II osa – Millal saavad üksikisikud taotleda harta kohast kaitset?

Millal saab üksikisik taotleda põhiõiguste hartast tulenevat kaitset?

1. Põhiõiguste hartast tuleneva kaitse saajad

Alates Maastrichti lepingu jõustumisest 1993. aastal on iga ELi liikmesriigi kodakondsusega isik automaatselt ELi kodanik. ELi kodakondsus täiendab liikmesriigi kodakondsust ning sisaldab teatavaid õigusi, sealhulgas õigust mittediskrimineerivale kohtlemisele kodakondsuse alusel aluslepingu kohaldamisel ning õigust liikuda ja elada Euroopa Liidus ELi õigusaktides sätestatud tingimustel. Lisateave ELi kodakondsusest tulenevate õiguste ja nende kasutamise kohta on esitatud siin.

On oluline märkida, et **kaitset ei kohaldata üksnes ELi kodanikele:** hartale saavad tugineda ka **Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide kodanikud** ja **kodakondsuseta isikud**. Ka **juriidilistele isikutele** on harta alusel tagatud teatavate õiguste kaitse; lisateabe saamiseks vt 1.1. jagu.

Mõned hartas sätestatud põhiõigused kehtivad ainult ELi kodanikele, eelkõige:

õigus teha tööd ja kutsevabadus (artikli 15 lõige 1);

ettevõtlusvabadus (artikkel 16);

õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi ning kohalikel valimistel (artiklid 39 ja 40);

õigus ELi territooriumil vabalt liikuda ja elada (artikkel 45);

õigus saada kaitset iga teise ELi liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt (artikkel 46).

Tuleb märkida, et praeguseni on Euroopa Liidu Kohus lubanud ainult ELi kodanikel kasutada õigust mittediskrimineerivale kohtlemisele kodakondsuse alusel aluslepingute kohaldamisalas, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 18 ja nüüd ka põhiõiguste harta artikli 21 lõikes 2.

Kuid nii ELi kodanikud kui ka *kolmanda riigi kodanikud* võivad kasutada enamikku ELi põhiõiguste hartas sätestatud õigusi. Otsustav tegur on see, kas vastutus väidetava põhiõiguste rikkumise eest ELi õiguse kohaldamisel lasub Euroopa Liidul või ELi liikmesriigil. 3. jaos on esitatud selle kohta täiendavad suunised.

1.1. Juriidilised isikud kui põhiõiguste hartast tuleneva kaitse saajad

Mõnes põhiõiguste harta sättes on konkreetselt öeldud, et „igal... juriidilisel isikul..., kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis“, on võimalik tugineda eelkõige järgmistele õigustele:

õigus tutvuda liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidega (artikkel 42);

õigus pöörduda Euroopa Ombudsmani poole seoses ELi institutsioonide, organite või asutuste tegevuses ilmnenud haldusomavoliga (artikkel 43);

õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole.

Enamik põhiõiguste harta sätteid sellist viidet siiski ei sisalda.

Tundub, et mõned neist on oma olemuselt suunatud vaid füüsilistele isikutele, näiteks: artikkel 1 (inimväärikus), artikkel 2 (õigus elule), artikkel 3 (õigus isikupuutumatusele), artikkel 4 (piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld), artikkel 5 (orjapidamise ja sunniviisilise töö keeld), artikkel 9 (õigus abielluda ja õigus luua perekond), artikkel 18 (varjupaigaõigus), artikkel 19 (kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral), artikkel 23 (naiste ja meeste võrdõiguslikkus), artikkel 24 (lapse õigused), artikkel 25 (eakate õigused), artikkel 26 (puuetega inimeste integreerimine ühiskonda), artikkel 29 (õigus kasutada tööhõiveteenuseid), artikkel 30 (kaitse põhjendamatu vallandamise korral), artikkel 31 (head ja õiglased töötingimused), artikkel 32 (keeld kasutada laste tööjõudu ja noorte töötajate kaitse), artikkel 33 (perekonna- ja tööelu), artikkel 34 (sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi), artikkel 39 (õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel), artikkel 40 (õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel), artikkel 45 (liikumis- ja elukohavabadus) ning artikkel 46 (diplomaatiline ja konsulaarkaitse).

