EUROOPA KOMISJON

Brüssel 19.10.2010
KOM(2010) 573 lõplik

KOMISJONI TEATIS

Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks

KOMISJONI TEATIS

Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks

Põhiõiguste Euroopa on läbinud otsustavad verstapostid. Euroopa Liidu põhiõiguste harta on nüüd õiguslikult siduv[1] ja Euroopa Liidul on kavas ühineda Euroopa inimõiguste konventsiooniga[2]. Euroopa Parlament[3] ja Euroopa Ülemkogu[4] on seadnud põhiõiguste edendamise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas üheks liidu esmatähtsaks eesmärgiks. Euroopa Komisjoni üks volinikest tegeleb õiguse, põhiõiguste ja kodakondsuse edendamisega ning komisjoni volinikud andsid Euroopa Kohtu ees tõotuse[5] hartat järgida. Üldises plaanis märgib Lissaboni leping olulist edasiminekut, laiendades kaasotsustamismenetluse kasutamist, kaotades varasema aluslepingu sammastesüsteemi, andes kohtule üldpädevuse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas ning keskendudes liidu välistegevuses rohkem inimõigustele.

Kõik kaugeleulatuva põhiõigusi käsitleva poliitika osad on seega ühendatud. Euroopa Kohus on alati jälginud põhiõigustest kinnipidamist ning põhiõigused moodustavad Euroopa Liidu lõimumise olulise osa. Kuid harta uus staatus annab liidule selles valdkonnas uut hoogu.

Käesoleva teatise eesmärk on esitada komisjoni strateegia harta kohaldamiseks uues, Lissaboni lepinguga jõustunud õiguslikus keskkonnas.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Hartas[6] on liit kehtestanud oma loetelu põhiõigustest, mida ajakohastatakse ühiskonna ja teadus- ja tehnoloogiaarengut järgides.

Harta näol on tegemist novaatorliku tekstiga, kuhu on koondatud kõik liidu kaitstavad põhiõigused,[7] andes neile sel viisil nähtava, täpse ja prognoositava sisu. Tunnustades hartas

---

1 Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 6 lõige 1. Lisaks on artikli 6 lõikes 3 sätestatud, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted.

2 ELi lepingu artikli 6 lõige 2.

3 Euroopa Parlamendi 25. novembri 2009. aasta resolutsioon komisjoni teatise kohta – „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses" – Stockholmi programm P7_TA(2009)0090.

4 Stockholmi programm (ELT C 115, 4.5.2010).

5 Tõotuse tekst: „*Ma kohustun*:
- järgima oma ametikohustuste täitmisel aluslepinguid ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartat;
- olema ühenduste üldistes huvides oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatu;
- oma kohustuste täitmisel mitte taotlema ega võtma vastu juhiseid üheltki valitsuselt ega mingilt muult organilt;
- hoiduma kõigest, mis on kokkusobimatu minu kohustustega või ametiülesannete täitmisega.
- Ma juhin ametlikult tähelepanu iga liikmesriigi kohustusele seda põhimõtet austada ning mitte püüda komisjoni liikmeid nende ülesannete täitmisel mõjutada.
- Ma kohustun nii ametiaja jooksul kui ka pärast selle lõppemist austama sellest tulenevaid kohustusi, eriti oma kohustust käituda ausalt ja diskreetselt teatud ametissenimetamiste suhtes või soodustuste vastuvõtmisel pärast oma ametiaja lõppemist."

6 Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid harta välja Nice'is 7. detsembril 2000. 12. detsembril 2007 kirjutasid hartale alla ja kuulutasid selle veel kord pidulikult välja Euroopa Parlamendi president, nõukogu eesistuja ja Euroopa Komisjoni president. Teistkordne väljakuulutamine oli vajalik, sest 2000. aastal väljakuulutatud hartat oli muudetud selle õiguslikult siduvaks muutmiseks.

loetletud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid ning andes neile aluslepingutega võrreldes samaväärse õigusjõu, on Lissaboni leping muutnud need kodanike jaoks nähtavamaks ja suurendanud õiguskindlust.

Harta on eelkõige ette nähtud kohaldamiseks liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele (harta artikli 51 lõige 1). Seega juhinduvad hartast eelkõige komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu oma õigusloometöös ja otsuste tegemisel. Nende menetletud õigusaktid peavad olema hartaga täielikult kooskõlas.

Harta artikli 51 lõikes 1 on ka sätestatud, et harta on liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Seda ei kohaldata olukordades, millel ei ole liidu õigusega mingit seost[8]. Lissaboni lepinguga hartale antud siduv õiguslik jõud ei ole seda muutnud. Lepingus on selgelt öeldud, et harta sätted ei laienda mingil viisil liidu pädevust, mis on kindlaks määratud aluslepingutes.[9]

Ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga

Lissaboni lepinguga muudeti liidu ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga kohustuslikuks (ELi lepingu artikli 6 lõige 2). Sellega täiendatakse põhiõiguste kaitse süsteemi, muutes Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevaks läbi vaatama liidu õigusakte. Selline väline kohtulik kontroll peaks veelgi enam innustama liitu järgima põhiõiguste vallas eesmärgikindlat poliitikat: mida paremini liit tagab oma õigusaktide kooskõla põhiõigustega, seda vähem on Euroopa Inimõiguste Kohtul põhjust nendesse sekkuda.

