1. Inimõiguste kaitse Euroopa Liidus – mitte nii sirgjooneline ajalugu

Inimõiguste kaitse on praegu üks EL-i põhilisi õiguslikke ja väärtuspõhiseid tugipunkte, ent see ei ole olnud alati mitte iseenesestmõistetav, vaid on pikaajalisema arengu, vastuolude ja kohtulahingute tulemus. Kui EL-i eelkäijate (majandusühenduste) loomisel ei viidatud inimõigustele, siis nüüd, üle 60 aasta hiljem, on need EL-i õiguskorras esmase õiguse staatuses ning Euroopa Kohus arendab inimõigustega seotud kohtupraktikat aktiivselt edasi.

Pärast EL-i põhiõiguste harta lisamist EL-i esmase õiguse staatusesse Lissaboni lepinguga 2009. aastal on ELL-i artiklis 6 käsitletud inimõigustel kolm formaalset allikat.

Esimene ja olulisim neist ongi 2009. aastal õiguslikult siduva jõu saanud põhiõiguste harta. Teine on EIÕK süsteem, mida Euroopa Kohus käsitas aastakümneid kui „erilist inspiratsiooniallikat“ EL-i inimõiguste doktriini jaoks. 1

Kolmas allikas on ajalooliselt kõige vanemad EL-i õiguse üldpõhimõtted, mis tulenevad ELL-i artikli 6 lõike 3 alusel peale EIÕK ka liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ning võivad lisaks tuleneda liikmesriikide või EL-i sõlmitud teistest rahvusvahelistest lepingutest. Õiguse üldpõhimõtete hulka ei kuulu ainult inimõigused. Need hõlmavad ka muid valdkondi ja põhimõtteid, mida Euroopa Kohus on aastakümnete jooksul – enne põhiõiguste harta vastuvõtmist – arendanud ja kohaldanud. Teisisõnu jõudsid inimõigused EL-i õiguskorda õiguse üldpõhimõtete kontseptsiooni kaudu.

Põhiõiguste allikad suures osas kattuvad ja kordavad üksteist, mis on aja jooksul põhjustanud omajagu õiguslikku segadust. See võib tekitada küsimuse, miks üldse on vaja EL-i õiguskorras sedavõrd palju inimõigusallikaid. Vastus peitub ajaloolises taagas ja asjaolus, et EL-i inimõiguste doktriin on kujunenud kiht kihi haaval. Algsele inimõiguste tunnustamisele EL-i õiguse üldpõhimõtetena lisandus järk-järgult EIÕK standardite tunnustamine ja omaksvõtt ning viimases järgus spetsiifilise, EL-i enda inimõigusdokumendi – põhiõiguste harta – vastuvõtt ja rakendamine.

Praeguseks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et põhiõiguste hartast on saanud peamine EL-i inimõiguste allikas, millest peavad lähtuma Euroopa kohtud.2 Kuigi see on vähendanud viiteid EIÕK praktikale,3 ei muuda see asjaolu, et peale harta on ka EIÕK ja õiguse üldpõhimõtted ikka veel aluslepingutest tulenevad EL-i inimõiguste allikad, mida ei saa eirata. Samuti peab ELL-i artikli 6 lõike 2 alusel EL liituma EIÕK-ga selleks, et tagada kahe süsteemi kooskõla ja seni puuduv väline kontroll EL-i tegevuse üle.

1.1. Algusaastad: vaikivad aluslepingud ja aktiivne kohus

Inimõiguste seisund ning tähtsus EL-i õigus- ja poliitilises korras on teinud alates EL-i eelkäija Euroopa Söe- ja Teraseühenduse loomisest 1952. aastal läbi tormilisi muutusi. Nagu mainitud, ei sisaldanud – pärast Euroopa kaitseühenduse läbikukkumist Prantsuse parlamendis – esimesed aluslepingud ühtki täpset viidet inimõigustele.4

Ennekõike oleks kavandatud Euroopa Poliitiline Ühendus pidanud oma esmase ülesandena „aitama kaasa inimõiguste ja põhivabaduste kaitsele liikmesriikides“.5 Nii jäi inimõiguste tagamine ja nende lisamine EL-i õigussüsteemi, nagu tagantjärele vaadates ka muud EL-i poliitilist ja õiguskorda edasiviivad suurte patiseisude ületamised, Euroopa Kohtu õlule.

