EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 29.4.2009
KOM(2009) 205 lõplik

ARUANNE

PÕHIÕIGUSTE HARTA JÄRGIMISE KORRAPÄRASE JA NÕUETEKOHASE KONTROLLIMISE METOODIKA RAKENDAMISE KOHTA PRAKTIKAS

ARUANNE

PÕHIÕIGUSTE HARTA JÄRGIMISE KORRAPÄRASE JA NÕUETEKOHASE KONTROLLIMISE METOODIKA RAKENDAMISE KOHTA PRAKTIKAS

1. SISSEJUHATUS

Esitades 2005. aastal teatise[1] põhiõiguste harta järgimise korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise metoodika kohta, rõhutas komisjoni president komisjoni kindlat tahet järgida põhiõigusi ELi õigusaktides. Üheks põhiõiguste järgimise väljenduseks oli kõnealuse metoodika koostamine ning põhiõiguste, diskrimineerimisvastase võitluse ja võrdsete võimaluste küsimustega tegeleva volinikerühma loomine detsembris 2004. Koostades metoodika, mille eesmärk on tagada, et komisjoni talitused korrapäraselt ja täpselt kontrollivad asjaomaste põhiõiguste järgimist kõigis õigusaktide ettepanekutes,[2] nähti 2005. aasta teatisega ette praktilised vahendid, mille abil saab võetud kohustuse täita.

Komisjon võttis endale kohustuse koostada 2007. aastal sisekontrolli kokkuvõte. Kokkuvõte on esitatud käesolevas aruandes ja selle koostamine viibis seetõttu, et sooviti käsitleda kahte uut arengusuunda: põhiõiguste ameti loomist ja komisjoni mõju hindamise suuniste läbivaatamist 2009. aastal.

2. PÕHIÕIGUSTE TAGAMINE PRAKTIKAS

2.1. Üldine ülevaade

Pärast 2005. aasta teatise vastuvõtmist saadud kogemused on näidanud, et põhiõigustega seotud küsimused võivad tekkida paljudes erinevates valdkondades. Asjaomaste küsimuste mitmekesisuse kohta saab tuua mitmeid näiteid.

REACH-määruses[3] sätestatud kohustus jagada andmeid registreerijatega tekitas küsimusi seoses õigusega omandile. Kohustust peeti vastuvõetavaks, sest see on vajalik keskkonna kaitsmise seisukohalt ja selle eesmärk on eelkõige vältida korduvaid loomkatseid. Nimetatud kaalutlused on esitatud määruse põhjendustes.

Põllumajanduspoliitika valdkonnas hinnati liikmesriikidele pandud kohustust avaldada maaelu arengu rahastamisvahenditest toetust saanute nimekiri. See tõstatas küsimuse seoses andmekaitsega. Hinnates küsimust vajalikkuse seisukohast, jõuti järeldusele, et andmekaitse

---

1 KOM(2005) 172 (lõplik), 27.4.2005.

2 2005. aasta teatises ja käesolevas aruandes käsitletakse kooskõla hartaga, kuid komisjon peab tagama, et tema ettepanekud on kooskõlas lisaks hartale ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ka ÜRO inimõiguste konventsioonidega, mille on kõik liikmesriigid ratifitseerinud.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ.

piiramine on õigustatud vajadusega suurendada ühenduse tegevuse läbipaistvust maaelu arengu valdkonnas, tõhustada asjaomaste riiklike vahendite usaldusväärset finantsjuhtimist ning vältida maaelu arengu meetmete kasutajate vahelise konkurentsi moonutamist. Nimetatud kaalutlused on esitatud komisjoni õigusakti põhjendustes[4].

Viimane näide pärineb tolli valdkonnast. Tolliseadustiku läbivaatamise raames[5] tekkis küsimus seoses ettevõtjatele antava õigusega ärakuulamisele tolli poolt tollialaste õigusaktide kohaldamisega seotud menetlustes. Leiti, et nimetatud õigus ärakuulamisele on hartast tulenev kohustus ja praegu on see sätestatud seadustiku artiklis 16.

Õigusloometegevuse seisukohast on aina suuremat tähtsust omandamas õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimused, mille puhul on tulnud selgelt esile asjaolu, et ühendus ja Euroopa Liit käsitlevad aina enam valdkondi, kus tekivad väga otseselt põhiõigustega seotud küsimused. Selles valdkonnas peab komisjon teistest valdkondadest sagedamini lahendama tundlikke ja vastuolulisi küsimusi, mis hõlmavad põhiõiguste võimaliku piiramise vajalikkust ja proportsionaalsust.

