

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RAHVUSVAHELISE ÕIGUSE JA EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE
LEKTORAAT

Jaanika Erne

PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE ARENG NING KOHTULIK
KAITSE EUROOPA LIIDUS

Magistritöö

Juhendaja: Knd Kalle Merusk,
riigi- ja haldusõiguse professor

2003

KASUTATUD LÜHENDID

E.C.R. – *European Court Reports*

EKL – Euroopa Kohtu lahendid

ESTÜ – Euroopa Sõe- ja Teraseühendus

E.T.S. – *European Treaty Series*

Euratom – Euroopa Aatomienergiaühendus

G.A. – *General Assembly (of the United Nations)*

ILO – *International Labour Organization*

Inimõiguste Kohus – Euroopa Inimõiguste Kohus

Inimõiguste komisjon – Euroopa Inimõiguste Komisjon

Inimõiguste konventsioon – Euroopa inimõiguste konventsioon

O.J. – *Official Journal*

RT – Riigi Teataja

UN – *United Nations*

U.N.T.S. – *United Nations Treaty Series*

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

1. SISSEJUHATUS.....	5
1.1. UURIMISTEEMA VALIK JA TÖÖ EESMÄRK	5
1.2. PROBLEEMIASETUS JA TÖÖ ÜLESEHITUS	7
1.3. ALLIKAD JA UURIMISMEETODID	10
2. PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KOHTULIK KAITSE	13
2.1. PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE MÕISTE	13
2.2. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSE EUROOPA LIIDUS.....	18
2.2.1. MIDA PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KOHTULIK KAITSE TÄHENDAB?	18
2.2.2. INIMÕIGUSTE KAITSE AJALUGU EUROOPA LIIDUS	20
2.2.2.1. INIMÕIGUSTE ARENG EUROOPA LIIDU SISEPÄDEVUSES.....	22
2.2.2.2. AMSTERDAMI LEPINGU JÄRGSED MUUDATUSED	27
2.2.2.3. INIMÕIGUSED JA EUROOPA LIIDU VÄLISPÄDEVUS.....	28
2.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS	29
3. KOLME ÕIGUSSÜSTEEMI: EUROOPA LIIDU, EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI JA LIIKMESRIIKIDE SISERIIKLIKU ÕIGUSE SUHE PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSE SEISUKOHALT	32
3.1. KOHTUASJA MATTHEWS V. THE UNITED KINGDOM TUTVUSTUS	32
3.2. EUROOPA ÕIGUSSÜSTEEMIDE SUHE PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KAITSEL	36
3.2.1. KUIDAS ON OMAVAHEL SEOTUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOON JA EUROOPA LIIT?.....	36
3.2.1.1. EUROOPA LIIDU STRUKTUUR EUROOPA LIIDU LAIENEMISE TAUSTAL.....	37
3.2.1.2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES	38
3.2.1.3. EUROOPA LIIDU SUHE RAHVUSVAHELISTE INIMÕIGUSAKTIDEGA	39
3.2.1.4. EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI SUHE TEMA LIIKMESRIIKIDEGA.....	41
3.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS	41
4. KONTROLL EUROOPA LIIDU JA TEMA LIIKMESRIIKIDE AKTIDE EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONILE VASTAVUSTE ÜLE EUROOPA KOHTUTES	43
4.1. KONTROLL EUROOPA KOHTUS	43
4.1.1. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE POOLT EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE RAAMES VASTUVÕETUD AKTIDE KONTROLL	43
4.1.2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE RAAMEST VÄLJA JÄÄVATE AKTIDE KONTROLL.....	44
4.1.3. EUROOPA LIIDU AKTIDE KONTROLL	47
4.1.3.1. KUI EUROOPA ÜHENDUSE AKTIGA RIKUTAKSE PÕHIÕIGUSI.....	47
4.1.3.2. KAS ISIK SAAB PÕRÐUDA EUROOPA ÜHENDUSE AKTI PÕHIÕIGUSTELE VASTAVUSE KONTROLLIMISEKS SISERIIKLIKU KOHTUSSE?	48
4.1.3.3. KUI EUROOPA LIIDU AKTIGA RIKUTAKSE PÕHIÕIGUSI.....	51
4.2. KONTROLL EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS	53
4.2.1. EUROOPA ÜHENDUSE AKTIDE KONTROLL INIMÕIGUSTE KOHTUS.....	53
4.2.2. EUROOPA LIIDU II JA III TUGISAMBA RAAMES VÕETUD AKTIDE KONTROLL EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS	54
4.2.3. VASTUTUSE KÜSIMUS.....	55
4.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS	57
5. KAS EUROOPA LIIDUS ON PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KOHTULIK KAITSE TÕHUS?	58
5.1. MIDA TÄHENDAB TÕHUS KOHTUPIDAMINE?	58
5.2. HINNANG PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KOHTULIKULE KAITSELE EUROOPA LIIDUS TÕHUSA KOHTUPIDAMISE PÕHIMÕTTE TAUSTAL	65
5.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS	69
6. TULEVIKUPERSPEKTIIVID EUROOPA LIIDUS PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSEL	74
6.1. KAS EUROOPA LIIT PEAKS ÜHINEMA EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA?.....	74

6.1.1. MIKS VAJAB EUROOPA LIIT INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI?.....	74
6.1.1.1. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÖTTE TAGAMINE PÕHIÕIGUSTE KAITSEL	75
6.1.1.2. PÕHIÕIGUSTE NÄHTAVAKS MUUTMINE	76
6.1.1.3. EUROOPA LIIDU ÕIGUSKORRA LÄHENDAMINE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE ÕIGUSKORRALE	77
6.1.1.4. VÕIMALIKUD VASTUOLUD INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEL INIMÕIGUSTE KOHTUS JA EUROOPA KOHTUS. INIMÕIGUSTE SÜSTEEMAATILISE RAKENDAMISE VAJADUS	77
6.1.1.5. INIMÕIGUSTE KOHTU OTSENE KONTROLL EUROOPA LIIDU AKTIDE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONILE VASTAVUSE ÜLE	78
6.1.1.6. EUROOPA LIIDU VASTUTUS PÕHIÕIGUSTE RIKKUMISE KORRAL	79
6.1.2. KÜSIMUS EUROOPA ÜHENDUSE JA EUROOPA LIIDU PÄDEVUSEST ÜHINEDA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA	80
6.1.2.1. TAUSTAST	80
6.1.2.2. MIKS EUROOPA ÜHENDUS EI OLE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA ÜHINENUD? ...	82
6.1.2.3. EUROOPA LIIDU PÄDEVUSEST ÜHINEDA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA	87
6.1.2.4. KUIDAS MÕJUTAKS EUROOPA LIIDU ÜHINEMINE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA STRASBOURGI EUROOPA NÕUKOGU?	90
6.1.3. KAS EUROOPA LIIDU ÜHINEMINE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA TÄHENDAB PÕHIÕIGUSTE KÕRGENDATUD KOHTULIKKU KAITSET?	91
6.1.3.1. ÕIGUSKAITSEVAHENDITE ÜHILDAMINE JA ALLUVUS KAHE ERINEVA SÜSTEEMI KOHTULE	91
6.1.3.2. MIDA TÄHENDAB INIMÕIGUSTE KOHTU ÜLMUSLIK SEISUND?	94
6.1.3.3. UUED ÕIGUSKAITSEVAHENDID	94
6.2. EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE HARTA	99
6.2.1. PÕHIÕIGUSTE HARTA KUJUNEMISLUGU	99
6.2.2. PÕHIÕIGUSTE HARTA SISU	101
6.2.2.1. HARTAS SÄTESTATUD ÕIGUSED	101
6.2.2.2. HARTA ÜLDOSA. SELLE TÄHENDUS KOHTUTELE	105
6.2.3. PÕHIÕIGUSTE HARTA POLIITILINE JA ÕIGUSLIK SEISUND TÄNA	110
6.2.3.1. HARTA POLIITILINE SEISUND	111
6.2.3.2. HARTA ÕIGUSLIK SEISUND	114
6.2.4. PÕHIÕIGUSTE HARTA SEISUND TULEVIKUS	115
6.2.4.1. PÕHIÕIGUSTE NÄHTAVAKS MUUTMINE	118
6.2.4.2. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÖTTE TÕHUSAM TAGAMINE	118
6.2.4.3. "UUTE" PÕHIÕIGUSTE SÄTESTAMINE	119
6.2.4.4. VASTUOLUDE KAOTAMINE EUROOPA LIIDU SISE- JA VÄLISUHEDES	119
6.2.5. PÕHIÕIGUSTE HARTA SUHE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE PÕHISEADUSTESSE. KAS HARTA ÕIGUSLIK SIDUVUS OHUSTAKS EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ÜLMUSLIKKUSE PÕHIMÖTET?	120
6.2.6. PÕHIÕIGUSTE HARTA RAKENDAMINE	122
6.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS	124
7. KOKKUVÕTE	127
7.1. OLULISEMAD UURIMUSTÖÖ PÕHJAL SAADUD JÄRELDUSED	127
7.2. VASTUS UURIMISKÜSIMUSELE	131
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	136
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU	146
KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU	151
KASUTATUD ELEKTROONILISTE ALLIKATE LOETELU	157
SUMMARY	158

1. SISSEJUHATUS

1.1. UURIMISTEEMA VALIK JA TÖÖ EESMÄRK

Kuna Euroopa Liitu ei loodud rahvusvahelise inimõigusorganisatsioonina, puudub Euroopa ühenduste asutamislepingutes praegu detailselt läbi mõeldud ja ammendav põhiõigusnormide süsteem. Siiski ei ole Euroopa Liidu ainueesmärk kaitsta turgu, vaid soovitakse tagada ka demokraatia ja kõrgem elukvaliteet. Kuna demokraatia ja kõrgema elukvaliteedi aluseks on võime põhiõigusi realiseerida, uuritakse magistritöös põhiõiguste kohtuliku kaitse küsimust Euroopa Liidus.

Täna sätestatakse Euroopa ühenduste asutamislepingutes ainult mõned poliitilised õigused, liikumisvabadused ning mõned sotsiaalsed ja majanduslikud õigused. Selles kontekstis tõusetub küsimus - kas Euroopa Liidus tagatakse ainult Euroopa ühenduste asutamislepingutes sätestatud õigusi? Sellele küsimusele vastates peab nentima, et mainitud otseselt sätestatud põhiõigusi Euroopa ühenduste asutamislepingutes täiendavad Ühtse Euroopa akti preambul, milles kinnitatakse Euroopa Liidu liikmesriikide respekti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, Euroopa sotsiaalharta ja liikmesriikide konstitutsioonides ning seadustes sätestatud põhiõiguste vastu,¹ viide Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 136 põhiõiguste allikana Euroopa 1961. aasta sotsiaalhartale ja ühenduse 1989. aasta hartale töötajate põhiõiguste kohta,² Euroopa Liidu lepingu artikkel 6, milles sätestatakse, et "Euroopa Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest",³ Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingusse lisatud säte, millega anti Euroopa Kohtule

¹ Preambul. Ühtne Euroopa Akt. [1985] O.J. L169/6.

² Artikkel 136. Euroopa Ühenduse asutamisleping. European Community Charter of Fundamental Social Rights. Brussels, 29 Nov. 1989, COM(89)568 final. European Commission. Social Europe 1/90. 1990, COM(91)511 final.

³ Artikkel 6. Euroopa Liidu Leping. [1997] O.J., C340/11. Selle artikli sõnastus tuleneb Euroopa Kohtu praktikast.

pädevus rakendada Euroopa Liidu lepingu artiklit 6 ühenduse institutsioonide meetmete suhtes Euroopa ühenduste asutamislepingute ja Euroopa Liidu lepinguga antud pädevuse piires,⁴ samuti Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingusse viidud uus suspensiooniklausel selle kohta, milliseid meetmeid rakendada juhul, kui liikmesriik tõsiselt ja püsivalt Euroopa Liidu aluspõhimõtteid rikub.⁵ Need ongi ainsad Euroopa Liidu esmases õiguses kirjapandud põhiõigused.

Lisaks Euroopa Liidu esmases õiguses otse või viitega kirjapandud põhiõigustele võiks nimetada Euroopa Ühenduse “kirjutamata” inimõiguste hartaks arvukaid põhiõigusi puudutavaid Euroopa Kohtu lahendeid.⁶ Valitsuste tegevust piirava konstitutsioonilise komponendina on põhiõigused Euroopa Liidu liikmesriikide demokraatliku korra aluseks. Lisaks on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa sotsiaalharta, mis tähendab, et need aktid on Euroopa Liidu liikmesriikide õigusruumis siduvad. Kuna Ühtse Euroopa aktis ja Euroopa Liidu aluslepingutes viidatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile, Euroopa sotsiaalhartale ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustele kui Euroopa Liidu inimõiguste allikale ja kuna Euroopa Kohus oma lahendites mainitud aktidega arvestab, on võimalik järeldada, et need aktid on siduvad ka Euroopa Liidus. Samas viidatakse mainitud aktides Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile, Euroopa sotsiaalhartale ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustele kui põhimõtetele, mitte kui normidele, sellepärast on Euroopa Kohtul oma lahendites võimalik neid allikaid rakendada mitte täielikult. Kuna Euroopa Kohus kuulsas lahendis asjas *Handelsgesellschaft*⁷ juba piiras ühenduse õiguse

⁴ Artikkel 46 (d) Euroopa Liidu leping. Vt ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 177: ”Ühenduse poliitika arengukoostöö alal, mis täiendab liikmesriikide poliitikat, aitab kaasa üldisele eesmärgile austada ... inimõigusi ja põhivabadusi”, samuti vt Aidan O'Neill. The Protection of Fundamental Rights in Scotland as a General Principle of Community Law – the case of *Booker Aquaculture*”.- European Human Rights Law Review, 2000, Issue 1, p. 24.

⁵ Nimetatud klausli raames saab liikmesriigi õigusi (k.a hääletamisõigus nõukogus) peatada, kui liikmesriik tõsiselt ja pidevalt rikub Euroopa Liidu aluspõhimõtteid (vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste respektimise ning seaduslikkuse põhimõtteid).

⁶ Craig, Paul., Búrca de, Gráinne. EU Law. Text, Cases and Materials. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 296. Vt ka Anthony Arnall. The EU and its Court of Justice. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 203. Samaselt on Euroopa Kohus käsitlenud teisi rahvusvahelise õiguse akte, mille osapoolteks on Euroopa Liidu liikmesriigid, näiteks Euroopa 18. novembri 1961.a sotsiaalharta.

⁷ Asi 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] EKL 1125.

ülimuslikkuse põhimõttest lähtuvalt respekti Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsiooniõiguse suhtes, puuduvad uurimustöö autori arvates põhiõigusi Euroopa Liidu riigiülesel tasandil *expressis verbis* sätestava ja seeläbi põhiõigusi siduvaks muutva seaduseta garantiid, et Euroopa Kohus ei vähenda ühel päeval respekti ka mõne Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, Euroopa sotsiaalharta või Euroopa Liidu liikmesriigi põhiseaduses sätestatud inimõigusnormi suhtes. Sellepärast on autori arvates ka täna võimalik Euroopa Liidus Inimõiguste konventsiooniga kaitstavaid õigusi käsitleda mitte enama, kui Euroopa Ühenduse tavaõigusena.⁸

Kuna Euroopa Ühenduse õiguses puudub ammendavalt kirjapandud põhiõiguste kataloog ja põhiõigustel seetõttu selge õiguslik seisund, hakati 1999. aastal välja töötama Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, mis täna ei ole samuti õiguslikult siduv akt. Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmise eesmärgil asetas Euroopa tuleviku konvent Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu II ossa, mille artiklisse 7 on nüüd pikaajalise arutelu tulemusena kirjutatud, et Liit taotleb ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

1.2. PROBLEEMIASETUS JA TÖÖ ÜLESEHITUS

Mainitud arengute kontekstis püstitatakse uurimustöös küsimus, kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmise ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühinemisega tagatakse Euroopa Liidus põhiõiguste senisega võrreldes tõhusam realiseerumine. Lähtuvalt uurimiseesmärgist selgitatakse töös esmalt, miks on Euroopa Liidus vaja rääkida inimõiguste tõhusamast kaitsest. Mainitu eeldab vastust küsimustele, mis on inimõigused Euroopa Liidus ja mida mõelda inimõiguste tõhusa kaitse all. Sellepärast avatakse töö esimeses osas põhiõiguste mõiste ja tutvustatakse erinevaid inimõiguste kaitse süsteeme maailmas, rõhuga inimõiguste kaitse Euroopa Liidu ja Strasbourgi Euroopa nõukogu süsteemidel, samuti võrreldakse inimõiguste kaitse võimalikkuse küsimust

⁸ Philip Alston and others (Eds). The European Union and Human Rights. Oxford: Oxford University

rahvusvahelises organisatsioonis inimõiguste kaitse võimalusega riigis ning selgitatakse, mida inimõiguste kaitse Euroopa Liidus endast kujutab.

Uurimustöö teises osas tutvustatakse Euroopa Inimõiguste Kohtus asja *Matthews*⁹ lahendamisel tõusetunud probleeme. Töö autor pidas vajalikuks uurimisprobleemi analüüsida just kohtuasjast *Matthews* lähtudes, kuna see oli esimene kohtuasi, milles Euroopa Inimõiguste Kohus kontrollis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni väidetavalt rikkunud Euroopa Liidu akti, ja nii tõusetus asjas palju olulisi küsimusi Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevuste piiritlemisest põhiõiguste kaitsel Euroopa Liidus. Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevuste piiritlemise eesmärgil analüüsitakse uurimustöö teises osas ka kolme omavahel seotud õigussüsteemi: Euroopa Liidu, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja liikmesriikide siseriiklike õigussüsteemide struktuuri ja seoseid. Töö kolmandas osas analüüsitakse küsimust, millises ulatuses kuulub kontroll Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu liikmesriikide aktide Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile vastavuse üle Euroopa Kohtu ja millises ulatuses Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevusse täna, eesmärgiga töö lõpus määratleda, kuidas oleks nende kohtute pädevus jagatud tulevikus, pärast Euroopa Liidu võimalikku ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu konstitutsioonilise lepingu raames õiguslikult siduvaks muutmist. Uurimuse neljandas osas hinnatakse, kas põhiõiguste ja –vabaduste kohtulik kaitse on Euroopa Liidus tõhus. Kuna tuvastatakse, et kuigi Euroopa Liidu riigiga sarnastest iseloomujoontest lähtuvalt võiks üksikisiku põhiõiguste kaitse olla Euroopa Liidus tõhusalt tagatud, ta seda ei ole, tuuakse välja sellise mittetõhusa kaitse põhjused ning tingimused, mis autori arvates peaks täidetud olema selleks, et Euroopa Liidus saaks rääkida põhiõiguste ja –vabaduste tõhusast kaitsesest. Seonduvalt püütakse töö viiendas ja ühtlasi viimases osas hinnata, kuidas oleks Euroopa Liidus põhiõigused ja -vabadused kaitstud juhul, kui Euroopa Liit ühineks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning juhul, kui Euroopa Liidu põhiõiguste harta muudetaks Euroopa Liidu konstitutsioonilises lepingus õiguslikult siduvaks. Käsitletakse Euroopa Liidu

Press, 1999, p. 896.

⁹ Asi 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*, otsus 18. veebruar 1999, REF00002671.

võimaliku Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühinemise positiivset ja negatiivset mõju põhiõiguste kohtulikule kaitsele. Seoses Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmisega käsitletakse küsimusi harta praegusest ja võimalikust tulevase mõjust põhiõiguste kohtulikule kaitsele Euroopa Liidus. Autor on püüdnud töö üles ehitada nii, et järgmised peatükid kasvaks töö eelnevatest peatükkidest loogiliselt välja ja aitaks jõuda töö eesmärgini - selgitada kohtuasja *Matthews* analüüsi kaudu, millises ulatuses kuulub täna kontroll Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu liikmesriikide aktide Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile vastavuse üle Euroopa Kohtu ja millises ulatuses Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevusse, et lõpuks vastata küsimusele, mida oleks vaja organiseerimaks sellist kohtulikku kontrolli tuleviku Euroopa Liidus nii, et põhiõigused oleks paremini kaitstud. Lõppkokkuvõttes võimaldab selline käsitus autoril hinnata, kas Euroopa Liidus kavandatavad põhiõiguste realiseerimise alased muudatused võiks tagada Euroopa Liidus põhiõiguste võrreldes senisega tõhusama kohtuliku kaitse. Kokkuvõtvalt saab öelda, et sellele keskele uurimisküsimusele vastatakse alaküsimuste kaudu põhiõiguste kaitse olemuse, kohtupraktika ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta kujunemisloo kohta.

Magistritöös käsitletakse peamiselt põhiõiguste kohtuliku kaitse aspekte, sest õiguste põhiõiguslik olemus seisneb nende kohtu kaudu realiseeritavuses.¹⁰ Töösse ei ole hõlmatud Euroopa inimõiguste konventsiooni analüüsi, vaid Inimõiguste konventsiooni käsitletakse seondult Euroopa Liiduga, kuna uurimus on Euroopa Liidu keskne. Samuti ei ole hõlmatud käsitletavates inimõigusaktides sisalduvate põhiõiguste analüüsi, kaasa arvatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta eriosa analüüsi, kuna töö eesmärgiks ei ole materiaalõigusest ülevaate andmine ja kuna selline analüüs nõuaks eraldi interdistsiplinaarset uurimust, mõistmaks, millepärast ja kuidas konkreetne norm on sisustatud.

¹⁰ Paul Craig., Gráinne de Búrca. (Eds). The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 15.

1.3. ALLIKAD JA UURIMISMEETODID

Uurimustöö allikatena on kasutatud peamiselt õigusteoreetilist kirjandust, aga ka normatiivmaterjali. Kasutatud õigusteoreetilisest kirjandusest oli ehk kõige rohkem abi töös hiljem täielikult viidatud Philip Alston'i raamatust *The EU and Human Rights*, Dinah Shelton'i raamatust *Remedies in International Human Rights Law*, Raija Hanski ja Markku Suksi raamatust *Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse*, David M. Beatty raamatust *Human Rights and Judicial Review*, aga ka Paul Craig ja Gráinne de Búrca raamatust *The Evolution of EU Law* ja Joseph H. H. Weiler'i raamatust *The Constitution of Europe: Do the New Clothes have an Emperor*. Võimatu oleks olnud inimõiguste kujunemislugu mõista olemata eelnevalt kogunud teadmisi raamatutest Roland Dworkin. *Taking Rights Seriously*., Henry J. Steiner ja Philip Alston. *International Human Rights in Context*., Marju Luts. *Sissejuhatus õigusfilosoofiasse*., Piibe Jõgi. *Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias*. Kasutatud erialastest teadusartiklitest peaks eraldi nimetama töös viidatud L. Besserlink'i artiklit "Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union", Armin von Bogdandy artiklit "The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union", Gráinne de Búrca artikleid "Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law" ja "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", Francis G. Jacobsi artiklit "Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice", Robert Harmsen'i artiklit "National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate", Koen Lenaerts'i artiklit "Fundamental Rights in the European Union", J.H.H. Weiler'i artiklit "The Community System: the Dual Character of Supranationalism" jt. Lisaks oli magistritöö kirjutamisel abi Harvardi Ülikooli Jean Monnet õppetooli uurimustöödest. Palju abi magistritöö kirjutamisel oli kõigist töö lõpus viidatud normatiivmaterjalidest ja neid ettevalmistavatest materjalidest, eriti Euroopa Komisjoni arvamustest ja suhetestikest Euroopa Liidu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühinemise ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta

kohta, Euroopa Parlamendi avaldustest inimõiguste kohta Euroopa Liidus, Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisavaldustest inimõiguste kohta üldiselt ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta, Euroopa Ülemkogu kohtumiste järeldest, Laekeni 15. detsembri 2001 deklaratsioonist "Euroopa Liidu tulevikust" ja Euroopa tuleviku konvendi töö dokumentidest. Lisaks teoreetilisele ja normatiivmaterjalile on kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu lahendeid, samuti Saksa liidukonstitutsioonikohtu ja Eesti Vabariigi Riigikohtu lahendeid nii teoreetiliste seisukohtade illustreerimise kui kohtupraktika kaudu probleemidele osutamise eesmärgil.

Uurimustöö uuenduslike joontena saab välja tuua, et eestikeelses kirjanduses ei ole töö autor kohanud kohtupraktikal põhinevat süvaanalüüsi Euroopa kohtute pädevuste piiritlemisest inimõiguste kaitsel. Samuti ei ole autor leidnud eestikeelset analüüsi Euroopa Liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ega Euroopa Liidu põhiõiguste harta õigusliku seisundi kohta, samuti selle kohta, kuidas need uuendused mõjutaks Euroopa kohtute tegevust. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, eriti Euroopa Liidu põhiõiguste harta õigusliku seisundi analüüs on aktuaalne ja uudne ka Euroopa Liidus. Ka Euroopa Liidus ei ole temaatikat palju käsitletud just võrdlevast aspektist ja seonduvalt kohtutega. Just erinevate inimõigusaktide võrdlev uurimus aitab aga selgitada nende aktide koosmõju kohtumenetlusele. Töö aktuaalsus seisneb ka selles, et siseriiklikud kohtud peavad Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu lahenditega arvestama, samuti neid lahendeid tunnustama ja täitma. Töös järeldatakse, et inimõiguste kaitse on Euroopa Liidus praegu tagatud ainult põhimõtte tasandil ja et Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu lahendites esinevad vastuolud võivad siseriiklikke kohtuid nii Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu lahendite täitmisel, kui enda praktika mainitud kohtute praktikaga kohandamisel eksitada. Õiguskindluse põhimõtte tagamiseks on vaja sellised vastuolud võimalikult kiiresti lahendada. Nii on inimõiguste riigiülese kaitse ühildamist Euroopas oluline käsitleda ka siseriiklike kohtunike abistamise eesmärgil.

Allikate uurimisel ja tõlgendamisel on kasutatud teoreetilisi, filosoofilis-õiguslikke meetodeid: peamiselt uurivaid, võrdlevaid, analüütilisi ja hindamismeetodeid.

Meetodite kasutamisel on lähtutud otstarbekohasusest, nii näiteks on uurimustöö neljandas osas kasutatud ajaloolise arengu hindamise meetodeid, kohtupraktika analüüsi eesmärgil analüütilisi meetodeid, erinevate inimõigusaktide mõju analüüsimisel ka võrdlevaid meetodeid. Ajaloolist käsitlust on kasutatud sellepärast, et inimõiguste ajalooline kujunemislugu aitab autori arvates paremini mõista inimõiguste universaalse kohaldamise vajalikkust Euroopa Liidus. Õigusteoreetilisi seisukohti on illustreeritud ning probleemidele viidatud kohtupraktika kaudu, ehk autor pidas oluliseks kohtupraktika analüüsi, kuna just kohtupraktika on tegeliku elu ja õigusnormi kui õigusteooria väljenduse puutepunktiks. Konkreetsetes uurimuses võimaldab just kohtupraktika analüüs autoril järeldada, et Euroopa Kohus ei rakenda inimõigusi identselt Euroopa Inimõiguste Kohtuga, mis ühe olulise tegurina võimaldab omakorda järelduse, et põhiõigused ei ole Euroopa Liidus tõhusalt tagatud, mis on uurimisprobleemi püstitamise vajalikuks lähtekohaks. Võrdlevad meetodid võimaldavad mõista, miks on Euroopa Liidus vaja lisaks ühinemisele Inimõiguste konventsiooniga muuta siduvaks ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning kuidas erinevad Euroopa inimõigusaktid Euroopa kohtunike tööd praegu ja tulevikus mõjutavad. Kõigi kasutatud meetodite abil sünteesitud ja üldistatud informatsioon aitab saavutada töö eesmärki.

2. PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KOHTULIK KAITSE

2.1. PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE MÕISTE

Inimõigused kõige laiemas tähenduses on kõigi inimeste sünnipärased võõrandamatud õigused, mis tulenevad inimesikule omasest väärikusest¹¹ ja eksisteerivad sõltumatult üksikisiku või inimrühma tahtest. See tähendab, et olemuselt universaalsed inimõigused ja –vabadused ei tulene õigusnormidest, vaid et õigusnormide eesmärgiks on inimõigusi kaitsta.¹² Sellise inimõiguste määratluse allikaks peetakse Antiik-Kreeka kirjandust.¹³ Antiik-Kreeka kirjanduses peetakse klassikaliseks inimõiguste määratluse näiteks Sophoklese teost „Antigone“, kus kuningas Creon pahandab Antigone’ga sellepärast, et viimane mattis oma venna hoolimata Creon’i keelust ja Antigone põhjendab keelust üleastumist sellega, et ta käitus vastavalt kirjutamata, kuid muutumatutele “taeva” seadustele,¹⁴ ehk Sophokles vastandab loomuõiguse ja positiivse õiguse kui seadustatud õigusetuse, sõnastades seeläbi tänini lahendamata probleemi, et eetiline ja moraalne ehk universaalne õigus ei pruugi olla seadustatud õigus ning seadustatud õigus omakorda ei pruugi olla eetiline, moraalne või universaalne. Toodud näitega võiks iseloomustada ka inimõiguskontseptsiooni sünni relatiivselt väljaspool õiguspositivismi.¹⁵

Aga kui seadustatud õigus ei pruugi hõlmata temast sõltumatult eksisteerivat inimesikule omast väärikust, teeb uudishimulikuks, miks inimõiguslaseid seadusi on üldse vaja võtta. Autor arvab, et vastus sellele küsimusele on, et inimõigustel puuduks tähendus, kui neid ei saaks ühiskonnas üksikisiku ja tema arengu kaitseks tagada.¹⁶ Teisest küljest aga on ka ebaõiglane seadus seadus ja ainsa õigusallikana siseriikliku suveräänse seadusandja tahte tunnistamine võib tingida Teise

¹¹ Preambul. 1948.a Inimõiguste Ülddeklaratsioon. (1948 Universal Declaration of Human Rights) G.A. Resolution 217 A (III), UN Doc. A/810.

¹² Marek Piechowiak. Mis on Inimõigused? Inimõiguste mõiste ja nende õigusväline põhjendus.- Raija Hanski, Markku Suksi (Toim). Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Sissejuhatav käsiraamat. Åbo: Åbo Akademi University, 2001, lk 14-15.

¹³ Frank Newman, David Weissbrot. International Human Rights. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1990, pp. 333-334.

¹⁴ Sophocles. Antigone edited with translation and notes by Andrew Brown. Warminster Aris & Phillips cop. 1987.

¹⁵ Supra, Marek Piechowiak, lk 13.

maailmasõja koleduste kordumise. Teise maailmasõja koleduste teadvustamine muutis paljude õiguspositivistide, näiteks Hart'i, seisukohti inimõiguste suhtes, kes hakkasid rääkima universaalse "loomuõigusliku miinimumi" olemasolust.¹⁷ Universaalse "loomuõigusliku miinimumi" teadvustamine tingis omakorda inimõigusstandardite rahvusvahelisõigusliku kehtestamise.¹⁸ Nii võeti 1948. aastal, rahvusvahelise tavaõiguse sisulise ilminguna vastu õiguslikult mittesiduva iseloomuga Inimõiguste ülddeklaratsioon. Inimõiguste ülddeklaratsioonis kui universaalses inimõigusaktis sätestatud inimõigusi aluseks võttes koostati teisi rahvusvahelisi inimõiguslepinguid,¹⁹ näiteks Euroopa inimõiguste konventsioon, aga ka siseriiklikke konstitutsioone. Lisaks on mõnel inimõigusel, näiteks õigus elule, *ius cogens* iseloom, mis tähendab, et selline norm on siduv kogu rahvusvahelisele üldsusele ja temast kõrvalekaldumine lubamatu nii rahvusvahelises kui siseriiklikus õiguses, välja arvatud kui selline norm muudetakse samasuguse iseloomuga üldise rahvusvahelise normiga.²⁰

Kuna erinevate maailma kultuuride ja kiire arengu tõttu ei ole ühiskondliku elu korraldustes *sein sollen*'iks muutmises kerge kokku leppida, puudub tänini ühtne inimõiguste kontseptsioon.²¹ On äärmuslikult universaalseid inimõigusnorme, mida peab tagama piiriüleselt ja regionaalseid inimõigusi. Inimõiguste regionaalse arengu ilminguks on inimõigussüsteemid näiteks Euroopa Nõukogu, Ameerika Riikide Organisatsiooni, Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni, Araabiamaaade Liiga ja viimasel

¹⁶ Karel Vasak. Human Rights: As a Legal Reality.- Karel Vasak., Philip Alston (Eds). The International Dimensions of Human Rights. Vol. 1. Paris: Greenwood Press, 1982, pp. 3-10.

¹⁷ Jerzy Zajadlo. Inimväärikus ja inimõigused.- Supra, Raija Hanski, Markku Suksi, lk 25.

¹⁸ Henry G. Schermers. The European Communities Bound by Fundamental Human Rights.- Common Market Law Review, 1990, no. 27, p. 250.

¹⁹ Üldistavalt on võimalik öelda, et täna sätestatakse inimõigusi rahvusvaheliselt nelja liiki lepingutes: üldkonventsioonides (Näiteks ÜRO sotsiaalsete ja majanduslike õiguste pakt (International Covenant on Social and Economic Rights) 993 U.N.T.S., ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt (International Covenant on Civil and Political Rights) 999 U.N.T.S.), eriseloomuga valdkondade konventsioonides (näiteks 1948.a genotsiidi konventsioon (1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide) 78 U.N.T.S.), teatud gruppide kaitse konventsioonides (näiteks 1951. aasta põgenike konventsioon (1951 Convention Relating to the Status of Refugees) 189 U.N.T.S.) ja võrdse kohtlemise konventsioonides (näiteks 1965.a rassil põhineva diskrimineerimise keelamise konventsioon (1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination). 660 U.N.T.S.).

²⁰ Vt Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine.- Supra, Raija Hanski, Markku Suksi (Toim), lk 39.

²¹ Jacques Robert. Constitutional and International Protection of Human Rights: Competing or Complementary Systems? General Report to the IXth Conference of European Constitutional Courts.- Human Rights Law Journal, 1994, Vol. 15, no. 1 - 2, p. 1.

ajal ka Euroopa Liidu raames. Neist süsteemidest käsitletakse uurimustöös Euroopa ühtsuse, inimõiguste ning sotsiaalse ja majandusliku arengu edendamiseks loodud²² Euroopa Nõukogu raames Inimõiguste ülddeklaratsioonis sätestatud õiguste alusel koostatud 1950. aasta Euroopa inimõiguste konventsiooni²³ ning inimõiguste arengut Euroopa Liidus. Inimõigusi on nendes süsteemides kodifitseeritud sellepärast, et isegi kui kõik riigid lepiks kokku, kuidas milliseid õigusi tunnustada, võiks ilma üldise inimõiguslepinguta nende õiguste tagatuse aste erineda. Näiteks kui Euroopa riigid lepiks kokku, et väljendusvabadust tuleb kaitsta, võiks nende vaated erineda selles, kuidas on väljendusvabadust vaja kaitsta konkreetsel juhul.²⁴

Ka inimõiguste konstitutsioonilises aktis fikseerimine - tänasele Euroopa Liidule iseloomulik nähtus, on inimõiguste regionaalse arengu ilminguks. Inimõiguste konstitutsioonilises aktis fikseerimine laiendab õigusriigi realiseeruvust, sest nii seadusandlik, täidesaatev kui kohtuvõim peavad konstitutsioonilisest aktist juhinduma. Sellepärast nimetatakse konstitutsioonilises aktis fikseeritud inimõigusi põhiõigusteks ja Euroopa Liidu sellesuunalise arengu tõttu on ka uurimustöö pealkirjastatud „Põhiõiguste ja –vabaduste kaitse Euroopa Liidus“, „Inimõiguste kaitse Euroopa Liidus“ asemel. Põhiõigused ongi õigused riigi suhtes, mis tähendab, et nende täitmata jätmise või puuduliku täitmise korral on isikul õigus nõuda riigilt teatud tegevust. Seega tähendab mõiste „põhiõigused“ väärtusi, mis asuvad laiemal tasandil kui riik. Samas ei käsitleta Inimõiguste konventsioonis põhiõigusi inimõiguste alaliigina, vaid laiema mõistena kui inimõigused.

Nii nähtub, et ühiskondlik areng on muutnud inimõigused keeruliseks õiguslikuks kategooriaks. Iga seaduses fikseeritud inimõigus moodustab normatiivse standardi ja inimese ja avaliku võimu kandja vahelise avalik-õigusliku õigussuhte. Inimõiguste puhul saab rääkida selle õigussuhte vertikaalsest mõõtest, kuna selle õigussuhte eesmärgiks on kaitsta inimväärtusi avaliku võimu ülemäärase sekkumise eest, aga ka

²² Luke Clements. European Human Rights. Taking A Case Under the Convention. London: Sweet & Maxwell, 1994, p. 2.

²³ 1950 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms).- E.T.S. No. 5., avaldatud ka RT II 1996, 11/12, 34.

²⁴ Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. EU Law. Text, Cases and Materials. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 330.

horisontaalsest mõõtest, mis tähendab inimõiguste rakendamist üksikisikute (s.h teatud avalik-õiguslike isikute) vahelistes suhetes.²⁵

Eeltoodu kokkuvõttena võiks inimõiguste arengu jagada kahte etappi: idealiseerimine ja positiveerimine. Selle arengu kohta saab üldistavalt väita, et kuna puhtmõistuslikult tunnetatavat ja tuletatavat, kõigil aegadel ühesugusena kõigi inimeste suhtes kehtivat loomuõigust ei saa olla,²⁶ muutub *sein sollen*’iks, ehk toimub inimõiguste positiveerimine keerulisi ja relatiivseid teid pidi. Kuid ka positiveeritud inimõigused võivad jääda realiseerimatuks kui puudub võimalus neid rakendada.²⁷ Sellepärast eristab Eide inimõiguste arengus lisaks eelmainitud idealiseerimise ja positiveerimise etappidele kolmandat etappi: rakendamine.²⁸ Inimõigused saavad täielikult realiseeruda, ehk igaüks saab enda positiveeritud inimõigusi kaitsta kohtus. Sellepärast on inimõiguste kohtulik kaitse uurimustöö keskne teema.

Vasak toob kolm tingimust, mis peavad inimõiguste kohtuliku kaitse tagamiseks täidetud olema: esiteks saab inimõigusi kaitsta ainult õigusriigis, teiseks peab inimõiguste kaitse toimuma kas riigiorгани kaudu või muul seaduses sätestatud viisil ja kolmandaks peab inimõiguste kaitse olema tõhus.²⁹

Klassikalise rahvusvahelise õiguse seisukoht, et inimõiguste kaitse kuulub riigi absoluutsesse jurisdiktsiooni, on kaasaegses rahvusvahelises õiguses kardinaalselt muutunud.³⁰ Täna tagatakse inimõigusi juba mõne universaalse ja regionaalse inimõiguste kaitse süsteemi riigiüleses kohtus. Reeglina on enne sellisesse riigiülesesse kohtusse pöördumist vaja ammendada siseriiklikud õiguskaitsevahendid. Selle reegli erandiks on magistratöös uuritav Euroopa Liit, kus ühenduse õiguse inimõigustele mittevastavuse korral on õigus pöörduda otse riigiülesesse Euroopa Kohtusse. Euroopa Liit ei ole aga riik, vaid on lepingulisel alusel loodud ja tegutsev rahvusvaheline organisatsioon. Kuna rahvusvahelise lepingu aluseks on

²⁵ Supra, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 32. Kuigi klassikalisest inimõiguste kontseptsioonist on eraõiguslike isikute õigussuhted välistatud.

²⁶ Marju Luts. Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) meetodi ja süsteemiõpetus. Tartu: Fontes Iuris, 1994, lk 11.

²⁷ Supra, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 31.

²⁸ Ibid., lk 31.

²⁹ Supra, Karel Vasak, pp. 4-6.

rahvusvaheline õigus ja lepinguosaliste riikide õigus, puudub lepingulisel alusel tegutseval Euroopa Liidul erinevalt riigist pädevus luua endale ise pädevusi, vaid ta sõltub nendest süsteemidest, mille alusel ta tegutseb. Sellepärast, kuigi Euroopa Kohus nentis asjas *Van Gend en Loos*,³¹ et Euroopa Liidu näol on tegemist uue õiguskorraga ja asjas *Costa v. ENEL*,³² et erinevalt teistest rahvusvahelistest lepingutest on Euroopa Ühenduse asutamislepinguga loodud ühenduse enda õigussüsteem ning arvamuses 1/91,³³ et Euroopa ühenduste asutamislepingutega on loodud "uus õiguskord", ei ole Euroopa Liidu aluslepingud iseseisev põhinorm konstitutsiooni mõttes, millest kõik teised normid sõltuksid. Sellepärast muutuks Euroopa Liit suveräänseks riigiks alles pärast seda, kui tema aluslepingud võetaks vastu konstitutsioonina.³⁴ Siiski sarnaneb Euroopa Liit üha enam riigile. Mainitu väljendub Euroopa Ühenduse võimes laiendada enda aluslepingutes toodud pädevusi³⁵ vastavuses õigusriigi põhimõtetele ja tunnustele, näiteks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 5 (1) tulenevas teisese õiguse esmase õigusega seotuse tõttu eksisteerivas õigusnormide hierarhias ja avaliku võimu õiguslikul alusel tegutsemises,³⁶ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 7 tulenevas võimude lahususe põhimõttes,³⁷ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 220 tulenevas Euroopa Kohtu kohustusliku jurisdiktsiooni tagamises³⁸ ja viimasel ajal eelkõige Euroopa Liidu konstitutsioonilistes arengutes, mille üheks ilminguks on ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta lisamine Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõusse. Eeltoodu põhjal järeldeb autor, et kuigi Euroopa Liit ei ole traditsioonilises mõttes õigusriik, on ta õigusühendus. Euroopa Liidu vabaduse, julgeoleku ja õigluse ala aluseks on põhiõigused – see tähendab, et Euroopa Liidus peavad põhiõigused tagatud olema. Põhiõigusi tagavaks organiks Euroopa Liidus on Euroopa Kohus.³⁹

³⁰ M. Kiviorg jt. Rahvusvaheline õigus. Loengukonspekt. Tallinn: Kirjastus Juura, 2002, lk 139.

³¹ Asi 26/62, *Van Gend en Loos* [1963] EKL 1.

³² Asi 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] EKL 585.

³³ Arvamus 1/91, [1991] EKL I-6079.

³⁴ Trevor C. Hartley. The Constitutional Foundations of the European Union.- The Law Quarterly Review, April 2001, no. 17, pp. 225-226.

³⁵ Artiklid 95 ja 308. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

³⁶ Artikkel 5 (1). Ibid.

³⁷ Artikkel 7. Ibid.

³⁸ Artikkel 220. Ibid. Vt ka Julia Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999, lk 58-60.

³⁹ Supra, Henry G. Schermers. The European Communities Bound by Fundamental Human Rights, p. 257.

Sellepärast võiks Vasak'i tingimuse, et inimõigusi saab kaitsta ainult riigis, Euroopa Liidus täidetuks lugeda.

Mis puutub Vasak'i teise inimõiguste kaitse tingimusse, et inimõigusi saab kaitsta riigiorgani kaudu või muul seaduses sätestatud viisil,⁴⁰ kaitseb Euroopa Liidus inimõigusi Euroopa Kohus, kes on inimõigusi nende riigiüleses Euroopa Liidu õiguses puuduliku sätestamise tõttu oma lahendites loonud, lähtudes siin peamiselt Euroopa inimõiguste konventsioonist ja Inimõiguste Kohtu lahenditest. Just Inimõiguste konventsiooni ja Inimõiguste Kohtu lahendite põhjal on Euroopa Kohus välja töötanud Euroopa Liidu põhiõiguste nagu-harta. Magistritöös analüüsitakse, kas selline põhiõiguste nagu-harta võimaldab põhiõigusi piisavalt kaitsta, ehk seonduvat kolmanda Vasak'i tingimusega, et inimõiguste kohtulik kaitse peab olema tõhus.

2.2. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSE EUROOPA LIIDUS

2.2.1. MIDA PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KOHTULIK KAITSE TÄHENDAB?

Uurimustöö eelmise peatüki põhjal, milles määratleti põhiõiguste ja -vabaduste mõiste, on võimalik järeldada, et inimõigusi tunnustatakse rahvusvaheliselt üha rohkem. Järeldati ka, et rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigustel puudub väärtus, kui puudub võime neid kaitsta.⁴¹ Sellepärast nähakse tänapäeva inimõigusaktides ette ka inimõiguste kaitse organid. Näiteks kodaniku ja poliitiliste õiguste paktis viidatakse sellise organina inimõiguste komiteele,⁴² mis on vaidluste kohtuvälise lahendamise organ. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelises paktis viidatakse majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komiteele,⁴³ mis on pigem poliitilise kui õigusliku iseloomuga riikidevaheliste kaebuste menetlemise organ.⁴⁴ Aga Euroopa inimõiguste konventsiooni osapoolte⁴⁵ jurisdiktsioonis⁴⁶

⁴⁰ Supra, Karel Vasak, pp. 4-6.

⁴¹ Supra, Luke Clements, p. 1.

⁴² 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 996 U.N.T.S.

⁴³ 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 993 U.N.T.S.

⁴⁴ Supra, M. Kiviorg jt, lk 144-145.

⁴⁵ Andrew Z. Drzemczewski. European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study. Oxford: Clarendon Press, 1985, p. 2.

⁴⁶ 1950 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms).- E.T.S. No. 5.

viibiva igäühe õigusi tagatakse riigiüleses Inimõiguste Kohtus.⁴⁷ Nii on Inimõiguste konventsiooniga loodud inimõiguste kaitse pretsedentne rahvusvaheline süsteem, mis võimaldab ka üksikisikul inimõigusi rahvusvaheliselt kohtulikult kaitsta.⁴⁸ Inimõiguste konventsioon, milles sätestatakse peamiselt kodaniku- ja poliitilised õigused, on tänini peamine Euroopas inimõigusi tagav akt. Inimõiguste konventsiooni täiendati 1961. aastal vastu võetud, peamiselt majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi sätestava Euroopa sotsiaalharta. Euroopa sotsiaalharta kontroll erineb Inimõiguste konventsiooni kontrollist,⁴⁹ kuna põhineb riikide regulaarsel aruandlusel, millel on küll volitused inimõiguste rikkumist kritiseerida, kuid puuduvad volitused anda siduvaid otsuseid,⁵⁰ samuti kollektiivkaebuste süsteemil. Sellepärast ei ole Euroopa sotsiaalharta kohtuliku kaitse vahend.

Viimatimainitud kaks inimõigusakti on olulised sellepärast, et neis sätestatakse enamik Euroopa kodanike Inimõiguste ülddeklaratsioonist tulenevatest õigustest.⁵¹ Mõlema akti puhul saab rääkida inimõiguste konstitutsionaliseerumisest,⁵² ehk põhiõigustumisest, sest esiteks on paljud Inimõiguste konventsiooni osalisriigid konventsioonis sätestatud nõuete parema täitmise eesmärgil liitnud Inimõiguste konventsiooni oma konstitutsiooniga.⁵³ Teiseks seatakse konventsioonis ühtsed Euroopa inimõigusstandardid. Kolmandaks viidatakse Inimõiguste konventsioonile Euroopa Liidu aluslepingutes ja uues põhiseadusliku lepingu eelnõus. Neljandaks viitavad Inimõiguste konventsiooni konstitutsioonilisele iseloomule konventsiooni tõlgendamisviisid: nimelt, kui rahvusvaheliste lepingute tõlgendamisel kasutatakse

⁴⁷ Supra, Andrew Z. Drzemczewski., pp. 2-3. Alguses tagati Inimõiguste konventsiooniga kolm kontrolli organit, mis tänaseks on ühildatud Inimõiguste Kohtu alla.

⁴⁸ Uurimuses käsitletava Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel saavad Inimõiguste Kohtusse hagi esitada nii riigid kui konventsiooniga ühinenud või mitteühinenud riikide üksikisikud, isikutegrupid ja vabaaühendused, kelle konventsioonis sätestatud õigusi väidetavalt rikuti. Allikas: Inimõiguste konventsioon.

⁴⁹ Robert Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne, 2001, lk 5., Thomas Oppermann. Euroopa õigus. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002, lk. 33.

⁵⁰ Rudolf Bernhardt. Human Rights and Judicial Review. The European Court of Human Rights.- David M. Beatty. Human Rights and Judicial Review. A Comparative Perspective. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 298.

⁵¹ Euroopas kaitstakse inimõigusi veel Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE), Läänemeremaade Nõukogu, Suveräänsete Riikide Ühenduse (SRÜ) jt raames. Allikas: supra, M. Kiviorg jt, lk 146.

⁵² Supra, David M. Beatty, p. 7.

⁵³ Mainitud meetodit on kasutatud näiteks Austrias. Vt Rudolf Bernhardt. The Convention and Domestic Law.- R. St. J. MacDonald, and others. The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 25-40.

peamiselt ajaloolist meetodit, küsides lepingu *travaux préparatoires* järele ja riigi kohustusi tõlgendatakse kitsendavalt, siis Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel lähtutakse viimastest arengutest (nii on Inimõiguste Kohus juba viidanud ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartale).⁵⁴ Ka sellepärast pealkirjastas autor uurimuse põhiõiguste ja –vabaduste kohtuliku kaitsena.

Eelneva põhjal on võimalik järeldada, et inimõigusi peab olema võimalik kohtu kaudu jõustada. Sellepärast sätestatakse põhiõiguste ja -vabaduste kohtuliku kaitse alused nii rahvusvahelistes lepingutes kui riikide põhiseadustes. Ka Euroopa Liidu aluslepingutes on sätestatud, et Euroopa Liit austab põhiõigusi ... nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja Euroopa Kohus rakendab põhiõigusi vastavalt sellele määratlusele. Kuna Euroopa Liit sarnaneb üha rohkem riigile ning on olemas inimõigusi kaitsev riigiorgan, järeldati, et Euroopa Liidus saab põhiõigusi kaitsta. Samas fikseeritakse inimõigused Euroopa Liidu õiguses peamiselt õiguspõhimõttena. Vaid õiguspõhimõtte tasandil fikseerituna ei saa inimõiguste kaitse tingimused Euroopa Liidus tõhusalt täidetud olla, sellepärast, et õiguspõhimõtte ei ole esmane õigusallikas, vaid allikas, millest lähtudes seadusi tõlgendatakse, õiguspõhimõttes ei kirjutata ette, kuidas konkreetne vaidlus lahendada.⁵⁵ Sellepärast uuritakse järgnevalt, kas inimõiguste kaitse Euroopa Liidus on tõhus. Teematika juhatatakse sisse Euroopa Liidu inimõiguste kaitse ajaloo kaudu.

2.2.2. INIMÕIGUSTE KAITSE AJALUGU EUROOPA LIIDUS

Kuigi just viimase aja konstitutsiooniliste arengute tõttu sarnaneb Euroopa Liit üha enam õigusriigile, jõuti uurimustöös järeldusele, et täna saab Euroopa Liitu pidada pigem õigusliiduks kui riigiks.⁵⁶ Siiski laieneb ka Euroopa Liidu kui õigusliidu suhtes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 7⁵⁷ tulenev institutsionaalne

⁵⁴ Supra, Rudolf Bernhardt. Human Rights and Judicial Review: The European Court of Human Rights, pp. 303-304.

⁵⁵ Manfred A. Dauses. The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order.- European Law Review, 1985, no. 10, p. 411.

⁵⁶ Asi 190/84, *Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament*, [1988] EKL 1017.

⁵⁷ Artikkel 7. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Artiklis sätestatakse, et iga Euroopa Liidu institutsioon toimib talle Euroopa Ühenduse asutamislepinguga antud volituste piires.

tasakaalu⁵⁸ ehk võimude lahususe nõue ja õigus pöörduda kohtu poole, mis on sätestatud Euroopa Liidus tavaõiguse seisundit omavates rahvusvahelistes lepingutes nagu Inimõiguste konventsioon, samuti uue Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 47 ja 48.⁵⁹ Inimõigusi kaitstakse ka Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklikes kohtutes⁶⁰ ja tagatakse Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes, millest Euroopa Kohus põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 kohaselt juhindub. Sellepärast paigutati Euroopa Liit uurimuses määratluse “põhiõiguste ja –vabaduste regionaalne kaitsevahend”, alla. Kuigi Euroopa Liidus on põhiõiguste kaitse regionaalne,⁶¹ säilib inimõiguste universaalse iseloom. Sellepärast on Euroopa Kohus olnud aastaid seisukohal, et Euroopa Ühenduse institutsioonid peavad järgima ka selliseid rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigusi ja põhimõtteid, mida Euroopa ühenduste asutamislepingutes ega teiseses ühenduse õiguses otsesõnu ei sätesta⁶² ning on ühenduse institutsioonide akte põhjusel, et neis ei järgita tunnustatud põhiõigusi ja põhimõtteid, oma praktikas tühiseks tunnistanud. Kuna ühenduse õiguses ei ole tunnustatud põhiõiguste ja põhimõtete täpne ulatus selgelt määratletud, on Euroopa Kohus tühiseks tunnistamise alusena rakendanud nende rahvusvaheliste lepingute sätteid, mille liikmeks on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid.⁶³ Üheks selliseks lepinguks on Euroopa inimõiguste konventsioon.⁶⁴

⁵⁸ Vt ka supra, Julia Laffranque, lk 59-60.

⁵⁹ Artiklid 47 ja 48. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁶⁰ Näiteks asi 36/75, *Rutili v. Minister for the Interior* [1975] EKL 1219. Kuigi uurimustöö eesmärgiks on uurida inimõiguste kohtuliku kaitse tagamist Euroopa Liidus, võiks siinkohal võrdluse mõttes viidata ka Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusele 30. septembrist 1994, milles kolleegium nentis, et Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtetega. III-4/A-5/94.- RT I 1994, 66, 1159.

⁶¹ Dinah Shelton. *Remedies in International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 22.

⁶² Gráinne de Búrca. *Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law*.- Oxford Journal of Legal Studies, Autumn 1993, Vol. 13, p. 296.

⁶³ Asjad 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission* [1974] EKL 491 ja 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland Pfalz* [1979] EKL 3727.

⁶⁴ Supra, G. de Búrca. *Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law*, p. 297.

