



Euroopa Liidu Kohtu aruteludokument teatavate aspektide kohta Euroopa Liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga

1 Stockholm programm, mille Euroopa Ülemkogu võttis vastu 11. detsembril 2009, näeb ette, et Euroopa Liit ühineb „kiirelt” Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „konventsioon”). Seda programmi järgides esitas Euroopa Komisjon hiljuti eelnõu Euroopa Liidu Nõukogu otsuse kohta, millega antakse komisjonile volitused pidada läbirääkimisi lepingu üle, mis käsitleb liidu ühinemist konventsiooniga. Praegu on see eelnõu põhjalikul läbivaatamisel asjaomastes nõukogu organites.¹ Soovides kaasa aidata küllalt keerulisi õiguslikke küsimusi tõstatava ühinemisprojekti elluviimiseks tehtud pingutustele, esitab Euroopa Kohus järgmise analüüsi, mis puudutab teatavat aspekti seoses liidu kohtusüsteemi toimimisega.

I.

2 Lissaboni leping, mis jõustus 1. detsembril 2009, tähistab olulist etappi põhiõiguste kaitse arengus Euroopas. Esiteks on Euroopa Liidu põhiõiguste hartal nüüdsest õiguslikult siduva õigusakti staatus, nii et edaspidi on Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute käsutuses tekst, mis on peamiseks aluseks, kui nad täidavad oma ülesannet tagada liidu õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel põhiõiguste austamine. Teiseks, Lissaboni leping näeb ette, et liit ühineb konventsiooniga. Liidu tasandil põhiõiguste kaitsmise õigusliku raamistiku sellise tugevdamisega on kinnitatud ja taasrõhutatud põhiõiguste kaitset, mille esimesed alused kohtupraktikas sõnastati üle 40 aasta tagasi.²

¹ Varasemaid etappe on kirjeldatud eesistujariigi 17. veebruari 2010. aasta märkuses COREPERile ja nõukogule „Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga”, [doc. 6582/10](#).

² Euroopa Kohtu 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder, EKL 1969, lk 419.



3 Mis puudutab konkreetsemalt konventsiooni, siis juba ammu püüavad liidu institutsioonid ja organid Euroopa Kohtu kontrolli all tagada konventsioonis ettenähtud inimõiguste austamist, kuigi puudub sellekohane otseselt väljendatud kohustus. Kohtupraktikast nähtuvalt kohaldab Euroopa Kohus järjepidevalt konventsiooni ning viitab sellega seoses viimastel aastatel üha täpsemalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. Võrdväärse inimõiguste kaitse olemasolu tõttu Euroopa Liidu õiguses on inimõiguste kohus teatud olukordades tunnustanud konventsioonile vastavuse presumptsiooni (kohtuotsus Bosphorus³).

II.

4 Liidu kui piirkondliku integratsiooni organisatsiooni ühinemise suhtes kehtivad eritingimused, mis on riigi ühinemiseks ettenähtud tingimustest erinevad. ELL artikkel 6 sätestab, et ühinemine „ei mõjuta liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega”,⁴ ning aluslepingutele lisatud protokoll, millel on samasugune õigusjõud kui aluslepingutel, sätestab, et leping ühinemise kohta „näeb ette liidu ja liidu õiguse eripärade säilitamise”.⁵

5 Liidu ja tema õiguskorra eripärade hulka kuulub see, et üldreeglina avaldab liidu tegevus eraõiguslikele isikutele mõju üksnes siseriiklike rakendusmeetmete kaudu. Seega liidu tegevuse eest oma põhiõiguste kaitsmiseks peavad isikud pöörduma tavaliselt siseriiklikesse instantsidesse, eelkõige liikmesriikide kohtutesse. Kui konkreetsel juhul ei ole isik siseriiklikul tasandil saanud kaitsega rahul, võib ta pärast siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist esitada asjassepuutuva liikmesriigi vastu kaebuse Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Seejuures saavad isikud siseriiklike liidu õiguse rakendusmeetmete vaidlustamisega kaudselt vaidlustada liidu tegevuse.

³ Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) vs. Iirimaa [suurkoda], nr 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ ELL artikli 6 lõige 2.

⁵ Protokolli (nr 8) Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 2 kohta, mis käsitleb liidu ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „protokoll nr 8”), artikkel 1.



6 Pidades silmas liidu ühinemist konventsiooniga, tuleb see liidu kohtusüsteemi eripära asetada konventsiooniga ettenähtud kontrollimehhanismide toimimist reguleerivate põhimõtete, eelkõige subsidiaarsuspõhimõtte konteksti. Selle põhimõtte kohaselt tuleb konventsiooni rakendanud riikidel tagada konventsioonis ettenähtud õiguste kaitse siseriiklikul tasandil ning Euroopa Inimõiguste Kohtul kontrollida, et riigid oma kohustusi tõepoolest täidaksid. Seega on eeskätt siseriiklike ametiasutuste ja kohtute ülesanne konventsiooni rikkumiste ärahoidmine või uurimine ja nende eest karistamine.⁶

7 Subsidiaarsuspõhimõtte alusel ja selle rakendamise tagamiseks konventsiooniga ühinemise ettevalmistamisel tuleb liidul kontrollida, et juhul, kui tema tegevus võib osutuda Euroopa Inimõiguste Kohtule esitatava kaebuse esemeks, eelneks välisele konventsiooniorganitepoolsele kontrollile tõhus sisekontroll liikmesriikide ja/või liidu kohtute poolt.

