

5. Euroopa Liit ja inimõigused

Mõeldes Euroopa Liidule (EL) mõtleme tihti üksikisiku õigustele ja vabadustele, mis kaasnevad liikmesusega: need on õigus liidusisesele vabale liikumisele nii reisimise, töötamise kui ka õppimise eesmärgil ning inim- ja põhiõigused. EL-i õiguses kasutatakse rohkem just terminit *põhiõigused*, mitte *inimõigused*, kuigi aluslepingutes on viiteid ka inimõigustele (vt nt Euroopa Liidu lepingu (ELL) art 2). Kui inimõigused on teoreetiliselt universaalsed ja fundamentaalsed, siis põhiõigused on partikulaarsed, st kaitstavad konkreetset territooriumil konkreetse õigusliku ja poliitilise korra (üldjuhul põhiseaduse) alusel.

Soovis mõisteliselt rõhuda inimõiguste asemel põhiõigustele võib näha EL-i tahet olla poliitiline ühendus, mis pakub oma kodanikele peale kõige aluseks olevate baasinimõigustele (nt õigus elule, õigus era- ja perekonnaelu kaitsele) midagi lisaks. Praegu on selleks peamiselt EL-i-spetsiifilised põhivabadused ja kodanikuõigused.

EL on väärtusliit.¹ ELL-i artikli 2 alusel rajaneb EL sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste – kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate inimeste õiguste – austamine. Need on sätte järgi liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitseb pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.

EL on inimõigustega tihedalt seotud ning need on üks EL-i peamine väärtuslik selgroog. Ometi pole inimõiguste staatus olnud mitte alati EL-i poliitilises ja õiguskorras üldkehtiv ega -kohustuslik, sest nende suhe EL-iga on olnud keerulisem ja nüansseeritum, kui võib tänapäevases kontekstis esmapilgul tunduda. Inimõiguste seisukohalt pole probleemideta ka praegusaja EL-i õiguslik argipäev ja institutsionaalne praktika.

Inimõiguste koha ja staatuse keerulisust saab selgitada EL-i algupärase keskendumisega majanduslikule lõimingule ning majanduslikele reformidele ja eesmärkidele. Kuigi tugeva majandusliku lõimingu lõppeesmärk oli saavutada pärast teise maailmasõja koledusi Euroopas püsiv ja jätkusuutlik rahu, ei olnud ainuüksi majandusliidu loomine ainus algne siht. Selle kõrval oli eesmärk luua poliitiline

ühendus (*European Political Community*) ja kaitseühendus (*European Defence Community*): esimese käigus oli plaanis kehtestada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) osana uute ühenduste õiguskorrast. Mõlema ühenduse lõplik ellukutsumine jäi Prantsusmaa parlamendi vastasseisu tõttu kaitseühenduse loomisele 1954. aastal soiku. Seetõttu ei viidatud ka 1957. aasta Euroopa Ühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) lepingutes (nn Rooma lepingud) ühegi sõnaga inimõigustele.

Tänapäeval võib vaielda selle üle, kas ja millises ulatuses on omal ajal kavandatud poliitiline ja kaitsestrateegiline ühendus lõppastmes siiski saavutatud. Üks, milles aga kahelda ei saa, on asjaolu, et inimõiguste seisukohalt on EL-il nii liikmesriikide riigisiseses kui ka üleilmses plaanis üha kasvav mõju. See tuleneb kahest tõsiasiast.

Esiteks on EL-i õigusega hõlmatud üha rohkem seni ainult riigisisesse pädevusse kuulunud valdkondadest, näiteks kriminaal- ja rändeõiguse, aga ka tsiviilõiguse aspektid. Teiseks aina süveneb üleilmses vaates ehk EL-i arusaam, et EL-il on vaja võtta nii demokratiseerimise, kliimaeesmärkide saavutamise kui ka inimõiguste edendamise ja tagamise ülesande puhul maailmas juhtroll ning tulla välja poliitiliselt ebastabiilsemate ja nõrgenevate Ameerika Ühendriikide seni kindlana tundunud seljatagusest.

EL-il on nii oma õiguslikult siduv ja üldkohustuslik inimõigusi koondav EL-i põhiõiguste harta, inimõiguste kaitset käsitlevad õiguse üldpõhimõtted kui ka aluslepingutest tulenev kohustus liituda EIÕK-ga. ELL-i artikli 2 lõike 1 alusel rajaneb EL väärtuste aspektist muu hulgas inimväärikuse austamisel, vabadusel, demokraatial, võrdsusel ning õigusriigi ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamisel.

Inimõiguste kaitse on nüüdseks ka EL-i-siseselt ulatuslik ja mitmetahuline, aga ka lõputuid vaidlusi ja vastuolusid tekitav teemavaldkond. Seda peamiselt ühe kaaluka aspekti tõttu: EL-il puudub üleüldine pädevus liikmesriikide inimõiguspraktika laiaulatuslikuks ühtlustamiseks ja seadusloomeks.

Kuigi EL järgib ulatuslikku ja sajandite jooksul välja kujunenud Euroopa konstitutsioonilist traditsiooni, tuginevad sellele ka liikmesriikide kohtud ja seadusandjad. Arutelude objektiks oleval pädevuse andmisel EL-ile kaasneb alati pädevuse nihkumine riigisisestelt institutsioonidelt ja otsustajatelt EL-i tasandile. Teiste sõnadega kaasneb üldjuhul Euroopa Kohtu (EK) laiaulatuslikuma

jurisdiktsiooniga (ja sellega kaasneda võiva, kuid mitte ilmtingimata kaasneva üksikisikute kaitsega) ühtlasi riigisisese õiguse ning riikide suveräänsuse suurem riive. Kui Euroopa Kohus kinnitab oma jurisdiktsiooni mingi aspekti, õiguse või asjaolu otsustamiseks, kaotavad riigisesed kohtud ja institutsioonid (sh seadusandja) õiguse kohaldada seda asjaolu või õigust ise teisiti.

Alati on vaieldav, kas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse seisukohalt on parim jätta inimõiguste ulatuse, täpse sisu ja tasakaalustamist vajavate huvide otsustusõigus riigisisesele või riikideülesele tasandile. Ka ajaloolises tagasivaates ja tänapäevast konteksti arvestades sõltub see nii riigist ning selle inimõiguste kaitse olukorrast ja praktikast kui ka vaidlusalusest teemavaldkonnast.

Nii näiteks on Saksa kõrgema konstitutsioonikohtu praktika inimväärikuse kaitsel ja proportsionaalsustesti kohaldamisel teada-tuntult kõrgel tasemel ning seetõttu vaadatakse seal EL-i mõneti kesisemale ja segasemale praktikale kriitiliselt. Pinge riigisisese ja EL-i tasandi otsustusõiguse vahel on põhjustanud aja jooksul nii keerulisi ümmikseise kui ka toonud kaasa suuri läbimurdeid, sealhulgas inimõiguste lisamise EL-i õiguskorda.

- [1](#) ELL-i art 2; vt ka Calliess, C. Europa Als Wertegemeinschaft – Integration Und Identität Durch Europäisches Verfassungsrecht?. – JuristenZeitung 2004/59, lk 1033.