Strateegia eesmärk: liit peab olema eeskujuks

Komisjoni pärast Lissaboni lepingu jõustumist järgitava poliitika eesmärk on muuta hartas sisalduvad põhiõigused liidus nii toimivaks kui võimalik. Liit peab olema siinkohal eeskujuks. Harta ei ole abstraktseid väärtusi kandev tekst, vaid vahend, mis võimaldab isikutel kasutada selles kehtestatud õigusi, kui nende küsimus kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse. Seepärast keskendub komisjon harta elluviimisele.

Jätkatakse teatavate konkreetseid põhiõigusi käsitlevate ja aluslepingutel põhinevate poliitikavaldkondade arendamist. Sellisteks valdkondadeks on näiteks isikuandmete kaitse, lapse õigused, sooline võrdõiguslikkus, mittediskrimineerimine, intellektuaalomand või vaba liikumine.

Liidu eeskujuks olemine on vajalik nii liidus elavate isikute jaoks kui ka liidu enda arenguks. Põhiõigustest kinnipidamine liidus aitab suurendada nii vastastikust usaldust liikmesriikide vahel kui ka üldsuse usaldust liidu poliitika vastu. Kui puudub usk põhiõiguste rakendamisse liidu õiguse kohaldamisel liikmesriikides ning komisjoni ja riiklike ametiasutuste võimesse tagada nendest kinnipidamine, takistab see eelkõige vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala koostöömehhanismide toimimist ning edasiarendamist. Õiguste tõhus kaitse on

---

7 Hartas sätestatud õigused ja põhimõtted tulenevad eelkõige liikmesriikide põhiseaduslikest tavadest ja ühistest rahvusvahelistest konventsioonidest, inimõiguste Euroopa konventsioonist, ühenduse ja Euroopa Nõukogu vastu võetud sotsiaalhartadest ning Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast.

8 Vt käesoleva dokumendi punkt 1.3.

9 Harta artikli 51 lõikes 2 on täpsustatud, et harta ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades kindlaksmääratud pädevust ja ülesandeid.

oluline ka selleks, et suurendada usaldust liidu tegevuse vastu inimõiguste edendamisel maailmas.

Liidu põhiõigusi käsitlev poliitika ulatub tema sisepoliitikast kaugemale. Hartat kohaldatakse ka liidu välistegevuses. ELi lepingu artikli 21 kohaselt on liidu tegevuse eesmärk edendada rahvusvahelisel areenil ülejäänud maailmas demokraatiat, õigusriiki, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsust ning jagamatust, inimväärikust, võrdsust ja solidaarsust ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtteid ja rahvusvahelisest õigusest kinnipidamist. Teatavad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni väljatöötatud inimõigusi käsitlevad normid[10] on olulised nii liidus kui ka väljaspool seda. Liit on inimõiguste ja demokratiseerimise edendamiseks välja töötanud konkreetse poliitika. Lisaks on ELi lepingu artikliga 8 ette nähtud, et liit arendab naabruses asuvate riikidega privilegeeritud suhteid, mis rajanevad liidu väärtustel. ELi lepingu artiklis 49 on ka sätestatud, et liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab väärtusi, millel rajaneb Euroopa Liit. 1993. aastal Kopenhaagenis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu poolt ühinemiseks kehtestatud poliitiliste kriteeriumide kohaselt peab kandidaat olema saavutanud demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsuse. See tähendab, et läbirääkimisi ei alustata enne, kui kandidaatriik täidab nimetatud kriteeriume piisavalt. Põhiõigustega seotud küsimusi käsitletakse põhjalikumalt ühinemisläbirääkimiste käigus.

1. LIIT PEAB OLEMA EESKUJUKS

Liidu põhiõigustega seonduv tegevus peab olema laitmatu. Liit peab oma poliitika kujundamisel ja liikmesriigid selle elluviimisel juhinduma hartast.

1.1. Juurutada komisjonis põhiõiguste kultuuri

Komisjon kontrollib korrapäraselt, et tema õigusloome ettepanekud ja vastuvõetavad õigusaktid oleksid hartaga kooskõlas. Harta uue staatuse peegeldamiseks tuleks põhiõiguste käsitlemist paremini kinnistada komisjoni talitustes, kus õigusloome ettepanekuid ja õigusakte koostatakse. Põhiõiguste järgimist tuleb toetada menetluse iga etapis, alates ettepaneku ettevalmistamisest komisjoni talitustes, mõju hindamisel ning lõpetades eelnõu lõpliku teksti seaduslikkuse kontrolliga.