Arvestades õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimustega seotud teemasid (kuritegevuse, eelkõige terrorismi vastane võitlus, sisserände- ja varjupaigaküsimused ning piirikontroll on vaid mõned neist), on selge, et kõnealune poliitika on muutunud komisjoni õigusaktide ettepanekutes põhiõiguste järgimise seisukohalt esmatähtsaks. Näiteks sisserände- ja varjupaigapoliitika valdkonnast võib tuua mitmeid põhiõiguste järgimisega seotud tundlikke küsimusi, millega tuleb ikka ja jälle tegeleda. Kõnealuste küsimuste hulka kuuluvad piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld (harta artikkel 4), õigus vabadusele ja turvalisusele (harta artikkel 6), õigus perekonnaelu austamisele (harta artikkel 7), andmekaitse (harta artikkel 8), varjupaigaõigus (harta artikkel 18), kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral (harta artikkel 19), diskrimineerimiskeeld (harta artikkel 21), lapse õigused (harta artikkel 24) ning õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (harta artikkel 47).

2.2. Juhtumiuuring – varjupaigapakett

Mitmed eespool nimetatud küsimused kajastusid nn varjupaigapaketis,[6] mille komisjon võttis vastu detsembris 2008. Nimetatud pakett on väga sobiv juhtumiuuring, et näidata, kuidas komisjon kohaldab praktikas põhiõiguste järgimise sisekontrolli.

---

4 Komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1974/2006 (milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad) põhjendus 42.

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 450/2008, 23. aprill 2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ajakohastatud tolliseadustik).

6 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (vastuvõtutingimuste direktiiv, KOM(2008) 815 (lõplik/2)).
Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (Dublini määrus, KOM(2008) 820 (lõplik/2)).
Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise EURODAC-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr […/…][, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või

Vastuvõtutingimuste direktiivi muutva ettepaneku puhul olid kõige tundlikumad küsimused seoses põhiõiguste järgimisega varjupaigataotlejate kinnipidamine, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ning lapse õigused. Nimetatud küsimuste hindamisel püüti lisaks põhiõiguste hartale saavutada kooskõla ka asjaomaste rahvusvaheliste standarditega, eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni, Genfi konventsiooni ja ÜRO lapse õiguste konventsiooniga.

Kinnipidamise puhul peeti põhiõiguste järgimise seisukohalt vajalikuks, et ettepanek oleks kooskõlas põhimõttega, mille kohaselt ei tohi isikut kinni pidada üksnes põhjusel, et ta on rahvusvahelise kaitse taotleja[7]. Seega nähakse ettepanekuga ette selged kriteeriumid kinnipidamise kasutamiseks erandina nimetatud põhimõttest ning ettepanekus sätestatud kriteeriumide aluseks on ÜRO pagulaste ülemvoliniku suunised varjupaigataotlejate kinnipidamise suhtes kohaldatavate kriteeriumide ja nõuete kohta ning Euroopa Nõukogu ministrite komitee 2003. aasta soovitus nr 5 varjupaigataotlejate kinnipidamise meetmete kohta. Nimetatud dokumentidele tuginedes on ettepanekus sätestatud, et kinnipidamist tuleks kasutada vaid suunistes ettenähtud erandjuhtudel ja piiratud arvu põhjuste korral. Kooskõlas ÜRO pagulaste ülemvoliniku suuniste ja Euroopa Nõukogu soovitusega kehtestatakse ettepanekuga kinnipidamistingimused tagamaks, et kinnipeetavaid varjupaigataotlejaid, eelkõige haavatavaid isikuid koheldakse inimväärikust austades. Sellega seoses sätestatakse ettepanekus põhimõte, et varjupaigataotlejaid ei tohi hoida kinnipidamisasutuses, vaid spetsiaalsetes kinnipidamiskohtades, kus võetakse arvesse sooküsimusi.

