

Euroopa Liidu ühinemine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga¹

Kärt Salumaa

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik

Sissejuhatus

Euroopa Liidu ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga² on ettevalmistusi tehtud juba mitu viimast aastakümnet. Siiski on see protsess tänaseni lõpule viimata ning ka ühinemise konkreetne kuupäev tulevikus kindlaks määramata. Euroopa Liidu ühinemise Euroopa Nõukogu³ multilateraalse rahvusvahelise lepinguga muudab eriti eriliseks asjaolu, et pärast ühinemist oleks Euroopa Liit esimene rahvusvaheline organisatsioon, mis konventsiooniga ühineks. Seni on Euroopa Nõukogu liikmeks astunud ning endale konventsiooni suhtes kohustused võtnud 47 riiki.⁴ Samas ei saaks Euroopa Liidust Euroopa Nõukogu liige, vaid kavandatud on pelgalt ühinemine konventsiooniga, mitte Euroopa Nõukoguga. On oluline silmas pidada, et konventsiooniga on ühinenud ja Euroopa Nõukogu liikmesriikideks on kõik Euroopa Liitu kuuluvad riigid, mistõttu on mõisteta ka Euroopa Liidu konventsiooniga ühinemise idee tõhustada inimõiguste ja põhivabaduste kaitset ning muuta konventsioon kohalduvaks ka Euroopa Liidu institutsioonidele. Selles artiklis leiavad käsitlust kõnealuse ühinemisprotsessiga seonduvad valitud teemad, mis autori arvates enim tähelepanu vääriavad. Kuna Euroopa Liidu ühinemine konventsiooniga kui ka korrektne õiguskeel teenivad ühtset eesmärki õiguskorra parendamisel ja tõhustamisel, sobitub antud artikli teemavalik täiustama ka väljaande „Õiguskeel“ teemaderingi.

Ühinemise olulisus

Lugejal võib tekkida küsimus, milleks on ühinemine üldse nii oluline, kui see protsess seni nii vaevaliselt on kulgenud. Ajaloolisest aspektist vaadatuna olid Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit esialgu valinud endale mõnevõrra erinevad arengusuunad: Euroopa Liit seadis endale oma algusaegadel eesmärgiks riikidevahelise majanduskoostöö, Euroopa Nõukogu seevastu inim- ja põhiõiguste kaitse. Selle tõestuseks oli ka Euroopa Nõukoguga ühinenud riikidele 3. septembril 1953 jõustunud konventsiooniga siduva

¹ Artikkel põhineb 2015. a kevadel Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud samateemalisel magistritööl, mille juhendajaks oli *dr. iur.* Julia Laffranque. Töö võttis ülevaatlikult kokku selle, kuhu ühinemiskõnelustega 2015. a kevadeks oli jõutud ning millised takistused seoses ühinemisega seisid veel ees.

² Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4. november 1950. – RT II 2010, 14, 54.

³ Ingl *Council of Europe*; mitte segi ajada EL-i institutsioonide Euroopa Ülemkoguga (ingl *European Council*), mis määrab Euroopa Liidu üldised poliitilised suunad ja prioriteedid ning kuhu kuuluvad 28 EL liikmesriigi riigipead või valitsusjuhid, Euroopa Ülemkogu eesistuja ja Euroopa Komisjoni president, ja samuti Euroopa Liidu Nõukoguga (ingl *Council of the European Union*), kuhu kõigi EL-i liikmesriikide ministrid kogunevad õigusaktide vastuvõtmiseks ning poliitika kooskõlastamiseks.

⁴ Liikmesriikide nimekiri. Kättesaadav Internetis: <http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>.

inim- ja põhiõigusi kaitsva õigusakti kehtestamine. Aja möödudes ning Euroopa Liidu sisesi eri valdkondade lõimumise süvenedes tekkis ka Euroopa Liidus mõistmine, et inim- ja põhiõigustele on vaja pöörata senisest suuremat tähelepanu. Nii näiteks on Euroopa Kohus 1969. aastal *Stauderi* kohtuasjas⁵ sedastanud, et Euroopa Kohtu ülesandeks on põhiõiguste tagamine, sest inimõigused on osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest ja seeläbi Euroopa Kohtu poolt kaitstud.

