru saada, kas liikmesriigi meetmega kohaldatakse määrust, siis on Euroopa Kohus vaadanud, kas sellest määrusest on liikmesriigile tulenenud konkreetseid kohustusi, mida liikmesriigi meetmega täidetakse.

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p 24.

<sup>204</sup> *Ibid.*, p 25.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p 37.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p 42.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p 62–64.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p 65.

### 3.2.3. Direktiivist tulenev liidu õiguse kohaldamine

Direktiiv on liidu õigusakt, mille tulemuse saavutamine on siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid mis jätab vormi ja meetodite valiku liikmesriigi ametiasutustele.<sup>209</sup> Kuna liikmesriikide õigussüsteemid on erinevad ning nende poliitiline, halduslik ja sotsiaalne korraldus on erinev, siis on direktiivid väga kasulikud selleks, et ühtlustada õigusnorme mingis valdkonnas või kehtestada keeruline õiguslik muudatus<sup>210</sup> ning samal ajal tagada, et ühtlustav õigusnorm kohandub liikmesriigi õiguskorraga võimalikult laial määral. Samas ei saa direktiive pidada ebamäärasteks, kuna tegelikult on tulemused, mida liikmesriigid peavad saavutama, sätestatud väga täpselt.<sup>211</sup>

Direktiiviga seondult tekib ELi põhiõiguste harta rakendamise kohta palju küsimusi – kui liikmesriik peab oma valitud meetmete abil saavutama üksnes ettenähtud tulemuse, siis milline osa neist meetmetest on liidu õiguse rakendamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja milline osa mitte. Või kui direktiiviga nähakse ette miinimumstandardid, siis kas miinimumeeskirjade vastuvõtmine toob kaasa harta kohaldamise kõikidele direktiiviga reguleeritud aspektidele või on harta kohaldamisala piiratud üksnes direktiivis sätestatud miinimumeeskirjadega.<sup>212</sup>

#### 3.2.3.1. Liikmesriigi meede peab kuuluma direktiivi kohaldamisalasse

Kõigepealt ei kohaldata liikmesriik harta artikli 51 lõike 1 kohaselt liidu õigust ja ei pea järgima hartat, kui tema meede jääb vastava direktiivi kohaldamisalast välja.<sup>213</sup> Ehkki see võib tunduda lihtne põhimõte, on mõnikord keeruline kindlaks teha, kas liikmesriigi meede kuulub direktiivi kohaldamisalasse või mitte. Näiteks juba sissejuhatuses viidatud elektroonilise side metaandmete kohtuasjades oli põhiküsimus eelkõige selles<sup>214</sup>, kas meetmed, millega liikmeriigid kohustasid elektroonilise side teenuste osutajaid kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil üldiselt ja vahet

---

<sup>209</sup> Vt ETL artikli 288 kolmas lõik.

<sup>210</sup> Craig, de Burca, lk 108.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Thym, D. 2002. Charter of Fundamental Rights Competition or Consistency of Human Rights Protection in Europe. – Finnish Yearbook of International Law. Vol 11, lk 11–36, lk 26.

<sup>213</sup> Vt nt EKO C-40/11, 8.11.2012, *lida*, p 80-81.

<sup>214</sup> Vt ka Lõhmus, U. 2021. Elektroonilise side metaandmete säilitamise ja kasutamise saaga uued peatükid. – Juridica 2021/3, lk 167–179, lk 169–170.

tegemata säilitama nende teenuste kasutajate metaandmeid ja avaldama neid liikmesriigi ametiasutustele, kuuluvad direktiivi 2002/58/EÜ<sup>215</sup> kohaldamisalasse või mitte, ehkki selle direktiivi artikli 1 („Reguleerimisala ja eesmärk“) lõikes 3 on sõnaselgelt sätestatud, et „[...] direktiivi ei kohaldata [...] igal juhul sellise tegevuse suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku [...] ja riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas“.<sup>216</sup> Euroopa Kohus kinnitas selle direktiivi tõlgendamist puudutavates kohtuotsustes korduvalt, et selle direktiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud liikmesriigi meetmed ehk seadusandlikud meetmed, millega piiratakse teatud selles direktiivis sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, et kindlustada riiklik julgeolek, riigikaitse, avalik kord või tagada kuritegude või elektroonilise sidesüsteemi volitamata kasutamise ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine, nagu on sätestatud direktiivi 95/46/EÜ artikli 13 lõikes 1<sup>217</sup>, kuuluvad direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamisalasse hoolimata sellest, mis on selle direktiivi kohaldamisala kohta sätestatud artikli 1 lõikes 3<sup>218</sup>. Oluline on sealjuures, et andmete säilitamise ja edastamise kohustus on pandud asjaomastele teenuseosutajatele, mitte ei kogu ja säilita neid andmeid liikmesriigi ametiasutused ise, kuna Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt ei ole sellised meetmed, millega reguleeritakse teenuseosutajate tegevust, võrdsustatavad riigi tegevusega direktiivi 2002/58/EÜ artikli 1 lõike 3 tähenduses.<sup>219</sup>

Euroopa Kohtult on veel küsitud, kas selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad liikmesriigi meetmed, mis ei ole seadusandlikud meetmed, vaid õiguskaitseasutuste taotlused nende andmete saamiseks<sup>220</sup>, ja liikmesriigi seadusandlikud meetmed, kui tegemist on luure eesmärgiga<sup>221</sup>.

---

<sup>215</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv). – EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37 (eestikeelne eriväljaanne: 13/29, lk 514).

<sup>216</sup> Vt EKO liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15, 21.12.2016, *Tele2 Sverige*; EKO C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*; EKO liidetud kohtuasjades C 511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, *La Quadrature du Net jt*; EKO C-623/17, 6.10.2020, *Privacy International*; EKO C 140/20, 5.04.2022, *Commissioner of the Garda Síochána jt*.

<sup>217</sup> Käesoleva magistratöö autori tõlge. Selle sätte eestikeelne tõlge on autori hinnangul ebatäpne. Prantsuse keeles „[...] pour sauvegarder la sécurité nationale - c'est-à-dire la sûreté de l'État - la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques, comme le prévoit l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE.“

<sup>218</sup> Vt nt EKO liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15, 21.12.2016, *Tele2 Sverige*, p 78; EKO C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, p 35.

<sup>219</sup> EKO C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, p 37. Vrdl EKO liidetud kohtuasjades C 511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, *La Quadrature du Net jt*, p 103.

<sup>220</sup> EKO C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*.

<sup>221</sup> EKO liidetud kohtuasjades C 511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, *La Quadrature du Net jt*.

Euroopa Kohus kinnitas iga kord, et kuivõrd tegemist on direktiivi 2002/58/EÜ artiklis 15 nimetatud seadusandlike meetmetega (ka õiguskaitseasutuste taotluste aluseks on seadusandlikud meetmed<sup>222</sup>) ja andmete säilitamise kohustus on pandud teenuseosutajatele, kuuluvad need meetmed selle direktiivi kohaldamisalasse<sup>223</sup>. Seega peab liikmesriik selliste meetmete puhul järgima nii direktiivi 2002/58/EÜ kui ka harta sätteid.

Järelikult tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas liikmesriigi meede kuulub direktiivi kohaldamisalasse. Kui tegemist on vaidlusega liikmesriigi kohtus, võib ja teatud juhtudel peab kohus küsima selle kohta Euroopa Kohtult kui liidu õiguse tõlgendajalt eelotsust ELTL artikli 267 kohaselt.

Järgnevalt on esitatud veel paar näidet selle kohta, kui liikmesriigi meede ei ole Euroopa Kohtu sõnul kuulunud direktiivi kohaldamisalasse. Näiteks kohtuasjas Iida<sup>224</sup> taotles kolmanda riigi kodanik Saksamaal liidu kodaniku pereliikme elamisluba Saksa õigusakti alusel, millega oli üle võetud direktiiv 2004/38<sup>225</sup>.<sup>226</sup> Ta elas lahus oma liidu kodanikust abikaasast ja alaealisest lapsest, kelle suhtes ta teostas abikaasaga ühist hooldusõigust.<sup>227</sup> Abikaasa ja laps elasid Austrias ning see kolmanda riigi kodanik ise Saksamaal.<sup>228</sup> Saksamaa ametiasutus keeldus talle sellist elamisluba väljastamast ja ta pöördus kohtusse.<sup>229</sup> Vaidlust lahendav kohus peatas menetluse ja esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, milles küsis muu hulgas, kas sellise keeldumise korral tuleb kohaldada hartat ja kas eelkõige harta artikli 24 lõikest 3, milles on sätestatud, et igal lapsel on õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga, kui see ei ole lapse huvidega vastuolus, võib tuleneda kohustus anda isale riigis elamise õigus.<sup>230</sup>

---

<sup>222</sup> EKo C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, p 38.

