

# **EL põhiõiguste harta ja tema väärtused Eesti jaoks**

*Oliver Kask  
Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna  
avaliku õiguse talituse juhataja*

Euroopa Liit ei pidanud põhiõiguste kaitset oma ülesandeks väga pikka aega. Demokraatia puudujäägiga kaasnenud etteheited ning liikmesriikide soov oma põhiseadusi arvestades üksikisikutele nende põhiõigused tagada ka küsimustes, kus pädevused olid üle antud EL institutsioonidele, tõi kaasa sellesisulised ettepanekud.

Harta kui ühtse põhiõigusi kajastava dokumendi väljatöötamise ettepaneku tegi Soome. Dokumendi koostamiseks moodustati konvent, mis tegutses 1999-2000 liikmesriikide ja EL institutsioonide esindajate osavõtul; töö lõppfaasis küsiti arvamust ka EL kandidaatriikidelt, sh Eestilt. Konventi juhtis endine Saksamaa LV president hr Roman Herzog. Harta kuulutati pidulikult välja 2000. a detsembris Nizza tippkohtumisel Euroopa Parlamendi, Nõukogu ja Komisjoni poolt.

Harta uudsus ei ole õiguslikult siiski kuigi suur. Enamik seal sisalduvaid põhiõigusi on juba varem kajastatud Euroopa Ühenduse õiguses, peamiselt EL aluslepingutes. Uute õiguste juurdeloomine ei olnud ka eesmärk, konvent püüdis pigem jääda olemasoleva õigustiku raamidesse. Harta väärtus on pigem moraalne, sest ta koondab kokku olulisemad õigused, mis seni olid paisatud laiali EÜ keerulise õiguskorra rägastikku. Ühtse akti kättesaadavus, mõistetavus ja kergem teadvustamine on tema peamised mõjud.

Hartas on suurt rõhku pööratud, eriti võrreldes teiste universaalsete põhiõiguste kataloogidega (st aktidega, mis käsitlevad üksikisiku kõiki olulisemaid õigusi), sotsiaalsetele õigustele: võrdõiguslikkusele ja solidaarsusele nende erinevates nüanssides. Mitmed põhiõigused on kaasajastatud, nii tuuakse hartas eraldi välja andmekaitse ja geenitöötusega seonduvad põhiõigused, mis varasemates, nt ÜRO ja Euroopa Nõukogu dokumentides on üldisematest põhiõigustest kohtupraktikas tuletatud. Rõhku on pööratud ka avaliku võimuga (haldusega) suhtlemisel üksikisiku käsutuses olevatele õigustele, sh hea halduse põhimõttele, mida Justiitsministeerium on püüdnud enam teadvustada ka Eestis.

Erinevalt varasematest samalaadsetest aktidest on põhiõiguste piirangud jäetud täpsemalt määratlemata. Kui seni on tavaliselt iga õiguse sätestamise järel kindlaks määratud tingimused, millele selle õiguse piirang peab vastama, siis hartas on sellele pühendatud regulatsioon vaid viimases peatükis, üldsätetes. See annab võimaluse harta avaramaks tõlgendamiseks ja püsimiseks pikema aja jooksul, kuid samas annab üksikisikule vähem kaitset, sest hartat tõlgendavad organid on oma valikuis vabamad kui näiteks Eesti riigiorganid meie põhiseaduse

Põhiõiguste harta ei too endaga kaasa võimalust igasuguse põhiõiguste rikkumise korral saada kaitset EL institutsioonidest. Kui põhiõiguse rikkumise paneb toime liikmesriik valdkonnas, mida EÜ õigus ei reguleeri, siis põhiõiguste hartat ei

kohaldada ning inimene peab leidma muud võimalused on õiguste kaitseks. Küll aga peavad EL institutsioonid ja ka liikmesriigid EÜ õiguse rakendamisel hartast oma tegevuses juhinduma.

