



Urmas Reinsalu,
Riigikogu
põhiseadus-
komisjoni
esimees

«Kuid tegelikult võib öelda, et Eesti põhiseaduse tõlgendamine on olnud selline, et põhiõiguste hartas sisalduvad punktid on rakendatud meie põhiõiguste peatükis.»

Euroopa põhiseaduse lepingu põhiõigus on, et see koondab endas senised Euroopa aluslepingud. Põhiseaduse leping liidab endaga Maastrichti lepingu erinevad sambad, muutes ka ELi juriidiliseks isikuks.

Ometi ei asenda põhiseaduse leping liikmesriikide endi põhiseadusi, vaid määratleb ELi pädevuse piirid. Seni ei olnud ELi pädevused nii täpselt paika pandud. Osa pädevust kuulub üksnes ELile, osa põhineb lähimuse põhimõttel.

Põhiseaduse lepingu mõte on panna laienuvad EL paremini toimima ja tuua seda ka ELi liikmesriikide kodanikele lähemale.

Põhiseaduse leping koosneb neljast osast. Esimene osa räägib ELi väärtustest, eesmärkidest, pädevustest, otsustusmehhanismist ja institutsioonidest. Teine osa on põhiõiguste harta. Kolmas osa tegeleb poliitika, sise- ja välisgegevusega ja ELi toimimisega. Neljas osa on üld- ja lõppsätted.



EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU

Euroopa Liidu teabetalitus

Riigikantsleji, Stenbocki maja
Rahukohtu 3, 15161 Tallinn
tel +372 693 5950
faks +372 693 5957

<http://www.riigikantsleji.ee/euroopa>

on keerulisem juhtum.» Juhul, kui Euroopa Komisjon teeb näiteks otsuse konkurentsiõigust rikkunud ettevõtjale ning määrab talle trahvi, saab ka seda vaidlustada esimese astme kohtus Euroopas, selgitab Ginter.

Euroopa kohus ja esimese astme kohus tagavad selle, et riiklikud kohtud kohaldaksid Euroopa õigust õigesti ja ühetaoliselt ning teostavad ka järelevalvet Euroopa institutsioonide üle (siseriiklikud kohtud ei teosta järelevalvet Euroopa institutsioonide üle). «Mõte on selles, et kui Saksamaa kohus hakkab hindama näiteks, kas Euroopa Komisjon tegi midagi õigesti või valesti, siis Prantsusmaa kohus võib arvata sellest teistmoodi ja Itaalia kohus kolmandat moodi,» ütleb Ginter.

Hea halduse artikli neljas punkt ütleb, et «igal kodanikul on õigus pöörduda liidu institutsioonide poole ühes põhiseaduse keeltest ning talle tuleb vastata samas keeles». Ometi pole mingi saladus see, et paljud ELi institutsioonid ei anna teavet saajaprotsendilisel eesti keeles, samuti räägitakse Euroopa Kohtus peamiselt prantsuse keelt. Vastuolu?

Oliver Kask räägib, et vastuolu tegelikult ei ole, sest see õigus puudutab vaid mingi teabe küsimist, mitte seda, kas info on internetis eesti keeles üleval või mitte. Ka praegu, kui ELi institutsioonidele esitada küsimusi (kirjalik) eesti keeles, tuleb vastus samuti eesti keeles, sest tegemist on liidu ametliku keelega.

Carri Ginter ütleb, et juba enne ELi laiendamist oli pikalt vaidluse all, kas EL suudab laiendada nii, et kõik keeled, sh eesti keel, oleksid ELi ametlikud keeled. Eesti keel sai ametlikuks keeleks, kuid probleemid jäid.

Rääkides Euroopa Kohtust, ütleb Ginter, et kohtus kehtib kokkulepe prantsuse keele sisemise kasutuse kohta, et kõik saaksid üksteisest aru. «Aga see ei tähenda seda, et kodanikuga ei suheldaks tema keeles,» täpsustab ta kohe. «Me ei saa helistada esimesele inimesele kohtus ja teha talle etteheited, miks ta ei räägi eesti keelt, küll aga on meil õigus saata sinna kiri ja seal on inimesed – minu enda õpilased töötavad kohtus tõlkidena –, kes sellele siis tõlkes vastavad,» räägib ta.

