

Főoldal>Az Ön jogai>Alapjogok>Útmutató a Chartához>III. rész – A Charta alkalmazási köre, értelmezése és hatálya

III osa – Harta kohaldamisala, tõlgendamine ja mõju

ELi põhiõiguste harta: kohaldamisala, tõlgendamine ja mõju

1. Harta ajaline kohaldamisala

Hartas puuduvad selle ajalist kohaldamisala puudutavad sätted. Järeldusi teatavate eeskirjade kohta saab teha Euroopa Kohtu praktika põhjal. Euroopa Liidu vastuvõetud õigusaktidest tulenevate põhiõiguste rikkumiste korral saab põhiõiguste hartat aluseks võtta isegi siis, kui kõne all olev õigusakt võeti vastu enne Lissaboni lepingu jõustumist (vt näiteks kohtuasi C-92/09 Volker und Markus Schecke, kohtuasi C-236/09 ASBL Test-Achats, kohtuasi C-293/12 Digital Rights Ireland ja kohtuasi C-362/14 Schrems).

Olukord on erinev siseriiklike meetmete puhul, mis jäävad põhiõiguste harta kohaldamisalasse (vt II osa 3. jagu ja III osa 2. jagu), kuid mille puhul ei saa tugineda harta vahetule mõjule (vt selle küsimuse kohta 7. jagu), kui kohtuasja aluseks olevad asjaolud leidsid aset enne Lissaboni lepingu jõustumist (1. detsember 2009). Seda illustreerib kohtuasi C-316/13 Fenoll. On siiski oluline märkida, et isegi enne Lissaboni lepingu jõustumist tagas Euroopa Kohus teatavate põhiõiguste kaitse ELi õiguse üldpõhimõtete kaudu (vt 2.3. jagu). Seetõttu oleks kasulik kindlaks määrata, kas asjaomane harta säte kaitseb põhiõigust, mis oli varem kaitstud üldpõhimõttena (ning teha seejärel hartale vastavuse testi abil kindlaks – vt 7. jagu, – kas see vastab vahetu mõju kriteeriumidele).

2. Nende siseriiklike õigusaktide klassifikatsioon, millele hartat kohaldatakse

Vastavalt II osa 2. jao selgitustele tagatakse harta artikli 51 lõikega 1 kaitse rikkumiste eest, mis tulenevad siseriiklikest meetmetest, millega kohaldatakse ELi õigust. See tähendab, et hartaga ette nähtud kaitset ei saa rakendada üksnes väitel, et asjaomase juhtumi puhul on tegemist põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguste hartale võib tugineda üksnes juhul, kui juhtumile saab kohaldada ELi esmase või teisese õiguse sätet, st muid kui harta enda sätteid. Teisisõnu peab ELi õigusnormi ja hartaga väidetavalt vastuolus olevate siseriiklike õigusaktide või õigusnormide vahel olema piisav seos.

Seose puhul ei piisa sellest, et ELi ja siseriiklikud õigusnormid puudutavad sama küsimust: ELi õigusnormiga seoses peab olema kehtestatud eeskiri, mis toimib liikmesriigi tasandil asjaomases valdkonnas võrdlusnormina.

Seega on lisaks põhiõiguste harta enda sätetele olemas teisi ELi õigusnorme, mille puhul hartaga tagatud kaitset ei kohaldata. See kehtib selliste aluslepingu sätete suhtes, millega antakse ELi seadusandlikele organitele õigus võtta vastu meetmeid konkreetsetes valdkonnas. Seevastu võivad ELi õiguse sätted (st ELi direktiivid või määrused), mille ELi seadusandlikud organid on asjaomast õigust kasutades vastu võtnud, ajendada kohaldama hartat seoses siseriiklike meetmetega, millega neid rakendatakse.

Näiteks sätestatakse ELi toimimise lepingu artiklis 19, et nõukogu võib „seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel“. Asjaomasele sättele (ehk täpsemalt selle eelkäijale, endisele EÜ asutamislepingu artiklile 13) tuginedes võtsid ELi seadusandlikud organid vastu mitu olulist õigusakti, eelkõige direktiivi 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, ja direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. Hartale saab tugineda sellise siseriikliku õigusnormi puhul, mis jääb asjaomaste direktiivide kohaldamisalasse. Samal ajal ei saa hartaga tagatud kaitsele tuginemiseks lihtsalt väita, et Euroopa Liidu pädevusse kuulub võitlemine teatavat tüüpi diskrimineerimisega, kui asjaomane siseriiklik õigusnorm käsitleb valdkonda, mida eespool osutatud direktiivid ei hõlma.

Allpool on esitatud loetelu olukordadest, kus kohaldatakse ELi õigust siseriiklike meetmetega. Kirjeldatud olukordades esineb piisav seos põhiõiguste hartat väidetavalt rikkuva siseriikliku meetme või õigusnormi ja ELi õiguse vahel, et rakendada hartaga ette nähtud kaitset. Igal kategoorial klõpsates kuvatakse lühiselgitus ja praktiline näide.

Juhime tähelepanu asjaolule, et loetelu ei ole ammendav: see põhineb Euroopa Kohtu praktilal, mis võib aja jooksul muutuda.

2.1. ELi õiguse jõustamiseks vastu võetud siseriiklikud õigusnormid

Hartat kohaldatakse siseriiklikele meetmetele, mis on vastu võetud eesmärgiga täita ELi õigusest, näiteks ELi direktiividest või määrustest tulenevaid kohustusi (vt vastavalt näited 1 ja 2 allpool).

Direktiivid on asjasse puutuvatele liikmesriikidele siduvad ainult saavutatava tulemuse osas, kuid tulemuse saavutamise vormid ja meetodid on jäetud riikide ametiasutuste otsustada. Seega nõutakse direktiiviga, et selles kehtestatud tähtajaks võetaks vastu siseriiklik rakendusakt, välja arvatud juhul, kui ettenähtud eesmärgi on võimalik saavutada olemasolevate siseriiklike õigusnormidega.

ELi direktiivides sätestatud kohustused võivad olla kas väga konkreetsed või siis üldsõnalised. See kehtib näiteks siseriiklike meetmete puhul, millega jõustatakse kohustus kehtestada direktiivi rakendavate siseriiklike õigusnormide rikkumise eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid või karistused (vt asjaomase klassifikatsiooni punkt 4).

Liikmesriikidele jäetud teatav kaalutusõigus ei mõjuta siiski kohustust austada rakendusmeetmete vastuvõtmisel ELi põhiõigusi. Liikmesriikidel on ülesanne kehtestada konkreetne ELi õigusest tulenev kohustus viisil, millega saavutatakse direktiiviga seatud eesmärk ja mis on kooskõlas ELi põhiõigustega. Kui aga liikmesriikidel kaalutusõigus puudub ja ELi õigusnorm tundub olevat iseenesest ELi põhiõigustega vastuolus, peab siseriiklik kohus esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, milles palub kohtul kontrollida õigusnormi kehtivust.

Erinevalt direktiividest jõustuvad määrused üldjuhul riiklikes õigussüsteemides kohe, ilma et riikide ametiasutused peaksid vastu võtma rakendusmeetmeid. Sellele vaatamata võib määruste teatavate säteterakendamine eeldada siseriiklike rakendusmeetmeid. Need meetmed ei tohi takistada määruse vahetut kohaldamist ega varjata määruse olemust. Lisaks peavad ELi määruse rakendusmeetmed olema kooskõlas ELi põhiõigusi kaitsvate eeskirjadega.