2.2.2.1. INIMÕIGUSTE ARENG EUROOPA LIIDU SISEPÄDEVUSES

Ajal, mil Euroopa Ühenduses kerkisid esimesed inimõiguste rakendamise probleemid, rakendas Euroopa Kohus inimõigusi vastumeelselt,⁶⁵ kuna Kohut ei olnud volitatud ühenduse õiguse rikkumise asju läbi vaatama, samuti puudus Euroopa Majandusühenduse, Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (edaspidi ESTÜ) ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (edaspidi Euratom) asutamislepingutes ammendav inimõigusnormistik. Ainsa viitena põhiõigustele sätestati Euroopa ühenduste asutamislepingutes tänu ordoliberalistliku koolkonna mõjule nende väljatöötamisel⁶⁶ soov “säilitada ja tugevdada rahu ja vabadust”⁶⁷ ning neli liikumisvabadust,⁶⁸ kuna ordoliberalistid uskusid ühiskondlikku arengusse majanduslikku heaolu tagava ühisturu loomise kaudu, kus ei ole vaja valitsuse poolt kontrollitavaid põhimõtteid.⁶⁹ Nii sarnanesid ühenduste asutamislepingud ordoliberalistide majanduslikule konstitutsioonile, kuigi mõned turgu kontrollivad põhimõtted sätestati. Nende turgu kontrollivate põhimõtete hulgast puudusid alguses inimõiguste kaitse sätted,⁷⁰ kuna Euroopa ühenduste tolleaegsed liikmesriigid kartsid, et inimõiguste aluslepingutes

⁶⁵ Euroopa Kohus oli alguses seisukohal, et põhiõigused ei kuulu tema jurisdiktsiooni raamesse. Asjad C-1/58 *Stork v. High Authority* [1959] EKL 17., C-40/59 *Geitling v. High Authority* [1960] EKL 432..

⁶⁶ Euroopa Ühenduse asutamislepingu loomist mõjutas Freiburgi ordoliberalistlik koolkond. Tegemist oli 1930-te aastate maailma majanduskriisi ajal loodud majandusliku koolkonnaga, mida mõjutas Weimari Vabariigi suutmatuse kontrollida võimsaid saksa kartelle ja monopole. Ordoliberalistide põhieesmärgiks oli leida sobiv majanduslik ja konstitutsiooniline kord, eesmärgiga tagada indiviidi vabadus, kuna nad uskusid turgu, millesse riik ei sekku. Ordoliberalistide suurim kriitik, Walter Eucken uskus aga, et riigil on turu loomisel ja säilitamisel oluline osa ja et sellepärast on turu korraldamiseks vaja majanduslikku konstitutsiooni, milles toodud, valitsuse poolt kontrollitavad põhimõtted, juhiksid ja kontrolliksid turukäitumist. Vt Gillian More. *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?*- Supra, Paul Craig., Gráinne de Búrca. (Eds). *The Evolution of EU Law*, pp. 518-519.

⁶⁷ Preambul. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

⁶⁸ Arvamus 2/94 [1996] EKL I-1759.

⁶⁹ Supra, Gillian More, p. 520.

⁷⁰ Kuigi Coppel ja O'Neill väitel on ka Euroopa Ühenduse liikumisvabadusi võimalik põhiõigustena käsitleda. Selline käsitus võimaldaks muuhulgas rääkida ka mõne Euroopa ühenduste poliitika prioriteetsusest teiste poliitikate ees. Vt Jason Coppel, Aidan O'Neill. *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously.*- *Common Market Law Review*, 1992, no. 29, p. 669. Vt ka asjad 240/83, *Procureur de la République v. ADBHU* [1985] EKL 520 ja 222/86, *Union nationale des entraineurs et*

fikseerimisega suurendatakse ühenduste volitusi liiga palju. Sellepärast sooviti ühenduste moodustamise algperioodil jätta inimõiguste kaitse siseriiklikuks küsimuseks.⁷¹

Hiljem sooviti, et Euroopa ühenduste asutamislepingutes mittetäielikult sätestatud üksikisiku õigusi annaks ühenduse õiguse otsese mõju ja ülimuslikkuse põhimõtete kaudu (ehk konstitutsionaliseeriks Euroopa Ühenduse asutamislepingut) Euroopa Kohus,⁷² kes sel ajal pidas end pigem rahvusvaheliseks kohtuks kui konstitutsiooniliseks kohtuks ega kasutanud veel teleoloogilist tõlgendamisviisi, mis oleks võimaldanud põhiõiguslikke tagatise asutamislepingutest tuletada.⁷³

Lünga täitmiseks põhiõiguste kaitsel Euroopa Liidus kinnitas Euroopa Kohus esmakordselt ühenduse õigusruumis üldiste kirjutamata põhiõiguste olemasolu kohtuasjas *Stauder v. City of Ulm*. Selles asjas väitis saksa kodanik, et tema isikuandmete avaldamine sotsiaalhoolekande kava raames ei sobi kokku ühenduse õiguse üldpõhimõtetega.⁷⁴ Selle asja lahendis kinnitas Euroopa Kohus, et kaitseb põhiõigusi, mis on osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest,⁷⁵ kinnitades seeläbi nii üldiste kirjutamata põhiõiguste olemasolu ühenduse õigusruumis, kui ka seda, et neid põhiõigusi ühenduse õigusruumis kaitstakse.

Edasi arendas Euroopa Kohus põhiõigusi peamiselt Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsioonikohtute surve, eesmärgiga kinnitada Euroopa Ühenduse õiguse otsese mõju ja ülimuslikkuse põhimõtteid ka siseriikliku konstitutsiooniõiguse suhtes. Autor peab vajalikuks selgitada, et Euroopa Kohtu poolt loodud ühenduse õiguse otsese mõju ja ülimuslikkuse põhimõtted tähendavad, et ühenduse õigus tekitab ühenduse kodanikele õigusi ja kohustusi otse, et mainitud põhimõtete eesmärgiks on muuta ühenduse õiguse elluviimine võimalikult kergeks, täielikuks ja kestvaks, ning et

Cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) v. Georges Heylens and others [1987] EKL 4097.

⁷¹ Darcy S Binder. The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Action.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series, 4/95.

⁷² G. F. Mancini. The Making of a Constitution for Europe.- Common Market Law Review, 1986, no. 26, p. 595.

⁷³ Supra, Darcy S Binder.

⁷⁴ Asi C-29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm* [1969] EKL 419.

mainitud põhimõtete kohaselt ei saa ühenduse norm sõltuda siseriikliku põhiseaduse või seaduse sätetest.⁷⁶ Kuna aga saksa liidukonstitutsioonikohtu arvates ei olnud põhiõiguste kaitse Euroopa Ühenduse õiguses piisavalt tagatud, võttis ta seisukoha, et saksa põhiseaduses sätestatud põhiõigustega vastuolus oleva Euroopa Ühenduse õigusnormi võivad saksa kohtud rakendamata jätta, kuni põhiõiguste kaitse piisava tagamiseni Euroopa Ühenduses.⁷⁷ Sellise määratlusega vastandas saksa kohus saksa konstitutsioonilise normi sellega vastuolus oleva ühenduse normiga. Soovides väidetavalt peamise eesmärgina vähendada siseriikliku konstitutsioonilise õiguse mõju ühenduse õigusele,⁷⁸ märkis Euroopa Kohus, et ühenduse kehtiv norm omab Euroopa Liidu liikmesriikide normide suhtes autonoomset seisundit, ja et väide, nagu ei oleks põhiõigused ühenduse õiguses tagatud, on väär, kuna “Euroopa Kohus tagab ühenduse põhimõteteks olevaid põhiõigusi”.⁷⁹ Teisisõnu väitis Kohus, et ühenduse akte ei ole võimalik siseriiklike konstitutsiooniliste normide alusel vaidlustada.⁸⁰ Samas tunnistas Kohus ühenduse põhiõiguste allikana ka siseriiklikke konstitutsioonilisi norme.⁸¹

Asja *Handelsgesellschaft* lahendit arendas Euroopa Kohus edasi asjas *Nold v. Commission*, väites, et ühenduse põhiõiguste allikaks on ka põhiõiguste kaitse

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Vt supra, Thomas Oppermann, lk 199. Kohaldamatuks jäävad ka siseriiklikud uued, ühenduse õigusega kollideeruvad siseriiklikud aktid. Ülimuslikkuspõhimõtte kohta vt ka Stephen Weatherill., Paul Beaumont. EU Law. London: Penguin Books, 1999, pp. 433-438 ja Joseph H. H. Weiler. The Community System: the Dual Character of Supranationalism.- Yearbook of European Law, 1981, no. 1, pp. 267-306. Vt ka Tanel Kerikmäe. Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2000, lk 50 ja Tanel Kerikmäe. Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse doktriin – arengud ja vastuolud.- Juridica 1998, nr 4, lk 173.

⁷⁷ Supra, asi 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Itaalia konstitutsioonikohus on veelgi äärmuslikumalt nentunud, et Itaalia võib Euroopa Liidust välja astuda ühenduse inimõiguslaste meetmete siseriiklike põhiõigustagatistega vastuolu korral. Vt supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press, 2003.

⁷⁸ Supra, Jason Coppel, Aidan O'Neill, pp. 667.

⁷⁹ Supra, asi 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

⁸⁰ Ibid. Vt ka Francis G. Jacobs. Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice.- European Law Review, 2001, no. 26, pp. 332.

⁸¹ Supra, asi 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Siin võib probleemiks olla ka see, et kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsioonides põhiõigusi ei sätestata. Näiteks Ühendkuningriigis, kuna seal puudub kirjalik konstitutsioon. Nii on Ühendkuningriigis põhiõiguste ja –vabaduste allikaks *the Bill of Rights*, kohtuotsused ja õiguskirjandus. Vt supra, Manfred A. Dausen, p. 398.

rahvusvahelised lepingud, millega Euroopa Liidu liikmesriigid on ühinenud.⁸² Asjas *Rutili* seostas Kohus ühenduse õiguse juba konkreetselt Inimõiguste konventsiooniga. Nimelt väitis Kohus selles asjas, et ühenduse õiguse üldpõhimõtted, mida kohtud peavad seoses ühenduse õiguse rakendamisega järgima, hõlmavad ka Inimõiguste konventsioonis toodud põhiõigusi.⁸³ Siit alates kasvas põhiõigusi hõlmavate kohtuasjade arv Euroopa Kohtus kiiresti ja üksikisiku õigusi edasi arendades kaasas Euroopa Kohus lisaks ühenduste asutamislepingutes sätestatud vabaduste ja põhimõtete laiendamisele⁸⁴ ning varem ainult liikmesriikide kohtutes rakendatavatele põhiõigustele⁸⁵ üha arvukamates lahendites ühenduse õiguskorda ka Inimõiguste konventsiooni õigusi. Nii tunnustas Kohus 1975. aastal usu- ja religioonivabadust,⁸⁶ 1979. aastal nimetas Kohus ühenduse põhiõigusena omandiõigust,⁸⁷ eluaseme ja eraelu vabadust,⁸⁸ õigust õiglasele kohtupidamisele⁸⁹ ja laiemalt kui Euroopa ühenduste asutamislepingutes üldist võrdse kohtlemise põhimõtet.⁹⁰ Asjas *Hauer* viitas Kohus eraldi Inimõiguste konventsioonile,⁹¹ 1986. aastal tunnistas Euroopa

⁸² Supra, asi 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission*.

⁸³ Supra, asi 36/75, *Rutili v. Minister for the Interior*.

⁸⁴ Näiteks võrduspõhimõtet asjades 8/57, *Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1957, 1958] EKL 245, 246 (tarbijate võrdne kohtlemine), ühendatud asjas 14, 16, 17, 20, 24, 26 ja 27/60 ja 1/61, *Meroni and Co. And Others v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1961] EKL 161, 169 (trahvi adressaatide võrdne kohtlemine); 117/76 ja 16/77, *Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1997] EKL 1753; 124/76 ja 20/77, *S.A. Moulin et Huileries de Pont-à-Mousson v. Office National Interprofessionnel des Céréales* [1977] EKL 1795 (võrdseid peab kohtlema võrdselt, välja arvatud, kui vahetegemine on objektiivselt õigustatud). Muid valdkondi asjas supra, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, kaubandus- ja majandusvabadust, asjas 234/85, *Staatsanwaltschaft Freiburg v Franz Keller* [1986] EKL 2897; kutsevabadust, ühendatud asjas 133-136/85, *Walter Rau Lebensmittelwerke and others v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung* [1987] EKL 2289 üldist tegevusvabadust jne. Tähtis koht Kohtu praktikas on olnud haldus- ja protsessiõiguse põhimõtetel, näiteks õiguskindluse, proportsionaalsuse, õiguspärase ootuse, hea halduse jt põhimõtetel, aga ka sellistel rohkem karistusõigusest tuntud põhimõtetel nagu *ne bis in idem* (mida, muide, Euroopa Liidu rikkumismenetluses ja konkurentsivaidlustes vahetult ei kohaldata. Vt supra, Manfred A. Dausen, pp. 402-404.

⁸⁵ Supra, Jason Coppel, Aidan O'Neill, p. 669.

⁸⁶ Asi 130/75, *Vivien Prais v. Council of the European Communities* [1976] EKL 1589.

⁸⁷ Ühendatud asi 41, 121 ja 796/79, *Vittorio Testa, Salvino Maggio and Carmine Vitale v. Bundesanstalt für Arbeit* [1980] EKL 1979.

⁸⁸ Asi 136/79, *National Panasonic (UK) Limited v. Commission of the European Communities* [1980] EKL 2033.

⁸⁹ Asi 98/79, *Josette Pecastaing v. Belgian State* [1980] EKL 691.

⁹⁰ Asi 810/79, *Peter Überschar v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* [1980] EKL 2747. Vt Ursula O'Hare. Enhancing European Equality Rights: A New Regional Framework.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, pp. 133-166.

⁹¹ Supra, asi 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland Pfalz*.

Kohus eraldi õigust tõhusale kohtupidamisele⁹² ja asjas *Familienpress* viitas Kohus juba otse Inimõiguste Kohtu otsusele, nentides siiski, et inimõigused ei ole absoluutsed, vaid et neid võidakse piirata ühenduse õiguse eesmärkidest lähtuvalt.⁹³ Asjas *Bosphorus* väitis kohtujurist Jacobs koguni, et: “Praktilistel kaalutlustel võib Inimõiguste konventsiooni käsitleda ühenduse õigusena, mida on võimalik kaitsta nii Euroopa Kohtus kui siseriiklikes kohtutes”.⁹⁴

Kuna Euroopa Kohus oli Inimõiguste konventsioonis sätestatud õigustele nii palju viidanud, määratles Inimõiguste Kohus asjas *Loizidou* Inimõiguste konventsiooni Euroopa konstitutsioonilise alusaktina.⁹⁵ Euroopa Liidu siseselt tunnustati Inimõiguste konventsiooni, samuti riigiõigusliku tava olulisust Euroopa Liidu põhiõiguste allikana, samuti tunnustati Euroopa Kohtu tegevust põhiõiguste kaitse alal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisdeklaratsioonis põhiõiguste kohta,⁹⁶ mis võeti vastu 1997. aastal.

Kui 1981. aastal ühines Euroopa Liiduga varem diktaatorliku režiimi riik Kreeka ning 1985. aastal ühinesid Hispaania ja Portugal, teadvustati Euroopa Liidus põhiõiguste kaitse olulisust veelgi. Euroopa ühendustes hakati turu- ja liikumisvabaduste tõhusama tagamise eesmärgil rääkima vajadusest tagada ühiskondlik heaolu ja ühiskondlikud õigused. Sellepärast kinnitati 1986. aasta ühtse Euroopa akti preambulis juba seaduse tasandil Euroopa Liidu koostöö eesmarke demokraatia edendamiseks, viitega põhiõigustele Inimõiguste konventsioonis, liikmesriikide konstitutsioonides jt seadustes ning Euroopa sotsiaalharta.⁹⁷ Sel ajal alustati Euroopa Liidus ka esimese põhiõigusi sätestava seaduse eelnõu koostamisega, kuid seda eelnõu ei jõustatud, kuna kardeti Euroopa Liidu õiguse võimalikku vastuolu

⁹² Supra, asi 222/86, *Union nationale des entraineurs et Cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) v. Georges Heylens and others*.

⁹³ Asi C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* [1997] EKL I-3689. Vt ka J.H.H. Weiler, N.J.S. Lockhart. “Taking Rights Seriously” Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence.- Common Market Law Review, 1995, no. 32, p. 592.

⁹⁴ Asi C-84/95, *Bosphorus* [1996] EKL I-3953.

⁹⁵ Asi 00015318/89, *Loizidou v. Turkey*, otsus 23. märts 1995, REF00000505.

⁹⁶ Joint Declaration on Human Rights of the Parliament, Council and Commission. [1977] O.J. C103/1.

⁹⁷ Ühtne Euroopa Akt.

Inimõiguste konventsiooniga.⁹⁸ Seaduse asemel võtsid Euroopa Ühenduse institutsioonid vastu poliitilisi avaldusi Inimõiguste konventsiooni olulisuse kohta.⁹⁹ Eeltoodud areng võeti kokku alles 1992. aastal sõlmitud Euroopa Liidu lepingu artiklis F (uus art 6), milles sätestati, et "Euroopa Liit austab ühenduse õiguse üldpõhimõtetena põhiõigusi, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest".¹⁰⁰

2.2.2.2. AMSTERDAMI LEPINGU JÄRGSED MUUDATUSED

Järk-järgult inkorporeeriti majanduslikele õigustele orienteeritud Euroopa ühenduste põhilepingutesse rohkem sotsiaalseid õigusi. Nii lisati Amsterdami lepinguga Euroopa Ühenduse asutamislepingusse sotsiaalpoliitika peatükk¹⁰¹ ja Euroopa Liidu lepingu artiklisse F (uus art 6) Euroopa Liidu aluspõhimõtetena vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtted, "mis on ühised kõigile liikmesriikidele". Amsterdami lepingu artikliga 13 täiendati ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklites 3 (2) ja 141 toodud meeste ja naiste võrdse kohtlemise sätteid. Kuna Euroopa Kohus ei olnud reeglina pädev Euroopa Liidu lepingut rakendama,¹⁰² anti Amsterdami lepinguga Euroopa Kohtule õigus kontrollida ühenduse institutsioonide meetmete vastavust inimõigustele ja põhivabadustele¹⁰³ Euroopa ühenduste asutamislepingute ja Euroopa Liidu lepingust

⁹⁸ Iain Cameron. *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1995, p. 117.

⁹⁹ Näiteks supra, Joint Declaration of the Parliament, Council and Commission. [1977]., 29. mai 1990.a nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide esindajate resolutsioon rassismi ja ksenofoobia vastase võitluse kohta [1990] O.J. C157/1, 28. novembri 1991.a nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide resolutsioon inimõiguste, demokraatia ja arengu kohta, Bulletin of the European Communities no. 11/1991, p. 130, ning 18. novembri 1992.a nõukogu ja liikmesriikide poolt võetud järeldused nimetatud resolutsiooni rakendamise kohta. Samuti võttis Euroopa Ülemkogu erinevaid avaldusi, millest olulisematenä võiks nimetada 29. juuni 1991.a Euroopa Ülemkogu avaldust inimõiguste kohta, Bulletin of the European Communities no. 6/1991, ning 11. detsembri 1993.a Euroopa Liidu avaldus inimõiguste kohta, Bulletin of the European Communities no. 12/1993. (Viidatud: supra, Euroopa Kohtu arvamus 2/94).

¹⁰⁰ Artikkel 6 (2). Euroopa Liidu leping.

¹⁰¹ Artiklid 48-51. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Vt ka Catherine Barnard. *EC "Social" Policy*.- Supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. *The Evolution of EU Law*, pp. 479-480.

¹⁰² Risto Eerola, Tuomas Mylly, Päivi Saarinen. *Euroopa Liidu õigus*. Tartu: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2001, lk 100.

¹⁰³ Supra, Aidan O'Neill, p. 24.

tuleneva üldise pädevuse piires.¹⁰⁴ See tähendab, et Amsterdami lepinguga anti Euroopa Kohtule erijurisdiksioon ainult Euroopa Ühenduse institutsioonide, mitte Euroopa Liidu liikmesriikide tegevuse suhtes. Liikmesriikide tegevuse vastavust inimõigustele saab Euroopa Kohus kontrollida ainult juhul, kui Euroopa Liidu liikmesriigi tegevus jääb Euroopa Ühenduse asutamislepingu raamesse. Juhuks, kui liikmesriik rikub Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 toodud aluspõhimõtteid, lisati Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingusse poliitiline menetlus.¹⁰⁵ Nizza Euroopa Ülemkogu lisas poliitilisele menetlusele inimõiguste rikkumisi ennetava menetluse. Nimelt võivad komisjon ja parlament või üks kolmandik Euroopa Liidu liikmesriikidest nõuda, et nõukogu määraks põhiõiguste rikkumise riski olemasolu ja juhul, kui selline risk on olemas, saab nõukogu teha vastavale liikmesriigile soovitusi.¹⁰⁶

Euroopa Liidu lepingus käsitletakse põhiõigusi ka artiklis J.1 (1) (uus art 11 (1)), milles tuuakse ühe ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgina vajadus kaitsta Euroopa Liidu ühiseid väärtusi ja põhihuve kooskõlas ÜRO põhikirja põhimõtetega.¹⁰⁷ Samuti sätestatakse Euroopa Liidu lepingus Euroopa Liidus liikuvate kolmandate riikide kodanike õigused seoses Liidu välispiiri ületamise ja Liidu migratsioonipoliitikaga ning Euroopa Liidu lepingu artiklis 49 inimõiguste tagamise nõue uute liikmesriikide Liitu vastuvõtmise tingimusena.¹⁰⁸

2.2.2.3. INIMÕIGUSED JA EUROOPA LIIDU VÄLISPÄDEVUS

Lisaks mainitud normidele ja kohtupraktikale oli Euroopa Liidu välissuhetes 1990-tel aastatel olulisimaks inimõigussätteks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 177, mille kohaselt lisatakse artikli alusel toimuva arengukoostöö raames inimõiguste tagamiseks ja ühetaolisemaks rakendamiseks¹⁰⁹ ühenduse rahvusvahelistesse

¹⁰⁴ Artikkel 46 (d). Euroopa Liidu leping.

¹⁰⁵ Artikkel 7. Ibid.

¹⁰⁶ Artikkel 1. Nice'i leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seonduvaid akte. [2001] O.J. C80/01.

¹⁰⁷ Artikkel 11 (1). Euroopa Liidu leping. Samas ei kuulu täna ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkond veel Euroopa Kohtu jurisdiksiooni raamesse.

¹⁰⁸ Artikkel 49. Euroopa Liidu leping.

¹⁰⁹ Artikkel 177. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

kahepoolsetesse kaubandus- jt koostöölepingutesse inimõigusklausleid.¹¹⁰ Sel eesmärgil viidatakse nõukogu otsuses 1995. aasta maist ühenduse rahvusvahelistesse kahepoolsetesse kaubandus- ja koostöölepingutesse lisatava klausli raamtekstis Inimõiguste konventsiooni põhiõigustele ja demokraatlikele põhimõtetele kui rahvusvaheliste lepingute olulisele osale.¹¹¹ Näiteks on sarnaselt teistele Euroopa lepingutele inimõigusklausel ka Euroopa Ühenduse ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud assotsieerumislepingus, aga ka lepingutes Vahemere piirkonna riikidega, Lomé konventsioonis jt Euroopa Liidu välislepingutes.¹¹² Ka Euroopa Liiduga ühinemislepingus viidatakse inimõigustele.¹¹³ Välissuhetes on Euroopa Liit seotud ka enda asjakohaste avaldustega: näiteks Luksemburgi 1991. aasta Euroopa Ülemkogu avaldusega, milles kinnitatakse põhiõiguste olulisust Euroopa Liidu välissuhetes,¹¹⁴ Euroopa Liidu liikmesriikide ja nõukogu 1991. aasta aktiga inimõiguste, demokraatia ja Euroopa Liidu arengute kohta¹¹⁵ ning Euroopa Liidu 1998. aasta avaldusega Inimõiguste konventsiooni viiekümnenda aastapäeva puhul, milles rõhutatakse Inimõiguste konventsiooni olulisust nii Euroopa Liidu sise- kui välissuhetes.¹¹⁶

2.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS

Üldistavalt saab öelda, et isegi täna sätestatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingus Euroopa Liidu üksikuid põhiõigusi ja –vabadusi peamiselt vaid isikute, kaupade,

¹¹⁰ Jan Wouters. The EU Charter of Fundamental Rights – Some Reflections on its External Dimension.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2001, no. 1, p. 6.

¹¹¹ Vt Andrew Williams. Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction.- European Law Review, 2000, no. 25, pp. 604-606.

¹¹² Barbara Brandtner, Allan Rosas. Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice.- European Journal of International Law. 1998, Vol. 9, no.3. Assotsieerumislepingud Balti riikidega sisaldasid nn Balti klauslit, milles esmakordselt sätestati, et Euroopa Ühendus võib assotsieerunud riigi poolt lepingu olulise sätte rikkumise korral ühepoolset assotsieerumislepingu asjassepuutuva riigiga lõpetada. Vt Koen Lenaerts. Fundamental Rights in the European Union.- European Law Review, 2000, Vol. 25, p. 595.1

¹¹³ Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia (2003). [2003] O.J. L236/9. [2003] O.J. L236/9.

¹¹⁴ European Council in Luxembourg. 28-29 June 1991. Conclusions of the Presidency. Kättesaadav arvutivõrgus: www.europarl.eu.int/summits/luxembourg/

¹¹⁵ 28. novembri 1991.a nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide resolutsioon inimõiguste, demokraatia ja arengu kohta. Bulletin of the European Communities no. 11/1991, p. 130.

¹¹⁶ Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union, in European Council Conclusions from Cologne. Annex IV. 3-4 June 1999.- Bulletin of the European Union 6/1999, pp. 35-36.

teenuste ja kapitali vaba liikumise,¹¹⁷ konkurentsivabaduse,¹¹⁸ kodakondsusest tulenevate õiguste.¹¹⁹ valida ja olla valitud Euroopa Liidu ja kohalikel valimistel,¹²⁰ õiguse diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele,¹²¹ õiguse esitada petitsoon Euroopa Parlamendile ja kaebus ombudsmanile,¹²² õiguse dokumentidele juurdepääsule¹²³ seonduvate õigustena. Põhiõigusi puudutatakse ka asutamislepingute teistes sätetes, kuid pigem põhimõtetena, kui konkreetsetelt põhiõigustena sõnastatuna. Kusjuures tänini on Euroopa Liidu aluslepingutes fikseerimata palju kodanikuõigusi, omandiõigus, aga ka enamus sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi. Kuigi Euroopa Liidu aluslepingutes viidatakse mainitud õiguste kaitse eesmärgil Inimõiguste konventsioonile, Euroopa sotsiaalthartale ja siseriiklikele konstitutsioonidele ja kuigi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 22 nähakse ette võimalus kodanike õiguste edasi arendamiseks: nimelt võimaldades nõukogul komisjoni ettepanekul suurendada või täiendada, ehk võtta selliseid uusi kodanikuõigusi, mis juba on Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud,¹²⁴ ei saa mainitud õiguskindluse põhimõtet arvestades pidada ammendavaks lahenduseks, kuna Inimõiguste

¹¹⁷ Artiklid 14, 18. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Samas sätestatakse näiteks õigust Euroopa Liidu piires vabalt liikuda ja elada direktiivides: Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health. [1964] O.J. B056., Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families. [1968] O.J. L257/13., Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity. [1990] O.J. L180/28., Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence. [1990] O.J. L180/26., Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students. [1993] O.J. L317/59.

¹¹⁸ Artiklid 81, 82. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹¹⁹ Artikkel 2. Euroopa Liidu leping. Artikkel 17. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liidu kodakondsusest tulenevaid põhiõigusi, nagu muid põhiõigusi, sätestatakse ka direktiivides, näiteks: Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. [1993] O.J. L329/34., Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. [1994] O.J. L368/38., Council Act drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. [1995] O.J. C316/48., Council Act drawing up the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of the member states of the European Union. [1997] O.J. C195/1., Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. [2001] O.J. L212/12.

¹²⁰ Artikkel 19. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹²¹ Artikkel 20. Ibid.

¹²² Artiklid 21, 194, 195. Ibid.

¹²³ Artikkel 255. Ibid.

konventsioonile, Euroopa sotsiaalhartale ja siseriiklikele konstitutsioonidele viidatakse kui õiguspõhimõtetele ja artiklis 22 toodud võimalus on piiratud juba sellega, et Euroopa Ühenduse asutamislepingus ei sätestata just palju kodanikuõigusi.¹²⁵ Sellepärast on võimalik järeldada, et Euroopa Liidu lepingutes ei tagata põhiõigusi täielikult.

¹²⁴ Artikkel 22. Ibid.

¹²⁵ Kuigi uurimustöös keskendutakse inimõiguste kohtuliku kaitse aspektile, on inimõiguste kaitse seisukohalt Euroopa Liidus ehk ka oluline märkida, et igal aastal koostab Euroopa Parlament ettekande inimõiguste olukorrast Euroopa Liidus. Inimõigusi reguleeritakse Euroopa Ühenduse direktiivides, otsustes, suhtestikes, komisjoni valges ja rohelises raamatus, programmides, jne.

3. KOLME ÕIGUSSÜSTEEMI: EUROOPA LIIDU, EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI JA LIIKMESRIIKIDE SISERIIKLIKU ÕIGUSE SUHE PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSE SEISUKOHALT

3.1. KOHTUASJA *MATTHEWS V. THE UNITED KINGDOM* TUTVUSTUS

Asjaolud kohtuasjas *Matthews* olid järgmised: Ühendkuningriigi kodanik Denise Matthews, kelle elukoht oli Gibraltaril, Ühendkuningriigi territooriumil, pöördus 12. aprillil 1994. aastal Gibraltaril valimisametniku poole eesmärgiga registreeruda Euroopa Parlamendi valimistele. Valimisametnik vastas 15. aprillil 1994. aastal, et 1976. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide õigusesse inkorporeeritud otsuste valimiste akti lisas II ei ole fikseeritud, et Euroopa Parlamenti saaksid valida ka isikud Ühendkuningriigi ülemereterritooriumilt. Lisa II sõnastus on selline: “Ühendkuningriik rakendab akti ainult Ühendkuningriigis”.¹²⁶ Sellepärast tõlgendas ametnik akti nii, et see ei laiene Gibraltaril territooriumile.¹²⁷ Denise Matthews väitis, et Euroopa Liidu liikmesriikide elanike õiguse osaleda Euroopa Parlamendi valimistel puudumine Euroopa Liidu ülemereterritooriumil, s.t Gibraltaril, rikub tema Inimõiguste konventsiooni artiklist 14 tulenevat õigust võrdselt kohtlemisele Inimõiguste konventsiooni õiguste suhtes¹²⁸ ning Inimõiguste konventsiooni esimese protokolli artiklist 3 tulenevat õigust osaleda seadusandliku võimu valimistel.¹²⁹

Lisaks küsimustele võrdselt kohtlemisest ja sellest, kas Euroopa Parlamendi valimiste puudumise tõttu rikuti Inimõiguste konventsiooni esimese protokolli artiklist 3 tulenevat õigust osaleda seadusandliku võimu valimistel, tõusetus asjas ka küsimus, kas Euroopa Liidu liikmesriik (antud juhul Ühendkuningriik) vastutab selle eest, et tema ülemereterritooriumil (Gibraltaril) ei ole võimalik valida Euroopa Parlamenti, s.t, kas ta vastutab Inimõiguste konventsiooni rikkumise eest ja kas vastutus järgneb isegi juhul, kui rikkumise põhjuseks on Euroopa Liidu akt, mitte otseselt liikmesriigi akt.

¹²⁶ Lisa II. Act on Direct Elections of 1976 (20 September 1976) O.J. L278/10.

¹²⁷ Inimõiguste Kohtu otsus asjas supra, 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*.

¹²⁸ Artikkel 14. Inimõiguste konventsioon.

¹²⁹ Inimõiguste konventsiooni esimese protokolli artiklis 3 sätestatakse: “Kõrged lepinguosalisel kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.”

Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastas, et Gibraltar on Ühendkuningriigi sõltuv ülemereterritoorium. Gibralteri kõrgeim seadusandlik võim on Ühendkuningriigi parlament. Täitevvõimu esindajaks on Inglise kuningannale alluv haldaja, 1969. aastast kuulub mõnes siseküsimuses pädevusi ka kohalikule peaministrile ja kohalikele ministritele.¹³⁰ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 299 (4) kohaselt kohaldatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätteid Euroopa Liidu territooriumide suhtes, mille välissuhete eest vastutab liikmesriik.¹³¹ Ühendkuningriik on Euroopa Liidu liikmesriik, mis ühines Euroopa Ühenduse asutamislepingule eelneva, 1957. aasta Euroopa majandusühenduse lepinguga 22. jaanuari 1972. aasta liitumislepingu alusel. Selle, 1972. aasta liitumislepingu kohaselt ei kehti Euroopa Ühenduse asutamisleping Gibralteri territooriumil täielikult. Näiteks ei kehti Gibralteri suhtes kaupade vaba liikumise põhimõte. Samas kehtivad Gibraltaril näiteks Euroopa Ühenduse isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise, keskkonna- ja tarbijakaitse põhimõtted. Ühenduse see õigus, mis Gibraltaril kehtib, on Gibralteri õiguse osa samadel põhimõtetel kui ta on Euroopa Liidu liikmesriikide õiguse osa: määrused on vahetult kohaldatavad, direktiivid ja muu ühenduse õigus vajadusel siseriiklikku õiguskorda inkorporeeritavad samadel põhimõtetel kui Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskorda. Vastavalt Ühendkuningriigi avaldusele tähendavad sõna ”kodanik” ja selle vasted Euroopa Ühenduse asutamislepingus Ühendkuningriigi suhtes Ühendkuningriigi ja tema territooriumide kodanikke.¹³²

Euroopa Liidu pädevused on jaotatud Euroopa Ühenduse institutsioonide: Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon ja Euroopa Kohus, vahel. Enne 1992. aasta Euroopa Liidu lepingu jõustumist anti Euroopa majandusühenduse lepingu artikliga 137 (uus art 189) Euroopa Parlamendile nõuandvad ja järelevalve pädevused.¹³³ Alates 1993. aasta 1. novembrist on sõnad ”nõuandvad ja järelevalve pädevused” asutamislepingus asendatud sõnadega ”Euroopa Ühenduse asutamislepinguga antud volitused”.¹³⁴ Euroopa Ühenduse asutamisleping volitab Euroopa Parlamenti muuhulgas osalema

¹³⁰ Inimõiguste Kohtu otsus asjas supra, 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*.

¹³¹ Artikkel 299 (4). Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹³² Inimõiguste Kohtu otsus asjas supra, 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*.

¹³³ Artikkel 137. Euroopa majandusühenduse asutamisleping.

¹³⁴ Artikkel 189. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

hääleõigusega ühenduse õigusaktide vastuvõtmisel,¹³⁵ panema hääletusele seisukoha umbusaldusavalduse suhtes komisjoni tegevuse kohta,¹³⁶ kinnitama komisjoni presidendi kandidaati ja teiste komisjoni liikmete kandidaate,¹³⁷ võtma koos nõukoguga vastu määrusi, andma direktiive, tegema otsuseid, andma soovitusi või esitama arvamusi,¹³⁸ kaasa arvatud arvamusi komisjoni ettepanekute kohta õigusakti vastuvõtmiseks¹³⁹ ja nõukogu ühise seisukoha vastuvõtmiseks.¹⁴⁰ Lisaks sõltub Euroopa Parlamendist Euroopa Ühenduse eelarveprojekti vastuvõtmine¹⁴¹ ja Parlament annab ka heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel.¹⁴² Kuna Euroopa Parlamendi pädevusse kuulub niivõrd palju olulisi nõuandvaid, järelevalve ja seadusandlikke pädevusi, saab järeldada, et Euroopa Parlamendi valimised on Euroopa Liidu kodanikku oluliselt mõjutav õigus. See õigus on tagatud ka Euroopa inimõiguste konventsioonis. Kuna Gibraltar ühines 1963. aastal Inimõiguste konventsiooniga, laieneb Gibraltari elanikele ka Inimõiguste konventsiooni artikkel 1, milles nõutakse, et kõigi lepinguosaliste riikide kodanikele tagataks Inimõiguste konventsiooni õigused.¹⁴³

Analüüsitavas kohtuasjas tõusetunud küsimuse kohta, kas Ühendkuningriik vastutab Inimõiguste konventsiooni raames Euroopa Parlamendi valimiste puudumise eest Gibraltaril, konstateeris Inimõiguste Kohus, et Inimõiguste konventsiooni liikmesriigina vastutab Ühendkuningriik konventsiooni elluviimise eest. Kuna Ühendkuningriigi ülemereterritooriumina on Gibraltari territoorium Euroopa Liidu osa, mõjutab Euroopa Liidu Gibraltaril kehtiv õigus Gibraltari elanikke samal viisil kui Euroopa Liidu liikmesriigi elanikke, seega vastutab Ühendkuningriik Euroopa Liidu seaduste tagamise eest ka oma territooriumi elanike suhtes. Sellepärast tuvastas Inimõiguste Kohus oma otsuses, et Euroopa Parlamendi aktiga rikuti Denise Matthews'i Inimõiguste konventsiooni esimese protokolli artiklist 3 tulenevat õigust osaleda seadusandliku võimu valimistel. Kuigi tegemist oli Euroopa Liidu aktiga, ei

¹³⁵ Artikkel 192. Ibid.

¹³⁶ Artikkel 201. Ibid.

¹³⁷ Artikkel 214. Ibid.

¹³⁸ Artikkel 249. Ibid.

¹³⁹ Artikkel 251. Ibid.

¹⁴⁰ Artikkel 252. Ibid.

¹⁴¹ Artikkel 203. Ibid.

¹⁴² Artikkel 206. Ibid.

¹⁴³ Artikkel 1. Inimõiguste konventsioon.

saanud Inimõiguste Kohus võtta vastutusele Euroopa Liitu, kuna Euroopa Liit ei ole Inimõiguste konventsiooni liige, vaid tuvastas Ühendkuningriigi vastutuse kõigi teiste Maastrichti lepingu pooltega võrdsetel alustel.

Kohtuasjas tõusetusid ka uurimustöö seisukohast olulised küsimused Euroopa Liidu, Inimõiguste konventsiooni ja siseriikliku õiguse suhetest: Kas Inimõiguste Kohus saab kontrollida teise rahvusvahelise organisatsiooni (antud juhul Euroopa Liidu) akte, kui see organisatsioon ei ole Inimõiguste konventsiooniga ühinenud? Kui saab, siis millisel alusel (Euroopa Liidu aktide, Inimõiguste konventsiooni või siseriikliku õiguse alusel)? Kuidas (üksi või kollektiivselt) vastutab liikmesriik? Kaudselt tõstatas kohtuasi ka küsimused, kas praegune põhiõiguste kaitse süsteem Euroopa Liidus on piisav ja kuidas täita lünk Euroopa Liidu õiguses põhiõiguste kaitsel. Nende küsimuste analüüs on uurimustöö järgnevak eesmärgiks.

3.2. EUROOPA ÕIGUSSÜSTEEMIDE SUHE PÕHIÕIGUSTE JA – VABADUSTE KAITSEL

Vastamaks uurimuse eelmises osas tõstatatud küsimustele, peab esmalt selgitama Euroopa Liidu ja Inimõiguste konventsiooni ning nende liikmesriikide siseriikliku õiguse olemust ja omavahelist suhet.

Kuna suhe on komplitseeritud, peab uurimuse autor esmalt vajalikuks anda ülevaade rahvusvaheliste organisatsioonide: Strasbourgi Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu¹⁴⁴ suhetest. Järgneb lühike ülevaade Euroopa Liidu õiguse alustest, arvestades Euroopa Liidus toimuvaid konstitutsioonilisi muudatusi.

3.2.1. KUIDAS ON OMAVAHEL SEOTUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOON JA EUROOPA LIIT?

Inimõiguste konventsioon on vastu võetud Strasbourgi Euroopa Nõukogu süsteemi raames. Strasbourgi Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit on eraldiseisvad ja teineteisest formaalselt sõltumatud rahvusvahelised organisatsioonid. Strasbourgi Euroopa Nõukogu raames kindlate klassikaliste õiguste ja vabaduste jõustamise eesmärgil võetud Inimõiguste konventsiooni alusel on loodud iseseisev Inimõiguste Kohus. Euroopa Liidus on eraldi kohus – Euroopa Kohus. Euroopa Liit ega Euroopa Ühendus ei ole Inimõiguste konventsiooni liikmed,¹⁴⁵ kuid Euroopa Liidu kõik liikmesriigid on Inimõiguste konventsiooni ratifitseerinud. Seega on Euroopa Liidu liikmesriigid mõlema nimetatud süsteemi liikmed.

Analüüsides Euroopa Liidu õiguse ja Inimõiguste konventsiooni omavahelist suhet, selgub, et osa mõlema süsteemi liikmeks olevate liikmesriikide õigusest moodustab Inimõiguste konventsioon ja osa Euroopa Liidu õigus. Mõlema süsteemi liikmena peavad liikmesriigid vastama mõlema süsteemi nõuetele ja kuuluvad ka mõlema

¹⁴⁴ Määral, mil Euroopa Ühendust saab lugeda rahvusvaheliseks organisatsiooniks.

¹⁴⁵ Inimõiguste konventsioonil on liikmesriike ka väljaspool Euroopa Liitu.

süsteemi kohtute jurisdiktsiooni alla. Lisaks on Inimõiguste konventsiooni põhiõigused osa Euroopa Ühenduse õiguse üldistest põhimõtetest.

3.2.1.1. EUROOPA LIIDU STRUKTUUR EUROOPA LIIDU LAIENEMISE TAUSTAL

Täna toetub Euroopa Liit kolmele tugisambale: esimene on riigiülene Euroopa ühenduste samm, teine valitsustevahelise koostöö samm: ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning kolmas samuti valitsustevahelise koostöö samm: politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades. Euroopa Liidu I tugisambasse kuuluvad 1950-tel aastatel asutatud Euroopa ühendused, mida oli algselt kolm: Euroopa majandusühendus (uus nimi: Euroopa Ühendus), Euroopa Aatomenergiaühendus ja Euroopa Sõe- ja Teraseühendus,¹⁴⁶ millest on tänaseks jäänud kaks ühendust: Euroopa Ühendus ja Euroopa Aatomenergiaühendus. II ja III tugisamm lisati Euroopa ühenduste sambale 1992. aasta Euroopa Liidu lepinguga ja sellest ajast käsitletakse Euroopa Liitu katusmõistena, mille alla mahub kolm sammast.¹⁴⁷ Mainitud kolm tugisammast ei avalda täna Euroopa Liidu kodanikule võrdset mõju. Üksikisikule kõige vahetumat mõju avaldab I samm, mille raames Euroopa Ühendus annab seadusi. Valitsustevahelise koostöö alusel toimiva II ja III samba raames ei anta liikmesriikide kodanikke otseselt siduvaid akte, vaid võetakse vastu valitsustevahelise koostöö otsuseid, mida üksikisikul on täna raske vaidlustada, samuti sõlmitakse liikmesriikidele siduvaid rahvusvahelisi lepinguid.

Euroopa tuleviku konvendi poolt välja töötatud Euroopa Liidu põhiseadusliku lepinguga soovitakse anda Euroopa Liidule õigussubjektsus ja kaotada kolme tugisamba struktuur.¹⁴⁸ Sellise muudatuse eesmärgiks on lihtsustada ja tõhustada Euroopa Liidu menetlusi ning tagada menetluste läbipaistvus ja õiguskindluse põhimõte. Euroopa tuleviku konvendi Euroopa Liidu õigussubjektsuse küsimusega tegelev töögrupp põhjendas tugisammaste ühendamise vajadust sellega, et seeläbi liidetav Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse õigussubjektsus aitaks lahendada Euroopa Liidu praegusest ülesehitusest, kus sammastevahelised piirid ei ole üheselt

¹⁴⁶ Supra, Julia Laffranque., lk 25.

¹⁴⁷ Lorna Woods. Euroopa Liit ja inimõigused.- Supra, Raija Hanski, Markku Suksi., lk 277.

¹⁴⁸ Final report of the Working Group III on Legal Personality of the European Convention. Brussels, 1 October 2002, CONV 305/02, WG III 16.

tõlgendatavad ega muutumatud,¹⁴⁹ tingitud probleeme.¹⁵⁰ Sisuliselt tähendab tugisammaste liitmine valitsustevahelise koostöö integreerimist riigiülese koostöö valdkonda,¹⁵¹ mis tähendab ka Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni laienemist. Kui praegu omab Euroopa Kohus jurisdiktsiooni ainult esimese samba ehk Euroopa ühenduste õiguse üle, siis pärast tugisammaste ühildamist hakkavad ka seni II ja III tugisamba, ehk valitsustevahelise koostöö raames võetud aktid kuuluma Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla. See tähendab, et pärast Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu vastuvõtmist hakkab Euroopa Liidus olema üks Euroopa Liidu õigus, mille üle teostab kontrolli Euroopa Kohus. See tähendab, et III tugisamba raames võetud aktid, nagu kohtuasjas *Matthews* vaidlustatud akt, mis puudutavad üksikisiku õigusi, kuid täna Euroopa Kohtu kontrolli alla ei kuulu, hakkavad pärast tugisammaste liitmist Euroopa Kohtu kontrolli alla kuuluma.

3.2.1.2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES

Täna veel saab Euroopa Liidu raames rääkida kolmest õigussüsteemist: Euroopa Liidu liikmesriikide õigusest, Euroopa Ühenduse õigusest ja valitsustevahelise koostöö alal sõlmitavatest Euroopa Liidu rahvusvahelistest lepingutest. Kuna uurimuses käsitletakse kohtuasja *Matthews*, on oluline meeles pidada Euroopa Liidu õiguse struktuurist tulenevat Euroopa Liidu õiguse jagunemist kolme õigussüsteemi, kuna asjas *Matthews* sai Inimõiguste Kohus teha otsuse sellepärast, et praegu ei ole veel tugisambad liidetud ja sellepärast ei kuulunud vaidlustatav akt Euroopa Ühenduse õiguse hulka ning jäi Euroopa Ühenduse kohtu kontrolli alt välja. Üldiselt saab öelda, et praegu kuulub Euroopa Liidu liikmesriigi õigus kõigepealt siseriikliku kohtu jurisdiktsiooni alla, selle põhiõigustele vastavus pärast riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni alla, Euroopa Ühenduse õigus Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla. Rahvusvahelised kohtud (k.a

¹⁴⁹ Vt The European Convention. Revised Draft Final Report. Note from Secretariat to Working Group X "Freedom, Security and Justice". Brussels, 26 Nov. 2002, WG X – WD 18 REV 12.

¹⁵⁰ Eraldi õigussubjektide: Euroopa Ühenduste ühinemine õigussubjektiks Euroopa Liit, ega sellega kaasnev aluslepingute ühinemine iseenesest ei tingi Euroopa Liidu tugisammaste ühinemist, vaid tugisammaste ühendamise kaasneb eeltoodud nähtustega sellepärast, et vastupidine oleks põhjendamatu komplikatsioon. Vt supra, Final report of Working Group III on legal Personality of the European Convention. Brussels, 1 October 2002.

¹⁵¹ Ibid.

Inimõiguste Kohus) omavad jurisdiktsiooni Euroopa Liidu II ja III tugisamba raames sõlmitud lepingute üle nendes lepingutes sätestatud tingimustel.

3.2.1.3. EUROOPA LIIDU SUHE RAHVUSVAHELISTE INIMÕIGUSAKTIDEGA

Euroopa Liidu liikmesriigid on lisaks Inimõiguste konventsioonile mitme sellise inimõigusakti liikmed, mille liikmeks ei ole Euroopa Ühendus ega Euroopa Liit.¹⁵² Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse suhe sellistesse liikmesriikide poolt ühinetud inimõigusaktidesse on tänini täpselt määratlemata. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 307 sätestatakse, et Euroopa Ühenduse asutamisleping ei mõjuta Euroopa Liidu liikmesriikide poolt enne 1958. aasta jaanuari ja Euroopa Liiduga hiljem ühinevate riikide poolt enne nende ühinemise kuupäeva sõlmitud välislepingutest tekkivaid õigusi ja kohustusi.¹⁵³ Edasi sätestatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 307, et kui Euroopa Liidu liikmesriigi poolt enne Euroopa Liiduga ühinemist sõlmitud välisleping ei ole Euroopa Ühenduse asutamislepinguga kooskõlas, kasutavad asjassepuutuvad liikmesriigid kõiki vajalikke vahendeid kindlakstehtud vastuolude kõrvaldamiseks, sealjuures vajaduse korral üksteist abistades, ning kui see on põhjendatud, võttes vastu ühise seisukoha.¹⁵⁴ Euroopa Kohus on artiklit 307 tõlgendanud isegi kohustavana lõpetada liikmesriigi eelnevalt sõlmitud välisleping.¹⁵⁵

Järgnevalt analüüsitakse, mida tähendab Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 307 kasutatud väljend “enne 1958. aasta jaanuari” Inimõiguste konventsiooni suhtes?

Euroopa Ühendus koosneb lepingutel põhinevatest ühendustest. Esimene neist ühendustest, tänaseks tegevuse lõpetanud ESTÜ, asutati 18. aprillil 1951. Inimõiguste

¹⁵² Näiteks on selliseks inimõigusaktiks lisaks Inimõiguste konventsioonile Euroopa sotsiaalharta, aga ka 1951.a Genfi põgenikekonventsioon, mille kohta on õigusteoorias küsitud, kas Amsterdami lepingu lisana varjupaigaprotokolliga vastuvõtmisega vabastasid Euroopa Liidu liikmesriigid end tema kohustustest, jt. Vt Olivier de Schutter. The questions to be decided – Protecting fundamental rights, an issue in the Convention on the Future of Europe. Arvutivõrgus kättesaadav: uropa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/questions, 12. detsembril 2002.

¹⁵³ Artikkel 307. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹⁵⁴ Artikkel 307. Ibid.

¹⁵⁵ Ühendatud asi C-62/98 ja 84/98, *Commission of the European Communities v. Portuguese Republic* [2000] EKL I-05171.

konventsioon võeti vastu 4. novembril 1950, seega enne ESTÜ asutamist. Samas jõustus Inimõiguste konventsioon alles 3. septembril 1953, seega pärast ESTÜ asutamist. Kõik teised Euroopa ühenduste lepingud sõlmiti pärast Inimõiguste konventsiooni jõustumist. Kuna vastavalt Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni põhimõtetele seob vastu võetud, kuid veel jõustumata leping liikmeid eelkohustustega, järeldeb, et Euroopa ühendusi asutades olid liikmesriigid juba Inimõiguste konventsiooniga seotud.¹⁵⁶ Järeldus on oluline sellepärast, et rahvusvahelise õiguse oluline üldpõhimõte *pacta sunt servanda*¹⁵⁷ tähendab, et liikmesriikide poolt loodav uus õigus ei tohi kahjustada liikmesriikide suhtes kehtivast rahvusvahelisest lepingust kui iseseisvast õigusallikast tulenevat õigust, ehk teisisõnu: kui lugeda Inimõiguste konventsioon tema liikmesriikide suhtes kehtivaks rahvusvaheliseks lepinguks, on liikmesriikide poolt hiljem sõlmitud, Inimõiguste konventsiooniga vastuolus olevad rahvusvahelised lepingud tühised.¹⁵⁸ Sellepärast saab rahvusvahelise õiguse põhimõtete alusel järeldada, et Euroopa Liidu liikmesriikide poolt pärast nende suhtes Inimõiguste konventsiooni kehtivaks lugemist sõlmitud rahvusvahelised lepingud, mis on Inimõiguste konventsiooniga vastuolus, on tühised. See põhimõte kehtib kogu Euroopa Liidu liikmesriikide poolt loodava õiguse kohta.

Eeltoodu põhjendus on lihtne: hoolimata Euroopa Ühenduse õiguse vahetu kohaldatavuse ja otsese õigusliku mõju doktriinidest, ei olnud Euroopa ühenduste asutamislepingute sõlmimise eesmärgiks võimalda tema liikmesriikidel hoiduda enne asutamislepinguid sõlmitud rahvusvaheliste lepingute (kaasa arvatud Inimõiguste konventsioon) edasisest täitmisest.

¹⁵⁶ Teatud reservatsioonidega? Kuid arvestades rahvusvahelise lepinguõiguse eelkohustuste teooriat, tundub õigustatud väide, et liikmesriigid olid seotud.

¹⁵⁷ Artikkel 26. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. Vt ka Krzysztof Drzewicki. The Status of International Human Rights Instruments in Domestic Law.- Allan Rosas. International Human Rights Norms in Domestic Law. Åbo Akademy: Finnish Lawyers' Publishing Company, 1990, pp. 1-14.

¹⁵⁸ Artikkel 26. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon.

3.2.1.4. EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI SUHE TEMA LIIKMESRIIKIDEGA

Nagu märgitud, on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid Inimõiguste konventsiooni liikmed ja Inimõiguste konventsioon on Strasbourgi Euroopa Nõukogu – Euroopa Liidust eraldiseisva rahvusvahelise organisatsiooni, akt. Kuna Euroopa Liidu liikmesriigid olid Inimõiguste konventsiooni liikmed enne Euroopa Liidu loomist, peab iga akt, mille nii Euroopa Liidu kui Strasbourgi Euroopa Nõukogu liikmesriik võtab, vastama Inimõiguste konventsioonile.¹⁵⁹ See tähendab, et kuna Strasbourgi Euroopa Nõukogu liikmesriigid lõid Euroopa ühendused ja Euroopa Liidu, peab Euroopa Liidu õigus olema kooskõlas liikmesriikide poolt endile Inimõiguste konventsiooniga võetud kohustustega. Kuna Euroopa Liidu liikmesriigid määravad Euroopa Ühenduse asutamislepingu sisu, on loogiline, et liikmesriigid vastutavad rahvusvahelise õiguse kohaselt Euroopa Ühenduse institutsioonide aktide eest, mis ju tegelikult lähtuvad nende tahtest. See tähendab, et kuigi Euroopa Liidu liikmesriigid delegeerisid teatud küsimustes oma pädevuse Euroopa Liidule, vastutavad nad siiski nende pädevuste teostamise eest. Sellepärast on kõik Euroopa Liidu liikmesriikide õigussüsteemi osaks olevad Euroopa Liidu aktid, mis Inimõiguste konventsiooni rikuvad, aluseks liikmesriikide vastutusele. Euroopa Liidu liikmesriigid vastutavad Inimõiguste konventsiooni liikmetena kõigi oma siseriiklike organite konventsiooni rikkuvate aktide ja konventsiooni rikkuva tegevusetuse eest, sõltumata sellest, kas see akt või tegevusetus tuleneb siseriiklikust õigusest või vajadusest täita rahvusvahelist kohustust.¹⁶⁰

3.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS

Euroopa Liit ja Inimõiguste konventsioon on eraldi süsteemid, mis omavad ka eraldi kohtusüsteeme. Kuna Euroopa Liit ja Inimõiguste konventsioon eraldi süsteemidena omavad eraldi kohtusüsteeme, tekib küsimus, kas Inimõiguste konventsiooni rikkuvate siseriiklike aktide ja tegevusetuse eest vastutuse üle otsustab Euroopa Kohus või Inimõiguste Kohus. Sellepärast püütakse uurimuse järgmises osas vastata

¹⁵⁹ Koen Lenaerts., Eddy De Smijter. A "Bill of Rights" for the European Union.- Common Market Law Review, 2001, no. 38, p. 290.

küsimustele, kas Inimõiguste konventsiooni alusel tegutsev Inimõiguste Kohus¹⁶¹ saab kontrollida teise rahvusvahelise organisatsiooni ja tema liikmesriikide akte, ning kes millise süsteemi raames ja kuidas vastutab.