III.

8 Aluslepingutega loodud liidu kohtusüsteemis on Euroopa Kohtu ülesanne tagada, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust,⁷ ning ainult tema on institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontrollimise ülesande tõttu pädev tühistama liidu õigusakti. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kõik siseriiklikud kohtud pädevad kontrollima liidu organite õigusaktide kehtivust, kuid olenemata sellest, kas nende otsuste peale saab siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata või mitte, ei ole siseriiklikud kohtud ise pädevad selliste õigusaktide kehtetust tuvastama. Selleks et säilitada liidu õiguse kohaldamise ühetaolisus ja tagada liidu kohtuliku kaitse süsteemi terviklikkus on vajaduse korral liidu õigusakti kehtetuse tuvastamine ainult Euroopa

⁶ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu presidendi 3. juuli 2009. aasta memorandum riikidele seoses Interlakeni konverentsiga [Interlakenis 2010. aasta veebruaris korraldatud konverents Euroopa Inimõiguste Kohtu tuleviku kohta], lk 4, kättesaadav EIÕK veebileheküljel.

⁷ ELL artikli 19 lõike 1 esimene lõik.



Kohtu ülesanne.⁸ See eesõigus on lahutamatu osa Euroopa Kohtu pädevusest ja seega liidu institutsioonide „volitustest”, mida protokolli nr 8 kohaselt ei tohi ühinemine mõjutada.⁹

9 Liidu kohtuliku kaitse süsteemi eripära säilitamiseks tuleb vältida seda, et Euroopa Inimõiguste Kohus peaks tegema otsuse liidu õigusakti konventsioonile vastavuse kohta, ilma et Euroopa Kohtul oleks olnud enne võimalust teha selle kohta lõplik otsus.

IV.

10 Mis puudutab konkreetsemalt ELTL artiklis 267 ette nähtud eelotsusemenetlust, siis tuleb sellega seoses märkida, et selle toimimine on tänu detsentraliseeritusele – mis tähendab, et siseriiklikud kohtud on ühtlasi liidu õigust kohaldavad kohtud – andnud kauem kui poole sajandi jooksul rahuldavaid tulemusi, vaatamata sellele, et liitu kuulub praegu 27 liikmesriiki. Ei ole siiski kindel, et eelotsusetaotlus esitatakse Euroopa Kohtule kõigil juhtudel, kui liidu meetme vastavus põhiõigustele võidakse seada kahtluse alla. Kuigi on tõsi, et siseriikliku kohtud võivad esitada ja osa neist peavad esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, et Euroopa Kohus teeks otsuse liidu õigusakti tõlgendamise või kehtivuse kohta, ei sõltu sellise menetluse algatamine pooltest. Pealegi oleks raske pidada seda menetlust õiguskaitsevahendiks, mille läbimine oleks siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamise põhimõtte kohaselt nõutav eeltingimus enne Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumist.

11 On tõsi, et konventsiooniga ettenähtud süsteem ei sea Euroopa Inimõiguste Kohtule esitatud kaebuse vastuvõetavuse tingimuseks seda, et kõigil juhtudel oleks eelnevalt pöördutud kõrgeimasse kohtusse selle otsustamiseks, kas asjassepuutuva õigusaktiga on rikutud põhiõigusi. Siiski ei ole eespool esitatud hüpoteesi puhul põhirõhk mitte Euroopa Kohtu sekkumisel liidu kõrgeima kohtuna, vaid liidu kohtusüsteemi

⁸ Vt Euroopa Kohtu 22. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 314/85: Foto-Frost, EKL 1987, lk 4199.

⁹ Protokolli nr 8 artikli 2 esimene lause.



korraldamisel selliselt, et kui liidu õigusakt seatakse kahtluse alla, oleks võimalik anda asi liidu kohtu lahendada, et teostada sisekontroll enne väliskontrolli.

V.

12 Selleks et järgida konventsioonile omast subsidiaarsuspõhimõtet ja samal ajal tagada liidu kohtusüsteemi ladus toimimine, oleks järelikult vaja luua mehhanism, mis suudaks tagada tegeliku võimaluse anda liidu õigusakti kehtivuse küsimus Euroopa Kohtu lahendada, enne kui Euroopa Inimõiguste Kohus otsustab selle õigusakti konventsioonile vastavuse üle.

Luxembourg, 5. mai 2010.