Ka ELi esmase õiguse sätetega võivad liikmesriikidele kaasnedes kohustused ning nende rakendamiseks võib vaja minna rakendusmeetmeid, mis on hartaga kooskõlas (vt näide 3).

Näited

1) Järgnev näide, mis puudutab ELi direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud siseriiklike õigusnorme, põhineb Euroopa Kohtu 15. jaanuari 2014. aasta otsusel kohtuasjas C-176/12 Association de médiation sociale.

Hr Loboudi määrati oma ettevõtte töötajate esindajaks. Tema tööandja soovis esindajaks määramist tühistada, väites, et töötajate arv ei küündi seadusliku miinimumini, mis kohustaks määrama esindajat. Ta rõhutas asjaolu, et enamik töötajaid töötab töölepingu alusel ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ei võeta selliseid töötajaid eespool nimetatud miinimumi arvestamisel arvesse.

Kuna liikmesriigi kohus kahtles asjaomase siseriikliku õigusakti vastavuses põhiõiguste harta artiklile 27 töötajate õiguse kohta olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud, otsustas kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.

Euroopa Kohus leidis, et põhiõiguste harta on selle juhtumi puhul kohaldatav, sest asjaomane siseriiklik õigusakt võeti vastu eesmärgiga jõustada [direktiiv 2002/14/EÜ](#), millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik.

2) Järgnev näide, mis puudutab ELi määrust rakendavaid siseriiklikke õigusnorme, põhineb Euroopa Kohtu 15. mai 2014. aasta otsusel kohtuasjas C-135/13 Szatmári Malom Kft.

Veski omanik esitas taotluse rahalise toetuse saamiseks maaelu arengu toetusi käsitleva määruse (EÜ) nr 1698/2005 alusel. Ta kavatses toetust kasutada veski asendamiseks uue veskiga ilma tootmisvõimsuse kasvuta. Riigi pädev ametiasutus lükkas taotluse tagasi seepärast, et vastavalt määrust rakendavatele siseriiklikele õigusaktidele antakse toetust ainult olemasolevate veskite moderniseerimiseks, mitte uue veski ehitamiseks. Veski omanik vaidlustas tagasilükkamise ja liikmesriigi kohus palus Euroopa Kohtul teha otsus siseriiklike õigusaktide määrusega kokkusobivuse kohta.

Euroopa Kohus sedastas, et liikmesriikide kohustus on kehtestada rahalise toetuse taotluste vastuvõetavuse konkreetsed eeskirjad. Need eeskirjad peavad vastama määruses sätestatud eritingimusele, mille kohaselt peab antav toetus parandama sektori üldist tulemuslikkust. Liikmesriigid saavad kehtestada vastuvõetavuse lisanõudeid, eeldusel et nad ei lähe kaugemale neile antud kaalutusõigusest. Siseriiklike õigusaktide eesmärk oli vältida toetuse andmisega lisatootmisvõimsuse tekkimist veskisektoris, kus olemasolevad veskid on alakasutatud. Euroopa Kohus leidis, et see eesmärk on põhjendatud. Sellele vaatamata oli kohus seisukohal, et taotleja juhtumi puhul rikuti siseriikliku õigusaktiga võrdse kohtlemise põhimõtet, mis on ette nähtud põhiõiguste harta artikliga 20, sest uue kaitise rajamisel oleks vana suletud ning seetõttu ei oleks senine tootmisvõimsus suurenenud.

Juhime tähelepanu asjaolule, et Euroopa Komisjon on avaldanud dokumendi „Juhend tagamaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisel”. See sisaldab loetelu siseriiklikest meetmetest, millega rakendatakse ELi õigust põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

3) Järgnev näide, mis puudutab ELi esmase õiguse sätteid rakendavaid siseriiklikke meetmeid, põhineb Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2015. aasta otsusel kohtuasjas C-650/13 Delvigne. Kohtuasjas, milles käsitleti ELi kodaniku kodanikuõiguste äravõtmist, väljendas Prantsusmaa kohus kahtlust selles, kas siseriiklik õigusnorm hääletusõiguse äravõtmise kohta viimases kohtuastmes kriminaalkorras süüdimõistmise korral enne 1. märtsi 1994 (riigi uue kriminaalkodeksi jõustumise kuupäev) on vastavuses harta artikli 39 lõikega 1. Seetõttu otsustas Prantsusmaa kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.

Euroopa Kohus leidis Euroopa Parlamendi liikmete valimist käsitleva 1976. aasta akti (millel on ELi esmase õiguse staatus) artikli 8 alusel, et „kui kõnesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust siseriiklike õigusnormidega” (punkt 29).

Kohus jätkas, väites, et „liikmesriigid on kohustatud kohustuse alusel, mis tuleneb 1976. aasta akti artikli 1 lõikest 3 koostöimes ELL artikli 14 lõikega 3, selle pädevuse kasutamisel tagama, et Euroopa Parlamendi liikmete valimised toimuvad otsestest, üldistel, vabadel ja salajastel valimistel”.

Seega tuleb „vastavalt harta artikli 51 lõikele 1 lugeda liidu õiguse kohaldamiseks, kui liikmesriik näeb oma ELL artikli 14 lõikest 3 ja 1976. aasta akti artikli 1 lõikest 3 tuleneva kohustuse täitmisel enda õigusnormides ette, et liidu kodanikud, kes... on enne 1. märtsi 1994 jõustunud kohtuotsusega kriminaalkorras süüdi mõistetud, jäetakse Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõigust omavate isikute hulgast välja” (punktid 32 ja 33).

2.2. Siseriiklikud õigusnormid, millega jõustatakse ELi õigust, kuigi need õigusnormid ei ole sellel eesmärgil vastu võetud

Liikmesriik ei pea tingimata vastu võtma uut õigusakti, et täita ELi õigusest tulenevaid kohustusi; see ei ole vajalik juhul, kui kehtivad siseriiklikud õigusnormid võimaldavad juba tagada riikliku õigussüsteemi vastavuse asjaomastele kohustustele. See, kas siseriiklik meede võeti vastu ELi õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks, kas seda juba kasutati asjaomase kohustuse täitmiseks või kas see võeti vastu puhtalt siseriikliku algatuse alusel, ei oma tähtsust.

Seega võivad siseriiklikud meetmed, mis võeti vastu enne rakendatud ELi õigusest tuleneva kohustuse tekkimist, kuuluda harta kohaldamisalasse.

Olukorda on näitlikustatud punktides 3 ja 4, ent see võib puudutada ka teisi siseriiklikke õigusnorme kui need, millega kehtestatakse menetluseeskirjad või karistused.

2.3. Liikmesriigi menetlusõiguse normid, millega reguleeritakse siseriiklikes kohtutes ELi õiguse alusel üksikisikutele antud (tavapäraste) õiguste kasutamist

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleb „reguleerivate [ELi] õigusnormide puudumisel iga liikmesriigi siseriiklikus õigussüsteemis määrata pädevad kohtuasutused ning kehtestada üksikasjalikud menetluseeskirjad, millega reguleeritakse meetmeid õiguste kaitsmiseks, mida üksikisikud saavad kasutada vahetult tulenevalt [ELi õigusest]” (vt näiteks [kohtuasi C-276/01 Steffensen](#), punkt 60).