¹⁶⁰ Supra, Paul Craig, Gráinne de Búrca, pp. 344-345.

¹⁶¹ Inimõiguste Kohus asutati Inimõiguste konventsiooni kontrollimehhanismina 1959.a. Oma praegusel kujul alustas Inimõiguste Kohus tegevust 01. novembril 1998. Vt Julia Laffranque. (Toim). Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Euroopa ühenduste Esimese astme kohtu tutvustus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk 17.

4. KONTROLL EUROOPA LIIDU JA TEMA LIIKMESRIIKIDE AKTIDE EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONILE VASTAVUSTE ÜLE EUROOPA KOHTUTES

4.1. KONTROLL EUROOPA KOHTUS

Järgnevalt püütakse välja selgitada, kas Euroopa Kohus saab otsustada Euroopa Liidu liikmesriikide nii I tugisamba raamesse jäävate aktide kui I tugisamba raamest väljajäävate aktide ning Euroopa Liidu aktide vastuolu üle Inimõiguste konventsiooniga.

4.1.1. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE POOLT EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE RAAMES VASTUVÕETUD AKTIDE KONTROLL

Euroopa Kohtu kontroll Euroopa Liidu liikmesriikide poolt Euroopa Ühenduse õiguse raames võetud aktide vastavuse üle Inimõiguste konventsioonile on olnud problemaatiline, kuna enne 1998. aasta Inimõiguste akti vastuvõtmist Ühendkuningriigis,¹⁶² ei olnud kõik Euroopa Liidu ja Strasbourgi Euroopa Nõukogu liikmesriigid¹⁶³ Inimõiguste konventsiooni sätteid¹⁶⁴ siseriiklikku õigusse inkorporeerinud.¹⁶⁵ Nüüd, kui Inimõiguste konventsiooni sätted on siseriiklikku õigusse inkorporeeritud, on probleem ikka veel aktuaalne, kuna sama õiguslik probleem tekib Inimõiguste konventsiooni protokollidega, mida kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ei ole siseriiklikku õigusse inkorporeerinud.¹⁶⁶ Nii seovad Inimõiguste konventsiooni protokollide sätted need siseriiklikku õigusse inkorporeerimata jätnud osapooli ainult rahvusvahelisel tasandil. Selleks rakendub järgmine konstruktsioon: Euroopa Ühenduse õigus on Euroopa Liidu liikmesriikide õiguse oluline osa. Euroopa Ühenduse õigus hõlmab ka Euroopa Kohtu lahendeid. Euroopa Kohus on nentinud, et Inimõiguste konventsiooniga kaitstavad väärtused on osa Euroopa

¹⁶² Human Rights Bill.

¹⁶³ Iirimaa ja Ühendkuningriik. Täna on nimetatud Inimõiguste konventsiooni inkorporeerinud.

¹⁶⁴ Näiteks, asjas 159/90, *Spuc v Grogan* [1991] EKL I-06035, tõusetus küsimus, kas Euroopa Kohus saab tunnustada siseriikliku õiguse Euroopa Ühenduse õiguse vastaseks ainult põhjusel, et see rikub Inimõiguste konventsiooni sätteid.

¹⁶⁵ Lord Steyn. "The New Legal Landscape." *European Human Rights Law Review*. Issue 6, 2000, p.550.

¹⁶⁶ Näiteks ei ole protokoll nr 7 ratifitseerinud Belgia, Madalmaad, Portugal, Hispaania ja Ühendkuningriik. Informatsioon Euroopa Nõukogu aktide ratifitseerimise kohta on kättesaadav Euroopa Nõukogu koduleheküljel arvutivõrgus aadressil: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm> 20. aprill 2002.

Ühenduse õigusest. Sel viisil kuulub ka kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide poolt vastuvõetud ja Euroopa Liidu I tugisamba raamesse jäävate aktide Inimõiguste konventsioonile ja selle protokollidele vastavuse küsimus, sõltumata liikmesriikide poolt nende protokollide inkorporeerimisest, Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla.¹⁶⁷

Oluline on, et Euroopa Ühenduse asutamislepingust ei tulene Euroopa Kohtule pädevust tunnistada Euroopa Liidu liikmesriigi akt tühiseks, vaid Kohtul on pädevus oma otsuses tuvastada siseriikliku akti Euroopa Ühenduse õigusega ühitamatus.¹⁶⁸ Sisuliselt tähendab see liikmesriigi kohustust rikkumine kõrvaldada vigase akti tühiseks tunnistamise ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise teel.¹⁶⁹

4.1.2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE RAAMEST VÄLJA JÄÄVATE AKTIDE KONTROLL

Seoses kohtuliku kontrolliga Euroopa Liidu liikmesriikide Euroopa Ühenduse õiguse raamest välja jäävate aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle, on oluline märkida, et Euroopa Kohus on algusest peale eitanud oma jurisdiktsiooni väljapoole ühenduse õigust jääva siseriikliku õiguse üle.¹⁷⁰ Kohus on otsesõnu väitnud, et: “Kuigi Kohtu ülesanne on tagada, et ühenduse õiguses järgitaks inimõigusi, puudub Kohtul pädevus uurida Inimõiguste konventsiooni rakendamist siseriiklikus õiguses, juhul kui valdkond kuulub siseriiklikku ainupädevusse.”¹⁷¹

Asjakohase näitena võiks tuua ka kohtuasja *SPUC v. Grogan*, milles SPUC püüdis takistada ühe üliõpilasliidu juhtidel seaduslike abortide kohta teavet levitamast, kuna abort, sealhulgas rasedate naiste abistamine välismaale sõitmisel aborti tegemiseks, on Iiri põhiseadusega vastuolus, ehk teisisõnu oli tegemist konfliktiga väljendusvabaduse ja Iiri põhiseaduse vahel. Hageja tugines siseriiklikus kohtus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 60 (uus art 50), milles käsitletakse

¹⁶⁷ Supra, G. de Búrca, pp. 305-306.

¹⁶⁸ Artikkel 226. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹⁶⁹ Artikkel 228. Ibid.

¹⁷⁰ Supra, G. de Búrca, p. 298.

¹⁷¹ Ühendatud asi 60-61/84, *Cinéthèque SA v. Federation Nationale des Cinemas Francais* [1985] EKL 2605 ja asi 12/68, *Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund* [1987] EKL 3719.

teenuste osutamist Euroopa Liidu liikmesriikides¹⁷² ja keelatakse liikmesriikide kodanike suhtes teenuste osutamise vabaduse piirangud.¹⁷³ Iiri Ülemkohus pöördus asjas eelotsuse saamiseks Euroopa Kohtusse. Kõigepealt esitas Euroopa Kohtu menetluses arvamuse kohtujurist Van Gerven, kes väitis, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 59 ja 60 kohaselt on Iiri naistel õigus saada Iirimaal abortide kohta informatsiooni. Kohtujurist Van Gerven märkis, et selleks, et asja saaks käsitleda “ühenduse õiguse raames”, peab olema täidetud kaks tingimust: esiteks peab siseriiklik norm mõjutama ühenduse õiguse kohaldumisala ja teiseks peab vaidluse esemeks olema ühenduse õiguse mõiste või põhimõte.¹⁷⁴ Nendest tingimustest lähtudes luges Euroopa Kohus teenuseks küll Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 60 (uus art 50) mõttes seadusliku abordi tegemist, teabe pakkumist aga mitte. Sellepärast tunnistas Kohus, et asi ei kuulu ühenduse õiguse raamesse ja seetõttu puudus Kohtul ka õigus hinnata siseriikliku õiguse põhiõigustele vastavust.¹⁷⁵ Järelikult kuulus asi siseriikliku kohtu alluvusse ja lahendamisele riigis kehtiva õiguse (k.a Inimõiguste konventsioon) kohaselt.

Tegelikult ei ole piir siseriikliku õiguse ja ühenduse õiguse vahel üheselt määratletav. Euroopa Kohtus on mainitud piiri hägusust ilmekalt illustreerinud kohtujurist Jacobs kohtuasjas *Christos Konstantinidis*: “Kujutagem ette”, ütleb kohtujurist,

“et Euroopa Liidu liikmesriigis võetakse vastu karistusseadustik, milles karistusena varguse eest nähakse ette parema käe maharaiumine. Teise liikmesriigi kodanik läheb sinna liikmesriiki enda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitest 48 jj (uued art 39 jj) tulenevat liikumisvabadust realiseerima, varastab pätsi leiba ja talle mõistetakse karistus parema käe maharaiumise läbi. Selline karistus on vaieldamatult Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 3 vastuolus olev ebainimlik ja alandav kohtlemine. Sellepärast, kuigi seda karistust rakendatakse siseriiklike ja teiste liikmesriikide kodanike suhtes

¹⁷² Artikkel 50. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹⁷³ Artikkel 49. Ibid.

¹⁷⁴ Supra, asi 159/90, *Spuc v. Grogan*.

¹⁷⁵ Ibid.

võrdsetel alustel, tõusetub küsimus, kas sellise karistusega ei piirata üksikisikule ühenduse õigusest tulenevaid vabadusi?”¹⁷⁶

Kohtujurist Jacobs'i seisukoht on, et selline karistus piiraks üksikisikule ühenduse õigusest tulenevaid vabadusi, kuna kui Euroopa Liidu kodanik liigub töötajana teise liikmesriiki Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 39 jj raames, ei ole ta ainult õigustatud oma elukutset teostama ja siseriiklike kodanikega ühesugustele elamis- ja töötingimustele, vaid tal on ka õigus eeldada enda kohtlemist vastavalt üldtunnustatud põhiväärtustele ning vastavalt õigus vaidlustada enda õiguste rikkumised. Sellepärast väidab kohtujurist Jacobs, et iga enda liikumisvabadust teostava üksikisiku põhiõigusi rikkuva siseriikliku meetme võib tunnistada ühenduse õigusega kokkusobimatuks ainuüksi üldtunnustatud põhiväärtuste mittejärgimise tõttu.¹⁷⁷ Selline tõlgendus laiendaks Euroopa Kohtu pädevust siseriikliku õiguse suhtes oluliselt, kuna võimaldaks peaaegu iga siseriikliku meetme vaidlustamist Euroopa Kohtus, sõltumata pädevuste jaotumisest Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel. Ainsaks tingimuseks oleks üldtunnustatud põhiväärtuste mittejärgimine, millega takistataks ühenduse õiguse toimet.¹⁷⁸

Selle peatüki põhjal on võimalik järeldada, et Euroopa Liidu liikmesriigid peavad Inimõiguste konventsiooni selle liikmesriikidena rakendama Inimõiguste Kohtu kontrolli all. Järeldada on siiski ka võimalik, et Euroopa Kohus kontrollib liikmesriikide poolt Inimõiguste konventsiooni rakendamist ainult juhul, kui liikmesriikide aktid jäävad Euroopa Ühenduse õiguse raamesse, mis tähendab, et täna ei kuulu siseriiklik, ühenduse õigusest väljaspool olev õigus, nii nagu II ja III tugisamba õigus, Euroopa Kohtu kontrolli alla.

¹⁷⁶ Asi C-168/91, *Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig, Standesamt and Landratsamt Calw, Ordnungsamt* [1993] EKL I-1191.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Viidatud: supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 345.

4.1.3. EUROOPA LIIDU AKTIDE KONTROLL

4.1.3.1. KUI EUROOPA ÜHENDUSE AKTIGA RIKUTAKSE PÕHIÕIGUSI

Kui Euroopa Ühenduse aktiga rikutakse põhiõigusi, on teatud menetlustes võimalik põhiõigusi realiseerida otse Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kaudu, kuna teatud menetlused, (nt ühenduse institutsiooni akti kontroll Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 230 alusel¹⁷⁹ ja ühenduse institutsiooni tegevusetusest tulenevate vaidluste lahendamine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 232 alusel)¹⁸⁰ on ainult Euroopa Kohtu pädevuses. Inimõiguste rikkumise küsimus võib üles kerkida kõigis Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus menetletavates vaidlustes. Eraldi otsest hagi inimõiguste kaitseks ühenduse õiguses ei ole.

Vaidluses siseriiklikus kohtus vahetult kohalduva Euroopa Ühenduse akti üle, samuti vaidluses ühenduse akti tõlgendamise või kehtivuse üle, on siseriiklikul kohtul õigus esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus,¹⁸¹ kuna siseriiklikul kohtul puudub pädevus otsustada ühenduse akti kehtivuse üle. Pädevus otsustada ühenduse akti kehtivuse üle on ainult Euroopa Kohtul. Praktiliselt on täna menetlus selline, et kui Euroopa Kohus leiab, et Euroopa Liidu akt ei ole ühenduse õigusega vastuolus, ei saa siseriiklik kohus Euroopa Liidu akti tühisteks tunnistada, vaid peab otsuse tegemisel lähtuma Euroopa Kohtu otsusest ka juhul, kui akt on ilmses vastuolus liikmesriigi konstitutsioonilise põhinormiga.

Fakt, et Euroopa Liidu liikmesriik peab Euroopa Liidu õigust, mille osaks on Euroopa Kohtu lahendid, rakendama, ei takista Inimõiguste Kohtul selle liikmesriigi suhtes jurisdiktsiooni teostada. Kuid praegu hindab Inimõiguste Kohus vaid siseriikliku õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile, kuna, nagu eespool mainitud, Inimõiguste Kohus respektseb Euroopa Ühenduse õigust ja on oma lahendites ühenduse õiguse Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle järelevalve teostamisest hoidunud ega ole Euroopa ühenduse õiguse Inimõiguste konventsioonile vastavuse

¹⁷⁹ Artikkel 230. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹⁸⁰ Artikkel 232. Ibid.

¹⁸¹ Siseriikliku kohtu diskretsioon eelotsuste taotlemisel on sõltumatult üksikisiku taotlusest piiratud asja viimase astmena menetleva kohtu puhul ja ühenduse õigusakti kehtivusega seotud küsimustes. Vt Jaanika Erne. Euroopa Kohtu eelotsused. Nende taotlemine ja mõju siseriiklikule õiguskorrale.- Juridica 2000, nr 5, lk 307-308.

järelevalvet nõudnud ka Euroopa Liidu liikmesriikidelt. Siin on Inimõiguste Kohus lähtunud inimõiguste komisjoni lahendist, mille kohaselt ei kuulu Inimõiguste konventsiooni liikmesriikide volituste alusel võetud rahvusvahelise organisatsiooni aktid Inimõiguste Kohtu kontrolli alla juhul, kui vastavas rahvusvahelises organisatsioonis tagatakse inimõiguste tõhus kohtulik kaitse. Euroopa Ühenduses kontrollib ühenduse aktide inimõigustele vastavust Euroopa Kohus ja sellepärast deklareeris inimõiguste komisjon¹⁸² liikmesriikide kaebused ühenduse aktide peale vastuvõetamatuks.¹⁸³

4.1.3.2. KAS ISIK SAAB PÖÖRDUDA EUROOPA ÜHENDUSE AKTI PÕHIÕIGUSTELE VASTAVUSE KONTROLLIMISEKS SISERIIKLIKU KOHTUSSE?

Isik ei saa pöörduda Euroopa Ühenduse akti põhiõigustele vastavuse kontrollimiseks siseriikliku kohtusse, kuigi Euroopa Liidu liikmesriikide kohtuorganid on ühenduse õiguse rakendajad ja seeläbi ühenduse organid. Samuti hoolimata sellest, et vahetult kohaldatavate ühenduse õiguse sätetega võidakse luua siseriiklike institutsioonide poolt kaitstavaid individuaalseid õigusi ja sellest, et Euroopa Kohus väitis asjas *Firma Molkerei - Zentral*, et iga kord, kui ühenduse õiguse normiga antakse isikule õigusi, võib neid õigusi kaitsta pädevas siseriiklikus kohtus algatatud menetluses¹⁸⁴ ning kuigi Euroopa Ühenduse tasandil on üksikisiku õiguste kaitse võimalused piiratumad ja kulukamad kui siseriiklikes kohtuorganites.¹⁸⁵

¹⁸² Eeltoodu tähendab, et sellised asjad ei jõudnud Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kellel siiski oli võimalus liikmesriikide vastutusest Euroopa Ühenduse akti üle otsustada asjas *P v. Greece*, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 põhjal, milles vaidlus tõusetus kohtute kohustuse otsustada "mõistliku aja jooksul," pinnalt. Kaebuse kohaselt ei järginud Kreeka kohus mõistliku aja nõuet. Kuna kohus ei järginud mõistliku aja nõuet Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise tõttu ja Inimõiguste Kohus ei soovinud ühenduse õiguskorda sekkuda, Inimõiguste Kohus eelotsuse menetlemise perioodi ei arvestanud. Vt asi 00014486/88, *P. v. Greece*, lahend 07. detsember 1990, REF00000601.

¹⁸³ Supra, asi 00014486/88, *P. v. Greece*. Vt ka *Matthews v. United Kingdom*, with annotation by H.G. Schermers.- *Common Market Law Review*, June 1999, Vol. 36, no. 3, p. 674.

¹⁸⁴ Asi 28/67, *Firma Molkerei – Zentral Westfalen/ Lippe GmbH v. Hauptzollamt Paderborn*, [1968] EKL 143.

¹⁸⁵ Jutta Pomoell. *European Union Citizenship in Focus: The Legal Position of the Individual in EC Law*. Helsinki: Publications of the Faculty of Law University of Helsinki, p. 66.

Seda sellepärast, et siseriiklikud kohtud ei ole pädevad otsustama ühenduse akti kehtivuse üle. Nii on Euroopa Kohtu ainupädevuses teatud menetlused, näiteks ühenduse institutsiooni akti kontrollimise menetlus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 230 alusel, juhul kui ühenduse institutsiooni (nõukogu, komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu koos ning Euroopa Keskpank) aktiga rikutakse isiku Euroopa Ühenduse asutamislepingust tulenevaid (inim)õigusi¹⁸⁶ ja ühenduse institutsiooni tegevusetusest tuleneva vaidluse lahendamine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 232 alusel, juhul kui ühenduse institutsioon on jätnud vastu võtmata konkreetsele isikule konkreetset adresseeritava siduva õigusakti.¹⁸⁷

Mainitud hagidele on iseloomulik, et ühenduse õigus välistab üksikisiku võimaluse algatada ühenduse akti kontrollimise menetluse juhul, kui akt isikut vahetult ja isiklikult ei puuduta.¹⁸⁸ Kuna tegemist on tingimusega, mis puudutab ainult üksikisikust kaebajaid ega laiene eelisseisundit omavatele kaebajatele ehk Euroopa Liidu liikmesriigile ja ühenduse institutsioonile, saab väita, et üksikisik on ühenduse akti kontrollimise menetluses vähem soodsas seisundis kui liikmesriik ja ühenduse institutsioon. Kuna Inimõiguste konventsiooniga võimaldatakse siin üksikisiku laiem kaitse, järeldub, et ühenduse õiguskaitsevahendid pakuvad isikule vähem kaitset kui Inimõiguste konventsiooni kaitsevahendid.

Siiski kaitstakse ühenduse õigusi, millest osa moodustavad põhiõigused, ühenduse kohtute kõrval ka siseriiklikes kohtutes, kes ei oma aga ühenduse õiguse üle kontrolli teostamisel absoluutset institutsioonilist ja menetluslikku autonoomiat, vaid piiratud autonoomiat. Siseriiklike kohtute piiratud autonoomia tähendab esmalt, et ühenduse õiguse siseriiklikes kohtutes kohaldamisel on Euroopa Kohus ühenduse konstitutsiooniline kohus, mis tähendab, et Euroopa Kohus teostab kontrolli Euroopa

¹⁸⁶ Artikkel 230. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Artiklis on toodud hagi alusena pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, Euroopa Ühenduse asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumine (siit on tuletatud inimõigused) või võimu kuritarvitamine.

¹⁸⁷ Selliseks aktiks on määrus, direktiiv ja otsus, kuid ei ole soovitus ega arvamus. Artikkel 232. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Siin on tingimuseks, et eelnevalt on asjassepuutuvat institutsiooni kutsutud toimingut tegema.

¹⁸⁸ Artikkel 230 (4). Euroopa Ühenduse asutamisleping. Vt ka ka asjad 25/62, *Plaumann* [1963] EKL 95, ja 92/78, *Simmenthal* [1979] EKL 777.

ühenduste asutamislepingutes sätestatud eesmärkide ja normide üle,¹⁸⁹ mis põhiõiguste kaitse osas tähendab, et Euroopa Kohus kontrollib muude konstitutsiooniliste küsimuste, nagu ühenduse teisese õiguse vastavus esmasele õigusele, institutsioonilise tasakaalu ja ühenduse ja siseriikliku õiguse vahelise pädevuse piiritlemine, kõrval, Euroopa Liidu liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide poolt ühenduse õiguse tõlgendamist või otsustab ühenduse õiguse kehtivuse üle eelotsustusmenetluses.¹⁹⁰

Siseriiklike kohtute piiratud autonoomia ühenduse õiguse rakendamisel tähendab ka seda, et ühenduse meetme suhtes ei saa kehtida vähemsoodsad reeglid kui siseriikliku meetme suhtes, ühenduse õigust puudutava asja lahendamisel ei saa kohaldada reegleid, mis muudaks ühenduse õigusaktiga loodud õiguse teostamise võimatuks või äärmiselt raskeks,¹⁹¹ samuti ei saa ühenduse õigust muuta või asendada sellega vastuolus oleva siseriikliku aktiga.¹⁹² Veel enam, teatud asjaoludel on siseriiklikul kohtul õigus ja mõnikord kohustus tõstatada omal algatusel argumente seoses ühenduse õigusega isegi juhul, kui siseriiklikud menetlusnormid talle sellist õigust ei anna,¹⁹³ kuna siseriiklik kohus peab ühenduse õigust kohaldama ja siseriiklikku õigust tõlgendama nii, et kohaldus ja tõlgendus oleks ühenduse õiguse kohased,¹⁹⁴ sellepärast, et ühenduse õigus ei luba valdkonda, mis oleks ühenduse õigusega vastuolus.¹⁹⁵ Mainitud piirangud tulenevad ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõttest siseriikliku õiguse ees, mis peab olema liikmesriikide õiguskordadesse ühte moodi vastu võetud.¹⁹⁶

¹⁸⁹ Supra, Koen Lenaerts. *Dick Arts. Procedural Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 1999, p. 8.

¹⁹⁰ Supra, Jaanika Erne, lk 307-308.

¹⁹¹ Asi 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio* [1983] EKL 3595.

¹⁹² Asi 93/71, *Orsolina Leonesio v. Ministry of Forestry and Agriculture of Italy* [1972] EKL 287.

¹⁹³ Näiteks vt asi C-312/93, *Peterboek, Van Campenhout & CIE. SCS v. Belgium* [1995] EKL I-4599.

¹⁹⁴ Vt ühendatud asi C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, *A Verholen and others v. Sociale Verzekeringsbank*, [1991] EKL I-3757.

¹⁹⁵ Ami Barav. Ühenduse kohtuskäijad siseriiklikes kohtutes.- Loengud Eesti Õiguskeskusele, lk 5.

¹⁹⁶ Supra, asi 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*.

4.1.3.3. KUI EUROOPA LIIDU AKTIGA RIKUTAKSE PÕHIÕIGUSI

Keerulisem on asi Euroopa Liidu rahvusvaheliste lepingutega, eriti segavastutuslepingutega Euroopa Liidu, Euroopa Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Euroopa Liidu rahvusvaheliste lepingute kohta võiks tuua näite kohtuasjast *Demirel*, milles proua Demirel keeldus peale viisatähtaja lõppemist Saksamaalt lahkuma, kuna soovis jääda oma abikaasa juurde, kes saksa seaduste kohaselt oleks pidanud selleks, et naine võinuks tema juurde jääda, olema Saksamaal elanud kaheksa aastat. Prouale tehti riigist lahkumise hoiatus, mille ta nüüd Saksa siseriiklikus kohtus vaidlustas, viitega Euroopa Ühenduse ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumislepingu sättele isikute vaba liikumise kohta. Saksa kohus esitas Euroopa Kohtule Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 234 alusel kaks küsimust: esiteks, kas assotsieerumislepingu sätted välistavad prouale kohaldatud piirangud ja teiseks, kuidas tõlgendada isikute vaba liikumist Türgi assotsieerumislepingus. Euroopa Kohus võttis asja menetlusse sellepärast, et Euroopa Ühenduse ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumisleping on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 300 – 310 kohaselt ühenduse institutsioonide akt, mis jõustumise järgselt moodustas ühenduse õigussüsteemi lahutamatu osa, mida Euroopa Kohus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 234 (2)¹⁹⁷ kohaselt on pädev tõlgendama. Analüüsides Euroopa Ühenduse ja Türgi vahelist assotsieerumislepingut, leidis Euroopa Kohus assotsieerumislepingu sõnastuse liiga üldise olevat,¹⁹⁸ mistõttu Euroopa Kohus ei pidanud seda lepingut vahetult kohaldatavaks. Seega ei tulenenud Euroopa Ühenduse ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumislepingust otsest keeldu, mistõttu Euroopa Kohus luges Saksa kohtu otsuse õiguspäraseks.¹⁹⁹ Teisest küljest aga oli küsimus Euroopa Liidu põhiõiguse – liikumisvabaduse – rakendamises. Küll seaduses sätestamata ja omamata võimet olla piisavalt selgelt ja täpselt sätestatud, on inimõigused üksikisiku kaitse eesmärgil ühenduse õiguses alati tingimusteta vahetult kohaldatavad olnud ja sellepärast ei ole Kohus põhiõiguste osas vahetu kohaldatavuse tingimusi uurinud.. Kohtuasjas *Demirel* tähendas eeltoodu seda, et see, et Euroopa Kohtu arvates ei olnud assotsieerumislepingu sätted vahetult kohaldatavad, ei võtnud

¹⁹⁷ Artikkel 234 (2). Euroopa Ühenduse asutamisleping.

¹⁹⁸ Euroopa Kohus loetles asjas vahetu kohaldatavuse tingimused: kohaldatava akti tekst peab olema piisavalt selge, täpne ja tingimusteta.

¹⁹⁹ Supra, asi 12/86, *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1986] EKL 3149.

isikult võimalust pöörduda kohtusse põhiõiguste rikkumise alusel. Kui isik sooviks pöörduda Euroopa Kohtusse, oleks ainsaks tingimuseks see, et põhiõigusi rikutaks Euroopa Ühenduse aktiga.²⁰⁰

Juhul kui inimõigusi rikutakse Euroopa Ühenduse aktiga, mistõttu rikkumine kuulub Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla, ei ole vaja tõstatada eraldi küsimust vahetust kohaldatavusest, kuna inimõigusnorm on Euroopa Ühenduse õiguse raames alati vahetult kohaldatav ja tema suhtes ei saa tema määratlemata olemuse tõttu rakendada vahetu kohaldatavuse tingimusi. Sellepärast kasutas Euroopa Kohus kohtuasja *Demirel* lahendades tema poolt varem asjas *Cinéthèque* kasutatud vormelit: "... kuigi Kohtul on kohustus tagada ühenduse õiguses põhiõigused, puudub Kohtul voli uurida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamist ühenduse õiguse raamesse mittekuuluva siseriikliku õiguse alal".²⁰¹ Kohtuasjas *Demirel* puudus ühenduse akt, milles oluks määratletud türgi perekondade liikumisvabadus. Järelikult kuulus asi siseriikliku õiguse valdkonda, mille inimõigustele vastavuse kontroll Euroopa Kohtu pädevusse ei kuulu.²⁰² Seega viitab ka see kohtuasi sellele, et Euroopa Ühenduse rahvusvahelistes lepingutes tuleb täna eristada osi, mille täitmine on Euroopa Liidu liikmesriigi või kolmanda riigi pädevuses ja osi, mille täitmine on Euroopa Ühenduse pädevuses, kuna Euroopa Kohus ei saa tõlgendada Euroopa Liidu ega kolmanda riigi pädevusse kuuluvat, vaid on pädev tõlgendama ainult Euroopa Ühenduse pädevusse kuuluvat valdkonda.²⁰³ Kohtuasi tuletab ka meelde, et Euroopa Kohtu kaitse alt on välistatud Euroopa Liidu kodakondsusesse mittekuuluvad isikud. Selliste isikute kaitsevahendiks on Inimõiguste Kohus. Uue Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu vastuvõtmisel muutub aga lihtsamaks ka pädevuste piiritlemine sellistes Euroopa Liidu segavastutuslepingutes, mis senini langesid nii

²⁰⁰ Supra, Joseph H. H. Weiler. Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals– A Critique.- European Journal of International Law, 1992, Vol. 3, No. 1, pp. 65-91.

²⁰¹ Supra, ühendatud asi 60-61/84, *Cinéthèque SA v Federation Nationale des Cinemas Francais*.

²⁰² Supra, asi 12/86, *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd*. Euroopa Kohus ise on asjas *Demirel* alguses arutlenud, et omab jurisdiktsiooni assotsieerumislepingute liikumisvabadussätete üle, kuna liikumisvabadus on osa ühenduse õigusest. Ka Weiler arutleb, et kuna tegemist on üldiselt ühenduse liikumisvabaduse tagamisega, võinuks asi kuuluda Euroopa Kohtu pädevusse. Ka. supra, Joseph H. H. Weiler. Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals – A Critique, pp. 65-91.

²⁰³ Ibid., pp. 65-91.

riigiülese õiguse kui valitsustevahelise koostöö raamesse,²⁰⁴ samuti sätestatakse hartas õigusi Euroopa Liidu territooriumil viibivatele, Euroopa Liidu kodakondsusesse mittekuuluvatele isikutele, mida Euroopa Kohus kaitseb.

4.2. KONTROLL EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS

Uurimuse eelnevast osast järeldus, et kuigi Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu vahel puudub formaalne seos, kuulub kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklik, Euroopa Ühenduse õiguse raamesse mittekuuluv õigus Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni alla sellepärast, et Euroopa Liidu liikmesriigid on Inimõiguste konventsiooni liikmed. Järgnevalt analüüsitakse, mil määral saab Inimõiguste Kohus kontrollida teise riigiülese organisatsiooni – Euroopa Liidu (kes ei ole Inimõiguste konventsiooni liige) - akte, samuti küsimust, kes vastutab juhul, kui inimõigusi rikutakse Euroopa Liidu aktiga. Nagu peatükis Euroopa Ühenduse õiguse struktuurist kirjeldatud, on Euroopa Liidu aktideks Euroopa Ühenduse aktid ja II ja III tugisamba raames võetud aktid.

4.2.1. EUROOPA ÜHENDUSE AKTIDE KONTROLL INIMÕIGUSTE KOHTUS

Asjas *Matthews* konstateeris Inimõiguste Kohus, et Inimõiguste konventsiooni liikmesriigid peavad vastutama Inimõiguste konventsioonis ja konventsiooni protokollides sätestatud õiguste tagamise eest, samuti pärast Inimõiguste konventsiooni vastuvõtmist sõlmitud rahvusvaheliste lepingute tagajärgede eest.²⁰⁵ Nagu eespool märgitud, olid liikmesriigid Euroopa ühendusi asutades Inimõiguste konventsiooniga seotud ja sellepärast on Euroopa Liidu liikmesriikide poolt hiljem sõlmitud rahvusvahelised lepingud (k.a Euroopa ühenduste asutamislepingud), samuti konventsiooniga vastuolus olev ühenduse teisene õigus, tühised.

²⁰⁴ The European Convention. Revised Draft Final Report. Note from Secretariat to Working Group X "Freedom, Security and Justice". Brussels, 26 Nov. 2002, WG X - WD 18 REV 1 2.

²⁰⁵ Inimõiguste Kohtu otsus asjas supra, 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*.

Nagu öeldud, respektseb Inimõiguste Kohus Euroopa Ühenduse õigust, mis tähendab, et Inimõiguste Kohus on ise hoidunud kontrollimast Euroopa Ühenduse õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile.

4.2.2. EUROOPA LIIDU II JA III TUGISAMBA RAAMES VÕETUD AKTIDE KONTROLL EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS

Keeldudes lahendamast Euroopa Liidu liikmesriikide kaebusi Euroopa Ühenduse aktide peale, ei soovinud inimõiguste komisjon,²⁰⁶ põhjusel, et vaidlustatud oli teise riigiülese organisatsiooni akt, lahendada ka asja *Matthews*. Hiljem siiski tuvastati, et asjas *Matthews* vaidlustati Euroopa Liidu akt,²⁰⁷ ehk väljaspool Euroopa Ühenduse õigust asuv lepingu staatusega akt (Euroopa Liidu liikmesriikide valitsustevahelise koostöö akt), mis praegu ei kuulu Euroopa Kohtu kontrolli alla, kuna Euroopa Liidu valitsustevahelise koostöö ala rakendamiseks Euroopa Liidu tasandil kohus puudub.²⁰⁸

Et Euroopa Liidu valitsustevahelise koostöö ala rakendamiseks Euroopa Liidu tasandil kohus puudub, tähendab, et täna ei saa Euroopa Kohus kontrollida valitsustevahelise koostöö valdkonnas võetavate aktide vastavust inimõigustele ka juhul, kui nende aktidega mõjutatakse üksikisiku põhiõigusi.²⁰⁹ Näiteks võib inimõigusi rikkuda Euroopa Liidu III tugisamba raames loodud Europol'i aktidega.²¹⁰ Kuigi sellised organid nagu Europol kutsuti ellu Euroopa Liidu liikmesriikide poolt sõlmitud Euroopa Liidu aluslepingute alusel, seisavad nad õiguslikus mõttes Euroopa Liidu liikmesriikidest eraldi. Nii ei ole Europol formaalselt ei siseriikliku ega ühenduse tasandi õigussüsteemi osa, kuid mõjutab nii siseriiklikku kui ühenduse õigussüsteemi.²¹¹ Isegi juhul, kui sellise organi aktiga inimõigusi ei rikuta, peaks

²⁰⁶ Enne 1999. aasta oktoobrit otsustas Euroopa Inimõiguste Komisjon Inimõiguste Kohtusse asjade vastuvõetavuse üle. Pärast Ühtse Euroopa akti vastuvõtmist 1999. aasta oktoobris, otsustab Inimõiguste Kohus asjade vastuvõetavuse üle ise. Vt Peter A Kempees. *Systematic Guide to the Case Law of the European Court of Human Rights 1997-1998*. Vol. 4. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

²⁰⁷ 76/787/ECSC,EEC,Euratom, Council Decision, O.J. [1976] L278/10.

²⁰⁸ Kuna tal puudub jurisdiktsioon.

²⁰⁹ Vt samuti supra, Barbara Brandtner, Allan Rosas, p. 3.

²¹⁰ Deidre M. Curtin, Ige F. Dekker. *The EU as a "Layered" International Organization: Institutional Unity in Disguise.* - Supra, Paul Craig., Gráinne de Búrca. *The Evolution of EU Law*, p. 128.

²¹¹ Ibid., p. 128.

üksikisikule olema tagatud võimalus veenduda, et sellise aktiga tema inimõigusi ei rikuta, sellepärast on üksikisikul õigus sellise II või III tugisamba raames loodud organi nagu Europol akti põhiõigustele vastavuse kontrollimiseks pöörduda siseriiklikku kohtusse ning siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendumisel Inimõiguste Kohtusse.

Kuna kohtuasjas *Matthews* vaidlustati selline valitsustevahelise koostöö akt, on üllatav, et Inimõiguste Kohus kõhkles asja lahendada võtmisel.²¹² Autori arvates pidanuks Inimõiguste Kohus kohe mõistma, et sellest inimõiguste komisjoni lahendist, mille kohaselt Inimõiguste konventsiooni liikmesriikide volituste alusel võetud rahvusvahelise organisatsiooni aktid ei kuulu Inimõiguste Kohtu kontrolli alla juhul, kui selles organisatsioonis tagatakse inimõiguste tõhus kohtulik kaitse, ei saa asja *Matthews* lahendamisel lähtuda. Selle alapeatüki põhjal on võimalik järeldada, et asi *Matthews* kuulus selgelt Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni, mistõttu Inimõiguste Kohus pidigi asja *Matthews* lahendama.

4.2.3. VASTUTUSE KÜSIMUS

Ühendkuningriigi seisukoht kohtuasjas *Matthews* oli, et liikmesriik ei vastuta ei individuaalselt ega kollektiivselt Euroopa Liidu aktide ega Euroopa Liidu aktide

²¹² Huvi võib pakkuda küsimus kohtulikust kontrollist ka seoses mittesiduvate Euroopa Ühenduse aktidega, mida üksikisik Euroopa Kohtus vaidlustada ei saa. Nimelt, kuigi Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikul on õigus pöörduda Euroopa Kohtusse juhul, kui on jäetud vastu võtmata sellele isikule konkreetselt adresseeritud õigusakt või kui õigusakti vastuvõtmisega on rikutud seadust, on üksikisikul mainitud õigus ainult juhul, kui tegemist on siduva õigusaktiga. Siduvaks õigusaktiks loetakse Euroopa Liidus otsust, määrust ja direktiivi. Siduvaks õigusaktiks ei loeta soovitusi või arvamusi. Näiteks ei ole vaidlustatav Euroopa Komisjoni arvamus lepingu rikkumise menetluses Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 226 alusel. Seega võiks järeldada, et üksikisikul puudub võimalus vaidlustada komisjoni poolt liikmesriigi vastu põhjendatud avalduse esitamata jätmist. Nii võib küsida, kas sellise võimaluse puudumine ei riku samuti õiguse pöörduda kohtusse põhimõtet, samuti põhimõtet, et haldusakt peab olema kohtu poolt kontrollitav? Konkreetse menetluse kohta saab öelda, et Inimõiguste Kohus on sarnaste vaidluste lahendamisel lähtunud sellest, et menetlust tuleb käsitleda tervikuna. Vt Lord Millett. *The Right to Good administration in European Law*. Kuna täieliku kaebõiguse olemasoluga tagatakse ka menetluse selle etapi kontroll, mis eelnevalt edasikaebamisele ei kuulu. võib väita, et andmata üksikisikule, kaasa arvatud arvamusest puudutatud riigile, eraldi võimalust komisjoni arvamus Euroopa Kohtus vaidlustada, ei rikuta artikkel 226 puhul põhimõtet, et haldusakt peab olema kohtu poolt kontrollitav. Sama põhimõte ei kehti aga teiste otseselt üksikisiku huve puudutavate arvamuste kohta. Vt ka asi 48/65, *Alfons Lütticke GmbH v Commission of the EEC* [1966] EKL 19.

alusel võetud aktide eest, kuna liikmesriik ei saa Euroopa Ühenduse asutamislepingul põhinevat õigust mõjutada.²¹³

Vastupidisel arvamusel oli aga Inimõiguste Kohus, väites, et Inimõiguste konventsiooni liikmesriigid olid Euroopa Ühenduse asutamislepingut ja selle alusel võetud õigust luues ja teisele rahvusvahelisele organisatsioonile (Euroopa ühendustele) volitusi andes juba Inimõiguste konventsiooniga seotud,²¹⁴ mis tähendab, et Euroopa Liidu õiguse normid peavad Inimõiguste konventsioonile vastama. Kuigi ühenduse õigus *expressis verbis* ei volita liikmesriike ühenduse aktide üle järelevalvet teostama, ei anta ka volitust võtta inimõigustega vastuolus olevaid akte.²¹⁵

Kuna Euroopa Ühendus ega Euroopa Liit ei ole Inimõiguste konventsiooniga ühinenud, ei saa Inimõiguste Kohus menetleda Euroopa Ühenduse või Euroopa Liidu vastu esitatud kaebust vigase kohtualluvuse tõttu *ratione personae* ja sellepärast ei saa Inimõiguste Kohus otsustada Euroopa Ühenduse või Euroopa Liidu vastutuse üle.²¹⁶ Võib arvata, et sellel põhjusel konstateeris Inimõiguste Kohus asja *Matthews* otsuses, et Inimõiguste konventsiooni rikkuva Euroopa Liidu õigusnormi rakendamise eest vastutavad Euroopa Liidu liikmesriigid.

Järgnevalt selgitas Inimõiguste Kohus asjas *Matthews* küsimust, kas Inimõiguste konventsiooni Euroopa Liidu aktiga rikkumise eest vastutab Euroopa Liidu akti rakendav liikmesriik üksi või vastutavad kollektiivselt kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, k.a liikmesriigid, kes ei ole veel asunud Euroopa Liidu akti rakendama. Kohus langetas siin otsuse kollektiivse vastutuse kasuks, kuna Euroopa Liidu aluslepingute loojateks ja teisese õiguse heakskiitjateks on Euroopa Liidu liikmesriigid kollektiivselt, samuti võtavad Euroopa Liidu liikmesriigid kollektiivselt vastu otsuseid Euroopa Liidu valitsustevahelise koostöö raames.

²¹³ Supra, asi 00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*.

²¹⁴ Beate Rudolf. *Matthews v. United Kingdom*. European Court of Human Rights judgement on right to vote for members of European Parliament.- American Journal of International Law, July 1999, Vol. 93 no. 3, pp. 682-685.

²¹⁵ Supra, *Matthews v. United Kingdom*, with annotation by H.G. Schermers, p. 678.

²¹⁶ I. Canor. *Primus inter pares*. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?- European Law Review, 2000, Vol. 25, no. 1, p.3.

4.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS

Eelnevast järeldub, et üksikisikul on Euroopa Liidus Euroopa Ühenduse aktiga inimõiguste rikkumise korral õigus eelkõige nii siseriiklikule kui ühenduse tasandi kohtulikule kaitsele. Inimõiguste konventsiooni artiklitest 6 ja 13 tulenev õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja selle raames olev õigus pöörduda kohtusse tähendavad ühenduse õiguses seda, et ühenduse õigusel on tõhus toime ainult juhul, kui üksikisikul on võimalik enda ühenduse õigusest tulenevaid õigusi siseriiklikes kohtutes või ühenduse kohtutes kaitsta.²¹⁷

Euroopa Liidu liikmesriik ei saa Euroopa Ühenduse normi täitmisest keelduda, välja arvatud kui Euroopa Ühenduse norm ohustaks siseriiklikke erihuve.²¹⁸ Isegi sellise erandi kohta saab Euroopa Kohus otsustada, kas selle rakendamisel järgiti legitiimsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, kas erandi rakendamine on hädavajalik ja kas erandi rakendamine ei ole vastuolus Euroopa Ühenduse eesmärkidega, kaasa arvatud, kas erandi rakendamine on kooskõlas nende inimõigustega, mida Euroopa Kohus tunnustab.²¹⁹ Euroopa Ühenduse normiks loetakse ka Inimõiguste konventsiooni normi. Sellepärast järeldas inimõiguste komisjon, et Euroopa Liidus on inimõigusi adekvaatselt tagav organ olemas, ning sellepärast on Inimõiguste Kohus hoidunud otsustamast Euroopa Liidu aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle, jättes sellised küsimused otsustada Euroopa Kohtule. Kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklik, Euroopa Ühenduse õiguse raamesse mittekuuluv õigus kuulub Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni alla.

²¹⁷ Supra, Koen Lenaerts, Dick Arts. Procedural Law of the European Union., p. 62.

²¹⁸ Siseriiklikeks erihuvideks on: siseriiklik avalik kord, julgeolek ja tervis Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 39 ja 46 raames; moraal, taimede ja loomade elu, ajaloolise ja kunstilise väärtusega rahvuslik rikkus ning tööstus- ja kaubandusomand Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 30 raames.

²¹⁹ Supra, G. de Búrca, pp. 300-301. Artikli autori arvates väheneb siseriiklikku pädevusse kuuluv ala pidevalt.

5. KAS EUROOPA LIIDUS ON PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KOHTULIK KAITSE TÕHUS?

5.1. MIDA TÄHENDAB TÕHUS KOHTUPIDAMINE?

Täna ei ole Euroopa Liidu aluslepingutes otsesõnu fikseeritud ei tõhusa kohtupidamise põhimõtet ega ka selle põhimõtte aluseks olevat õigust kohtu poole pöörduda. Kaudselt tuleneb Euroopa Liidus tõhusa kohtupidamise põhimõtte Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 10 ja tähendab, et siseriiklikud kohtud peavad tagama üksikisikutele ühenduse õigusega loodud õigusi²²⁰ ning Euroopa Liidu lepingust, mille allkirjastajad ühendasid määratluses, et nad “järgivad inimõigusi ja põhivabadusi ning võimude lahususest tulenevad tagatisi” põhiõigused ja võimude lahususe põhimõtte.²²¹

Tõhusa kohtupidamise põhimõtte aluseks on õigus kohtu poole pöörduda, mis vajab eraldi käsitlemist sellepärast, et üksikisiku teiste õiguste tähendus sõltub suuresti üksikisiku võimest oma õigusi kohtumenetluses kaitsta,²²² mistõttu õigust kohtu poole pöörduda peetakse demokraatlikus ühiskonnas üheks olulisemaks õiguseks, millega tagatakse teiste põhiõiguste kaitse.²²³ Samuti sellepärast, et alles seadus teksti tõlgendamise kaudu annab kohtunik õigusnormile tegeliku sisu, olles tegelik õigusnormi sisustaja ja seeläbi on – tsiteerides Inglismaa piiskop Hoadly 1717. aastal Inglismaa kuningale peetud jutlust - tegelikuks seadusandjaks õiguse tipptõlgendaja.²²⁴ Õeldu kehtib eriti Euroopa Kohtu suhtes, kes on Euroopa ühenduste asutamislepinguid edasi arendades loonud palju uut üksikisikute põhiõigustega seonduvat õigust.

²²⁰ Mark Brearley, Mark Hoskins. Remedies in EC Law. London: Longman, 1994, p. 53.

²²¹ Carol Harlow. Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union.- supra, Philip Alston and others (Eds), p. 188.

²²² Josephine Shaw. Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 6/1997.

²²³ Eerik Kergandberg. Fundamental Rights, Right of Recourse to the Courts and Problems Connected with the Guaranteeing of the Right of Recourse to the Courts in Estonian Criminal Procedure. Juridica International. Law Review. University of Tartu, 1999, No. 4, p. 141.

²²⁴ “Nay, whoever hath an ultimate authority to interpret any written or spoken laws, it is he who is the law-giver to all intents and purposes, and not the person who first wrote or spoke them.” H.L.A. Hart. The Concept of Law. Clarendon Press: Oxford, 1997, p. 141.

Laiemalt tähendab õigus kohtu poole pöörduda ka põhiõiguste ja -vabaduste realiseerumist. Kitsamalt tähendab õigus kohtu poole pöörduda riigi vastu kehtivat nõuet, et riigi kohtud võtavad neile esitatud asja läbivaatamisele ja teevad seda mõistliku aja jooksul.²²⁵ See tähendus tuleneb valgustusajastul loodud ühiskondlikust ideaalepingust,²²⁶ mis lihtsustatult seisneb filosoof Thomas Hobbesi teooria kohaselt selles, et kuna inimesed kisuks riikideta ürgolukorras üksteist lõhki, valivad nad otstarbekusest lähtudes ühe endi hulgast valitsejaks, kellega sõlmitakse leping, milles inimesed loobuvad osast neile põliselt kuulunud õigusest, nagu näiteks isiklik kättemaks või omaabi, ja annavad need üle valitsejale, kelle ülesandeks on vastutasuks tagada kooselu kindlus. Valitseja asendab isikliku kättemaksu ja omaabi vastavate nõuete rahuldamise mehhanismiga. Nii on tegemist ühiskondliku lepinguga, milles jagatakse õigused ja kohustused valitseja ja valitsetavate vahel.²²⁷ Aristoteelse valgustusajastul aktuaalseks muutunud õpetuse kohaselt väljendub mainitud õiguste ja kohustuste jagamine suveräänse riigivõimu tegevuses seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu vormis, mis peavad olema eraldatud. Seda Aristoteelse õpetust nimetatakse võimude lahususe teooriaks ja tänapäeva mandrieuroopa õiguskultuuris ollakse seisukohal, et võimude lahususe põhimõtte on üks õigusriigi kohustuslikest komponentidest,²²⁸ mis sätestatakse konstitutsioonilises aktis. Konstitutsioonilises aktis sätestatuna tähendab võimude lahususe kohtuvõimu komponent seda, et kohtuasi peab saama lahendi. Nii on õigus pöörduda kohtusse sätestatud demokraatlike riikide konstitutsioonides võimude lahususe põhimõtte kaudu. Kuna õigus pöörduda kohtusse ei kaasne võimude lahususe põhimõttega automaatselt, sätestatakse ta tavaliselt ka eraldi põhiõigusena. Näiteks on võimude lahususe põhimõtte sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses üldsättena artiklis 4²²⁹ ja sõltumatu kohtuvõimu alused artiklites 146-153,²³⁰ samal ajal kui igäühe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse sätestatakse Eesti Vabariigi

²²⁵ Supra, Christoph G. Paulus, lk 11.

²²⁶ Wolfgang Kersting. Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags. Darmstadt: Primus, 1996.

²²⁷ Supra, Christoph G. Paulus, lk 11.

²²⁸ H.J. Koch. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigungen im Verwaltungsrecht. Eine logische und semantische Studie zur Gesetzesbindung der Verwaltung. Frankfurt am Main, 1979, S.14 (viidatud Kalle Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 18-19).

²²⁹ Artikkel 4. Eesti Vabariigi põhiseadus.

²³⁰ Artiklid 146-153. Ibid.

põhiseaduse II peatüki: põhiõigused, vabadused ja kohustused, paragrahvis 15.²³¹ Nagu öeldud, peetakse õigust pöörduda kohtusse demokraatliku õigusriigi olulisimaks õiguseks, kuna mainitud õiguse kaudu tagatakse ka teiste põhiõiguste kaitse.²³²

Euroopas on tõhusa kohtumenetluse põhimõtte alused Inimõiguste konventsiooni artiklites 6 ja 13²³³ ja konventsiooniga kaitstavate põhiõiguste tagamise kontrolli organ toodud konventsiooni protokollis nr 11.²³⁴ Artiklis 6 sätestatud õigus pöörduda kohtusse tähendab õigust pöörduda mõistliku aja jooksul seaduse alusel loodud sõltumatu ja erapooletu õigusemõistja poole.²³⁵ Õiguse pöörduda kohtusse annab artikkel 6 igale inimesele tema põhiõiguste ja -vabaduste väidetava rikkumise või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral.²³⁶ Kuna uurimuses käsitletakse asja *Matthews* menetlust seoses Euroopa Liidu institutsiooni aktiga, peab autor siinkohal vajalikuks märkida, et Inimõiguste konventsiooni artiklis 6 ei nimetata eraldi haldusmenetlust. Võrdlevalt võiks mainida, et ka Eesti Vabariigi põhiseaduses ei tehta õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele puhul vahet vaidluse liigist lähtuvalt, vaid põhiseaduse paragrahvis 15 sätestatakse igaühe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.²³⁷

Õigus pöörduda kohtusse sisaldab teatud elemente ehk tingimusi, mis tuleb artikkel 6 kohaldamisel tagada kõigus Inimõiguste konventsiooni liikmesriikides. Selliseid tingimusi on kahte liiki: Inimõiguste konventsiooni artiklis 6 selgelt väljendatud

²³¹ Paragrahv 15. Ibid. Kohtumõistmise põhimõtteid sätestavad veel Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvid 22 ja 24.

²³² Vt Kalle Merusk, Raul Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 178. Garanteeriva iseloomu tõttu on õigusteorias arutatud küsimust eraldada õigus kohtu poole pöörduda põhiõigustest ja käsitleda teda põhiõiguste garantiina. Vt supra, Eerik Kergandberg, p. 125. Siiski on ka Euroopa Liidu viimastes arengutes mindud õiguse kohtu poole pöörduda Euroopa Liidu põhiõiguste hartas inimõiguseks käsitlemise teed. Artikkel 47. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

²³³ Inimõiguste konventsiooni artiklis 13 sätestatakse: "Igaühel, kelle [Inimõiguste konventsioonis] sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik".

²³⁴ 1950.a Inimõiguste konventsiooni lisaprotokoll nr 11. E.T.S. No. 155.

²³⁵ Artikkel 6. Inimõiguste konventsioon.

²³⁶ Ibid. Vt ka Henn-Jüri Uibopuu. Euroopa inimõiguste konventsioon õigusallikana.- *Juridica*, 1995, nr 10, lk 444.

²³⁷ Paragrahv 15. Eesti Vabariigi põhiseadus.

tingimused ja artiklis 6 väljendamatata tingimused.²³⁸ Inimõiguste konventsiooni artiklis 6 väljendatud tingimuste näiteks on õigus pöörduda sõltumatu ja erapooletu, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsiooni poole, ehk õigus pöörduda kohtusse.²³⁹ Artiklis 6 väljendamatata tingimused on artikkel 6 kohaldamisel loonud Inimõiguste Kohus, ja varem, oma tegevuse ajal, ka inimõiguste komisjon. Nende vaidlusi lahendavate organite poolt loodud tingimuste näiteks on tõhusa kohtumenetluse põhimõte,²⁴⁰ (mis on ka Euroopa Ühenduse kohtumenetluse keskseks põhimõtteks).²⁴¹ Inimõiguste konventsioonis väljendatud ja Inimõiguste Kohtu poolt sõnastatud tingimuste erisuseks on, et Kohtu poolt sõnastatud tingimusi võib piirata, kusjuures sellise piiramisega ei kaasne Inimõiguste konventsiooni artikli 6 rikkumine.²⁴² Teisalt ei saa piiramine ehk kitsendav tõlgendamine tähendada Kohtu poolt sõnastatud tingimuste kaotamist.