Ginter resümeerib, et alati tekib dilemma, kas saata kuhugi euroinstitutsiooni järelepärimine selles keeles, mida enamik mõistab, ning vastus saabub kiiremini, või saata oma emakeeles ja läheb natuke rohkem aega. «Aga mina arvan, et see on hea võimalus pöörduda oma keeles, ja see ka realiseerub.»

Põhiõiguste harta rakendumine

Oliver Kask ütleb, et juhtumite korral, kus riik käitub kellegagi ülekohtuselt, ilma et see puutuks Euroopa õigusse, harta kaitset ei anna ja Euroopa Kohtusse pöörduda ei saa. Kui aga rikkumise pani tema sõnul toime mõni Euroopa institutsioon või mõni liikmesriik Euroopa õiguse kohandamisel, siis on võimalik Luxembourg'is asuvasse Euroopa Kohtusse kaevata.

Ent inimõiguste küsimuses on võimalik pöörduda ka Strasbourg'is asuvasse Euroopa Inimõiguste Kohtusse, selgitab Kask ja ütleb, et on

veel lahtine, millises järjekorras see peaks toimuma. Tema sõnul peaks EL ühinema Euroopa inimõiguste konventsiooniga. «Kuidas need kohtud omavahel hakkavad toimima, on lahendamisel,» ütleb Kask.

Eesti õiguskantsler Allar Jõks vaatleb küsimust veelgi laiemalt. Ta räägib õhus olevatest küsimustest nende õiguste osas, mis ei vasta Euroopa inimõiguste konventsioonile. «Milline saab olema nende tõlgendamine mõlema institutsiooni (Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus) poolt?» küsib Jõks.

Jõksi sõnul on ELi Kohtul väga suur tõlgendusruum. Ta saab kasutada kõiki põhiseaduse lepingus sätestatud eesmärke tõlgendamaks hartat. Siit tulenevalt on ka kirjanduses esitatud väiteid, et Euroopa Kohus on oma praktikas olnud liialt majandusõiguste keskne ja lähtub liialt majanduslikest eesmärkidest, ütleb Jõks. «Seda seepärast, et Euroopa integratsioon on saanud alguse just majanduslikust koostööst ja see mõjutab ELi tegevust ka tänapäeval väga palju.» Jõksile tundub, et liikmesriikide jaoks saab olema kõige keerulisem olukord, kus nii ELi Kohus kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus teevad liikmesriigile siduva otsuse, kuid mis on oma sisult erineva tõlgendusega. Sellisel juhul tekib õiguskantsleri sõnul olukord, kus riik on õiguslikult seotud kahe erineva otsusega.

Kodanikuühiskond

Mall Hellam peab oluliseks, et Eesti kodanikud oleksid oma õigustest informeeritud. «Igasugune olukord, kus inimesed teavad oma õigusi ja kohustusi, teadvustavad ja kasutavad neid, on kaasaegse kodanikuühiskonna arengu aluseks,» selgitab ta. «Teadmatud inimesed ei saa luua kodanikuühiskonda.» Tema sõnul sõltub küsimus, mis see Eestile annab ja kuidas seda kasutama hakatakse, inimestest.

«Kui inimene teab oma õigusi ja teab, kuidas neid kasutada, siis oskab neid oma elu korraldamisel aluseks võtta,» räägib Hellam. «Kui me oma õigustest midagi ei tea, oleme pimeduses ja teadmatuses, siis jääbki meile EL miljoni kilomeetri kaugusele.» Hellami arvamus kohaselt tuleb selles osas kahepoolset teadlikkust tõsta – need institutsioonid, kes peaksid põhiseaduse lepingut ja põhiõiguste harta tutvustama, peaksid olema võib-olla aktiivsemad ja selle inimkeelde ümber panema. «Seda on võimalik teha ja see pole sugugi nii keeruline,» on ta veendunud.