Kõnealune kohtupraktika on kodifitseeritud Lissaboni lepingu alusel. Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 1 teises lauses on sätestatud, et „liikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades”.

Seetõttu kehtib harta, eelkõige selle artikkel 47 tõhusa õiguskaitse tagamise kohta siseriiklikele menetlusnormidele, millega reguleeritakse siseriiklikes kohtutes ELi õiguse alusel üksikisikutele antud (tavapäraste) õiguste kasutamist olenemata sellest, kas need võeti vastu asjaomasel konkreetsel eesmärgil. Niisugused õigused võivad tuleneda direktiividest, määrustest või harta enda sätetest erinevatest ELi esmase õiguse sätetest.

Näide

Järgnev näide, mis käsitleb menetlusnorme, millega reguleeritakse ELi õigusaktide alusel antud õiguse kasutamist, põhineb Euroopa Kohtu 22. detsembri 2010. aasta otsusel [kohtuasjas C-279/09 DEB](#).

Maagaasi valdkonnas tegutsev Saksamaa ettevõtte väitis, et ta kandis kahju maagaasi tarnet käsitlevate ELi direktiivide ülevõtmisel tekkinud viivituste tõttu. Seetõttu soovis ettevõtte esitada Saksamaa vastu kahju hüvitamise hagi ELi õiguse rikkumise kohta, tuginedes pretsedendile [kohtuasjas C-6/90 Francovich](#).

Raha ja varade puudumise tõttu ei suutnud ettevõtte tasuda ettemaksu kohtukulude katteks, nagu seda nõutakse asjaomaste siseriiklike õigusaktidega.

Samuti ei suutnud ettevõtte maksta advokaadile, kes peab Saksamaa õigusaktide kohaselt sellist liiki hagi korral nõustama hagi esitanud poolt. Kuna Saksamaa konstitutsioonikohus oli tõlgendanud, et tasuta õigusabi käsitlevad siseriiklikud õigusnormid kehtivad ainult üksikisikutele, lükati ettevõtte taotlus tagasi.

Ettevõtte kaebas otsuse edasi ning liikmesriigi kohus esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse seoses asjakohaste siseriiklike tsiviilmenetluseeskirjade vastavusega ELi õiguspõhimõttele tõhusa õiguskaitse kohta. Euroopa Kohus leidis, et tal on pädevus siseriiklike õigusnormide (ja eriti nende kohta esitatud Saksamaa konstitutsioonikohtu tõlgenduse) läbivaatamiseks lähtuvalt harta artiklist 47, sest selle juhtumi puhul mõjutasid nimetatud sätted ELi õigusega antud õiguse kasutamist kohtus (õigus saada hüvitist kahju eest, mille põhjustas liikmesriigi suutmatus täita ELi õigusest tulenevaid kohustusi). Seetõttu kuuluvad siseriiklikud menetlusnormid, mis mõjutavad ELi õigusega antud õiguste kasutamist, harta kohaldamisalasse, olenemata sellest, kas need võeti vastu asjaomasel konkreetsel eesmärgil või mitte.

2.4. Siseriiklikud õigusnormid karistuste puhul, mida kohaldatakse ELi õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmisel

ELi õigusmeetmetega nõutakse üha enam, et liikmesriigid kehtestaksid nende õigusmeetmete või siis rakendusaktidega sätestatud kohustuste rikkumise eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused.

Liikmesriigid saavad selle kohustuse täitmiseks kehtestada konkreetsed karistused, mis peavad vastama põhiõiguste hartas ette nähtud põhiõiguste kaitse nõuetele. Sellele vaatamata võivad liikmesriigid otsustada tugineda karistustele, mis on juba ette nähtud siseriiklike õigusaktidega (võrreldavate) rikkumiste eest liikmesriigi tasandil. Sellisel juhul saab hartale tugineda ainult siis, kui karistusi kohaldatakse ELi õigusest tuleneva kohustuse rikkumisele.

Näide

Järgnev näide on võetud Euroopa Kohtu 26. veebruari 2013. aasta otsusest [kohtuasjas C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Rootsi kalamees esitas oma iga-aastases tuludeklaratsioonis valeandmed maksude maksmise kohta ning sellega kaasnes oht, et riigil jääb saamata tulu- ja käibemaks. Siseriiklike õigusaktide kohaselt võidakse seda laadi maksupettuse korral algatada nii haldus- kui ka kriminaalmenetlus, mille tulemusena võidakse sama kuriteo eest suurendada maksusummat ja määrata kriminaalkaristus. Pärast mehe suhtes algatatud haldusmenetlust paluti tal ilmutada kriminaalkohtu ette. Kohus väljendas aga kahtlust siseriiklike õigusaktide kokkusobivuse kohta harta artikliga 50 ette nähtud topeltkaristamise keelu põhimõttega (nimelt mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeluga).

Euroopa Kohus leidis, et ta on pädevsiseriiklikku õigusakti lähtuvalt harta artiklist 50 läbi vaatama, sest liikmesriigid on kohustatud võtma kõik seadusandlikud ja haldusmeetmed, et tagada oma territooriumil täies ulatuses käibemaksu kogumine ja võidelda maksupettuste vastu. See kohustus on muu hulgas sätestatud ühist käibemaksusüsteemi käsitleva direktiivi 2006/112/EÜ artiklis 2, artikli 250 lõikes 1 ja artiklis 273.

Euroopa Kohus ei pidanud harta kohaldamise takistuseks asjaolu, et siseriiklik õigusakt (mis oli vastu võetud enne Rootsi ühinemist ELiga), ei olnud vastu võetud direktiivi ülevõtmiseks. Kohus rõhutas, et nende siseriiklike õigusnormide kohaldamise eesmärk (olenemata eesmärgist, mille õigusorganid olid neile algselt määranud) on täita ELi õigusega liikmesriikidele pandud kohustust karistada tõhusalt liidu finantshuve kahjustava tegevuse eest.

Samuti ei välista harta kohaldamist asjaolu, et siseriiklik õigusakt ei puuduta ainult käibemaksuga seotud rikkumisi. Euroopa Kohus sedastas, et ELi toimimise lepingu artikliga 325 kohustatakse liikmesriike võitlema liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu tõkestavate ja tõhusate meetmetega ning kohustatakse neid sealjuures võtma liidu finantshuve kahjustavate kelmuste vastu samu meetmeid, mida nad võtavad omaenda finantshuve kahjustavate kelmuste vastu.

2.5. ELi õigusnormide või neid rakendavate siseriiklike õigusnormide kohaldamine riikide ametiasutuste poolt

Liikmesriikide kohustus rakendada ELi õigust viisil, mis on kooskõlas ELi põhiõigustega, ei puuduta ainult seadusandlikke organeid, vaid kehtib ka riikide ametiasutustele, kellele on delegeeritud ELi õiguse täitmise tagamine liikmesriikides. Seetõttu peavad liikmesriikide kohtud ja haldusasutused kohaldama (või tõlgendama) ELi õigust viisil, mis on kooskõlas ELi põhiõigustega.