Põhiõiguste arengut Euroopa Liidus on mõjutanud ja suunanud ka Saksa konstitutsioonikohtu praktika. Suuremale põhiõiguste kaitse vajadusele Euroopa Liidus on tähelepanu juhitud 29. mai 1974. a otsusega *Solange I* asjas⁶, kus Saksa kohus, pöördudes kõrvale Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttest, selgitas, et kontrollib ühenduse sekundaarõiguse vastavust põhiõigustele, „nii kaua kuni (sks *solange*) ühenduse integratsiooniprotsess ei ole arenenud nii kaugele, et ühenduse õigus sisaldab ka parlamendi poolt vastu võetud ja kehtivat formuleeritud põhiõiguste kataloogi, mis vastab põhiseaduse põhiõiguste kataloogile“. Aastaid hiljem konstateeris Saksa kohus *Solange II* asjas⁷ oma kavatsusest mitte iga *faux pas*'d menetleda, vaid lihtsalt jälgida seda, kas ühenduse kaitsesüsteem üldiselt vastab usaldusväärset adekvaatsel viisil põhiõiguslikele nõuetele. Siiski oli selleks hetkeks selge, et Euroopa Liidu sees tuleb hakata inimõiguste ja põhivabaduste kaitsele rohkem tähelepanu pöörama, et tulevikus *Solange I* ja *Solange II* sarnaseid momente vältida.

Võib öelda, et kaudselt olid eelmainitud sündmused allikaks ka ideele kehtestada Euroopa Liidu põhiseadus ja sellega ka tõhus ning siduv põhiõiguste kataloog. 2000. aasta Nice'i kohtumisel kirjutasid Euroopa Komisjoni, Nõukogu ja Parlamendi esindajad alla Euroopa põhiõiguste hartale (ingl *Charter of Fundamental Rights*), millele esialgu sooviti anda Euroopa põhiseaduse tähendust. Paraku esialgsed kavatsused siiski ei realiseerunud ja Euroopa Liidu põhiseadusprojekt kukkus oma algsel kujul läbi.⁸ Seetõttu oli ka harta õiguslik iseloom kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni 1. detsembril 2009 vaieldav ning paigutatav pigem *soft law* alla. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist harta õiguslik iseloom enam siiski küsitav ei ole ning kuigi hartat ei kehtestatud Euroopa Liidu põhiseadusena, omab see siduva põhiõiguste kataloogina siiski täit õigusjõudu ning tema õiguslikku iseloomu kahtluse alla seada pole tänapäeval enam mitte mingil viisil põhjendatud.

Siinkohal võib lugejal tekkida küsimus, miks üleüldse on Euroopa Liidul enam soov ühineda konventsiooniga olukorras, kus harta on omandanud siduva põhiõiguste kataloogina täie õigusjõu. Praeguses olukorras on kõik Strasbourgis asuvasse Euroopa Inimõiguste Kohtusse esitatud kaebused Euroopa Liidu vastu vastuvõetamatud *ratione*

⁵ EKo 12.11.1969, C-29/69, *Stauder*, p 7.

⁶ BVerfGE 37, 29.05.1974, lk 271.

⁷ BVerfGE 73, 22.10.1986, lk 339.

⁸ Loe lähemalt: Laffranque, J. „Euroopa põhiseaduse lepingu peied Tallinnas. Mis saab edasi?“ – *Juridica* 1/2006, lk 17–23.