Teisest küljest peaksid ka meie kodanikuhariduse programmid koolidele tõsisemalt suhtuma nendes alusdokumentidesse, mis loovad ELi väärtushinnangute ruumi, ütleb Hellam. Tema sõnade järgi peaks haridus- ja teadusministeerium aitama õpetajaid ette valmistada. «On selge, et sellega tutvumine pole mingi vabatahtlik töö, see peab olema riiklik poliitika ja selle jaoks tuleks eraldada vahendeid,» ütleb ta. «Kui õpetajal on asi selge, siis on ka lastel asi selge. Siin tuleks rõhuda just pealekasvavale põlvkonnale, kellele peaksid need õigused väga selged olema.» **Erkki Bahovski, Postimees**

EESTI ja EUROOPA LIIT

aprill 2005



Euroopa põhiseaduse leping: kodanike õigused ja osalusdemokraatia

Osalusdemokraatia

Elmise aasta 29. oktoobril ELi liikmesriikide juhtidelt allkirjad saanud Euroopa põhiseaduse leping sätestab kindlalt osalusdemokraatia ning tagab kaitse ka üksikisikule. Otse saavad ELi liikmesriikide kodanikud ainsana ELi institutsioonidest valida Euroopa Parlamenti.

Euroopa Parlament valiti ELis esmakordselt otse 1979. aastal, olles toona peamiselt konsultatiivse iseloomuga. Euroopa Parlamendi toonasele vähele rollile võib leida mitmeid põhjusi, kuid põhilisimaks tuleks pidada asjaolu, et EL (1992. aastal Euroopa Ühendus ja varem Euroopa Majandusühendus) tegeles eeskätt majandusküsimustega. Pealegi oli pärast Teist maailmasõda raske muutuma traditsioon, et klassikaline välispoliitika pole midagi muud kui eliidi pärusmaa. Vajadust kodanike otsese seotuse järele polnud, pealegi rahuldus ühenduse enneolematu majanduskasv kodanike vajadused.

1993. aastal jõustunud Maastrichti leping tähendas aga, et Euroopa Ühendus asus sambastruktuuri kaudu tegelema rohkem välis- ja julgeolekupiitika ning justiits- ja siseküsimustega. See tekitas omakorda reaktsiooni euroskeptike esiletõusuga ja küsimusega, kui liit otsustab poliitiliste ja juriidiliste asjade üle, siis kuidas tagada, et kodanikud saaksid nagu tavalise demokraatliku riigi puhul neis asjus kaasa rääkida.

Euroopa Parlamendi reformimiseks andis tõuke ka kavandatud ELi laiendamine – uued riigid ei oleks lihtsalt enam vanasse parlamenti «ära mahtunud». Nii andis Amsterdamis leping Euroopa Parlamendile 1997. aastal volitusi juurde, tõstes parlamendi kohtade arvu seniselt 626-lt 700-le. Nizza leping 2000. aastal määratles täpselt, kui palju mingi riik parlamendis kohti saab. Parlamendi kohtade arv oli kasvanud 732ni ja Eestile kuulus seal kuus kohta.

ELi põhiseaduse lepingule kirjutasiid

liikmesriikide juhid alla 29. oktoobril 2004. Eesti poolt tegid seda peaminister Juhan Parts ja välisminister Kristiina Ojuland. Ent tee põhiseaduse lepinguni oli alanud juba mõni aasta varem. Juba 2000. aastal võttis EL vastu Nizza tulevikudeklaratsiooni, kus debatt ELi tuleviku üle sai ametliku joone.

Aasta hiljem, detsembris 2001 võttis EL vastu Laekeni tulevikudeklaratsiooni, mis jätkas Nizza tulevikudeklaratsioonis püstitatud küsimusi. Samal ajal tuli Laekeni tulevikudeklaratsiooni järgi kokku kutsuda Euroopa tulevikukonvent, mis pidi andma põhiseaduse aluslepingu valitsustevahelisele konverentsile kinnitamiseks. Konvendi endal polnud seadusi jõustavaid volitusi.

Briti välispoliitiline mõtleja Mark Leonard on oma sel aastal ilmunud raamatus «Why Europe Will Run the 21st Century» («Miks valitseb Euroopa 21. sajandit») viidanud ka võimalusele, et Euroopa Parlament lihtsalt ei inspireeri inimesi minema valimisurnide juurde. «See on sellepärast, et mitte ükski teemadest, millele EL spetsialiseerub – kaubanduse liberaliseerimine, rahanduspoliitika, tollitõkete kaotamine, keskkonna ja muude alade tehniline reguleerimine, välisabi ja üldine välispoliitika koordineerimine – ei ilmu ühessegi küsimuste nimekirja, millest hääletajad hoolivad,» kirjutab ta.