See tuleneb Euroopa Kohtu varasemast praktikast, mille kohaselt on liikmesriigi ametiasutused ja kohtud kohustatud jälgima, et nad ei tugineks ELi õiguse või seda rakendavate siseriiklike õigusnormide sellisele tõlgendusele, mis on vastuolus ühenduse õiguskorras kaitstavate põhiõigustega (

[kohtuasi C-101/01 Lindqvist](#), punkt 87).

Näide

Käesolev näide põhineb Euroopa Kohtu 8. mai 2014. aasta otsusel [kohtuasjas C-329/13 Stefan](#).

Hr Stefani vara sai Drava jõe ülejutuse tõttu tugevalt kahju. Seetõttu saatis ta pädevale Austria ametiasutusele taotluse, et saada teavet jõe veetaseme reguleerimise kohta. Taotlus lükati tagasi põhjusel, et nõutud teabe avalikustamine võib oluliselt kahjustada jõe lüüside valvuri suhtes pooleliolevat kriminaalmenetlust ning asjaomase isiku võimalusi taotleda õiglast kohtumõistmist.

Vastavalt direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 punktile c, mis käsitleb avalikku juurdepääsu keskkonnateabele, võivad liikmesriigid keskkonnateabe taotluse tagasi lükata, kui asjaomane avalikustamine võib kahjustada õigusemõistmise kulgu või isikute võimalusi taotleda õiglast kohtumõistmist.

Hr Stefan esitas keeldumise peale kaebuse. Liikmesriigi kohus leidis, et tema taotlust ei oleks tohtinud tagasi lükata, sest Austria seadusandlikud organid ei olnud sätestanud direktiivi rakendavas siseriiklikus õigusaktis eespool osutatud valikulise erandi kasutamist.

Seoses sellega väljendas liikmesriigi kohus kahtlust, kas õigusakt on kooskõlas harta artikli 47 lõikega 2 tagatud õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele, ning otsustas esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse. Euroopa Kohus sedastas, et kõik liikmesriikide ametiasutused – sealhulgas haldus- ja kohtuasutused – peavad oma pädevuse piires tagama kinnipidamise liidu õigusnormidest, sealhulgas ELi põhiõigustest. Kuna liikmesriigi seadusandlikud organid ei olnud sätestanud direktiivi ülevõtmisel siseriiklikusse õigusesse artikli 4 lõike 2 punktis c viidatud erandit, peavad siseriiklike õigusnormide rakendamise eest vastutavad asutused kasutama neile antud kaalutusõigust viisil, mis on kooskõlas harta artikli 47 lõikega 2.

2.6. ELi õigusaktides sisalduvaid mõisteid täpsustavad siseriiklikud õigusnormid.

Mõnikord sisaldavad Euroopa Liidu õigusaktid jaotist, milles on esitatud teatavate õigusaktis kasutatud mõistete ja terminite määratlused. Kui sellised määratlused on esitatud, on neil mõistel ja terminitel ELi õiguses autonoomne ja standardne tähendus. Kahtluse korral on Euroopa Kohtul õigus neid tõlgendada.

Teistes ELi õigusaktides võidakse seevastu viidata igas liikmesriigis heakskiidetud määratlustele. See tähendab, et ELi seadusandlikud organid on valmis arvestama erinevusi, mis esinevad liikmesriikides seoses asjaomaste mõistete täpse määratluse ja ulatusega. Sellele vaatamata on kohus selgitanud, et eraldi määratluse puudumine ELi õiguses ei tähenda, et liikmesriigid võivad kahjustada asjaomases ELi õigusaktis sätestatud eesmärkide tõhusat saavutamist, eirates kohustust jõustada õigusakti viisil, mis on kooskõlas ELi põhiõigustega. Järelikult rakendatakse siseriiklike õigusnormidega, milles on sätestatud ELi õigusaktis sisalduvate mõistete või terminite määratlused, ELi õigust põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

Näide

Käesolev näide põhineb Euroopa Kohtu 24. aprilli 2012. aasta otsusel [kohtuasjas C-571/10 Kamberaj](#).

Ühes Itaalia provintsis kehtivate kodutoetuse andmist reguleerivate normidega koheldi asjaomases provintsis pikaajaliselt ja seaduslikult elavaid kolmandate riikide kodanikke võrreldes ELi kodanikega (sõltumata sellest, kas nad olid Itaalia kodanikud või mitte) kodutoetuse andmisel erinevalt. Rahaliste vahendite määramisel võeti aluseks nende kahe rühma inimeste arvu ja vajaduste kaalutud keskmine. Ent kui Itaalia ja ELi kodanike parameetrite puhul kasutati kaalutud keskmise arvestamisel kordajat 1, siis kolmandate riikide kodanike arvu puhul kohaldati kordajat 5 (mistõttu sellele kategooriale eraldati oluliselt vähem rahalisi vahendeid).

Kolmanda riigi kodanik hr Kamberaj, kes oli elanud provintsis pikka aega, vaidlustas oma kodutoetuse tagasilükkamise otsuse. Liikmesriigi kohus väljendas kahtlust provintsi õigusakti kokkusobivuse suhtes direktiiviga 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. Saades teada, et vahendite eraldamise mehhanism võimaldas kahe kategooria erinevat kohtlemist, uuris Euroopa Kohus, kas see kuulub artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse, millega sätestatakse ELi kodanike ja pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike võrdne kohtlemine niisugustes valdkondades nagu „sotsiaalkindlustus, sotsiaallabi ja sotsiaalkaitse, nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses“.

Euroopa Kohus tunnistas, et siseriiklike õigusaktide määratlustele viitamisega on antud mõista, et ELi seadusandlikud organid on valmis arvestama erinevustega, mis esinevad liikmesriikides seoses asjaomaste mõistete täpse määratluse ja ulatusega. Sellele vaatamata sedastas kohus, et liikmesriigid ei või kahjustada direktiivis ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte kasulikkust mõju. Euroopa Kohus leidis ka, et artikli 11 lõike 1 punkti d tuleb tõlgendada harta artikli 34 lõike 3 kontekstis, mille alusel „tunnustab ja austab liit [ning liikmesriigid liidu õiguse rakendamisel] õigust sotsiaallabile ja eluasemetoetusele, et tagada liidu õiguse ning siseriikliku seaduse ja tava kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid“. Seepärast järeldas kohus, et siseriiklik kohus peaks kontrollima, kas asjaomane kodutoetus vastab harta artikli 34 lõikes 3 kehtestatud eesmärgile. Kui see on nii, tuleb kodutoetust käsitleda direktiivis kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamisalasse jäävana.

2.7. ELi õiguse alusel kohaldataval erandil põhinevad siseriiklikud õigusnormid

Mõnel juhul võimaldab ELi õigus teha liikmesriikidel erandi selles õiguses sätestatud kohustuse täitmisest. Üks kõige olulisemaid näiteid puudutab isikute vaba liikumist käsitlevat õigust. Selles valdkonnas on ELi aluslepingute ja aluslepinguid rakendavate ELi õigusaktidega ette nähtud asjaolud, mis võivad õigustada selliseid siseriiklikke õigusnorme, millega piiratakse kaupade, kapitali ja teenuste liikumist ja ELi kodanike vaba liikumist käsitlevat põhivabadust. Näiteks võib vastavalt direktiivile 2004/38/EÜ (ELi kodakondsust käsitlev direktiiv) ELi kodanike vaba liikumise piiranguid seada tervishoiu, avaliku korra või julgeolekuga seotud asjaoludel. Piirav siseriiklik meede, mis põhineb ühel neist asjaoludest, võib olla põhjendatud ainult juhul, kui see on kooskõlas ELi põhiõigustega.