Arvestades Inimõiguste Kohtu osa olulisust Inimõiguste konventsiooni artiklite mõistmisel, uuris autor, kuidas Inimõiguste Kohus on artiklit 6 kohaldanud ja leidis, et Inimõiguste Kohus on asjas *Ringeisen v. Austria* nentinud, et Inimõiguste konventsiooni artikli 6 kaitsealas on kõik menetlused, mille tulemus on eraõiguste ja –kohustuste suhtes otsustava tähtsusega ja et sellepärast ei ole selle õiguse iseloom, mis reguleerib, kuidas asja tuleb lahendada ja organ, kellele on selles asjas jurisdiktsioon antud, määrava tähtsusega.²⁴³ Hiljem, asjas *König v. Germany*, konstateeris Inimõiguste Kohus, et oluline on vaidlusaluste õiguste iseloom.²⁴⁴ Nii on Inimõiguste Kohus mõistet “kodanikuõigused ja –kohustused” ise sisustanud,

²³⁸ Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003, lk 147.

²³⁹ Artikkel 6. Inimõiguste konventsioon. Artiklist 6 tuleneb veel teisigi kohustuslikke tingimusi, näiteks õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul, õigus asja avalikule arutamisele, õigus kohtuotsuse avalikule kuulutamisele jne. Vt täpsemalt supra, Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 147-180.

²⁴⁰ Raimo Pekkanen. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted.- Juridica 2000, nr 3, lk 173. Vt ka Inimõiguste Kohtu otsus asjas 00014038/88, *Soering v. the United Kingdom*, otsus 10. november 1988, REF00000157.

²⁴¹ Supra, Risto Eerola, Tuomas Mylly, Päivi Saarinen, lk 107. Mainitu ei ole ainus Inimõiguste Kohtu ja Inimõiguste Komisjoni poolt loodud tingimus. Vt täpsemalt supra, Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 148-180.

²⁴² Supra, Uno Lõhmus (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 148.

²⁴³ Inimõiguste Kohtu otsused asjades 00002614/65, *Ringeisen v. Austria*, otsus 16. juuli 1971, REF00000150, 00002614/65, *Ringeisen v. Austria* (artikkel 50 kohaldamiseks), otsus 22. juuni 1972, REF00000151, (viidatud: Uno Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele.- supra, Uno Lõhmus (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 142-143).

allutades Inimõiguste konventsiooni artiklile 6 väga erinevad avalik-õiguslikud vaidlused, näiteks avaliku võimu poolt kahju tekitamisega seotud vaidlused,²⁴⁵ millega on tegemist ka uurimustöös käsitletava kohtuasja *Matthews* puhul. Kuigi Inimõiguste Kohtul ei ole olnud võimalik artikli 6 kohaldamist kaaluda kõigi õiguste suhtes ja sellepärast on seni artikli 6 kaitsealast teatud õigused välja jäänud, puudub artikli 6 kaitseala selge piir.²⁴⁶ Uuritud kohtupraktika võimaldab üldistuse, et Inimõiguste Kohus lähtub artikli 6 kohaldamisel avalikus õiguses enda poolt väljatöötatud mõistetest, mitte siseriiklikult kasutatavatest õigusharude jaotustest ja siseriiklike kohtute pädevustest.²⁴⁷

Sellepärast, aga ka sellepärast, et Inimõiguste Kohus võttis lahendada asja *Matthews*, milles vaidlustati haldusakt, kehtib uurimustöö autori arvates inimõiguste universaalsest iseloomust tulenevalt õigus pöörduda kohtusse ja selle raames õigus pöörduda kohtusse ka haldusvaidlustes.

Analüüsides Euroopa Liidu olemust rahvusvahelises õiguses, jõuti uurimustöös järeldusele, et Euroopa Liit on lepingulisel alusel loodud õigusliit, mis omab õigusriigiga sarnaseid jooni, näiteks tegutseb samuti võimude lahususe põhimõtte alusel, mis tuleneb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 7²⁴⁸ ja omab õiguslikul alusel tegutsevat avalikku võimu.²⁴⁹ Kuna Euroopa Liidu avaliku võimu aktidega on võimalik õigusi rikkuda, on ka Euroopa Liidus oluline rääkida kohtulikust kaitsest. Sõltumatu kohtuvõimu alused on sätestatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklites 220-245. Õigus kohtu poole pöörduda tuleneb Euroopa Liidus ühenduse õiguse suhtes niisiis Inimõiguste konventsioonist ja Euroopa Liidu liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest, aga ka ühenduse õiguse põhimõtetest (sh tõhususe põhimõte).²⁵⁰

²⁴⁴ Inimõiguste Kohtu otsus asjas 00006232/73, *König v. Germany*, otsus 10. märts 1980, REF00000096 (Viidatud Supra, Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 143).

²⁴⁵ Supra, Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 143.

²⁴⁶ Ibid., lk 143.

²⁴⁷ Ibid., lk 141.

²⁴⁸ Artikkel 7. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

²⁴⁹ Artikkel 5 (1). Ibid.

²⁵⁰ Artikkel 6. Euroopa Liidu leping.

Nii on Euroopa Kohus oma lahendites sisustanud tõhusa kohtumenetluse põhimõtet ja selle aluseks olevat õigust pöörduda kohtusse. Euroopa Kohus teadvustas ühenduse õiguses tõhusa kohtumenetluse põhimõtte asjas *Simmenthal*.²⁵¹ Edasi arendas Kohus tõhusa kohtumenetluse põhimõtet peamiselt 1980-tel ja 1990-tel aastatel. Asjas *SPA Salgoil* märkis Kohus, et siseriiklikud kohtud peavad Euroopa Ühenduse asutamislepingu rikkumisega kahjustatud isiku huvi tõhusalt kaitsma²⁵² ja kohtuasjas *Bozzetti*, et ühenduse õigusega üksikisikule loodud õigusi peab tõhusalt tagama igas kohtuasjas.²⁵³ Viidatud kohtuasjades oli peamiselt tegemist põhiõiguste rikkumisega ühenduse akti rakendamisel, mida Euroopa Kohus ei pidanud õigustatuks tulenevalt vajadusest tagada isikule ühenduse õigus.²⁵⁴ Kohtuasja *Johnston* lahendis kinnitas Euroopa Kohus, et õigus kohtu poole pöörduda tuleb ühenduse õigusse Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsioonidest ja Inimõiguste konventsiooni artiklitest 6 ja 13 nii, et nende kasutamine ei muutuks isikule võimatuks või äärmiselt keeruliseks, ja et ühenduse õiguse põhimõttena peavad õigust kohtu poole pöörduda tagama nii ühenduse institutsioonid kui ühenduse õigust rakendavad Euroopa Liidu liikmesriigid.²⁵⁵ Põhimõtet tunnustas Kohus ka asjades *Heylens*,²⁵⁶ *Vlassopoulou*,²⁵⁷ *Borelli*,²⁵⁸ *Dieter Kraus*²⁵⁹ jt.²⁶⁰ Lisaks tuleneb isikule õigus kohtu poole pöörduda ka Euroopa sotsiaalhartaast,²⁶¹ millest Euroopa Kohus lähtub.

Kuna inimõiguste allikana viidatud Inimõiguste konventsioon hõlmab ka tema tõlgendamist Inimõiguste Kohtu poolt, on võimalik järeldada, et Euroopa Kohus on seotud ka Inimõiguste Kohtu poolt mõiste "õigus kohtu poole pöörduda" sisustamisega. Nii näiteks nentis Inimõiguste Kohus asjas *Veeber*, et tõhususe põhimõtte tähendab, et Inimõiguste konventsiooni eesmärk ei ole tagada teoreetilisi

²⁵¹ Asi 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] EKL 629.

²⁵² Asi 13/68, *SPA Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade* [1968] EKL 453.

²⁵³ Asi 179/84, *Bozzetti v. Invernizzi SpA and Ministero del Tesoro* [1985] EKL 2301. Vt ka supra, asi 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*.

²⁵⁴ Rachael Crawford Smith. Remedies for Breaches of EU Law in National Courts: Legal Variation and Selection.- Supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. The Evolution of EU Law, p. 308.

²⁵⁵ Asi 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] EKL 1651.

²⁵⁶ Supra, asi 222/86, *Union nationale des entraineurs et Cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) v. Georges Heylens and others*.

²⁵⁷ Asi C-340/89, *Vlassopoulou* [1991] EKL I-2357.

²⁵⁸ Asi C-97/91, *Oleificio Borelli* [1992] EKL. I-6313.

²⁵⁹ Asi C-19/92, *Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg* [1993] EKL I-01663.

²⁶⁰ Supra, Mark Brearley, Mark Hoskins, p. 54.

²⁶¹ Preambul. Ühtne Euroopa akt.

või näilikke õigusi, vaid õigusi, mis on tegelikud ja tõhusad,²⁶² mis õiguse kohtu poole pöörduda kontekstis tähendab, et kohtupidamine peab olema tõhus.²⁶³

On võimalik järeldada, et õigus tõhusale kohtumenetlusele on Euroopa Kohtu lahendite kaudu Euroopa Liidus sama oluline kui Inimõiguste konventsioonis. Euroopa Liidu kontekstis, kus Euroopa Kohus ja kohtujuristid argumenteerivad läbi Euroopa Liidu õigussüsteemi eesmärkide, väärtuste ja poliitikate prisma, hõlmab tõhusa kohtumenetluse põhimõtte õiguskindluse ja ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtteid, mis tähendab, et Euroopa Kohus käsitleb üksikisikule tõhusa kohtumenetluse tagamise põhimõtet seoses õiguskindluse ja ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtetega. Lühidalt tähendab tõhusa kohtupidamise põhimõtte ühenduse õiguses seda, et ühenduse õigusel on tõhus toime ainult juhul, kui üksikisikul on võimalik enda ühenduse õigusest tulenevaid õigusi siseriiklikes või ühenduse kohtutes kaitsta.²⁶⁴

Kuna Euroopa Liidus tegutseb riigiülese õiguse tasandil vaid üks kohus – Euroopa Kohus (selle raames ka esimese astme kohus), millel on täna jurisdiktsioon ainult I tugisamba üle, järeldub, et tõhusa kohtupidamise põhimõttest saab Euroopa Liidu õiguse suhtes täna rääkida ainult I tugisamba raames. Seega ei ole põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus tagatud II ja III tugisamba raames. Õigus kohtu poole pöörduda ei sõltu sellest, kas riigi õigussüsteem näeb ette asja kohtuliku menetluse või mitte,²⁶⁵ mis tähendab, et kui Euroopa Liidus ei ole ette nähtud kohtulikku menetlust II ja III tugisamba raames võetud akti, sealhulgas Euroopa Liidu lepingu kontrollimiseks, ei saa see tähendada, et aktiga võib rikkuda põhiõigusi. Ja juhul kui Euroopa Liidu II või III tugisamba raames võetud aktiga rikutakse inimõigusi ning Euroopa Liidus vastavat kohtulikku menetlust ette nähtud ei ole, siis selleks, et mitte rikkuda Inimõiguste konventsiooni artiklit 6, kehtib artiklis 6 ettenähtud menetlus sõltumata

²⁶² Inimõiguste Kohtu otsus asjas 00037571/97, *Veeber v. Estonia* (No. 1), otsus 07. november 2002, REF00003886, supra, Raimo Pekkanen, lk 173.

²⁶³ Inimõiguste Kohtu otsus asjas 00006289/73, *Airey v. Ireland*, otsus 09 November 1979, REF00000005. Kitsamalt tähendab tõhususe põhimõtte siseriikliku kohtu pädevust nõuda vaidlustatud akti andnud isikult selle akti põhjendamist, isiku võimet oma õiguste kaitsele võimalikult paremal viisil, mis hõlmab õigust motiveeritud kohtulahendile. Mainitud elemendid on olulised ühenduse õigusega üksikisikutele antavate põhiõiguste kaitsel. Supra, Koen Lenaerts, Dick Arts. *Procedural Law of the European Union*, p. 62.

²⁶⁴ Ibid.

siseriikliku menetluse olemasolust. Ka sellepärast oli Inimõiguste Kohus kohustatud asja *Matthews* lahendama ja autori arvates saab siin Inimõiguste Kohtu sekkumist nimetada vältimatuks, kuna sellest sekkumisest keeldumise korral oleks olnud tegemist õigusemõistmisest keeldumisega.²⁶⁶

5.2. HINNANG PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KOHTULIKULE KAITSELE EUROOPA LIIDUS TÕHUSA KOHTUPIDAMISE PÕHIMÕTTE TAUSTAL

Eeltoodust nähtub, et Euroopa Liidu õiguses on valdkondi, mille üle Euroopa Kohtul puudub jurisdiktsioon, kuid mille üle on jurisdiktsioon Inimõiguste Kohtul. Samal ajal tegutsevad Euroopa Kohus ja Inimõiguste Kohus teatud määral paralleelselt. Kuigi Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 sätestatakse, et Euroopa Liit austab põhiõigusi nii nagu need tulenevad Inimõiguste konventsioonist, ei välista see, et Euroopa Kohus Inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõigusi vastavalt Euroopa Ühenduse erivajadustele täiendab ja muudab. Sellepärast on kohtute Inimõiguste konventsiooni alusel tehtud sarnaste asjade lahendites esinenud vastuolusid. Näiteks on Euroopa Kohus Inimõiguste konventsiooniga kaitstud õigusi rohkem piiranud kui Inimõiguste Kohus. Nii väitis Euroopa Kohus asjas *Hoechst*, et Inimõiguste konventsiooni artikli 8 lõikes 1 sätestatud eraelu puutumus²⁶⁷ ei hõlma äritegevuse territooriume ja hooneid,²⁶⁸ Inimõiguste Kohus väitis aga asjas *Niemietz*, et artikli 8 lõikes 1 sätestatud eraelu puutumus laieneb äritegevuse territooriumidele ja hoonetele.²⁶⁹

²⁶⁵ Supra, Uno Lõhmus. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 149.

²⁶⁶ Vt ka Ricardo Alonso Garcia. The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 4/02.

²⁶⁷ Artikkel 8 (1). Inimõiguste konventsioon.

²⁶⁸ Asi 46/87, *Hoechst v. Commission* [1989] EKL 2859.

²⁶⁹ Asi 00013710/88, *Niemietz v. Germany*, otsus 16. detsember 1992. REF00000472. Samuti on esinenud vastuolusid Inimõiguste Kohtu kohtunike otsuste ja Euroopa Kohtu juristide arvamuste vahel. Näiteks Inimõiguste Kohtu otsuse asjas 00014234/88, 00014235/88, *Open Door Counselling*, otsus 29/10/1992, REF00000374, ja Euroopa Kohtu juristi arvamuse vahel asjas supra, *Spuc v. Grogan*. Kohtute arvamused on erinenud ka asjades Euroopa Kohus: C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas* [1991] EKL I-2925 ja Inimõiguste Kohus: 00013914/88, 00015041/89, 00015717/89, 00015779/89, 00017207/90, Informationsverein Lentia and others v. Austria, otsus 24. november 1993, REF00000439, jne. Viidatud: supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 367.

Mõned vastuolud Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahendites on tingitud sellest, et hoolimata üleilmsest kohtute ja kohtunike kui erapooletute seaduse rakendajate koostöö suunast,²⁷⁰ lähtub Euroopa Kohus põhiõiguse tõlgendamisel ühenduse huvist. Sellepärast kontrollib Euroopa Kohus väärtuspõhimõttele tugineva võrdleva meetodi tähenduses, kas põhiõiguspositsioon sobib ühenduse struktuuri ja eesmärkidega,²⁷¹ kohandades ühenduse struktuurile ja eesmärkidele vastavust ka rahvusvaheliste lepingute rakendamisel, kui hindab rahvusvahelisi lepinguid ühenduse õiguse seisukohast.²⁷² Inimõiguste Kohus lähtub aga üksikisiku huvist. Ühenduse huvi ja üksikisiku huvi ei pruugi aga kattuda juba Inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Liidu erinevate eesmärkide tõttu. Kui Inimõiguste konventsiooni eesmärgiks on kaitsta rohkem üksikisikut, siis Euroopa Ühenduse eesmärgiks on olnud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tagamine.²⁷³

Vastuolusid Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikas on esinenud ka konkurentsioiguse rakendamisel. Esiteks käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingus ja vastavalt Euroopa Kohtus äriühingu õigusi, mis vajavad kaitset üksikisiku õiguste kaitsest erineval tasandil.²⁷⁴ Teiseks võiks tuua kohtupraktikast näiteid seoses *nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõttega: Asjas *Orkem* märkis Euroopa Kohus, et kuigi äriühing võib seoses konkurentsimenetluse raames toimuvate uurimistoimingutega tugineda Inimõiguste konventsiooni artiklile 6, ei tulene Inimõiguste konventsiooni artiklist 6 ega Inimõiguste Kohtu otsustest äriühingule konkurentsivaidluses õigust *nemo tenetur se ipsum accusare*.²⁷⁵ Inimõiguste Kohus aga väitis asjas *Funke*, et isegi tavaõigusega ei saa õigustada Inimõiguste konventsiooni artiklist 6 tuleneva õiguse *nemo tenetur se ipsum accusare*, rikkumist.²⁷⁶

²⁷⁰ Anne-Marie Slaughter. The Real New World Order.- Foreign Affairs, September, October 1997, Vol. 76, no. 5, p. 186.

²⁷¹ Supra, Thomas Oppermann, lk 164.

²⁷² Ibid., lk 164.

²⁷³ Vt ka A. G. Toth. The European Union and Human Rights: The Way Forward.- Common Market Law Review, 1997, no. 34, p. 499.

²⁷⁴ Vastuolude kohta erinevate inimõigusaktide rakendamisel vt Giorgio Gaja. New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe? – supra, Philip Alston and others, pp. 781-800.

²⁷⁵ Asi C-374/87, *Orkem* [1989] EKL 3283.

²⁷⁶ Asi 00010828/84, *Funke v. France*, otsus 25. veebruar 1993, REF00000394. Kuigi Inimõiguste konventsiooni artiklis 6 põhimõtet *nemo tenetur se ipsum accusare* otsesõnu ei sätestata, on see

Eeltoodust järeldub, et kuigi vastuolud Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahendites ei ole olnud väga suured, on nad olemas. Vastuolusid kohtulahendites tuleks aga vältida, kuna kui eri kohtud lahendavad identseid küsimusi erinevalt, on oht, et luuakse asjade kohtuliku lahendamise topeltstandardid,²⁷⁷ mis võivad kahjustada inimõiguste universaalset mõtet ja tähendust.²⁷⁸ Nii võib riigisiseseid kohtunikke, kes on volitatud kontrollima, kas siseriiklik õigus vastab Inimõiguste konventsioonile, ajada segadusse küsimus, kas lähtuda Euroopa Kohtu või Inimõiguste Kohtu praktikast. Autor toetab siin Schutter'i seisukohta, kelle arvates ei ole selline olukord vastuvõetav, kuna seeläbi asetatakse siseriiklik kohtunik paradoksaalsesse olukorda: ühelt poolt peab ta toetama Euroopa Ühenduse õigust, teiselt poolt aga Inimõiguste konventsiooni. Kui ta teeb mõõnduse Euroopa Ühenduse õiguse suhtes, on oht, et ta võib mingil hetkel unustada ühenduse õiguse eesmärgi. Kui ta teeb mõõnduse Inimõiguste konventsiooni suhtes, võib ta sellega vähendada üksikisiku universaalsemat põhiõiguste kaitse tasandit. Inimõigused on aga alati olnud universaalsed ja sellepärast ei tohi ka nende tõlgendamist riigistada või ühendustada, vaid ka see peaks jääma universaalseks.²⁷⁹

Eeltoodust järeldub, et inimõigusnormide universaalsel ja regionaalsel tasandil sätestamisega kaasneb oht, et erinevate tasandite inimõigusstandardid hakkavad erinema, kuigi inimõiguste kaitse eesmärgid siseriiklikes ja riigiülestes kohtutes on inimõiguste olemusest tulenevalt samad, rahvusvaheliste inimõiguslepingute koostamisel lähtutakse inimõigustest tavaõiguses ja konstitutsioonides sätestatakse inimõigusi rahvusvahelise tava ja rahvusvaheliste inimõiguslepingute alusel ning siseriiklikud kohtud tõlgendavad siseriiklikke inimõigusalaseid põhiseaduste sätteid

põhimõtte Inimõiguste konventsiooni artiklist 6 tuletatav. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 194.

²⁷⁷ Fionnuala Ni Aolain. The Emergence of Diversity: Differences in Human Rights Jurisprudence.- Fordham International Law Review, 1995, no. 101, p. 114.

²⁷⁸ Universalismist ja relativismist inimõiguste kohtulikul kaitsel vt supra, Anne-Marie Slaughter, pp. 185-189.

²⁷⁹ Matthias Hartwig. Konstitutsioonikohtute roll ja asend põhiõiguste ja vabaduste tagamisel. Põhiõiguste ja vabaduste tõlgendamine.- Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Ettekanded. Tartu, 1997, lk 37.

lähtudes rahvusvahelistest inimõigusnormidest,²⁸⁰ mis nagu viitaks rahvusvaheliste ja siseriiklike põhiõiguste ühtlustamisele.

Olemuselt ongi inimõigustel universaalne iseloom,²⁸¹ mis tähendab, et inimõigused esitavad nõudeid igale õiguskorrale, mis tähendab, et sünnipäraste õigustena on inimõigused inimeste õigused ka riigi puudumisel, mis omakorda tähendab, et inimõigused kuuluvad igaühte puudutava tavaõiguse valdkonda, samal ajal kui muud lepingulisel alusel põhinevad rahvusvahelised õigused ja kohustused on tavaliselt vastastikused.²⁸² Sellepärast räägitakse rahvusvahelises õiguses universaalsete ja regionaalsete inimõigusarengute ühtlustamise vajadusest ehk ühtse rahvusvahelise inimõigusakti kodifitseerimise vajadusest.²⁸³ Vastuväide rahvusvahelise organisatsiooni suveräänsusest siin ei kehti, kuna inimõigused on suveräänsuse piirang.²⁸⁴ Sellepärast teadvustatakse vajadust vältida erinevate põhiõiguskontseptsioonide välja kujunemist ka Euroopas. Ja sellepärast on Euroopa Liidus suund nii inimõiguslase seadusandluse kui kohtupraktika ühtlustamisele.

Kuigi Euroopas on suund teatud õigusarengute ühildamisele,²⁸⁵ puuduvad täna Euroopas vahendid Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu lahendite vastuolude vältimiseks, kuna täna puudub Inimõiguste Kohtul pädevus kontrollida Euroopa Ühenduse ja Euroopa Ühenduse institutsioonide (k.a Euroopa Kohus) akte, sellepärast, et Euroopa Ühendus ei ole Inimõiguste konventsiooni liige. Samal põhjusel ei kuulu Inimõiguste Kohtu lahendid Euroopa Kohtu kontrolli alla.²⁸⁶ Samuti ei ole Euroopas õiguslikult fikseeritud sugugi kõik inimõigusvaldkonnad ja -suundumused, vaid ainult need, milles on jõutud kokkuleppele, ehkki inimõiguste

²⁸⁰ Martin Scheinin. Rahvusvahelised inimõigused siseriiklikus õiguses.- Supra, Raija Hanski., Markku Suksi, lk 337.

²⁸¹ Supra, Marek Piechowiak, lk 19.

²⁸² Supra, Dinah Shelton, p. 22.

²⁸³ Supra, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 40.

²⁸⁴ Eyal Benvenisti. Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards.- International Law and Politics, 1999, Vol. 31, p. 852.

²⁸⁵ Ulrich Scheuner. Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law. Recent decisions in Italy and in the Federal Republic of Germany.- Common Market Law Review, 1975, Vol. 12, p. 181.

²⁸⁶ Kaudselt saab Euroopa Kohus siiski kuulutada Inimõiguste Kohtu otsused Euroopa Ühenduse õigusega vastuolus olevateks (mitte nende kehtivuse üle otsustada).

kaitse eesmärgid siseriiklikes ja riigiülestes kohtutes on inimõiguste olemusest tulenevalt samad.

Ühe lahendusena vastuolude vältimiseks inimõiguste rakendamisel lisatakse inimõiguslepingutesse inimõigusi ühildavaid klausleid. Selliseks klauslik on näiteks töös korduvalt viidatud Euroopa Liidu lepingu artikkel 6, milles sätestatakse, et "Euroopa Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugusest riigiõiguslikust tavast". Uurimustöös on aga ka selgitatud, miks pelgalt selliste klauslitega ei kaotata inimõiguste rakendamisel topeltstandardeid. Sellepärast on lahendusena vastuolude vältimiseks tõhustatud kohtunike koostööd.²⁸⁷ Viimase üheks oluliseks võimaluseks on ka eelotsustussüsteem, mis toimib hästi Euroopa Liidu siseriiklike kohtute ja riigiüleste kohtute vahel. On pakutud, et sellise eelotsustussüsteemi võiks inimõigusküsimustes sisse seada ka Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu vahel.²⁸⁸ Kuigi autor peab sellise eelotsustussüsteemi sisseseadmist põhiõiguste ühetaolise rakendamise eesmärgil väga oluliseks, ei lahendaks see iseenesest kõiki inimõiguste ühetaolise rakendamisega seonduvaid probleeme. Kõigepealt nõuaks selline eelotsustussüsteem siiski erinevate õigussüsteemide mingil tasemel ühildamist, et Inimõiguste Kohtu otsused oleks Euroopa Kohtule siduvad. Sellepärast eeldaks sellise eelotsustussüsteemi sisseseadmine Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga.

5.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS

Seni uuritu põhjal saab järeldada, et Euroopa Liidus kehtiv inimõiguste kaitse süsteem on eriti üksikisiku seisukohast problemaatiline. Näiteks ei ole alati selge, millist õiguskaitsevahendit peaks isik oma õiguste rikkumise puhul kasutama. Kui Euroopa Ühenduse akti olekski võimalik Inimõiguste Kohtus vaidlustada, nõuaks see eelnevalt üksikisiku hagi võimalust riigi vastu siseriiklikus kohtus. Kui selline

²⁸⁷ Supra, Anne-Marie Slaughter, pp. 186-189.

²⁸⁸ European Commission. Communication on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.- 11 Oct. 2000, COM (2000) 644 final.

võimalus on siseriiklikult olemas, “pääsevad” ühenduse aktid ikkagi Inimõiguste Kohtu kontrollist, kuna ühenduses on enda kohus, kellel on pädevus selliseid akte kontrollida – Euroopa Kohus.²⁸⁹ Täna ei ole Euroopa Liidus õigus pöörduda kohtu poole tagatud aga valitsustevahelise koostöö alal, kuna õigust pöörduda kohtusse ei saa olemas olla ilma adekvaatse kohtusüsteemita. Kohtusüsteemi adekvaatus tähendab siin, et Inimõiguste konventsiooni õigused tuleb tagada piisavalt. Praegusel kujul, kuigi Inimõiguste konventsioon mõjutab Euroopa Liidu II ja III tugisamba raames sõlmitud lepinguid, puudub Euroopa Kohtul pädevus otsustada Euroopa Liidu II ja III tugisamba raames sõlmitud lepingute põhiõigustele vastavuse üle. Sellise piisava kaitse puudumise tõttu vastutavad Euroopa Liidu liikmesriigid Inimõiguste Kohtus.²⁹⁰

Problemaatiline on põhiõiguste kaitse ka Euroopa Liidu I tugisamba raames. Esiteks, kuna Euroopa Kohus sisustab õigusmõisteid ühenduse huvist lähtudes, ei rakenda Euroopa Kohus kõiki põhiõigusi nii, nagu nähakse ette Inimõiguste konventsiooniga või siseriiklikus konstitutsioonis, hoolimata Inimõiguste konventsioonis lubatud inimõiguste piirangutest. Enamus Euroopa Kohtu poolt ka I tugisamba raames rakendatavatest põhiõigustest on seaduses fikseerimata, mis tähendab, et inimestel ei ole teada, millised nende õigused täpselt on; ei ole teada, kuidas Euroopa Kohus erinevates konventsioonides sätestatud õigusi Euroopa Liidu õiguse kontekstis tõlgendab. Lisaks tingib pädevuste jaotumine kahe erineva, vastastikuse kontrollivõimaluseta rahvusvahelise organisatsiooni kohtu vahel topeltstandardeid põhiõigusi puudutavate vaidluste lahendamisel, mis ei ole kooskõlas kohtu poole pöördumise õigusega, kuna on vastuolus ühenduse kohtumenetluse tõhususe põhimõttega, kahjustades nii põhiõiguste mõtet ja tähendust.

Euroopa õiguse teoreetikud vaidlevad ka küsimuse üle, et kui Inimõiguste Kohus langetab Euroopa Ühenduse õiguse kohta otsuse, mis mõjutab Euroopa Liidu

²⁸⁹ Vt ka Robert Harmsen. National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate.- European Public Law, 2001, Vol. 7, Issue 4, p. 629.

²⁹⁰ Koen Lenaerts, Eddy De Smijter. The Charter and the Role of the European Courts.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, p. 93.

liikmesriikide õigust,²⁹¹ luues seeläbi Euroopa ühist õigust, kas see õigus on samuti osa Euroopa Ühenduse õigusest, kuna ühe Euroopa Liidu liikmesriigi õigust mõjutav lahend kehtib kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Seondub teine küsimus, et kui Inimõiguste Kohus loob Euroopa ühist õigust, mida saab käsitleda osana Euroopa Ühenduse õigusest, siis kas ja mil määral kuulub see ühine õigus Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla?

Lisaks, kuigi Euroopa Kohus tõlgenduste ja õiguse edasiarendamisega seaduses fikseerimata inimõiguste nimekirja suurendab,²⁹² puudub üksikisikul kindlus selles, millist õigust Euroopa Kohus ise tagab ja milline seisund Inimõiguste Kohtu lahenditel Euroopa Liidu õigusruumis on, ehk on raske Euroopa Kohtu käitumist ennustada, sest Kohtu praktika on tendentslik.²⁹³ Samuti ei saa õigeaks pidada seda, et Euroopa Kohus loob täiesti uut õigust (mida ta inimõiguste alal teeb),²⁹⁴ sest esiteks ei ole õigus suvaliste, vaid teaduslikul alusel välja töötatud normide kogum,²⁹⁵ ja teiseks oleks see vastuolus õigusliidule (millena autor on Euroopa Liitu määratlenud) omase võimude lahususe põhimõttega.²⁹⁶

Teisalt ei ole võimalik kõike reguleerida, millisel juhul oleks tegemist ülereguleerimisega. Kui seadusandja ei ole valdkonda reguleerinud, peab õiguspõhimõtte sisustama Euroopa Kohus, vältimaks õigusemõistmisest keeldumist. Kohtu poolt õiguspõhimõtte sisustamine ei takista seadusandjat sellele järgnevalt võtmast lünga ületamiseks seaduses vastu Kohtu sisustamisest erinevat akti. Kuni

²⁹¹ Näiteks puudutas Inimõiguste Kohtu poolt asjas *X & Y v. Netherlands* langetatud otsus, et vägistamine on kriminaalkorras karistatav süütegu, kogu Euroopat. Vt asi 00008978/80, *X & Y v. Netherlands*, otsus 26. märts 1985, REF00000188.

²⁹² Näiteks asjas supra, 260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis kai Sotirios Konoelas*.

²⁹³ Armin von Bogdandy. The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union.- Common Market Law Review, Dec. 2000, Vol. 37, no 6, p. 1314.

²⁹⁴ Kuigi mandrieuroopa õiguskorras ollakse seisukohal, et kohus on olulisel määral seadusandliku funktsiooni kandja, ei soovita erinevalt anglo-ameerika õiguskorrast eeltoodust siiski järeldada, et kohus on seadusandja, vaid seadusandlik funktsioon omistatakse esmaselt ja ülimalt seadusandlikule võimule. Sellepärast on mandrieuroopa õiguskorras kohtul traditsiooniliselt piiratud seadusandlikud volitused. Mitchel Lasser. Anticipating Three Models of Judicial Control, Debate and Legitimacy: The European Court of Justice, the Cour de cassation and the United States Supreme Court.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 1/03. Kuigi Euroopa Kohus kombineerib endas nii mandrieuroopaliku kui anglo-ameerikaliku õiguskorra jooni, on Euroopa Ühendus õigusühendus, kus järgtakse võimude lahususe põhimõtet.

²⁹⁵ Joseph H. Beale. A Treatise on the Conflict of Laws. Harvard: Harvard University Press, 1916, p. 145.

seadusandja ei ole aga õiguspõhimõtet sisustanud, kehtib Kohtu poolt loodud õiguspõhimõtte sisu seni, kuni Kohus seda muudab.²⁹⁷

Kõige eeltoodu tõttu ei ole autori arvates üksikisiku õigus tõhusale kohtupidamisele praegu Euroopa Liidus põhiõiguste kaitsel tagatud. Autori peab Euroopa Liidus põhiõiguste senisega võrreldes tõhusamaks realiseerimiseks vajalikuks järgmiste tingimuste täitmist: täita suur formaalne lünk Euroopa Ühenduse õiguses põhiõiguste tagamisel,²⁹⁸ kuigi mõne õigusteoreetiku väitel ei peaks inimõigusi kui inimese loomumaseid õigusi seadusega sätestama, sest normitehniliselt on võimatu kõiki õigusi, näiteks vabadust või julgeolekut,²⁹⁹ täpselt määratleda. Teiseks, inimõigused tuleks sätestada üle-euroopalises ühtses süsteemis, mis pakuks üksikisikule kaitset inimeseks olemise tõttu, olenemata üksikisiku rahvuslikust kuuluvusest või muudest tingimustest, arvestades inimõiguste universaalset iseloomu ja seonduvat universaalse kaitse tagamise vajadust. Kolmandaks peaks sellise süsteemi ülesehitamisel arvestama Euroopa ajalooliste traditsioonidega. Neljandaks, arvestades inimõiguste universaalsest iseloomust tulenevat ühtlase tagamise vajadust, oleks vaja laiendada Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni Euroopa Liidu I tugisamba alalt II ja III tugisamba alale. Eesmärgiga inimõigusi ühtlaselt rakendada ning vastuolude kaotamiseks Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu poolt, peaks selline inimõiguste kaitse süsteem Euroopa Liidus ja Euroopa Liidu liikmesriikides olema viimase astmena kontrollitav ühe kohtu poolt. Inimõiguste süstemaatilise rakendamise huvides peaks inimõigused olema Euroopa Liidu alusaktis sätestatud nii, et seotud oleksid nii Euroopa Liidu liikmesriigid kui institutsioonid ja tagatud inimõiguste tõhus kohtulik kaitse. Inimõiguste tõhus kohtulik kaitse tähendab, et selline süsteem peaks olema üksikisikule kättesaadav.

Üksikisikule kättesaadavuse ühe komponendina ja õiguskindluse põhimõtte tagamiseks peaks inimõiguste kaitse süsteem olema Euroopa Liidus fikseeritud nii, et põhiõigused oleks nähtavad. See tähendab, et Euroopa Liit vajab põhiõiguste tagamiseks selget õiguslikku alust. Sellepärast arutatakse täna küsimust Euroopa

²⁹⁶ Supra, Kalle Merusk, lk 18-19.

²⁹⁷ Jürgen Schwarze. *European Administrative Law*. Luxembourg: Sweet and Maxwell, 1992, p. 68.

²⁹⁸ Vt ka Resolution adopted by the European Parliament on Respect for Human Rights in the European Union. [1996] O.J. C230/36.

Liidu võimalikust ühinemisest Inimõiguste konventsiooniga ja küsimust Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õigusruumis õiguslikult siduvaks muutmisest. Järgnevalt käsitleb autor küsimusi Euroopa Liidu võimalikust ühinemisest Inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õigusruumis õiguslikult siduvaks muutmisest ning püüab hinnata, kas mainitud muudatustega oleks Euroopa Liidus tagatud eelpool käsitletud, autori arvates põhiõiguste senisega võrreldes tõhusamaks realiseerumiseks vajalikud tingimused ja seondult võimalik põhiõiguste tõhusam kaitse.

²⁹⁹ Supra, Aidan O'Neill, p. 31.

6. TULEVIKUPERSPEKTIIVID EUROOPA LIIDUS PÕHIÕIGUSTE JA - VABADUSTE KAITSEL

Inimõiguste tõhusama kaitse eesmärgil arutatakse täna Euroopa Liidus inimõiguste rakendamise korra muutmist. Täpsemalt sätestatakse Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu artiklis 7, et “Liit taotleb ühinemist Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga”, samuti on põhiseadusliku lepingu jõustumisega kavas jõustada lepingu II ossa paigutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Mõlemat arengut käsitletakse uurimuse järgmises osas, eesmärgiga vastata küsimusele, millises ulatuses kuuluks kontroll Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu liikmesriikide aktide inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile vastavuse üle Euroopa Kohtu ja millises ulatuses Inimõiguste Kohtu pädevusse tulevikus, pärast Euroopa Liidu võimalikku ühinemist Inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu raames õiguslikult siduvaks muutmist, mis viivad lõpuks vastuseni uurimisküsimusele.

6.1. KAS EUROOPA LIIT PEAKS ÜHINEMA EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA?

6.1.1. MIKS VAJAB EUROOPA LIIT INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI?

Kuigi mõne õigusteoreetiku arvates ei muudaks Inimõiguste konventsiooniga ühinemine Euroopa Liidu õiguskorras midagi,³⁰⁰ sellepärast, et Euroopa Liidu liikmesriigid on Inimõiguste konventsiooni ratifitseerinud, kuna viidete tõttu Euroopa Liidu aluslepingutes omab Inimõiguste konventsioon Euroopa Liidu õiguses eriseisundit³⁰¹ ehk moodustab lahutamatu osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest, kuna Euroopa Kohus kontrollib Inimõiguste konventsiooni põhiõiguste kohaldamist Euroopa Liidu I tugisamba alal, (olles Inimõiguste konventsiooni materiaalõiguslikus mõttes nagu-hartana ühenduse õigustikku inkorporeerinud) ja Inimõiguste Kohus kontrollib Inimõiguste konventsiooni põhiõiguste kohaldamist II ja III tugisamba alal

³⁰⁰ Jürgen Schwarze. Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004.- European Public Law, 2002, Vol. 8, Issue 2, p. 248.

(kohtuasjas *Matthews* vaidlustatud akt)³⁰² - ja nii tundub järeldus, et Inimõiguste konventsioon ongi juba ühenduses rakendatav³⁰³ mõistlik, kinnitaks uurimuse autori arvates Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga poliitiliselt Euroopa Liidu ja Euroopa ühtsust ja aitaks olemuselt universaalseid inimõigusi ühetaolisemalt tagada. Autori arvates lahendaks Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga Liidus vähemalt kuus hetkel seoses põhivabaduste realiseerumisega lahendamata probleemi: 1) tagaks õiguskindluse põhimõtte järgimise põhiõiguste kaitsel, 2) muudaks põhiõigused nähtavaks, 3) lähendaks Euroopa Liidu õiguskorra Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskorrale, 4) kaotaks vastuolud Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel Inimõiguste Kohtus ja Euroopa Kohtus, tagades nii põhiõiguste süstemaatilise rakendamise, 5) tagaks Inimõiguste Kohtu otsese kontrolli Euroopa Liidu aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle, ja 6) võimaldaks Euroopa Liidu vastutuse põhiõiguste rikkumise korral. Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu põhiseaduslikus lepingus õiguslikult siduvaks muutmise üksi ei lahenda just kolme viimast küsimust.³⁰⁴

6.1.1.1. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTE TAGAMINE PÕHIÕIGUSTE KAITSEL

Kuigi Inimõiguste konventsioon on Euroopa Ühenduse institutsioonidele Euroopa Liidu liikmesriikide kaudu siduv akt ning sellepärast juba praegu Euroopa Ühenduses rakendatav, sõltub Inimõiguste konventsiooni Euroopa Liidu õigusruumis rakendamine praegu Euroopa Ühenduse institutsioonide tõlgendamisest. On ka võimalik, et ühenduse institutsioonid Inimõiguste konventsiooni eiravad,³⁰⁵ kuna formaalselt ei ole Euroopa Kohus Inimõiguste konventsiooni tõlgendustega Inimõiguste Kohtu poolt seotud, nagu Euroopa Kohus ei ole formaalselt seotud ka enda eelmiste tõlgendustega. On võimalik, et ühenduse institutsioonid lähtuvad Inimõiguste konventsiooni tõlgendades rohkem ühenduse huvist kui Inimõiguste konventsiooni mõttest. Sellepärast saab öelda, et põhiõiguste määramine peamiselt

³⁰¹ Supra, arvamus 2/94.

³⁰² Supra, Jürgen Schwarze. Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004, p. 248.

³⁰³ Supra, I. Canor, p.12.

³⁰⁴ Supra, K. Lenaerts, E. De Smijter, pp. 297-298.

³⁰⁵ Supra, Iain Cameron, p. 117.

kohtupraktika kaudu on vastuolus õiguskindluse põhimõttega, ning kaitsmaks üksikisikuid ka sel juhul on vaja, et Euroopa Liit ühineks Inimõiguste konventsiooniga.³⁰⁶

6.1.1.2. PÕHIÕIGUSTE NÄHTAVAKS MUUTMINE

Kuigi Euroopa Liidu lepinguga ja Amsterdami lepinguga muudeti Euroopa Liidus põhiõigustesse ja –vabadustesse suhtumist,³⁰⁷ ei ole Euroopa Liidu põhiõigused ja –vabadused veel Euroopa Liidu kodanikule nähtavad sellepärast, et põhiõiguste ja –vabaduste mõistete sisustamine on peamiselt kohtunike ülesanne. Kuigi Euroopa Kohus tsiteerib palju Inimõiguste Kohtu lahendeid, samuti enda varasemaid lahendeid,³⁰⁸ on äärmiselt raske üheselt määrata, millised õigused on Euroopa Kohtule siduvad.³⁰⁹ Näiteks Euroopa Liidu lepingu artikli 6 määratluse “Euroopa Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid ... nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest,” raames võib Euroopa Kohus teoreetiliselt muuta liikmesriigis, kelle õiguskorras konkreetset õigust põhiõigusena ei käsitleta, siduvaks enamuses Euroopa Liidu liikmesriikides põhiõigusena sätestatud õiguse. Sellepärast saab öelda, et Euroopa Kohtu praktika iseenesest põhiõigusi nähtavaks ei muuda. Sellepärast on raske enda huvi Euroopa Kohtus kaitsta – teada saamaks, milliseid õigusi Euroopa Kohus õigusteks loeb, tuleb läbi töötada suurel hulgal Euroopa Kohtu lahendeid, ja ka siis on võimalus, et Euroopa Kohus ei järgi enda varasemat praktikat.

Praktiliselt tähendab eeltoodu seda, et Euroopa Liidus saab praegu hagi inimõiguste väidetava rikkumise kohta koostada ebamääraste ja üldiste õiguse üldpõhimõtete alusel, mitte kirjutatud seaduse alusel. Lisaks, arvestades et õiguspõhimõte aitab konkreetset kaasust lahendada vaid üldiselt, ja et Euroopa Kohus on deklareerinud ühenduse õiguse ülimuslikkust siseriiklike konstitutsiooniliste põhimõtete üle,

³⁰⁶ Ibid., p. 117.

³⁰⁷ Supra, Koen Lenaerts. Fundamental Rights in the European Union, p. 598.

³⁰⁸ Näiteks supra, asjas 260/89, *Elliniki radiophonia Tileorassi v Dimotiki Etairia Pliroforissis*, märkis Euroopa Kohus, et liikmesriigi pädevust võtta meetmeid Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 56 (39) ja 66 (46) raames, tuleb hinnata Inimõiguste konventsiooni artikkel 10 (väljendusvabaduse põhimõte) raames.

³⁰⁹ Supra, Armin von Bogdandy, p. 1314.

puudub garantii, et Euroopa Kohus ei deklareeri ühenduse õiguse ülimuslikkust mõne rahvusvahelise konventsiooni tema arvates “vähemolulise” inimõiguspõhimõtte üle. Sellepärast saab öelda, et põhiõiguste määramine peamiselt kohtupraktika kaudu on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.³¹⁰ Sellepärast on ka Euroopa Parlament püüdnud sisestada Euroopa Ühenduse asutamislepingutesse kohtulikult rakendatavate põhiõiguste nimekirja, mis tänini siiski puudub.³¹¹

6.1.1.3. EUROOPA LIIDU ÕIGUSKORRA LÄHENDAMINE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE ÕIGUSKORRALE

Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga lähendaks Euroopa Liidu õiguskorda Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskorrale sellepärast, et Euroopa Liit hakkaks olema sama lepingu osaline, mille osaliseks on tema liikmesriigid.

6.1.1.4. VÕIMALIKUD VASTUOLUD INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEL INIMÕIGUSTE KOHTUS JA EUROOPA KOHTUS. INIMÕIGUSTE SÜSTEEMAATILISE RAKENDAMISE VAJADUS

Vastuolud Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu praktikas on probleemiks sellepärast, et kui mõlemad kohtud rakendavad põhiõigusi nii nagu nemad neid tõlgendavad, tingitakse universaalsete inimõiguste ebasüsteemaatiline ja seetõttu ebaühtlane rakendamine. Inimõiguste konventsioonis lubatakse inimõiguste piiranguid ja Euroopa Kohus ongi asjas *Familienpress* märkinud, et võib inimõigusi piirata ühenduse õiguse eesmärkidest lähtuvalt.³¹² Nii võib Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahendite vastuolu olla tingitud sellest, et Euroopa Kohus lähtub põhiõiguse tõlgendamisel ühenduse huvist ja Inimõiguste Kohus üksikisiku huvist,³¹³ lisaks muud eespoolmainitud vastuolud. Samas ei saa Inimõiguste Kohus täna Euroopa Kohtu (mis täna on Euroopa Ühenduse viimase astme kohus) poolt põhiõiguste rakendamist otse kontrollida, kuna Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus on erinevate riigiüleste süsteemide kohtud. Sellepärast puudub kohtulik kontroll põhiõiguste

³¹⁰ Vt ka supra, A. G. Toth, pp. 491-529.

³¹¹ Jean-Claude Piris. Does the EU have a Constitution? Does it need one? - European Law Review, December 1999, Vol. 24, no. 6, p. 557.

³¹² Supra, asi C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*.

Euroopa Kohtus rakendamise üle. Seega, kuni Euroopa Liit Inimõiguste konventsiooniga ühinenud ei ole, kehtib asjas *Handelsgesellschaft* toodud põhimõte, et võimalikku Euroopa Liidu aktiga inimõiguste rikkumist saab formaalselt hinnata ainult ühenduse õiguse taustal. Olukorda komplitseerib veel see, et ühenduse õiguse ulatus siseriikliku õiguse suhtes on täpselt määratlemata.

6.1.1.5. INIMÕIGUSTE KOHTU OTSENE KONTROLL EUROOPA LIIDU AKTIDE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONILE VASTAVUSE ÜLE

Samuti, kuna Euroopa Liit ei ole Inimõiguste konventsiooni liige, ei ole tema suhtes võimalik Inimõiguste Kohtus menetlust alata.³¹⁴ Eeltoodu tähendab ka seda, et Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni kuuluvaid Euroopa Ühenduse institutsioonide akte ei saa Inimõiguste Kohus otse kontrollida. See tähendab, et kui sellise aktiga rikutakse üksikisiku õigusi, ei ole üksikisikul võimalik enne ühenduse õiguskaitsevahendi ammendamist Inimõiguste Kohtusse ühenduse vastu kaebust esitada, vaid ta peab ühenduse õigusakti vaidlustama Euroopa Kohtus. Selliselt ei ole aga üksikisiku õigused täielikult kaitstud, kuna esiteks nõutakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 230, et ühenduse akti vaidlustav üksikisik näitaks, et tal on asjas “otsene ja isiklik huvi”, mis piirab sellise hagi vastuvõtmise võimalusi. Eelotsustusmenetlusega loodud võimalust ühenduse akti kehtivust vaidlustada ei saa samuti täielikuks pidada. Esiteks sellepärast, et Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust esitav kohus ei ole üksikisiku taotlusega seotud. Teiseks sellepärast, et vastavalt Euroopa Kohtu poolt loodud eelotsustusmenetluse tingimustele saab Kohus tõlgendada ainult Euroopa Ühenduse asutamislepingut ja Euroopa Ühenduse institutsioonide akte, mitte aga Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ühenduse õiguse raamest välja jäävaid rahvusvahelisi lepinguid.³¹⁵ Nii on selgusetu, millisel õiguslikul alusel peaks Euroopa Kohus eelotsustusmenetluses Inimõiguste konventsiooni tõlgendama, abistamaks siseriiklikku kohut siseriiklike normide Inimõiguste konventsiooniga kooskõla üle otsustamisel. Kõige eeltoodu põhjal on võimalik järeldada, et Euroopa Kohtu kontrolli ühenduse aktides inimõiguste järgimise üle ei saa pidada täielikuks. Samas

³¹³ Supra, Anne-Marie Slaughter, p. 184.

³¹⁴ Inimõiguste Kohtu otsus asjas 00008030/77, *CFDT v. European Communities*, otsus 10. Juuli 1978, REF00010774.

teostab ühendus talle liikmesriikide poolt antud seadusandlikke ja halduspädevusi, mis üksikisikut puudutavad. Inimõiguste Kohus on aga hoidunud Euroopa Ühenduse, kui adekvaatse kohtuga teise rahvusvahelise organisatsiooni, aktide üle otsustamisest. Sellepärast tagaks autori arvates Inimõiguste konventsiooniga ühinemise järgne Inimõiguste Kohtu otsene kontroll üksikisiku põhiõiguste kaitse juhul, kui ühenduse institutsioonid Inimõiguste konventsiooni eiravad ning Inimõiguste Kohtu otsesel kontrollil ühenduse institutsioonide aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle oleks ühtlustav mõju Inimõiguste konventsiooniga tagatud õiguste tõlgendamisele. Kuna Euroopa Liidu lepingu artiklist 6 tulenevalt annab Euroopa Liit põhiõigusi ühenduse õiguse üldpõhimõtetena, nii nagu need on tagatud Inimõiguste konventsiooniga, on Inimõiguste konventsiooni üldpõhimõtted Euroopa Liidu õiguse osa. Eeltoodu tähendab, et Euroopa Liidu õiguse osana kehtib ka ühenduse õiguse üldpõhimõtete kohta ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise nõue.

6.1.1.6. EUROOPA LIIDU VASTUTUS PÕHIÕIGUSTE RIKKUMISE KORRAL

Praegu ei teki Inimõiguste konventsiooni alusel Euroopa Liidu ega Euroopa Ühenduse vastutust, kuna Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus ei ole Inimõiguste konventsiooniga ühinenud. Euroopa Liidu liikmesriikide seisukohast tähendab see, et ka juhul kui Euroopa Ühenduse või Euroopa Liidu aktiga Inimõiguste konventsiooni rikutakse, vastutab rikkumise eest liikmesriik. Kui Euroopa Liit Inimõiguste konventsiooniga ühineb, saab ka Euroopa Liitu Inimõiguste konventsiooni rikkumise eest vastutusele võtta.

³¹⁵ Supra, Jaanika Erne, lk 300-311.

6.1.2. KÜSIMUS EUROOPA ÜHENDUSE JA EUROOPA LIIDU PÄDEVUSEST ÜHINEDA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA

6.1.2.1. TAUSTAST

Euroopa Ühenduse võimalikku ühinemist Inimõiguste konventsiooniga arutati juba 1976. aastal, mil Euroopa Komisjon koostas Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettekande: "Põhiõiguste kaitse ühenduse õigusloomes ja ühenduse õiguse arengus".³¹⁶ Selles aktis küll välistati vajadus Euroopa Ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemise järele. 1979. aastal muutis komisjon oma seisukohta ja tegi nõukogule ettepaneku, et Euroopa Ühendus formaalselt Inimõiguste konventsiooniga ühineks.³¹⁷ Seda viimast ettepanekut kordas komisjon 1990. aastal.³¹⁸ 1993. aastal avaldas komisjon töödokumendi "Ühenduse ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga ja ühenduse õiguskord", milles käsitletakse ühinemise õiguslikke aluseid, võimalikke seonduvaid muutusi Euroopa Kohtu pädevuses ja Euroopa Kohtu ainupädevuste säilimist.³¹⁹

Ka Euroopa Parlament on korduvalt väljendanud, et pooldab Euroopa Ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemist, seda näiteks 1994. aasta resolutsioonis ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemise kohta.³²⁰ Euroopa Parlament on ka väitnud, et Euroopa Ühenduse ülesandeks Euroopa Liidu lepingu artikli B (uus art 2)³²¹ ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 17 (uus art 8) alusel on kaitsta Euroopa Liidu kodanike põhiõigusi samas ulatuses kui kodanike põhiõigusi kaitstakse siseriiklike õigusaktidega (milleks loetakse ka Inimõiguste konventsiooni). Sellepärast väitis Euroopa Parlament ka, et Euroopa Ühendus ja Euroopa Kohus peaks alluma Inimõiguste Kohtu kontrollile samadel alustel siseriiklike kohtutega ja et selline alluvus tagaks põhiõiguste Euroopa Liidus ja Euroopa Liidu liikmesriikides

³¹⁶ Põhiõiguste kaitse ühenduse õigusloomes ja ühenduse õiguse arengus. Bulletin of the European Communities 5/1976.

³¹⁷ Memorandum Euroopa ühenduse ühinemise kohta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Bulletin of the European Communities 2/1979.

³¹⁸ Komisjoni teatis ühenduse ühinemise kohta Inimõiguste konventsiooniga. 19. november 1990.

³¹⁹ 26. novembri 1993.a komisjoni töödokument "Ühenduse ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga ja ühenduse õiguskord".

³²⁰ 18. jaanuari 1994.a resolutsioon ühenduse ühinemise kohta Euroopa inimõiguste konventsiooniga. O.J. [1994] C44/32.

³²¹ Artikkel 2. Euroopa Liidu leping.

ühetaolise kohaldamise.³²² 1994. aasta resolutsioonis märkis Euroopa Parlament, et põhiõiguste Euroopa Liidus ühetaoliseks kohaldamiseks on oluline, et oleks olemas võimalus esitada kaebus otse rahvusvahelisele kohtule.³²³

Rahvusvahelise normi siseriiklikku õigusse vastuvõtmise võimalusteks on avatud õigusdoktriini kohtulik kohaldamine, mille abil on võimalik rahvusvahelist normi kasutada ilma, et sellel normil oleks formaalne siseriikliku õigusnormi seisund, aga ka normi vastuvõtmine, inkorporeerimine, transformeerimine ja normile viitamine.³²⁴ Seoses Euroopa Liidu poolt Inimõiguste konventsiooni vastuvõtmisega on räägitud neist peamiselt kolmest võimalusest: normi transformeerimisest, mis tähendab konventsiooni normi vastuvõtmist siseriiklike normide vajadusel konventsiooniga kooskõlla viimise teel, samuti normi inkorporeerimisest, mis tähendab rahvusvahelise lepingu rakendamiseks eraldi siseriikliku akti vastu võtmist, ilma et aktis endas lepingunormide sisu korrataks³²⁵ või normi jõustamisest viitega normile siseriiklikus aktis.³²⁶ Alternatiivina on Euroopa Liidus arutatud ka Inimõiguste Kohtult eelotsuse küsimise³²⁷ või Inimõiguste Kohtuga konsulteerimise muid võimalusi.