EL-i põhiõigused ei sündinud üleöö. Euroopa ühenduste arenev lõiming tingis vajaduse teha majanduskoostöö kõrval aina rohkem poliitilist koostööd. Samuti eeldas juba majanduskoostöö teatavat kokkupuudet inimõigusküsimustega. Euroopa Kohtusse jõudsid kaasused Euroopa õigusaktide põhiõiguspärasuse teemal suhteliselt varakult, Euroopa ühenduste algusaastail. Kuna olemasolevad aluslepingud oma majandusliku sisu ja suunatuse tõttu põhiõigusi ei sisaldanud, lükkas Euroopa Kohus põhiõigusi puudutavad küsimused tollal tagasi, olles seisukohal, et nende lahendamine pole tema ülesanne.

Aastal 1958 vaidlustas kaebaja Storki asjas Euroopa ühenduste õigusakti põhjusel, et komisjon oli rikkunud Saksa konstitutsioonist tulenevaid põhiõigusi6 , sest Euroopa Söe- ja Teraseühendusel polnud põhiseadust ning ka aluslepingud ei viidanud inimõigustele. Varajased argumendid sellise puudujäägi kohta rajanesid nn panditeoorial (*mortgage theory*). Selle kohaselt sidusid pädevused, mille oli iga liikmesriik andnud Euroopa ühendustele, need ühendused ka nn inimõiguste pandiga, mis tähendab, et liikmesriike piiravad riigisisesed põhiõigused piiravad ka

Euroopa ühendusi, kuna liikmesriigid ei oleks saanud luua organisatsiooni, millel on rohkem piiramatut võimu kui neil endil.7

Euroopa Kohus lükkas selle argumendi siiski tagasi, kinnitades, et Euroopa institutsioonide kohustus on kohaldada üksnes Euroopa õigust sõltumata selle kehtivusest riigisisese õiguse alusel.8 Nimelt keelab EL-i õiguse ülimuslikkuse doktriin riigisisestel kohtutel kahelda EL-i õiguse kehtivuses ja ka kontrollida selle kehtivust. Riigisisesed põhiõigused ei saanud seega olla Euroopa inimõiguste *otsene* ja *siduv* allikas. See positsioon pole Euroopa Kohtu praktikas siiani muutunud.9

Küll aga pidi Euroopa Kohus üha kasvavate pingete ja kohtuasjade tõttu tegema ruumi kaudsete, Euroopa ühenduste endi põhiõiguste olemasolu jaoks. Riigisiseste kohtute ja institutsioonide peamine mure seisnes võimaluses, et liikmesriigid kasutavad Euroopa ühendusi inimõigusgarantiidest – mis olid aga olnud sõjajärgse konstitutsionalismi keskne püüe ja saavutus – mööda hiilimiseks.

Storki asjale järgnes veel mõni kohtuasi, mille puhul Euroopa Kohus seisis vastu üksikisikute katsetele kohelda riigisiseseid põhiõigusi kui osa Euroopa ühenduste õigussüsteemist või õiguse üldpõhimõtetest.10 Aga pinge muutus tõsisemaks, kuna riigisisesed kohtud polnud nõus jätma täidesaatva võimu tegevust kontrollimata, isegi kui seda tehti rahvusvahelises koostöös, ja pigem kinnitasid enda jurisdiktsiooni hinnata vastavust (riigisisestele) inimõigustele.11 Nii tekkis otsene oht samuti Euroopa Kohtu vast loodud Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõttele.12

Kohus hindas oma seisukoha ümber 1969. aastal Stauderi kohtuasjas. Selles vaidlustas kaebaja komisjoni otsuse, millega oli või hinnaalandusega turustamine seatud sõltuma ostja identifitseerimisest. Kaebaja väitis, et kohustus identifitseerida end nimega riivab tema inimväärikust, nagu see on Saksamaal põhiseadusliku kaitse all. Saksa kohus edastas küsimuse komisjoni otsuse kehtivuse kohta Euroopa Kohtule, kuid ei esitanud küsimust mitte riigisiseste põhiõiguste, vaid „ühenduses kehtivate üldpõhimõtete“ alusel.13

Ehkki Euroopa Kohus ei leidnud lõppastmes, et nimega identifitseerimise kohustus tuleneb vaidlustatud komisjoni otsusest, kontrollis ta siiski vaidlustatud akti nii, nagu oli taotletud, st ühenduse õiguse üldpõhimõtete ja põhiõiguste järgi.14 Sellega viitas kohus esimest korda kategooriale „liidu õiguse üldpõhimõtted“. Kohus kinnitas, et põhiõigused on osa sellistest kirjutamata üldpõhimõtetest, mis on kohaldatavad ühenduste institutsioonide aktidele, ning et ta kaitseb neid

üldpõhimõtteid ja jätab endale õiguse tühistada ühenduste aktid, mis rikuvad põhiõigusi.