Vaatamata madalast osavõtust tulenevale küsitavale legitimsusele hakkas vastset valitud parlament n-ö oma hambaid näitama. Jõuproov toimus eelmise aasta sügisel, mil parlament pidanuks ametisse kinnitama uue Euroopa Komisjoni. Ent tavaliselt kulge-ma pidanud protseduuri tekkis tõrge – Euroopa Parlament ei soostunud Itaalia volinikukandidaadi Rocco Buttiglione nimetamisega komisjoni, sest seati kahtluse alla tema vaated kodanikuõiguste valdkonnas, eriti diskrimineerimisvastases tegevuses. Euroopa Komisjoni president Jose Manuel Barroso pidi võtma mõtlemisaja ja lõpuks oli sunnitud Buttiglione oma kohast loobuma.

Rahvaalgatus

Oma hääle kuuldavale toomine ei piirdu ELi liikmesmaa kodanikul üksnes võimalusega valida Euroopa Parlamenti. Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel I-47 sätestab esmakordselt ka rahvaalgatuse põhimõtte.

Selle artikli neljas lõige ütleb, et kui rahvaalgatuse põhimõtte kohaselt vähemalt miljon kodanikku märkimisväärselt arvust liikmesriikidest leiab, et Euroopa põhiseaduse lepingu rakendamiseks on vaja vastu võtta ELi õigusakt, siis esitatakse kõnealune ettepanek Euroopa Komisjonile. Euroopa Komisjonile seetõttu, et õigusaktide vastuvõtmisel on reeglina (erand on näiteks ühise välis- ja julgeolekupiitika valdkond, kus algatamise õigus kuulub liikmesriikidele) komisjonil ainuõigus algatada nende vastuvõtmist.

Ent küsimus on, missugused on siis uue rahvaalgatuse algatamise täpsed põhimõtted. Euroopa põhiseaduse lepingus ei ole kehtestatud protseduuri selle kohta, kuidas kodanikud oma ettepanekud komisjonile esitavad ja mitme liikmesriigi kodanikud peavad algatuse tegemisse kaasatud olema. Samas näeb leping ette, et täpsem rahvaalgatuste menetluse võtmise kord ja tingimused määratakse kindlaks Euroopa seadusega, mille võtavad vastu parlament ja nõukogu kaasotsustusmenetlusega (selle aluseks on PSLi artikkel I-34 lõige 1 ja artikkel III-396).

Seadust veel selles osas ei ole ja kui eel-datavasti põhiseaduse leping 2006. aastal jõustub, peaks olema kohe käepärast ka vastav seadus, sest kodanikud peaksid saama kohe ka algatustega pihta hakata, selgitab Eesti välisministeeriumi juriidilise osakonna ELi õiguse büroo direktor Eve Põtter. «See ei tähenda seda, et tegelikult ei saaks ka täna kodanikud osaleda õigusloome protsessis,» ütleb Põtter.

Brüsselis on Põtteri sõnul suured lobigrupid ning kodanike huvid on esindatud ka



Mall Hellam,
Avatud
Eesti Fondi
juhataja

«Kui me oma õigustest midagi ei tea, oleme pimeduses ja teadmatuses, siis jääbki melle EL miljoni kilomeetri kaugusele.»

Põhiõiguste hartas sisalduvad õigused:

Euroopa põhiõiguste harta sisaldab tegelikult õigusi, mis on iga demokraatliku riigi põhiseaduse lahutamatu osa.