Konkreetselt Inimõiguste konventsiooniga ühinemine tõstatas Euroopa Liidus kaks põhiküsimust: esiteks küsimuse Euroopa Ühenduse või Euroopa Liidu pädevusest Inimõiguste konventsiooniga ühineda ja teiseks küsimuse ühinemise kooskõlast Euroopa Ühenduse asutamislepinguga. Autor käsitleb järgnevalt mõlemaid küsimusi, eesmärgiga käsitleda Inimõiguste konventsiooniga ühinemise kooskõla Euroopa Kohtu pädevust puudutavate Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätetega.

³²² Supra, arvamus 2/94.

³²³ 18. jaanuari 1994.a resolutsioon ühenduse ühinemise kohta Euroopa inimõiguste konventsiooniga. O.J. [1994] C44/32.

³²⁴ Supra, Martin Scheinin, lk 331-332.

³²⁵ Ibid., lk 332.

³²⁶ Normi inkorporeerimisel tõusetuvad omakorda probleemid, näiteks, millisel tasandil - kas konstitutsioonilisel või teisese akti tasandil - norm inkorporeerida. Supra, Jacques Robert, pp. 13-14.

³²⁷ Supra, arvamus 2/94.

6.1.2.2. MIKS EUROOPA ÜHENDUS EI OLE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA ÜHINENUD?

Inimõiguste konventsiooni siseriiklikku õigusse vastuvõtmise küsimusega tegeles Euroopa tuleviku konvent, kelle töö tulemusena³²⁸ sätestatakse Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu artiklis 7: “Liit taotleb ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga”.³²⁹ Kusjuures selle ühinemise all mõistetakse Inimõiguste konventsiooni jõustamist viitega normile siseriiklikus aktis või Inimõiguste konventsiooni inkorporeerimist - Inimõiguste konventsiooni rakendamiseks eraldi siseriikliku akti vastu võtmist, ilma et aktis endas lepingunormide sisu korrataks.³³⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta töögrupp ei soovita Inimõiguste konventsiooni Euroopa Liidu õigusesse transformeerimist,³³¹ kuna põhiõiguste harta töögrupi arvates ei võimaldaks selline ühinemisviis hõlmata rahvusvahelise lepingu arengut.

Enne selle otsuse tegemist arutati Euroopa Liidus, kas Inimõiguste konventsiooniga peaks ühinema Euroopa Liit tervikuna või ainult üks Euroopa Liidu osa – Euroopa Ühendus. Euroopa Ühenduse ühinemise kohta Inimõiguste konventsiooniga küsiti Euroopa Kohtult arvamust Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 288 (6) (uus art 300 (6)) ette nähtud menetluses. Euroopa Kohus hindas Euroopa Ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemise üksikasju ja ühinemise võimalikku mõju põhiõiguste kohtulikule kontrollile ning märkis ühinemise üksikasjade kohta, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 3b (uus art 5) kohaselt saab ühendus toimida Euroopa Ühenduse asutamislepinguga talle otseselt või kaudselt antud volituste piires, mis tähendab, et ühendusel on nii ühenduse siseses kui rahvusvahelises tegevuses ainult talle otseselt või kaudselt antud volitused. Ühenduse kaudne volitamine seisneb näiteks selles, et ka juhul kui vastav volitus *expressis verbis* Euroopa Ühenduse asutamislepingust ei tulene, on ühendus volitatud iga kord, kui ühenduse õigusega volitatakse ühenduse institutsioone ühendusesiseselt teatud eesmärki saavutama. Eesmärgi saavutamiseks saab ühendus selgesõnalise volituse

³²⁸ CONV 528/03, annex I.

³²⁹ The report of the working group on the Charter, submitted to the European Convention at its plenary session on 28 and 29 October 2002: <http://european-convention.eu.int>, 25. märtsil 2003.

³³⁰ Supra, Martin Scheinin, lk 332.

³³¹ Ibid.

puudumisel võtta ka kaudselt tuletatud volituse alusel vajalikke rahvusvahelisi kohustusi.³³² Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 235 (uus art 308) lubatakse võtta ühenduse mingi eesmärgi saavutamiseks vajalikke meetmeid juhul, kui Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätetest ei tulene ühenduse institutsioonidele tegutsemiseks ei otseseid ega kaudseid volitusi, kuid volitused tunduvad olevat vajalikud mõne asutamislepingus sätestatud eesmärgi saavutamiseks.³³³ Inimõiguste konventsiooniga ühinemise küsimuse otsustamiseks artikli 235 (uus art 308) alusel oli esmalt vaja vaadata, kas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 235 (uus art 308) kohaldamise tingimused olid täidetud. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 308 kohaldamise tingimusteks on: 1) inimõiguste alal on vaja võtta ühenduse meetet, 2) meetet on vaja ühenduse eesmärgi saavutamiseks, 3) on olemas seos ühisturu toimimisega³³⁴ ja 4) Euroopa Ühenduse asutamislepingus on jäetud meetme võtmiseks vajalikud volitused sätestamata.³³⁵ Et põhiõiguste alal on vaja võtta ühenduse meetet järeldeb uurimustöö eelnevast osast, milles näidatakse, et väga vähestes ühenduse aktides käsitletakse inimõigusi ja põhivabadusi. Samuti on töös näidatud, et Euroopa Liidus ei ole õigus pöörduda kohtu poole täielikult tagatud, kuna olemasolev inimõiguste kohtulik kontroll ei ole tõhus nii vastuolude tõttu erinevate kohtute poolt põhiõiguste tõlgendamisel kui sellepärast, et Euroopa Kohtu jurisdiktsioon ei laiene Euroopa Liidu II ja III tugisamba alale. Teine tingimus, et ühenduse eesmärgi saavutamiseks on vaja ühenduse meetet ka inimõiguste alal, nähtub nii viitest Ühtse Euroopa akti preambulis³³⁶ inimõiguste austamisele ja Inimõiguste konventsioonile, Euroopa Liidu lepingu preambulist ja artiklist 6, Euroopa Kohtu lahenditest, samuti komisjoni töödokumentidest, milles märgitakse, et inimõiguste tagamine on ühenduse eesmärkide lahutamatu osa.³³⁷ Kolmandaks, inimõiguste ja ühisturu toimimise seos on tuvastatud uurimuse teises peatükis. Neljanda tingimuse kohta saab märkida, et Euroopa Ühenduse asutamislepingus

³³² Supra, arvamus 2/94.

³³³ Ibid.

³³⁴ Vt tingimusi artiklist 308. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

³³⁵ Asi 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* [1971].EKL 263.

³³⁶ Asi 43/75, *Defrenne* [1976] EKL 455, mille otsuse kohaselt võivad eesmärgid Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 235 (uus 308) mõttes olla toodud Euroopa Ühenduse asutamislepingu preambulis.

³³⁷ Komisjoni töödokument 26. novembrist 1993 "Ühenduse ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga ja ühenduse õiguskord".

puudub volitus Euroopa Ühenduse ühinemiseks rahvusvaheliste inimõiguskonventsioonidega.

Eeltoodust järeldub, et Euroopa Ühendusel on inimõiguseesmärgi saavutamiseks sisepädevus. Inimõiguste konventsiooniga ühinemine ei kuulu aga ühenduse sisepädevusse, vaid kuulub ühenduse välispädevusse. Seda sellepärast, et Euroopa Ühenduse asutamislepingus ei anta ühenduse institutsioonidele pädevust kehtestada inimõigusakte või sõlmida rahvusvahelisi inimõiguslepinguid. Sellepärast saab järeldada, et ühenduse institutsioonidel puuduvad nii otsesed kui kaudsed volitused inimõigusaktide kehtestamiseks ja rahvusvaheliste inimõiguslepingute sõlmimiseks.

Kuigi sellised nii otsesed kui kaudsed volitused puuduvad, võiks küsida, kas Inimõiguste konventsiooniga ühinemine võiks toimuda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 308 alusel, mille eesmärgiks on anda ühenduse institutsioonidele volitused tegutsemiseks juhul, kui Euroopa Ühenduse asutamislepingust otseseid või kaudseid volitusi tegutsemiseks ei tulene.³³⁸ Artiklit 308 uurides aga järeldub, et see artikkel ei saa olla aluseks ühenduse volituste laiendamisele väljapoole asutamislepingu üldraamistikku selles mõttes, et artikli 308 alusel ei saa võtta meetmeid, mis sisuliselt asutamislepingut muudaks, ilma selleks asutamislepinguga ettenähtud menetlust järgimata.³³⁹ Euroopa Kohtu praktikas on Inimõiguste konventsiooni põhimõtted küll Euroopa Ühenduse õiguse põhimõtetega võrdsustatud. Ka Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 sätestatakse, et "Euroopa Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga."³⁴⁰ Eeltoodu tähendab aga, et Inimõiguste konventsiooni põhiõigused on ainult üldpõhimõtetena lahutamatu osa Euroopa Ühenduse õigustikust. Kui põhiõigused ei oleks Euroopa Liidus tagatud üldpõhimõtetena, vaid seaduse tasandil, saaks ühinemise alusena rakendada Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 308. Praegu aga artiklit 308 kohaldada ei saa, kuna üldpõhimõtetena tasandilt iseseisvasse rahvusvahelisse institutsionaalsesse süsteemi sisenemine eeldaks Euroopa Liidu kehtiva inimõiguste kaitse süsteemi põhimõttelist ehk konstitutsioonilise tähendusega muutmist. Kehtiva süsteemi põhimõttelise

³³⁸ Artikkel 308. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

³³⁹ Supra, arvamus 2/94.

muutmise vajadus seisneb selles, et kuna inimõigused ei ole Euroopa Liidus seaduse tasandil tagatud, integreeritakse ühinemisel kõik Inimõiguste konventsiooni sätted Euroopa Liidu õigusse, mis läbi Euroopa Liit siseneb eraldiseisvasse rahvusvahelisse institutsionaalsesse süsteemi,³⁴¹ mis omakorda tähendab Euroopa Liidu institutsioonide asetumist Inimõiguste Kohtu ülimusliku kontrolli alla. Oluline on, et sellega muudetakse Euroopa Kohtu seisundit Euroopa Liidu kõrgeima kohtuna.³⁴² Kuna Euroopa Kohtu allutamine Inimõiguste Kohtule Euroopa Liidu ühinemise korral Inimõiguste konventsiooniga tähendaks ka Inimõiguste Kohtu volitamist võtta ühendust puudutavates küsimustes poliitilisi otsuseid, peab uurimustöö autor sellist Euroopa Kohtu seisundi muutust Euroopa Ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemise kõige problemaatilisemaks aspektiks. Sellepärast väljukski Inimõiguste konventsiooniga ühinemine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 308 raamest, ega ole teostatav muidu kui Euroopa Ühenduse asutamislepingu täienduse või muutmise läbi.

Tegelikult ei saa ka eeltoodud seisukohta pidada üheseks³⁴³ ja nii on õigusteoreetikud püstitanud küsimuse, kas Euroopa Ühenduse ühinemisel Inimõiguste konventsiooniga saab olla suurem konstitutsiooniline tähendus kui näiteks Euroopa Ühenduse ühinemisel Maailma Kaubandusorganisatsiooniga.³⁴⁴ Üheks argumendiks Euroopa Ühenduse ühinemise Inimõiguste konventsiooniga hindamisel on ka see, et paljude Euroopa Liidu liikmesriikide õiguses ei nõutud Inimõiguste konventsiooniga ühinemiseks konstitutsioonilisi parandusi.

Kui Euroopa Ühendus siiski oleks Inimõiguste konventsiooniga liitunud, kontrollinuks Inimõiguste Kohus otse ainult riigiülese ühenduse õiguse rakendamist.

³⁴⁰ Artikkel 6. Euroopa Liidu leping.

³⁴¹ Supra, K.Lenaerts., E. De Smijter, p. 292.

³⁴² Supra, A. O'Neill, p. 30. Vt ka supra, arvamus 2/94, milles Euroopa Kohus konstateerib, et "praegu kehtiv ühenduse õigus ei anna Euroopa Ühendusele pädevust Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemiseks ... Selline inimõiguste kaitse süsteemi muutmine Euroopa Ühenduses, mis mõjutab ka ühenduse institutsioonide seisundit, on konstitutsioonilise tähendusega ja ... seda on võimalik ellu viia ainult lepingu parandusega".

³⁴³ P. Alston, J.H.H. Weiler. A human rights policy for the European Community and Union: the question of competences, in supra, Philip Alston and others.

³⁴⁴ Vt supra, Philip Alston and others, samuti arvamus 1/94 [1994] EKL 5267. Maailma kaubandusorganisatsiooniga ühinemine erineb inimõiguslepingutega ühinemisest selle poolest, et Euroopa Ühendusel on kaubanduslepingute sõlmimise ainupädevus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 133 alusel. Selline artikkel aga puudub seoses inimõiguslepingutega.

Põhiõiguste kohaldamist valitsustevahelise koostöö raames oleks Inimõiguste Kohus endiselt saanud kontrollida läbi liikmesriikide. Sellepärast väidab autor, et juhul kui ainult Euroopa Ühendus liitunuks Inimõiguste konventsiooniga, jäänuks Euroopa Liidu II ja III tugisammas ikkagi Inimõiguste Kohtu otsese kontrolli alt välja, mis tähendab, et inimõigused realiseerunuks puudulikult. Uurimustöö autori arvates on aga Inimõiguste konventsiooniga ühinemise olulisimaks aspektiks, et inimõigused realiseeruksid kogu Euroopa Liidu tegevuse, mitte ainult tegevuse I samba raames. Kõiki eeltoodud põhjusi arvestades märkis Euroopa Kohus arvamuses 2/94, et Euroopa Ühendus ei ole kehtiva õiguse kohaselt pädev Inimõiguste konventsiooniga ühinema³⁴⁵ ja nendel põhjustel ei ole Euroopa Ühendus Inimõiguste konventsiooniga ühinenud. Kuna Euroopa Liidu põhiseadusliku lepinguga soovitakse anda Euroopa Liidule õigussubjektsus,³⁴⁶ mis hõlmaks Euroopa Ühenduse õigussubjektsuse, ei ole ühenduse Inimõiguste konventsiooniga ühinemine enam aktuaalne, vaid täna räägitakse Euroopa Liidu ühinemisest Inimõiguste konventsiooniga.

³⁴⁵ Supra, arvamus 2/94.

³⁴⁶ Artikkel 6. Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu. Põhjendused: supra, Final report of Working Group III on Legal Personality of the European Convention. Brussels, 1 October 2002.

6.1.2.3. EUROOPA LIIDU PÄDEVUSEST ÜHINEDA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA

Kuna Euroopa Liit omab täna ainult eeldatavat õigussubjektsust,³⁴⁷ nõuaks Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga esmalt Euroopa Liidu õigussubjektsuse tunnustamist.³⁴⁸ Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu artikli 6 kohaselt on Euroopa Liit juriidiline isik,³⁴⁹ mis tähendab, et Euroopa Liidul on lisaks teistele õigussubjektsusest tulenevatele pädevustele ka pädevus ühineda rahvusvaheliste lepingutega³⁵⁰ ja sellepärast ei teki Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu jõustumise järgselt probleemi sellest, et Euroopa Liit ei saa Inimõiguste konventsiooniga õigussubjektsuse puudumise tõttu ühineda.

Laekeni Euroopa Ülemkogu palus Euroopa tuleviku konvendil hinnata, kas Euroopa Liit peaks Inimõiguste konventsiooniga ühinema.³⁵¹ Euroopa tuleviku konvendi hinnang kajastub Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu artiklis 7.2., mille kohaselt Euroopa Liit taotleb ühinemist Inimõiguste konventsiooniga.³⁵² Autori arvates viitab sõna “taotleb” Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu artiklis 7.2. probleemile, mis on tingitud sellest, et Inimõiguste konventsiooniga luuakse sarnaselt teistele inimõiguslepingutele kindlaid kohustusi ainult riikidele, sest rahvusvahelistel organisatsioonidel puudub üksikisiku üle otsene võim. Eeltoodu tähendab, et

³⁴⁷ Maastrichti leping ei ütle Euroopa Liidu õigussubjektsuse kohta midagi. Kuid näiteks on Euroopa Liidul olnud missioon Mostaris. Vt nõukogu otsust Euroopa Liidu ja Jugoslaavia FV vahel sõlmitud lepingu kohta Euroopa Liidu missiooni European Union Monitoring Mission (EUMM) tegevuse kohta Jugoslaavia FV-s. (Council Decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Federal Republic of Yugoslavia concerning the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Federal Republic of Yugoslavia), 31 Dec. 2000, O.J. L328/53. Eraldi arutlustema oleks, kas presumptiivsest õigussubjektsusest piisab Euroopa Liidu ühinemiseks Inimõiguste konventsiooniga.

³⁴⁸ Siiski on vaieldav, kas Euroopa Liidu lepingu peatükkide V ja VI raames Euroopa Liidule antud lepingu sõlmimise volitused viitavad Euroopa Liidu õigussubjektsusele, kuna otsene säte Euroopa Liidu õigussubjektsuse kohta puudub.

³⁴⁹ Artikkel 6. Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu. CONV 850/03.

³⁵⁰ Supra, Final report of Working Group III on Legal Personality of the European Convention. Brussels, 1 October 2002.

³⁵¹ Christopher McCrudden. The Future of the EU Charter of Fundamental Rights.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 10/2001.

Inimõiguste konventsiooni alusel saab inimõiguste tagamist nõuda ainult riigilt, mitte lepingulisel alusel tegutsevalt rahvusvaheliselt organisatsioonilt, ehkki Euroopa Liit on Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 deklareerinud, et austab Inimõiguste konventsioonis tagatud põhiõigusi³⁵³ ja kuigi ka rahvusvaheline organisatsioon ei tohi rahvusvahelise õiguse subjektina eirata rahvusvahelise õigusena, s.h *ius cogens*’ina kehtivaid inimõigusi.³⁵⁴ Seega viitab autori arvates sõna “taotleb” põhiseadusliku lepingu artiklis 7.2. Euroopa Liidu üha kasvavalt riigiga sarnanevale iseloomule. Täna ongi Euroopa Liit muutunud lepingulisest organisatsioonist millekski föderaalstruktuuri sarnaseks.

Kas Euroopa Liidu põhiseadusliku lepinguga tagatavast õigussubjektsusest piisab Euroopa Liidule Inimõiguste konventsiooni alusel vastutuse tekkimiseks või viitab kavatsuslik sõnastus põhiseadusliku lepingu artiklis 7.2. sellele, et lisaks õigussubjektsusele on selleks vaja Euroopa Liidus eelnevalt vastu võtta põhiseaduslik akt põhiseadusena, ehk muuta lepingulisel alusel tegutsev rahvusvaheline organisatsioon selleks ettenähtud menetlusega vastu võetud konstitutsiooni alusel toimivaks struktuuriks, näitab aeg. Kuna Euroopa Liidu pädevus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid tuleneks nüüd talle põhiseadusliku lepinguga antud pädevusest, ei ole vaja, et liikmesriikide parlamendid sellise rahvusvahelise lepinguga ühinemise ratifitseeriks, vaid liikmesriigid peavad heaks kiitma ainult Euroopa Liidu poolt sõlmitud rahvusvahelise lepingu selle osa, mis langeb nende ainu- või jagatud pädevuse raamesse.³⁵⁵

Täna on Inimõiguste konventsioonil Euroopa Liidu liikmesriikides kahesugune mõju: esiteks siseriikliku õiguse kaudu ja teiseks ühenduse õiguse üldpõhimõtete kaudu. Kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga, see kahesugune Inimõiguste konventsiooni mõju Euroopa Liidu liikmesriikides jätkub liikmesriikide poolt

³⁵² Artikkel 7. 2. Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu. Vt ka European Convention. Report of Working Group II ”Incorporation of the Charter/accession to the ECHR”.- Brussels, 22 Oct 2002, CONV 354/02, WG II 16.

³⁵³ Aktuaalsed on ka vaidlused rahvusvaheliste rahandus- ja kaubandusorganisatsioonide, nagu näiteks Maailmapank ja Maailma Kaubandusorganisatsioon, inimõiguslaste kohustuste võimalikkuse üle. Vt Allan Rosas, Martin Schenin. Inimõiguste kandjad ja kategooriad.- Supra, Raija Hanski, Markku Suksi, lk 55-56.

³⁵⁴ Ibid., lk 56.

Inimõiguste konventsiooni enne Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga tehtud reservatsioonide tõttu. Euroopa Kohus on märkinud, et Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga ei tohiks mõjutada Inimõiguste konventsiooniga juba ühinenud Euroopa Liidu liikmesriikide poolt konventsiooni suhtes tehtud reservatsioone. Sellised reservatsioonid peaks ka pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga jääma vastavas siseriiklikus pädevusvaldkonnas kehtima.³⁵⁶ Teisalt tõstatab selliste reservatsioonide allesjäämine küsimuse ühinemise ulatusest, kuna kui reservatsiooni tõttu Inimõiguste konventsiooni jätab Euroopa Liidu liikmesriik pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga Inimõiguste konventsiooni sätte kohaldamata, peatab ta sellega enda suhtes Euroopa Liidu õiguse kohaldumise. Kuigi Euroopa Liidu liikmesriikidele on lubatud reservatsioonid Euroopa Liidu õigusse, tõstatab see omakorda küsimuse, et kui Euroopa Liidu liikmesriigil on reservatsiooni tõttu õigus Inimõiguste konventsiooni ja seeläbi Euroopa Liidu õigust mitte kohaldada, kas nii ei ohustata inimõiguste ühetaolist rakendamist Euroopa Liidus ja Liidu liikmesriikides.³⁵⁷ Eraldi probleemiks on veel Inimõiguste konventsiooni protokollid, millega Euroopa Liidul tuleks Inimõiguste konventsiooniga ühinemise korral samuti ühineda.³⁵⁸

Teiseks Inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Liiduga seonduvaks, inimõiguste rakendamist oluliselt mõjutavaks aktuaalseks küsimuseks Euroopa tuleviku konvendis oli, kas võtta uude Euroopa Liidu aluslepingusse ka kehtiva Euroopa Liidu lepingu artiklist 6 tulenev klausel selle kohta, et Euroopa Liidus tagatakse põhiõigusi ühenduse õiguse üldpõhimõtetenä, nagu need on tagatud Inimõiguste konventsiooniga. Palju konvendi liikmeid pooldas selle sätte Euroopa Liidu aluslepingust välja jätmist, sest arvas, et sellise klausli aluslepingusse võtmine Euroopa Liidu ühinemise Inimõiguste konventsiooniga kontekstis, ajal, mil aluslepingusse liidetakse ka Inimõiguste konventsiooni õigusi sisaldav Euroopa Liidu põhiõiguste harta, tekitaks segadust. Kuid pooldati ka sätte aluslepingusse võtmist,

³⁵⁵ Supra, Final report of Working Group III on Legal Personality of the European Convention. Brussels, 1 October 2002.

³⁵⁶ Supra, arvamus 2/94.

³⁵⁷ Sellise küsimuse tõstatas Ühendkuningriik Euroopa Kohtus. Supra, arvamus 2/94.

³⁵⁸ Supra, arvamus 2/94.

mida põhjendati sellega, et klausel täiendaks mainitud inimõigusakte ja kindlustaks Euroopa Liidu avatuse Inimõiguste konventsiooni võimalikele arengutele.³⁵⁹

6.1.2.4. KUIDAS MÕJUTAKS EUROOPA LIIDU ÜHINEMINE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA STRASBOURGI EUROOPA NÕUKOGU?

Kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga kui lepingulisel alusel tegutsev rahvusvaheline organisatsioon, nõuab selline ühinemine Strasbourgi Euroopa Nõukogu statuudi parandamist ning asjakohaseid parandusi Inimõiguste konventsiooni ja konventsiooni protokollidesse, kuna praegu saab ainult riik, mitte rahvusvaheline organisatsioon (mille tunnuseid Euroopa Liit omab rohkem kui riigi tunnuseid) olla Inimõiguste konventsiooni osapooleks.

Lisaks kehtestatakse Inimõiguste konventsioonis sarnaselt teistele olemasolevatele inimõiguslepingutele kindlaid kohustusi ainult riikidele.³⁶⁰ See tähendab, et nendes asjades saab inimõiguste tagamist nõuda ainult riikidelt. Inimõiguste tagamist saab nõuda ainult riikidelt, mitte lepingulisel alusel tegutsevatelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt sellepärast, et viimastel puudub otsene võim üksikisiku üle. Euroopa Liit omab küll üha rohkem ka riigi tunnuseid, ehk on peamiselt ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtte ja ühendusele pädevuste loomise tõttu muutunud lepingulisest organisatsioonist millekski föderaalstruktuuriga sarnaseks. Ka 06. veebruari 2003. aasta Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu artikkel 1 (1) kandis Euroopa Liidust föderatsioonilist nägemust.³⁶¹ Sellest hoolimata on õigusteoorias vaieldav, kas Euroopa Liitu on võimalik kunagi riigiga võrdsustada. Samuti ei kavatse Euroopa Liit ega Euroopa Ühendus astuda Euroopa Nõukogu liikmeks. Sellepärast peaks kõik Inimõiguste konventsiooni liikmesriigid vastavate Inimõiguste konventsiooni parandusega nõustuma.

Küsimuse Euroopa Liidu ühinemisest Inimõiguste konventsiooniga lõplik

³⁵⁹ Supra, European Convention. Report of Working Group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR".- Brussels, 22 Oct 2002. Nagu eespool mainitud, Inimõiguste konventsiooni siduvate tuleviku arengute hulka loetakse ka Inimõiguste Kohtu praktika.

³⁶⁰ Vt supra, Allan Rosas, Martin Schenin, lk 55-56.

³⁶¹ Article 1 (1). Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty. Brussels, 6 February 2003. CONV 528/03.

otsustamine on jäetud Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu rakendajatele. Euroopa tuleviku konvendi inimõigusmuudatuste töögrupp soovitas, et juhul kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga, hakatakse ühinemisega kaasnevaid tehnilisi probleeme reguleerima vastavas ühinemislepingus, mille koostamisele eelnevate liitumisläbirääkimiste alustamise otsustab Kölni Euroopa Ülemkogu.³⁶² Nendel liitumisläbirääkimistel tegeletakse täpsemalt konkreetsete ühinemisega kaasnevate tehniliste küsimustega, kaasa arvatud ühinemise ajastamine, ühinemine Inimõiguste konventsiooni lisaprotokollidega jne, millega Euroopa tuleviku konvent ei tegelenud, sest need ei ole konstitutsioonilised küsimused.

6.1.3. KAS EUROOPA LIIDU ÜHINEMINE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA TÄHENDAB PÕHIÕIGUSTE KÕRGENDATUD KOHTULIKKU KAITSET?

6.1.3.1. ÕIGUSKAITSEVAHENDITE ÜHILDAMINE JA ALLUVUS KAHE ERINEVA SÜSTEEMI KOHTULE

Rahvusvaheliste inimõigusnormide siseriiklikku mõju saabki hinnata kohtute tegevuse põhjal. Täna on Euroopa Liidus ülimuslik seisund Euroopa Kohtul, mis tähendab, et Euroopa Kohtu lahendite peale puudub teistes kohtutesse, kaasa arvatud Inimõiguste Kohus, apellatsioonkaebuse esitamise õigus. Töös tuvastati, et ka inimõiguste kaitsel esindab Euroopa Kohus rohkem Euroopa Ühenduse huvi kui üksikisiku huvi.³⁶³ Näidati, et Euroopa Kohus on alati rõhutanud, et põhiõigused on Euroopa Liidu õiguse osa ja tõlgendatavad “ühenduse struktuuri ja eesmärkide kontekstis”.³⁶⁴ Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga tähendab Euroopa Liidu allumist Inimõiguste Kohtu kontrollile, mis tähendab Inimõiguste Kohtu ülimuslikku seisundit Euroopa Liidu põhiõiguste kaitsel. See tähendab praktikas, et esmalt otsustaks Euroopa Kohus ühenduse õigusakti Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle, ühenduse õiguskaitsevahendi ammendumisel alluks

³⁶² Supra, European Convention. Report of Working Group II: ”Incorporation of the Charter/accession to the ECHR”.- Brüssels, 22 Oct. 2002.

³⁶³ Eriti erapoolikuks peetakse Euroopa Kohut just ühenduse ja tema personali vaheliste töövaidluste lahendamisel. Vt Jo Shaw. Law of the European Union. Second Edition. Houndmills: Palgrave, 2000, p. 190. Kuna ühinemine Inimõiguste konventsiooniga tähendab üksikisiku ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate põhiõiguste erapooletut kaitset Inimõiguste Kohtus, on Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga üksikisiku seisukohast oluline.

³⁶⁴ Supra, Jo Shaw, p. 190.

asi Inimõiguste Kohtule. See omakorda tähendab, et Euroopa Liidu ühinemisel Inimõiguste konventsiooniga muutub Euroopa Kohtu ülimuslik seisund, ehk Euroopa Kohtu asetumist Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni alla.³⁶⁵

Eeltoodu tähendab, et kui Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu seisukohad nüüd põhiõiguste tõlgendamisel ja rakendamisel erinevad, teostab viimane Euroopa Kohtu poolt põhiõiguste tõlgendamise ja rakendamise üle viimase astmena kohtulikku kontrolli, ehk seda, et põhiõiguste tipprakendajaks Euroopa Liidus saab Inimõiguste Kohus. Nii kaotab Euroopa Liit osa põhiõigusalasest suveräänsusest nii normatiivse ülimuslikkuse seisukohast, kuna Inimõiguste konventsioon asuks hierarhiliselt üle Euroopa Liidu seadusandluse³⁶⁶ ja otsustusliku ülimuslikkuse seisukohast, kuna ühinemine seaks Inimõiguste Kohtu põhiõiguste rakendamisel ülimuslikku seisundisse Euroopa Kohtu ees.³⁶⁷

Kuna alles tõlgendamise kaudu antakse õigusnormile tegelik sisu ja sellepärast saab tegelikuks õigusnormi sisustajaks ja seeläbi isegi tegelikuks seadusandjaks pidada õigusnormi tipptõlgendajat,³⁶⁸ on Euroopa Liidus, kartuses, et Inimõiguste konventsioon hakkab Euroopa Liidu poliitikaid liiga palju määrama, suhtunud Inimõiguste Kohtule suveräänsuse kaotamisse ettevaatusega. Nii on vaieldud küsimuse üle, kas ühinemine Inimõiguste konventsiooniga muudaks Euroopa Kohtule Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 292 antud ainupädevust kaebustes ühenduse ja liikmesriikide vahel. Nimelt nähakse Inimõiguste konventsiooni artiklis 62 ette konventsiooni osaliste vaheliste konventsiooni tõlgendamise või kohaldamisega seotud vaidluste lahendamine konventsioonis sätestatud korras,³⁶⁹ millega Euroopa Kohtu arvates antaks Inimõiguste Kohtule õigus tõlgendada Euroopa Liidu õigust ja uurida Euroopa Liidu õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile.³⁷⁰ Mainitu on aga vastuolus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 292, milles kohustatakse liikmesriike Euroopa Ühenduse asutamislepingu

³⁶⁵ Supra, Aidan O'Neill, p. 30.

³⁶⁶ Supra, European Convention. Report of Working Group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", Brussels, 22 Oct 2002.

³⁶⁷ Supra, Joseph H. H. Weiler. The Community System: the Dual Character of Supranationalism., p. 271.

³⁶⁸ Supra, H.L.A. Hart, p. 141.

³⁶⁹ Artikkel 62. Inimõiguste konventsioon.

tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult Euroopa Ühenduse asutamislepingus ettenähtud vahenditega.³⁷¹

Nii oleks Euroopa Kohtu allumine väljaspool ühenduse õiguskorda asuvale kohtuorganile vastuolus temale Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 292 antud ainupädevusega. Võimalik, et sellepärast nentis Euroopa Kohus arvamuses 2/94, et isegi juhul, kui ühendus nõustuks alluma üksikisikute ning riikide- ja ühenduse vaheliste kaebuste lahendamisel Inimõiguste konventsioonist tulenevale menetluskorrale, peaks vaidlused liikmesriikide ja ühenduse vahel jääma ühenduse õiguskorra autonoomsuse tagamise huvides endiselt Euroopa Kohtu ainualluvusse,³⁷² kuna Inimõiguste konventsiooni artikli 62 kohaselt, milles nähakse ette kõigi lepinguosaliste vaheliste Inimõiguste konventsiooni tõlgendamise või kohaldamisega seotud vaidluste lahendamine Inimõiguste konventsioonis sätestatud korras, ei piirduks Inimõiguste konventsiooni kontrolliorganid ainult ühenduse õiguse tõlgendamisega, vaid uuriksid ka ühenduse õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile.

Sel eesmärgil soovitas Euroopa Kohus samas lahendis teha reservatsiooni Inimõiguste konventsiooni artikli 62 suhtes, vältimaks ühenduse ja tema liikmesriikide vaheliste vaidluste lahendamist Inimõiguste Kohtus.³⁷³ See tähendab, et Euroopa Kohus pidas enda allumist Inimõiguste konventsioonile üksikisikute ja ühenduse vahelistes vaidlustes Euroopa Kohtule asutamislepingu artikliga 292 antud ainupädevusega kokkusobivaks, allumist liikmesriikide ja ühenduse vahelistes vaidlustes aga mitte. Uurimustöö autor toetab siin Gaja seisukohta, kelle väitel annaks ühinemine Inimõiguste konventsiooniga just kaitsevahendi ühenduse aktide kontrollimiseks. Selle kaitsevahendi olulisus seisneb selles, et isikul, kelle inimõigusi Euroopa Liidu aktiga rikutakse, oleks võimalik pärast Euroopa Kohtu kaitsevahendi kasutamist pöörduda Inimõiguste Kohtusse.³⁷⁴

³⁷⁰ Supra, aramus 2/94.

³⁷¹ Artikkel 292. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

³⁷² Supra, aramus 2/94.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Giorgio Gaja. Case Law. A Court of Justice. Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported.- Comon Market Law Review, 1996, no. 33, pp. 973-989

6.1.3.2. MIDA TÄHENDAB INIMÕIGUSTE KOHTU ÜLIMUSLIK SEISUND?

Täna omab Euroopa Liidus ülimuslikku seisundit Euroopa Kohus. Kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga, omab Euroopa Liidus põhiõiguste kaitsel ülimuslikku seisundit Inimõiguste Kohus. Eeltoodu tähendab, et Euroopa Kohus peab pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga arvestama Inimõiguste Kohtu praktikaga ja et Euroopa Kohus ei saa pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga Inimõiguste konventsiooni kitsamalt tõlgendada kui Inimõiguste Kohus seda teeb, ka juhul kui Euroopa Kohus peaks kitsamat tõlgendamist Euroopa Ühenduse õiguse seisukohast vajalikuks. Kui rakendada kohtuasjas *Matthews* tõusetunud faktilised asjaolud Euroopa Liidu ühinemise Inimõiguste konventsiooniga järgsesse seisundisse, oleks ühenduse õigusaktiga üksikisiku õiguste väidetava rikkumise tõttu algatatav kohtumenetlus järgmine: esmalt otsustaks Euroopa Kohus ühenduse õigusakti Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle, ühenduse õiguskaitsevahendi ammendumisel alluks asi vajadusel Inimõiguste Kohtule.³⁷⁵

6.1.3.3. UUED ÕIGUSKAITSEVAHENDID

Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga tähendab Euroopa Liidu olemasoleva õiguskaitsevahendite süsteemi täiendamist, nimelt laieneb seoses Euroopa Kohtu jurisdiktsiooniga üksikisiku õigus algatada Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 230 ettenähtud ühenduse institutsiooni akti kehtetuks tunnistamise menetlus. Uusi õiguskaitsevahendeid ei looda.

³⁷⁵ Supra, arvamus 2/94.

6.1.3.4. KUI PALJU KAOTAKS EUROOPA LIIT ENDA SUVERÄÄNSUSEST?

Kuivõrd Euroopa Liit on enda liikmesriikide kaudu niikuinii Inimõiguste konventsiooniga seotud ja selle konstruktsiooni kaudu ka Inimõiguste Kohtu lahenditega, omavad Inimõiguste konventsioon ja Inimõiguste Kohtu lahendid juba täna Euroopa Liidu ja Euroopa Kohtu suhtes ülimuslikku seisundit, mida Inimõiguste konventsiooniga ühinemine ainult formaalselt kinnitaks. Kuna Inimõiguste Kohtul puudub pädevus muuta või tühistada siseriiklikku õigusnormi, tal on ainult pädevus kohustada lepinguosalist teatud tulemust saavutama,³⁷⁶ puudub Inimõiguste Kohtu otsustel otsene õiguslik mõju. Inimõiguste Kohtu otsuste otsese õigusliku mõju puudumine tähendab, et Inimõiguste Kohtu otsusega ei saa tunnistada siseriiklikku õigusakti ebaseaduslikuks. Seega ei saaks Inimõiguste Kohtu otsus olla vahetult kohaldatav ka ühenduse õiguses, mis tähendab, et Inimõiguste Kohtu otsuse tagajärjel ei saaks tunnistada ebaseaduslikuks ühenduse õigusakte.³⁷⁷ Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga aga kaotaks vastuolud Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahendites, kuna ülimuslikkuspõhimõte tagab, et Euroopa Kohus lähtuks oma lahendites Inimõiguste Kohtu lahenditest.³⁷⁸ Nõue, et Euroopa Kohus oma lahendites Inimõiguste Kohtu lahenditest lähtuks, tähendab nõuet, et ühendus alluks ühenduse rahvusvahelise lepingu alusel loodud kohtusüsteemile. Inimõiguste konventsiooni artiklid 32 ja 46 määravad Inimõiguste Kohtu otsuste siduvuse,³⁷⁹ Inimõiguste konventsiooni artiklis 52 sätestatakse, et Inimõiguste Kohtu otsused on lõplikud,³⁸⁰ artiklis 53 kohustatakse Inimõiguste konventsiooni liikmesriike Inimõiguste Kohtu lahendeid täitma³⁸¹ ja artiklis 54 volitatakse Inimõiguste Kohtu otsuste täitmist kontrollima.³⁸² Lisaks kujundab Inimõiguste Kohus oma lahenditega üldist poliitikat. Sellepärast saabki küsida, kas Inimõiguste Kohus ei hakka Euroopa Liidu poliitikat liiga palju määrama. Liiati kui arvestada, et Inimõiguste konventsiooni artikkel 62,

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Supra, Joseph H. H. Weiler (Ed.). *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge University Press, 1999, p. 102 p. 275.

³⁷⁹ Artiklid 32 ja 46. Inimõiguste konventsioon.

³⁸⁰ Artikkel 52. Ibid.

³⁸¹ Artikkel 53. Ibid.

³⁸² Artikkel 54. Ibid.

milles nähakse ette kõigi lepinguosaliste konventsiooni tõlgendamise või kohaldamisega seotud vaidluste lahendamine konventsioonis sätestatud korras,³⁸³ on vastuolus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 292, mis kohustab liikmesriike Euroopa Ühenduse asutamislepingu tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult Euroopa Ühenduse asutamislepingus ettenähtud vahenditega.³⁸⁴ Nii on Euroopa Kohus arvamuses 1/91 nõustunud ühenduse allumisega rahvusvahelise lepinguga loodud kohtusüsteemile, kui allumine piirdub vaid rahvusvahelise lepingu tõlgendamise ja kohaldamisega ega ohusta ühenduse õiguskorra autonoomsust.³⁸⁵

Ka uurimuse autori arvates on siin võtmeküsimuseks, mida pidada ühenduse õiguskorra autonoomsuse tagamiseks? Määratluse “ühenduse õiguskorra autonoomsuse tagamine” parema tõlgendamise eesmärgil eristas Kölni Euroopa Ülemkogu ühenduse allumise Inimõiguste konventsioonile kui allumise vaidlustes, mis võivad hõlmata ka ühenduse õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile ja esitas küsimuse, kas ühendus allub üksnes Inimõiguste Kohtu Inimõiguste konventsiooni puudutavatele otsustele või ka otsustele ühenduse õiguse Inimõiguste konventsioonile vastavuse kohta.³⁸⁶

Euroopa Kohus on järeldanud, et Inimõiguste Kohus on pädev otsustama vaidlust mitte sisuliselt, vaid üksnes tuvastama, kas siseriiklik kohus (pärast Euroopa Liidu ühinemist ka Euroopa Kohus - autor) järgis asja arutamisel Inimõiguste konventsiooni põhiõigusi. Ka puudub Inimõiguste Kohtul pädevus muuta või tühistada siseriiklikku õigusnormi, vaid tal on ainult pädevus kohustada lepinguosalist teatud tulemust saavutama.³⁸⁷ Nii puudub Inimõiguste Kohtu otsustel otsene õiguslik mõju. Inimõiguste Kohtu otsuste otsese õigusliku mõju puudumine tähendab, et Inimõiguste Kohtu otsuste tagajärjeks ei saa olla siseriikliku õigusakti ebaseaduslikuks tunnistamine. Seega ei saa Inimõiguste Kohtu otsus olla vahetult

³⁸³ Artikkel 62. Ibid.

³⁸⁴ Artikkel 292. Euroopa Ühenduse asutamisleping.

³⁸⁵ Supra, aramus 2/94.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ Ibid.

kohaldatav ka ühenduse õiguses, mis tähendab, et Inimõiguste Kohtu otsusega ei saa ühenduse õigusakti ebaseaduslikuks tunnistada.³⁸⁸

Kuigi Euroopa Liidu ühinemise korral Inimõiguste konventsiooniga väljutakse formaalselt Euroopa Kohtu poolt asjas *Handelsgesellschaft* antud põhimõttest, et ühenduse institutsiooni poolt põhiõiguste rikkumist on võimalik hinnata ainult ühenduse õiguse taustal, ei kahjusta uurimustöö autori arvates ühenduse ja liikmesriikide vaheliste vaidluste allumine Inimõiguste Kohtu väliskontrollile ühenduse õiguse autonoomsust. Autor toetab oma järeldust ka järgmiste argumentidega: Kuna Euroopa Ühenduse asutamislepingu ja Inimõiguste konventsiooni põhiõiguste eesmärgid langevad kokku ja Inimõiguste Kohtu poolt teostatav kontroll ei ole vastuolus Euroopa Liidu liikmesriikide riigiõiguslike põhimõtetega, ei saa Inimõiguste Kohtu poolt teostatav kontroll olla vastuolus ka Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega ega ühenduse õiguskorda rohkem mõjutada kui Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskorda. Lisaks on Euroopa Liit oma liikmesriikide kaudu niikuinii Inimõiguste konventsiooniga seotud ja selle konstruktsiooni kaudu ka Inimõiguste Kohtu lahenditega. Lisaks antakse Inimõiguste konventsioonis alused ja tingimused Inimõiguste konventsioonis toodud põhiõiguste piiramiseks³⁸⁹ ning lähtudes siseriiklikest, aga järelikult tulevikus ka Euroopa Liidu kultuuri traditsioonidest ja majanduslikest võimalustest, võimaldatakse riikidele teatud Inimõiguste Kohtu poolt kontrollitav diskretsioonimäär, mida nad saavad põhiõiguste ja –vabaduste piiramisel rakendada.³⁹⁰ Sellepärast oleks ühenduse allumine pädevale inimõiguskohule ühenduse õiguskorra majanduslike eesmärkide kõrval üha enam kooskõlas Euroopa Liidu kodanikule suunatud arenguga.³⁹¹ Formaalne Inimõiguste Kohtu lahendite ülimuslikkus tähendaks vastuolude kaotamist Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahenditest, mis aitaks tagada põhiõiguste ühetaolise kohaldamise.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ Inimõiguste konventsioonis ja konventsiooni lisaprotokollides võimaldavad selliseid piiranguid järgmised artiklid: artikkel 8 – privaatsuse kaitse, artikkel 9 – mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadus, artikkel 10 – väljendusvabadus, artikkel 11 – ühinemisvabadus ja protokoll 4 artikkel 2 – liikumisvabadus, milles on loetletud piirangualused.

³⁹⁰ Vt ka Hannes Vallikivi. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise alused.- supra, Uno Lõhmus (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 181-207.

³⁹¹ Supra, arvamus 2/94.

Inimõiguste Kohtule alluvuse mõju leevendamiseks on Euroopa Kohus soovitanud, et ühendus võiks osaleda tulevases ühtses Inimõiguste Kohtus näiteks Inimõiguste Kohtusse teiste kohtunikega võrdsete volitustega alalise ühenduse kohtuniku nimetamise või eristaatuses ühenduse kohtuniku nimetamise kaudu, kusjuures viimane oleks volitatud hääletama ainult ühenduse õiguse pinnalt tõusetuvates vaidlustes.³⁹²

Kuna Inimõiguste konventsiooniga ühinemine ei lahenda korraga kõiki põhiõiguste realiseerumisega kaasnevaid probleeme Euroopa Liidus, soovitakse Euroopa Liidus siduvaks aktiks muuta ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

³⁹² Ibid.

6.2. EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE HARTA

6.2.1. PÕHIÕIGUSTE HARTA KUJUNEMISLUGU

Nagu uurimusest järeldub, on Euroopa Liidu põhiõiguste areng olnud tendentslik ja problemaatiline ning toimunud peamiselt Euroopa Kohtu kaudu, kes on põhiõiguste kaitsel lähtunud peamiselt siseriiklikust konstitutsioonilisest õigusest ja Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsust piiravatest³⁹³ rahvusvahelistest inimõiguslepingutest.³⁹⁴ Rahvusvaheliste inimõiguslepingutega seondult on samas Euroopa Kohut kritiseeritud kohtupraktika Inimõiguste konventsioonist lahknevuse tõttu. Põhiõiguste ühetaolisema rakendamise eesmärgil soovib Euroopa Liit ühineda Inimõiguste konventsiooniga. Üksi Inimõiguste konventsiooniga ühinemisest inimõiguste Euroopa Liidus ühetaoliseks rakendamiseks aga ei piisa, kuna Inimõiguste konventsioonis sätestatakse peamiselt kodaniku- ja poliitilised õigused: nii võivad ainult Inimõiguste konventsiooni vastuvõtmise korral konventsiooniga mittekaitstavad sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised õigused formaalse kaitseta jääda,³⁹⁵ samuti “uued”, Inimõiguste konventsioonis sätestamata õigused. Peamiselt eesmärgiga tagada põhiõiguste, sealhulgas ka majanduslike ja sotsiaalsete õiguste ning Inimõiguste konventsioonis reguleerimata “uute” õiguste süstemaatiline ja ühetaoline rakendamine, arvati, et Euroopa Liidus on vaja sõnastada ja seaduslikult fikseerida ka Euroopa Liidu enda põhiõiguste kataloog.

Nii otsustas Kölni Euroopa Ülemkogu 1999. aastal, pärast Inimõiguste Ülddeklaratsiooni 50. aastapäeva, koondada Euroopa Liidus ajalooliselt väljakujunenud põhiõigused Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse.³⁹⁶ Idee sai Euroopa Liidu liikmesriikide tasandil alguse Saksa liidukonstitutsioonikohtu 1974. aasta

³⁹³ Antonio Cassese. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1986, p. 30.

³⁹⁴ Samuti rahvusvahelisest tavast rahvusvaheliseks tavaõiguseks muutunud põhiõiguste puhul, nagu piinamise ja orjuse keelamine, mis ei pea rajanema lepingulisel alusel. Michael Byers. *Conceptualising the Relationship between Ius Cogens and Erga Omnes Rules*.- *Nordic Journal of International Law*, 1997, No. 2-3, Vol. 66, pp. 211-239., Martti Koskenniemi. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 50., Rosalyn Higgins. *Intervention and International Law*, in H. Bull (Ed.). *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1984, p. 34.

³⁹⁵ Euroopa Liidu liikmesriigid on Euroopa sotsiaalharta ühinenud, kuid Euroopa Liit mitte.

³⁹⁶ *Supra*, Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union, in European Council Conclusions from Cologne. Annex IV. 3-4 June 1999.

otsusest *Solange I*, milles Saksa liidukonstitutsioonikohus tõstatas küsimuse Euroopa Ühenduse tasandi põhiõiguskataloogi vajadusest³⁹⁷ ja Euroopa Liidu tasandil Euroopa Parlamendi 1975. aasta otsusest, milles käsitleti “Euroopa Ühenduse rahvaste õiguste harta” väljatöötamist osana programmist, mille eesmärgiks oli muuta Euroopa Ühendus tõeliselt unitarseks organisatsiooniks,³⁹⁸ aga ka Euroopa Parlamendi, komisjoni ja nõukogu 1977. aastal parlamendi initsiatiivil vastu võetud põhiõiguste ühisavaldusest.³⁹⁹ Harta koostamist inspireerisid muuhulgas ka 1989. aastal Euroopa Parlamendi poolt koostatud ühenduse põhiõiguste kataloog⁴⁰⁰ ja Euroopa Parlamendi 1989. aasta inimõiguste ja põhivabaduste deklaratsioon.⁴⁰¹ Harta loomise ideed toetasid ka Euroopa Liidu juhid Tampere 1999. aasta oktoobri kohtumisel, kus käsitleti konkreetseid võimalusi vaba, turvalise ja õiglase Euroopa piirkonna loomiseks.⁴⁰²

1999. aastal tegi Kölni Euroopa Ülemkogu harta välja töötamise ülesandeks Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi esindajatest ja Euroopa Kohtu, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu vaatlejatest moodustatud konvendile. Tegemist oli Euroopa Liidu ajaloos esmakordse konvendi meetodi kasutamisega. Oma seisukohti harta suhtes väljendasid ka Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, regioonide komitee, Euroopa ombudsman ja Euroopa Liidu kandidaatriigid, kelle ühiskonnast kaasati harta välja töötamisse suur osa: näiteks kirikud, ameti- ja äriühingud, varjupaigataotlejad, seksuaalvähemused, keskkonnakaitsjad ning mitmed teised huvigrupid. Selline konvent tuli esmakordselt kokku 1999. aasta detsembris.

Harta algvariant valmis 2000. aasta veebruaris. Konvent võttis harta eelnõu vastu 2000. aasta 2. oktoobril⁴⁰³ ja Euroopa Liidu liikmesriigid kiitsid harta eelnõu peaaegu

³⁹⁷ *Solange I*. BverfGE 37, 271.

³⁹⁸ Euroopa Parlamendi 10. juuli 1975. a istung, PE 41.303.

³⁹⁹ Supra, Joint Declaration on Human Rights of the Parliament, Council and Commission. [1977].

⁴⁰⁰ Supra, Christopher McCrudden.

⁴⁰¹ The European Parliament's 12 April 1989 Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, [1989] O.J. C120/51.

⁴⁰² European Council Conclusions from Tampere, 15-16 November 1999. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm, 1. novembril 2003.

⁴⁰³ Document CHARTE 4487/00 (CONVENT 50), 28 September 2000.

muudatusteta heaks Biarritz'i Euroopa Ülemkogul 13. ja 14. oktoobril 2000. aastal.⁴⁰⁴ Euroopa Parlament andis hartale oma heakskiidu 2000. aasta 14. novembril ja Euroopa Komisjon 2000. aasta 6. detsembril. Harta võeti Euroopa Liidu õiguskorda vastu Euroopa Parlamendi, komisjoni ja nõukogu õiguslikult mittesiduva poliitilise avaldusena Nizza 7. detsembri 2000. aasta tippkohtumisel.⁴⁰⁵

Põhiõiguste hartas seatakse esikohale ühised väärtused, demokraatlikud põhimõtted, õigusriigi printsiip ning üksikisiku ja tema tegevuse õiguslik kaitse. Nii tuuakse harta preambulis harta eesmärgina Euroopa Liidu põhiõiguste nähtavaks muutmise vajadus,⁴⁰⁶ ehk vajadus muuta Euroopa Liit kodanikule paremini mõistetavaks.⁴⁰⁷ Formaalselt ei ole harta eesmärgina nimetatud alternatiiviks olemist Inimõiguste konventsioonile, ja ka harta Euroopa Liidu õiguskorras siduvaks aktiks muutmine ei saa takistada Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga. Kuigi harta mõningaid Inimõiguste konventsioonis sätestatud tsiviil- ja poliitilisi õigusi kajastab, ta neid ei asenda.

6.2.2. PÕHIÕIGUSTE HARTA SISU

6.2.2.1. HARTAS SÄTESTATUD ÕIGUSED

Normitehniliselt jaguneb harta seitsmeks peatükiks, temaatiliste pealkirjadega: inimväärikus,⁴⁰⁸ vabadusõigused,⁴⁰⁹ võrdsusõigused,⁴¹⁰ solidaarsus,⁴¹¹

⁴⁰⁴ Paul Lemmens. The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights – Substantive Aspects.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, p. 67.

⁴⁰⁵ Jonas Bering Liisberg. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 4/2001. Vt ka European Council Conclusions from Nice, 7-10 December 2000. Arvutivõrgus kättesaadav: www.europarl.eu.int/summits/nice1_en.htm.

⁴⁰⁶ European Council Conclusions from Cologne, Annex IV, Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Right of the European Union. June 3-4, 1999.- Bulletin of the European Union 6/1999, pp. 35/36.

⁴⁰⁷ European Council Conclusions from Cologne, Annex IV, Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Right of the European Union. June 3-4, 1999.- Bulletin of the European Union 6/1999, pp. 35/36.