Selline põhiõiguste käsitlemine on hädavajalik, et põhjalikult hinnata komisjoni esitatavate ettepanekute vajalikkust ja proportsionaalsust. Põhiõiguste, välja arvatud teatavate absoluutsete õiguste suhtes võidakse kehtestada teatavatel tingimustel piiranguid.[11] Sellised piirangud tuleb õigusaktiga ette näha ning need peavad kinni pidama nimetatud õiguste põhisisust, olema proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast vajalikud ning vastama tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi[12].

---

[10] Kõik liikmesriigid on võtnud omaks Ühinenud Rahvaste inimõigusi käsitlevate konventsioonide põhimõtted ning nõukogu on vastu võtnud otsuse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel, ELT L 23, 27.1.2010, lk 35.

[11] Näiteks piinamise keeld.

[12] Harta artikli 52 lõige 1.

Põhiõiguste kontrollnimekiri

1. *Millised on asjaomased põhiõigused?*
2. *Kas on tegemist absoluutsete õigustega (mille suhtes ei saa kehtestada mingeid piiranguid, näiteks inimväärikus, piinamise keeld)?*
3. *Millist mõju avaldavad kavandatavad eri poliitikavalikud põhiõigustele? Kas see mõju on positiivne (põhiõiguste edendamine) või negatiivne (põhiõiguste piiramine)?*
4. *Kas valikul on ühtlasi nii positiivne kui ka negatiivne mõju sõltuvalt asjaomasest põhiõigusest (nt negatiivne mõju sõnavabadusele, kuid positiivne mõju intellektuaalomandile)?*
5. *Kas võimalikud põhiõiguste piirangud on sõnastatud täpselt ja prognoositavalt?*
6. *Kas põhiõiguste piirangud:*
   - *on vajalikud üldist huvi pakkuvate eesmärkide saavutamiseks või teiste (milliste?) isikute õiguste ja vabaduste kaitsmiseks?*
   - *on eesmärgi saavutamise seisukohast proportsionaalsed?*
   - *peavad kinni asjaomaste põhiõiguste põhisisust?*

Komisjon on juba võtnud sisekorralduse meetmeid – metoodika[13] – kindlustamaks, et tema talitused kontrollivad korrapäraselt ja täpselt põhiõiguste järgimist mis tahes õigusaktide ettepanekute koostamisel. Selle metoodika hindamise aruandest[14] nähtub, et metoodika on soovitud eesmärgi seisukohast hästi läbi mõeldud, kuid selle kohaldamist praktikas tuleb parandada: see peab olema veelgi korrapärasem, põhjalikum ja selgem. Aruandes rõhutatakse, et mõjuhinnangu näol ei ole tegemist menetlusliku, vaid sisulise küsimusega.

Komisjon kavatseb parandada põhiõigusi käsitlevat sisekoolitust, et talitustel oleks võimalik vastata eespool loetletud küsimustele ning parandada ja edendada põhiõiguste järgimise kultuuri.

Allpool on esitatud metoodika, mida komisjon kasutab oma ettepanekute väljatöötamisel, ning meetmed, mis on võetud selle kohaldamise parandamiseks. Need meetmed aitavad kaasa paremat õigusloomet käsitleva poliitika elluviimisele. Nagu rõhutatud Stockholmi programmiski, hõlbustab liidu õigusaktide koostamine selges ja arusaadavas sõnastuses kodanikel oma õiguste kasutamist. Kooskõlas parema õigusloome poliitikaga ja Stockholmi programmiga, milles rõhutatakse hindamise olulisust, jälgib komisjon, et hartat võetakse arvesse liidu õigusaktide järelhindamisel, eelkõige tundlikumate õigusaktide rakendamise hindamise aruannetes ning vastastikuse hindamise raames.

Komisjoni vastuvõetavate muude kui seadusandlike aktide puhul, nagu otsused, kontrollitakse ettevalmistamisel nende vastavust hartaga isegi siis, kui mõju hindamist ei tehta.

---

[13] Komisjoni teatis „Põhiõiguste harta järgimine komisjoni õigusaktide ettepanekutes – Korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise metoodika”, KOM(2005)172 (lõplik), 27.4.2005.

[14] Aruanne põhiõiguste harta järgimise korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise metoodika rakendamise kohta praktikas, KOM(2009) 205, 29.4.2009.

Komisjon pöörab erilist tähelepanu tundlikele ettepanekutele ja õigusaktidele, s.t mis tahes õigusaktide ettepanekutele ning rakendusaktidele (ELi toimimise lepingu artikkel 291) ja delegeeritud õigusaktidele (ELi toimimise lepingu artikkel 290), mille puhul tõstatuvad konkreetsed küsimused hartaga kooskõla kohta või millega soovitakse konkreetselt edendada ühte harta põhiõigustest.