Euroopa Kohus on leidnud, et juriidilised isikud saavad tugineda üksnes mõnele põhiõiguste harta sättele, milles ei ole neid sõnaselgelt kaitse saajatena märgitud, näiteks: artiklid 7 ja 8 era- ja perekonnaelu austamise ja isikuandmete kaitse kohta (vt kohtuasi C-92/09 Volker und Markus Schecke) ning artikli 47 lõige 3 tasuta õigusabi andmise kohta (vt kohtuasi C-279/09 DEB). Samas ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, et juriidilistele isikutele tagatava kaitse ulatus ja tase võib olla füüsilistele isikutele tagatavast kaitsest erinev.

Ülejäänud sätete puhul ei ole kindel, kas need laienevad juriidilistele isikutele või mitte. Kui ühte neist sätetest hõlmav kohtuasi jääb mõnes muus küsimuses harta kohaldamisalasse, on soovitatav Euroopa Kohtult uurida, kas juriidilised isikud kuuluvad asjaomase kaitse saajate hulka.

Hinnangu andmisel peaks Euroopa Kohus võtma arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat, juhul kui harta sätet, millele tugineti, iseloomustati kui „vastavat õigust“ põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 tähenduses (vt III osa 5. ja 5.1. jagu ning eespool osutatud *Schecke* ja *DEBi* kohtuasjad).

2. Üksused, kes on kohustatud järgima põhiõiguste hartat

Vastavalt artikli 51 lõikele 1 **on harta siduv**:

ELi institutsioonidele, organitele ja asutustele;

liikmesriikidele, kuid üksnes siis, kui nad rakendavad ELi õigust.

Kõik **ELi institutsioonid, organid või asutused** ning nende töötajad peavad hartat oma kohustuste täitmisel järgima.

Hartat tuleb järgida ELi õigusaktide vastuvõtmisel ja kohaldamisel ning üldisemalt ELi aluslepingutega (Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu toimimise leping) antud volituste kasutamisel ja ülesannete täitmisel.

ELi **institutsioonide, organite või asutuste** või nende töötajate toime pandud põhiõiguste rikkumiste näited on järgmised:

niisuguse õigusakti (nt ELi direktiivi või määruse) vastuvõtmine, millega ei nähta ette piisavat kaitset isikuandmete töötlemisel;

keeldumine loa andmisest dokumentidega tutvumiseks;

komisjoni ametnike tehtav uurimine konkurentsieeskirjade rikkumise tuvastamiseks, kui see uurimine toimetatakse vastuolus õigusega eraelu puutumatusele.

Juhime tähelepanu sellele, et põhiõiguste harta on ELi institutsioonide, organite ja asutuste jaoks siduv ka juhul, kui nad võtavad vastu või rakendavad õigusakti, mille eesmärk on avaldada mõju muu hulgas või ainult väljaspool ELi. Samuti on harta ELi töötajatele siduv isegi siis, kui nad täidavad tööülesandeid väljaspool Euroopa Liitu. Näiteks:

ELi ja Ameerika Ühendriikide vaheline rahvusvaheline leping, mis puudutab isikuandmete vahetamist;

Euroopa Liidu Nõukogu otsus, millega nõutakse Iraagi kodaniku või Iraagis asuva juriidilise isiku vahendite külmutamist.

Mis puudutab mõistet „riik“, siis artikli 51 lõike 1 selgituses („Selgitused põhiõiguste harta kohta“, vt III osa 6. jagu) on selgelt sätestatud, et selle all mõistetakse nii keskasutusi kui ka piirkondlikke, kohalikke ja muid avalik-õiguslikke asutusi, kui nad rakendavad liidu õigust. Põhiõiguste harta on riigile siduv ka siis, kui ta tegutseb tööandjana.