*personae*⁹, sest Euroopa Liit ei ole konventsiooniga ühinenud ning Euroopa Inimõiguste Kohtus arutatakse ainult Euroopa Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooniga nõustunud riikide vastu esitatud kaebusi. Seega on tekkinud olukord, kus Euroopa Liidu liikmesriigid on võtnud endale kohustuse austada ning järgida konventsioonis sisalduvaid norme, kuid Euroopa Liit ise veel mitte. Vastuseks siinkohal on konventsiooni ja harta kohaldamine erisugustes olukordades. Kui Euroopa Liidu konventsiooniga ühinemisel jääks Euroopa Inimõiguste Kohus mõistma endiselt õigust olukordades, kus riigi (või tulevikus näiteks ka rahvusvahelise organisatsiooni) oma õiguskaitsevahendid on ennast ammendanud, siis harta kohaldamisala laieneb Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste õigusaktidele ja toimingutele.¹⁰ Harta ja konventsiooni tulevikus suhestatuse kohta võibki tõmmata paralleele nagu mõne praeguse Euroopa Nõukogu liikmesriigi põhiseaduse ja konventsiooni vahele. Siit on tekkinud ka mõne skeptiku pahameel selle vastu, et Euroopa Liit võiks tulevikus konventsiooniga ühineda, sest on leitud, et sel juhul võiks Euroopa Inimõiguste Kohtul tekkida ülemäära suured õigused sekkuda Euroopa Liidu autonoomsesse õiguskorda. Teisalt on kõlanud nurinat nende Euroopa Nõukogu liikmesriikide poolt, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid: kurdetud on nii ühinemisega kaasnevate muudatuste üle Euroopa Nõukogu süsteemi sees kui ka Euroopa Liidule eristaatuse andmise osas Euroopa Nõukogu sees (Euroopa Liit kui *primus inter pares*), sest rahvusvahelise organisatsiooni sees on Euroopa Liidu ühinemise näol tegemist esmakordse sellelaadse juhtumiga.

Ühinemisprotsessile on lisanud pikantsust Euroopa Kohtu poolt 2014. aasta detsembris avaldatud arvamus¹¹, milles leiti, et kavandatud kujul pole Euroopa Liit veel valmis konventsiooniga ühinema. Eelkõige rõhutati otsuses Euroopa Liidu autonoomsuse ja selle võimaliku kaotuse küsimust, mis võiks avaldada Euroopa Liidu toimimisele negatiivset mõju. Paljud lootsid sellest Euroopa Kohtu arvamusel küll rohelise tule andmist ühinemisprotsessile, sest leiti, et varem Euroopa Kohtu arvamusel *Accession 2/94*¹² tõstatatud probleemkohad asutamislepingu muutmise näol said lahendatud. Praeguseks on takistused Lissaboni lepinguga kõrvaldatud ning Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõige 2 sätestab, et Euroopa Liit ühineb konventsiooniga. Lisaks täiendab Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõiget 2 protokoll nr 8, mis täpsustab lepingu artikli 6 lõikes 2 sisalduvat. Eelmise aasta lõpus antud Euroopa Kohtu arvamus on alates avaldamisest pälvinud omajagu kriitikat. Näiteks on Douglas-Scott avaldanud oma artiklis¹³ arvamust ja nõustunud seisukohaga, et arvamus 2/2013 on selge oht

⁹ Sellist seisukohta on väljendatud ka Euroopa Nõukogus juba aastal 1978: vt EIKo 10.07.1978, 8030/77, *Confédération Française Démocratique du Travail vs the oik88tés Européennes, subsidiairement la collectivité de leurs états membres et leurs états membres pris individuellement*, para 3.

¹⁰ Harta art 51 lg 1 kohaselt on harta sätet subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral.

¹¹ EKa 18.12.2014, C-2/13, *Accession 2014*.

¹² EKa 28.03.1996, C-2/94, *Accession 1996*.

¹³ Douglas-Scott, S. Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice. Kättesaadav Internetis: <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas->

inimõiguste ja põhivabaduste kaitsele. Douglas-Scott on kriitiliselt lisanud, et Euroopa Kohtu arvamus on täis seisukohti autonoomsusest, Euroopa Liidu õiguse erilisest positsioonist ning Euroopa Kohtu enda prerogatiividest, selmet pöörata tähelepanu tõhusama põhiõiguste kaitse küsimustele. Lisaks on juhitud tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu president Skouris on FIDE¹⁴ konverentsil 2014. aastal Kopenhaagenis öelnud, et Euroopa Liidu kohus ei ole inimõiguste kohus, vaid Euroopa Liidu ülemkohus, mille koosmõju Douglas-Scotti hinnangul on irooniline, sest Euroopa Kohus on võtnud justkui seisukoha, et konventsiooniga ühinemine võiks Euroopa Liidu õiguse autonoomsust ja sellevõrra ka Euroopa Kohtu kui nn ülemkohtu enda suveräänsust vähendada ning püüab seetõttu ühinemisprotsessiga viivitada. Tegelikult on Luxembourgis asuva Euroopa Kohtu ja Strasbourgis asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu vahele aja jooksul tekkinud üsnagi tihedad ja usalduslikud sidemed ning palju sarnaseid vaateid, millest tuleb juttu alljärgnevalt. Seda kummalisem tundub eeltoodu valguses Euroopa Kohtu 2014. aasta lõpul avaldatud arvamus, millest sellist vastastikust poolehoidu on keeruline, et mitte öelda võimatu välja lugeda.