⁴⁰⁸ Artiklid 1-5, peatükk 1, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. [2000] O.J. C364/1. Inspireeritud järgmistest aktidest: 5/11/2000. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. And Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air., New York 10/12/1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment., 07/09/

kodanikuõigused,⁴¹² õigusemõistmine⁴¹³ ja üldsätted harta tõlgendamise ja rakendamise kohta.⁴¹⁴ Harta sisu iseloomustatakse tabavalt harta preambuli viimases lauses, milles sätestatakse, et Liit tunnistab allpool sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid.⁴¹⁵ Harta jaotumine jõustatavateks õigusteks ja vabadusteks kui järgitavateks põhimõteteaks nähtub ka harta artiklist 51 (1) ja tähendab, et hartas sätestatakse nii jõustatavad õigused ja vabadused kui järgitavad põhimõtted.⁴¹⁶ Samas ei ole hartat lugedes alati kerge eristada, kas tegemist on õiguse või põhimõttega. Näiteks käsitletakse harta artiklis 1 inimväärikust kui õigust, kuna sätestatakse, et

1956 Geneva Supplementary Convention on the abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery., 25/06/1957 ILO Convention No. 105 concerning the Abolition of Forced Labour., New York 02/12/1949 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, and the 21/03/1950 Final Protocol., ILO 28/06/1930 Convention No. 29 concerning Forced Labour., Geneva 25/09/1926 Protocol amending the Slavery Convention. Loetelu Euroopa tuleviku konvendi materjalide hulgast. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://european-convention.eu.int/>

⁴⁰⁹ Artiklid 6-19, peatükk 2, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inspireeritud järgmistest aktidest: New York 16/09/1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights., New York 10/12/1962 Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages., 30/08/1961 United Nations Convention on the Reduction of Statelessness., New York 20/02/1957 Convention on the Nationality of Married Women., 28/09/1954. Convention relating to the Status of Stateless Persons., 31/01/1967. Protocol relating to the Status of Refugees., 09/07/1948 ILO Convention No. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise. Loetelu Euroopa tuleviku konvendi materjalide hulgast. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://european-convention.eu.int/>

⁴¹⁰ Artiklid 20-26, peatükk 3, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inspireeritud järgmistest aktidest: New York 18/12/1990. International Convention on the Protection of the rights of all Migrant Workers and Members of their families., New York 20/11/1989. Convention on the Rights of the Child. New York, 25/05/2000 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflicts., 25/05/2000. Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography., 27/06/1989 ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries., New York 31/03/1953 Convention on the Political Rights of Women. Loetelu Euroopa tuleviku konvendi materjalide hulgast. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://european-convention.eu.int/>

⁴¹¹ Artiklid 27-38, peatükk 4, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inspireeritud järgmistest aktidest: 21/06/1988 Convention No. 168 concerning Employment Promotion and Protection against Unemployment., 19/06/1981 ILO Convention No. 154 concerning the Promotion of Collective Bargaining., 27/06/1978. ILO Convention No. 151 concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service., 23/06/1973 ILO Convention No. 135 concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking., 09/07/1964. ILO Convention No. 122 concerning Employment Policy., 01/07/1949 Convention No. 98 concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively. Loetelu Euroopa tuleviku konvendi materjalide hulgast. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://european-convention.eu.int/>

⁴¹² Artiklid 39-46, peatükk 5, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inspireeritud järgmistest aktidest: 16/12/1966. International Covenant on Civil and Political Rights.

⁴¹³ Artiklid 47-50, peatükk 6, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inspireeritud järgmistest aktidest: article 55, United Nations 17/07/1999. Rome Statute of the International Criminal Court.

⁴¹⁴ Artiklid 51-54, peatükk 7. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴¹⁵ Preambul. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴¹⁶ Aalt Willem Heringa. Towards an EU Charter of Fundamental Rights?- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, p. 14.

inimväärikus on võõrandamatu.⁴¹⁷ Üldiselt aga peetakse inimväärikust ka põhimõtteks ja teiste põhiõiguste aluseks.⁴¹⁸ Kuna hartas alati õigusi ja põhimõtteid *expressis verbis* ei eristata, järeldab autor, et hartas ei ole selgelt fikseeritud, milline kohustus millisest artiklist tuleneb. Kuna õigusteoorias arvatakse (R. Alexy), et õigussüsteemis võib mõiste olla nii reegliks kui põhimõtteks,⁴¹⁹ usub uurimustöö autor, et Euroopa Kohtu praktika selgitab tulevikus vahet hartas sätestatud õiguste ja põhimõtete vahel, seda ka õigusteooria selle seisukoha tõttu, mille kohaselt ei ole positiveerimine alati inimõigusnormi küpsuse saavutamiseks peamine, vaid normi küpsust võivad lisaks õigusloomeorganitele aidata saavutada ka järelevalveorganid.⁴²⁰

Harta sisaldab valgustusajast pärit⁴²¹ esimese põlvkonna kodaniku- ja poliitilisi õigusi nagu era- ja perekonnaelu kaitse, väljendusvabadus, liikumisvabadus, õigus osaleda Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel, õigus esitada Euroopa Parlamendile petitsiooni ja ombudsmanile kaebust, õigus avalikele dokumentidele juurdepääsule ja kodakondsusest tuleneva ebavõrdse kohtlemise keelamine; modernistliku ajastu teise põlvkonna majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi, nagu töötajate õigused, perekonna kaitse, sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi;⁴²² ning post-modernistliku ajastu kolmanda põlvkonna õigusi ehk “uusi” solidaarsusõigusi, nagu õigus kvaliteetsele keskkonnale.⁴²³ Hartas arvestatakse teaduse ja tehnika arengut: keelatud on geneetilisel alusel diskrimineerimine.⁴²⁴ Nii saab öelda, et kuigi hartaga ei looda iseenesest uusi õigusi, vaid täpsustatakse ja ajakohastatakse Euroopa Liidus kehtivaid

⁴¹⁷ Artikkel 1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴¹⁸ *Supra*, Aalt Willem Heringa, p. 15.

⁴¹⁹ *Supra*, Jerzy Zajądło, lk 28.

⁴²⁰ *Supra*, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 32.

⁴²¹ Krzysztof Drzewicki, and others (Eds). *Social Rights as Human Rights. A European Challenge*. Turku: Åbo Academy University, 1994, pp.1-5.

⁴²² Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurilialaste õiguste hartasse koondamise kohta vt Marianne Gijzen. *The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe?*- *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2000, no. 2, pp. 33-48., samuti Clare McGlynn. *Families and the European Union Charter of Fundamental Rights: progressive change or entrenching the status quo.*- *European Law Review*, 2001, no. 26, pp. 582-598.

⁴²³ Inimõiguste liigituse ja ”põlvkondadesse” jaotamise kohta vt, Henry J. Steiner, Philip Alston. *International Human Rights in Context: law, politics, morals: text and materials*. Oxford: Clarendon Press, 1996, pp. 456-479. Vt samuti Cees Flinterman. *Three Generations of Human Rights.*- Jan Berting, and others (Eds). *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*. London: Meckler Ltd., 1990, pp. 75-82.

⁴²⁴ European Convention. Report of Working Group II ”Incorporation of the Charter/accession to the ECHR”, Brussels, 22 Oct 2002.

põhiõigusi ja –vabadusi, sätestatakse geneetilisel alusel diskrimineerimise keelu ja õigusega heale haldusele seni Euroopa Liidus seaduslikult põhiõigustena sätestamata õigused.⁴²⁵ Kaasaegsete inimõigusarengute hõlmamine viitab sellele, et harta on avatud teaduse ja tehnika arengutele.⁴²⁶ Harta uued õigused ei ole loodud harta väljatöötajate poolt, vaid põhinevad Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikal. Nagu mainitud, sätestatakse hartas lisaks põhiõigustele ka põhimõtteid, näiteks võrdsuspõhimõte, millega ei looda otse realiseeritavaid subjektiivseid õigusi mille kandja oleks selgelt identifitseeritav,⁴²⁷ vaid mis tähendavad Euroopa Liidu kohustust teatud tingimustega arvestada.

Hartas sätestatud kodaniku- ja poliitiliste õiguste peamiseks allikaks on Inimõiguste konventsioon ja selle protokollid, Euroopa Liidu liikmesriikide ühised konstitutsioonilised põhimõtted⁴²⁸ ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu II osas juba sätestatud õigused, kuna majanduslike ja sotsiaalsete õiguste allikaks on peamiselt Euroopa sotsiaalharta, Euroopa Ühenduse töötajate põhiõiguste harta, aga ka ILO konventsioonid ja soovitusel.⁴²⁹ “Uued” õigused hartas ei ole loodud harta väljatöötajate poolt, vaid põhinevad Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikal. Hartas arvestatakse ka erinevaid Euroopa Parlamendi avaldusi. Kõiki nimetatud aktides, aga ka teistes rahvusvahelistes inimõigusaktides sätestatud õigusi ei olnud võimalik ega vajalik Euroopa Liidu õiguskorras eraldi sätestada, nagu ka näiteks siseriiklikult reguleeritavaid eraõiguslike isikute vahelistest õigussuhetest tulenevaid õigusi nagu õigus pärandi vastuvõtmisele.⁴³⁰

Järeldada saab, et hartasse on koondatud kauaaegne Euroopa Liidu liikmesriikide ühiste põhiväärtuste kujunemise ja Euroopa Liidu kodanike väärtustamise kogemus,

⁴²⁵ Supra, Lammy Betten., p. 692.

⁴²⁶ Supra, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 43-44.

⁴²⁷ Näiteks sotsiaalse kaitse (artikkel 32(1)), keskkonnakaitse (artikkel 35), tarbijakaitse (artikkel 36) põhimõtted.

⁴²⁸ Supra, Koen Lenaerts., Eddy De Smijter. A "Bill of Rights" for the European Union, p. 299.

⁴²⁹ Tim Eicke. The European Charter of Fundamental Rights - unique opportunity or unwelcome distraction.- European Human Rights Law Review, 2000, Issue 3, pp. 280-296.

⁴³⁰ M. Hilf. The Protection of Fundamental Rights in the Community.- Francis G. Jacobs (Ed.). European law and the Individual. Amsterdam, New-York, Oxford: North-Holland Publishing Company, 1976, p. 154.

mis on ühildatud kaasaegsete arengutega.⁴³¹ Kuna harta hõlmab peaaegu kõiki Inimõiguste konventsioonis sisalduvaid õigusi, saab harta üldosa artiklite 52 (3) ja 53 tõttu öelda, et harta kinnitab Inimõiguste konventsiooni osa Euroopa Liidu õiguskorras.⁴³² Lisaks sätestatakse hartas ka sotsiaalsed ja majanduslikud õigused, mida Inimõiguste konventsioonis ei sätestata. Seeläbi sümboliseerib harta kõigi inimõiguste jagamatuse ja seotuse printsiipi ning üksteist täiendavat iseloomu,⁴³³ ühildades seeläbi terviklikuks nii liberaalseid käsitusi, mille kohaselt on prioriteetsed kodaniku- ja poliitilised õigused, kui sotsialistlikke käsitusi, mille kohaselt on prioriteetsed majanduslikud ja sotsiaalsed õigused. Kuigi on võimalik, et hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid veel muudetakse,⁴³⁴ võib nentida, et üle kolmekümne aasta pärast seda, kui Euroopa Kohus kohtuasjas *Stauder v. City of Ulm*, esmakordselt Euroopa Ühenduse õigusruumis põhiõigustele viitas,⁴³⁵ on Euroopa Liit saanud enda põhiõiguste kataloogi, mis sümboliseerib Euroopa Liidus uue eetilise kvaliteedi algust.⁴³⁶

6.2.2.2. HARTA ÜLDOSA. SELLE TÄHENDUS KOHTUTELE

Lisaks eriosale sisaldab harta artiklites 51-54 ka üldosa,⁴³⁷ mille olemasolu viitab sellele, et harta kavandati eesmärgiga muuta ta õiguslikult siduvaks ja mille kohta saab üldiselt öelda, et selles antakse juhiseid hartas sisalduvate õiguste üldise tõlgendamise ja rakendamise kohta, määratakse nende õiguste tähendus ja ulatus ning harta suhe teiste inimõigusaktidega. Kitsamalt määratletuna antakse harta üldosas hartas sisalduvate põhiõiguste rakendamise ja tõlgendamise põhimõtted ja piirid ning harta suhe Inimõiguste konventsiooniga. Nii saab öelda, et harta üldosa on hartast arusaamise võti ja olulise tähtsusega eriti harta rakendajale. Sellepärast peeti vajalikuks järgnevalt analüüsida just harta üldosa.

⁴³¹ Sophie Boyron. Constitutional aspects.- Joe McMahon (Ed.). Current Developments. European Community Law.- International and Comparative Law Quarterly, July 2001, Issue 3, Vol. 50, p. 689.

⁴³² Supra, K.Lenaerts., E. De Smijter, p. 296.

⁴³³ Supra, Krzysztof Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine, lk 43-44.

⁴³⁴ Supra, Jonas Bering Liisberg.

⁴³⁵ Supra, asi C-29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm*.

⁴³⁶ Búrca, Gráinne de. The Charter and Beyond.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 10/2001.

⁴³⁷ Artiklid 51-54. Peatükk 7. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

6.2.2.2.1. *HARTAS SÄTESTATUD ÕIGUSTE ULATUS*

Õiguste ulatus tähendab õiguse aktiivset ulatust ehk õiguse adressaatide määramist ja õiguse passiivset ulatust ehk õigusi tagavate organite määramist.⁴³⁸

a) Euroopa Liidu põhiõiguste harta aktiivne ulatus

Harta artikkel 51 kohaselt on harta adressaatideks Euroopa Liidu kodanikud, aga ka Euroopa Liidu territooriumil viibivate kolmandate riikide kodanikud või igaüks, ehk väita saab, et Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatavate õigustega antakse Euroopa Liidu kodanikule ühenduslülili mittekodanikest isikute õigustega.⁴³⁹

Harta artiklites määratakse eraldi, keda milline säte kaitseb. Näitena võiks tuua harta artikli 15, milles sätestatakse vabadus valida töökohta ja õigus teha tööd. Selle artikli esimeses lõikes tagatakse õigus teha tööd ja tegeleda vabalt valitud või heakskiidetud elukutsega igaühele, samal ajal kui teise lõike adressaatideks on Euroopa Liidu kodanikud. Artikli kolmanda lõike adressaatideks on aga hoopis Euroopa Liidu liikmesriigis töötavad kolmandate riikide kodanikud.⁴⁴⁰

b) Euroopa Liidu põhiõiguste harta passiivne ulatus

Hartas toodud õigusi tagavateks organiteks on ühenduse institutsioonid ja organid ning määral, mil nad rakendavad Euroopa Liidu õigust, Euroopa Liidu liikmesriikide institutsioonid ja organid. Euroopa Kohtu väitel on Euroopa Liidu liikmesriikide institutsioonid ja organid Euroopa Liidu põhiõiguste adressaatideks üldiselt kahte tüüpi olukorras:⁴⁴¹ esiteks, rakendades Euroopa Liidu norme⁴⁴² ja teiseks,

⁴³⁸ Deinder Curtin, Ronald van Ooik. The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, p. 103.

⁴³⁹ Supra, Lorna Woods, lk 288.

⁴⁴⁰ Artikkel 15. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁴¹ Takis Tridimas. The General Principles of EC Law. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 23-32.

⁴⁴² Näiteks asi 5/88, *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989].2609.

võimaldades Euroopa Liidu õigusest erandeid (näiteks erandid vaba liikumise takistamiseks siseturul).⁴⁴³ Harta artiklis 51 (1) sätestataksegi, et harta on adresseeritud liikmesriikidele ainult määral, mil liikmesriigid rakendavad Euroopa Liidu õigust.⁴⁴⁴ Sellepärast saab järeldada, et harta ei ole mõeldud reguleerima väljapoole Euroopa Liidu õigust jäävat liikmesriikide tegevust.⁴⁴⁵ Kokkuvõtteks saab öelda, et harta sisaldab ulatuselt piiratud põhiõigusi.

6.2.2.2.2. HARTAS SÄTESTATUD ÕIGUSTE MATERIAALSED PIIRID

Hartas sätestatud õiguste materiaalseks piiriks on harta artiklis 51 (1) sätestatud põhimõte, et hartaga luuakse Euroopa Liidu liikmesriikidele õigusi ainult määral, mil nad rakendavad Euroopa Liidu õigust.⁴⁴⁶ See tähendab, et hartas sätestatud õigustel puudub mõju väljaspool Euroopa Liidu aktidega määratud valdkonda,⁴⁴⁷ kuna harta ise ei saa luua Euroopa Liidule uusi pädevusi ega muuta Euroopa Liidule alusaktides antud pädevusi. Järeldub, et harta ei ole mõeldud Euroopa Liidu õiguse piiramiseks ega Euroopa Liidule lisapädevuste andmiseks, mis tähendab, et juhul, kui harta muudetakse õiguslikult siduvaks aktiks, teda rakendavate institutsioonide pädevused vaid muutuvad, kuid neid pädevusi ei laiendata.⁴⁴⁸ Nii ei ohusta harta Euroopa Liidu ülimuslikkuse põhimõtet, kuna siseriiklike õigusi sätestamata ei loo ta siseriiklikele kohtutele Euroopa Liidu õiguse kontrolli võimalust.

Eeltoodu tähendab, et Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide Euroopa Liidu õiguse raames tegevuse vastavust hartale kontrollib Euroopa Kohus. Uusi õiguskaitseorganeid Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide tegevuse hartale

⁴⁴³ Näiteks supra, asi C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis kai Sotirios Konoelas*.

⁴⁴⁴ Artikkel 51 (1). Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁴⁵ Kuigi seda seisukohta on kritiseerinud näiteks organisatsioon *Amnesty International*, kes soovib, et uue Euroopa Liidu inimõigusakti järgimine kindlustataks ka väljaspool Euroopa Liidu õigust. Piet Eeckhout. The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question.- Common Market Law Review, 2002, Vol. 39, Issue 5, p. 957.

⁴⁴⁶ Artikkel 51 (1). Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Vt ka Xénophon A. Yataganas. The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 1/2001.

⁴⁴⁷ Supra, Christopher McCrudden.

⁴⁴⁸ Christoph Engel. The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences.- European Law Journal, June 2001, Vol. 7, no 2, p. 164.

vastavuse kontrollimiseks hartaga ei looda. Juhul, kui Euroopa Liidu akt on hartaga väidetavas vastuolus, pöördub siseriiklik kohus nagu seni eelotsusega Euroopa Kohtu poole, kuna hartaga ei looda siseriiklikule kohtule pädevust Euroopa Liidu akti kehtivuse üle ise otsustada, vaid selline pädevus jääb Euroopa Kohtule. Kui Euroopa Kohus leiab, et Euroopa Liidu akt ei ole harta ega muu Euroopa Liidu õigusega vastuolus, ei saa siseriiklik kohus endiselt Euroopa Liidu akti tühisteks tunnistada ka juhul, kui tuvastab akti ilmse vastuolu liikmesriigi konstitutsioonilise põhinormiga, kuna harta ei loo siseriiklikus õiguses õigusi ja kohustusi.⁴⁴⁹ Seeläbi ei ohusta harta Euroopa Liidu ülimuslikkuse põhimõtet, kuna siseriiklikke õigusi sätestamata ei loo ta siseriiklikele kohtutele Euroopa Liidu õiguse kontrolli võimalust. Ka seavad harta põhiõigustele materiaalsed piirid hartas sisalduvate põhiõiguste rakendamise põhimõtted.

6.2.2.2.3. HARTAS SÄTESTATUD ÕIGUSTE RAKENDAMISE PÕHIMÕTTED

Harta artiklist 52 (1) tuleneva proportsionaalsuspõhimõtte⁴⁵⁰ kohaselt saab hartas sätestatud õigusi piirata ainult juhul, kui piirangud on hädavajalikud, jäävad Euroopa Liidu poolt tunnustatud üldise huvi raamesse ega ohusta teiste isikute õigusi ja vabadusi.⁴⁵¹ Ka seavad harta põhiõigustele materiaalsed piirid seaduslikkuse põhimõtte ja põhimõtte, et piirangud ei või muuta ega kitsendada hartas sisalduvate õiguste iseloomu⁴⁵² ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 5 tulenev lähimuspõhimõtte, mis Euroopa Liidu põhiõiguste harta suhtes tähendab, et hartas sätestatud põhiõigustel puudub mõju väljaspool Euroopa Liidu aktidega määratud valdkonda, kuna harta ise ei saa luua Euroopa Liidule uusi pädevusi ega muuta Euroopa Liidule tema alusaktides antud pädevusi.

⁴⁴⁹ Supra, Jonas Bering Liisberg.

⁴⁵⁰ Artikkel 52 (1). Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁵¹ Artikkel 52 (1). Ibid.

⁴⁵² Artikkel 52 (1). Ibid.

6.2.2.2.4. HARTA SUHE INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA

Tavaliselt on põhiõiguste rakendamise materiaalseks piiriks rahvusvahelistes inimõigusaktides seatud miinimumstandardid.⁴⁵³ Riik võib siseriiklike seadustega tagada põhiõiguste ulatuslikuma kaitse kui rahvusvaheline põhiõiguste kaitse akt, näiteks Inimõiguste konventsioon, kuid rahvusvahelise põhiõigusakti liikmesriigil ei ole lubatud rahvusvahelises põhiõigusaktis sätestatud õigusi piirata.⁴⁵⁴ Mainitud põhimõtet on järgitud ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Harta artiklis 52 (3) sätestatakse, et hartas sätestatud õiguste tähendus ja ulatus on vähemalt sama õiguste tähenduse ja ulatusega Inimõiguste konventsioonis.⁴⁵⁵ Seda põhimõtet on raske järgida, kuna inimõigused, kuigi neid on püütud universaalselt määratleda, ei saa olla kõigis olukordades identsed.⁴⁵⁶ Praktikas tähendab eeltoodu seda, et ka kui harta ja Inimõiguste konventsiooni sõnastus ei ole identne, tuleb identsena käsitleda sätestatud õiguste tähendust ja ulatust. Sellepärast saab öelda, et harta kinnitab Inimõiguste konventsiooni seisundit Euroopa Liidu õiguskorras. Seda ka sellepärast, et nagu eespool viidatud, käsitletakse hartas peaaegu kõiki Inimõiguste konventsioonis sätestatud õigusi ja sellepärast, et Inimõiguste konventsioon moodustab osa Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest. Eeltoodu ei tähenda, et Euroopa Liit ei võiks tagada õiguste hartaga võrreldes ulatuslikumat kaitset.⁴⁵⁷

⁴⁵³ Supra, Henry J. Steiner, Philip Alston, pp. 484-488.

⁴⁵⁴ Näiteks artikkel 5.2. International Convent on Civil and Political Rights ja artikkel 5.2 International Convent on Economic, Social and Cultural Rights. Vt ka F. M. Besslerlink. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, pp 72-73.

⁴⁵⁵ Artikkel 52 (3). Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁵⁶ Supra, Joseph H.H. Weiler (Ed.). The Constitution of Europe "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration, p. 102, vt ka: supra, Eerik Kergandberg, pp.122-123.

⁴⁵⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid, mille nii tähendus kui ulatus on samasugused Inimõiguste konventsiooni artiklitega: Harta artikkel 2 vastab konventsiooni artiklile 2, artikkel 4 artiklile 3, artikkel 5 (1) ja (2) artiklile 4, artikkel 6 artiklile 5, artikkel 7 artiklile 8, artikkel 10 (1) artiklile 9, artikkel 11 artiklile 10, artikkel 17 konventsiooni protokolli artiklile 1, artikkel 19 (1) konventsiooni 4. protokolli artiklile 4, artikkel 19 (2) konventsiooni artiklile 3 ja selle artikli tõlgendustele Inimõiguste Kohtu poolt, artikkel 48 konventsiooni artiklile 6 (2) ja (3), artikkel 49 (1), välja arvatud viimane lause ja (2) artiklile 7. EL põhiõiguste harta artiklid, milles sätestatud õiguste tähendus on samasugune Inimõiguste konventsiooniga, kuid mille ulatus on laiem: artikkel 9 tähendus on samasugune konventsiooni artikliga 12, kuid võib ulatuda ka siseriiklikus õiguses sätestamata kooselu vormidele. Artikkel 12 (1) vastab konventsiooni artiklile 11, kuid võib ulatuda Euroopa Liidu tasemele. Artikkel 14 (1) vastab konventsiooni protokolli artiklile 2, kuid ulatub ka kutse- ja täiendkoolitusele. Artikkel 14 (3) vastab konventsiooni protokolli artiklile 2 vanemate õigusi puudutavas osas. Artikkel 47 (2) ja

Kuna Inimõiguste konventsioonil põhineb ka Inimõiguste Kohtu praktika, võib järeldada, et Inimõiguste Kohtu praktilal on harta poolt kaitstud õiguste tõlgendamisel⁴⁵⁸ ja harta õiguste ulatuse määratlemisel oluline osa. Mainitud põhimõtte harta õiguste tõlgendamisel ja ulatuse määratlemisel kehtib ka juhul, kui nii Inimõiguste konventsioonis kui hartas sisalduv sama õigus on formuleeritud erinevalt. Autor peab siinkohal vajalikuks märkida, et hartas on õigused sätestatud üldiselt, mis tähendab, et neid õigusi hakkab sisustama Euroopa Kohus.

6.2.2.2.5. PIIRID HARTA SÄTETE TÕLGENDAMISELE

Harta artiklis 53 keelatakse harta tõlgendamine nii, et piirataks või kahjustataks Inimõiguste konventsioonis ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes sätestatud inimõigusi ja põhivabadusi nende kohaldamisalal.⁴⁵⁹ Samuti keelatakse harta viimases artiklis harta sätete selline tõlgendamine, mis moonutaks või piiraks hartaga tagatud õigusi hartas ettenähtust enam.⁴⁶⁰

6.2.3. PÕHIÕIGUSTE HARTA POLIITILINE JA ÕIGUSLIK SEISUND TÄNA

Seni põhiõiguste osas nõrgal legitiimsel alusel toiminud Euroopa Liidus on põhiõigused suhteliselt oluline poliitiline komponent, kuna võimaldavad Euroopa Kohtul võtta poliitilisi otsuseid.⁴⁶¹ Seadustatud põhiõigused muudavad ka Kohtu tegevuse legitiimsemaks, kuna Kohtu tegevuse sõltuvuse tõttu Euroopa Liidu põhiseaduslikust lepingust, saab põhiseaduslikku lepingut sarnaselt siseriiklikele konstitutsioonidele käsitleda Euroopa Liidu institutsioonide tegevuse

(3) vastab konventsiooni artiklile 6 (1), kuid ei kehti piirang kodanikuõiguste suhtes. Artikkel 50 vastab konventsiooni 7 protokolli artiklile 4, kuid ulatub ka Euroopa Liidu liikmesriikide kohtute suhetele Euroopa Liidu õiguse tasandil. Artikkel 54 vastab konventsiooni artiklile 17. Vt CONVENT 49, 11. 10. 2000.

⁴⁵⁸ Supra, K.Lenaerts., E. De Smijter, p. 296.

⁴⁵⁹ Artikkel 53. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁶⁰ Artikkel 54. Ibid.

⁴⁶¹ Supra, Christoph Engel.

legitimeerijana.⁴⁶² Kuna õigus ja poliitika on omavahel tihedalt seotud,⁴⁶³ pidas autor vajalikuks rääkida esmalt harta poliitilisest mõjust.

6.2.3.1. HARTA POLIITILINE SEISUND

Täna on harta ainult deklaratiivse iseloomuga akt.⁴⁶⁴ Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon tunnustasid 2000. aasta detsembris Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ilma harta õigusliku mõju suhtes seisukohta võtmata.⁴⁶⁵ Parlamendi, nõukogu ja komisjoni avaldus olla seotud ei saa harta õiguslikku seisundit muuta, kuna Euroopa Liidu Lepingu artikli 48 põhimõtted keelavad akti ilma lepingute muutmise menetluseta õiguslikult siduvaks muuta.⁴⁶⁶ Siiski ei ole parlamendi, nõukogu ja komisjoni avaldus igasuguse õigusliku mõjuta, kuna selline avaldus väljendab selgelt nende institutsioonide vabatahtlikku soovi olla seotud ja sellepärast ei ole mainitud institutsioonidel oma seadusandlikku, haldus- või poliitika kujundamise rolli täites võimalik nende poolt tunnustatud akti ignoreerida. Näiteks uurib komisjon enne iga uue ettepaneku tegemist selle ettepaneku kooskõla hartaga. Sellepärast võib öelda, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta mõjutab mainitud institutsioonide tegevusvaldkondi, mõjutades nii Euroopa Liidu õiguse arenguid.⁴⁶⁷ Analoogiline mõju on olnud teistel Euroopa Ühenduse institutsioonidega kooskõlastatud aktidel.⁴⁶⁸

Hartal on oluline seisund ka Euroopa Kohtu lahendite kaudu, mis sarnaneb Inimõiguste konventsiooni seisundile Euroopa Kohtus. Näiteks väitis kohtujurist

⁴⁶² Supra, Piet Eeckhout, p. 990.

⁴⁶³ Näiteks eelneb õiguse vastuvõtmisele tavaliselt vastava poliitika kujundamine. Õiguse ja poliitika suhte kohta vt Pål Wrange. "Downtown, Midtown, Updown", review of Louis Henkin, *International Law. Politics and Values* and Thomas M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions* (Oxford University Press, 1995).- *Nordic Journal of International Law*, 1999, Vol. 68, Issue 1, p. 57.

⁴⁶⁴ Albrecht Weber. *The European Charter of Fundamental Rights*.- *German Yearbook of International Law*, 2000. Vol. 43, p.110.

⁴⁶⁵ Dimitris Triantafyllou. *The European Charter of Fundamental Rights and the "Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by reference*.- *Common Market Law Review*, 2002, Vol. 39, no.1, p. 53.

⁴⁶⁶ Artikkel 48. Euroopa Liidu Leping.

⁴⁶⁷ Eckhard Pache. *Die Europäische Grundrechtsharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?*- *Europarecht*, 2001, p. 478.

⁴⁶⁸ Supra, Piet Eeckhout, p. 947.

Tizzano asjas *BECTU*, puhkusetasu reguleeriva tööaja direktiivi⁴⁶⁹ kohta, et õigus puhkusetasule on sotsiaalne põhiõigus, mis on nüüd sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja et kuigi harta ei ole õiguslikult siduv, ei saa tema sätteid põhivabadusi käsitlevates kohtuasjades ignoreerida, kuna harta kinnitatakse Euroopa Liidu õigusruumis kehtivates aktides sätestatud õigusi.⁴⁷⁰ Kohtuasjas *P. Z v. European Parliament* väitis kohtujurist Jacobs, et kuigi harta ei ole õiguslikult siduv, sisaldab ta Euroopa Liidu institutsioonide poolt juba rakendatavaid õigusi.⁴⁷¹ Kohtuasjas *Netherlands v. European Parliament and Council*, milles käsitleti biotehnoloogia direktiivi⁴⁷² seaduslikkust, viitas kohtujurist Jacobs inimväärikusele kui põhiõigusele, mis "nüüd väljendub harta artiklis 1"⁴⁷³ ja vabale ja meditsiini- ning bioloogiavaldkonnas informeeritud nõusolekule, mis "väljendub harta artiklis 3 (2)",⁴⁷⁴ ning et kuigi harta väljendab veel formaalselt mittekehtivaid õigusi, tuleb iga hartaga vastuolus olev Euroopa Liidu akt tunnistada ebaseaduslikuks.⁴⁷⁵ Asjas *Hautala* analüüsis kohtujurist Léger dokumentidele juurdepääsu põhimõtet ning järeldas, et tegemist on põhiõigusega, mis on muuhulgas sätestatud ka harta artiklis 42. Sellepärast märkis kohtujurist oma arvamuses, et harta koostajate soovi muuta harta siduvaks aktiks ei saa eirata ja et sellepärast ning kuna liikmesriigid tunnustavad hartas sätestatud väärtusi ühehäälselt, ei ole harta pelgalt printsiipide kogum, millel puuduvad õiguslikud tagajärjed.⁴⁷⁶ Asjas *Booker Aquaculture* analüüsis kohtujurist Mischo sügavuti omandiõigust, vastamaks küsimusele, kas kalafarmidel on õigus haiguste tõttu hävinud kalakasvatuse kompenseerimisele. Kohtujuristi vastus, mille saamiseks ta tugines harta artiklile 17, kus eristatakse kompenseeritava omandi kaotust ja omandi kasutamist, oli eitav. Kohtujurist pidas hartat küll õiguslikult mittesiduvaks aktiks, samas aga aktiks, millele saab viidata, sest "harta väljendab kõrgemal tasemel demokraatlikult saadud poliitilist

⁴⁶⁹ Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time, O.J. [1993] L307/18.

⁴⁷⁰ Asi C-173/99, *BECTU v. Secretary for State for Trade and Industry* [2001] EKL I-4881., C-340/99, *TNT Traco v. Poste Italiane* [2001] EKL I-4109.

⁴⁷¹ Asi 270/99, *Z. v. European Parliament* [2001] EKL I-09197.

⁴⁷² Directive 98/44/EC on the legal protection of biotechnological inventions, O.J. [1998] L213/13.

⁴⁷³ Asi C-377/98, *Netherlands v. EP and Council* [2001] EKL I-07079.

⁴⁷⁴ Ibid.

⁴⁷⁵ Ibid.

⁴⁷⁶ Asi C-353/99, *P. Council v. Hautala* [2001] EKL I-09565.

üksmeelt.”⁴⁷⁷ Euroopa Kohtu kohtunikud ei ole veel hartale viidanud, küll aga esimese astme kohtu kohtunikud näiteks kõigepealt asjas *Max.mobil Telekommunikation*, kus tõusetus küsimus Euroopa Komisjoni pädevuse piiritlemisest Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 86 (3) alusel konkurentsiasjade uurimisel. Kuna komisjon lahendab konkurentsivaidlusi haldusorganina, tõusetus kohtuasjas küsimus heast haldusest, mis on Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsiooniline põhimõte, mida harta artiklis 41 (1) õigusena kinnitatakse.⁴⁷⁸ Esimese astme kohtu lahendites tehtud viiteid hartale võib pidada kõige olulisemateks, sellepärast, et Kohus lähtub tavaliselt järgmistes asjades enda eelmistest lahenditest. Teiseks asjaks, milles esimese astme kohus hartale viitas, oli asi *Jégo-Quéré* eraisikute *locus standi* kohta Euroopa Liidu määruse vaidlustamisel, kus esimese astme kohus laiendas üksikisiku kohtukaebeõigust, tagamaks õigust tõhusale kohtupidamisele. Õiguse tõhusale kohtupidamisele alusena nimetas kohus Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduslikku traditsiooni, Inimõiguste konventsiooni artikleid 6 ja 13, aga ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47.⁴⁷⁹ Kuigi kohtujuristide arvamused ei ole Euroopa Kohtule siduvad, on Kohus järgmistes asjades ka nendega arvestanud.

Autori arvates nentis Euroopa Komisjon suhtestikus Euroopa Liidu põhiõiguste harta seisundi kohta, et tõenäoliselt muudab Euroopa Kohus hartast juhindudes harta Euroopa Liidu õigusruumis siduvaks nii nagu ta on muutnud siduvaks Inimõiguste konventsiooni⁴⁸⁰ sellepärast, et Kohtus on hartale nii palju viidatud. Komisjon soovitab õiguskindluse ja õiguste üksikisikule nähtavamaks muutmise eesmärgil muuta harta siiski ka õigusaktina siduvaks. Eeltoodu põhjal on aga võimalik järeldada, et ei saa väita, et hartal praegu Euroopa Liidu õiguses mõju puudub.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Ühendatud asi C-20 ja 64/00, *Booker Aquaculture and Hydro Seafood v. The Scottish Ministers* [2003] EKL 0000.

⁴⁷⁸ Asi T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service v. Commission* [2002] EKL II-00313.

⁴⁷⁹ Asi T-177/01, *Jégo Quéré v. Commission*, [2002] EKL II-02365.

⁴⁸⁰ European Commission. Communication on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.- 11 Oct. 2000, (COM (2000) 644 final. Sama seisukohta jagas ka kohtujurist Tizzano asjas supra, C-173/99, *BECTU v. Secretary for State for Trade and Industry*.

⁴⁸¹ Vt ka Bruno de Witte. The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, no. 2, pp. 84-85.

6.2.3.2. HARTA ÕIGUSLIK SEISUND

Kuna Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon harta poolt tagatud põhiõigusi tunnustavad, harta sätted põhinevad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonil ja Euroopa Liidu liikmesriikide ühesugustel konstitutsioonilistel põhimõtetel, millest Euroopa Kohus lahendite tegemisel lähtub, samuti viitavad Euroopa Kohtu juristid kohtuasjade menetlemisel harta sätetele⁴⁸² ning kuna Euroopa Kohtu lahendeid peetakse ühenduse õigustiku hulka kuuluvaks, saab järeldada, et hartal on Euroopa Liidu õigusruumis kaudne õiguslik mõju. Harta kaudne õiguslik mõju tähendab harta küllaltki suurt mõju Euroopa Liidus ja Euroopa Liidu liikmesriikides ja kuigi harta ei ole veel osa Euroopa Liidu aluslepingutest, saab öelda, et ta on osa ühenduse õigustikust, mida ta aitab nähtavaks muuta.

Alates 2000. aasta detsembrist viitavad hartale ka Euroopa Liidu kodanikud oma petitsioonides Euroopa Parlamendile ja kaebustes Euroopa Komisjonile ja Euroopa ombudsmanile. Ka Euroopa ombudsman on hartale viidanud seoses õigusega esitada

⁴⁸² Peter J. Tettinger. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.- Neue Juristische Wochenschrift, 2001, p. 1015. Asjad, milles kohtujuristid on EL põhiõiguste hartale viidanud: C-340/99, *TNT Traco v. Poste Italiane* [2001] EKL I-4109 (kohtujurist Alber'i arvamus)., supra, C-173/99, *BECTU v. Secretary for State for Trade and Industry* (kohtujurist Tizzano arvamus)., ühendatud asi C-122 & 125/99 *P. D and Sweden v. Council* [2001] EKL I-4319 (kohtujurist Mischo arvamus)., C-279/99, *P. Z v. EP* [2001] EKL I-09197 (kohtujurist Jacobs'i arvamus)., C-49/00, *Commission v. Italy* [2001] EKL I-08575 (kohtujurist Stix-Hackl arvamus)., C-377/98, *Netherlands v. EP and Council* [2001] EKL I-07079 (kohtujurist Jacobs'i arvamus)., C-413/99, *Baumbast and R. V. Secretary for the Home Department* [2002] EKL I-07091 (kohtujurist Geelhoed arvamus)., C-309/99, *Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [2001] EKL I-01577 (kohtujurist Léger arvamus)., C-353/99, *P. Council v. Hautala* [2001] EKL I- 09565 (kohtujurist Léger)., C-313/99, *Mulligan v. Minister of Agriculture and Food Ireland and attorney General* [2002] EKL I-05719 (kohtujurist Geelhoed arvamus)., C-131/00, *Nilsson v. Länsstyrelsen i Norrbottens län*. [2001] EKL I-10165 (kohtujurist Stix-Hackl'i arvamus)., C-60/00, *Carpenter v. Secretary of State for the Home Department* [2002] EKL I-06279 (kohtujurist Stix-Hackl'i arvamus)., C-459/99, *MRAX v. Belgium* [2002] EKL I-06591 (kohtujurist Stix-Hackl'i arvamus)., ühendatud asi C-20 ja 64/00, *Booker Aquaculture and Hydro Seafood v. The Scottish Ministers* [2003] EKL 0000 (kohtujurist Mischo arvamus)., C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2002] EKL I-06453 (kohtujurist Stix-Hackl'i arvamus)., C-208/00, *Überseering v. Nordic Construction Company Baumanagement* [2002] EKL 00000 (kohtujurist Colomer'i arvamus)., C-224/00, *Commission v. Italy* [2002] EKL I-02965 (kohtujurist Stix-Hackl'i arvamus)., C-224/98, *D'Hoop v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening* [2002] EKL I-06191 (kohtujurist Geelhoed arvamus)., C-126/01, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v. GEMO* [2003] EKL 0000 (kohtujurist Jacobs'i arvamus).

kaebus Euroopa ombudsmanile⁴⁸³ ja õigusega heale haldusele.⁴⁸⁴ Eeltoodu näitab, et harta on ka Euroopa Liidu kodanike poolt omaks võetud.

Oluline on ka märkida, et 11. juulil 2002. aastal viitas Inimõiguste Kohus kahel korral Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 9 vaidlustes *I. v. the United Kingdom* ja *Christine Goodwin v. the United Kingdom* samasooliste isikute abielu üle. Kohus tugines oma lahendites Inimõiguste konventsiooni artiklile 12, milles sätestatakse abieluealiste meeste ja naiste õigus abielluda ja luua perekond. Kuna Inimõiguste Kohus leidis, et selle sätte alusel ei ole 2002. aasta alguses võimalik sugu määratleda ainult bioloogiliste kriteeriumide kohaselt, sest abielu institutsioonis on seoses meditsiini ja teaduse arenguga konventsiooni vastuvõtmisest alates toimunud muudatused, viitas ta kaasaegsemale Euroopa Liidu põhiõiguste hartale.⁴⁸⁵ Viimati viidatud kohtulahendid näitavad, et ka Inimõiguste Kohus on hakanud Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel kasutama Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, kohandades nii Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ÜRO 1986. aasta resolutsiooniga 41/120 rahvusvaheliste inimõigusstandardite kehtestamise kriteeriumide ja suuniste kohta,⁴⁸⁶ mis samuti viitab sellele, et harta juba õiguslikult toimib. Mida tugevam Euroopa Liidu põhiõiguste harta seisund on, seda rohkem näitab ta Euroopa Liidu orienteeritust põhiõiguste tagamisele.⁴⁸⁷

6.2.4. PÕHIÕIGUSTE HARTA SEISUND TULEVIKUS

Õigusteoreetikud on väitnud, et kuni Euroopa Liidul puudub konstitutsioon, ei ole Euroopa Liidu põhiõiguste hartat vaja õiguslikult siduvaks muuta. Euroopa Liidu põhiõiguste harta soovitakse õiguslikult siduvaks muuta just Euroopa Liidu

⁴⁸³ Artikkel 8. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁴⁸⁴ Supra, Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 362.

⁴⁸⁵ Asjad 00025680/94, *I. v. The United Kingdom*, otsus: 11. juuli 2002, REF00003735 ja 00028957/95, *Case of Christine Goodwin v. The United Kingdom*, otsus 11. juuli 2002, REF00003736.

⁴⁸⁶ ÜRO 1986. a resolutsioon 41/120 rahvusvaheliste inimõigusstandardite kehtestamise kriteeriumide ja suuniste kohta. A/Res/41/120. Ühe resolutsioonis esitatava suunise kohaselt peavad uued inimõigusaktid kehtivuseks omama märkimisväärset rahvusvahelist toetust. Iseküsimus on, kuivõrd lugeda Euroopa Liidu põhiõiguste hartat rahvusvaheliseks aktiks, kuna Euroopa Liit omab üha rohkem riigi tunnuseid.

⁴⁸⁷ Supra, Búrca, Gráinne de. The Charter and Beyond..

konstitutsiooniliste muudatuste kontekstis sellepärast, et põhiõigused on üheks konstitutsiooniliseks komponendiks, mis absoluutse riigivõimu piiramise eesmärgil sätestatakse demokraatlike õigusriikide konstitutsioonilistes aktides.⁴⁸⁸ Põhiõiguste konstitutsioonilises aktis kirja panemine näitab eriti selgelt, et riigi valitsus soovib inimeste huve kaitsta, sest, nagu eespool viidatud, seob inimõiguste konstitutsioonilises aktis kirja panemine nii seadusandlikku, täidesaatvat kui kohtuvõimu. Ehkki teisest küljest ei ole ka põhiseaduses kirja pandud õigus midagi enamat, kui vaid kohtuniku tõlgendus, seatakse õiguste põhiseaduses sätestamisega tõlgendamisele piirid.⁴⁸⁹ Sellepärast soovitasidki radikaalsemad õigusteoreetikud inkorporeerida Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu konstitutsiooni preambulis.⁴⁹⁰ Sarnast ideed kajastas juba Euroopa Parlamendi poolt 1994. aastal vastu võetud Euroopa Liidu konstitutsiooni eelnõu, mille VII peatükk hõlmas eelpoolviidatud, parlamendi poolt 1989. aastal vastu võetud põhiõiguste kataloogi.⁴⁹¹ Samal seisukohal olid Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komitee 2000. aasta septembris antud arvamustes,⁴⁹² samuti Euroopa tuleviku konvendi poolt küsitletud tsiviilühiskonna esindajad.

Praegu otsustas Euroopa tuleviku konvent mitte välja töötada Euroopa Liidu konstitutsiooni, vaid ühendada senised Euroopa Liidu lepingud Euroopa Liidu ühtsesse põhiseaduslikku lepingusse. See tähendab, et Euroopa Liidu õiguse aluseks jääb rahvusvaheline leping ja Euroopa Liit ei muutu föderaalriigiks. Siiski räägitakse õigusteoorias palju Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu konstitutsionaliseerumisest, mida kinnitab põhiõiguste kui konstitutsioonilise

⁴⁸⁸ Rebecca M. Bichel. Deconstructing Constitutionalism: The Case of Central Asia and Uzbekistan.- ICARP Publications. Arvutivõrgus kättesaadav: www.icarp.com/publications/pub-deconstruct.html, 01. märtsil 2003. Mainitud konstitutsiooniliste komponentide eesmärgiks on tagada demokraatia ja õiguslikkuse ning seeläbi võrdsuse ja õigluse põhimõtete realiseerumine.

⁴⁸⁹ Supra, David M. Beatty, pp. 2, 321.

⁴⁹⁰ Supra, Koen Lenaerts., Eddy De Smijter. A "Bill of Rights" for the European Union, p. 300.

⁴⁹¹ European Parliament's Draft Constitution for the European Union of February 10, 1994. [1994] O.J. C61/155.

⁴⁹² European Parliament. Resolution A5-0064/2000 on the elaboration of a Charter of Fundamental Rights of the European Union: minutes of the plenary session of 16 March 2000. European Parliament Resolution B5-767/2000 on the Charter of Fundamental Rights: minutes of the plenary session of 3 October 2000. Economic and Social Committee Resolution 1005/2000, adopted on 20 September 2000. Committee of the Regions Resolution 140/2000, adopted on 20 September 2000.

komponendi Euroopa Liidu põhiseaduslikus lepingus sätestamine.⁴⁹³ Kuni harta ei ole veel Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu raames õiguslikult siduvaks muudetud, tuleneb harta õiguslik seisund Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni avaldusest harta põhiõiguste tunnustamise kohta ning Euroopa Kohtu praktikast.⁴⁹⁴

Kui Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõu muudetakse koos hartaga õiguslikult siduvaks, hakkab Euroopa Liidu põhiseaduslik leping Euroopa Liidus põhiõigusi laiemalt reguleerima kui põhiõigused senistes Euroopa Liidu aluslepingutes reguleeritud on. Harta õiguslikult siduvaks muutmine tähendab ka, et hartas sätestatud õigustel hakkavad olema otsesed tagajärjed, mistõttu jäeti näiteks paljud liikmesriikides rakendatavad sotsiaalsed õigused hartas sätestamata. Üldistavalt saab öelda, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmine aitab lahendada vähemalt neli Euroopa Liidus põhiõiguste kaitsel eksisteerivat probleemi: 1) muudab põhiõigused Euroopa Liidu kodanikule nähtavaks ja 2) aitab tõhusamalt tagada õiguskindluse põhimõtet,⁴⁹⁵ kuna annab Euroopa Kohtule selged põhiõigused ja juhised põhiõiguste tõlgendamiseks. Nii ei ole põhiõigused enam ainult kaudselt, peamiselt Euroopa Kohtu loodavad nagu seni. 3) Kolmandana saab välja tuua, et hartaga laiendatakse põhiõiguste kaitset *ratione personae* ja *ratione materiae*, kuna hartas sätestatakse "uued" põhiõigused: eelpool viidatud tehnika arenguga kaasnevad õigused, aga ka õigus heale haldusele ning võrdlevalt Inimõiguste konventsiooniga sätestatakse hartas ka majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused. 4) Neljandana võib välja tuua, et Euroopa Liidu enda põhiõiguste kataloogi vastuvõtmine kõrvaldaks vastuolud Euroopa Liidu sise- ja välissuhetes, kuna hartaga antakse Euroopa Liidule õiguste kataloog, mida Euroopa Liit peab respektseerima nii sise- kui välissuhetes. Järgnevalt peatub autor nendel probleemidel lähemalt.

⁴⁹³ Guy Verhofstadt kõne "Nägemus Euroopast" (A vision for Europe). Brussels, European Policy Center, 21 Sept. 2000. Arvutivõrgus kättesaadav:

http://premier.fgov.be/n_html_index_image/swap.html, 4. aprillil 2003. Guy Verhofstadt, Belgia peaminister, soovitas muuhulgas võtta Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu lepingusse: "Nii alustaksime Euroopa Liidule tõelise konstitutsiooni väljatöötamist".

⁴⁹⁴ Supra, asi C-173/99, *BECTU v. Secretary for State for Trade and Industry*, milles Euroopa Kohus järeldas, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta kinnitab, et õigus puhkusetasule on põhiõigus".

⁴⁹⁵ European Commission. Communication on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.- 11 Oct. 2000, COM (2000) 644 final.

6.2.4.1. PÕHIÕIGUSTE NÄHTAVAKS MUUTMINE

Põhiõiguste nähtavaks muutmine tähendab seda, et tulevikus saab Euroopa Liidu kodanik enda õigusi kaitsta Euroopa Liidu põhiõiguste harta näol kodifitseeritud konstitutsioonilise teksti alusel, selle asemel, et neid õigusi kohtupraktikast otsida.⁴⁹⁶

Põhiõiguste Euroopa Liidu kodanikule nähtavaks muutmise vajadust on uurimustöös arutatud juba seoses Euroopa Liidu võimaliku Inimõiguste konventsiooniga ühinemisega. Seoses Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga peab autor vajalikuks märkida, et hartas sätestatud põhiõigusi oleks vaja nähtavaks muuta peamiselt kahel põhjusel. Esiteks sellepärast et tõhustada ja tugevdada Euroopa Liidus õiguste tagamist ja vastutust õiguste mittetagamise eest. Nimelt oleks Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonide õiguste ühes aktis sätestamisel oluline mõju nii ühenduse kui liikmesriikide haldusele ja seadusandjatele kodanike õiguste ja nende õiguste respektseerimise vajaduse teadvustamisele. Teise eesmärgina peab välja tooma vajaduse määratleda inimõigused selgelt.⁴⁹⁷

6.2.4.2. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTE TÕHUSAM TAGAMINE

Nagu uurimuses eespool öeldud, oleks põhiõiguste määramine peamiselt kohtupraktika kaudu vastuolus õiguskindluse põhimõttega, kuna isik ei tea, milliseid õigusi Euroopa Kohus endale siduvaks loeb. Ka kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga, jääks Inimõiguste konventsioonis sätestamata õigused kohtute sisustada. Sellepärast aitab Inimõiguste konventsioonis sätestamata õiguste Euroopa Liidu põhiõiguste hartas kirja panemine tagada üksikisikutele õiguskindlust.

⁴⁹⁶ Vt ka Jürgen Schwarze. Guest Editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe.- Common Market Law Review, 2003, Vol. 40, p. 1038.

⁴⁹⁷ Lord Goldsmith. A Charter of Rights, Freedoms and Principles.- Common Market Law Review, 2001, no. 38, p. 1204.

6.2.4.3. "UUTE" PÕHIÕIGUSTE SÄTESTAMINE

Juhul, kui Euroopa Liit ainult ühineks Inimõiguste konventsiooniga ega võtaks vastu enda põhiõiguste hartat, jääks osa selliseid klassikalisi tsiviil- ja poliitilisi õigusi, mida Inimõiguste konventsioonis ei ole sätestatud, seaduslikult sätestamata. Samuti jääks sätestamata õigused, mida Inimõiguste konventsioonis ei sätestata, kuid mis seoses teaduse ja tehnika arenguga on muutunud "uuteks" õigusteks. Sellisteks õigusteks on näiteks bioetika, laste õigused, puuetega isikute õigused, mida on samuti vaja Euroopas kaitsta.⁴⁹⁸ Viimatimainitu ei tähenda, et harta loojad oleks need uued õigused välja mõelnud iseseisvalt, vaid need õigused leiti kaasajastunud Euroopa Kohtu praktikast, liikmesriikide põhiseadustest või rahvusvahelistest lepingutest. Näiteks bioetika õiguste allikaks oli Strasbourgi Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon, laste õiguste allikaks New Yorgi lapse õiguste konventsioon ja keskkonnaalaste õiguste allikaks Aarhuse konventsioon.⁴⁹⁹

6.2.4.4. VASTUOLUDE KAOTAMINE EUROOPA LIIDU SISE- JA VÄLISSUHETES

Inimeste õiguste tõhusama tagamise eesmärgil on nüüd õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, mis hõlmab õigust kohtu poole pöörduda "kirjutatud" õigusena sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47.⁵⁰⁰ Õiguse kohtu poole pöördumise eesmärgiks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on kindlustada Euroopa Liidu kodanikule võrreldes teiste Euroopa kodanikega samasugune õigus pöörduda kohtusse, mida ei takistaks kohtusüsteemide erinevused, samuti ühtlustada Euroopa Liidus kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 esimene lõik vastab Inimõiguste konventsiooni artiklile 13: "igaühel on õigus tõhusale siseriiklikule õiguskaitsevahendile". Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 teine lõige vastab Inimõiguste konventsiooni

⁴⁹⁸ Supra, Aalt Willem Heringa, pp. 111-116.

⁴⁹⁹ Supra, Lord Goldsmith, pp. 1207-1209.

⁵⁰⁰ Artikkel 47. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

artiklile 6 (1), mille kohaselt igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.⁵⁰¹ Mainitud põhimõte oli seni ühenduse õiguses tagatud Euroopa Kohtu poolt Inimõiguste konventsiooni alusel välja töötatud doktriinina.⁵⁰² Nüüd saab aga Euroopa Liidu põhiõiguste harta üldosa põhjal järeldada, et välja arvatud õiguse õiglasele õiguskaitsevahendile ulatus, rakendub see õigus Euroopa Liidus samasuguselt kui Inimõiguste konventsioonis.

6.2.5. PÕHIÕIGUSTE HARTA SUHE EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE PÕHISEADUSTESSE. KAS HARTA ÕIGUSLIK SIDUVUS OHUSTAKS EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ÜLIMUSLIKKUSE PÕHIMÕTET?

Harta artikkel 53 tõttu, milles keelatakse põhiõiguste kitsam tõlgendamine kui Inimõiguste konventsioonis või Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes, on mõned õigusteoreetikud püstitanud küsimuse, kas selle sättega ei anta üksikisikule õiguskaitsevahendit ühenduse aktide hindamiseks siseriiklike konstitutsiooninormide taustal ning kas nii ei ohustata ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet siseriiklike aktide suhtes,⁵⁰³ mida on suhteliselt raske järgida, kuna Inimõiguste konventsioonis lubatakse õigusi avalikes huvides piirata. Samuti on õigusteoorias küsitud, kas viide liikmesriikide põhiseadustele ei ohusta ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet.⁵⁰⁴ Sõnad artiklis 53: “nende kohaldamisalal”⁵⁰⁵ siiski viitavad, et ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet ei ohustata, sellepärast peaks artiklit 53 käsitlema pigem tagatisena, et harta ei asenda siseriiklikke konstitutsiooninorme.