- **Õigus isikupuutumatus** (näiteks ei tohi inimeste reproduktiivset kloonida)
- **Õigus abielluda ja õigus luua perekond**
- **Igaühel on õigus mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele.**
- **Igaühel on õigus sõnavabadusele. See õigus kätkeb arvamusbabadust ning vabadust saada ja levitada teavet ja ideid avaliku võimu sekumiset ja sõltumata riigipiiridest.**
- **Massiteabevahendite vabadust ja mitmekesisust austatakse.**
- **Naiste ja meeste võrdõiguslikkus tuleb tagada kõikides valdkondades, kaasa arvatud tööhõive, töö ja palk.**
- **Põhiõiguste harta tunnistab laste õigusi – «Kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.»**
- **Samuti räägib põhiõiguste harta õigusest luua perekond, õigusest tööhõivele ja süütese presumptsioonist. »»»**

läbi kodanikeühenduste. «Kui ikka on vaja mingit määrust või direktiivi, antakse sellest komisjonile teada, kes asub seda uurima,» ütleb ta. «Siiani on komisjoni pädevuses otsustada, kas ta peab põhjendatuks alustada vajalikke taustauuringuid, et töötada välja õigusakt ja algatada selle menetlus või mitte. Nüüd on uudne see, et komisjon on kohustatud need asjad läbi vaatama.»

Nii nagu ka kõikides teistes küsimustes, saab ka kodanikualgatuse puhul liidu õigusakti vastu võtta ainult siis, kui liidul on selleks olemas pädevus. Juhul kui kodanikualgatus käsitleb küsimust, mis Euroopa põhiseaduse lepingu kohaselt on liikmesriikide pädevuses, siis ei ole võimalik selle edasine menetlemine, sest liit võib tegutseda ainult siis ja ainult sellises ulatuses, kui liikmesriigid talle seda Euroopa põhiseaduse lepinguga lubanud on.

Kodaniku põhiõigused

ELi kodanike põhiõigused on üldiselt kirjas põhiseaduse lepingu I osa II jaotises. Ent kõige täpsemalt on need väljendatud põhiõiguste hartas, mis on põhiseaduse lepingu II osa. ELi põhiõiguste hartale kirjutasi ELi institutsioonide (parlament, nõukogu, komisjon) esindajad alla 2000. aasta lõpus Nizzas ja Euroopa tuleviku-konvent lülitas selle Euroopa põhiseaduse lepingusse.

Kuid miks ikkagi oli põhiõiguste hartat vaja? Strasbourg'is asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste on oma ettekandes Avatud Eesti Fondi seminaril toonud välja viis põhjust, miks hartat vaja oli:

1. ELi eesmärkide ja pädevuste pidev laienemine ning ulatumine ka konkreetse üksik-inimese «mängumaale», tema õiguste ja vabaduste vahetu mõjutamiseni. EList on saanud iseseisva otserakenduva õiguse allikas ja elluviija, mis läbi on tekkinud selle õiguse ja selle elluviimise otsetoime tavalisele inimesele.
2. ELi juhtpoliitikutes süvenes mure, et liit jääb inimestele kaugeks, tegeleb üksikisikutele võõraste (kaugete/abstraktsete) teemade ja asjadega, hoolitsemata inimeste vahetutest õigustest ja vabadustest.
3. Oli tuntav vajadus selgelt sõnastada ELi vaimsed ja moraalsed (inimlikud) väärtused ja eesmärgid, mida liit taotleb ja kaitseb.
4. Toimub jätkuvalt ELi institutsioonide ja õiguse vahetu mõjukuse pidev kasv. Samal ajal ei käinud ELi institutsioonid ja organid ei EIÖK (Euroopa inimõiguste konventsioon) ega Euroopa Kohtu alla, sest viimasel puudus/puudub sellekohane jurisdiktsioon. Seega olid need institutsioonid väljaspool inimõiguste jurisdiktsiooni järelevalvet.

5. Lõpuks, EIÖK oli selgelt kitsam, üheselt poliitiliste õiguste ja vabaduste tagamisele ja järelevalvele orienteeritud süsteem, millest välja-poolle jäid paljud sotsiaalsed, majanduslikud ja halduslikud õigused ja vabadused, samuti spetsiifilised ELi kodanikuks olemisest tulenevad õigused ja vabadused. Pealegi oli EIÖK juba oma 50 aastat vana, kuigi «elav» instrument.

