

Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsioon

Rait Maruste (RiTo 3), Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

Euroopa Liidu (EL) 1999. aasta tippkohtumisel Kölnis loodi Saksamaa initsiatiivil kogu, mille ülesandeks seati välja töötada Euroopa Liidu põhiõiguste harta projekt ning esitada see Euroopa Liidu Nice'i tippkohtumisele 2000. aasta detsembris. Koosseis oli esinduslik, sinna kuulusid EL-i liikmesriikide valitsuste ja parlamentide ning Europarlamendi ja Euroopa Komisjoni esindajad. Vaatlejatena osalesid töös ka Luxembourg'is asuva Euroopa Liidu Kohtu ja Strasbourg'is töötava Euroopa Nõukogu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu esindajad. Kogu tööd juhtis Saksa Föderalse Konstitutsioonikohtu endine esimees ja Saksamaa president Roman Herzog. Valminud eelnõu vaadati üle ning kiideti heaks Biarritzi kohtumisel oktoobri alguses ning võeti vastu Nice'i tippkohtumisel.

Hartaga (ehk laiemalt Euroopa konstitutsiooniliste alustega) seonduv on tänapäeval olnud vahelduva intensiivsusega päevakorral juba alates W. Churchilli kuulsast kõnest Zürichis, kus ta tõi esmakordselt sõjajärgse Euroopa poliitilise avalikkuse ette Euroopa Ühendriikide idee. Sõltuvalt föderalistide ja unionistide vastasseisust on see mõte suuremal või vähemal määral olnud pidevalt päevakorral.

Milleks veel üks inimõiguste akt?

Uueks aktiks on kaks põhjust. Kõigepealt sotsiaalsed–poliitilised taotlused. Nimelt tajusid Euroopa poliitikud vajadust näidata skeptilisemaks muutuvaile valijaile, et nad ei sea esiplaanile mitte ainult Euroopa majanduslikku arengut, vaid peavad tähtsaks inimest, igaüht puudutavaid õigusi ja vabadusi ning soovivad muuta õigused ja vabadused EL-is enam nähtavaks. Ilmeks taotluseks oli tuua EL-i kuvandisse ja edaspidi ka praktikasse sügavam humanistlik–sotsiaalne mõõde ning selle kaudu eristuda omaaegsest söe– ja terasetööstuste liitmise aja orienteeritusest (ainult) majanduslik–tehnilisele koostööle, samuti arvestada rohkem tänapäeva sotsiaalseid arenguid ja ootusi.

Teiseks: EL-i riigiõigusliku määratlemise otsingud. Ikka veel on õhus EL-i riigiõiguslik tulevik. Kas EL-ist tuleb midagi unitaarriiklikku, saab temast föderatsioon või konföderatsioon või midagi muud, või ongi ta mingi UPO (*unidentified political object*), ei ole veel selge. Poliitilises retoorikas ollakse ehk konföderatiivsuse tunnustamise järgus, tegelikus elus aga toimib juba paljus föderatiivne praktika (nt EL-i õiguse otsekohaldamises). Kuid selge on, et ükskõik millise vormi võtab tulevane EL, ei saa ta oma algaktist ehk põhiseadusest üle ega ümber. Kuid iga põhiseaduse olemuslik ja vast tähtsaimgi osa on *Bill of Rights* ehk see, mis on praegu kokku võetud hartas. Poliitiline valmisolek ei võimaldanud kaugemale minna.

Tähtsusetu pole seegi, et tulenevalt sotsiaalmajandusliku arengu suurest ja objektiivsest erinevusest EL-i ja sellest väljapoole jäävate riikide vahel, on paratamatu kõrgemate standardite seadmine arenenud riikide ehk nende Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIK) osalisriikide sees, kes on ka EL-i liikmed. Seda lubab ka EIK artikkel 53.¹

Selge on seegi, et EIK loodi teatud ajaloolistes tingimustes, ta on mõneti kitsam, selgelt poliitilise suunitlusega, ei hõlma tänapäeva elu paljusid külgi ja on kohati ehk selles mõttes maha jäänud. EIK ei kata sotsiaalseid õigusi, mida aga harta teeb. Kuidagi aga ei saa väita, et need õigused ja vabadused, mida kehtiv EIK katab, on iganenud. Pealegi, konventsiooni käsitatakse elava instrumendina (*living instrument*) ning tõlgendatakse evolutsiooniliselt,² s.o vastavalt ühiskondlike tingimuste ja arusaamade muutumisele. Küll aga on tõsi, et ta ei kata siiski nüüdisaegse elu kõiki avaldusi ja arenguid. Samas tuleb tunnistada, et mitmed EIK normid on konkreetsemad ja pakuvad laiemat kaitset kui harta vastavad normid. Selle nt võib tuua harta sätetes nn piiravate klauslite puudumist, samas kui konventsioonis on need esitatud. Konventsiooni sätete teises pooles on esitatud täpne ja laiendamisele mittekuuluv loend alustest ja tingimustest, millal konkreetset õigust või vabadust võib piirata. Hartas selline konkreetus puudub, seega on võimude suvamäär harta kohaldamisel avaram ning sellest tulenevalt õiguste ja vabaduste kaitse jällegi lõdvem.