Samas võiks tuua järgmise näite: üksikisik vaidlustab siseriiklikus kohtus ühenduse akti, näiteks määruse, põhjusel, et aktiga rikutakse Inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõigust. Tuginedes sellele, et enne Euroopa Liiduga ühinemist Inimõiguste konventsiooni liikmeks olnud Euroopa Liidu liikmesriigi kohtus peab olema võimalik taotleda ühenduse Inimõiguste konventsiooniga vastuolus oleva akti

⁵⁰¹ Artikkel 6 (1). Inimõiguste konventsioon.

⁵⁰² Näiteks asi 294/83, “*Les Verts*” v. *European Parliament* [1988] EKL 1339.

⁵⁰³ *Supra*, Jonas Bering Liisberg.

⁵⁰⁴ *Ibid*.

kohaldamatuks tunnistamist, kuulub asi siseriikliku kohtu jurisdiktsiooni⁵⁰⁶ ja siseriiklik kohus hakkab asja lahendama. Pärast Euroopa Liidu põhiõiguste harta jõustumist peab siseriiklik kohus esmalt hindama, kas ühenduse aktiga rikutakse mõnda Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigust. Juhul kui siseriiklik kohus tuvastab ühenduse akti vastuolu hartaga, peab ta esitama Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse.⁵⁰⁷ Kui Euroopa Kohus samuti tuvastab, et akt on hartaga vastuolus, tunnistab ta akti tühiuks, kuna õigus ühenduse akti ühenduse õigusele mittevastavuse korral tühiuks tunnistada on ainult Euroopa Kohtul ja puudub siseriiklikul kohtul. Kuna eelotsus on siseriiklikule kohtule siduv, lahendab siseriiklik kohus nüüd asja eelotsust arvestades.

Mis aga saab juhul, kui Euroopa Kohtu arvates ei ole ühenduse akt Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga vastuolus? Näiteks võib esineda selline olukord, et ühenduse akt ei vasta otseselt ja ilmselt siseriiklikule konstitutsiooninormile. Kas Euroopa Kohus peaks jätma sellisel juhul selle akti jõusse või antakse harta artiklis 53 nüüd Euroopa Kohtule pädevus akt tühiuks tunnistada? Uurimustöö autori arvates, kuna Euroopa Kohus ei ole pädev siseriikliku õiguse üle otsustama, peab ta küll sellise siseriikliku õigusega vastuolus oleva, kuid harta või muu ühenduse aktiga vastuoluta akti jõusse jätma. Asi jätkub siseriiklikus kohtus.

Nüüd tõusetub küsimus, kas siseriiklik kohus saab rakendada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 53 ja argumenteerida, et harta artiklis 53 keelatakse siseriikliku konstitutsiooni piirangud ning tunnistada seetõttu ühenduse normi, ulatuses, milles see ühenduse norm on siseriiklike põhiõigustega vastuolus, enda õiguskorras kohaldamatuks? Autor toetab siin Besserlink'i seisukohta, kes järeldab, et harta artiklit 53 ei saa siiski tõlgendada ühenduse akti mitterakendamist võimaldava õiguskaitsevahendina isegi selle siseriikliku konstitutsioonilise normiga vastuolu korral, kuna artikkel 53 ise keelab harta tõlgendamise siseriiklikku konstitutsiooni piiravana, välistamata siseriiklike konstitutsiooninormide piiramist

⁵⁰⁵ Artikkel 53. Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁵⁰⁶ Asi 314/85, *Foto Frost* [1987] EKL 1129.

⁵⁰⁷ *Supra*, Koen Lenaerts, Eddy De Smijter, pp. 92-93.

ühenduse teiste aktidega.⁵⁰⁸ Sellise sätte olemasolu vähendab harta õiguslikku mõju oluliselt. Nii saab järeldada, et harta ei muuda ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtet ja et harta üldosa õigusnormid ei omagi nii suurt õiguslikku mõju, kui näib esmapilgul. Negatiivselt määratletuna saab väita, et hartaga ei anta Euroopa Liidule uusi pädevusi⁵⁰⁹ ega kohustata Euroopa Liidu liikmesriike nende põhiseadusi muutma, ehk et harta ei ole siseriiklike põhiseadustega konkureeriv akt.⁵¹⁰

Eeltoodu tõttu on alusetu ka kartus, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmine tähendaks, et Euroopa Liidu liikmesriigid peaks endi põhiseadusi muutma, seda nii harta üldosa artikli 53 tõttu, mille kohaselt ei saa hartat tõlgendada siseriiklike konstitutsiooninorme piiravana, kui harta artikkel 52 tõttu, mis ei luba siseriikliku õiguse osaks olevaid Inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõigusi rohkem piirata, kui need õigused on piiratud Inimõiguste konventsioonis. Sellepärast saab järeldada, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta inkorporeerimine Euroopa Liidu põhiseaduslikku lepingusse ei muuda Euroopa Liidu esmase õiguse ja Euroopa Liidu liikmesriikide õiguse suhet.

6.2.6. PÕHIÕIGUSTE HARTA RAKENDAMINE

Siin pöördub autor tagasi eelmises peatükis analüüsitud oletusliku kohtuasja juurde. Oletagem edasi, et Euroopa Kohus on saatnud siseriiklikku kohtusse rakendamiseks eelotsuse asjas, milles siseriiklikku põhiseadusnormi rikkuva vaidlustatud ühenduse akti ta luges Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevaks. Siseriiklik kohus peab enda otsuse tegemisel lähtuma Euroopa Kohtu otsusest ka juhul, kui ühenduse norm siseriiklikku põhiseadusnormi rikub. Pärast seda, kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga, on üksikisikul võimalik siseriikliku kohtu Euroopa Kohtu eelotsust rakendav otsus nüüd vaidlustada Inimõiguste Kohtus, kes saab nüüd omakorda hinnata ühenduse akti vastavust Inimõiguste konventsioonile. Fakt, et Euroopa Liidu liikmesriik peab Euroopa Liidu õigust, mille osaks on Euroopa Kohtu

⁵⁰⁸ L. Besserlink. Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union.- *Common Market Law Review*, 1998, no. 35, pp. 659-662.

⁵⁰⁹ Artikkel 51 (2). Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

⁵¹⁰ Artikkel 52 (3). Ibid.

lahendid, rakendama, ei takista Inimõiguste Kohtul ka praegu selle liikmesriigi suhtes jurisdiktsiooni teostada. Kui seni sai Inimõiguste Kohus analoogilises asjas hinnata siseriikliku õiguse vastavust Inimõiguste konventsioonile, siis pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga saab ta hinnata ka Euroopa Liidu aktide Inimõiguste konventsioonile vastavust. Mainitu tähendab, et kolme erineva süsteemi kohtul on nii võimalik sama inimõigusstandardi kohta seisukoht võtta. Kui praegu peab siseriiklik kohus lähtuma nii Euroopa Kohtu kui Inimõiguste Kohtu praktikast võrdsetel alustel, mis tähendab, et mainitud kohtute vahelistes suhetes ei ole võimalik rääkida hierarhilisest üliluslikkusest, siis pärast Euroopa Liidu ühinemist Inimõiguste konventsiooniga asetub Inimõiguste Kohus Euroopa Kohtu ja liikmesriigi kohtu suhtes üliluslikule kohale.

Kui Euroopa Kohus hakkab põhiõigusi rakendama, muutub ka tema inimõiguste kohtuks. Paralleelselt Euroopa Inimõiguste Kohtuga. Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmine suurendab tõenäoliselt inimõigushagide arvu ühenduse õiguse vastu. Paralleelselt toimub ka Euroopa Liidu laienemine, mis omakorda tõenäoliselt inimõigushagide arvu suurendab. Võimalikult suureneb ka eelotsuste taotluste arv, mis hakkavad nüüd arvatavasti hõlmama ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõlgendamist ja kohaldamist. Kuigi Nizza lepinguga anti osa seniseid Euroopa Kohtu pädevusi esimese astme kohtule, tingiks muudatused põhiõiguste kaitsel sellest hoolimata kohtute ülekoormuse. Seda ülekoormust aitabki oluliselt vähendada Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga, kuna nii langeb osa inimõiguste kontrolli funktsioone Inimõiguste Kohtule. Siseriiklike kaitsevahendite ammendamise põhimõtte tõttu jääks esimese astmena Euroopa Liidu õiguse inimõigustele vastavuse üle otsustama ikka Euroopa Kohus.⁵¹¹

2001. aasta määruses soovitas Euroopa Parlament luua Euroopa Liidu liikmesriikide inimõiguseksperptide ja juristide võrgustiku, kes tagaks kõrgetasemelise ekspertiisi ja annaks parlamendile hinnanguid hartas sätestatud õiguste rakendamise kohta, milles arvestataks siseriikliku õiguse arenguid ja Euroopa Kohtu, Inimõiguste Kohtu ja

⁵¹¹ Euroopa Kohut on kavas seoses tema töökoormuse suurenemisega muuta. Vt vastavad sätted Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõust.

liikmesriikide kohtute olulisimaid lahendeid.⁵¹² Selline võrgustik 2002. aasta septembris Euroopa Komisjoni poolt loodigi. Võrgustiku ülesandeks on koostada Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide poolt põhiõiguste rakendamise kohta igaaastaseid aruandeid,⁵¹³ samuti abistada komisjoni ja parlamenti Euroopa Liidu inimõiguspoliitikate vastuvõtmisel.

6.3. PEATÜKI KOKKUVÕTTEKS

Kuigi põhiõiguste harta Euroopa Liidu õigusruumis õiguslikult siduvaks muutmine lahendab palju põhiõiguste rakendamisega seonduvaid probleeme, ta ka tõstatab probleeme seoses sellega, et temas sätestatud õiguste tähendus ei ole üheselt selge, õiguste piirangud ei ole toodud süstemaatilisel alusel ja kuna artikli 51 täpne rakendamisulatus on piiritlemata. Sellepärast oleks harta edasiseks tõlgendamiseks ning harta ja uue aluslepingu vahekorra selgitamiseks vaja täiendada harta üldsätteid. Samuti on eeltoodu alusel võimalik järeldada, et erinevad õigused ei ole hartasse liidetud läbimõeldult, vaid pigem juhuslikult. Probleemaatiliseks jääb ka harta rakendamise kohtulik kontroll, kuna kui Euroopa Liit ühineb ka Inimõiguste konventsiooniga, tähendab see, et põhiõiguste kaitset hakkavad Euroopa Liidus tagama kolme erineva süsteemi kohtud: liikmesriikide siseriiklikud kohtud, Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus, neist Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus ühenduse õiguse suhtes, kusjuures Euroopa Kohus lähtub rahvusvahelistest ja Euroopa inimõigusi käsitlevatest konventsioonidest, siseriiklikest konstitutsioonilistest normidest ja riigiõiguslikest tavadest, Euroopa Liidu

⁵¹² European Parliament. Resolution of 5 July 2001 on the situation as regards fundamental rights in the European Union.

⁵¹³ Iga-aastane aruanne inimõiguste kohta Euroopa Liidus esitatakse iga aasta märtsis ja aruandes võetakse kokku eelmise aasta põhiõiguste alased arengud Euroopa Liidu liikmesriigis ning seonduvalt Euroopa Liidu institutsioonidega. Aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja tema eesmärgiks on juhtida Euroopa Liidu institutsioonide tähelepanu liikmesriigi ja Euroopa Liidu institutsiooni poolt kohatud raskustest Euroopa Liidu põhiõiguste harta nõudmistele vastamisel. Võrgustik koostab Euroopa Liidu institutsioonide palvel eriküsimustes ka temaatilisi aruandeid. Esimese temaatilise aruande valmimine on planeeritud märtsi 2003, vabaduse ja julgeolekuküsimuste tasakaalu kohta terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel. Ette on nähtud ka aruanne EL põhiõiguste hartas sätestatud teatud õiguste, vabaduste ja põhimõtete rakendamise kohta, mis antakse iga aasta 30. septembril piiratud arvu hartas sätestatud õiguste kohta, eesmärgiga näidata kokkuvõtlikult, kuidas neid õigusi Euroopa Liidu liikmesriikides rakendatakse. Viimatimainitud aruanne põhineb Euroopa

aluslepingust, Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja Euroopa Ühenduse õiguse üldpõhimõtetest, Inimõiguste Kohus jätkab kontrolli lähtudes eelkõige Inimõiguste konventsioonist ja rahvusvahelistest inimõiguskonventsioonidest.

Mitmes õigusaktis identse reguleerimise näitena võiks tuua töötajate vaba liikumise kui ühe Euroopa Liidu põhivabaduse, mida Euroopa Liidus reguleeritakse asutamislepingutes ja mitmes otsesemalt või kaudsemalt sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi sätestavates õigusaktis, kaasa arvatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Inimõiguste konventsioonis reguleeritakse töötajate õigusi artiklites 11 ja 14 ning esimese protokolli artiklis 1. Euroopa Liidu asutamislepingus reguleeritakse isikute vaba liikumist artiklites 39 jj, Lisaks reguleeritakse töötajate õigusi, Euroopa Ühenduse töötajate põhiõiguste hartas ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, aga ka Euroopa Liidule siduvates Euroopa sotsiaalhartas ja ILO konventsioonides ning soovitustes. Kuidas sellises suhte paljususes, mida võiks nimetada Kafkalikuks müsteeriumiks – hakatakse Euroopa Liidu töötajate õigusi puudutava akti Euroopa Liidu liikmesriigis rakendamise üle Strasbourgist⁵¹⁴ kohtulikku kontrolli teostuma, on näha tulevikus.

Viidatud probleemide olemasolu tõttu analüüsiti uurimuses põhiõiguste harta ja Inimõiguste konventsiooni suhet, harta õiguste ja Inimõiguste konventsiooniga tagatud õiguste võimalikku lahknevuse küsimust ning Luksemburgi ja Strasbourgis kohtute inimõigusi käsitlevate lahendite võimalikke erisusi.⁵¹⁵ Analüüsi tulemusena järeldas autor, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta üldosa artikliga 52 (3) tagatakse hartas sätestatud õiguste tähenduse ja ulatuse vastavus õigustele Inimõiguste konventsioonile, mis läbi loodetakse kaotada vastuolud Euroopa Kohtu ja Inimõiguste Kohtu lahendite vahel. Samas ei ole kahe kohtu vahelise pädevuse piiritlemine Euroopa Liidu põhiõiguste harta vastuvõtmise tõttu nii lihtne, kuna inimõiguselepingute vahetu kohaldatavuse eeltingimuseks on lepingu normi piisav selgus ja ühemõttelisus. Eeltoodu tõstatab küsimuse, mis saab juhul kui Euroopa Liidu põhiõiguste harta säte on selgem ja ühemõttelisem kui Inimõiguste

Liidu liikmesriigi seadusandluse süvaanalüüsil ja kohtupraktikal. Esimese sellise aruande esitamine on planeeritud septembris 2003 ja aruandes käsitletakse harta peatükke I ja II.

⁵¹⁴ Supra, Ricardo Alonso Garcia.

konventsiooni säte? Kas sellisel juhul piisab Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 52 (3) garantiidest?

⁵¹⁵ European Commission. Communication on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights

7. KOKKUVÕTE

7.1. OLULISEMAD UURIMUSTÖÖ PÕHJAL SAADUD JÄRELDUSED

Magistritöös käsitleti põhiõiguste kaitset Euroopa Liidus, kus ordoliberalistliku majanduskoolkonna mõjul jäeti Euroopa ühenduste asutamislepingute koostamisel turgu reguleerivate normide kõrval üksikisiku põhiõigused seaduslikult sätestamata ning ühenduse õiguse otsese mõju ja ülimuslikkuse põhimõtete kaudu Euroopa Kohtu luua. Nii puuduvad Euroopa Liidus tänini seaduses kirjepandud põhiõigused. Kuigi Euroopa Kohtu vastavad lahendid moodustavad Euroopa Ühenduse põhiõiguste nagu-harta, mis lähtub Inimõiguste konventsiooni põhimõtetest, ei saa ainult Kohtu praktika seadusandlikke eesmärke täita. Esmalt sellepärast, et üha enam õigusriigile sarnanevas Euroopa Liidus, mida autor peab võimude lahususe põhimõttel toimivaks õigusliiduks, ei saa kohtupraktika asendada õigust, mis on ajaloolisel ja teaduslikul alusel välja kujunenud nähtus. Riigi, aga ka võimude lahususe põhimõttel toimiva õigusliidu kohustus tagada inimõigusi ei ole kunagi üksnes kohtusüsteemi ülesanne, vaid sellega kaasneb vajadus kehtestada õigusakte. Lisaks vajadusele tagada aluslepingute ühildamise järgses Euroopa Liidus võimude lahususe põhimõte, on Euroopa Kohtul ilma seaduslike raamideta kerge oma praktikat muuta. Mainitu omakorda on vastuolus üksikisiku seisukohast olulise õiguskindluse põhimõttega.

Kuigi inimõiguste nagu-harta välja töötamisega on Euroopa Kohus aidanud oluliselt kaasa inimõiguste konstitutsionaliseerumisele, kuna kehtivates Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatakse, et Euroopa Liit austab põhiõigusi nagu need tulenevad Inimõiguste konventsioonist, Euroopa sotsiaalharta ja Euroopa Liidu liikmesriikide ühesugusest riigiõiguslikust tavast, lähtub Euroopa Kohus põhiõiguste kaitsel mainitud aktidest, olles formaalselt siiski mainitud aktidega seotud ainult põhimõtte tasandil. Kuna Euroopa Kohtul on täna jurisdiktsioon ainult Euroopa Liidu I tugisamba üle, saab järeldada, et Euroopa Kohus ei saa praegu kontrollida valitsustevahelise koostöö sammaste alal võetud aktide põhiõigustele vastavust, seega järeldub, et Euroopa Liidus ei ole valitsustevahelise koostöö valdkonnas tagatud õigus pöörduda kohtu poole, kuna mainitud õigust ei saa olemas olla ilma adekvaatse

kohtusüsteemita. Töös järel dati, et probleemid Euroopa Liidus põhiõiguste kaitsel on tingitud ka Euroopa Kohtu poolt tagatavate põhiõiguste mittenähtavusest, mis tähendab, et inimestel ei ole teada, millised nende õigused täpselt on ja ei ole teada, kuidas Euroopa Kohus erinevates lepingutes ja siseriiklikes konstitutsioonides sätestatud õigusi Euroopa Liidu õiguse kontekstis tõlgendab, kuna mõned Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud põhiõigused käituvad iseseisvate konstitutsiooniliste õigustena, teised tulenevad üldisemalt tunnustatavatest rahvusvahelistest aktidest.

Töös tuvastati, et kuna Euroopa Liidu liikmesriigid on Inimõiguste konventsiooniga ühinenud ja nende põhiõigusi puudutavad vaidlused, kaasa arvatud vaidlused Euroopa Liidu akti üle, alluvad Inimõiguste Kohtu kontrollile, põhjustab Euroopa Liidus inimõiguste kaitsel probleeme ka kahe kohtu - Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu - vahelise kompetentsi jagunemine Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu liikmesriikide aktide Inimõiguste konventsioonis sätestatud inimõigustele ja põhivabadustele vastavuse asjade läbivaatamisel ja see, et Euroopa Liitu ei ole võimalik Inimõiguste konventsiooni sätete rikkumise eest vastutusele võtta. Inimõiguste universaalset mõtet ja tähendust kahjustavad võimalikud topeltstandardid kahe erineva rahvusvahelise organisatsiooni kohtu poolt põhiõigusvaidluste lahendamisel, kaasa arvatud see, et Euroopa Kohus lähtub ühenduse huvist, Inimõiguste Kohus aga üksikisiku huvist. Arvestades ülalmainitud probleeme põhiõiguste Euroopa Liidus rakendamisel, järel das autor, et Euroopa Liidus ei ole põhiõiguste realiseerumine tõhus. Üksikisikul on aga õigus sellele, et tema põhiõigusi tõhusalt kaitstakse.

Ülaltoodud probleemistiku raames ei üllata, et Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõudis kohtuasi *Matthews*, mis tõstatas küsimuse kompetentside jagunemisest kahe erineva süsteemi kohtu vahel, mille jurisdiktsioonile Euroopa Liidu liikmesriigid alluvad, kuid millest ühe liikmeks ei ole Euroopa Liit ka mitte Euroopa Ühenduse tasandil. Seda kohtuasja uurimuses analüüsi ti ja püüti vastata küsimustele, mis asjas tõusetusid.

Asjas *Matthews* tõusetunud probleemide lahendamise eesmärgil arutatakse täna Euroopa Liidus Euroopa Liidu võimaliku ühinemise küsimust Inimõiguste

konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmise küsimust. Ka uurimuse autori arvates tuleks Euroopa Liidu põhiõiguste ühtlustamisele oluliselt kasuks Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga, kuna selline ühinemine muudaks põhiõiguste realiseerumise nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui Euroopa Liidus viimselt sõltuvaks Inimõiguste Kohtu poolt Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisest. Liiati ei ole Euroopa Kohus kunagi mõistnud oma funktsiooni põhiõiguste rakendamisel täiesti sõltumatuks ja on juhindunud Inimõiguste konventsioonist ja liikmesriikide põhiseaduslikest traditsioonidest, kuigi ta on siiani jätnud endale õiguse viidatud aktidest tulenevaid õigusi tõlgendada. Konventsiooniga ühinemine kitsendaks selles osas Euroopa Kohtu pädevust. Autori arvates oleks aga ainult sellisel viisil võimalik Euroopa Liidu õigusruumis tagada põhiõiguste ühetaoline rakendamine, kuna täna seisavad Euroopa Liidu liikmesriigid dilemma ees: kas järgida Euroopa Liidu õigusest või Inimõiguste konventsioonist tulevaid kohustusi.

Seoses Euroopa Liidu ühinemisega Euroopa inimõiguste konventsiooniga tõusetub aga ka küsimus, kas Euroopa Liit soovib oma institutsioone teisele rahvusvahelisele organisatsioonile (otse) allutada.⁵¹⁶ See on keeruline ja delikaatne küsimus, mis puudutab ühe rahvusvahelise organisatsiooni sõltumatust teisest rahvusvahelist organisatsioonist. Selle küsimuse olemasolu tõttu hakkas õiguslik kujutlusvõime lisaks Inimõiguste konventsiooni seisundi Euroopa Liidu õigusruumis muutmisele välja töötama Euroopa Liidu jaoks eraldi põhiõiguste hartat. Leiti, et üksi Inimõiguste konventsioonga ühinemisest ei piisa, kuna Inimõiguste konventsioonis sätestatakse peamiselt kodaniku- ja poliitilised õigused - nii võivad ainult tema vastuvõtmise korral Inimõiguste konventsiooniga mittekaitstavad sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised õigused formaalse kaitseta jääda. Kuna õigusliku kaitseta ei saa inimõigused realiseeruda, ei lahendaks üksnes Inimõiguste konventsiooni vastuvõtmine inimõiguste kaitse probleemi Euroopa Liidus tervikuna.

Edasi uuris autor Euroopa Liidu põhiõiguste harta mõju inimõiguste kaitsele Euroopa Liidus. Autor tuvastas ainult harta vastuvõtmise puudusena, et kuna harta sisaldab

⁵¹⁶ Kuigi Euroopa Liidu liikmesriigid olid enne Euroopa Liiduga ühinemist Inimõiguste konventsiooni liikmed.

palju Inimõiguste konventsiooni õigusi, ei rakendaks Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus Euroopa Liidu ainult hartaga ühinemise korral põhiõigusi ühetaoliselt. Garanteerimaks põhiõiguste süstemaatilist ja ühetaolist rakendumist⁵¹⁷ tuvastati, et Euroopa Liit vajab mõlemat akti.

Võimalik, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta kavandati eesmärgiga vältida Euroopa Liidu liigset alluvust Inimõiguste konventsioonile. Tõenäoline, et Euroopa Liidus jõustatakse nii harta kui Inimõiguste konventsioon. Igal juhul viitab uurimustöös analüüsitud kohtuasi *Matthews* autori arvates arengule, et Inimõiguste Kohus soovib otsustada enda ja Euroopa Liidu liikmesriikide vastutuse üle Euroopa Liidu aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse eest, kuna Euroopa Liidu liikmesriigid löid Inimõiguste konventsiooni liikmesriikidena Euroopa Ühenduse asutamislepingud ja seeläbi asutamislepingutel põhineva Euroopa Ühenduse õigustiku. Kui Inimõiguste Kohus otsustaks kõrgeima kohtuna Euroopa Liidu õiguses põhiõiguste rakendamise üle, tähendaks see autori arvates Inimõiguste konventsiooni ühetaolist rakendamist, millega tagataks konventsiooniga kaitstava õiguse olemuse säilumine erinevas kultuurikontekstis. Riigiülene kontroll Euroopa Ühenduse õiguse ühetaolise rakendamise üle on end Euroopa Liidu kontekstis õigustanud.⁵¹⁸ Uurimustöös tuvastati, et riigiülene kontroll tähendab riigiülese organisatsiooni võimet siduda enda liikmesriike normatiivselt ja otsuste kaudu. Kui Euroopa Liit ühineks Inimõiguste konventsiooniga, tähendaks see, et Euroopa Liit oleks ise konventsiooniga normatiivselt ja Inimõiguste Kohtu lahendite kaudu otsustuslikult seotud. Kuna Euroopa Liidu liikmesriigid on niikuinii Inimõiguste konventsiooniga ja konventsiooni alusel tegutseva Inimõiguste Kohtu lahenditega seotud, ja kuivõrd uurimustöös jõuti järeldusele, et kuna Euroopa Liit loodi Inimõiguste konventsiooni osade liikmesriikide poolt pärast Inimõiguste konventsiooni õiguslikku kehtivust nende liikmesriikide õiguses, rahvusvahelise lepinguõiguse põhimõtted aga ei luba uue rahvusvahelise organisatsiooni loomist eesmärgiga vabaneda võetud rahvusvahelistest kohustustest, on Euroopa Kohus juba täna enda liikmesriikide kaudu Inimõiguste konventsiooni ja Inimõiguste Kohtu lahenditega otsustuslikult, aga ka normatiivselt seotud. Sellepärast ei ole õige väita, et Euroopa Liit kaotab

⁵¹⁷ Euroopa Liidu liikmesriigid on Euroopa sotsiaalhartaaga ühinenud, kuid Euroopa Liit mitte.

Inimõiguste konventsiooniga ühinemisel suveräänsuse. Formaalne Inimõiguste konventsiooniga ühinemine tähendaks vaid konventsiooni siduvuse formaalset tunnustamist. Sellepärast toetab autor seisukohta, et Euroopa Liit peaks lisaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta vastuvõtmisele ühinema ka Inimõiguste konventsiooniga.

7.2. VASTUS UURIMISKÜSIMUSELE

Uurimistöös püstitati küsimus, kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmise ja Inimõiguste konventsiooniga ühinemise kaudu tagatakse Euroopa Liidus põhiõiguste senisega võrreldes tõhusam realiseerumine. Uurimisküsimusele vastamiseks uuris autor kirjanduslikke allikaid, normatiivmaterjale ja kohtupraktikat, kasutades peamiselt teoreetilisi meetodeid. Kasutatud allikate ja meetodite põhjal jõudis autor järgmistele järeldustele:

Kuna Euroopa Kohtul puudub veel jurisdiktsioon Euroopa Liidu II ja III tugisamba õiguse üle, ei ole sellel alal Euroopa Liidu tasandil üksikisikute õiguste kaitse tagatud ja sellepärast kuulub see Euroopa Liidu õiguse ala Inimõiguste Kohtu kontrolli alla Euroopa Liidu liikmesriikide kaudu, kes on Inimõiguste konventsiooni liikmed. Inimõiguste Kohus on volitatud Inimõiguste konventsiooni rakendamist kontrollima niivõrd, kuivõrd rahvusvahelises organisatsioonis, mille liikmeks Inimõiguste konventsiooni liikmed on, ei ole üksikisikute inimõiguste kohtulik kaitse piisavalt tagatud. Kuna Inimõiguste Kohtul on Euroopa Liidu liikmesriikide kaudu jurisdiktsioon Euroopa Liidu II ja III tugisamba raames loodud õiguse üle, ei saa väita, et kohtulik kaitse puudub. Samas tähendab kohtulik kaitse ka tõhusat kaitset.

Tõhusa kohtumenetluse põhimõte tähendab muuhulgas ka põhiõigusnormide ühetaolist rakendamist. Uurimuses tuvastati, et Euroopa Liidus rakendab põhiõigusi kolm kohtusüsteemi – Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklikud kohtud, Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus. Tuvastati ka, et need kohtud lähtuvad põhiõiguslahendite

⁵¹⁸ Supra, Joseph H. H. Weiler. The Community System: the Dual Character of Supranationalism, p.268.

tegemisel erinevatest õigusaktidest: nii toetub Inimõiguste Kohus rahvusvahelisest tava- ja lepinguõigusest tulenevatele põhiõigustele, s.h Inimõiguste konventsioonile ja põhiõigusnormidele konventsiooni liikmesriikide põhiseadustes. Euroopa Kohus lähtub rahvusvahelisest tava- ja lepinguõigusest, s.h Inimõiguste konventsioonist, Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduslikest traditsioonidest ja Euroopa Ühenduse põhiõigusnormidest, mille osana on Kohtule juba siduv ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kuna seega järeldeb, et Euroopa Kohtul ja Inimõiguste Kohtul on põhiõiguste tõlgendamiseks erinev alus, ei saa tõlgendamine alati ühetähenduslik olla, arvestades ka seda, et Euroopa Kohus peab lähtuma Euroopa Ühenduse huvist ja et Euroopa Kohtu lahendid Inimõiguste Kohtu kontrollile ei allu, mistõttu on põhiõiguste kaitse ühtlustamata.

Inimõiguste Kohus on püüdnud nii Euroopa Liidu kui teise riigiülese rahvusvahelise organisatsiooni väidetavalt inimõigusi rikkuvate aktide, samuti nende rakendamise eest vastutuse üle mitte otsustada. Vastutuse puudumisel ei saa kohtulik kaitse olla tõhus. Sellepärast muutis Euroopa Kohus alates kohtuasjast *Matthews* oma seisukohta vastutuse osas ja kuna Euroopa Liit ei ole Inimõiguste konventsiooni liige, määras Euroopa Liidu liikmesriikide kui Euroopa Liidu õiguse loojate (kollektiivse) vastutuse Inimõiguste konventsiooni rikkuva Euroopa Liidu normi rakendamise eest. Siiski järeldeb uurimusest, et Euroopa Liidus ei ole põhiõiguste rikkumise korral õigus kohtulikule kaitsele tõhusalt tagatud.

Kuna uurimuses tuvastatakse, et inimõiguste mittetäielik kohtulik kaitse on Euroopa Liidus tingitud õiguskaitsevahendi puudumisest, Euroopa Liidu õigusruumis kehtivate põhiõiguste nähtamatusest ja ühtlustamatusest, s.t erineva süsteemi kohtute põhiõigustõlgenduste vastuoludest ja Euroopa Liidu vastutuse võimatusest põhiõiguste rikkumise korral, analüüsiti uurimuses probleemi võimaliku lahendusena Euroopa Liidu võimalikku ühinemist Inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õigusruumis siduvaks muutmise küsimusi. Mõlemate aktide uus seisund Euroopa Liidu õiguses on sätestatud Euroopa Liidu põhiseaduslikus lepingus.

Tööd lugedes tuleb siiski silmas pidada, et Euroopa Liidu põhiseaduslik leping ei ole veel jõustunud. Sellepärast ei saa täna kindlasti väita, et Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu eelnõus toodud inimõigusmuudatused kindlasti jõustuvad. Sellepärast uuris autor, mida oleks Euroopa Liidus põhiõiguste senisega võrreldes tõhusamaks realiseerimiseks vaja olenemata käsitletud kahe inimõigusakti edasisest saatusest ja järeldas, et Euroopa Liidus on põhiõiguste senisega võrreldes tõhusamaks realiseerimiseks vaja täita järgmised tingimused: arvestades inimõiguste universaalset iseloomu ja seonduvalt inimõiguste universaalse kaitse tagamise vajadust, tuleks inimõiguste kaitse sätestada üle-euroopalises ühtses süsteemis, mis pakuks üksikisikule kaitset inimeseks olemise tõttu, olenemata üksikisiku rahvuslikust kuuluvusest või muudest tingimustest; sellise süsteemi ülesehitamisel peaks arvestama Euroopa ajalooliste traditsioonidega; Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni peaks laiendama Euroopa Liidu I tugisamba alalt II ja III tugisamba alale; vastuolude kaotamiseks Inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu poolt peaks inimõiguste kaitse süsteem Euroopa Liidus ja Euroopa Liidu liikmesriikides olema viimase astmena kontrollitav ühe kohtu poolt; Inimõiguste süstemaatilise rakendamise huvides tuleks inimõigused Euroopa Liidu alusaktis tagada nii, et seotud oleks nii Euroopa Liidu liikmesriigid kui institutsioonid ja inimõiguste kohtulik kaitse oleks tõhus. Tõhususe ja õiguskindluse põhimõtete tagamiseks peaks inimõiguste kaitse süsteem olema Euroopa Liidus fikseeritud üksikisikule nähtavalt.

Euroopa Liidu võimaliku Inimõiguste konventsiooniga ühinemise küsimuses jõuti töös järeldusele, et Inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Liidu ühinemine muudaks põhiõigused tavainimesele nähtavaks, kõrvaldaks vastuolud Inimõiguste konventsiooni tõlgendamises Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu poolt, tagades seeläbi õiguskindluse põhimõtte parema realiseerumise ja põhiõiguste süstemaatilise rakendamise, võimaldaks Inimõiguste Kohtu poolse otsese kontrolli Euroopa Liidu institutsioonide aktide Inimõiguste konventsioonile vastavuse üle ja võimaldaks Euroopa Liidu vastutuse põhiõiguste rikkumise korral. Samas ei oleks Euroopa Liidu ühinemise korral ainult Inimõiguste konventsiooniga tagatud teaduse ja tehnika arenguga kaasnevad õigused, samuti palju majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õigusruumis siduvaks muutmise küsimuses jõuti järeldusele, et harta õiguslikult siduvaks muutmine tagaks samuti õiguskindluse põhimõtte parema realiseerumise ja muudaks põhiõigused tavainimesele nähtavaks. Harta õiguslikult siduvaks muutmisega muudetakse nähtavaks ka hartas sätestatud "uued" põhiõigused ehk teaduse ja tehnika arenguga kaasnevad õigused. Võrdlevalt Inimõiguste konventsiooniga, milles reguleeritakse peamiselt kodaniku- ja poliitilisi õigusi, muudetakse hartaga Euroopa Liidu õigusruumis nähtavaks ka majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused. Võimalikumaks saaks põhiõiguste tõlgendamine süstemaatiliselt ja nii, et kaasneks põhiõiguste kõige tugevam kehtivus. Üksi põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmisega ei suudetaks Euroopa Liidus tagada põhiõiguste rakendamist ühetaoliselt Inimõiguste Kohtuga. Sellepärast käsitles autor mainitud arenguid koos ja teineteist täiendavatena.

Autori arvates oleks Euroopa Liidu ühinemise korral Inimõiguste konventsiooniga inimõiguste kaitse sätestatud üle-euroopalises ühtses süsteemis ning arvestatud Euroopa ajalooliste traditsioonidega. Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmine pakuks üksikisikule kaitset inimeseks olemise tõttu, olenemata üksikisiku rahvuslikust kuuluvusest või muudest tingimustest. Põhiõiguste harta soovitakse õiguslikult siduvaks muuta Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu koosseisus, laiendades paralleelselt Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni Euroopa Liidu I tugisamba alalt II ja III tugisamba alale. Inimõiguste konventsiooniga ühinemine tagaks, et Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu liikmesriikide inimõiguste kaitse süsteem oleks viimase astmena kontrollitav ühe kohtu poolt. Autor tuvastas, et Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tagatakse inimõigused siduvana Euroopa Liidu institutsioonidele, Inimõiguste konventsioonis aga nii Euroopa Liidu institutsioonidele kui liikmesriikidele. Kui Euroopa Liit ühineb Inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta muudetakse Euroopa Liidus siduvaks, tähendaks see ka inimõiguste kohtuliku kaitse tõhustamist, sest inimõiguste kaitse süsteem muudetakse üksikisikule kättesaadavamaks. Süsteemi muudab üksikisikule kättesaadavamaks põhiõiguste Euroopa Liidu õigusruumis nähtavaks muutmine. Autor arutles ka, et kui Inimõiguste Kohus hakkab teiste Euroopa Liidus inimõigusi rakendavate kohtute

tegevust kontrollima, tagatakse suund topeltstandardite kaotamisele erinevate kohtute poolt inimõiguste tõlgendamisel.

Kuigi autor on ka näidanud, et Euroopa Liidu ühinemine Inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmine iseenesest kõiki inimõiguste rakendamisel esinevaid probleeme ei kaota ning nende aktide rakendamisega kaasnevad omakorda uued probleemid, võimaldab uurimustöö üldise järelduse, et Inimõiguste konventsiooniga ühinemise ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmise kaudu tagatakse Euroopa Liidus põhiõiguste senisega võrreldes tõhusam realiseerumine.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

Alexy, Robert. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica, eriväljaanne, 2001.

Alonso, Ricardo. The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 4/02.

Alston, Philip et al. L'Union Européenne et les Droits de l'Homme. Bruxelles: Bruylant, 2001. 983 lk.

Alston, Philip and others (Eds.). The EU and Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 1999. 946 lk.

Arnulf, A. The EU and its Court of Justice. Oxford: Oxford University Press, 1999. 527 lk.

Arnulf, A, and others. Wyatt Dashwood's European Union Law. London: Sweet & Maxwell, 2000. 817 lk.

Barav, Ami. Kohtuliku kaitse tõhusus ja siseriiklike kohtute roll. Ühenduse kohtuskäijad siseriiklikes kohtutes.- Loengud Eesti Õiguskeskusele. Tallinn 1999.

Beatty, David M. Human Rights and Judicial Review. A Comparative Perspective. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. 361 lk.

Benevisti, Eyal. Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards.- International Law and Politics, 1999, Vol. 31, pp. 843-854.

Berting, Jan, and others (Eds.). Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities. London: Meckler Ltd., 1990. 266 lk.

Besserlink, F. M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, No. 2, pp. 68-80.

Besserlink, L. Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union.- Common Market Law Review, 1998, No. 35, pp. 629-680.

Bichel, Rebecca M. Deconstructing Constitutionalism: The Case of Central Asia and Uzbekistan.- ICARP Publications. Arvutivõrgus kättesaadav:
www.icarp.com/publications/pub-deconstruct.html, 01. märtsil 2003.

Binder, Darcy S. The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Action.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series, 4/95.

Bobbitt, Philip. *Constitutional Fate: Theory of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

Bogdandy von, Armin. The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union.- *Common Market Law Review*, Dec. 2000, Vol. 37, No. 6, pp. 1307-1338.

Brandtner, Barbara., Rosas, Allan. Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice.- *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, No. 3, pp. 468-490.

Brearley, Mark., Hoskins, Mark. *Remedies in EC Law*. London: Longman, 1994. 413 lk.

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998. 737 lk.

Búrca, Gráinne de. Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law.- *Oxford Journal of Legal Studies*, Autumn 1993, Vol. 13, pp. 283-319.

Búrca, Gráinne de. The Charter and Beyond.- *Harvard Jean Monnet Working Paper Series* 10/2001.

Búrca, Gráinne de. The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights.- *European Law Review*, 2001, Vol. 26, pp. 126-138.

Byers, Michael. Conceptualising the Relationship between *Ius Cogens* and *Erga Omnes* Rules.- *Nordic Journal of International Law*, 1997, Vol. 66, No. 2-3, pp. 211-239.

Cameron, Iain. *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1995. 194 lk.

Canor, I. *Primus Inter Pares*. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe.- *European Law Review*, 2000, Vol. 25, No. 1, pp. 3-21.

Cassese, Antonio. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1986. 488 lk.

Clements, Luke. *European Human Rights. Taking A Case Under the Convention*. London: Sweet & Maxwell, 1994. 338 lk.

Common Market Law Review editorial comment: The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion.- *Common Market Law Review*, 2001, Vol. 38, pp. 1-6.

Coppel, Jason., O'Neill, Aidan. The European Court of Justice: Taking Rights Seriously.- *Common Market Law Review*, 1992, No. 29, pp. 669-692.

Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. EU Law. Text, Cases and Materials. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003. 1152 lk.

Craig, Paul., Búrca, Gráinne de. The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 1999. 824 lk.

Curtin, Deinder., Van Ooik, Ronald. The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, No. 2, pp. 102-114.

Dausen, Manfred A. The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order.- European Law Review, 1985, No. 10, pp. 398-419.

Doherty, Michael., Reid, Alan S. Voting Rights for the European Parliament: Whose Responsibility? - European Human Rights Law Review, 1999, Issue 4, pp. 420-426.

Drzemczewski, Andrew Z. European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study. Oxford: Clarendon Press, 1985. 372 lk.

Drzewicki Krzysztof., and others (Eds). Social Rights as Human Rights. A European Challenge. Turku: Åbo Academy University, 1994. 319 lk.

Dworkin, Roland. Taking Rights Seriously. Harvard: Harvard University Press, 1977. 281 lk.

Eeckhout, Piet. The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question.- Common Market Law Review, 2002, Vol. 39, Issue 5, pp. 945-994.

Eerola, Risto., Mylly, Tuomas., Saarinen, Päivi. Euroopa Liidu õigus. Tartu: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. 2001. 279 lk.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002. 757 lk.

Eicke, Tim. The European Charter of Fundamental Rights - unique opportunity or unwelcome distraction.- European Human Rights Law Review, 2000, Issue 3, pp. 280-296.

Eide, Asbjørn., Helgesen, Jan. (Eds). The Future of Human Rights Protection in a Changing World, fifty years since the Four Freedoms. Address essays in honour of Torkel Opsahl, Asbjørn Eide and Jan Helgesen (Eds). with the collaboration of Theresa Swinehart. Oslo: Norwegian University Press, 1991. lk.

Engel, Christopf. The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences.- European Law Journal, June 2001, Vol. 7, Issue. 2, pp. 151-170.

Erne, Jaanika. Euroopa Kohtu eelotsused. Nende taotlemine ja mõju siseriiklikule õiguskorrale.- Juridica, 2000, nr 5, lk 300-311.

Everling, U. Reflections on the structure of the European Union.- *Common Market Law Review*, 1992, No. 29, pp. 1053-1077.

Feus, K. (Ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights – text and commentaries*. London: Federal Trust Series, 2000. 268 lk.

Gaja, Giorgio. Case Law. A Court of Justice. Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996, not yet reported.- *Common Market Law Review*, 1996, No. 33, pp. 973-989.

Garcia, Ricardo Alonso. *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 4/02.

Gijzen, Marianne. The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe?- *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2000, No. 2, pp. 33-48.

Hanski, Raija., Suksi, Markku (Toim). *Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse*. Sissejuhatav käsiraamat. Åbo: Åbo Academy University, 2001. 368 lk.

Harmsen, Robert. National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate.- *European Public Law*, 2001, Vol. 7, Issue 4, pp. 625-649.

Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. Clarendon Press: Oxford, 1997. 302 lk.

Hartley, Trevor. The Constitutional Foundations of the European Union.- *The Law Quarterly Review*, April 2001, No. 17, pp. 225-246.

Heringa, Aalt Willem. Towards an EU Charter of Fundamental Rights?- *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2000, No. 2, pp. 111-116.

Hirsch, Günter. Nizza: Ende einer Etappe, Beginn einer Epoche?- *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, S. 2677-2678.

Jacobs, Francis G. Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice.- *European Law Review*, 2001, No. 26, pp. 331-341.

Jacobs, Francis G. (Ed.). *European Law and the Individual*. Amsterdam, New York, Oxford: North-Holland Publishing Company, 1976. 211 lk.

Kempees, Peter. *A Systematic Guide to the Case Law of the European Court of Human Rights 1997-1998*. Vol. 4. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

Kergandberg, Eerik. *Fundamental Rights, Right of Recourse to the Courts and Problems Connected with the Guaranteeing of the Right of Recourse to the Courts in*

Estonian Criminal Procedure.- *Juridica International. Law Review. University of Tartu*, 1999, No. 4, pp. 122-131.

Kerikmäe, Tanel. Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse doktriin – arengud ja vastuolud.- *Juridica*, 1998, nr 4, lk 173-174.

Kerikmäe, Tanel. Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2000. 192 lk.

Kersting, Wolfgang. Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags. Darmstadt: Primus, 1996. 369 lk.

Kiviorg, M. jt. Rahvusvaheline õigus. Loengukonspekt. Tallinn: Kirjastus Juura, 2002. 187 lk.

Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Ettekanded. Tartu, 1997. 95 lk.

Koskenniemi, Martti. (Ed.). International Law Aspects of the European Union. London, New York, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Press, 1998. 324 lk.

Koskenniemi, Martti. The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 569 lk.

Laffranque, Julia. Euroopa Kohtu lahendid. Euroopa Kohtu ja Esimese astme kohtu tutvustus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001. 464 lk.

Laffranque, Julia. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 1999. 194 lk.

Lasser, Mitchel. Anticipating Three Models of Judicial Control, Debate and Legitimacy: The European Court of Justice, the Cour de cassation and the United States Supreme Court.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 1/03.

Lemmens, Paul. The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights – Substantive Aspects.- *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2000, No. 2, pp. 49-67.

Lenaerts, Koen. Fundamental Rights to Be Included in a Community Catalogue.- *European Law Review*, 1991, No. 16, pp. 367–390.

Lenaerts, Koen. Fundamental Rights in the European Union.- *European Law Review*, 2000, Vol. 25, pp. 575-600.

Lenaerts, Koen., Arts, Dick. Procedural Law of the European Union. London: Sweet & Maxwell, 1999. 531 lk.

Lenaerts, Koen., De Smijter, Eddy. A "Bill of Rights" for the European Union.- *Common Market Law Review*, 2001, No. 38, pp. 273-300.

Lenaerts, Koen., De Smijter, Eddy. The Charter and the Role of the European Courts.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, No. 2, pp. 90-101.

Lenaerts, Koen., Van Nuffel, Piet., Bray, Robert (Ed.). Constitutional Law of the European Union. London: Sweet & Maxwell, 1999. 701 lk.

Liisberg, Jonas. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?- Common Market Law Review, 2001, No. 38, pp. 1171-1199.

Liisberg, Jonas Bering. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 4/2001.

Lord Goldsmith. A Charter of Rights, Freedoms and Principles.- Common Market Law Review, 2001, No. 38, pp. 1201- 1216.

Lord Steyn. The New Legal Landscape.- European Human Rights Law Review, 2000, Issue 6, pp. 1361-1368.

Luts, Marju. Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) meetodi ja süsteemiõpetus. Tartu: Fontes Iuris, 1994. 76 lk.

Lõhmus, Uno. (Koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003. 416 lk.

Macdonald, R. St. J., and others. The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 211 lk.

Macleod, I., Hendry, I.D., Hyett, S. The External Relations of the European Communities. Oxford: Clarendon Press, 1996. 424 lk.

Mahlmann, Matthias. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union.- Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2000, Heft 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Mahlmann.html>, 4. märtsil 2002.

Mancini, G. F. The Making of a Constitution for Europe.- Common Market Law Review, 1986, No. 26, pp. 595- 614.

Matthews v. United Kingdom, with annotation by H.G. Schermers.- Common Market Law Review, June 1999, Vol. 36, No 3, pp. 673-681.

McCrudden, Christopher. The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. Harvard Jean Monnet Working Paper Series 10/2001.

McGlynn, Clare. Families and the European Union Charter of Fundamental Rights: progressive change or entrenching the status quo.- European Law Review, 2001, No. 26, pp. 582-598.

McMahon, Joe (Ed.). Current Developments. European Community Law.- International and Comparative Law Quarterly, July 2001, Vol. 50, Issue 3, pp. 683-690.

Merusk, Kalle. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997. 126 lk.

Merusk, Kalle., Narits, Raul. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998. 232 lk.

Newman, Frank., Weissbrodt, David. International Human Rights. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990. 812 lk.

Ni Aolain, Fionnuala. The Emergence of Diversity: Differences in Human Rights Jurisprudence.- Fordham International Law Journal, 1995, No 101, pp. 115-

O'Hare, Ursula. Enhancing European Equality Rights: A New Regional Framework.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, No. 2, pp. 133-165.

O'Neill, Aidan. The Protection of Fundamental Rights in Scotland as a General Principle of Community Law – the case of *Booker Aquaculture*.- European Human Rights Law Review, 2000, Issue 1, pp. 1370-1382.

Oppermann, Thomas. Euroopa õigus. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002. 818 lk.

Pache, Eckhard. Die Europäische Grundrechtsharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?- Europarecht, 2001, pp. 475-481.

Parmar, Sejal. International Human Rights and the Charter.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2000, No. 2, pp. 351-370.

Paulus, Christoph G. Tsiviilprotsessiõigus. Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002. 308 lk.

Pekkanen, Raimu. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted.- Juridica 2000, nr 3, lk 172-177.

Pomoell, Jutta. European Union Citizenship in Focus: The Legal Position of the Individual in EC Law. The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights Research Reports 4/1999. Helsinki: Publications of the Faculty of Law. University of Helsinki, 2000, p. 66. 134 lk.

Robert, Jacques. Constitutional and International Protection of Human Rights: Competing or Complementary Systems? General Report to the IXth Conference of European Constitutional Courts.- Human Rights Law Journal, 1994, Vol. 15, No. 1-2, pp. 1-15.

Rosas, Allan. International Human Rights Norms in Domestic Law. Åbo Akademy: Finnish Lawyers' Publishing Company, 1990. 299 lk.

Rudolf, Beate. *Matthews v. United Kingdom*. European Court of Human Rights judgment on right to vote for members of European Parliament.- American Journal of International Law, July 1999, Vol. 93, No. 3, pp. 679-684.

Schermers, Henry G. The European Communities Bound by Fundamental Human Rights.- Common Market Law Review, 1990, No. 27, pp. 249-258.

Schermers, Henry G. The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice.- Common Market Law Review, 1990, No. 1, pp. 97-105.

Scheuner, Ulrich. Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law. Recent decisions in Italy and in the Federal Republic of Germany.- Common Market Law Review, 1975, Vol. 12, pp. 171-189.

Schutter de, Olivier. The questions to be decided – Protecting fundamental rights, an issue in the Convention on the Future of Europe. Arvutivõrgus kättesaadav: uropa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/questions, 12. detsembril 2002

Schwarze, Jürgen. Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004.- European Public Law, 2002, Vol. 8, Issue 2, pp. 241-254.

Schwarze, Jürgen. European Administrative Law. Luxembourg: Sweet and Maxwell, 1992. 1547 lk.

Schwarze, Jürgen. Guest Editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe.- Common Market Law Review, 2003, Vol. 40, pp. 1037-1045.

Shaw, Josephine. Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 6/1997.

Shaw, Jo. Law of the European Union. Second Edition. Houndmills: Palgrave, 2000. 591 lk.

Shaw, Malcolm N. Peoples, Territorialism and Boundaries.- European Journal of International Law. 1997. Vol. 8, No. 3, pp. 478-507.

Shelton, Dinah. Remedies in International Human Rights Law. Oxford: Oxford University Press, 2000. 385 lk.

Slaughter, Anne-Marie. The Real New World Order.- Foreign Affairs, September/October 1997, Vol. 76, No. 5, pp. 183-197.

Sophocles. Antigone edited with translation and notes by Andrew Brown. Warminster Aris & Phillips cop. 1987.

Steiner, Henry J., Alston, Philip. (Eds). *International Human Rights in Context: law, politics, morals: text and materials*. Oxford: Clarendon Press, 1996. 1245 lk.

Tettinger, Peter J. *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.- Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, S. 1010-1015.

Toth, A. G. *The European Union and Human Rights: The Way Forward.- Common Market Law Review*, 1997, No. 34, pp. 491-529.

Tridimas, Takis. *The General Principles of EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 377 lk.

Uibopuu, Henn-Jüri. *Euroopa inimõiguste konventsioon õigusallikana.- Juridica* 1995, nr 10, lk 443-446.

Vasak, Karel., Alston, Philip (Eds). *The International Dimensions of Human Rights*. Vol. 1. Paris: Greenwood Press, 1982. 399 lk.

Weatherill, Stephen., Beaumont, Paul. *EU Law*. London: Penguin Books, 1999. 1071 lk.

Weber, Albrecht. *The European Charter of Fundamental Rights.- German Yearbook of International Law*, 2000, Vol. 43, pp. 101-115.

Weil, Prosper. *Towards relative normativity in international law?- American Journal of International Law*, 1983, Vol. 77, pp. 413-442.

Weiler, Joseph H. H. *The Community System: the Dual Character of Supranationalism.- Yearbook of European Law*, 1981, No. 1, pp. 267-306.

Weiler, Joseph. *Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals – A Critique.- European Journal of International Law*, 1992, Vol. 3, No. 1, pp. 65-91.

Weiler, J.H.H. *The Constitution of Europe: Do the New Clothes have an Emperor*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 lk.

Weiler, J.H.H., Lockhart, N.J.S. *“Taking Rights Seriously” Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence.- Common Market Law Review*, 1995, No. 32, pp. 579-625.

Williams, Andrew. *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction.- European Law Review*, 2000, No. 25, pp. 601-617.

Witte, Bruno de. *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?- Maastricht Journal of European Comparative Law*, 2000, No. 2, pp. 81-89.

Wouters, Jan. The EU Charter of Fundamental Rights – Some Reflections on its External Dimension.- Maastricht Journal of European Comparative Law, 2001, No. 1, pp. 3-10.

Wrange, Pål. "Downtown, Midtown, Updown", review of Louis Henkin, International Law. Politics and Values and Thomas M. Franck, Fairness in International Law and Institutions (Oxford University Press, 1995).- Nordic Journal of International Law, 1999, Vol. 68, Issue 1, pp. 53-83.

Yataganas, Xénophon A. The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective.- Harvard Jean Monnet Working Paper Series 1/2001.

Yourow, Howard Charles. The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of the European Court of Human Rights Jurisprudence. London, New York, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Press, 1996. 224 lk.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU

1948 Universal Declaration of Human Rights.- G.A. Resolution 217 A (III), UN Doc. A/810.

1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.- 78 U.N.T.S.

1950 European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon).- E.T.S. No. 5; RT II 1996, 11/12, 34; 2000, 11, 57.

1951 Convention Relating to the Status of Refugees. 189 U.N.T.S.

1950.a Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1994.a lisaprotokoll nr 1. E.T.S. No. 9.

Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health. [1964] O.J. B 056.

1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. 660 U.N.T.S.

1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 993 U.N.T.S.

1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 999 U.N.T.S.

Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families. [1968] O.J. L257/13.

1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon).- 1155 U.N.T.S. 331, No. 18232; RT II 1993, 13/14, 16.

Põhiõiguste kaitse ühenduse õigusloomes ja ühenduse õiguse arengus. Bulletin of the European Communities 5/1976.