Strasbourg ja Luxembourgi kohtute omavaheline suhestatus

Olukorras, kus Euroopa Liit ühineks konventsiooniga, peaksid hakkama Euroopa Kohus Luxembourgis ja Euroopa Inimõiguste Kohus Strasbourgis paralleelselt ühtses süsteemis toimima. Seetõttu on paslik pöörata veidi tähelepanu ka nende omavahelisele dialoogile ning senisele suhestatusele, et püüda aimata, mida tulevikus koos ühtses süsteemis eksisteerimine endaga kaasa võiks tuua.

Euroopa Kohtu praktikast võib märkimist väärivate lahendite seast esile tuua 1974. aasta *Noldi* kohtulahendi¹⁵, milles Euroopa Kohus tegi esimese viite konventsioonile, ning on alates sellest ajast kuni tänapäevani jätkanud oma otsustes ja arvamustes konventsioonile viitamist (ka pärast harta õiguslikult siduvaks muutumist). Üleüldiselt on Euroopa Kohtule konventsioonist üsna palju abi olnud. Näiteks aastaid pärast *Noldi* kohtulahendit on Euroopa Kohus *Mary Carpenteri* kohtuasja¹⁶ punktides 41 ja 42 konventsiooni valguses tuvastanud, et õigust perekonnaelu austamisele (konventsiooni artikli 8 lõige 2) on rikutud ning viidanud ühtlasi otsuse punktis 42 ka Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasjale, mis osutab sellele, et mitmekümne aasta jooksul on kahe rahvusvahelise organisatsiooni – Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu – omavahelised suhted oluliselt põimunud ning et Euroopa Kohus otsib oma kohtuotsuste argumentatsioonis abi ka konventsioonist ning selle alusel antud kohtuotsustest. Lisaks väärrib esiletoomist, et Euroopa Liidu õigus ei reguleeri Euroopa inimõiguste konventsiooni ja liikmesriikide õiguskordade vahelist suhet ega määra kindlaks, millised

scottopinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/.

¹⁴ Euroopa õiguse rahvusvaheline organisatsioon (*Fédération Internationale pour le Droit Européen*).

¹⁵ EKo 14.05.1974, C-4/73, *Nold*.

¹⁶ EKo 11.07.2002, C-60/00, *Mary Carpenter*.

järeldused peab liikmesriigi kohus tegema juhul, kui konventsiooniga tagatud õigused ja riigisisene õigusnorm on omavahel vastuolus. Sellisele seisukohale on Euroopa Kohus jõudnud *Åklagareni* kohtuasjas.¹⁷ Selle kohtulahendiga on Euroopa Liit saatnud signaali, et austab teiste rahvusvaheliste organisatsioonide olemasolu paralleelselt Euroopa Liiduga ega sekku põhjusega teiste rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu liikmesriikide omavahelistesse küsimustesse. Kuna fookuses on Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu omavaheline suhestatus tulevikus, on positiivne, et Euroopa Kohus on kujundanud ka selles küsimuses oma seisukoha.

Dialog suunal Strasbourg-Luxembourg on samuti olnud pigem aktiivne. Näiteks *Matthewsi* kohtuasja Suurbritannia vastu¹⁸ võib pidada märkimisväärseks seetõttu, et inimõiguste kohus tuvastas kõnealuses küsimuses¹⁹ esmakordselt konventsiooni sätete rikkumise Euroopa Liidu õigusest tulenevate asjaolude tõttu. Inimõiguste kohus pidas Suurbritanniat ja kõiki ülejäänud Maastrichti lepingu osalisi konventsiooni sätete rikkumise eest vastutavaks. See lõi omamoodi pretsedendi, mis pidi panema riigid mõtlema ka oma tegevuse üle rahvusvaheliste organisatsioonide liikmena ning sellele, et sealne tegevus ei läheks vastuollu ka muude endale võetud kohustustega, sh konventsioonist tulenevate kohustustega. Inimõiguste kohus leidiski siinkohal rikkumise ning pidas Suurbritanniat selle eest ka vastutavaks.