Peagi järgnenud otsuses Internationale Handelsgesellschafti asjas kinnitas Euroopa Kohus täiendavalt, et põhiõigused moodustavad kohtu poolt kaitstud õiguse üldpõhimõtete lahutamatu osa, ning lisas, et nende õiguste kaitse on inspireeritud liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ja peab olema tagatud Euroopa Ühenduse struktuuri ja eesmärkide raames.15 Sellest ajast peale on inim- ja põhiõigused Euroopa õiguskorra olemuslik osa.

Kuid kust tulid need põhiõigused enne põhiõiguste harta vastuvõtmist? Euroopa Kohtu sõnutsi oli peamine inspiratsiooniallikas liikmesriikide põhiseaduslikud õigused. Seega, kuigi kohus eitas jätkuvalt ja kategooriliselt Euroopa Ühenduse õiguse võimalikku kohtulikku kontrolli liikmesriikide põhiseaduste alusel ja riigisiseseid konstitutsioone kui Euroopa õiguse otsest allikat, olid need siiski (vähemalt EL-i õiguse üldpõhimõtete ja põhiõiguste puhul) EL-i põhiõiguste kaudne allikas.

Mis on need liikmesriikide jagatavad õiguse üldpõhimõtted ja kuidas neid täpsemalt kindlaks teha? Euroopa Kohus pakkus selle kohta selgitusi Noldi lahendis. Selles rõhutas kohus, et asjaolu tõttu, et põhiõigused on osa õiguse üldpõhimõtetest, peab ta ammutama inspiratsiooni liikmesriikide ühistest konstitutsioonilistest traditsioonidest ega tohi toetada meetmeid, mis on vastuolus põhiõigustega, mida nende liikmesriikide põhiseadused tunnustavad ja kaitsevad. Kohus lisas siiski, et ka inimõiguste kaitse rahvusvahelised lepingud, mille raames teevad liikmesriigid koostööd või millega nad on ühinenud, võivad anda suuniseid, mida peaks järgima ka Euroopa õigus.16

Seega leidis kohus selliste ühiste, jagatud üldpõhimõtete otsimisel leidliku lahenduse: vaadata sõlmitud rahvusvahelisi inimõigusleppeid, kust võib kasvõi ühinenud liikmesriikide arvust tuvastada teatavat konsensust. Peamiseks selliseks lepinguks kujunes EIÕK, mis saavutas aja jooksul põhiõiguste liidusisesel identifitseerimisel ja kaitsel erilise tähtsuse.17 Selle põhjustas eelkõige asjaolu, et EIÕK on allkirjastanud kõik liikmesriigid ja see on just inimõigustele keskendunud rahvusvaheline instrument. Euroopa Kohus on aga viidanud ka teistele rahvusvahelistele lepingutele.18

Hoolimata sellest, et ajaloolistel põhjustel (Euroopa Poliitilise Ühenduse loomise läbikukkumine) ei leidunud Euroopa ühenduste esimestes aluslepetes viiteid inimõigustele, võttis Euroopa Kohus liikmesriikide aina tugevneva surve tõttu inimõiguste kaitse kujundamise ja Euroopa õiguskorda lisamise kokkuvõttes enda kanda. Tähelepanuväärne on, et kõik esimesed inimõiguste mõttes pretsedendiks olevad lahendid tulid selgesti majanduslikest vaidlustest ja kontekstist. Oligi ju algsete Euroopa ühenduste pädevus üksnes majanduslik: loodi kaubandus- ja tolliühendus, mis saatis protektsionismi ajalooannaalidesse.

Kuid võttes arvesse liikmesriikide sõjajärgse konstitutsionalismi kiiret arengut ja saavutusi ning ennekõike inimõigustega seotud garantiide osa selles, ei võtnud kaua aega, kuni algne inimõiguste defitsiit Euroopa õiguses oli kaetud EL-i õiguse uudsete üldpõhimõtetega. Nende inspiratsiooniline alus olid nii liikmesriikide ühised põhiseaduslikud tavad kui ka EIÕK.