Näide

Järgnev näide põhineb Euroopa Kohtu 23. novembri 2010. aasta otsusel [kohtuasjas CC-145/09 Tsakouridis](#).

Direktiivis 2004/38/EÜ on sätestatud tingimused ja piirangud, mis kehtivad ELi kodanike ja nende pereliikmete õigusele liikmesriikide territooriumil liikuda ja vabalt elada. Seoses ELi kodanike õigusega jõustatakse direktiiviga ELi toimimise lepingu artikli 21 lõiget 1, millega antakse igale ELi kodanikule õigus elada vabalt, „kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti“.

Vastavalt direktiivi artiklile 27 võib teises liikmesriigis elava ELi kodaniku liikumis- ja elamisvabadust piirata ainult avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Lisaks sellele on artiklis 28 sätestatud, et kui ELi kodanik on saanud alalise elamisõiguse teise liikmesriigi territooriumil (st pärast elamist asjaomases liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat), võib väljasaatmismeedet kasutada ainult avaliku korra või julgeolekuga seotud põhjendatud alustel. Erandlikud asjaolud on vajalikud vastuvõtvast liikmesriigis elnevat kümme aastat elanud liidu kodaniku väljasaatmiseks.

Tsakouridise kohtuasja puhul palus Saksamaa kohus Euroopa Kohtult juhiseid põhjendatud aluste tõlgendamiseks, et hinnata, kas ja millises ulatuses võivad kuriteod, mis on seotud narkootiliste ainete kauplemisega organiseeritud kuritegeliku rühmituse tegevuse osana, õigustada väljasaatmismeetme võtmist ELi kodaniku suhtes. Euroopa Kohus märkis, et põhimõtteliselt võivad asjaomased rikkumised kuuluda avaliku julgeoleku valdkonda.

Samas tõi kohus välja, et liikmesriigi kohus peab hindama, kas selle juhtumi puhul oleksid väljasaatmise tagajärjed asjaomase meetmega saavutatava legitiimsuse eesmärgi suhtes proportsionaalsed.

Vastavalt Euroopa Kohtu seisukohale saab ELi kodanike vaba liikumist takistava riikliku meetme õigustamiseks tugineda üldisest huvist tulenevatele põhjustele üksnes siis, kui meede on kokkusobiv põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigustega, eriti artiklis 7 sätestatud õigusega era- ja perekonnaval. Seepärast peaks liikmesriigi kohus arvesse võtma asjaomase ELi kodaniku sotsiaalsete, kultuuriliste ja perekondlike sidemete tugevust vastuvõtvast liikmesriigis.

2.8. Siseriiklikud õigusnormid, mis mõjutavad ELi õigusega hõlmatud valdkondi vahetult

Kahes kohtuasjas, milles tehti otsus kohe pärast Lissaboni lepingu jõustumist (eelotsusemenetlustes tehtud otsused – kohtuasi C-555/07 *Kücükdeveci* ja kohtuasi C-441/14 *Dansk Industri*), kohaldas Euroopa Kohus hartat siseriiklikele õigusnormidele, mille eesmärk oli ELi direktiiviga hõlmatud valdkonna reguleerimine, ehkki need õigusnormid ei olnud vastu võetud kõnealuse direktiivi rakendamiseks (sest need hakkasid kehtima enne direktiivi) ning nendega direktiivi tegelikult ei jõustatud (need läksid hoopis direktiiviga vastuollu). Kohtuasjade aluseks olevate meetmete võtmise ajal oli direktiivi ülevõtmise tähtaeg möödunud ning juhtumid kuulusid seetõttu direktiivi kohaldamisalasse *ratione personae* ja *ratione materiae*, mistõttu oli alust harta kohaldamiseks.

Näide

Käesolev näide põhineb Euroopa Kohtu 19. jaanuari 2010. aasta otsusel [kohtuasjas C-555/07 Küçükdeveci](#).

Töövõlja pr Küçükdeveci esitas kaebuse direktiivi 2000/78/EÜ ja Saksa tsiviilseadustiku artikli 622 lõike 2 vahelise vastuolu kohta. Siseriikliku õigusnormi kohaselt ei võeta töölt vabastamisel etteatamistähtaaja arvutamisel arvesse aega, mille jooksul töötaja on töötanud enne oma 25. eluaasta täitumist. Seetõttu arvutati tema etteatamistähtaega nii, nagu ta oleks töötanud ettevõttes ainult kolm aastat, kuigi ta oli seal tegelikult töötanud kümme aastat. Siseriiklik õigusnorm ei olnud vastu võetud direktiivi rakendamiseks (see eelnes ELi meetmele) ning seda ei saanud käsitleda meetmena, mille tegelik eesmärk on direktiivi jõustamine (tegemist oli hoopis vastupidise tähendusega). Olles märkinud, et väidetavalt diskrimineeriv käitumine toimus pärast seda, kui direktiivi ülevõtmiseks määratud tähtaeg oli möödunud, väitis kohus, et „kõnealusel kuupäeval viis nimetatud direktiiv põhikohtuasjas kõne all oleva siseriikliku õigusnormi, mis käsitleb selle direktiiviga reguleeritavat valdkonda ehk käesoleval juhul töölt vabastamise tingimusi, liidu õiguse kohaldamisalasse“.

See seos on erilise praktilise tähtsusega, kui vaidlus hõlmab ainult eraisikuid (st on horisontaalne) ja selles keskendutakse siseriikliku õigusnormi ja ELi direktiivi sätte (millega kehtestatakse ELi põhiõigus) vahelistele erinevustele. Kui harta asjakohane säte vastab tingimustele, mille alusel on sellel vahetu mõju (vt II osa 2. jagu ja III osa 7. jagu), võib siseriiklik kohus tugineda hartale, et jätta sellega vastuolus olevad siseriiklikud õigusnormid kohaldamata ja leevendada nii direktiivi horisontaalse mõju puudumist.

3. Põhiõiguste kaitse siseriiklike allikate roll põhiõiguste harta kohaldamisel

Hartat võidakse kohaldada juhul, kui kohtuasi puudutab siseriiklikku õigusakti, millega rakendatakse ELi õigust (vt II osa 2. jagu). See ei tähenda aga, et siseriiklikel põhiõiguste kaitse allikatel, eelkõige põhiseadusel ei ole mingisugust tähtsust.

Harta artiklis 53 on öeldud: „Harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavate, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud... liikmesriikide põhiseadustega“.