<sup>223</sup> EKo C-207/16, 2.10.2018, *Ministerio Fiscal*, p 29–43; EKo liidetud kohtuasjades C 511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, *La Quadrature du Net jt*, p 104.

<sup>224</sup> EKo C-40/11, 8.11.2012, *Iida*.

<sup>225</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP's kohaldatav tekst. – ELT L 158, 30.4.2004, lk 77 (eestikeelne eriväljaanne: 05/05, lk 46).

<sup>226</sup> EKo C-40/11, 8.11.2012, *Iida*, p 29.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p 25.

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> *Ibid.*, p 29–30.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p 32.

Euroopa Kohus aga leidis, et kuivõrd isikul ei ole direktiivist tulenevalt õigust saada liidu kodaniku pereliikme elamisloa, kuna ta ei ole ei lapse pereliige selle direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, sest üleneja sugulane on selle direktiivi mõistes pereliige üksnes siis, kui ta on ülalpeetav, aga antud juhul oli ülalpeetav hoopis laps, ja ka mitte soodustatud isik direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses, kuna ta ei ole kaasas või ei ühine oma abikaasaga, siis ei täida ta sellise elamisloa väljastamisele direktiivis seatud kriteeriume.<sup>231</sup> Järelikult ei ole tema olukorral mingit seost liidu õigusega ja Saksamaa ametiasutuse keeldumine talle liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastamisest ei ole liidu õiguse kohaldamine ja harta sätteid ei kohaldu.<sup>232</sup>

Veel näiteks kohtuasjas *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*<sup>233</sup> oli küsimus selles, kas harta artikliga 47, mis näeb ette õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, mis välistab menetlusabi andmise tulundusliku eesmärgiga juriidilistele isikutele.<sup>234</sup> Liidu õiguses on menetlusabi andmise kohta vastu võetud direktiiv 2003/8/EÜ<sup>235</sup>, mille artikli 3 lõike 1 kohaselt kuuluvad selle isikulisse kohaldamisalasse „selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluva vaidlusega seotud füüsilised isikud“. Järelikult ei kuulu Euroopa Kohtu sõnul juriidilised isikud selle direktiivi kohaldamisalasse ja kui liikmesriik keeldub neile menetlusabi andmast, siis ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriik ei pea järgima harta sätteid.<sup>236</sup>

Neist kahest viimasest näitest selgub, et sisuliselt on viitega harta sättele püütud asjaomase direktiivi kohaldamisala laiendada – esimesel juhul, et liidu kodaniku elamisloa saaks anda lapse kontakti säilitamiseks vanemaga ka sellisele isikule, kellele see vastavas direktiivis ei ole ette nähtud, ja teisel juhul, et menetlusabi saaks tõhusa õiguskaitsevahendi õiguse kaitsmiseks anda ka sellistele isikutele, kellele menetlusabi andmist vastavas direktiivis ei ole ette nähtud. Olgu meenutatud, et harta artikli 51 lõike 2 kohaselt ei laienda harta „liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda

---

<sup>231</sup> *Ibid.*, p 50–61.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p 80.

<sup>233</sup> EKm C-258/13, 28.11.2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p 13.

<sup>235</sup> Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/8/EÜ, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad. – EÜT L 26, lk 41 (eestikeelne eriväljaanne 19/06, lk 90).

<sup>236</sup> EKm C-258/13, 28.11.2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, p 18–24.

aluslepingute teistes osades määratletud pädevust ja ülesandeid“. Seega ei saa hartas sisalduvale õigusele viidates liidu õigusakti kohaldamisala laiendada või tõlgendada liidu õigusakti kohaldamisala harta alusel nii, et see kohaldub ka sellele, mis on selle õigusakti sätetes selle reguleerimisalast sõnaselgelt välja jäetud, kuivõrd kuna õigusaktist välja jäetud aspekti või isiku suhtes ei kohaldu liidu õigusakt, siis ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja ei kohaldu ka harta.

### 3.2.3.2. Liikmesriik kohaldab direktiivi sätet, mis ei jäta mingit kaalutlusruumi

Kui liikmesriik võtab üle direktiivi, on see igal juhul liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja liikmesriik peab direktiivi ülevõtmisel saavutama hartas ette nähtud põhiõiguste kaitse taseme.<sup>237</sup> Kuid direktiivide sätted võivad olla väga erinevad. Osa sätteid on selliseid, mis ei jäta liikmesriigile mingit kaalutlusruumi. Sellise sätte näiteks võib tuua kohtuotsuses *Funke Medien*<sup>238</sup> analüüsitud direktiivi 2001/29/EÜ<sup>239</sup> artikli 2 punkti a, mille kohaselt „[l]iikmesriigid näevad ette, et ainuõigus lubada või keelata otsest või kaudset ajutist või alalist reprodutseerimist mis tahes viisil või vormis, osaliselt või täielikult, on autoritel nende teoste osas [...]“; ja artikli 3 lõige 1, mille kohaselt „[l]iikmesriigid näevad ette, et autoritel on ainuõigus lubada või keelata oma teoste edastamist üldsusele kaabel- või kaablita sidevahendite kaudu, sh nende teoste sellisel viisil kättesaadavaks tegemist, et isik pääseb neile ligi enda valitud kohas ja enda valitud ajal“. Euroopa Kohus järeldas, et need sätted määratlevad ühetimõistetaval viisil autoriõiguse omajate liidu õiguses olevad ainuõigused oma teost reprodutseerida ja üldsusele edastada.<sup>240</sup> Samuti ei lisandu neile sätetele ühtegi tingimust ja nende rakendamiseks või toimeks ei ole vaja võtta mingeid akte.<sup>241</sup> Seega ei ole selliste sätete puhul kahtlust, et nende sätete ülevõtmine liikmesriigi õigusesse on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt.

---

<sup>237</sup> EKo C-469/17, 29.7.2019, *Funke Medien*, p 31.

<sup>238</sup> EKo C-469/17, 29.7.2019, *Funke Medien*.

<sup>239</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2001. aasta direktiiv 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas. – EÜT L 167, 22.6.2001, lk 10.

<sup>240</sup> EKo C-469/17, 29.7.2019, *Funke Medien*, p 36.

<sup>241</sup> *Ibid.*

### 3.2.3.3. Liikmesriigile on direktiivi sättes sõnaselgelt jäetud kaalutlusruum

Veel võib olla, et direktiivi sättes on sõnaselgelt jäetud liikmesriigile mingi kaalutlusruum. Näiteks juba eelmises alapeatükis käsitletud *Funke Medien* kohtuasjas<sup>242</sup> oli direktiivi 2001/29/EÜ artikli 5 lõigetes 2 ja 3 sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad artiklis 2 sätestatud reprodutseerimisõiguse puhul näha ette erandeid ja piiranguid järgmistel juhtudel, kui kõne all on [...]“ ja et „[l]iikmesriigid võivad artiklites 2 ja 3 sätestatud õiguste puhul näha ette erandeid või piiranguid järgmistel juhtudel [...]“.

Euroopa Kohus märkis, et liikmesriigid peavad selliste erandite ja piirangute „ülevõtmisel jälgima, et nad tugineks nende erandite ja piirangute sellisele tõlgendusele, mis võimaldab tagada õiglase tasakaalu erinevate liidu õiguskorras kaitstud põhiõiguste vahel“<sup>243</sup>. Ehk et sellises olukorras kohaldab liikmesriik liidu õigust ja peab järgima hartas sätestatud põhiõiguste kaitse taset. See on sisuliselt sama põhimõtte, mida käsitleti seoses määrusega käesoleva magistritöö alapeatükis 3.2.2.1. ja Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et see põhimõtte kehtib erinevate liidu õigusaktide puhul ühtemoodi.

### 3.2.3.4. Liikmesriigi meede on direktiivi rikkumise eest kehtestatav karistus

Lisaks võib direktiivis olla ette nähtud mingi keeld ja pandud liikmesriikidele kohustus sätestada selle keelu rikkumise korral määratav karistus. Näiteks direktiivi 89/666/EMÜ<sup>244</sup> artiklis 12 oli sätestatud, et selle direktiivi kohaste avalikustamisnõuete täitmata jätmise eest näevad liikmesriigid ette kohased sanktsioonid. Kohtuasjas *Texdata Software*<sup>245</sup> tekkis aga muu hulgas küsimus, kas harta artiklis 47 sätestatud tõhusa kohtuliku kaitse üldpõhimõtte ja kaitseõiguste tagamise põhimõttega on kooskõlas selline liikmesriigi poolt direktiivis sätestatud avalikustamisnõuete täitmata jätmise puhuks kehtestatud karistuste määramise kord, milles on ette

---

<sup>242</sup> EKo C-469/17, 29.7.2019, *Funke Medien*.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p 53.

<sup>244</sup> Üheteistkümnes Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv avalikustamisnõuete kohta, mis on seotud liikmesriigis filiaali asutamisega teise liikmesriigi õigusele alluva teatud liiki äriühingu poolt. – EÜT L 395, lk 36 (eestikeelne eriväljaanne: 17/01, lk 100).