1.1.1. Ettevalmistavad konsultatsioonid

Ettepanekute ettevalmistamise algusetapis, kui komisjon algatab sidusrühmadega konsultatsioonid (roheline raamat, teatis, talituse dokument) küsimustes, mis võivad viia uute tundlike ettepanekuteni, toob komisjon esile aspektid, mis võivad olla seotud põhiõigustega, et saada sidusrühmadelt nendes küsimustes ettepanekuid, mida hiljem kasutada mõju hindamisel. Komisjon täpsustab ka, et võimalike ettepanekute mõju hinnatakse vastavalt metoodikale.

1.1.2. Mõju hindamine

Komisjoni ettepanekute mõju põhiõigustele hinnatakse juhul, kui selline analüüs on asjakohane. Mõju hindamise suunistega, nagu neid on muudetud 2009. aastal,[15] on ette nähtud, et mõju hinnatakse selliste teatavate rakendusaktide (komiteemenetlus) puhul, millel võivad olla märkimisväärsed tagajärjed. Mõju hindamise käigus peaks olema võimalik teha kindlaks võimalikud asjaomased põhiõigused, konkreetse õiguse piirangu ulatus ning selle vajadus ja proportsionaalsus poliitikavalikute ja seatud eesmärgi seisukohast. Siiski ei tehta mõju hindamise käigus õiguslikku analüüsi eelnõu põhiõigustega vastavuse kohta. Seda tehakse alles hiljem juba konkreetse eelnõu alusel. Mõju hindamise suunistes on täpsustatud, kuidas põhiõigusi tuleb igas analüüsietapis arvesse võtta. Komisjon säilitab ka edaspidi mõju hindamisel oma üldkäsitluse, pöörates samal ajal rohkem tähelepanu põhiõiguste mõju hindamisele.[16]

1.1.2.1. Põhiõiguste mõõtme lõimimine mõju hindamise juhtrühma töödesse

Iga mõju hindamist juhib *mõju hindamise juhtrühm*, kuhu kuuluvad komisjoni asjaomased talitused ning kellel on juhtroll mõju hindamise igas etapis. Komisjoni pädevad talitused jagavad nende rühmadega aktiivselt oma teadmisi põhiõiguste valdkonnas, et oleks võimalik teha kindlaks ja analüüsida korrapäraselt mõju nimetatud õigustele poliitika kujundamise protsessi võimalikult varajases staadiumis. Mõju põhiõigustele kajastatakse vajaduse korral selgelt mõju hindamise aruandes. Seeläbi edendatakse põhiõiguste käsitlemist eelnõu koostamise etapis.

1.1.2.2. Põhiõigusi käsitlevad tegevussuunised

Selleks et välja töötada põhiõigusi reaalselt arvestav kava ning nõustada komisjoni talitusi selles, kuidas hinnata konkreetse algatuse mõju põhiõigustele, koostatakse tegevussuunised. Nimetatud suunistes käsitletakse põhiõiguste kontrollnimekirjas loetletud küsimusi.

---

15 Mõju hindamise suunised, SEK (2009) 92, 15.1.2009.

16 Komisjon rõhutab oma teatises „Arukas reguleerimine Euroopa Liidus” (KOM(2010)543, 7.10.2010), et harta uuele staatusele tähelepanu juhtimiseks hindab komisjon mõju põhiõigustele hoolsamalt ning töötab selles küsimuse välja tegevussuunised.

1.1.2.3. Mõju hindamise komitee

Mõju hindamise komitee on keskne organ, kelle ülesanne on tagada komisjoni presidendi järelevalve all kvaliteeditugi ja -kontroll. Komitee on poliitika kujundamisega tegelevatest talitustest sõltumatu. Komitee vaatab läbi kõik komisjoni mõjuhinnangud ja avaldab arvamust nii nende kohta kui ka komisjoni esitatud tegevusettepanekute aluseks oleva analüüsi kvaliteedi kohta. Komitee kontrollib korrapäraselt talle esitatud mõjuhinnangu eelnõude põhiõigustega seotud aspekte ning koostab vajaduse korral nende küsimuste kohta arvamuse.

1.1.3. Eelnõude koostamine

1.1.3.1. Sihipärased põhjendused

Pärast mõjuhinnangut, kui õigusakti ettepaneku (või delegeeritud õigusakti või rakendusakti) eelnõu on koostatud, kontrollib komisjon selle seaduslikkust, eelkõige selle vastavust hartaga.

Ettepanekutes, millel on konkreetne seos põhiõigustega, tuleb esitada eraldi põhjendused, milles selgitatakse nende vastavust hartaga. Põhjenduste eesmärk on selgitada asjaomase õigusakti vastuvõtmise tagamaid ning ühtlasi võimaldada ja hõlbustada võimalikku kohtulikku kontrolli selle hartaga vastavuse üle. Selleks on vaja vältida stamppõhjendusi, milles mainitakse möödaminnes vastavust hartaga. Põhjenduste lisamine ei ole puhtalt formaalsus, vaid näitab seda, et asjaomase ettepaneku vastavust hartaga on põhjalikult kontrollitud.