On selge, et kui hartaga tagatakse konkreetne kaitse tase, on see liikmesriikide põhiseaduse sätete suhtes ülimuslik (vt kohtuasi C-399/11 *Melloni*). Kui aga hartaga konkreetset kaitse taset tagatud ei ole, võib kohaldada siseriiklikke standardeid, eeldusel, et täidetud on kaks tingimust. Esiteks ei tohi siseriiklike standardite rakendamine kahjustada hartas sätestatud kaitse taset. Teiseks tuleb tagada ELi õiguse „ülimuslikkus, ühtsus ja tõhusus“. Vt näiteks eelotsusemenetlustes tehtud otsused [kohtuasjades C-168/13 PPU Jeremy F](#) ja [C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Kui esineb kahtlusi, kas asjaomased kaks tingimust on täidetud, võib siseriiklik kohus esitada eelotsusetaotluse, milles palub Euroopa Kohtul tõlgendada asjaomaseid ELi õiguse sätteid.

4. „Õiguste“ ja „põhimõtete“ erinevus

Vastavalt I osa 3. jaos märgitule toimivad ELi põhiõigused ELi institutsioonide, organite ja asutuste vastu võetud õigusaktide **tõlgendamise** ja **kehtivuse parameetritena**. Lisaks saab nende alusel hinnata siseriiklike õigusaktide kokkusobivust ELi õigusega selle kohaldamisalas.

Põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 5 on sätestatud: „Harta sätteid, mis sisaldavad põhimõtteid, võib rakendada liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigustloovate ja rakendusaktidega, samuti liikmesriikide õigusaktidega, mis on ette nähtud liidu õiguse kohaldamiseks nende volituste teostamisel. Neile sätetele võib õiguslikult tugineda ainult kõnealuste aktide tõlgendamisel ja otsuste tegemisel nende õiguspärasuse kohta“.

Teisisõnu on artikli 52 lõikes 2 visandatud piiratud kohtuliku kontrolli skeem harta selliste sätete puhul, mis sisaldavad „õiguste“ asemel „põhimõtteid“. See ilmneb vastavast selgitusest: „Lõige 5 selgitab erinevust hartas sätestatud „õiguste“ ja „põhimõtete“ vahel. Selle erinevuse kohaselt tuleb subjektiivseid õigusi austada, kusjuures põhimõtteid tuleb järgida (artikli 51 lõige 1). Põhimõtteid võib ellu viia seadusandlike või rakendusaktidega (mis on liidu poolt vastu võetud vastavalt tema pädevusele ning liikmesriikide poolt ainult juhul, kui nad rakendavad liidu õigust); seega muutuvad need kohtute jaoks olulisteks ainult kõnealuste aktide tõlgendamisel või läbivaatamisel. Siiski ei anna need alust nõuda, et liidu institutsioonid või liikmesriikide asutused võtaksid meetmeid“. Sellegipoolest on harta artikli 52 lõike 5 kohaldamisala täpne ulatus ja mõju ebaselge.

Ulatuse selgitamiseks puudub harta põhimõtete loetelu. Artikli 52 lõike 5 selgituses esitatakse ainult mõned näited. Lisaks märgitakse selles, et mõned harta sätted võivad sisaldada nii „õiguse“ kui ka „põhimõtte“ elemente. „Selgitusena võib märkida, et hartas tunnustatud põhimõtete näideteks on nt artiklid 25 [eakate õigused], 26 [puuetega inimeste integreerimine] ja 37 [keskkonnakaitse]. Mõningatel juhtudel võivad harta artiklis sisalduda nii õiguse kui ka põhimõtte elemendid, nt artiklites 23 [naiste ja meeste võrdsuslikkus], 33 [perekonna- ja tööelu] ja 34 [sotsiaalkindlustus ja sotsiaalarbitraži]“.

Õiguslikke tagajärgi arvestades ei saa üksikisikud vastupidiste siseriiklike õigusnormide rakendamise vältimiseks otseselt tugineda „põhimõtetele“ (vt II osa 1. ja 7. jagu).

Ei ole selge, kas „põhimõtted“ saavad toimida tõlgendamise ja kehtivuse parameetritena harta reguleerimisalasse jääva Euroopa Liidu või siseriikliku õigusakti *mis tahes* sätete puhul või saab neid kasutada ainult tõlgendamise abivahendina ELi ja siseriiklike õigusnormide puhul, mille eesmärk on „põhimõtete“ otsene rakendamine. Seni on Euroopa Kohus viidanud artikli 52 lõikele 5 ainult ühes kohtuasjas: [kohtuasi C-356/12 Glatzel](#), mis käsitleb harta artiklit 26 puuetega inimeste ühiskonda integreerimise kohta. Selles kohtuasjas ei ole eespool osutatud probleemsete elementide kohta kindlat vastust antud. Harta põhimõtete õigusmõjuga seotud kahtluste korral saab Euroopa Kohtule esitada eelotsusetaotluse.

5. Hartaga tagatud põhiõiguste tõlgendamine: selgitused

Harta põhiõigustega tagatud kaitse väljaselgitamiseks on kasulik tutvuda harta selgitustega.

Vastavalt harta artikli 52 lõikele 7 võetakse harta tõlgendamise juhendina koostatud selgitusi nõuetekohaselt arvesse liidu ja liikmesriikide kohtutes.

Eelkõige on selgitustes märgitud, millele on harta iga põhiõiguse puhul tuginetud – näiteks Euroopa inimõiguste konventsioonile, Euroopa sotsiaalharta, liikmesriikide põhiseaduslikele tavadele jne.

Selline osutamine on eriti oluline, sest harta VII jaotises on sätestatud tõlgendamise konkreetset eeskirjad vastavalt sellele, millele on asjaomase põhiõiguse puhul tuginetud. Eelkõige on olemas erinevad eeskirjad harta sätete tõlgendamiseks, esiteks eeskirjad selliste sätete tõlgendamiseks, mis vastavad Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõigustele, ning teiseks eeskirjad selliste sätete tõlgendamiseks, millega tunnustatakse põhiõigusi, mis tulenevad liikmesriikide põhiõiguslikest tavadest (vt artikli 52 lõiked 3 ja 4 ning vastavad selgitused).

5.1. Põhiõiguste hartas sisalduvad õigused, mis vastavad Euroopa inimõiguste konventsiooniga tagatud õigustele

Harta artikli 52 lõikes 3 on sätestatud: „Hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga] tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist“.

Teisisõnu kujutab Euroopa inimõiguste konventsioon endast kaitse *miinimumstandardit* selles osas, mis puudutab „vastavaid õigusi“. Seega peavad kõik ELi õigusaktid, samuti ELi õigust rakendavad siseriiklikud õigusnormid tagama vastavate õiguste kaitse taseme, mis vastab Euroopa inimõiguste konventsioonile. Kahtluse korral on põhjust esitada eelotsusetaotlus (sõltuvalt asjaoludest kas asjaomaste ELi õiguse sätete kehtivuse või nende tõlgendamise kohta).

Artikli 52 lõike 3 ametlik selgitus on vastavate õiguste tuvastamisel teataval määral abiks. See sisaldab kahte loetelu, millest üks sisaldab harta artikleid, „mille tähendus ja ulatus on samad kui vastavatel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitel“ ja teine artikleid, „mille tähendus on sama kui vastavatel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitel, kuid mille ulatus on laiem“.

Need kaks loetelu ei ole ammendavad, vaid peegeldavad õiguse arengu praegust olukorda ning on avatud „õiguse, õigusaktide ja lepingute“ arengule.

Samas võib leida ka mõningaid täiendavaid vastavaid õigusi.