<sup>245</sup> EKo C-418/11, 26.9.2013, *Texdata Software*.

nähtud rahatrahvi määramine ilma eelneva hoiatuseta.<sup>246</sup> Euroopa Kohus kinnitas, et selliste kohaste karistuste kindlaksmääramine liikmesriigi õiguses on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja sealjuures tuleb järgida harta sätteid.<sup>247</sup>

Sarnase karistuse määramisega direktiivis ette nähtud kohustuse rikkumise eest oli tegemist ka kohtuasjas *Berlioz Investment Fund*<sup>248</sup>, kuid ühe olulise erinevusega. Nimelt kehtestas asjassepuutuv maksustamisalase halduskoostöö direktiiv 2011/16<sup>249</sup> liikmesriikidele küll teatud kohustusi, eelkõige artiklis 5 sätestatud taotletud teabe edastamise kohustuse, artiklis 18 sätestatud kohustuse võtta teabekogumismetmeid taotletud teabe saamiseks ja artiklis 22 sätestatud kohustuse võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiiviga ette nähtud halduskoostööalaste kokkulepete tõrgeteta toimimine, kuid trahvi määramise õigust ei olnud direktiivis sõnaselgelt ette nähtud.<sup>250</sup>

Euroopa Kohus järeldas, et selleks, et tagada direktiivi kasulik mõju, sisaldavad nii mõisted „teabekogumismetmed“ selle direktiivi artikli 18 tähenduses ja ka „kõik vajalikud meetmed, et tagada halduskoostööalaste kokkulepete tõrgeteta toimimine“, direktiivi 22 tähenduses selliseid karistusmeetmeid, mis tagavad, et isikutel oleks piisavalt motivatsiooni maksuhalduri küsimustele vastata.<sup>251</sup> Järelikult käsitatakse liikmesriigi karistusmeetmeid asjaomase direktiivi rakendamisenä ja seega kohaldab liikmesriik nende määramisel liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses<sup>252</sup>, mistõttu peab ta ka järgima hartas sätestatud põhiõiguseid.

Samas kohtuotsuses kinnitas Euroopa Kohus ka veel, et ei ole oluline, et see riigisisene õigusnorm, mille alusel need karistusmeetmed kehtestati, on sätestatud õigusaktis, mida ei ole vastu võetud kõnealuse direktiivi ülevõtmiseks, kuna selle riigisisese normi kohaldamise eesmärk on asjaomase direktiivi kohaldamise tagamine.<sup>253</sup> Seega ei pea sellised karistusmeetmed leiduma konkreetselt

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, p 25

<sup>247</sup> *Ibid.*, p 75–76.

<sup>248</sup> EKo C-682/15, 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund*.

<sup>249</sup> Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 64, lk 1.

<sup>250</sup> EKo C-682/15, 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund*, p 32–39.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p 38.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p 41

<sup>253</sup> *Ibid.*, p 40.

selles õigusaktis, millega direktiiv üle võeti, vaid need võivad tuleneda ka muust õigusaktist. Oluline on siinjuures, et need täidaks direktiivi kohaldamise tagamise eesmärki.

Järelikult kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui liidu õigusaktis on nähtud ette kohustus kehtestada mingi keelu rikkumise eest karistus ja liikmesriik sellise karistuse kehtestab, ning ka siis, kui sellise karistusmeetme kehtestamise õigus ei ole vastavas liidu õigusaktis sõnaselgelt sätestatud, kuid liikmesriigile on selles õigusaktis pandud kohustus võtta meetmeid direktiivi eesmärgi täitmiseks ja direktiivi kasuliku mõju saavutamiseks on vajalik karistusmeetmete võtmine.

#### 3.2.3.4. Liikmesriigi meede kehtestab direktiivi sätte menetlusnormid või täpsustab direktiivis sätestatud korda

Lisaks on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ka see, kui mingis liidu õigusaktis on liikmesriikidele kehtestatud kohustus näha ette tõhusad õiguskaitsevahendid ja liikmesriigid kehtestavad vastavalt sellele kohustusele kohtuasjade läbivaatamist reguleerivad menetlusnormid<sup>254</sup>. Selline kohustus tuleneb liikmesriikidele näiteks riigihangete valdkonnas direktiivi 89/665<sup>255</sup> artikli 1 lõigetest 1 ja 3, mida käsitleti kohtuasjas *Randstad Italia*<sup>256</sup>.

Vastavates sätetes oli nähtud, et „[l]iikmesriigid võtavad seoses direktiivide 71/305/EMÜ ja 77/62/EMÜ reguleerimisalasse kuuluvate riigihankelepingute sõlmimise menetlustega vajalikud meetmed tagamaks, et tellijate otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ning eelkõige võimalikult kiiresti, [...] põhjusel, et kõnealused otsused on vastuolus riigihankeid reguleeriva ühenduse õigusega või seda õigust rakendavate siseriiklike eeskirjadega“, ning et „[l]iikmesriigid tagavad, et läbivaatamise kord oleks võimalike liikmesriikide poolt kehtestatavate üksikasjalike eeskirjade kohaselt kättesaadav vähemalt kõigile neile isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse riikliku tarne- või ehitustöölepingu vastu ja kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada [...]“.

---

<sup>254</sup> EKo C-497/20, 21.12.2021, *Randstad Italia*, p 49.

<sup>255</sup> Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 395, 30.12.1989, lk 33 (eestikeelne eriväljaanne: 06/01, lk 246).

<sup>256</sup> EKo C-497/20, 21.12.2021, *Randstad Italia*.

Nimetatud kohtuasjas oli küsimus muu hulgas sisuliselt selles, kas harta artiklis 47 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile on vastuolus liikmesriigi riigisisese õiguse sätted, millest liikmesriigi kohtupraktika kohaselt tuleneb, et sellised õigussubjektid nagu riigihankemenetluses osalenud pakkujad ei saa liikmesriigi kõrgeimale kohtule esitatavas kassatsioonkaebuses seada kahtluse alla selle riigi kõrgeima halduskohtu otsuse vastavust liidu õigusele.<sup>257</sup> Seega sisuliselt oli nende pakkujate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile selle liikmesriigi kõrgeimas kohtus piiratud ja küsimus oli selles, kas selline piirang on kooskõlas harta artikliga 47. Kuid liikmesriik peab harta artiklit 47 järgima kõigepealt üksnes siis, kui ta kohaldab liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

Seega kontrollis Euroopa Kohus kõigepealt, kas selline liikmesriigi kohtupraktika on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.<sup>258</sup> Euroopa Kohus kinnitas, et riigihangete valdkonnas on liikmesriigil direktiivi 89/665 artikli 1 lõigetest 1 ja 3 tulenev kohustus näha ette tõhusad õiguskaitsevahendid ja liikmesriigid peavad järgima hartat siis, kui nad kehtestavad vastavalt sellele kohustusele kohtuasjade läbivaatamist reguleerivad menetlusnormid, mille eesmärk on tagada liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse nendele taotlejatele ja pakkujatele, keda hankijate otsused on kahjustanud.<sup>259</sup>

Järelikult ei ole liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses mitte ainult see, millised karistused liikmesriigid liidu õigusaktis sätestatud keelu rikkumise korral ette näevad, mida käsitleti eelmises alapeatükis, vaid juhul, kui liidu õigusakt näeb ette, et liikmesriigid sätestavad tõhusad õiguskaitsevahendid, ka nende õiguskaitsevahendite kasutamise ehk selle direktiivi alusel liikmesriigi kohtus toimuva kohtumenetluse konkreetsed aspektide kindlaksmääramine.

Veel on liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses see, kui liikmesriigi õigusnormid täpsustavad mingit direktiiviga kehtestatud korda. Näiteks sellist olukorda käsitleti kohtuasjas *État luxembourgeois* (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses)<sup>260</sup>. Selles kohtuasjas puudutas vaidlus juba eelmises alapeatükis viidatud kohtuasjas *Berlioz Investment*

---

<sup>257</sup> *Ibid.*, p 51.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p 48.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p 49.

<sup>260</sup> EKo liidetud kohtuasjades C-245/19 ja C-246/19, 6.10.2020, *État luxembourgeois* (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses).

Fund<sup>261</sup> analüüsitud maksustamisalase halduskoostöö direktiivi 2011/16, mis näeb sisuliselt ette, et liikmesriigid annavad üksteisele taotluse korral maksualast teavet, mis on eeldatavasti oluline asjaomaste liikmesriikide haldamiseks ja siseriiklike õigusnormide jõustamiseks<sup>262</sup>.