Ka justiitsministeeriumis põhiseaduse lepinguga tegelema ja nüüdne Tallinna ringkonnakohtu kohtunik Oliver Kask toob põhjustest välja, et EL muutus majandusühendusest oluliseks poliitika kujundajaks ja sai ulatuslikumaks kui tavaline rahvusvaheline organisatsioon. «Seetõttu oli vajadus inimesi ELi institutsioonide eest kaitsta,» räägib Kask.

Kase sõnul olid enne põhiõiguste harta allkirjutamist põhiõigused erinevates ELi alusaktides kirjas, aga seda oli tehtud laialipillutatult.

«Harta eesmärk polnud mitte uute eesmärkide loomine või kaitse ulatuse suurendamine, vaid signaali andmine, et me ei tegele mitte ainult tulude suurendamisega ELis, vaid meil on siin ka olulised väärtused, mida kaitseme.»

«See, et põhiõiguste hartani jõuti mõni aasta tagasi, on täiesti loogiline,» räägib Avatud Eesti Fondi juhataja Mall Hellam. Nüüd on tema sõnul vaid tervitav, et see on põhiseaduse lepingus sees. Harta kontsentreerib Hellami järgi ELi üksikisikut puudutavad vabadused ühte kohta, on ülevaatlik ja annab selge sõnumi sellest, et EL on midagi enam kui kapital ja majandusüksus.»

Põhivabadused

Kodanike õigused põhiõiguste hartas on mõnikord tingitud lihtsalt ka ELi siseturu reeglistest, mis sätestavad kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumise. Need on nn neli põhivabadust ja need pandi juba kirja ka Eesti ühinemislepingusse ELiga. Nii ütlebki põhiseaduse lepingu artikkel II-105:

1. Igal liidu kodanikul on õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.
2. Liikumise- ja elukohavabaduse võib põhiseaduse lepingu kohaselt anda ka kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil.

Ometi ei kehti need vabadused ja õigused veel mitte sada protsenti, sest mitmed ELi vanad liikmesriigid on kehtestanud uutele ülemineku-perioodi kodanike liikumise osas. Nii näiteks kehtestas Soome kaheaastase üleminekuperioodi, lubades selle vajadusel ümber vaadata. Eriti on aga inimeste vaba liikumine tõusnud tähelepanu alla Türgi (ligi 70 miljonit inimest) võimaliku liitumisega. Oliver Kask ütleb, et perspektiivis peaks ka Türgi puhul see põhimõte rakenduma, aga enne tuleb ilmselt kehtestada ülemineku-periood. Siis on tema sõnul tegemist piiranguga, sest need õigused hartas on kõik piiratud.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Urmas Reinsalu ütleb, et Euroopa Komisjon annab oma soovitusel välja liikmesriikidele ja ministrite nõukogule, kuidas neid ülemineku-klausleid võiks tõlgendada. «Formaalselt on üleminekusätted ise osa põhiseaduse lepingust,» lisab ta.

Mall Hellam peab kodanike õigustest rääkides oluliseks ka asjaolu, et selgelt on eitatud surmanuhtlust. «Siiaaani on see üks põhimõte olnud, aga siin on see fikseeritud,» räägib ta. Kuigi ELi liikmesriikides kuskil surmanuhtlust tema sõnul niikuinii ei eksisteeri, on see siiski nagu enneta-



Carri Ginter,
Tartu Ülikooli
Euroopa
õiguse
assistent,
advokaadibüroo
Sorainen vandeadvokaat

«Ühiskond pole oma arengus kogu aeg nii kaugel olnud, nagu ta praegu on, ja ikka veel pörkume kokku olukorraga, kus vastaspool esitab küsimusi, kust tuleb see õigus, kus on kirjas, et mina pean niimoodi tegema. Kurvastuseks tuleb seda väga tihti ette.»

28. veebruaril 2002 avaistungil pidanud tulevikukonvendi presidendiks sai Prantsusmaa kunagine president Valéry Giscard d'Estaing.

Konvent hakkas välja töötama põhiseadusliku lepingu kava, mida esitada valitsus-tevahelisele konverentsile.

28. oktoobril 2002 tuli konvent esmakordselt välja põhiseaduse lepingu projektiga. Tegemist oli vaid raamistikuga, kuid projekt sisaldas juba ka mõnda sisulist punkti. Projekti järgi oli kavas asutada Euroopas nii rahvuslik kodakondsus kui ka Euroopa kodakondsus. Lisaks sai EL endale juriidilise isiku õigused ja esmakordselt ühenduse ajaloo sätestati ka sellest väljaastumine.