1.2. Aluslepingute järkjärguline täiendamine

Kuna inimõigustega seotud tühimik aluslepingutes oli suuresti juhuslik ja tingitud ajaloolistest sündmustest, hakkasid Euroopa Kohtu eeskuju peatselt järgima ka teised poliitilised institutsioonid. Nad avaldasid toetust mõttele, et inimõigused peaksid kuuluma Euroopa ühenduste õiguskorda.

1977. aastal, st kaheksa aastat pärast Stauderi lahendit, tegid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon ühisdeklaratsiooni, milles kinnitasid oma seotust põhiõigustega kui ühenduse õiguse üldpõhimõtetega.19 Sellele järgnesid paljud mittesiduvad deklaratsioonid, hartad ja resolutsioonid, aga just 1977. aasta deklaratsiooni võttis ka Saksa föderaalne konstitutsioonikohus nn Solange saagas üheks aluseks seisukohale, et põhiõiguste kaitse on saavutanud Euroopa ühendustes rahuldava taseme ning seega lõpetab ta riigisisese kohtuna Euroopa õiguse üle sel alal kontrolli tegemise.20

Inimõigused leidsid seejärel tee EL-i siduvatesse aluslepingutesse: muudatused viidi sisse nii Maastrichti, Amsterdami, Nice'i kui lõpuks ka Lissaboni lepingusse. Ühtlasi viitas juba 1986. aasta ühtse Euroopa akti preambul inimõigustele ja nende tähtsusele koostöös demokraatia edendamisel ning eraldi EIÕK-le ja Euroopa sotsiaalhartas tunnustatud põhiõigustele.

1992. aasta Maastrichti lepingus viidatakse inimõigustele peale preambuli ka artikli F lõikes 2. Sellega pandi EL-ile aluslepingutest tulenev otsene õiguslik kohustus

austada põhiõigusi ühenduse õiguse üldpõhimõtetena nii, nagu need on tagatud EIÕK-ga ja nagu need tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest.

1997. aasta Amsterdami leping sisaldas juba rohkem inimõigusi käsitlevaid sätteid. Varasemat artiklit F täiendati EL-i alusväärtuste loeteluga, kus seisis vabaduse, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete kõrval ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse aluspõhimõte. Peale selle seati inimõigused demokraatia ja õigusriigi põhimõtete juurutamise kõrval artikli J punktiga 1 ka EL-i välis- ja kaitsepoliitiliseks eesmärgiks.

2001. aasta Nice'i lepingu artiklis 7 tutvustati aluslepingute tasandil esimest korda võimalust peatada liikmesriigi teatavad õigused EL-i aluseks olevate väärtuste, sealhulgas inimõiguste kaitse rikkumise korral. Kuna EL-il puudub nn üleüldine mandaat inimõiguspädevuseks (nt ei saa komisjon üldjuhul viia liikmesriiki kohtusse põhjusel, et see rikub põhiõigusi, kui pole tuvastatud piisavat seost EL-i õigusega), siis pakub ka praeguse ELL-i artikli 7 sisuks olev klausel (nn *nuclear option*) poliitilise võimaluse peatada inimõiguste kaitset süsteemselt rikkuva liikmesriigi EL-i liikmesusest tulenevad õigused juhul, kui nende peatamist toetab piisav hulk liikmesriike. Paraku on nüüdseks selge, et ka väga selgete ja ulatuslike inimõigus- ja õigusriigi garantiide õõnestamisel (Ungari ja Poola juhtum) on liikmesriigid siiski poliitiliselt suutmatud alustama artikli 7 protsessi.

2007. aastal loodi Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, mis hakkas asendama senist Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskust.21 Uue ameti loomise protsessi saatis arutelu, kas see peaks saama pädevuse teha ELL-i artikli 7 asjus liikmesriikide üle järelevalvet, aga liikmesriigid keeldusid lõpuks ametile sellist mandaati andmast. Põhiõiguste ameti ülesanded hõlmavad praegu peamiselt teabe kogumist, arvamuste esitamist, hea praktika esiletoomist, kodanikuühiskonnaga suhtlemist ja temaatiliste aruannete avaldamist.22