Kohtuasjas *État luxembourgeois* (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses) käsitleti küsimust, kas harta artikliga 47 koostoimes selle artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1 on kooskõlas sellised liikmesriigi õigusnormid, mis direktiiviga 2011/16 kehtestatud teabevahetusmenetluse puhul välistavad selle, et liikmesriigi pädeva asutuse otsuse peale, millega see asutus selleks, et anda teavet teise liikmesriigi pädevale asutusele, kohustab teabe valdajat väljastama asjaomast teavet, saaks esitada kaebuse esiteks see isik ise, kellelt teavet nõutakse, teiseks maksumaksja, kelle suhtes teises liikmesriigis on algatatud uurimine, ja kolmandaks kolmandad isikud, keda asjaomane teave puudutab.<sup>263</sup> Sisuliselt tähendas see, et kui liikmesriigi pädev asutus tegi teise liikmesriigi pädeva asutuse teabevahetustaotluse alusel otsuse nõuda äriühingult mingit teavet, siis see äriühing, isik, kelle kohta teise liikmesriigi pädev asutus tegelikult huvi tundis, ja kolmandad isikud, keda asjaomane teave puudutas, ei saanud sellist otsust vaidlustada.

Euroopa Kohus järeldas selles kohtuasjas, et kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mis täpsustavad direktiiviga 2011/16 kehtestatud teabevahetusmenetluse korda ja näevad sealjuures eelkõige ette pädeva asutuse võimaluse teha otsus, mis kohustab teabe valdajat selle talle väljastama, siis kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ja peab järgima hartas sätestatud põhiõiguseid.<sup>264</sup>

Järelikult on liidu õiguse kohaldamine ka see, kui mingis liidu õigusaktis on liikmesriiki kohustatud ette nägema tõhusad õiguskaitsevahendid ja liikmesriik kehtestab vastavalt sellele kohustusele kohtuasjade läbivaatamise menetlusnormid ning kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mis täpsustavad mingit liidu õigusaktis ette nähtud menetluse korda.

---

<sup>261</sup> EKo C-682/15, 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund*.

<sup>262</sup> Vt selle direktiivi artiklid 1 ja 2.

<sup>263</sup> EKo liidetud kohtuasjades C-245/19 ja C-246/19, 6.10.2020, *État luxembourgeois (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses)*, p 44.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p 46.

### 3.2.3.5. Kas liikmesriigi meede kohaldab direktiivi sätet – kas direktiivi säte näeb ette mingi kohustuse

Nagu käesolevas magistritöös nii seoses aluslepingutega kui ka määrustega juba selgitatud, on Euroopa Kohus ka direktiivi puhul mõnes kohtuasjas uurinud, kas asjaomasest direktiivist on liikmesriigile tulenenud mingi konkreetne kohustus ja jaatanud liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 kohaselt üksnes juhul, kui selline kohustus on olemas olnud. Seda seetõttu, kuna Euroopa Kohtu sõnul ei ole „liidu põhiõigused [...] siseriiklike õigusnormide suhtes kohaldatavad, kui asjaomast valdkonda puudutavad liidu õiguse normid ei näe liikmesriikidele põhikohtuasjas vaidluse all olevas olukorras ette mingeid kohustusi“<sup>265</sup>.

Näiteks on Euroopa Kohus kinnitanud, et liikmesriigile on direktiivist tulenenud konkreetne kohustus, juba eelnevalt käsitletud kohtuotsuses *Randstad Italia*<sup>266</sup>, kus liikmeriigil oli Euroopa Kohtu sõnul riigihangete valdkonnas direktiivi 89/665 artikli 1 lõigetest 1 ja 3 tulenev kohustus näha ette tõhusad õiguskaitsevahendid<sup>267</sup>, ning kohtuotsuses *Berlioz Investment Fund*<sup>268</sup>, kus direktiiv 2011/16 kehtestas liikmesriikidele kohustuse võtta teabekogumismeetmeid taotletud teabe saamiseks ja kohustuse võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada halduskoostööalaste kokkulepete tõrgeteta toimimine<sup>269</sup>. Seega on ka direktiivi puhul oluline, et direktiiviga oleks liikmesriigile kehtestatud vastav kohustus, mida liikmesriigi meede täidab.

### 3.2.3.6. Kas liikmesriigi meede kohaldab direktiivi sätet – kas liikmesriigi meede taotleb liidu õigusega hõlmatud eesmärki

Kui on olnud keeruline kindlaks teha, kas liikmesriigi meetmega rakendatakse mõnda direktiivi sätet, on Euroopa Kohus lisaks direktiivist tuleneva konkreetse kohustuse olemasolu kontrollimisele mõnikord võrrelnud ka liikmesriigi meetme ja liidu õiguse sätte eesmärke. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba harta jõustumisele eelnenud praktikas üldpõhimõtete rakendamise puhul leidnud, et „[s]elleks et välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormide puhul on tegemist

<sup>265</sup> Vt nt EKo C-206/13, 6.3.2014, *Siragusa*, p 26.

<sup>266</sup> EKo C-497/20, 21.12.2021, *Randstad Italia*.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p 49.

<sup>268</sup> EKo C-682/15, 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund*.

<sup>269</sup> *Ibid.*, p 39.

liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 tähenduses, tuleb teiste tegurite hulgas hinnata, kas asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine, milline on selle siseriikliku õigusnormi iseloom ja kas see järgib teistsuguseid eesmärke kui liidu õigus, isegi kui need siseriiklikud õigusnormid mõjutavad liidu õigust vaid kaudselt, ning seda, kas selles valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid või normid, mis võivad seda valdkonda mõjutada<sup>270</sup>. Ehk et tuleb vaadata, kas liikmesriigi meetme eesmärk kattub liidu õiguse sätte eesmärgiga.

Sellist testi on Euroopa Kohus kasutanud näiteks kohtuasjas *Milkova*<sup>271</sup>, mis puudutas küsimust, kas direktiivi 2000/78<sup>272</sup> sätetega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis annavad töölepingu alusel töötavatele teatud puudega isikutele erikaitse koondamise eest, kuid ei anna sellist kaitset samasuguse puudega ametnikele.<sup>273</sup> Direktiivi 2000/78 artikli 7 („Positiivne toimimisviis“) lõikes 2 on sealjuures sätestatud, et „[p]uuetega inimeste osas ei piira võrdse kohtlemise põhimõtte liikmesriikide õigust säilitada või vastu võtta tööl tervisekaitset ja ohutust käsitlevaid sätteid või kohaldada meetmeid, mille eesmärk on luua või säilitada norme või soodustusi, mis kaitsevad või edendavad puuetega inimeste töökeskkonda integreerimist.“

Euroopa Kohus leidis, et selle direktiivi artikli 7 lõige 2 lubab selle sätte tingimustel puudega inimesi sisuliselt positiivselt diskrimineerida, mis aitab saavutada direktiivi eesmärki, mis on välja toodud selle artiklis 1, ehk võidelda puude alusel diskrimineerimise vastu töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, et tagada selles liikmesriigis võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine.<sup>274</sup> Seejärel järeldas Euroopa Kohus, et seega taotlevad kohtuasjas kõne all olevad õigusnormid liidu õigusega hõlmatud eesmärki Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ja kuuluvad direktiivi 2000/78 artikli 7 lõike 2 kohaldamisalasse.<sup>275</sup> Seega peab liikmesriik nendes järgima hartas sätestatud põhiõiguseid ning sealhulgas harta artiklites 20 ja 21 kaitstud võrdse kohtlemise põhimõtet, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus. Järelikult, kuivõrd liikmesriigi

---

<sup>270</sup> EKo C-309/96, 18.12.1997, *Annibaldi vs. Sindaco del Comune di Guidonia ja Presidente Regione Lazio*, p 21–23; vt ka EKo C-40/11, 8.11.2012, *lida*, p 79 ja EKo C-206/13, 6.3.2014, *Siragusa*, p 25.

<sup>271</sup> EKo C-406/15, 9.3.2017, *Milkova*.

<sup>272</sup> Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16 (eestikeelne eriväljaanne: 05/04, lk 79).

<sup>273</sup> EKo C-406/15, 9.3.2017, *Milkova*, p 32.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p 46.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p 50.

õigusnormid diskrimineerisid positiivselt töölepingu alusel töötavaid puudega isikuid, siis langes nende õigusnormide eesmärk kokku direktiivi 2000/78 asjaomase sätte eesmärgiga ja liikmesriik kohaldas seetõttu nende õigusnormidega liidu õigust.