Ettepaneku hartaga vastavust selgitavad põhjendused peavad olema sihipärased, täpsustades, milliseid põhiõigusi asjaomane ettepanek konkreetselt mõjutab. Vajaduse korral lisatakse teatavate põhiõiguste kohta ka eripõhjendused, et selgitada sätte ulatust või ettepanekus leitud lahendusi, mis õigustavad mõne põhiõiguse piirangut, võttes arvesse harta artiklit 52.

1.1.3.2. Põhiõigusi käsitlevate aspektide kokkuvõte seletuskirjas

Juhul kui õigusakti ettepanek mõjutab põhiõigusi, nagu seda kinnitatakse põhjendustes, peab seletuskiri sisaldama kokkuvõtet, milles selgitatakse, kuidas põhiõigustega seotud kohustustest on kinni peetud.

Tundlike ettepanekute seletuskiri peab olema põhjalikum, esitades kokkuvõtte kõigi mõjuhinnangus ja õigusakti ettepanekus sisalduvate põhiõigustega seotud aspektide kohta. Selles jaos selgitatakse eelkõige, millistes olukordades leiab komisjon, et põhiõigustele kehtestatud piirangud on vajaduse ja proportsionaalsuse seisukohast õigustatud. Niisugune kokkuvõte võimaldab tundlikesse ettepanekutesse lisatavaid põhiõigusi käsitlevaid põhjendusi muuta sihipärasemaks. See suurendab ka nähtavust, tõendades, et mõju ja kooskõla on põhjalikult hinnatud.

1.2. Arvestada hartaga õigusloomeprotsessis

Komisjon kasutab oma loodud metoodikat ainult enda ettepanekute koostamise etapis. Õigusloomeprotsessi käigus võib üks kaasseadusandjatest komisjoni ettepanekuid muuta, seejuures nende mõju põhiõigustele või kooskõla nendega korrapäraselt hindamata. Sellisele olukorrale juhtis Stockholmi programmis tähelepanu Euroopa Ülemkogu, kutsudes ELi institutsioone ja liikmesriike jälgima, et õigusaktide eelnõud jääksid põhiõigustega kooskõlla

„*kogu õigusloomeprotsessi ajal, tugevdades selleks metoodika kohaldamist, mille abil süstemaatiliselt ja rangelt jälgida vastavust põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigustega*”[17]. Selleks et juurutada põhiõiguste käsitlemist kogu õigusloomeprotsessi käigus, on komisjon valmis aitama teisi institutsioone võtma tõhusalt arvesse nende muudatusettepanekute mõju harta kohaldamisele, sealhulgas analüüsides põhiõiguste puhul silmaspeetavaid küsimusi (põhiõiguste kontrollnimekirjas loetletud küsimused).

1.2.1. Muudatusettepanekud

Muudatusettepanekud, mida kaasseadusandjad komisjoni ettepanekute kohta esitavad, peavad olema hartaga kooskõlas. Komisjon kaitseb vankumatult oma seisukohta, mille ta on esitanud oma ettepanekus põhiõiguste kaitse suhtes kehtestatud normide kohta, ja väljendab kaasseadusandjatele sama jõuliselt oma vastuseisu, kui need püüavad kõnealuseid norme leevendada. Ta kasutab selleks kõiki enda käsutuses olevaid vahendeid, eelkõige nõudes, et õigusakt võetaks vastu ühehäälselt, või võttes vajaduse korral ettepaneku tagasi või algatades asjaomase õigusakti tühistamise menetluse.[18]

1.2.2. Institutsioonidevaheline dialoog

Hartaga kooskõla käsitlevate muudatusettepanekute menetlemine peab institutsioonide vahel olema läbipaistev, selleks et tagada eelkõige, et:

– muudatusettepanekute mõju põhiõigustele ja nende kooskõla hartaga hinnatakse asjakohaselt. Institutsioonidevahelises kokkuleppes „*Ühine lähenemisviis mõjuhindamisele*”[19] on sätestatud, et Euroopa Parlament ja nõukogu vastutavad endi sisuliste muudatuste mõju hindamise eest. Põhiõigustega arvestamist ei ole nimetatud ega ka seda, et mis tahes põhiõigustega seotud muudatusettepanekut tuleks käsitada sisulise muudatusena;

– otsused nende kohta võetakse vastu kohasel tasandil ja näiteks nõukogus teavitatakse nendest ka ministreid;

– kõigi kolme institutsiooni õigustalitused oleksid täielikult kaasatud.

Institutsioonidevahelise kokkuleppe „*Ühine lähenemisviis mõjuhindamisele*” läbivaatamise käigus teeb komisjon ettepaneku, et mõjuhinnangutes, mida liikmesriigid peavad esitama koos oma ettepanekutega, mida nad saavad teha lepinguga ette nähtud erandjuhtudel,[20] hinnataks ka mõju põhiõigustele. Liikmesriikide ettepanekute kohta võetavas seisukohas uurib komisjon tähelepanelikult, kuidas on hinnatud mõju põhiõigustele.