Lisaks hõlmab mõiste „riik“ vastavalt Euroopa Kohtu praktikale 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*). Seega peab niisugune üksus ELi õigust rakendades järgima põhiõiguste hartat nagu iga teine riigiasutus.
Kokkuvõttes võib põhiõiguste harta artikli 51 lõikele 1 tugineda ELi institutsioonide, organite ja asutuste vastu võetud õigusaktist tulenevate põhiõiguste igasuguste rikkumiste korral. Üksikisikud seevastu võivad põhiõiguste harta alusel tagatud kaitsele tugineda üksnes sellise rikkumise korral, mis tuleneb liikmesriigi õigusaktist, millega rakendatakse ELi õigust.
Eespool kirjeldatu **erineb märkimisväärselt** Euroopa inimõiguste konventsioonist ja liikmesriikide põhiseadustest, mille alusel võib hagi esitada ELi liikmesriigi ükskõik missuguse õigusakti vastu, kui see on vastuolus riigi põhiseaduse või Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.
Seetõttu võib üksikisik kahelda, kas tasub teha jõupingutusi tõendamaks, et liikmesriigi õigusakti, millega väidetavalt rikuti põhiõiguste hartat, kasutati ELi õiguse kohaldamise kontekstis.
Arvestades **üksikisiku vaatenurka asjaomasele kaitsele tuginemisel**, võib öelda, et asjaomane lisajõupingutus tasub end ära niivõrd, kuivõrd harta (kui see on kohaldatav):
võimaldab rikkumise ohvril kasutada ELi õigusega sätestatud kohtulikke ja kohtuväliseid vaidluste lahendamise võimalusi (vt I osa 4. jagu);
kohustab rikkumise ohvrit näiteks enne Euroopa inimõiguste konventsiooni rikkumist puudutava kaebuse esitamist Strasbourgis asuvale Euroopa Inimõiguste Kohtule esmalt ammendama riigisisesed edasikaebamise võimalused (asjaomase eeskirja ja selle kohaldamise piirangute kohta vt lubatavuse kriteeriumide praktiline juhend);
võimaldab kohtuasjaga esimesena tegelevatel liikmesriikide kohtutel esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse (vt 4. jagu);
avaldab ELi õiguse osana kaudset mõju riiklikul tasandil ja see võib osutuda eriti tõhusaks kaitseks rikkumise ohvrile; näiteks võib siseriiklikul kohtul olla kohustus jätta kohaldamata riiklik õigusakt, mis ei ole kooskõlas hartaga, või tõlgendada seda kooskõlas hartaga, ning rikkumise toimepanemise liikmesriik võib olla kohustatud hüvitama kahju.
Mis puudutab **ELi õigusaktide ja riiklike õigusaktide vahelist seost (õiguslikku perspektiivi)**, tuleb kõigepealt välja selgitada, kas siseriikliku õigusaktiga rakendatakse ELi õigusakti; kuna ELi õigus on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik, peab siseriiklik õigus olema kooskõlas ELi õigusega.
Sisuliselt kujutab põhiõiguste harta endast ELi õiguse rakendamise kontekstis põhiõiguste kaitse lähtepunkti. Põhiõigusi kaitsvad siseriiklikud allikad võivad olla olulised, kuid nende tähtsus sõltub vaidlusaluses kohtuasjas käsitletavate ELi õigusaktide ja riikliku õigusakti sätete vahelise seose ulatusest (vt III osa 7. jagu).

2.1. Millal peavad eraisikud põhiõiguste hartat järgima?

Eraisikud saavad tugineda põhiõiguste harta alusel tagatud kaitsele, ent põhiõiguste hartas ei leidu viiteid selle kohta, et nad kuuluvad kategooriasse, millele harta on siduv.
Samas ei tähenda see, et eraisikud ei ole kohustatud põhiõiguste hartat järgima.
Vastavalt Euroopa Kohtule saab põhiõiguste harta **sättele**, mis on **„iseenesest piisav, et anda isikutele subjektiivne õigus, millele sellisena saaks tugineda“, võimalik tugineda, et taotleda vastuoluliste riiklike sätete kohaldamata jätmist koguni eraisikute vahelises kohtumenetluses** (vt kohtuasi C-176/12 *Association de médiation sociale*, punkt 47).
Võiksime lähtuda järgmisest näitest (põhineb kohtuasjal C-555/07 Kücükdeveci). Hr A on erasektori tööandja ja pr B on tema töötaja. Pr B saab kirja, milles teatatakse tema töölt vabastamisest ning ühtlasi tagatakse ühe kuu pikkune etteteatamisaeg. See on kooskõlas kehtivate siseriiklike eeskirjadega, mille kohaselt etteteatamisaeg on üks kuu, kui töötaja on töötanud tööandja juures vähem kui kaks aastat, mille hulka ei arvestata töötaja 25aastaseks saamisele eelnenud aega. Alates 18 eluaastast töötanud pr B väitel on tegemist vanuse alusel diskrimineeriva sättega. Seetõttu algatab ta siseriiklikus kohtus tööandja vastu kohtuasja. Siseriiklik kohus leiab, et väidetava diskrimineeriva siseriikliku sättega rakendatakse ELi õigust, sest see hõlmab töölt vabastamise kriteeriume ja jääb direktiivi nr 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) kohaldamisalasse. Kinnitades, et asjaomase siseriikliku õigusnormiga rakendatakse ELi õigust, otsustab Euroopa Kohus, et tugineda võib põhiõiguste harta artikli 21 lõikele 1, mille alusel on keelatud igasugune diskrimineerimine, muu hulgas diskrimineerimine vanuse alusel, ning seda sätet võib kasutada vastuolulise siseriikliku õigusnormi kohaldamata jätmiseks, sealhulgas eraõiguslikke pooli hõlmavates kohtumenetlustes. Euroopa Kohtu arvates on siseriiklikud õigusnormid, nagu vaidlusalune õigusnorm, diskrimineerivad vanuse alusel; seetõttu ei tohiks siseriiklik kohus neid pr B asjas järgida.
Ehk teisisõnu: kohustus tagada riiklike eeskirjade kooskõla põhiõiguste hartaga on liikmesriikidele siduv ning selle kohustuse täitmatajätmine võib kaasa tuua põhiõiguste harta sätete otsese kohaldamise eraisikute suhtes.
See põhiõiguste harta eripära, mida nimetatakse **otseseks horisontaalseks mõjuks**, on **lisaeelis võrreldes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga**, mille sätetel ei ole samasugust mõju.
Kuid põhiõiguste harta otsesel horisontaalsel mõjul on loomulikult **kaks vastuolulist külge**: ühelt poolt võimendab see üksikisikute põhiõiguste kaitset; teiselt poolt aga võivad eraisikud, kes järgivad siseriiklikke õigusakte, jääda kohtus kaotajaks.
Seetõttu on väga oluline olla teadlik põhiõiguste harta sätetest, millel on otsene horisontaalne mõju. Lisateabe saamiseks vt III osa 7. jagu.