Viiteid Euroopa Liidu õigusele ja Euroopa Kohtu praktikale teeb ka inimõiguste kohus, mis tähendab, et inimõiguste kohus on oma kohtupraktikas tuginenud täiendavalt nii hartale kui ka Euroopa Kohtu praktikale. Näiteks otsuses *Bayatyani* kohtuasjas Armeenia vastu²⁰ leidis Euroopa inimõiguste Kohus, tehes viite ka hartale, et isiku süüdimõistmine usulistel põhjustel sõjaväeteenistusest keeldumise eest on vastuolus konventsiooni artikliga 9 (harta artikliga 10) ning et isikul on õigus sõjaväeteenistusest keelduda. Selles asjas keeldus avaldaja täitmast sõjaväeteenistuse kohustust ning oli valmis alternatiivselt täitma tsiviilteenistuse kohustust. Avaldaja oli Jehoova tunnistaja ning selgitas, et tulenevalt tema usulistest tõekspidamistest ei ole tal võimalik relva kanda ega sõjaväes teenida. Armeenia seadustes puudus võimalus tegevteenistuse asendamiseks tsiviilteenistusega ning seetõttu tunnistati avaldaja kriminaalkohtus süüdi ja talle määrati karistuseks kahe ja poole aastane vangistus. Avaldaja vabanes 10 kuu möödumisel. Seetõttu peeti siinkohal ka Armeeniat vastutavaks.

Nende näidete põhjal võib tõdeda, et kahe kohtu omavaheline suhestatus ning dialog on olemas ning pinnas Euroopa Liidu konventsiooniga ühinemiseks on soodne, sest juba praegu viitavad kaks kohut teineteise praktikale ning vastastikku nii hartale kui ka konventsioonile. See aga näitab omakorda, et paralleelselt ühes süsteemis toimimine on

¹⁷ EKo 26.02.2013, C-617/10, *Åklagaren*, p 44.

¹⁸ EIKo 18.02.1999, 24833/94, *Matthews vs Suurbritannia*.

¹⁹ Probleem tekkis Euroopa Parlamendi valimiste korraldusest Gibraltaril. Suurbritannia kodanik Matthews leidis, et tema õigusi on rikutud, kuna tal ei võimaldatud hääletusel osalemist.

²⁰ EIKo, 7.07.2011, 23459/03, *Bayatyan vs. Armeenia*.

kahe kohtu ja Euroopa Liidu ning Euroopa Nõukogu jaoks võimalik ning tulevikus on mõlemal tihedamast koostööst ainult võita. Seetõttu tuleks ühinemisprotsessiga veel vaeva näha ning teha see teoks loodetavasti juba läbitulevikus, kui on lahendatud Euroopa Kohtu arvamuse 2/2013 pinnalt tekkinud erimeelsused.

Lõpetuseks

Selles artiklis leidsid kajastamist Euroopa Liidu konventsiooniga ühinemise temaatika. Riigikohtu 11.05.2006 arvamuses nr 3-4-1-3-06 on sedastatud, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik ka Eesti Vabariigi põhiseaduse suhtes. Seetõttu on oluline ka liikmesriigi tasandil ennast asjade käiguga Euroopa Liidus kursis hoida. Praeguseks on selge, et Strasbourgi ja Luxembourggi kohtute omavaheline seotus on olemas ning et dialoog toimib. Samas on ka selge, et tulevik on toomas uusi arenguid, mis on loodud tõhustama Euroopa Liidu õiguskorda senisest veelgi enam. Artiklis kajastatud teemasid, mis seonduvad Euroopa Liidu konventsiooniga ühinemise protsessiga, võib pidada selles teemade ringis siiski pelgalt jäämäe tipuks. Tegelikuses ja ka erialakirjandusest lähtuvalt on tegemist äärmiselt kompleksse valdkonnaga, mis seni on pidevalt arenenud, õigusteadlastele kõneainet pakkunud ja tõenäoliselt pakub seda ka edaspidi. Siiski on oluline, et selles protsessis ei kaotataks silmist ühinemise laiemat eesmärki – tõhustada inimõiguste ja põhivabaduste kaitset Euroopa Liidus. Kui Euroopa Liidu ühinemine konventsiooniga tulevikus võimalikuks saab, on loodetavasti täielikult lähtunud just eelnimetatud põhimõttest.