Act on Direct Elections of 1976. [1976] O.J. L278/10.

76/787/ECSC,EEC,Euratom, Council Decision. [1976] O.J. L278/10.

Joint Declaration on Human Rights of the Parliament, Council and Commission. [1977] O.J. C103/1.

Memorandum Euroopa ühenduste ühinemise kohta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Bulletin of the European Communities 2/1979.

Akt. Ühtne Euroopa Akt. [1985] O.J. L169/6

The European Parliament 12 April 1989 Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, [1989] O.J. C120/51.

European Community Charter of Fundamental Social Rights. Brussels, 29 Nov. 1989, COM(89)568 final.

European Commission. *Social Europe 1/90*. 1990, COM(91)511 final.

29. mai 1990.a nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide esindajate resolutsioon rassismi ja ksenofoobia vastase võitluse kohta. [1990] O.J. C157/1.

Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity. [1990] O.J. L180/28.

28. novembri 1991.a nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide resolutsioon inimõiguste, demokraatia ja arengu kohta. Bulletin of the European Communities no. 11/1991, p. 130.

29. juuni 1991.a Euroopa Ülemkogu deklaratsioon inimõiguste kohta. Bulletin of the European Communities No. 6/1991.

Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT 1992, 26, 349.

Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students. [1993] O.J. L317/59.

Council Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time. [1993] O.J. L307/18.

26. novembri 1993.a komisjoni töödokument "Ühenduse ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga ja ühenduse õiguskord.

Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. [1993] O.J. L329/34.

11. detsembri 1993.a Euroopa Liidu avaldus inimõiguste kohta. Bulletin of the European Communities No. 12/1993.

18. jaanuari 1994.a resolutsioon ühenduse ühinemise kohta Euroopa inimõiguste konventsiooniga. [1994] O.J. C44/32.

European Parliament. Draft Constitution for the European Union of February 10, 1994. [1994] O.J. C61/155.

1950.a Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1994.a lisaprotokoll nr 11. E.T.S. No. 155.

Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. [1994] O.J. L368/38.

Council Act drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. [1995] O.J. C316/48.

European Parliament. Resolution on Respect for Human Rights in the European Union. [1996] O.J. C230/36.

Council Act drawing up the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of the member states of the European Union. [1997] O.J. C195/1.

The Treaty Establishing the European Community. [1997] O.J. C340/11.

The Treaty on European Union. [1997] O.J. C340/11.

1998 Human Rights Act.- c 42.

Directive 98/44/EC on the legal protection of biotechnological inventions. [1998] O.J. L213/13.

European Council Conclusions from Cologne, 3-4 June 1999. Bulletin of the European Union No. 6/1999.

European Council Conclusions from Tampere, 15-16 November 1999. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm, 1. novembril 2003.

European Parliament. Resolution on the Charter of Fundamental Rights, 16 March 2000, A5-0064/2000.

Committee of the Regions. Resolution, 20 September 2000, 140/2000.

Economic and Social Committee. Resolution, 20 September 2000, 1005/2000.

Document 28 September 2000, CHARTE 4487/00 (CONVENT 50).

European Parliament. Resolution on the Charter of Fundamental Rights, 3 October 2000, B5-767/2000.

Charter of Fundamental Rights of the European Union. [2000] O.J. C364/18.

European Commission. Communication on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 11 Oct. 2000, COM(2000)644 final.

European Council Conclusions from Nice, 7-10 December 2000, arvutivõrgus kättesaadav: www.europarl.eu.int/summits/nice1_en.htm, 1. novembril 2003.

Council Decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Federal Republic of Yugoslavia concerning the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Federal Republic of Yugoslavia). [2000] O.J. L328/53.

1996. aasta Euroopa sotsiaalharta.- RT II 2000, 15, 93.

Communication on application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. 13 January 2001. SEC(2001)380/3.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. [2001] O.J. L212/12.

Nice'i leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seonduvaid akte. [2001] O.J. C80/01.

"Euroopa Liidu tulevikust", Laekeni deklaratsioon, 15. detsember 2001, arvutivõrgus kättesaadav: <http://ue.eu.int/>, 11. märtsil 2002.

Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia (2003). [2003] O.J. L236/9.

KASUTATUD EUROOPA TULEVIKU KONVENDI MATERJALIDE LOETELU

European Convention. Final report of Working Group III on Legal Personality. Brussels, 1 Oct. 2002, CONV 305/02

EIB Euroopa tuleviku konvendi sekretariaadi poolt valitsusele esitatud ülevaade Eesti positsioonidest Euroopa tuleviku konvendis. MEMO. 12. 11. 2002

European Convention. Revised Draft Final Report. Note from Secretariat to Working Group X "Freedom, Security and Justice". Brussels, 26 Nov. 2002, WG X - WD 18 REV 1 2

European convention. Report of Working Group II: "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR". Brüssels, 22 Oct. 2002, CONV 354/02, WG II 16

EL aluslepingu eelnõu. Lisa I, CONV 528/03

The European Convention. *Vermerk Einbeziehung der Charta in den Verfassungsvertrag der EU*. Contrib. 292. Brussels, 14 April 2003. CONV 659/03

KASUTATUD VABAÜHENDUSTE MATERJALIDE LOETELU

Amnesty International. Memorandum. Proposal for a strengthened protection of human rights by the European Union in the context of the Intergovernmental Conference, 1996. RAC No. 04/96, I.l.c.

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU

KASUTATUD EUROOPA KOHTU LAHENDITE LOETELU

8/57, *Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1957, 1958] EKL 245, 246

1/58, *Stork v. High Authority* [1959] EKL 17

40/59, *Geitling v. High Authority* [1960] EKL 432

14, 16, 17, 20, 24, 26 ja 27/60 ja 1/61, *Meroni and Co. And Others v. High Authority of the European Coal and steel Community* [1961] EKL 161, 169

25/62, *Plaumann* [1963] EKL 95

26/62, *Van Gend en Loos* [1963] EKL 1

6/64, *Costa v. ENEL* [1964] EKL 585

48/65, *Alfons Lütticke GmbH v Commission of the EEC* [1966] EKL 19

28/67, *Firma Molkerei – Zentral Westfalen/ Lippe GmbH v. Hauptzollamt Paderborn* [1968] EKL 143

12/68, *Demirel v Stadt Schwabisch Gmund* [1987] EKL 3719

13/68, *SPA Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade* [1968] EKL 453

29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm* [1969] EKL 419

11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] EKL 1125

22/70, *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* [1971] EKL 263

4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission* [1974] EKL 491

36/75, *Rutili v. Minister for the Interior* [1975] EKL 1219

43/75, *Defrenne* [1976] EKL 455

130/75, *Vivien Prais v. Council of the European Communities* [1976] EKL 1589

117/76 ja 16/77, *Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1997] EKL 1753

124/76 ja 20/77, *S.A. Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson v. Office National Interprofessionnel des Céréales* [1977] EKL 1795

106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] EKL 629

92/78, *Simmenthal* [1979] EKL 777

44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland Pfalz* [1979] EKL 3727

98/79, *Josette Pecaistaing v. Belgian State* [1980] EKL 691

136/79, *National Panasonic (UK) Limited v. Commission of the European Communities* [1980] EKL 2033

41, 121 ja 796/79, *Vittorio Testa, Salvino Maggio and Carmine Vitale v. Bundesanstalt für Arbeit* [1980] EKL 1979

810/79, *Peter Überschär v. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* [1980] EKL 2747

240/83, *Procureur de la République v. ADBHU* [1985] EKL 520

294/83, *"Les Verts" v. European Parliament* [1988] EKL 1339

60-61/84, *Cinéthèque SA v. Federation Nationale des Cinemas Francais* [1985] EKL 2605

Kohtuasi 179/84, *Bozzetti v. Invernizzi SpA and Ministerio del Tesoro* [1985] EKL 2301

190/84, *Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament* [1988] EKL 1017

222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] EKL 1651.

133-136/85, *Walter Rau Lebensmittelwerke and others v. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] EKL 2289

234/85, *Staatsanwaltschaft Freiburg v. Franz Keller* [1986] EKL 2897

314/85, *Foto Frost* [1987] EKL 1129.

12/86, *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1986] EKL 3149

222/86, *Union nationale des entraineurs et Cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) v. Georges Heylens and others* [1987] EKL 4097

46/87, *Hoechst v. Commission* [1989] EKL 2859

5/88, *Huber Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989] EKL 2609

C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis kai Sotirios Konoelas* [1991] EKL I-2925

C-340/89, *Irene Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* [1991] EKL I-2357

C-159/90, *Spuc v. Grogan* [1991] EKL I-06035

Arvamus 1/91, [1991] EKL I-6079

Arvamus 2/91, [1993] EKL I-1061

C-97/91, *Borelli* [1992] EKL I-6313

C-19/92, *Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg* [1993] EKL I-01663

Arvamus 1/94, [1994] EKL I-05267

Arvamus 2/94, [1996] EKL I-1759

C-84/95, *Bosphorus* [1996] EKL I-3953

C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* [1997] EKL I-3689

C-292/97, *Kjell Karlsson and others* [2000] EKL I-02737

C-62/98 ja 84/98, *Commission of the European Communities v. Portuguese Republic* [2000] EKL I-05171

C-224/98, *D'Hoop v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening* [2002] EKL I-06191

C-377/98, *Netherlands v. EP and Council* [2001] EKL I-07079

C-122 & 125/99 *P. D and Sweden v. Council* [2001] EKL I-4319

C-173/99, *BECTU v. Secretary for State for Trade and Industry* [2001] EKL I-4881

C-279/99, *P. Z v. European Parliament* [2001] EKL I-02339

C-309/99, *Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [2001] EKL I-01577

C-313/99, *Mulligan v. Minister of Agriculture and Food Ireland and attorney General* [2002] EKL I-05719

C-340/99, *TNT Traco v. Poste Italiane* [2001] EKL I-4109

C-353/99, *P. Council v. Hautala* [2001] EKL I-09565

C-413/99, *Baumbast and R. v. Secretary for the Home Department* [2002] EKL I-07091

C-459/99, *MRAX v. Belgium* [2002] EKL I-06591

C-49/00, *Commission v. Italy* [2001] EKL I-08575

C-50/00, *P. Union de Pequeños Agricultores v. Council* [2002] EKL I-06677

C-60/00, *Carpenter v. Secretary of State for the Home Department* [2002] EKL I-06279

C-20 ja 64/00, *Booker Aquaculture and Hydro Seafood v. The Scottish Ministers* [2003] EKL 0000

C-131/00, *Nilsson v. Länsstyrelsen i Norrbottens län.* [2001] EKL I-10165

C-208/00, *Überseering v. Nordic Construction Company Baumanagement* [2002] EKL 00000

C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2001] EKL I-06453

C-224/00, *Commission v. Italy* [2002] EKL I-02965

C-126/01, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v. GEMO* [2003] EKL 0000.

KASUTATUD ESIMESE ASTME KOHTU LAHENDITE LOETELU

T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service v. Commission* [2002]

T-177/01, *Jégo Quéré v. Commission* [2002]

KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU LAHENDITE LOETELU

00006289/73, *Airey v. Ireland*, otsus 09 November 1979, REF00000005

00008030/77, *CFDT v. European Communities*, otsus 10. Juuli 1978, REF00010774

00008978/80, *X & Y v. Netherlands*, otsus 26. märts 1985, REF00000188

00010828/84, *Funke v. France*, otsus 25. veebruar 1993, REF00000394

00013710/88, *Niemietz v. Germany*, otsus 16. detsember 1992, REF00000472

00013914/88, 00015041/89, 00015717/89, 00015779/89, 00017207/90, *Informationsverein Lentia and others v. Austria*, otsus 24. november 1993, REF00000439

00014486/88, *P. v. Greece*, lahend 07. detsember 1990, REF00000601

00014038/88, *Soering v. the United Kingdom*, otsus 10. november 1988, REF00000157

00014234/88, 00014235/88, *Open Door Counselling*, otsus 29/10/1992, REF00000374

00015318/89, *Loizidou v. Turkey*, otsus 23. märts 1995, REF00000505

00025680/94, *I. v. The United Kingdom*, otsus: 11. juuli 2002, REF00003735

00024833/94, *Matthews v. the United Kingdom*, otsus 18. veebruar 1999, REF00002671

00028957/95, *Christine Goodwin v. The United Kingdom*, otsus 11. juuli 2002, REF00003736

00037571/97, *Veeber v. Estonia* (No. 1), otsus 07. november 2002, REF00003886

00045771/99, *Veeber v. Estonia* (No. 2), otsus 21. jaanuar 2003, REF00004044

00002614/65, *Ringeisen v. Austria*, otsus 16. juuli 1971, REF00000150

00002614/65, *Ringeisen v. Austria* (artikkel 50 kohaldamiseks), otsus 22. juuni 1972, REF00000151

00002614/65, *Ringeisen v. Austria*, tõlgendamine 23. juuli 1973, REF00000152

00006232/73, *König v. Germany*, otsus 10. märts 1980, REF00000096

00006232/73, *König v. Germany*, otsus (sisuline) 28 juuni 1978, REF00000097

KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOMISJONI LAHENDITE LOETELU

ECommHR. Decision of 9 February 1990 on application no. 13258/87, *M & Co. v. Federal Republic of Germany*

KASUTATUD SAKSA LIIDUKONSTITUTSIOONIKOHTU LAHENDITE LOETELU

Solange I. BverfGE 37, 271

Solange II. BverfGE 73, 339

KASUTATUD EESTI VABARIIGI RIIGIKOHTU LAHENDITE LOETELU

EV Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 30. septembrist 1994, III-4/A-5/94.- RT I 1994, 66, 1159.

KASUTATUD ELEKTROONILISTE ALLIKATE LOETELU

Council of Europe: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>, 20. aprillil 2002.

European Convention: <http://european-convention.eu.int>, 03 märtsil 2003.

European Court of Human Rights: www.echr.coe.int, 7 novembril 2003.

European Parliament: www.europarl.eu.int, 1. novembril 2003.

European Policy Center: http://premier.fgov.be/n_html_index_image\swap.html, 4. aprillil 2003.

Stanford Encyclopedia of Philosophy.
<http://plato.stanford.edu/entries/constitutionlism/>, 5. oktoobril 2003.

SUMMARY

THE DEVELOPMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS AND THEIR JUDICIAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Currently, the European Union law lacks incorporated binding bill of human rights, which does not mean that the human rights of the citizens of the European Union remain without protection. At first, the citizens of the European Union may protect their human rights in their national courts under the supervision of the European Court of Human Rights (Court of Human Rights). On European Union level, the European Court of Justice (Court of Justice) has elaborated an "unwritten" quasi-charter of fundamental rights. Still, until the relevant changes accompanying the adoption of the European Constitutional Treaty, the area not covered by the first pillar of the European Union law, as well as the European Union member states' legal acts outside the scope of European Union law do not belong under the review of the Court of Justice. And even the possibility to approach the Court of Justice under the first European Union pillar is quite constrained. As the member states of the European Union acceded to the Convention on Human Rights before the entrance into force of the Establishing Treaties of the European Communities, and as the aim of the Establishing Treaties could not have been to guarantee escape to the member states of the European Union from their obligations under international law, additionally to the internal law of the member states of the European Union, also the European Union law, composers of which are its members states, belongs under the review of the Court of Human Rights. By that, double supervision is exercised over human rights in the European Union law – by the Court of Justice and by the Court of Human Rights. Such double review system entails problems, such as divergences in interpretation of the Convention on Human Rights by the Court of Justice and the Court of Human Rights that may result in different degree of protection of fundamental rights of the European Union citizens. In most areas, the supervision is double, still in the area of European Union law that falls outside the first pillar scope, the supervision can in addition to national courts be solely exercised by the Court of Human Rights, not by the Court of Justice, and in the area of European Community

law that falls under the first pillar scope, the supervision is exercised by the Court of Justice.

Supervision over the validity of European Community acts has solely been exercised by the Court of Justice, as the national courts lack the ability to decide upon the validity of European Community acts, and the Court of Human Rights has avoided deciding the cases, which belong under the jurisdiction of the Court of Justice. Although the Court of Justice protects human rights, being not international human rights organization, the European Union still lacks express human rights articles in the Establishing Treaties. The reason for this is that the focus of the treaties at the time of their conclusion was economic integration, and it was supposed that the treaties will operate on areas or by methods not likely to violate human rights. Such approach was supported by the Court of Justice's early jurisprudence. In the light of the growing competences of the European Community, it started to be recognized that the European Union does not act only to protect market rights, but that its activities might also affect people's rights. Especially in the light of that, the EC Treaty started to embrace more notions concerning democracy and other values besides the sole aim to gain economic benefit. As the European Communities unlike their member states were not parties to the European Convention of Human Rights (Convention of Human Rights), they could not have been directly bound by the provisions of the Convention of Human Rights. However, the powers of the Community legislation and administration also needed to be constrained in respect of fundamental rights, in the same way as were constrained the Community member states' legislation and administration.

Therefore, in 1969, the Court of Justice promised in case *Stauder* that it would protect "the fundamental rights enshrined in the general principles of Community laws". The Court further developed this idea in cases *Handelsgesellschaft*, *Nold*, *Prais*, *National Panasonic*, *Pecastaing*, *Hauer*, *Familienpress*, etc. Recognition of fundamental rights as part of the principles of Community law left still unsolved the problem of identification of those rights. The need for Community catalogue of such rights was discussed in the *Solange* cases between the Court of Justice and the German *Bundesverfassungsgericht*. In these cases, the judges of the Court of Justice described

their attitude towards these fundamental rights as towards general principles of Community law, inspired by the constitutional traditions of the member states. However, fundamental rights remained an undetermined concept, filled mainly by the Court of Justice for a long period.

Later, in 1986, direct reference was made to the protection of human rights in the basic treaties of the European Union. At first, a preambular reference was made in the 1986 Single European Act, where the European Convention on Human Rights, the European Social Charter and the constitutions and legal acts of the member states of the European Union were recognized as sources of European Union human rights. In 1992, an explicit recognition of the concept of fundamental rights and the obligation of the European Union institutions to respect those fundamental rights guaranteed by the Convention of Human Rights and deriving from the constitutional traditions common to the member states of the European Union, was included to the EU Treaty. Reference was also made to the possibility of sanctions towards the member states, who persistently failed to respect fundamental rights, in articles 6 (1) and 7 of the EU Treaty. Besides being bound by the Convention on Human Rights, human rights have a fundamental meaning in the democratic member states of the European Union as constitutional component that limits governments.

Still, until today the EC Treaty does not reach far beyond guaranteeing the four basic freedoms and European Union citizens' rights. Such lack of visibility of the rights was the subject of European Parliament initiatives, who has passed a Declaration on Fundamental Rights and Freedoms that for a first time contained a catalogue of fundamental rights. The lack of visibility of rights was also indicated in the Vienna Declaration that was composed at the Vienna European Council in December 1998, where a programme was set up on human rights protection in "an effort to make the human rights policies of the European Union more consistent and more transparent".

What followed, was the decision of the European Council at Cologne to create the project for the Charter of Fundamental Rights of the European Union, with the aim to make the fundamental rights at European level more visible by consolidating them in a charter. The other aims of the Charter were to adjust the protection of fundamental

rights to the changes in society, social progress and scientific and technological development.

In 1999, the Charter of Fundamental Rights of the European Union was adopted. Today, the Charter has been included as II part in the Draft Constitutional Treaty of the European Union. The Draft Constitutional Treaty also foresees the possibility of the European Union to join the European Convention of Human Rights.

Within the context above has been formulated the following research question: whether the bindingness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and joining of the European Union to the European Convention on Human Rights could guarantee more effective realization of fundamental rights and freedoms in the European Union, comparing to the present situation. Serving this purpose, in the first section of the thesis is explained, why is it important to talk about more effective protection of human rights in the European Union. In order to answer this question, the questions, what are the human rights of the European Union, and what is the effective protection of human rights, are analysed. Therefore, the author opens in the first section of the thesis the concept of human rights, introduces different human right protection systems in the world, with emphasis on European Union and Strasbourg European Council human rights systems and compares the possibility of human rights protection in an international organization to that in a state. In the second section of the thesis, the author introduces the problems that were raised by case *Matthews*. The case is referred to, because this was the first case in which the Court of Human Rights examined an alleged violation of the Convention on Human Rights by a European Union act, and therefore many essential questions concerning division of competences between the Court of Justice and the Court of Human Rights in human rights protection raised in the case. In this section, the author also analyses the relations between the three interrelated systems of law: the European Union, the Convention on Human Rights, and national law of the member states. The third section addresses the questions, to which extent can the European Union member states actions be subjected to the review of the Court of Justice, and to which extent to the review of the Court of Human Rights, for compatibility with the requirements of the Convention on Human Rights today, with the aim to determine, how would

such review be exercised in the future, after the European Union has acceded to the Convention of Human Rights and after the Charter of Human Rights has been changed legally binding. In the fourth section, the author tries to estimate, whether the human rights protection in the European Union can be considered effective. As the author concludes that human rights are not effectively protected in the European Union, the author brings out the reasons of ineffective protection and the conditions that should be fulfilled for effective protection of fundamental rights and freedoms in the European Union. Consequently, the fifth and the last section of the research is devoted to the assessment, whether the constitutional developments in the European Union, namely, the joining of the European Union to the Convention of Human Rights and changing the Charter of Fundamental Rights of the European Union legally binding, would guarantee higher protection of fundamental rights and freedoms in the area. Concerning the legal bindingness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union are analysed the questions concerning its present and future influence on judicial protection of human rights in the European Union. The thesis has been built up so that the previous chapters logically lead to the following, and thereby assist to reach the aim, which is to investigate through the case *Matthews*, to what extent can the actions of the member states of the European Union be subjected to the review of the Court of Justice and the Court of Human Rights over compliance with the provisions of the Convention on Human Rights, and basing on those conclusions to answer the questions concerning the further status of fundamental rights in the European Union: first, why should the European Union accede to the Convention on Human Rights, and second, why should the Charter of Fundamental Rights of the European Union be incorporated in the new constitutional treaty of the European Union, the final aim being to find out, what could be needed in order to organize judicial human rights control in the future European Union so that fundamental freedoms would be protected better. In the end, such analysis helps the author to assess, whether the changes concerning realization of fundamental rights in the European Union could guarantee more effective protection.

The thesis is mostly oriented towards the aspects of judicial protection of fundamental rights, as the most important part of the fundamental nature of human rights is their ability to be realized through courts. The author has not analysed the

Convention on Human Rights, but only handles the Convention on Human Rights in connection with the European Union, because the research is focused on the European Union. Also the author has not analysed the fundamental rights substantially, as the aim of the research is not to give an overview about substantial law.

As sources of the research have been used mainly legal literature, but also normative acts. As novelties of the research, one could bring that the author has not seen an analysis concerning division of powers of European courts in protection of fundamental rights in Estonian language. Also the author has not seen an Estonian language analysis concerning accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and concerning the legal status of the Charter of the Fundamental Rights of the European Union, and how these developments could affect European courts. The analysis of accession of the European Union to the Convention on Human Rights, especially the analysis concerning the legal status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, can be considered actual and fresh also in the European Union, where the topics have not much been handled from comparative aspect, especially in relation with courts. The comparative analysis of these human rights acts especially helps to explain the influence of these acts on judicial decisions. The research is actual also for internal judges, because internal courts have to take into account, recognize and enforce the judgments of the Court of Human Rights and the Court of Justice. The author reaches the conclusion that human rights protection is today guaranteed only on the level of principle and that divergences in the judgments of the Court of Human Rights and the Court of Justice may mislead internal courts what concerns enforcement of the judgments of the Court of Human Rights and the Court of Justice, as well as adaptation of their practice with the Court of Human Rights and the Court of Justice. In order to guarantee the principle of legal certainty, such discrepancies should be avoided. Therefore, it is essential to handle unification of supranational human rights protection also with the aim to assist internal judges.

While enquiring and interpreting the sources, the author has used theoretical philosophical-legal methods: basically enquiring, comparative, analytical and

assessment methods. While using the methods, the author derived from the aim of the research, using in the fourth section of the research the methods of assessment of historical developments, while analysing judgments analytical methods, and in order to estimate the effects of different human rights acts comparative methods. The author used also historical approach towards fundamental rights, as in her opinion the historical development of fundamental rights helps to better understand the essence and need of universal protection of those rights in the European Union. The author has used legal practice in order to illustrate and refer to the problems, as legal practice can be considered the meeting point of real life and legal norm. Just legal practice allows the author to conclude that the Court of Justice does not apply human rights identically to the Court of Human Rights. This in its turn allows the conclusion that fundamental rights are not effectively guaranteed in the European Union, which has been the deriving point of formulating the research question. The comparative methods enable to understand, why is it important in addition to accession of the European Union to the Convention on Human Rights to change binding the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and how do the different European human rights acts influence internal judges.

In the relative beginning of the research, the author analyses the case *Matthews*, where the applicant, British citizen residing in Gibraltar, claimed that the absence in a dependent territory of an European Union member state - Gibraltar, of elections to the European Parliament, enjoyed by the inhabitants of the member states of the European Union, violates her right to participate in elections to choose the legislature under article 3 of Protocol No 1 to the Convention on Human Rights. The alleged violation of the Protocol No 1 flew from the annex to the 1976 Act, freely entered into by the United Kingdom. The issue arose in the case, whether a member state of the European Union (in this case the United Kingdom), can be hold responsible for the lack of elections to the European Parliament in its dependent territory (Gibraltar), i.e. responsible for violating the Convention on Human Rights, even if the violation stems from allegedly invalid European Union act. The Court of Human Rights found, that as a member state of the Convention on Human Rights, the United Kingdom is responsible for ensuring the rights guaranteed by the Convention on Human Rights. As the territory of Gibraltar is also part of the European Union, and as the legislation

concerning elections to the European Parliament, emanating from the legislative process of the European Union affected the population of Gibraltar in the same way as its domestic legislation, the Court of Human Rights held the United Kingdom responsible for ensuring the relevant rights also to inhabitants of its territory. The Court of Human Rights held the United Kingdom responsible with all the other parties to the Maastricht Treaty.

The case raised also further questions concerning the relationship between the European Union, the Convention on Human Rights and national law, for example, can the Court of Human Rights control the acts of other international organisation; and if it can, under which system and how does member states' (individual or collective) responsibility arise. Less directly, also the question arose, whether the present system of human rights protection is sufficient in the European Union, and what should be done in order to fill in the gaps in protection of human rights in the European Union.

In order to answer these questions, the author next analysed the relationship between the three systems of law: the European Union, the Convention on Human Rights and national law of the member states of both the European Union and the Convention on Human Rights. In order to manage this analysis, the author took a short excursion to the basis of the European Union law. The author demonstrated that in the context of enlargement of the European Union, the present form of it would not be able to manage the new tasks. Therefore, the consequent changes in the European Union also concern the merger of the traditional division of the European Union into three pillars: the supranational European Community pillar, and two intergovernmental pillars: common foreign and security policy, and judicial and police co-operation in criminal matters, under one pillar, which would entail giving the jurisdiction of the Court of Justice over also the second and third pillars.

The author concluded that at the present moment, the European Community legislates under the first pillar. The European Union does not "legislate" under the second and third pillars in the sense of adopting laws that are binding directly on member states' citizens, but adopts agreements that bind the member states at the level of international law. The Convention on Human Rights, which is an international treaty,

has not been signed by the European Union. In order to make the Convention on Human Rights directly binding on also the European Union level, it has been included in the article 7 of the draft constitutional treaty of the European Union that the European Union in considering accession to the Convention on Human Rights.

The author observed that by taking different forms, the European Union law has different legal effects in the legal systems of its member states. In addition to European Union law, the member states have their internal law, part of which constitutes of their international agreements, some of which were concluded before the member states acceded to the Union. Despite of the general principles of European Union law, such as supremacy, direct applicability and direct effect, one should remember that the aim of the Establishing Treaties of the European Community was not to grant escape to member states from their general international law obligations, included further application of other international treaties concluded before the Establishing Treaties, included the Convention on Human Rights. As the member states of the European Union are masters of the EC Treaty, they should be responsible for European Community institutions acts that stem from their will, with regard to their other international obligations. The previous means, that although having delegated powers to the European Community, the member states of the European Union are still responsible for how such powers are exercised in their territories.

Concerning the relationship between the Convention on Human Rights and its member states, one could say that under article 1 of the Convention on Human Rights, the member states to the Convention are responsible for all acts and omissions of their domestic organs that allegedly violate the Convention on Human Rights, regardless of whether such act or omission is a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international obligations. The previous also means that all the European Union acts that become part of its member states legal system that violate the Convention on Human Rights, create member states responsibility. The question is, whether this responsibility arises before the Court of Justice or before the Court of Human Rights

Generally, in this part of the thesis, the author has stressed four important features concerning the relation between the Convention on Human Rights and the European Union from the aspect of protecting human rights and fundamental freedoms: First, all the European Union member states are the member states of the Convention on Human Rights, the latter being an instrument under the Council of Europe system, which is a separate international organization from the European Union. Second, consequently every action taken by a member states authorities as implementation of European Union law or other should be compatible with the Convention on Human Rights. Third, neither the European Union nor the European Community are members of the Convention on Human Rights; and fourth, the different and separate organizations, the European Union and the Council of Europe have different and independent judicial systems.

In the next section of the research, the author has tried to answer the questions concerning the relations between the different court systems: can the Court of Human Rights control the acts of other international organization, and if it can, under which system and how does member states responsibility arise. In order to answer these questions, firstly the author has established that the Court of Justice has held for many years that the European Community institutions are bound to comply with recognized fundamental rights and principles, even though the latter are not expressly referred to neither in the Establishing Treaties of the European Communities, nor in the following European Community legislation. In its practice, the Court of Justice has annulled the acts of the European Community institutions for failure to respect such rights and principles. The author demonstrates that as in European Community law the exact extent of recognized fundamental rights and principles has not been clearly defined, the Court of Justice has for annulment applied provisions of international agreements to which all the member states of the European Union are parties. One such agreement is the Convention on Human Rights.

Concerning the European Community rules, the author has demonstrated that these are binding to the member states who cannot depart from them, except when European Community obligations may threaten specific domestic interests. And even about those exceptions the Court of Justice can decide, whether in application of them

principles of legitimacy, necessity and proportionality have been fulfilled, and whether their application does not undermine European Community goals, included whether the application of such exceptions is compatible with the human rights, which the Court of Justice is bound to respect.

Concerning the internal acts of the European Union member states, the author indicated that it has not been clear from the beginning, whether the Court of Justice can control the acts of the member states of the European Union for non-compliance with rights and freedoms in the Convention on Human Rights, and that the unclarity has concerned the two main questions: first, whether the Court of Justice can declare that the acts of the member states violate European Community law, on basis that they violate the Convention on Human Rights; and second, declaration by the Court of Justice that the acts of the member states, which fall outside the scope of European Community law, are non-compliant with Convention on Human Rights requirements.

One reason for unclarity towards application of the Convention on Human Rights in the history of the European Community was, that before the 1998 Human Rights Act, not all of the European Community and Council of Europe member states had incorporated the provisions of the Convention on Human Rights into national law. Now, when the Convention on Human Rights has been incorporated into national law, the problem is still worth examining, because the same legal construction applies towards the protocols to the Convention on Human Rights, all of which have not been incorporated by all member states. The provisions of the protocols to the Convention on Human Rights as to international treaties bind states parties, which have not incorporated those into domestic law only at international level, on the other hand, all provisions of European Community law are integral part of the law of its member states. Provisions of European Community law also include the practice of the Court of Justice. Since the Court of Justice has claimed that the values protected in the Convention on Human Rights are part of European Community law, through this construction also the acts of all European Union member states, independently of the incorporation of the protocols by those states, fall under the review of the Court of Justice for compliance with the Convention on Human Rights. Still, the term "values protected in the Convention on Human Rights" remains loose.

Concerning the second question of revision of the member states acts that fall outside the scope of the European Community law for compliance with the Convention on Human Rights, the Court of Justice has from the beginning denied its jurisdiction over compatibility of national law with the Convention on Human Rights in areas outside the scope of European Community law.

From previous, it can be deduced that the member states of the European Union are the member states of the Convention on Human Rights, and therefore obliged to apply the Convention on Human Rights under the supervision of the Court of Human Rights. Their application of the Convention on Human Rights falls under the supervision of the Court of Justice only when their acts fall under the scope of European Community law. This means that today the areas outside the scope of European Community law, as well as the second and third pillars remain outside the supervision of the Court of Justice.

Having established that the Court of Human Rights can supervise the acts of its member states, next, the author started to enquire, to what extent can the acts of other international organization be subjected to the review of the Court of Human Rights? This question was also the central one in the analysed case *Matthews*. Here, the author considered it relevant to explain again that although formal relationship is lacking between the European Union and the Court of Human Rights, and the latter is not connected with the European Union, all the member states of the European Union are members to the Convention on Human Rights, and therefore the internal law of the member states of the European Union, which does not fall under the scope of European Community law, belongs under the supervision of the Convention on Human Rights. The author has established that problematic has been the sphere falling under the scope European Union law – and consequently raised the question, to what extent may the Court of Human Rights review acts of another supranational organization.

The author has established that in the referred case *Matthews*, the Court of Human Rights said that the contracting states were responsible for guaranteeing the rights of

the Convention on Human Rights and its protocols, as well as for the consequences of international treaties entered into subsequent to the Convention. Analysing the meaning of the word "subsequent" here led the author to the question, whether the Establishing Treaties of the European Communities were entered into by the member states after the Convention on Human Rights was in force for them. In order to answer that question, the author made an excursion to the legislative history of the European Community. The author demonstrated that the European Community consists of treaty based communities. The Convention on Human Rights was adopted on 4th of November 1950 and entered into force on 3rd of September 1953. At 18th of April 1951, when the by today not acting European Coal and Steel Community was established, the Convention on Human Rights existed, but was not in force. The treaties of other Communities were concluded after the entry into force of the Convention on Human Rights. Therefore, basing on the principles of international law, the author concluded that the member states of the European Community were bound by the Convention on Human Rights when they created the Communities.

The author further observed that as the Convention on Human Rights respects supranational European law, the Court of Human Rights has not wanted to rule that the member states are obliged to supervise European Community legislation. The Human Rights Commission has ruled that the member states cannot be held responsible for acts of international organizations to which they have transferred powers if they had taken sufficient care that within these international organizations sufficient judicial control was created for the protection of individual human rights. In the European Community, the Court of Justice has been considered to offer sufficient human rights guarantee, for this reason has the Human Rights Commission declared cases against individual member states for acts of the European Community inadmissible. Similarly, the majority of the Human Rights Commission that had previously refused to decide supranational matters, refused also to decide case *Matthews*. But the Court of Human Rights was on opposite opinion, because the act under discussion in this case was not European Community act, but fell outside the scope of European Community law, as an act from intergovernmental co-operation area, being clearly member states law, which clearly falls under the supervision of the Court of Human Rights. Still, the majority of the Human Rights Commission that had

previously refused to decide supranational matters, refused also to decide case *Matthews*. Luckily the Court of Human Rights was on opposite opinion, as it understood that the act under discussion was clearly member states co-operation area law, therefore clearly falling under the supervision of the Court of Human Rights. The author concludes here that the previous refers that logically the Court of Human Rights had to act in case *Matthews*, as the Court of Justice was unable to decide upon the matter.

In case *Matthews* also the question arose, whether the member states of the European Union should be responsible for European Union acts, and the view of the United Kingdom was, that member states should neither individually nor jointly be responsible for matters that base on an act towards which, due to its treaty status, the member states have no autonomy. Differently, the Court of Human Rights based its decision on the principle that the member states were bound by the Convention on Human Rights when they transferred powers to other international organization (European Union). This means, that as the member states of the European Union are masters of the EC Treaty, and as the Court of Human Rights cannot hold the European Union or the European Community responsible, collective responsibility of member states for European Community institutions acts arises before the Court of Human Rights. Case *Matthews* was a landmark case here, because since that case the Court of Human Rights began to review member states responsibility for European Union acts. Further, the Court of Human Rights could have even reached the result that any of the parties of the European Union might be held individually responsible for their joint action.

From previous one could see, that today there exist areas over which the Court of Justice does not have jurisdiction, but the Court of Human Rights does. At the same time, to certain extent the Court of Justice and the Court of Human Rights act as parallel courts – concerning the parallelism, there have already been cases, where the Court of Justice restricts a protected right by the Convention on Human Rights to a greater extent than the Court of Human Rights, or where other controversies arise. Although these controversies have not been very big, they have existed, and today there exist no mechanisms to avoid such divergences, because the Court of Human

Rights cannot examine the proceedings or decisions of European Community organs, as the European Community is not a party to the Convention on Human Rights, nor can the Court of Justice decide upon the validity of the Court of Human Rights decisions – for these reasons are actual the discussions in Europe to change the present order of protection of fundamental rights.

The previous refers that today a number of courts consider themselves competent to check the compatibility of the European Union and the Convention on Human Rights member states law with the Convention on Human Rights: national courts, the Court of Human Rights, and when an act comes within the framework of European Community law, the Court of Justice is competent to enforce the Convention on Human Rights to the extent that it is part of the general principles of European Community law.

Consequently, the author has drawn the conclusions, firstly, that both, the Court of Human Rights and the Court of Justice share the opinion that the rules of European Union law should be in accordance with the Convention on Human Rights; secondly, that it is the task of the Court of Human Rights to supervise the application of the Convention on Human Rights; thirdly, that a member state can be held liable if it applies an European Union rule which infringes the Convention on Human Rights; fourthly, that the Court of Human Rights has avoided from declaring member states responsible for application of European Community acts, which allegedly are contrary to the Convention on Human Rights; and fifth, although it has been difficult for the Court of Human Rights to oblige member states to supervise also these acts of the European Community for which supervision they have no right under Community law, this does not mean that the European Community can take acts that violate human rights.

Due to many unanswered questions in the present system of protection of human rights in the European Union, such as which human rights is the Court of Justice bound to respect, one must say that this area is expanding through the citations of the Convention on Human Rights in the case law of the Court of Justice, but that it is extremely difficult to explain the Court of Justice's approach towards the human

rights, because the practice of the Court of Justice is insufficient. Another type of problems can be such: when the Court of Human Rights makes a judgment concerning European Community law that affects the law of the member states of the European Union, creating by that an European common legal rule, is this also part of European Union law, and to what extent does it belong under supervision of the Court of Justice. The existence of such questions refers to a formal gap concerning human rights protection in European Community law, despite all such declarations, as: respect of human rights is a "condition for the lawfulness of Community acts".

Overlooking the question posed by some legal theorists, that as human rights are rights of the very nature of human beings, they should not be transferable, as one cannot transfer the rights to fair trial, to liberty and security, etc., as a lawyer, the author supports more positivist approach. The more positivist approach means, that the European Union needs a clear legal basis for interference with fundamental rights, and therefore the transformation of human rights provisions into its legal order. With that aim, it is discussed in the European Union at the present moment, how to adopt human rights into the legal order of the European Union, and the possible solutions have been to adopt the rights at first on constitutional basis, accompanied with the accession of the European Union to the Convention on Human Rights.

Concerning the Convention on Human Rights, it has been observed in the thesis that there exist several reasons for joining the Convention on Human Rights, from which firstly the conflicts concerning application of human rights at the Council of Europe and European Union levels and secondly, the gap in legal protection of human rights in the European Union law, were followingly analysed. One conflict is due to the fact that as the European Union is not party to the Convention on Human Rights, it is impossible to initiate proceedings against it. Linked with the previous, other problems are caused in the area that does not fall under the first pillar of the European Union law. As demonstrated, this area is not covered by the jurisdiction of the Court of Justice today, which lead to the inability of the Court of Justice to act in case *Matthews*, as the disputed in this case act fell out of the first pillar area. The previous means that the whole intergovernmental co-operation area falls outside the judicial review of the Court of Justice. As consequently this area, at least what concerns

human rights, falls under the jurisdiction of the Court of Human Rights, and by that under the review of another supranational organization, the new constitutional developments in the European Union in the author's opinion indicate the will to give jurisdiction of the Court of Justice over also the second and third pillars, and incorporation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. As the member states of the European Union will nevertheless be bound by the Convention on Human Rights, from which also belonging to the constitutional organization cannot give escape, the discussions of accession of the European Union to the Convention on Human Rights are actual.

Secondly, the gap in legal protection of human rights in the European Union indicates the need for uniform protection of fundamental rights in the European Union. The gap entails also the absence of visible human rights catalogue in the European Union law.

Followingly, the author analysed one suggested solution for eliminating the above referred gap - that the European Union should as a whole join the Convention on Human Rights. The author established that this accession would solve at least six major problems currently faced by the European Union in protecting fundamental freedoms: 1) the invisibility of the fundamental rights in European Community law, 2) the consequent insufficient protection of the principle of legal certainty, 3) the divergences in interpretation of the Convention on Human Rights by the Court of Justice and the Court of Human Rights, abolition of which would give to the citizens the same degree of protection of their fundamental rights at European Union level as they enjoy in their own countries, 4) the remoteness of European Union legal system from the legal systems of the European Union member states, 5) the absence of a remedy, such as a procedure of direct review by the Court of Justice of the compatibility of acts of European Union institutions with the Court on Human Rights, falling outside the scope of the first pillar and 6) the responsibility of the European Union for violations of human rights.

Although accession to the Convention on Human Rights is supposed to solve the above referred problems, it inevitably will encounter both legal and practical

problems, some of these being as follows: Joining of the European Union to the Convention on Human Rights will require an amendment to the Statute of the Council of Europe, and consequential amendments to the Convention on Human Rights, as at present only a state may become the party to the Convention on Human Rights, not an international organization, although it is highly discussable in the legal theory whether the European Union will have the status of state. Before the European Union has not achieved the status of state, such amendment to the Convention on Human Rights needs to be accepted by all the Convention on Human Rights member states. According to the Court of Justice, an amendment to the EC Treaty would also be necessary, because accession to the Convention on Human Rights would drastically change the current system of protection of fundamental freedoms in the European Union, as it entails the entry into a distinct international system, as well as integration of all the provisions of the Convention on Human Rights into the European Community legal order.

As for the competence of only the European Community to accede to the Convention on Human Rights, the author referred to the Court of Justice, who has concluded that as European Community law now stands, the Community has no competence to accede to the Convention on Human Rights, and stated that such a modification of the system for the protection of human rights in the European Community, with equally fundamental institutional implications for the European Community and for the member states would be of constitutional significance and would therefore be such as to go beyond the scope of article 235 (now 308), therefore it could be brought about only by way of treaty amendment.

However, this position is discussable, as it could be argued whether accession to the Convention on Human Rights would be of constitutional significance greater than the membership in the World Trade Organization, or accession to the Convention on Human Rights by the member states, in most of which legal order a constitutional amendment to join the Convention on Human Rights was not required. Nevertheless, the European Convention is currently discussing the creation in the constitutional treaty of a legal basis permitting accession of the European Union to the Convention on Human Rights.

The accession to the Convention on Human Rights will be accompanied with also other practical and technical problems that should be regulated in the accession treaty to the Convention on Human Rights, such as the division of competences after accession between the European Union and its member states. Some further problems concerning the relation between European Union law and the Convention on Human Rights that will continue to exist concern the following: The case law of the Court of Justice has been criticized as motivated not by a desire to improve protection of human rights, but by a desire to expand further the impact of European Community law in national law. In this context, the author considered it important to say that the member states' individual positions with respect to the Convention on Human Rights taken upon ratification of the Convention on Human Rights, remain directly under the supervision of the Court of Human Rights, that means that the courts of the member states will continue to exercise jurisdiction over human rights under the supervision of the Court of Human Rights. Thus, joining the Convention on Human Rights means also joining a supervisory system, and places the European Community institutions within the jurisdiction of the Court of Human Rights, altering the position of the Court of Justice as of a final court of the European Union. Nevertheless, the author sees there still remaining the possibility that the Court of Justice and the Court of Human Rights come to different conclusions regarding the interpretation and application of the Convention on Human Rights, as also after accession of the European Union to the Convention on Human Rights, cases may arise, where the Court of Justice may wish to interpret the Convention on Human Rights in a more restrictive way than the Court of Human Rights.

Concerning the Charter of Fundamental Rights of the European Union, following the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights in December 1998, the Cologne European Council began on 3rd and 4th of June 1999 work on drafting a charter of fundamental rights. The European Council considered that the fundamental rights applicable on the European Union level should be consolidated in a charter to raise awareness of them. At the Nice Summit 2000, the Charter of Fundamental Rights of the European Union was adopted in the form of a legally non-binding declaration. The purpose of the Charter was to strengthen the protection of

fundamental rights in the European Union by making them more visible to the citizens. That goal is also emphasized in the Preamble of the Charter. Therefore, the Charter can be seen as a way to bring the European Union closer to the citizens.

It is described in the research, that technically the Charter is divided into seven chapters, headed: Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizen's Rights, Justice and General Provisions. The Charter bases on the EC Treaties, international conventions such as the Convention on Human Rights, the European Social Charter, the Community Charter on Fundamental Rights of Workers, constitutional traditions common to the member states and various European Parliament declarations, including classical first-generation civil and political rights, modern second-generation economic and social rights, and post-modern third-generation rights. Thus, one may see that the Charter entails a long tradition of human rights protection, but also contemporary issues, such as prohibition of the discrimination on the ground of genetic features, information technologies and protection of environment basing on the principle of sustainable development. In addition, the Charter entails "new" rights, not explicitly incorporated in other human rights instruments, but referred to by the Court of Human Rights.

What concerns the general articles of the Charter, it is stated in article 52(3) that the meaning and scope of the rights contained in the Charter are the same as they are in the Convention on Human Rights. The previous means, that the meaning and scope of the rights in the Charter that correspond to the rights in the Convention on Human Rights is the same as that in the Convention on Human Rights. Since the Court of Human Rights and its jurisdiction are established by the Convention on Human Rights, it can be assumed that also the case law of the Court of Human Rights forms an integral part of the meaning and scope of the rights protected by the Charter.

Therefore, and because the Charter has taken up almost all fundamental rights that have been stipulated in the Convention of Human Rights, it can be deduced that the Charter conforms the role of the Convention on Human Rights in the European Union legal order. In addition, the Charter includes besides the civil and political rights of the Convention on Human Rights, also economic and social rights, which are not

included in the Convention on Human Rights. Therefore, it has been decided in the European Union to make also the Charter legally binding.

Concerning the legal status of the Charter, the author has indicated that while deciding the draft of a Charter of Fundamental Rights, the European Council mentioned that the Charter should only be proclaimed instead of a formal procedure (ratification), leaving the question, “whether and, if so, how” the Charter should become legally binding to be decided at or after Nice. But in Nice, the European Council postponed that question to the next intergovernmental-conference in 2004. Consequently, the Charter has today indirect legal consequences concerning the declaration of the European Parliament, the Council and the Commission to be bound by the Charter, and through the case law of the Court of Justice, where many Advocate Generals have referred to the provisions of the Charter during the judicial hearings, for example Advocate General Tizzano arguing that although the Charter would not be legally binding, its provisions could not be ignored in court proceedings, where issues concerning fundamental rights arise. Even the Court of First Instance has referred to the Charter and the Charter has been referred to by the citizens of the European Union in their complaints to the European Ombudsman. Consequently, one may deduce that the influence of the Charter in the European Union and in the member states of the European Union is not without importance, and that the Charter is part of the *aquis communautaire*, even if it is not part yet of the Treaties on which the European Union is founded.

What concerns the declaration of the European Parliament, the Council and the Commission to be bound by the Charter, the author sees it today not changing the legal character of the Charter, and alleges that if the declaration had direct legal consequences, it would mean violation of the principles in article 48 of the Treaty on EU, which provides the procedure of modification of the Treaties, especially what concerns implications in the areas outside the first pillar.

Today one may say that as the Convention on Human Rights protects mostly civil and political rights, incorporation of it into the European Union legal order cannot be a total solution for problems concerning human rights protection. In order to make the

system in the European Union more balanced by guaranteeing also protection of economic and social rights, the next step could be to make also the Charter of Fundamental Rights legally binding. Otherwise, even if the European Union joins the Convention on Human Rights, all rights not protected in the Convention on Human Rights may still remain in a danger zone. Nevertheless, even when the Charter of Fundamental Rights becomes legally binding, it will not replace the present *acquis* on fundamental rights, but will make it more visible. Still, also the incorporation of the Charter does not solve all problems in the European Union concerning application of human rights, and raises itself additional problems, such as unclear meaning of rights, unclear systematic limitation of rights and unclear scope of application of article 51, accompanied by unclear mixture of rights in the Charter. Besides these problems stemming from the Charter, problematic will also be the application of the rights by the supervisory bodies, as the European Union plans to accede to the Convention on Human Rights. The situation is further complicated by the fact that there will be three systems of supervisory bodies of human rights in the European Union – the internal courts, the Court of Human Rights and the Court of Justice. How exactly the supervisory bodies will apply the rights, will be seen in future, still in case the European Union accedes to the Convention on Human Rights, one may say that majority of human rights in the European Union will be applied under the supervision and consequently in the light of the interpretations of the Court of Human Rights. The latter could guarantee more uniform application of diversity of human rights and uniform standards.

Thus, one could conclude from the research that the aim of transformation of human rights documents to the European Union law is to make human rights more central in the European Union legal system that today lacks visible human rights legislation. Although the Court of Justice has through its practice formed a sort of quasi-charter of rights for the European Community, which bases on the principles of the Convention on Human Rights, only the practice of the Court of Justice cannot fulfil legislative aims. Moreover, as the Court of Justice changes its practice, only its case law cannot serve the principle of legal certainty, which is important from the viewpoint of an individual. The additional problems are connected with division of competences between two courts: the Court of Justice and the Court of Human

Rights, in regard of revision of member states' acts compatibility with human rights and fundamental freedoms.

In this context, it seems reasonable to have visible and uniform system of human rights in the legal system of the European Union. The question remains, whether the European Union is willing to subordinate its institutions acts directly to supervision of another international organization, although its member states were subordinated to the Convention on Human Rights before joining the European Union. Probably in the fear of such subordination, the Charter of Fundamental Rights was designed for the European Union.

An overall conclusion was reached in the thesis that due to divergences in the practice of the two different systems' supervisory courts, and due to an area in European Union law that remains outside of the jurisdiction of the Court of Justice, the access to justice in protection of fundamental rights is not properly guaranteed to the citizens of the European Union. In order to guarantee European Union citizens also a direct remedy under European Union law concerning incompatibility with the Convention on Human Rights of European Union institutions acts that fall outside the scope of the first pillar, to make the fundamental rights in European Community law more visible, to guarantee the consequent principle of legal certainty and to eliminate the possible divergences from between the decisions of the Court of Justice and the Court of Human Rights, the discussions have been held in the European Union to join the Convention on Human Rights, and to incorporate the Charter of Fundamental Rights of the European Union into the new constitutional treaty of the European Union. Still reference to the fundamental rights in the Constitutional Treaty of the European Union, as well as the plans of the European Union to accede to the Convention on Human Rights, seem to imply the Gordian knot for the three different system supervisory bodies – the internal courts, the Court of Justice and the Court of Human Rights, that have to guarantee uniform application of this diversity of human rights.

While reading the research, one should bear in mind that the Constitutional Treaty of the European Union that embraces the accession of the European Union to the

Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, has still not entered into force. Therefore, one can not state today with full confidence that the human rights changes brought in the Constitutional Treaty will inevitably be enforced. Therefore, the author assessed, what could be generally needed in order to guarantee more effective protection of human rights in the European Union. The author concluded that in order to guarantee more effective protection of human rights in the European Union, the following conditions should be fulfilled in the European Union: considering the universal nature of human rights and the consequent need to guarantee them universally, human rights should be stipulated uniformly for whole Europe; considered should be European historical traditions; the jurisdiction of the European Court of Justice should in addition to first pillar embrace second and third Union pillars; in order to avoid differences in interpretation of the Convention on Human Rights by the Court of Human Rights and the Court of Justice, human rights protection system should ultimately be controlled by one court; in order to systematically apply human rights, they should be guaranteed in European Union constitutional act so that bound were the European Union member states, as well as the institutions. In order to guarantee effective protection of human rights and the principle of legal certainty, human rights should be changed visible in the European Union legal order.

Concerning the possible accession of the European Union to the Convention on Human Rights, the author concluded that this accession would change human rights visible to individuals; would eliminate discrepancies from interpretation of human rights by the Court of Human Rights and the Court of Justice, by that guaranteeing the principle of legal certainty and systematic application of human rights; would enable direct control by the Court of Human Rights over compatibility of European Union institutions acts with the Convention on Human Rights, and would enable European Union responsibility if human rights were violated. At the same time, if only the European Union would accede to the Convention on Human Rights, the rights accompanying technical and scientific developments, also many economic, social and cultural rights would remain unwritten.

Concerning the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the author concluded that the bindingness of this act would also guarantee better realization of the principle of legal certainty and would change human rights more visible to individuals. The Charter would make binding also „new“ human rights, which appearance could be connected with scientific and technical developments. Comparing to the Convention on Human Rights, which mostly regulates civil and political rights, the Charter would change visible also economic, social and cultural rights in the European Union. That would enable more systematic interpretation of human rights. As the author considers that only the Charter of Fundamental Rights of the European Union could not guarantee uniform application of human rights by the Court of Justice and the Court of Human Rights, both, the developments concerning accession of the European Union to the Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights were analysed in the research as complementing one another.

The author considers that the accession of the European Union to the Convention on Human Rights would guarantee human rights universally in Europe and that by such accession would be considered European historical traditions. The legal bindingness of the Charter of Fundamental Rights would guarantee protection of human rights on also wider level than citizenship. The Charter of Fundamental Rights is wished to be enforced in the framework of the Constitutional treaty of the European Union, which will be accompanied with widening the jurisdiction of the European Court of Justice from first pillar area towards also second and third pillars area. By accession of the European Union to the Convention on Human Rights would be guaranteed the ultimate control by one court over the human rights protection systems in the European Union. The author established that the Charter of Fundamental Rights would be binding to the European Union institutions, the Convention on Human Rights would bind the European Union institutions and member states. Accession of the European Union to the Convention on Human Rights and the bindingness of the Charter of Fundamental Rights would imply more effective protection of human rights, as the system of human rights protection will change more available to individuals. The human rights protection will change more available through increase in visibility of human rights. The author also established that the Court of Human

Rights control would enable to abolish double standards from human rights interpretation.

Despite some problems that accompany accession of the European Union to the Convention on Human Rights and bindingness of the Charter of Fundamental Rights, indicated by the author, the research allows the final conclusion that joining of the European Union with the Convention on Human Rights and making the Charter of Fundamental Rights legally binding could guarantee more effective protection of fundamental rights and freedoms in the European Union, comparing to the present situation.