3. Millal rakendatakse siseriikliku õigusaktiga ELi õigust?

Vastavalt Euroopa Kohtu seisukohale rakendatakse ELi õigust liikmesriigi õigusmeetmetega juhul, kui need „kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse“ (vt kohtuasi C-617/10 *Åkerberg Fransson*, punktid 17–23). Seega kohaldatakse põhiõiguste hartat kõigi **ELi õiguse kohaldamisalasse kuuluvate** siseriiklike õigusaktide ja ainult nende suhtes.
Esmapilgul ei anna see küllaltki segadusttekitav lisaväide põhiõiguste harta kohaldamise ulatusest mingisugust aimu. Kuid enne Lissaboni lepingut tugines Euroopa Kohus ELi õiguse üldpõhimõtetena kaitstavate põhiõiguste kohaldamisala piiritlemisel sellele sõnastusele. See kohtupraktika selgitas küsimust laiemalt kui Euroopa Liidu õiguse rakendamise/kohaldamisala sõnastus. See tähendab, et:
harta kaitset ei saa rakendada vaid väitel, et asjaomane kohtuasi puudutab hartas sätestatud põhiõiguse rikkumist siseriiklikus õigusaktis, vaid hoopis väitel, et
siseriiklik õigusakt kuulub ELi õiguse kohaldamisalasse ja seega harta kohaldamisalasse, sest asjaomase kohtuasja suhtes kehtivad ELi esmased ja teisesed õigusnormid, mis erinevad harta väidetavalt rikutud sättest.
Teisisõnu **peavad olukorras, kus rikkumine toimus, kehtima ELi õigusnormid**. Loetelu olukordadest, kus asjaomane kriteerium on täidetud, on esitatud III osa 2. jaos.
Lisaks põhiõiguste harta enda sätetele leidub teisi ELi õiguse sätteid, mida ei saa kasutada hartaga tagatud kaitse kohaldamiseks. Eelkõige ei saa aluslepingute (ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu) sätetega, millega antakse Euroopa Liidule volitused teatavates valdkondades tegutseda, iseenesest ja neist tulenevalt kaasneda harta kohaldamine. Ent kui ELi õigusasutused kasutavad oma seadusandlikku pädevust, võttes teatavates valdkondades vastu õigusakte, siis asjaomaste õigusaktide kohaldamisalas toimuvad põhiõiguste rikkumised kuuluvad ühtlasi põhiõiguste harta kohaldamisalasse.

Näiteks on artiklis 30 sätestatud kaitse põhjendamatu vallandamise korral. Euroopa Liidul on vallandamiste reguleerimise õigus, kuid ta ei ole seda õigust siiani kasutanud. Seega ei saa töötaja vallandamise otsust harta artikli 30 alusel vaidlustada, kui muu seos ELi õigusega puudub, nagu see oli kohtuasjas C-117/14 *Poclava*.