Lõpliku lepingu teksti paika panev valitsustevaheline konverents sai alguse 2003. aasta lõpus, kestes 2004. aasta juunini, mil Euroopa Ülemkogu selle heaks kiitis. Nii nagu tulevikukonvendi osalejad ka siin Eesti esindajad.

Nüüd, mil põhiseaduse leping on saanud allkirjad, peab selle veel ratifitseerima. Iga liikmesriik otsustab ise, kas põhiseaduse leping ratifitseeritakse parlamendis või rahvahääletusega. Et põhiseaduse leping on välisleping, on Eesti valitsus seisukohal, et rahvahääletus lepingu osas pole vajalik.

Seni on Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerinud Leedu, Ungari ja Sloveenia. Hispaania toimus «jah»-iga lõppenu rahvahääletus veebruaris. Lõppkokkuvõttes peaks põhiseaduse leping jõustuma 1. novembril 2006. »»»

va toimega – kui kuskil mingid parlamendid tahaksid seda muuta, siis on see selge märk selle kohta, et ELi väärtustega see kokku ei sobi, ja siis võib rakendada vastavaid artikleid. Hellam toob näiteks põhiseaduse lepingu artikli I-59, millele võidakse peatada mõne liikmesriigi liikmelisus, kui mõnda põhiõiguste harta sätet eiratakse.

«Võidakse küsida, milleks põhiõiguste harta, kui juba inimõiguste konventsioon,» ütleb Mall Hellam. Tema sõnul on elu edasi läinud ja inimõiguste konventsioon võeti vastu juba 1950. aastal. Selle ajaga on Hellami sõnul paljud eluvaldkonnad edasi läinud. Põhiõiguste hartas on fikseeritud sotsiaalsed ja ka paljud muud õigused: nt bioetika ja tööõigusega seotud küsimused. Otse on öeldud ka seda, et inimese kloonimine pole lubatud.

Urmas Reinsalu kinnitusele saab Eesti kodanik mingis teises liikmesriigis olles pretendeerida ELi põhiseaduse lepingu kaitse all sarnasele põhiõiguste kohaldamisele nagu Eesti territooriumil. Mall Hellam lisab, et eriti oluline on meie oludes põhiõiguste harta see peatikk, mis räägib õigusemõistmisest. «Juriidiline abi peab olema kättesaadav neile, kel pole küllaldaselt materiaalseid vahendeid,» ütleb Hellam. Eesti riik on tema sõnul sellega alles hiljuti tegelema hakanud, see võimalus peab olema garanteeritud ka siis, kui jutt käib ELi õigusest.

Õigus heale haldusele

Põhiõiguste hartas sisaldub ka artikkel II-101 – õigus heale haldusele. «Igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul,» ütleb selle artikli esimene punkt.

Enamik asjatundjaid peab seda oluliseks, kuid küsimus tekib, miks sellist punkti üldse vaja on. Kas pole meil kodanikena õigust juba eeldada, et riik või EL tuleb oma kodanikele vastu ja hoolitseb nende eest.

«Ühiskond pole oma arengus kogu aeg olnud nii kaugel, nagu ta praegu on, ja ikka veel pörkume kokku olukorraga, kus vastaspool esitab küsimusi, kust tuleb see õigus, kus on kirjas, et mina pean niimoodi tegema. Kurvastuseks tuleb seda väga tihti ette,» räägib Tartu Ülikooli Euroopa õiguse assistent ja advokaadibüroo Sorainen vandeadvokaat Carri Ginter.

Ginteri sõnul tähendab hea halduse põhimõte, mis kirjutati sisse nii põhiõiguste hartasse kui meie haldusmenetluse seadusse ja meie Riigikohtu praktikasse isegi enne nende seaduste jõustumist, et toimivad kõik need asjad, mida me loodame riigilt: et ametnik on meiega visakas, et ametnik hoolitseb meie eest, ja loodame, et kui meil on mure, siis mulle antakse head nõu, mitte ei saadeta mind ära lausega: otsige endale advokaat. «Sellepärast tuli see kirja panna,» ütleb Ginter. Tema sõnul on see pärast seda, kui see kirja pandi, väga tugevalt juurdunud. «See, et kirja pandi õigus heale haldusele, on signaal kõikidele nendele, kes ei taha aktsepteerida midagi muud kui seda, mis on

paberil,» ütleb ta. «Minu arvates on see väga vajalik ja hea asi, et see on juhtunud.»