Kas ei looda uut õiguslikku entroopiat?

Küsimus on igati põhjendatud, sest EL-i kõik praegused liikmesriigid on ju ka Euroopa inimõiguste konventsiooni osalised. Kokkulangevas õigusruumis ja osaliselt kattavas reguleerimisesemes (aines) teise samaliigilise õigusakti kehtestamine toob kaasa tõsiseid probleeme kattuvate sätete ühetaolisel tõlgendamisel ja järelevalvel. See omakorda võib luua tarbetu õigusliku segaduse ja seeläbi üldise õiguskindluse vähenemise. Siiani hästi töötanud ja end eurooplaste silmis õigustanud ning usalduse pälvinud Euroopa inimõiguste konventsiooni ja kohtu ehk Strasbourg'i süsteemi kaotamist³ pole ju kavandatud.

Nii poliitiliselt kui ka õiguslikult on välistatud EL-i liikmesriikide väljumine konventsiooni süsteemist. Euroopa Nõukogu hoiak ja ametlik ettepanek on olnud, et EL kui institutsioon võiks astuda konventsiooni osalisriigiks. See nõuaks ühelt poolt täiendusi EL-i lepingutes ning teiselt poolt konventsioonis ja Euroopa Nõukogu hartas.⁴ Seega oleks selline ühinemine õiguslikult võimalik, kuid selleks puudub poliitiline tahe, vähemalt praegu. Ainukeseks võimaluseks jääb otsida õiguslikult korrektseid ja töötavaid heanaaberliku kooseksisteerimise võimalusi. Selliste võimaluste leidmine pole kerge ei juristile, kes ainst tunneb ja probleeme näeb, ega ka tavainimesele, lihtsale eurooplasele, kes ei pruugi sugugi aru saada, miks on ühe asja kohta kaks paberit ja kohut. Ja nii võidaksegi järjekordselt komistada ühe EL-i suurema probleemi, s.o tema õiguse selguse ja arusaadavuse ehk teistpidi – selle ülemäärase keerukuse otsa.

EIK süsteem on üles ehitatud õiguste ja vabaduste *välisele* kollektiivsele järelevalvele komplimentaarsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteil. Selle mõte on, et konventsiooniga kaitstud õigusi ja vabadusi tuleb ennekõike kaitsta osalisriikide sees rahvuslikul tasandil ning Strasbourg'i kohus sekkub ainult siis, kui riigisisel tasandil pole kaitse adekvaatselt töötanud. EIK ideoloogia ja praktika on olnud see, et konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused on suunatud "igäühele", s.o üksikisikule, isikute gruppidele (sh ka ühingutele) ja valitsusvälistele organisatsioonidele ning kohustatud poolteks on konventsiooni osalisriigid selle avaliku võimu tähenduses.

Harta näib olevat vähemalt esialgu suunatud *sisemisele* kontrollile.⁵ Artikkel 51 lg 1 sätestab, et: "Harta sätted on suunatud Liidu institutsioonidele ja organitele subsidiaarsuse printsiipi arvestades ja osalisriikidele üksnes siis, kui nad rakendavad Liidu õigust".⁶ Harta ja EIK kooskõla loodetakse tagada harta preambula sättega, et ta rajaneb muu hulgas ka Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud õigustele ja (NB) Euroopa Nõukogu Sotsiaalhartale ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. Konventsiooni ja harta suhte kohalt on oluline veel harta artikkel 52 lg 3. Selle järgi niivõrd, kui harta sisaldab õigusi, mis korrespondeeruvad õigustega, mida kaitseb konventsioon, peab nende õiguste tähendus ja maht olema selline, nagu on määratletud konventsiooniga.

Rõhutatakse ka, et osalisriigid peavad austama hartas sisalduvaid õigusi, järgima selle põhimõtteid ja edendama nende rakendamist lähtuvalt oma pädevusest. On vist osundamatagi selge, et see laieneb ka Eestile kui EL-i kandidaatriigile.

Mida pakub harta?

Harta on Euroopa inimõiguste konventsiooniga võrreldes tunduvat laiem ja heterogeensem akt, mille täpsemat õiguslikku olemust on praegu raske määratleda. Harta sisaldab peale poliitiliste õiguste ja vabaduste (milles ta paljus, kuid mitte kõiges langeb kokku EIK-ga) ka sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi, mida EIK ei sisalda.⁷ Nii nt kätkeb harta õigust isiksuse terviklikkusele, isikuandmete kaitsele, haridusele, kunsti ja teaduse vabale viljelemisele, ettevõtlusele, asüülile, meeste ja naiste võrdsusele, laste õigusi, õigust keskkonna, tarbija ja tervise kaitsele, õigust kultuurilisele, usulisele ja keelelisele eripärale, vanurite ja puudega isikute õigusi, töötajate õigust informatsioonile ja kollektiivvaidlustele ning kohastele töötingimustele, õigust heale ja läbipaistvale valitsemisele ning juurdepääsu dokumentidele jne.