### 3.2.3.7. Direktiiv kehtestab miinimumnõuded

Veel on ühes Euroopa Kohtu otsuses käsitletud küsimust, mida tuleks lugeda liikmesriigi poolseks liidu õiguse kohaldamiseks harta artikli 51 lõike 1 tähenduses juhul, kui direktiiviga on sätestatud miinimumnõuded ja liikmesriik kehtestab neist kõrgemad nõuded.<sup>276</sup> Näiteks on direktiivi 2003/88/EÜ<sup>277</sup> artikli 7 lõikes 1 sätestatud, et „[l]iikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavade“<sup>278</sup>. Liidetud kohtuasjades TSN<sup>278</sup> oli küsimus selles, et kui liikmesriigi õigusnormide ja kollektiivlepingutega nähti ette suurem arv tasustatud põhipuhkuse päevi kui nimetatud direktiivi sättes ette nähtud neljanädalane miinimumperiood, kuid välistati samas nende täiendavate puhkusepäevade üleviimine haiguse korral, siis kas selline kord on vastuolus direktiivi 2003/88 artikli 7 lõikega 1 ja harta artikli 31 lõikega 2.<sup>279</sup>

Euroopa Kohus leidis selles otsuses, et kuna muu hulgas direktiivi 2003/88 artikli 7 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et direktiivi eesmärk on üksnes sätestada töötaja korralduse minimaalsed nõuded, siis ei piira see liikmesriikide õigust kohaldada töötajate kaitseks soodsamaid riigisiseseid õigusnorme, nagu tulenes ka varasemast Euroopa Kohtu praktikast<sup>280</sup>. Sellisel juhul ei ole üle direktiivis 2003/88 nõutud miinimumi antud puhkusepäevad aga reguleeritud selle direktiiviga, vaid riigisisese õigusega väljaspool kõnealuse direktiiviga kehtestatud korda.<sup>281</sup> Järelikult kui liikmesriik annab töötajatele täiendavaid tasustatud põhipuhkuse päevi, mis ületavad direktiiviga kehtestatud miinimumnõudeid, peab liikmesriik ise kindlaks määrama nende täiendavate

<sup>276</sup> EKo C-609/17, 19.11.2019, TSN.

<sup>277</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299, lk 9 (eestikeelne eriväljaanne: 05/04, lk 381).

<sup>278</sup> EKo C-609/17, 19.11.2019, TSN.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p 31.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p 34.

<sup>281</sup> *Ibid.*, p 35.

puhkusepäevade andmise tingimused ja nende saamise õiguse lõppemise tingimused, ilma et nad peaksid seejuures järgima harta sätteid.<sup>282</sup> Järelikult ei ole liikmesriikide poolt miinimumnõudeid ületavate puhkusepäevadele kehtestatud kord liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Seega kui direktiiv kehtestab mingid miinimumnõuded ja liikmesriik lisab neile täiendavaid hüvesid, siis ei pea liikmesriik nende täiendavate hüvede osas järgima harta sätteid, kuna ta ei kohalda nende puhul liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 kohaselt.

Kokkuvõttes ilmnevad Euroopa Kohtu praktikast, milles on käsitletud küsimust, millal liikmesriigi meede kohaldab liidu õigust artikli 51 lõike 1 tähenduses, direktiivide puhul järgmised põhimõtted. Esiteks peab liikmesriigi meede kuuluma direktiivi kohaldamisalasse. Seda võib olla mõnikord keeruline kindlaks teha, nagu nähtub kohtuasjadest seoses elektroonilise side metaandmetega. Teiseks ei saa hartale viidates direktiivi kohaldamisala laiendada. Ehk ei saa mõne harta sätte alusel laiendada direktiivi kohaldamisala sellele, mida harta kohaldamisala ei hõlma, kuna direktiivi kohaldamisalast välja jäetud aspektide suhtes direktiiv ei kohaldu, siis ei kohaldu neile ka harta. Kolmandaks kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses siis, kui ta rakendab direktiivi sätet, mis ei jäta mingit kaalutlusruumi. Neljandaks kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ka siis, kui direktiivi sättes on liikmesriigile jäetud mingi kaalutlusruum ja liikmesriik seda kasutab. Viiendaks kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses siis, kui liikmesriik näeb direktiivi rakendamiseks ette mingi karistuse, mille sätestamise kohustus tuleneb talle kas sõnaselgelt direktiivi sättest või direktiivis sätestatud vajalike meetmete võtmise kohustusest, kui sellise karistuse sätestamine tagab direktiivi kasuliku mõju. Kuuendaks kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses siis, kui liikmesriigi meede kehtestab direktiivi sätte menetlusnormid või täpsustab direktiivis sätestatud korda. Lisaks on Euroopa Kohus selleks, et otsustada, kas liikmesriigi meetme puhul on tegemist direktiivi sätte kohaldamisega, vaadanud, kas direktiivi sätte näeb liikmesriigile ette mingi konkreetse kohustuse, ja kas liikmesriigi meede taotleb liidu õigusega hõlmatud eesmärki.

---

<sup>282</sup> *ibid.*, p 36.

## Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida harta artikli 51 lõike 1 tähendust Euroopa Kohtu praktikas ja välja tuua, millised on Euroopa Kohtu praktika järgi need põhimõtted, mille alusel on liikmesriigil võimalik otsustada harta rakendatavuse üle konkreetsetel juhtudel.

Selleks anti esimeses peatükis kõigepealt ülevaade põhiõiguste kaitse arengust ELis ja põhiõiguste harta loomisest. Sealjuures selgus, et Euroopa Kohus hakkas algselt põhi- ja inimõiguseid kaitsma 1960. aastate lõpus ja 1970. aastate alguses oma kohtupraktikas ning et liidu õiguse toimimiseks oli neid põhi- ja inimõiguseid vaja kaitsa liikmesriikide tõlgenduspädevuse eest. Veel selgus, et 2000. aastal loodud põhiõiguste harta oli liikmesriikide kompromisside tulemus ning et liit ei ole siiani ühinenud inimõiguste konventsiooniga, kuigi seda on soovitud teha juba 1970. aastatest, kuna Euroopa Kohus on iga kord leidnud, et konkreetset liitumislepingud on mitmel põhjusel olnud liidu õigusega vastuolus.

Teises peatükis süstematiseeriti hartas sisalduvad põhiõigused ja põhimõtted. Selgus, et hartas sätestatud põhiõigused ja põhimõtted kuuluvad harta selgituste järgi kolme kategooriasse: esiteks õigused, mis on hartas ja konventsioonis samad, teiseks õigused, mis on hartas sama või laiemal tähendusega ja laiemal ulatusega kui konventsioonis, ning kolmandaks õigused, mis esinevad üksnes hartas. Sealjuures ei anna kõik harta sätted õiguseid, vaid osad neist on ka põhimõtted, mida liikmesriik peab samuti järgima, kuid millele tuginemine kohtus on harta artikli 52 lõike 5 kohaselt piiratud.

Kolmandas peatükis analüüsiti Euroopa Kohtu praktikat seoses harta artikli 51 lõike 1 tõlgendamisega. Selleks vaadati läbi üle 211 Euroopa Kohtu otsuse ja määruse, mis saadi vasteks Euroopa Kohtu ametlikul veebilehel tehtud otsingule. Neid kohtulahendeid analüüsiti neljas erinevas kategoorias. Esiteks analüüsiti selliseid kohtulahenditeid, milles Euroopa Kohus leidis, et tegemist ei ole liidu kohaldamisega, kuna kõne all ei ole ühegi liidu õigusakti võimalik kohaldamine või tõlgendamine, teiseks selliseid kohtulahenditeid, kus Euroopa Kohus analüüsis võimalikku liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses seoses aluslepingute sätetega, kolmandaks selliseid kohtulahenditeid, kus Euroopa Kohus analüüsis võimalikku liidu õiguse kohaldamist seoses määruste sätetega, ja neljandaks selliseid kohtulahenditeid, milles Euroopa Kohus analüüsis võimalikku liidu õiguse kohaldamist seoses direktiivide sätetega.

Analüüsi tulemusena selgus, et Euroopa Kohus järgib selleks, et teha kindlaks, kas liikmesriik kohaldab oma konkreetse meetme puhul liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, järgmisi põhimõtteid.

Esimene tingimus, mille korral liikmesriigi meetme puhul võib olla tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, on see, et küsimus peab lisaks harta sättele puudutama ka mingi muu liidu õiguse sätte võimalikku kohaldamist. Sealjuures ei saa see muu sätte olla liidu õiguse üldpõhimõte, nagu seda on tõlgendatud Euroopa Kohtu praktikas, kuna ka sellist üldpõhimõtet peab liikmesriik kohaldama „liidu õiguse kohaldamise korral“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Küsimus ei tohi olla antud ka liikmesriigi ainupädevusse. Siiani on Euroopa Kohus seda tunnistanud üksnes ühes kohtulahendis seoses kohalike omavalitsustega ELL artikli 4 lõikest 2 tulenevalt. Lisaks ei ole liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ka selliste liikmesriikidevaheliste organite loomine, milleks liidu õigus eripädevust ei anna.

Kui oli olemas seos mingi konkreetse liidu õigusaktiga, siis selgus, et Euroopa Kohus järgib ka seal selgeid põhimõtteid, mille abil saab otsustada, kas liikmesriik kohaldab oma tegevuses liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses või mitte.