Tähelepanu tuleb pöörata ka harta siduvusele: kas üksikisik saab kohtus selle rikkumise vastu kaitset. Et harta kuulutati välja deklaratsioonina, mitte sarnaselt siduva iseloomuga aktidele, siis seni ei ole Euroopa Kohus seda oma otsustes aluseks võtnud. Küll aga võib juriidiliselt argumenteerida, et mingi tähendus on sellel aktil olemas: hartale kirjutasiid alla kolme peamise EL institutsiooni esindajad, lubades sellega oma tegevuses hartast juhinduda. Euroopa õigusruumis valitseb aga arusaam, et avalik võim peab oma lubadustest kinni pidama ka siis, kui sellisel lubadusel ei ole seaduse jõudu. Seni sätestamata õiguste kaitsele tuleks hartat vaadelda siiski pigem poliitilisena, täiendava argumendina üksikisiku kaitseks.

Meilgi avalikkuse tähelepanu leidnud EL tulevikukonvent töötab välja EL konstitutsioonilise leppe eelnõu, millesse on kavas integreerida ka harta (ääremärkusena võib öelda, et Eesti esindajate seisukohad ei ole selles küsimuses ühtsed). Sellise viitega muutuks harta üheselt siduvaks ning Luksemburgi kohtud saaksid sellest oma otsustes juhinduda. See tagaks ka ulatuslikuma kaitsemehhanismi: kohus sõltumatu ja erapooletu organina ei hindaks EL tegevust ja liikmesriikide poolt EÜ õiguse rakendamist ainult majanduslikust vaatenurgast, vaid ka üksikisiku poolt.

Lisanduva kohtuliku kontrolli võimaluse juures tuleb peatuda ka probleemil, mis süveneb üha uutele kohtutele võimaluse andmisel põhiõigusi kaitsta. Kui üksikisik saab tema suhtes tehtud kohtuotsuseid veel uutesse kohtutesse edasi kaevata, väheneb kindlus juba tehtud otsuste suhtes ning kohtus oma õiguste kaitsmine muutub pikaajalisemaks.

Kõrvuti EL põhiõiguste harta õigusliku staatuse arutamiselega on kavandamisel ka Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga, olulise inimõiguste kaitse vahendiga Euroopas, mille alusel tegutseb ja vaatab üksikisikute kaebusi läbi Strasbourgis asuv Euroopa Inimõiguste Kohus. Tulevikus hakkaksid viimati nimetatud ja Euroopa Kohus teineteist täiendama, küll aga oleks Euroopa Inimõiguste Kohtu kontrolli all suurema hulga riikide tegevus ning vaid sinna saaks pöörduda EL liikmesriigi vastu juhul, kui üksikisiku õigusi ei rikuta EÜ õigusest tulenevalt.

Kui EL ühineb konventsiooniga, siis tuleb EL vastu Strasbourgis kohtusse pöördumiseks kõigepealt läbida Luksemburgi kohtu menetlus.

Milline on EL põhiõiguste harta väärtus Eesti jaoks?

Esmalt aitab harta meil mõista oma põhiseadust, mis sätestab paljuski samad üksikisiku õigused. Kui meil on eeskujuks võtta Euroopa Liidus nimetatud õiguste ja nende piiramise lubatavuse tõlgendused, on Eesti riigorganitel, eriti kohtutel olemas täiendav abivahend meie siseriikliku õiguse mõistmiseks.

Harta kaasaegsus annab hea võimaluse rahvusvahelisel tasandil inimõigustes uue kvaliteedi saavutamiseks. Hartast tulenevalt on võimalik edasi arendada oma praktikat teistel rahvusvahelistel organisatsioonidel, sh Strasbourgis kohtul.

Kui Eesti ühineb EL-ga, saab meil olema hartale toetudes tõhus inimõiguste kaitse EL institutsioonide poolt võimalike rikkumiste eest.

Harta elluviimine vajab taas kord suuri jõupingutusi. See saab alata ainult tema tutvustamisest, kättesaadavaks tegemisest kõigile elanikkonna gruppidele sõltumata nende keelest või seisundist ühiskonnas. Inimõiguste õpetamisel ja tutvustamisel saan soovida vaid jõudu selleks tänuväärseks tööks.