- 1 Vt nt EK 94/00, Roquette Frères, ECLI:EU:C:2002:603; EK C-117/01, KB, ECLI:EU:C:2004:7; vt selle kohta üldiselt ka Timmermans, C. The Relationship between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. – Arnull, A. et al. (toim). A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Hart Publishing 2011, lk 154.
- 2 Peale EK ja Üldkohtu ka kõik EL-i õigust kohaldavad liikmesriikide kohtud.
- 3 Krommendijk, J. The Use of ECtHR Case Law by the Court of Justice after Lisbon. – Maastricht Journal of European and Comparative Law 2015/22, lk 812.
- 4 Ainsa erinevusena oli soolise diskrimineerimise keeld seoses palga maksmisega juba ka esimestes aluslepingutes. Vt lähemalt inimõiguste

üleüldise puudumise põhjuste ja konteksti kohta: Pescatore, P. The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities. – Human Rights Law Journal 1981/2, lk 295.

- 5 Vt art 2, Draft Treaty embodying the Statute of the European Community. – Information and Official Documents of the Constitutional Committee of the Ad Hoc Assembly (Paris 1953). – http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf (01.08.2021).
- 6 EK, 1/58, Stork vs. High Authority, ECLI:EU:C:1959:4.
- 7 Schermers, H. G. The European Communities Bound by Fundamental Human Rights. – Common Market Law Review 1990/27, lk 249.
- 8 EK, 1/58, Stork, p 26.
- 9 Schütze, R. An Introduction to European Law. 3. vlj, Oxford University Press 2020, lk 85–86.
- 10 EK, 36, 37, 38 ja 40/59, Geitling vs. High Authority, ECLI:EU:C:1960:36; EK, 40/64, Sgarlata jt vs. komisjon, ECLI:EU:C:1965:36.
- 11 Sellesisuline arutelu toimus nt Itaalia ja Saksamaa konstitutsioonikohtutes, vt Itaalia konstitutsioonikohtu otsused Sentenza 7/3/64, nr 14; Societa Acciaierie San Michele v High Authority nr 98 [1967] CMLR 160; vt ka kurikuulus Solange I saaga: Internationale Handelgesellschaft [1974] 2 CMLR 540; Steinike ja Weinling [1980] 2 CMLR 531.
- 12 Euroopa õiguse ülimuslikkuse doktriini lõi kohus 1964. a kuulsas lahendis EK, 6/64, Costa vs. ENEL, ECLI:EU:C:1964:66. Peagi pärast doktriini loomist puhkes aga arutelu selle mõju üle, ennekõike riski pärast, et doktriin võib hakata õõnestama riikide põhiseadustega kaitstud inimõigusi, vt selle kohta nt Belgia Euroopa Parlamendi liikme Fernand Dehoussi raportit Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse kohta liikmesriikide õiguse üle, Eur Parl Doc 43 (1965−66) [1965] OJ (2923) 14.
- 13 EK, 29/69, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57, p 1.
- 14 Ibid., p 7.
- 15 EK, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, p-d 3−4.
- 16 EK, 4/73, Nold, ECLI:EU:C:1974:51, p 13.
- 17 Vt esmase viitena sellisele n-ö erilisele tähtsusele: EK, 46/87 ja 227/87, Höchst vs. komisjon, ECLI:EU:C:1989:337 p 13. Ühe varajase viitena EIÕK-le vt ka: EK, 36/75, Rutili vs. Ministre de l´intérieur, ECLI:EU:C:1975:137, p 32.
- 18 Vt nt viide ÜRO lapse õiguste konventsioonile EK, C-540/03, Euroopa Parlament vs. nõukogu, ECLI:EU:C:2006:429, p 57, ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonile EK, C-354/13, FOA vs. Kommunernes Landforening,

ECLI:EU:C:2014:2463, p 53.

- 19 Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisdeklaratsioon põhiõiguste kaitse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohta [1997] ELT, C103/1.
- 20 Vt Wünsche Handelsgesellschaft (nn Solange II) [1978] BVerfGE, 73,339 2 BvR 197/83.
- 21 Nõukogu määrus (EÜ) nr 168/2007, 15. veebruar 2007, millega asutatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet [2007], ELT L53/1.
- 22 Vt kriitikat selle kohta, mida amet saab saavutada oma pädevuspiire arvestades: Toggenburg, G. N., Grimheden, J. Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights. – Journal of Common Market Studies 2016/54, lk 1093; Hinarejos, A. A Missed Opportunity: The Fundamental Rights Agency and the Euro Area Crisis. – European Law Journal 2016/22, lk 61.