1.3. Jälgida, et liikmesriigid järgivad hartat liidu õiguse kohaldamise korral

Harta sätted on liikmesriikidele ette nähtud „*üksnes liidu õiguse kohaldamise korral*” (harta artikli 51 lõige 1). Põhiõiguste järgimine liikmesriikide poolt liidu õiguse kohaldamise korral on kõigi liikmesriikide ühine huvi, sest tegemist on liidu toimimiseks vajaliku vastastikuse usalduse põhikomponendiga. Selline põhimõte on veelgi olulisem, kui võtta arvesse liidu

---

17 Artikli 2 lõige 1.

18 Aruande artikli 3 lõige 4, 29.4.2009.

19 Nõukogu 24. novembri 2005. aasta dokument 14901/05.

20 Kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö, politseikoostöö ja halduskoostöö vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal (ELi toimimise lepingu artikkel 76).

õigustiku kasvavat osakaalu põhiõigustega seotud valdkondades, nagu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, mittediskrimineerimine ja liidu kodakondsus, infoühiskond või keskkond.

Põhiõiguste järgimise tagamiseks juhindub komisjon sekkumisel alltoodud põhimõtetest:

1.3.1. Ennetustegevus

Komisjon arendab edasi oma ennetavat käsitust, tuletades vajaduse korral õigusaktide ülevõtmise eest vastutavatele ametiasutustele meelde kohustust võtta asjaomase õigusakti rakendamisel arvesse hartat, ning abistades neid eelkõige direktiivide ülevõtmise hõlbustamisega tegelevate eksperdikomiteede raames. Näiteks rõhutati hartast, eelkõige lapse õigustest kinnipidamise olulisust eksperdikomitees, mille komisjon lõi direktiivi 2008/115/EÜ (tagasisaatmise direktiiv) ülevõtmise jälgimiseks, ja komitees, mis käsitles raamotsust 2008/919/JAI, millega muudetakse raamotsust terrorismivastase võitluse kohta.

1.3.2. Rikkumismenetlused

Juhul kui liikmesriik ei pea liidu õiguse kohaldamisel kinni põhiõigustest, on komisjonil aluslepingute täitmise järelevalvajana volitused, mida ta saab kasutada selle õigusrikkumise kõrvaldamiseks, ja ta võib vajaduse korral pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole (hagi kohustuste täitmata jätmise asjas). Komisjon saab sekkuda vaid juhul, kui asjaomasel olukorral on seos liidu õigusega. Kas juhtum on seotud liidu õigusega, sõltub konkreetsest olukorrast.[21]

Komisjon on otsustanud kasutada kõiki oma käsutuses olevaid vahendeid tagamaks, et liikmesriigid peavad kinni hartast, kui nad rakendavad liidu õigust. Komisjon algatab vajaduse korral liikmesriigi vastu rikkumismenetluse harta järgimata jätmise kohta liidu õiguse kohaldamisel. Rikkumisjuhtumid, mis tõstatavad põhimõttelisi küsimusi või millel on kodanikele äärmiselt negatiivsed tagajärjed, menetletakse eelisjärjekorras.

1.3.3. Hartaga hõlmamata olukorrad

Hartat ei saa kohaldada olukordade suhtes, kus põhiõigusi rikutakse, kuid millel puudub igasugune seos liidu õigusega. Liikmesriikidel on siseriiklike kohtute kaudu põhiõiguste kaitsmiseks oma süsteem ning harta ei asenda neid. Seega peavad siseriiklikud kohtud tagama põhiõigustest kinnipidamise ja liikmesriigid võtma vajalikud meetmed kooskõlas oma riigi õigusaktidega ja võetud rahvusvaheliste kohustustega. Sellistes olukordades ei ole komisjonil aluslepingute täitmise järelevalvajana sekkumiseks volitusi.

ELi lepingu artikliga 7 on ette nähtud, et liidu institutsioonid võivad sekkuda, kui võib järeldada *ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt* või *oluliselt ja jätkuvalt* ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, sealhulgas inimõigusi. Tegemist on viimase võimaluse poliitilise vahendiga, mis on mõeldud kasutamiseks erandjuhtudel, mida iseloomustab süstemaatilisus ja struktuursus.[22] Kui võib järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt neid väärtusi,

---

21 Näiteks võib seos olla olemas, kui siseriikliku õigusaktiga võetaks liidu direktiiv üle selliselt, et see on põhiõigustega vastuolus, või kui avalik ametiasutus kohaldab liidu õigusakti viisil, mis on põhiõigustega vastuolus, või kui riigi viimase astme kohus kohaldab või tõlgendab liidu õigust viisil, mis on põhiõigustega vastuolus.

22 Selle meetme rakendamise tingimused on selgitatud komisjoni teatises Euroopa Liidu lepingu artikli 7 kohta. Liidu aluseks olevate väärtuste austamine ja edendamine, KOM(2003)606, 15.10.2003.

võidakse sekkumisvõimalust kasutada ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel.