Seoses aluslepingu sättega on Euroopa Kohtu otsutes leitud, et liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses on olnud kas aluslepingus sätestatud põhivabaduse piiramine liikmesriigi poolt või kui alusleping paneb liikmesriigile mingi kohustuse, siis selle kohustuse täitmine liikmesriigi poolt. Selline kohustus võib tulla otse ühest aluslepingu sättest (näiteks ELTL artikli 325 lõike 1 kohane kohustus võidelda pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu) või mõnest liidu õigusakti sättest koostoimes ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustusega (näiteks ELTL artiklis 110 sätestatud maksu kehtestamise keelu ja ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuskohustuse puhul). Kui aluslepingu sätte on selline, mis näeb ette üksnes liidu seadusandja pädevuse mingis valdkonnas meetmeid võtta (näiteks ELTL artiklid 151 ja 153 sotsiaalpoliitika valdkonnas, ELTL artikkel 191 keskkonnapoliitika valdkonnas ja ELL artikkel 19 seoses diskrimineerimise vastase võitlusega), siis on Euroopa Kohus leidnud, et neist sätetest otse ei tulene selliseid kohustusi, mille täitmine oleks liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, kui liit ei ole asjaomases küsimuses võtnud täiendavaid seadusandlikke meetmeid. Ühe korra on Euroopa Kohus kinnitanud kohustuse tulenemist ka

sellisest aluslepingu sättest, mis ei ole kohustusena sõnastatud (ELL artikli 14 lõige 3), kuid seda seoses Euroopa Parlamendi valimistega.

ELTL artikli 325 lõikes 1 sätestatud kohustus võidelda pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu on liidu õiguse kohaldamisalasse toonud liikmesriikide käibemaksu ja tollimaksude kogumise valdkonnad, kuna need kujutavad endast Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi käsitleva otsuse kohaselt liidu omavahendeid. Samas muude maksude kogumise puhul, mida selles otsuses ei ole käsitletud liidu omavahenditena, ei ole Euroopa Kohus järeldanud ka ELTL artikli 325 lõikes 1 sätestatud kohustuse olemasolu.

Aluslepingust tuleneva võimaliku liidu õiguse kohaldamise puhul harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ei ole Euroopa Kohus ühtegi teist põhimõtet kasutanud, seega on konkreetsetes küsimuses vaja välja selgitada, kas liikmesriigi meede piirab mõnda aluslepingus sätestatud põhivabadust või täidab mõnda aluslepingus sätestatud kohustust.

Mis puudutab määrust ja direktiivi, siis nähtub käesolevas magistritöös esitatud analüüsist, et Euroopa Kohus kasutab nende puhul sisuliselt ühesuguseid põhimõtteid. Esiteks peab liikmesriigi meede kuuluma liidu õigusakti kohaldamisalasse. Sealjuures ei saa hartas sisalduvale õigusele tuginedes liidu õigusakti kohaldamisala laiendada või tõlgendada liidu õigusakti kohaldamisala harta alusel nii, et see kohaldub ka sellele, mis on selle õigusakti sätetes selle reguleerimisalast sõnaselgelt välja jäetud, sest kuna õigusaktist välja jäetud aspekti või isiku suhtes ei kohaldu liidu õigusakt, siis ei ole tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja ei kohaldu ka harta. Teiseks kohaldab liikmesriik liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses siis, kui ta rakendab liidu õigusakti sätet, mis ei jäta talle mingit kaalutlusruumi. Kolmandaks kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui talle on liidu õigusakti sättes jäetud kaalutlusruum ja ta seda kasutab. Neljandaks kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui talle on liidu õigusaktis ette nähtud mingi toimingute tegemine, kuid ta selle tegemisest keeldub. Viies kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui liidu õigusaktis on mingi mõiste, mida ei ole liidu õigusega ühtlustatud, ja liikmesriik seda tõlgendab. Kuuendaks kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui liikmesriigi meede on liidu õigusakti rikkumise eest kohaldatav karistus. Seitsmendaks kohaldab liikmesriik liidu õigust siis, kui liikmesriik kehtestab liidu õigusakti menetlusnormid või täpsustab liidu õigusaktis kehtestatud korda. Kui liidu õigusaktiga on kehtestatud miinimumeeskirjad (näiteks teatud arv

põhipuhkuse päevi), aga liikmesriik lisab neile täiendavaid hüvesid (näiteks täiendavaid põhipuhkuse päevi), siis nende täiendavate hüvede saamise tingimuste kindlaksmääramisel ei kohalda liikmesriik liidu õigust.

Kui on keeruline aru saada, kas liikmesriigi meede kohaldab konkreetset liidu õigusakti, siis on Euroopa Kohus vaadanud, kas see liikmesriigi meede vastab mingile liidu õigusaktis sätestatud kohustusele või kas selle liikmesriigi meetme ja liidu õiguses sätestatud eesmärgid kattuvad.

## Member States of the European Union implementing the Charter of Fundamental Rights according to its 51(1)

### Summary

The European Union (hereinafter “the EU” or “the Union”) was originally established as an economic community. Over the years, it has become a strong defender and advocate of human rights, both at the institutional level and in legislation in many areas of EU competence and often at the stage of judicial review before the Court of Justice of the European Union. Examples of such judicial review of human rights are several recent European Court of Justice (hereinafter “ECJ” or “the Court”) judgments in the field of electronic communications prohibiting Member States from processing and using certain communications data in certain ways that would constitute an unacceptable interference with data subjects’ rights to privacy and to data protection.

Central to such judicial review on human rights matters in ECJ and more generally to the European Union’s human rights activities in the areas of Union competence is the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter “the Charter”). Although the provisions of the Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the Union, they are also addressed to the Member States when they are implementing Union law. Consequently, when the Charter became binding on the Member States of the Union in 2009, it essentially meant for the EU Member States that they must also apply, in addition to their own legal framework and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter “ECHR”), the Charter when they are implementing Union law.

The question regarding when Member States have to apply the Charter is very important not only for Member States themselves and their public authorities but also for individuals. Indeed, in order to exercise the fundamental or human rights enshrined in the Charter, it is first necessary to know which activities of the Member State are governed by the Charter and which are governed solely by the national law of that Member State. The possible application of the Charter is also important for the individuals because the ECJ has recently upheld that certain rights enshrined in the Charter apply also horizontally, i.e. in relations between individuals, and not only vertically, i.e. in relations between individuals and public authorities. This opens the possibility for an individual to defend his or her rights enshrined in the Charter also against the interference of other individuals.

However, it is not clear when Member States have to apply the Charter as the exact meaning of the expression “implement Union law” in Article 51 (1) of the Charter is not clear. It is not explained any further in the Charter itself and its explanations. Therefore, one must look at the case-law of ECJ. The aim of this master's thesis is to analyze the meaning of the expression “implement Union law” according to Article 51 (1) of the Charter in the case law of the ECJ and to identify the principles according to which Member States can decide whether they implement Union law and must apply the Charter in specific cases.

To this end, the first chapter gives an overview of the development of the protection of fundamental rights in the EU and the establishment of the Charter of Fundamental Rights. The Court of Justice initially began to protect fundamental and human rights in its case-law in the late 1960s and early 1970s. It quickly found that for Union law to function properly, it was necessary to protect those fundamental and human rights from the interpretative competence of the Member States. Later, in 2000, the Union established the Charter which was a result of compromises between different Member States. From the 1970s the Union has taken steps to join the ECHR, but the ECJ has always found regarding to specific accession agreements that they are not in accordance with the EU law.

The second chapter provides an overview of the fundamental rights and principles enshrined in the Charter. According to the Charter itself, its explanations and legal literature, the fundamental rights and principles set out in the Charter fall into three categories: first, rights which are the same in the Charter and the ECHR, second, rights which have the same or wider meaning and scope than the ECHR, and third, rights which appear only in the Charter. However, not all the provisions of the Charter confer rights. Instead, some of them are principles which a Member State must also observe, but which are judicially cognisable only in the interpretation of such acts and in the ruling on their legality in accordance with Article 52 (5) of the Charter.

The third chapter analyzed the case-law of the ECJ on the interpretation of Article 51 (1) of the Charter. To this end, a search in the Court’s official website was done to find all the judgments and orders of the ECJ connected to Article 51 (1) of the Charter. 211 judgements and orders were found and reviewed. Then, these judgments were analyzed in four different categories. First, judgments in which the Court ruled that there was no implementation of the Union law because the case does not concern the possible application or interpretation of any act of the Union. Second,

judgments in which the Court examined the possible implementation of the Union law in relation to the provisions of Treaties. Third, judgments in which the Court examined the possible implementation of the Union law in relation to the provisions of regulations. And four, judgments in which the ECJ examined the possible application of European Union law in relation to the provisions of directives.

The analysis shows that the Court follows the following principles to determine whether a specific Member State's action is an "implementation of EU law" within the meaning of Article 51 (1) of the Charter.