Näiteks märgitakse harta artikli 49 lõike 1 selgituses, et see säte vastab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 7 lõikele 1, v.a tagasiulatuv jõe põhimõtte hilisema õigusakti korral, millega nähakse ette kergem kriminaalkaristus – selle leiab harta sätte viimasest osast. Euroopa Inimõiguste Kohus tõlgendas oma 2009. aasta otsuses kohtuasjas Scoppola vs. Itaalia (nr 2) harta artikli 49 lõiget 1, tsiteerides Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 7 lõiget 1 nii, et see sisaldab siseriikliku õigusakti (millega nähakse ette kergem kriminaalkaristus) tagasiulatuv jõe põhimõtet.

Harta artikli 52 lõike 3 selgitus sisaldab mõningaid kasulikke lisamärkusi:

vastavate õiguste ulatuse ja tähenduse väljaselgitamisel tuleb arvestada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle protokollide teksti, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus;

kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni vastavad õigused sisaldavad piiranguid, tuleb neid järgida ka harta tõlgendamisel;

kui aga Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni õigustel piirangud puuduvad, ei saa asjaomaste õiguste piiranguid esineda ka harta alusel.

5.2. Ühiste põhiseaduslike tavade roll

Põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 4 on sätestatud:

„Hartaga tunnustatud põhiõigusi, nii nagu need tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, tõlgendatakse kooskõlas nimetatud tavadega“.

Vastavas selgituses märgitakse, et „lõikes 4 esitatud tõlgendamisreegel põhineb Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 3 sõnastusel ja võtab nõuetekohaselt arvesse Euroopa Kohtu seisukohta üldiste põhiseaduslike tavade kohta (nt 13. detsembri 1979. aasta otsus kohtuasjas C-44/79: *Hauer*, EKL 1979, lk 3727, ja 18. mai 1982. aasta otsus kohtuasjas C-155/79: *AM & S*, EKL 1982, lk 1575). Pigem selle reegli alusel, kui järgides jäika „madalaima ühise nimetaja“ seisukohta, tuleks hartas sätestatud asjaomaseid õigusi tõlgendada viisil, mis pakub kõrgetasemelist, liidu õigusele vastavat ning üldiste põhiseaduslike tavadega kooskõlas olevat kaitset“.

Erinevalt artikli 52 lõike 3 selgitusest ei esitata artikli 52 lõike 4 selgituses loetelu harta põhiõigustest, mis tulenevad liikmesriikide põhiseaduslikest tavadest.

Mõningaid sellekohaseid viiteid esitatakse harta sisuliste sätete selgitustes. Näiteks märgitakse artikli 20 („Võrdsus seaduse ees“) selgituses: „Käesolev artikkel vastab üldisele õiguse põhimõttele, mis sisaldub kõikides Euroopa põhiseadustes ja mida tunnustab ka Euroopa Kohus ühenduse õiguse ühe aluspõhimõtena (13. novembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 283/83 *Racke* EKL 1984, lk 3791, 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-15/95 *EARL* 1997, lk I-1961 ja 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97 *Karlsson*, EKL 2000, lk 2737)“.

Võib väita, et harta artikli 52 lõike 4 ulatus hõlmab rohkem sätteid kui neid, mis vastavalt nende selgitustele peegeldavad liikmesriikide põhiseaduslike tavade. Abi on sellest, kui tutvuda kohtupraktikaga, milles käsitletakse ELi õiguse üldpõhimõtteid (vt I osa 2.3. jagu), sest Euroopa Kohus on võtnud asjaomaste põhimõtete tuvastamiseks ja väljatöötamiseks eeskuju liikmesriikide põhiseaduslikest sätetest.

Harta artikli 52 lõikes 4 sätestatud tõlgendusreegli mõju ei ole väga selge. Seni ei ole Euroopa Kohus teinud ühtegi seda selgitavat kohtuotsust. Kuid selge on see, et ei ole maksimaalse kaitse reeglit: puuduvad viited selle kohta, et harta kaitse ulatus vastaks automaatselt liikmesriigi põhiseaduse kaitse ulatusele, pakkudes kõige ulatuslikumat kaitset. Selle asemel ollakse seisukohal, et „nende põhiõiguste tõlgendamine [tuleks tagada] liidu ülesehituse ja eesmärkide raames“ ([arvamus 2/13](#), punkt 170). Liidu ülesehitus hõlmab liikmesriikide põhiseaduslike tavade austamist.

6. Millal võib hartas sätestatud põhiõigusi piirata?

Harta artikli 52 lõikes 1 on sätestatud harta kohaste põhiõiguste piirangute lubatavuse tingimused. „Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“.

Kuigi seda ei ole harta artikli 52 lõikes 1 mainitud, ei saa teatavatele põhiõigustele piiranguid seada. Kuna Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni näol on tegemist kaitse miinimumstandardiga, ei saa harta artikli 52 lõike 3 kohaselt (vt [5.1. jagu](#)) harta alusel piirata põhiõigusi, mida iseloomustatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis kui absoluutseid õigusi (nt õigus elule, õigus kaitsele piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise eest).

Mõne hartas sätestatud põhiõiguse piirangu vastuvõetavuse kontrollimiseks tuleb esitada allpool loetletud küsimused.

Kas asjaomast põhiõigust saab piirata?

Kui saab, siis kas piirang on vastavuses põhiõiguse olemusega?

Kui on, siis kas see vastab tegelikult Euroopa Liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele? Teiselt poolt, kas selle eesmärk on teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse?

Kui on, siis kas piirang on proportsionaalne? (See tähendab, et piirang peab vastama taotletavale eesmärgile.)

Kui on, siis kas piirang on vajalik? (See tähendab, et piirang peab saavutama taotletava eesmärgi, ilma et see riivaks asjaomast põhiõigust rohkem kui vajalik.)

Kasulikke nõuandeid hindamiseks leiab 2014. aastal Euroopa Liidu Nõukogu koostatud nõukogu

[suuniste \(põhiõiguste austamise kontrollimiseks nõukogu ettevalmistavates organites võetavate metodoloogiliste sammude kohta\)](#) IV lisast.

Euroopa Kohtu praktikat arvestades annab [kohtuasi C-92/09 Volker und Markus Schecke](#) selge ülevaate artikli 52 lõikes 1 sätestatud *testi* kasutamisest.

7. Lisateave harta mõju kohta riigi tasandil

Kui siseriiklik meede on põhiõiguste hartaga vastuolus, peaks liikmesriigi kohus kõigepealt kontrollima, kas asjaomast meedet saab tõlgendada kooskõlas hartaga (I). Kui see ei ole võimalik, peaks siseriiklik kohus kaaluma, kas asjaomane ELi põhiõiguste harta sätte vastab nõuetele, mille alusel on sellel vahetu mõju (II). Lõpuks saab isik, kelle väitel on põhiõigusi rikutud, nõuda asjaomaselt liikmesriigilt kahju hüvitamist kohtu kaudu (III). Hea näide eespool osutatud kaitse tagamise kolme võimaluse eritingimustest ja piirangutest, samuti nende tuginemise loogilisest järjekorrast on esitatud otsuses

[kohtuasja C-441/14 Dansk Industri \(DI\)](#) kohta

I. Siseriikliku õiguse tõlgendamine kooskõlas ELi õigusega

Konfliktide lahendamiseks peaksid liikmesriigi kohtud võtma arvesse siseriiklikke õigusnorme tervikuna ning rakendama nende õigusnormidega tunnustatud tõlgendamismeetodeid. Võimaluse korral peaksid nad konkreetset **siseriiklikku õigusnormi tõlgendama vastavalt** juhtumiga seotud ELi õigusnormide sõnastusele ja eesmärgile.