2. PARANDADA KODANIKE TEAVITAMIST

2.1. Teabevajadused

Selleks et hartas sätestatud õiguseid saaks rakendada, peaksid kodanikud olema hästi informeeritud neist õigustest ja vahenditest, mida kasutada nende õiguste rikkumise korral. Õiguskaitsevahenditest teavitamise vajadus tundub siinkohal eriti oluline:

– näiteks lapse õiguste puhul nimetavad noored kõige sagedamini probleemina asjaolu, et nad ei tea, kuidas oma õigusi kaitsta ega kelle poole pöörduda (80 %)[23]. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet on diskrimineerimisküsimustes toonud esile sama probleemi[24];

– asjaomaste õiguskaitsevahendite ja nende kasutamise võimaluste puudulik tundmine ja ebaselgus võivad viia hagejad valele teele. Komisjon on seetõttu saanud mitmeid kirju, milles kirjeldatakse olukordi, milles komisjonil ei ole aluslepingute alusel mingeid volitusi sekkumiseks, sest need on väljapool liidu õigust. Siinkohal tuletab komisjon meelde, et riiklikud ametiasutused, sealhulgas siseriiklikud kohtud, peavad langetama otsuse väidetavate põhiõiguste rikkumise juhtude kohta ning et komisjoni näol ei ole tegemist kohtuastmega, kuhu siseriiklike või rahvusvaheliste kohtute otsuseid edasi kaevata;

– asjakohase teabe puudumine muudab hagid ja nende esitamise keeruliseks (keel, menetluste tundmine ja menetluskulud, hageja olukord jne), mille tagajärjel võivad põhiõiguste rikkumise ohvrid oma õiguste kaitsmisest loobuda (nn nähtamatud hagejad).

2.2. Komisjoni meetmed

Nende probleemidega toimetulemiseks peavad teavitamise meetmed olema sihipärased ja kohandatud vastavalt olukorrale.

2.2.1. Teavitada liidu rollist põhiõiguste küsimustes

Komisjon parandab liidu rollist ja pädevusvaldkondadest põhiõiguste küsimustes ning sekkumise võimalustest teavitamist, võttes arvesse kodanike ja erialatöötajate keelevajadusi:

– hagejatele ja sidusrühmadele jagatakse selgitusi, mis on kohandatud vastavalt sihtrühmale, näiteks on arusaadavad lastele. Nendele kaebustele antavatele vastustele, mis ei kuulu tema pädevusvaldkonda, lisab komisjon selgitava lisa korduma kippuvate küsimuste vormis;

– julgustatakse õigusala ja õigusasutuste töötajate, seahulgas kohtunike teavitamist ja koolitamist tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku, kriminaalasju käsitleva Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku või õigusfoorumi kaudu.

---

[23] Kui küsitleda noori vanuses 15–18 aastat probleemide kohta, millega võivad kokku puutuda alla 18aastased isikud oma õiguste kaitsmisel. Eurobaromeetri uuring nr 273, mai 2009: lapse õigused.

[24] EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

2.2.2. Teavitada olemasolevatest õiguskaitsevahenditest

Isikute jaoks, kes leiavad, et nende põhiõigusi on rikutud, on oluline pääseda juurde praktilisele teabele liikmesriikides olemasolevatest õiguskaitsevahenditest, mida kasutada väidetava põhiõiguste rikkumise korral. Komisjon võtab järgmised meetmed:

– jälgib, et 2011. aasta jooksul suudetakse **e-õiguskeskkonna** portaali kaudu edastada kodanikele teavet õiguskaitsevahendite kohta, mida saab kasutada väidetava põhiõiguste rikkumise korral;

– algatab ühise arutelu õiguskaitsevahenditest teavitamise üle põhiõiguste küsimustes Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni, riigisiseste inimõiguste institutsioonide või pädevate ametiasutustega, Euroopa Kohtu kohtukantseleide ja Euroopa Inimõiguste Kohtu ja muude Euroopa Nõukogu organitega.

3. AASTAARUANNE HARTA KOHALDAMISE KOHTA

Komisjon esitab igal aasta harta kohaldamise kohta aruande, mis kannab kahte eesmärki:

– teha läbipaistvalt, järjepidevalt ja ühtselt kokkuvõte saavutatud edasiminekust. Aruandes tehakse kindlaks, mis on tehtud ja mis veel teha, et tagada harta kohaldamine;

– võimaldada igal aastal vahetada Euroopa Parlamendi ja nõukoguga seisukohti.

Aastaaruanne on uus kasulik vahend, millega tuua esile viis, kuidas liidu põhiõiguste hartat rakendatakse. Käesolevas teatises nimetatud meetmete alusel selgitab komisjon, kuidas ta on oma algatuste koostamisel võtnud arvesse põhiõigusi. Aruandes on komisjonil võimalik ka selgitada, kuidas on hartaga arvestatud õigusloomeprotsessi käigus Euroopa Parlamendis ja nõukogus.