The first condition under which a national measure may constitute an application of EU law within the meaning of Article 51 (1) of the Charter is that the question must relate to the possible application or interpretation of a provision of EU law other than the provision of the Charter. However, that other provision cannot be a general principle of European Union law, as interpreted by the case-law of the Court, since such a general principle must also be applied by a Member State only 'where Union law is implemented'. Nor can the matter fall within the exclusive competence of a Member State. To date, the Court has recognized this in only one case concerning local authorities under Article 4 (2) TEU. Furthermore, when Member States form new bodies or organs for which the EU does not confer a specific competence, then this is not considered to be an implementation of EU law in accordance with Article 51 (1) of the Charter.

In the cases where ECJ concluded that the question related to possible application or interpretation of a specific provision of EU law, the ECJ applied following principles to determine whether Member State's action is "implementation of EU law" within the meaning of Article 51 (1) of the Charter.

As regards to a provision of the Treaty, the Court has held that the application of EU law within the meaning of Article 51 (1) of the Charter is first when a Treaty provision stipulates a fundamental freedom, and the Member State restricts it, and second when a Treaty provision imposes an obligation on a Member State, and that Member State fulfils it. Such an obligation may derive directly from a Treaty provision (such as the obligation under Article 325 (1) TFEU to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union) or from a EU law provision (such as the prohibition of discriminatory taxation laid down in Article 110 TFEU) in conjunction with the principle of sincere cooperation under Article 4 (3) TFEU. If a

provision of the Treaty confers only the power to the European Union legislator to act in a particular area (for example, Articles 151 TFEU and 153 TFEU in the field of social policy, Article 191 TFEU in the field of environmental policy and Article 19 TFEU in combating discrimination), the Court has held that these Treaty provisions do not directly impose obligations the application of which would be implementation of Union law within the meaning of Article 51 (1) of the Charter, unless the Union has taken further legislative action in the matter.

The obligation laid down in Article 325 (1) TFEU to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union has brought the collection of VAT and customs duties by the Member States within the scope of Union law. However, as regards to the collection of other taxes which are not treated as own resources of the Union according to a relevant Council decision, the Court has not concluded that it fulfils an obligation under Article 325 (1) TFEU.

When it comes to the Treaty provisions, the Court has not applied any other principle to determine whether the Member State "implements the EU law" within the meaning of Article 51 (1) of the Charter, so it is necessary to determine whether a national measure restricts a fundamental freedom or fulfills an obligation under Treaty.

As regards the regulation and the directive, it is clear from the analysis presented in this master's thesis that the Court applies essentially the same principles to them. First, the national measure must fall within the scope of European Union law. However, the scope of a Union act cannot be extended or interpreted based on a provision of the Charter to include what is expressly excluded from its scope by the provisions of that act, since if something is excluded from the EU legal act the Member State's measures relating to it are also not "implementing EU law" therefore the Charter doesn't apply. Second, a Member State applies Union law within the meaning of Article 51 (1) of the Charter when it is implementing a provision of European Union law which leaves it no discretion. Third, a Member State applies Union law where it has a clear margin of discretion stipulated in a relevant provision and the Member State exercises it. Fourth, a Member State implements Union law where it is required by an EU act to take measures, but it refuses to do so. Fifth, a Member State applies Union law where an EU legal act includes a concept which has not been harmonized by EU law and that Member State interprets it. Sixth, a Member State applies Union law where the relevant national measure constitutes a penalty for infringement of a Union act. Seventh, a Member State applies Union law when it lays down procedural rules of a Union act.

or specifies a procedure laid down in a Union act. Where Union legislation lays down minimum rules (such as a certain number of days of annual leave) but a Member State adds additional benefits (such as additional days of annual leave), the Member State is not implementing the EU law when determining the conditions for entitlement to those additional benefits.

Where it is difficult to determine whether a national measure implements a specific act of European Union law, the Court has examined whether that national measure fulfils an obligation under EU law or whether the objectives of that national measure and those of EU law overlap.

## Kasutatud kirjandus

1. Aasa, B. 2022. Inimõigused Euroopa Liidus tänapäeval. Rmt-s „Inimõigused“. Tallinn: Õiguskantsleri Kantslei. – <https://www.inimoigusteraamat.ee/raamat/inimoiguste-raamat/5-euroopa-liit-ja-inimoigused/2-inimoigused-euroopa-liidus-tanapaeval> (6.04.2022).
2. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Wikipedia. – [https://en.wikipedia.org/wiki/Basic\\_Law\\_for\\_the\\_Federal\\_Republic\\_of\\_Germany](https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_Law_for_the_Federal_Republic_of_Germany) (07.04.2022).
3. Besselink, L. F. 2001. The Member States, The National Constitutions and the Scope of the Charter. – Maastricht Journal of European and Comparative Law, 8(1), lk 68–80.
4. de Búrca, G. 2015. The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights. European Law Reviv. Vol 40(6), lk 799–810.
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union. – Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Charter\\_of\\_Fundamental\\_Rights\\_of\\_the\\_European\\_Union](https://en.wikipedia.org/wiki/Charter_of_Fundamental_Rights_of_the_European_Union) (7.4.2022).
6. Completion of EU Accession to the European Convention on Human Rights. – Euroopa Parlamendi veebileht <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr> (07.04.2022).
7. Court of Justice of the European Union. 2021. Fact sheet. Field of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. – [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche\\_thematique\\_-\\_charte\\_-\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_en.pdf) (25.04.2022).
8. Craig, P., de Búrca, G. 2015. EU Law. Text, Cases and Materials. 6. kd. New York: Oxford University Press.
9. Defeis, E. F. 2001. Human Rights and the European Union: Who Decides – Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. – Penn State International Law Review. vol 19, nr 2, lk 301–331.
10. Dougan, M. 2015. Judicial Review of Member State Action under the General Principles and the Charter: Defining the Scope of Union Law. – Common Market Law Review. Vol 52, nr 5, lk 1201–1246.

11. Douglas-Scott, S. 2014. Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice. – U.K. Constitutional Law Blog, <https://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/> (08.04.2022).
12. Frantziou, E. 2014. Case C-176/12 Association de mediation sociale: some reflections on the horizontal effect of the Charter and the reach of fundamental employment rights in the European Union. – *European Constitutional Law Review*. Vol 10(2), 332–348.
13. Frantziou, E. 2019. (Most of) the Charter of Fundamental Rights is horizontally applicable. – *European Constitutional Law Review*. Vol 15(2), lk 306–323.
14. Hancox, E. 2013. The Meaning of „Implementing“ EU Law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson. – *Common Market Law Review*. Vol 50, lk 1411–1432.
15. Krommendijk, J. 2015. Principled silence or mere silence on principles? The role of the EU Charter’s principles in the case law of the Court of Justice. – *European Constitutional Law Review*, vol 11(2), lk 321–356.
16. Leczykiewicz, D. 2013. Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights. – *European Law Review E.L. Rev.* 2013, 38(4), 479–497.
17. Lenaerts, K. 2019. Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. – *German Law Journal*. Vol 20, lk 779–793.
18. Lenaerts, K. 2012. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. – *European Constitutional Law Review*. Vol 8, lk 375–403.
19. Lõhmus, U. 2021. Elektroonilise side metaandmete säilitamise ja kasutamise saaga uued peatükid. – *Juridica* 2021/3, lk 167–179.
20. Rhimes, M. 2016. The EU Courts stand their ground: Why are the standing rules for direct actions still so restrictive? – *European journal of legal studies*. Vol. 9, nr 1, lk 103-172.
20. Rincón-Eizaga, L. 2008. Human Rights in the European Union. Conflict between the Luxembourg and Strasbourg Courts regarding Interpretation of Article 8 of the European Convention on Human Rights. – *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Vol 11, lk 119–154.
21. Salumaa, K. 2015. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Magistritöö. Juhendaja Laffranque, J. Tartu: Tartu Ülikool.

22. Sarmiento, D. 2013. Who's Afraid of the Charter; The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. – Common Market Law Review. Vol 50(5), lk 1267–1304;
23. Spaventa, E. 2018. Should we „harmonize“ fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundametnal rights protection in the EU composite consitutional system. – Common Market Law Reviw. Vol 55, lk 997–1024.
24. Thym, D. 2002. Charter of Fundamental Rights Competition or Consistency of Human Rights Protection in Europe. – Finnish Yearbook of International Law. Vol 11, lk 11–36.