Näiteks [kohtuasjas C-149/10 Chatzi](#) palus Kreeka kohus Euroopa Kohtul selgitada lapsehoolduspuhkust käsitleva (direktiivis 96/34/EÜ sätestatud) raamkokkuleppe artikli 2 lõike 2 tähendust harta artikli 24 alusel (lapse õigused). Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtles selles, kas raamkokkulepet rakendav siseriiklik õigus on kooskõlas hartaga selles osas, mis puudutab kaksikute emade õigust ühele lapsehoolduspuhkusele.

Euroopa Kohus leidis, et siseriiklik meede **ei ole vastuolus** harta artikliga 24. Samas väitis kohus siiski, et selleks, et kindlustada harta artikliga 20 tagatud **võrdsuse põhimõtte austamine seaduse ees**, peavad liikmesriigid võtma vajalikke meetmeid, et võtta arvesse kaksikute vanemate konkreetset olukorda. Nende olukord erineb tõepoolest ühe lapse vanemate ning väikese vanusevahelaste laste vanemate olukorrast (kellel on seetõttu võimalik kasutada kahte erinevat lapsehoolduspuhkuse perioodi).

Seetõttu vastas Euroopa Kohus Kreeka kohtu tõstatatud küsimusele järgmiselt: „Võttes siiski arvesse võrdse kohtlemise põhimõtet, tuleneb [raamkokkuleppest] siseriiklikule seadusandjale kohustus kehtestada vastavalt asjaomasel liikmesriigis kehtivale olukorrale selline lapsehoolduspuhkuse kord, mis tagab kaksikute vanematele nende eriliste vajadustega sobivalt arvestava kohtlemise. Siseriiklik kohus peab kontrollima, kas siseriiklikud õigusnormid vastavad sellele nõudele, ning vajadusel tõlgendama neid siseriiklikke õigusnorme võimaluste piires kooskõlas liidu õigusega“.

II. Hartas sätestatud põhiõiguste vahetu mõju ja siseriikliku õiguse vastuoluliste sätete kohaldamata jätmine

Euroopa Kohtu praktikast selgub, et kui ELi õiguse sätted on selged, täpsed ning neile ei kohaldata tingimusi, võivad juriidilised ja füüsilised isikud asjaomastele sätetele tugineda liikmesriigi kohtutes, et saavutada vastuoluliste siseriiklike sätete kohaldamata jätmine. Sellisel juhul on tegemist ELi õiguse vahetu mõjuga. Vahetu mõju võib olla vertikaalne või horisontaalne sõltuvalt sellest, kas sellele tuginetakse füüsilise või juriidilise isiku ja liimesriigi vahelises menetluses (vertikaalne vahetu mõju) või eraisikute vahelistes vaidlustes (horisontaalne vahetu mõju).

Oluline on märkida, et vertikaalse vahetu mõju puhul on Euroopa Kohus heaks kiitnud laiemat mõistet „riik“, mis hõlmab seadusandjaid, täidesaatvat ja kohtuvõimu ning mis tahes keskeid ja kohalikke avaliku sektori asutusi. Lisaks hõlmab mõiste ka üksust, „kellele on olenemata tema juriidilisest vormist tehtud ametiasutuste korraldusel ülesandeks viimaste kontrolli all olevate avalike teenuste osutamine, ja kellel on sellega seoses märksa laiemad volitused kui need, mis tulenevad üksikisikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest“ (vt [kohtuasi C-282/10 Dominguez](#)).

[Kohtuasjas C-176/12 Association de médiation sociale \(AMS\)](#) märkis Euroopa Kohus, et hartal võib teatavas olukorras olla horisontaalne vahetu mõju.

Kohus leidis, et harta artikli 21 lõikes 1 ette nähtud vanuse alusel mittediskrimineerimise põhimõttel on horisontaalne vahetu mõju, millele saab vahetult tugineda, et jätta vastuoluline siseriiklik õigusnorm kohaldamata, sest see on „iseenesest piisav, et anda isikutele subjektiivne õigus, millele sellisena saaks tugineda“.

*AMS*i kohtuasjas langetatud otsusest võib järeldada järgmist:

liikmesriigi õigusnormide ja harta vahelise vastuolu korral jäetakse siseriiklik õigus kohaldamata, kui asjaomane harta sätte on iseenesest piisav, et anda isikutele subjektiivne õigus, millele sellisena saaks tugineda (st ilma et oleks vaja võtta rakendusmeetmeid ELi või riiklikul tasandil);

sellistel juhtudel saab harta sätte vahetule mõjule tugineda mitte ainult vertikaalsetes, vaid ka horisontaalsetes menetlustes (nagu see oli *AMS*i kohtuasjas); harta artikli 21 lõige 1 vastab nõuetele, mille alusel on sellel vahetu mõju, vähemalt selles, mis puudutab mittediskrimineerimist vanuse alusel. Väidetavalt kehtib sama muude sättes viidatud mittediskrimineerimise aluste suhtes;

harta artikli 27, mis käsitleb töötajate õigust olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud, puudub vahetu mõju; kohus jättis selle *AMS*i kohtuasjas välja; kui käsilolev kohtuasi hõlmab harta muud sätet, võib olla mõistlik paluda Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas see vastab *AMS*i testile (kuigi siseriiklikud kohtud, kes ei langeta lõplikke kohtuotsuseid, ei ole kohustatud esitama eelotsusetaotlust).

III. Kahju hüvitamise hagi esitamine liikmesriigi vastu ELi õiguse rikkumise eest

Kui siseriiklikku õigust ei õnnestu tõlgendada kooskõlas hartaga ning puudub vahetu mõju, võib ELi põhiõiguse rikkumise ohver esitada ELi õiguse rikkumise eest asjaomase liikmesriigi vastu kahju hüvitamise hagi.

Kuigi kahju hüvitamise hagi tuleb esitada pädevale siseriiklikule kohtule vastavalt siseriiklikele õigusnormidele, mida kohaldatakse sarnastele hagidele, on tingimused, mida tuleb täita, sätestatud ühtselt ELi õiguses. Veelgi enam, siseriiklikud menetluseeskirjad peavad vastama harta artiklis 47 sätestatud õigusele saada tõhusat õiguskaitset, samuti Euroopa Kohtu koostatud võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtetele. Kui tekib kahtlus, kas siseriiklikud

õigusnormid on kooskõlas eespool osutatud ELi õiguse parameetritega, võib liikmesriigi kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse (vt eelotsusetaotlus [kohtuasjas C-279/09 DEB](#)).

Viimati uuendatud: 25/11/2020

Käesolevat lehekülge haldab Euroopa Komisjon. Sellel veebisaidil avaldatud teave ei kajasta tingimata Euroopa Komisjoni ametlikku seisukohta. Komisjon ei võta mingit vastutust ega kohustusi seoses käesolevas dokumendis esitatud või viidatud teabe ega andmetega. Palun lugege õigusteabe viida alt ELi veebilehtede autoriõiguste eeskirjade kohta.