3.1. Praktiline näide

Kaks järgmist juhtumit käsitlevad siseriiklikke eeskirju, mis takistavad juriidilistel isikutel tasuta õigusabi saamist. Kuid põhiõiguste harta, täpsemalt selle artikli 47 lõige 3 tasuta õigusabi saamise õiguse kohta on kohaldatav ainult ühel järgmistest juhtudest.

***ALFA juhtum**: maagaasi valdkonnas tegutsev Saksamaa ettevõte Alfa soovib esitada kohtule hagi, et välja selgitada Saksamaa vastutus ELi õiguse alusel. Kuna Saksamaal ei õnnestunud kahte ELi direktiivi (milles käsitletakse maagaasi turustamist) määratud tähtaja jooksul üle võtta, kandis Alfa suurt rahalist kahju. Kuna Alfal puuduvad sissetulekud või varad, ei suuda ettevõte tasuda advokaadikulusid ja taotleb seetõttu tasuta õigusabi. Saksamaa eeskirjade kohaselt saavad tasuta õigusabi taotleda aga ainult füüsilised isikud. Alfa vaidlustab siseriiklikud eeskirjad siseriiklikus kohtus.*

***BEETA juhtum**: põllumajandustoodetega kauplev Portugali äriettevõte Beeta soovib esitada hagi teise Portugalis asuva ettevõtte Oomega vastu, et saada tagasi Portugalis pakutud teenuse eest antud krediit. Beetal puuduvad aga sissetulekud ja varad ning ettevõte ei saa tasuda advokaadikulusid. Ettevõte taotleb tasuta õigusabi, kuid taotlus lükatakse tagasi, sest Portugali õiguse kohaselt saavad tasuta õigusabi taotleda ainult füüsilised isikud. Beeta vaidlustab siseriiklikud eeskirjad siseriiklikus kohtus.*

ALFA saab tugineda põhiõiguste harta kaitsele, kuid BEETA mitte. Miks?

Selle hagi eesmärk, mille Alfa soovib Saksamaa vastu esitada, on jõustada ELi õigusaktidega tagatud õigust: õigust lasta liikmesriigil hüvitada kahju, mis on põhjustatud sellest et ta on jätnud täitmata ELi õigusest tulenevad kohustused (näiteks kohustuse võtta ELi direktiiv üle kindlaksmääratud tähtaja jooksul). Seega on siin tegemist enama kui „ainult“ Euroopa Liidu põhiõiguste harta sätte rikkumisest tuleneva nõudega.

Beeta juhtumi puhul seevastu ei rikutud väidetavalt muud ELi õigusnormi kui põhiõiguste harta sätet. Kuna kõik kohtuasja elemendid asuvad ühe liikmesriigi territooriumi piirides (mistõttu ei kehti aluslepingu sätted teenuste vaba liikumise kohta), ei puuduta hagi, mida Beeta soovib esitada, ELi õigusaktiga hõlmatud olukorda, ning ei ole olemas sellist ELi õigusakti, mis käsitleb tasuta õigusabi saamist liikmesriikide kohtumenetlustes.

ALFA ja BEETA kohtuasjad on inspireeritud kahest Euroopa Kohtu tegelikust kohtulahendist, milleks on vastavalt kohtuasi C-279/09 *DEB* ja kohtuasi C-258/13 *Sociedade Agrícola*.

4. Millal ei ole põhiõiguste harta kohaldatav?

Põhiõiguste harta alusel ei saa vaidlustada põhiõiguste rikkumist, mis tuleneb siseriiklikust õigusaktist, millega ei rakendata ELi õigust (vt 2. jagu).

See ei tähenda, et isikutele, kelle väitel on nende põhiõigusi rikutud, ei tagata mitte mingit kaitset. Selle asemel peavad nad sõltuvalt asjaoludest esitama kaebuse siseriiklikele kohtutele või Euroopa Inimõiguste Kohtule.

Küsimus ei seisne selles, *kas* leidub uks, millele kaitse saamiseks koputada, vaid selles, ***millisele*** **uksele koputada**.

Lehelt Kuhu pöörduda leiate teavet selle kohta, kuhu pöörduda asjatundliku abi saamiseks, et võtta kasutusele asjakohased abinõud.

Lisaks leiavad õiguspraktikud täiendavaid selgitusi põhiõiguste harta kohaldamisala ja mõju kohta III osast.

Viimati uuendatud: 16/05/2019

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.