Aastaaruanne hõlmab korrapäraselt hartas sätestatud õigusi ja nende rakendamist liidu pädevusvaldkondades. Sellega täiendatakse aastaaruannet inimõiguste ja demokraatia kohta maailmas, mis hõlmab liidu tegevust väljaspool Euroopa Liitu, käsitledes neid teemasid siiski erinevast vaatenurgast.[25] Aruandes keskendutakse kõigepealt liidu institutsioonide tegevusele, eelkõige komisjoni omale. Käsitledes kõiki harta õigusi järjepidevalt aastast aastasse, on selle abil võimalik konstateerida tehtud edusamme ja uusi esilekerkinud probleeme.

Aastaaruandes võetakse arvesse eri küsimusi, mis kodanikud, Euroopa Parlamendi liikmed või sidusrühmad on komisjonile esitanud, ning tuuakse esile probleemsed valdkonnad. Tehes kindlaks küsimused, millest on õigustatult komisjoni teavitatud, ning küsimused, mis kuuluvad pigem muude asutuste pädevusvaldkonda, aitab aruanne kaasa kodanike paremale teavitamisele viisidest, kuidas oma õigusi kaitsta.

Aastaaruandes tuuakse välja komisjoni tegevus harta kohapealse kohaldamise tagamisel, näiteks rikkumismenetluste või teavitamismeetmete kaudu. Suurendades läbipaistvust ja parandades teabe levitamist harta kohta, saab aruandega aidata liikmesriikidel enda tegevus liidu õiguse kohaldamise korral hartaga kooskõlla viia ja hoida sel viisil ära rikkumismenetluste kasutamine.

---

[25] Vt näiteks „Inimõigused ja demokraatia maailmas. Aruanne ELi tegevuse kohta. Juuli 2008 – detsember 2009”.

Aruande koostamisel töötab komisjon koostöös kõigi institutsioonide ja sidusrühmadega, et koguda teavet ja vajalikke andmeid, sealhulgas Euroopa Kohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja siseriiklike kohtute kohtupraktika põhiõiguste küsimuses, kui see on seotud liidu õigusega.

Euroopa Parlament on eelkõige tänu oma küsimustele ja petitsioonidele oluline sidepunkt, et saada ülevaade põhiõiguste olukorrast liikmesriikides liidu pädevusvaldkonda kuuluvates küsimustes. Komisjon uurib koos Euroopa Parlamendiga, kuidas aastaaruande koostamise ning Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vaheliste koostöömehhanismide raames kõige paremini koostööd teha ja jõupingutused ühendada.

Liidul on **Põhiõiguste Ameti** näol olemas vahend, mida saavad kasutada liidu institutsioonid ja liikmesriigid liidu õiguse kohaldamise korral. Ameti põhiülesanne on koguda põhiõiguste kohta käivaid usaldusväärseid ja võrreldavaid andmeid. Need andmed on aastaaruande jaoks väga olulised ja komisjon ergutab ametit neid koguma.

Aruande koostamisel arvestab komisjon ka kõigi asjaomaste sidusrühmade kogutud andmeid. Nende sidusrühmade hulka kuuluvad näiteks sellised **riiklikud organid** nagu ülemkohtud, inimõigusi käsitlevad sõltumatud ametiasutused ning ametiasutused, kes hindavad siseriiklike õigusaktide mõju põhiõigustele. Liidule ja liikmesriikidele võivad liidu õiguse kohaldamise korral asjakohaseks allikaks olla ka **Euroopa Nõukogu** ja **Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni** järelevalvemehhanismid. Arvestatakse ka **kodanikuühiskonnalt** saadud andmeid, sest on ju valitsusvälised organisatsioonid tegeliku olukorraga kõige paremini kursis.

Seega annab aastaaruanne kõigile asjaomastele sidusrühmadele võimaluse aidata kaasa harta rakendamise protsessi järjepidevusele ning muuta see nähtavaks ja läbipaistvaks, edendades sellega Euroopa Liidu dünaamilist põhiõiguste kultuuri. Komisjonil on praegu ettevalmistamisel esimene aastaaruanne, mis hõlmab 2010. aastat ja mis peaks avaldatama 2011. aasta kevadel.

****

Komisjoni esitatud strateegia eesmärk on selge: liit peab olema hartas sätestatud põhiõiguste tagamisel eeskujuks. Komisjon on võtnud selle eesmärgi saavutamiseks meetmeid, eelkõige hinnates põhjalikumalt oma ettepanekute mõju põhiõigustele. Ta kutsub ka muid liidu institutsioone oma õigusloometöös hartat täies ulatuses järgima. Iga kord kui vajalik, tuletab ta liikmesriikidele meelde harta järgimise olulisust liidu õiguse kohaldamisel. Ta töötab välja sihipärase teatise kodanike vajaduste kohta.

Selline strateegia on tõhus vaid siis, kui seda viiakse ellu järjepidevalt, otsustavalt ja läbipaistvalt koos kõigi sidusrühmadega. Komisjon on otsustanud esitada igal aastal aruande harta kohaldamise kohta, et tuua esile tehtud edusammud ja suunata oma poliitika kujundamist. Selline otsus annab tunnistust komisjoni kindlast otsusest rakendada hartat.