Ginteri järgi on õigus heale haldusele üldine haldusõiguse põhimõte. Juba 1994. aastal ütles Riigikohus, et meie riigis kehtivad Euroopa õigusruumi põhimõtted, ja see õigus heale haldusele oli ka siis Euroopa õigusruumis olemas, selgitab ta. Ginteri sõnul on hea, et hea halduse põhimõtte juurdumine toimub paralleelselt nii Eestis kui ka ELis ja selle võrra on meil ka rohkem informatsiooni.

Ta toob näiteks juba olemasolevad Riigikohtu lahendid sellest, mis on hea haldus ja kus on mainitud juba ka põhiõiguste hartas sisalduvat õigust heale haldusele. Ja seda asjaolu juures, et põhiõiguste harta pole veel jõustunud.

Nii näiteks viitab Riigikohtu otsus 17. veebruarist 2003 oma 15. punktis Euroopa põhiõiguste hartale ja selles sisalduvale õigusele heale haldusele. «ELi põhiõiguste harta ei ole Eestile õiguslikult vahetult siduv, kuid nagu see on väljendatud ka harta preambulis, tugineb harta muu hulgas ka ELi liikmesriigi ühistele põhiseaduslikele tavadele ning demokraatia ja õigusrriigi põhimõtetele. Demokraatia ja õigusrriigi põhimõtted, samuti teised Euroopa õigusruumis kehtivad õiguse üldpõhimõtted ning põhiväärtused kehtivad ka Eestis,» seisab Riigikohtu otsuses.

Kuidas peaks siis aga kodanik, kui ta tunneb end ülekohtuselt kohelduna, talitama? Kas pöörduma otse ELi institutsioonide või enne siiski Eesti kohtute poole?

«See küsimus sõltub sellest, mida see inimene tahab saavutada,» räägib Ginter. Näiteks toob ta olukorra, kus Eestis toimub Euroopa õiguse rikkumine ja Eesti riik ei täida oma kohustusi, tekitades nii inimesele kahju, või kui inimene näeb, et talle tehakse liiga. Siis võib anda riigi kohtusse siseriiklikus kohtus, ütleb ta. «See on ainus viis, kui kohtu poole pöörduda.»

Kui kohtus tõstatub Euroopa õiguse rakendamise küsimus, siis siseriiklik kohus küsib Ginteri sõnul Euroopa Kohtult arvamust (ehk eelotsust). Euroopa Kohus arutab seda, see võtab aega, teeb siis otsuse ja ütleb, et õigust tuleb tõlgendada niimoodi. Siis tuleb otsus tagasi Eesti kohtusse, näiteks Tallinna linnakohtusse, ning meie kohus teeb lõpliku otsuse, selgitab Ginter.

Ginter ütleb, et otsust kaevatakse edasi tavalises klassikalises stiilis ja antakse ringkonnakohtusse või Riigikohtusse edasi, ja kõikidel neil institutsioonidel on võimalik seda eelotsust küsida. Sellele lisandub nõue, et kui on selline kohtuinstants, kelle peale enam edasi kaevata ei saa, siis on sel kohtuinstantsil kohustus küsida Euroopa Kohtult eelotsust. Ent teine küsimus kodanikule kerkib siis, kui ELi institutsioon ise rikub seadust, ütleb Ginter. «Juba praegu on olemas Euroopa Ühenduse asutamislepingu vastavad sätted, mis võimaldavad Euroopa Ühenduse institutsioonide vastu kohtusse minna.»

Sel juhul tuleb esitada vastav hagi või kaebus juba Euroopa esimese astme kohtule (teatud juhtudel ka Euroopa Kohtule, vt EÜ asutamislepingu artiklit 230 lõiget 4), ütleb Ginter. «See