Paljud harta normid on pigem põhimõtted ja eesmärgid kui otsekohaldatavad õigusnormid. Seetõttu on nende allutamine kohtulikule kontrollile ehk nende kohtulik hindamine ja lahendamine (nn *justiciability*) vägagi küsitav. Harta toob sisse solidaarsuse ja võrdsuse mõisted ning määratleb EL-i kodanike õigused. Expressis verbis tuuakse sisse ka proportsionaalsuse põhimõtte (art 51 lg 1). Normide ülesehitus ja sõnastus viitab nende kui konstitutsioonilise normi iseloomule.

Kas harta jääb poliitiliseks deklaratsiooniks ja eesmärgiseadeks või saab temast õiguslikult siduv leping, on veel lahtine ning sõltub sellest, kui kiiresti ja kuidas suudetakse jõuda kokkuleppele EL-i riigiõiguslikus arhitektuuris.

Harta elluviimise järelevalvemehhanism pole veel selge. Kuivõrd, mis vormis ja ulatuses laieneb hartale kohtulik, kuivõrd poliitiline järelevalve, ilmneb lähemas tulevikus. See pole veel Eestile oluline. Küllalt tõenäoline aga on harta põhisisu paigalejäämine, ning see on küll Eestile oluline.

Mida tähendab harta Eestile?

Õiguslikult praegu ei midagi, küll aga poliitiliselt. On päevselge, et harta on eesmärgi- ja standardiseade kogu EL-ile ning hakkab täitma konstitutsioonilist rolli Euroopa Liidu kogu tegevuses. Nii poliitikas, õigusloomes kui ka –rakenduses. Seepärast on igati mõistlik tõlkida harta kiiresti maakeelde, teha ta avalikkusele kättesaadavaks ja selles kirjas olev endale selgeks ning arvestada hartas seisvat nii käimasolevas kui ka eelseisvas õigusloomes ja koolituses. Seda tuleb teha nii või teisiti, parem siis juba kohe. Äärmiselt asjakohane oleks hartas fikseeritud poliitikas arvestada ning kogu õigusloome üles ehitada harta norme ja põhimõtteid arvestades. Praegu ehk võib kohustatute ring piirduda veel spetsialistide ehk nendega, kes tegevad poliitikas ja õigusloomes. Loodetavasti aga on see juba lähitulevikus meie kõigi ühine õigus ja hool. Tervikuna on harta kahtlemata väga oluline samm õiguste ja vabaduste edendamisel ning tänapäeva elu, vaadete ja väärtustega kooskõlla viimisel.

Märkused

1. Ei saa siiski mööda vaadata asjaolust, et harta initsiatiivi kohal seisab riikide I ja II klassi jagamise vari, kus ühte gruppi jääksid konventsiooniga kaetud riigid, teise aga need, mis on kaetud konventsiooni ja hartaga. Selleletemalist arutelu võib leida ka harta väljatöötamisega kaasnenud diskussioonide materjalidest. Probleem on olemas, sest kogu senine inimõiguste dogmaatika ja ideoloogia on olnud üsna üheselt kinni inimõiguste universaalsuse idees ja selles, et inimõiguste sisustamises ning kohaldamises puudub koht topelt- või erinevatele standarditele. Ilmne on, et harta tähendab ja toob kaasa teatud korrektsioone selles ideoloogias. Kuigi minu väide on, et harta initsiatiivi üheks teguriks on ka EL-i liikmesriikide soov, et nende õiguste ja vabaduste kaitstuse ja demokraatia üle ei otsustaks Ida-Euroopa kohtunikud (vt J. Laffranque, Kas ühinev Euroopa vajab ühtset konstitutsiooni? – *Juridica*, 2000, nr 7, lk 480), ei ole see siiski minu väljamõeldis ning neid kahtlusi on jagatud–hinnatud vägagi kõrgetasemelistes sõnavõttudes (vt nt: echr.coe.int/gen/speeches/wildhaber/2000/EU vt Charter 7 March 2000).
2. Vt nt *Burghartz v. Switzerland, Judgement*, 22.02,1994, A nr 280–B, par 28.
3. Usaldust Strasbourg'i süsteemi vastu näitab suur pöördumiste arv ning selle pidev ja kiire kasv. Kohtusse saabunud pöördumiste arv aastas on ületanud 10 000 piiri ning on kasvanud üle viie korra viimase seitsme aasta jooksul. Vt *Speech by Luzius Wildhaber at European Ministerial Conference for Human Rights, Rome, 3 November 2000*.
4. Vt *Opinion ECJ 2/94*.
5. Sellele viitab ka harta art 51 lg 2, mille kohaselt harta ei kehtesta ühendusele või liidule uusi pädevusi või ülesandeid ega modifitseeri lepingutega määratletud pädevusi ja ülesandeid.
6. Autori tõlge.
7. Harta sisaldab muide ka norme, millel puudub *expressis verbis* vaste Eesti Vabariigi põhiseaduses, nt õigus isiksuse terviklikkusele, õigus heale administratsioonile jmt.