### Kasutatud Euroopa Liidu Kohtu otsused, määrused ja arvamused

25. EKo liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15, 21.12.2016, Tele2 Sverige.
26. EKo liidetud kohtuasjades C 511/18, C-512/18 ja C-520/18, 6.10.2020, La Quadrature du Net jt.
27. EKo C-623/17, 6.10.2020, Privacy International.
28. EKo C-140/20, 5.04.2022, Commissioner of the Garda Síochána jt.
29. EKo C-746/18, 2.3.2021, Prokuratuur.
30. EKo 6/64, 15.7.1964, Costa vs. E.N.E.L.
31. EKo 29/69, 2.11.1969, Stauder vs. Stadt Ulm.
32. EKo 11/70, 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.
33. EKo C-4/73, 14.5.1974, Nold KG vs. komisjon.
34. EKo C-36/75, 28.10.1975, Rutili vs. Ministre de l'intérieur.
35. EK arvamus 2/94, 28.3.1996, Ühenduse liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.
36. EK arvamus 2/13, 18.12.2014, Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.
37. EKo C-25/62, 15.7.1963, Plaumann vs. EMÜ komisjon.
38. EKo C-356/12, 22.5.2014, Wolfgang Glatzel vs. Freistaat Bayern
39. EÜKo T-600/15, 28.9.2016, PAN Europe jt vs. komisjon.

40. EÜKo T-518/16, 4.12.2018, Carreras Sequeros jt vs. komisjon.
41. EKo C-119/19 P, 8.9.2020, komisjon vs. Carreras Sequeros jt.
42. EKm C-244/21, 1.7.2021, Ministerul Public.
43. EKm C-131/21, 1.9.2021, KI.
44. EKm C-723/18, 8.5.2019, IGPR - Brigada Autostrăzi și misiuni speciale.
45. EKm C-555/12, 14.3.2013, Loreti jt.
46. EKm C-499/12, 7.2.2013, Gentile.
47. EKm C-498/12, 7.2.2013, Pedone.
48. EKm C-679/20, 6.5.2021 Administración General del Estado.
49. EKo C-370/12, 27.11.2012, *Pringle*.
50. EKm C-244/20, 14.10.2021, INSS (Pension de veuvage fondée sur le concubinage).
51. EKo C-292/97, 13.4.2000, Karlsson.
52. EKo C-617/10, 26.2.2013, Åkerberg Fransson.
53. EKo C-483/12, 8.5.2014, Pelckmans Turnhout.
54. EKo C-390/12, 30.4.2014, Pfleger jt.
55. EKo C-685/15, 14.6.2017, Online Games jt.
56. EKo C-182/15, 6.9.2016, Petruhhin.
57. EKm C-473/15, 6.9.2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner.
58. EKo C-544/19, 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA.
59. EKo C-235/17, 21.5.2019, komisjon vs. Ungari (kasutusvaldus põllumajandusmaale).
60. EKo C-342/17, 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia.
61. EKo C-230/18, 8.5.2019, PI.
62. EKo C-201/15, 21.12.2016, AGET Iraklis.
63. EKo C-559/14, 25.5.2016, Meroni.
64. EKo liidetud kohtuasjades C-411/10 ja C-493/10, 21.12.2011, N. S. jt.
65. EKo C-578/16 PPU, 16.2.2017, C. K. jt.
66. EKo liidetud kohtuasjades C-180/18, C-286/18 ja C-287/18, 11.7.2019, Agreenergy.
67. EKo C-206/13, 6.3.2014, Siragusa.
68. EKo C-132/06, 17. 7.2008, komisjon vs. Itaalia.
69. EKo C-207/16, 2.10.2018, Ministerio Fiscal.
70. EKo C-370/12, 27.11.2012, *Pringle*.

71. EKo C-419/14, 17.12.2015, WebMindLicenses.
72. EKo C-217/15, 5.4.2017, Orsi.
73. EKo C-524/15, 20.3.2018, Menci.
74. EKo C-310/16, 17.1.2019, Dzivev jt.
75. EKm C-267/10, 23.5.2011, Rossius ja Collard.
76. EKo C-122/15, 2.6.2016, C.
77. EKm C-497/14, 15.4.2015, Burzio.
78. EKo C-363/20, 13.1.2022, MARCAS MC.
79. EKo liidetud kohtuasjades C-469/18 ja C-470/18, 24.10.2019, Belgische Staat.
80. EKm C-818/19, 30.4.2020, MARVIK – PASTROGOR.
81. EKo C-612/15, 5.6.2018, Kolev jt.
82. EKo C-205/15, 30.6.2016, Toma.
83. EKo C-650/13, 6.10.2015, Delvigne.
84. EKo C-117/14, 5.2.2015, Nisttahuz Poclava.
85. EKm C-361/07, 16.1.2008, Polier.
86. EKo C-198/13, 10.7.2014, Julian Hernández jt.
87. EKo C-336/19, 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België.
88. EKo C-314/13, 12.6.2014, Peftiev jt.
89. EKo C-243/19, 29.10.2020, Veselības ministrija.
90. EKo C-401/11, 11.4.2013, Soukupová
91. EKo C-562/12, 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis.
92. EKo C-40/11, 8.11.2012, Iida.
93. EKm C-258/13, 28.11.2013, Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio.
94. EKo C-469/17, 29.7.2019, Funke Medien.
95. EKo C-418/11, 26.9.2013, Texdata Software.
96. EKo C-682/15, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund.
97. EKo C-497/20, 21.12.2021, Randstad Italia.
98. EKo liidetud kohtuasjades C-245/19 ja C-246/19, 6.10.2020, État luxembourgeois (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses).
99. EKo C-309/96, 18.12.1997, Annibaldi vs. Sindaco del Comune di Guidonia ja Presidente Regione Lazio.

100. EKo C-406/15, 9.3.2017, Milkova.  
101. EKo C-609/17, 19.11.2019, TSN.

## Kasutatud õigusaktid

102. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocol. – European Treaty Series, no 005.  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Archives\\_1950\\_Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Archives_1950_Convention_ENG.pdf) (28.02.2022).
103. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391.
104. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
105. Protocol no 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery established thereby. – European Treaty Series, no 155, 11.5.1994.
106. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/33/EÜ tubakatoodete reklaami ja sponsordusega seotud õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta liikmesriikides. – ELT L 152, lk 16–19.
107. Euroopa Liidu leping. – EÜT, C 191, 29.7.1992, lk 1–112.
108. Euroopa Liidu leping. – ELT, C 202, 7.6.2016, lk 1–388.
109. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist. – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (08.04.2022).
110. Selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT 2007, C 303, lk 17.
111. Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2.
112. Nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiiv meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas. – EÜT L 6, 10.1.1979, lk 24 (eestikeelne eriväljaanne 05/01, lk 215).
113. Nõukogu 24. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1099/2009, loomade kaitse kohta surmamisel. – ELT L 303, lk 1.

114. Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. – ELT L 50, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne 19/06, lk 109).
115. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180, lk 31.
116. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne: 05/05, lk 72).
117. Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta. – ELT L 277, lk 1.
118. Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, lk 1.
119. Nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta. – ELT L 163, lk 17.
120. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391.
121. Euroopa Kohtu kodukord. – ELT L 265, 29.9.2012, lk 1. Muudetud 18. juunil 2013 (ELT L 173, 26.6.2013, lk 65), 19. juulil 2016 (ELT L 217, 12.8.2016, lk 69), 9. aprillil 2019 (ELT L 111, 25.4.2019, lk 73) ja 26. novembril 2019 (ELT L 316, 6.12.2019, lk 103).
122. Esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlev akt, mis on lisatud nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom, mida on muudetud nõukogu 25. juuni 2002. aasta ja 23. septembri 2002. aasta otsusega 2002/772/EÜ, Euratom. – EÜT L 283, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne 01/04, lk 137).
123. Nõukogu 24. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1099/2009, loomade kaitse kohta surmamisel. – ELT L 303, lk 1.
124. Nõukogu 18. mai 2006. aasta määrus (EÜ) nr 765/2006, mis käsitleb president Lukašenko ja teatavate Valgevene ametnike vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 134, 20.5.2006, lk 1.

125. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, lk 1 (eestikeelne eriväljaanne: 05/05, lk 72).
126. Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1257/1999, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta. – EÜT L 160, lk 80 (eestikeelne eriväljaanne: 03/25, lk 391).
127. Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999. – ELT L 210, 31.7.2006, lk 25.
128. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv). – EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37 (eestikeelne eriväljaanne: 13/29, lk 514).
129. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMPs kohaldatav tekst. – ELT L 158, 30.4.2004, lk 77 (eestikeelne eriväljaanne: 05/05, lk 46).
130. Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/8/EÜ, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad. – EÜT L 26, lk 41 (eestikeelne eriväljaanne 19/06, lk 90).
131. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2001. aasta direktiiv 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas. – EÜT L 167, 22.6.2001, lk 10.
132. Üheteistkümnnes Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv avalikustamisnõuete kohta, mis on seotud liikmesriigis filiaali asutamisega teise liikmesriigi õigusele alluva teatud liiki äriühingu poolt. – EÜT L 395, lk 36 (eestikeelne eriväljaanne: 17/01, lk 100).

133. Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 64, lk 1.
134. Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 395, 30.12.1989, lk 33 (eestikeelne eriväljaanne: 06/01, lk 246).
135. Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16 (eestikeelne eriväljaanne: 05/04, lk 79).
136. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299, lk 9 (eestikeelne eriväljaanne: 05/04, lk 381).