Selleks et tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, sätestatakse ettepanekus kinnipidamise korral mitu menetlustagatist. Kinnipidamise saab määrata ainult kohtuasutus ja kuigi kiireloomulistel juhtudel võib selle määrata ka haldusasutus, peab sel juhul kohtuasutus selle kinnitama 72 tunni jooksul. Samuti tuleb kinnipidamine määrata lühimaks võimalikuks ajavahemikuks ja eelkõige mitte kauemaks, kui on vaja haldusmenetluse lõpule viimiseks. Jätkuva kinnipidamise peab kohtunik korrapäraselt läbi vaatama. Kinnipeetavale varjupaigataotlejale antakse juurdepääs õigusabile või seadusjärgsele esindamisele, mis on tasuta, kui isik ei suuda kaasnevaid kulusid kanda. Nimetatud sätted on olulised, et tagada kinnipidamise korral tõhus õiguskaitse.

Lapse õiguste vallas on vaja tagada lähtumine lapse huvidest. Ettepanekus seotakse alaealiste võimalik kinnipidamine selgelt kriteeriumidega, millele peab lapse asjaomaste huvide hindamine tuginema. Selleks et järgida lapse õiguste konventsiooni artiklit 37, nähakse ettepanekuga ette ka põhimõte, mille kohaselt on alaealise kinnipidamine üksnes äärmuslik abinõu, mida kasutatakse lühima asjakohase ajavahemiku jooksul. Saatjata alaealiste kinnipidamine on keelatud.

Dublini määrust muutev ettepanek tõstatas küsimused, mis on seotud kinnipidamise, tõhusa õiguskaitsevahendi ja lapse õigustega. Nimetatud küsimuste suhtes kohaldati lahendusi, mis on sarnased vastuvõtutingimusi käsitleva ettepaneku suhtes kohaldatud lahendustega. Kinnipidamise puhul tuleb rõhutada Dublini süsteemi eripäradega seotud küsimust, nimelt varjupaigataotleja kinnipidamist enne Dublini menetluse kohast üleandmist teisele

---

kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest,] tõhusa kohaldamise eesmärgil (EURODACi määrus, KOM(2008) 825 (lõplik)).

[7] Varem sätestatud nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivis 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (menetluste direktiiv).

liikmesriigile. Ettepanekuga nähakse ette, et isiku võib kinni pidada juhul, kui ta võib põgeneda, ja üleandmisotsusest teatamise järel. Kõnealust küsimust tuli hinnata vajalikkuse ja proportsionaalsuse seisukohast. Sätestatud on selged kriteeriumid, mille puhul on kõnealuse võimaluse kasutamine asjakohane. Ühe kriteeriumina peab kinnipidamisotsus tuginema iga juhtumi eraldi hindamisele ning kaaluda tuleb võimalust võtta leebemaid sunnimeetmeid, nagu korrapärane ilmumine asutustesse, rahalise tagatise andmine ja kohustus viibida kindlaksmääratud kohas. Kinnipidamisotsuse puhul on ette nähtud ka menetluslikud tagatised, mis on seotud otsuse põhjendamise ja tõhusa kohtuliku õiguskaitsevahendiga.

Lisaks on tugevdatud õigust perekonna ühtsusele. Nimelt muudetakse ettepanekuga ülalpeetavate sugulaste taasühinemine kohustuslikuks ja laiendatakse mõistet „pereliikmed" seoses alaealistega, et tagada lapse huvide senisest parem kaitse. Samuti saavad varjupaigataotlejad taasühineda pereliikmetega, kes on võetud täiendava kaitse alla.

Peamised küsimused, mis tekkisid EURODACi määrust muutva ettepanekuga seoses põhiõiguste järgmisega, keskendusid andmekaitsele. Ettepaneku eesmärk andmekaitse vallas on tagada süsteemi salvestatud andmete kustutamise senisest parem haldamine ning tõhustada komisjoni ja Euroopa andmekaitseinspektori järelevalvet riiklikele ametiasutustele antud juurdepääsu üle andmetele, mis on salvestatud EURODAC-süsteemi.

Varjupaigapaketist saadud kogemus näitab, et põhiõiguste järgimise kontrollimiseks kasutatav metoodika ei hõlma mitte ainult menetluslikke, vaid ka sisulisi küsimusi. Metoodika ei ole eesmärk omaette. Põhiõiguste järgimine ei ole ainult mehhanism ega menetluslik ettekirjutus, vaid sisuline kohustus. Rõhutades põhiõiguste järgimist, on komisjon võtnud omale sisulise kohustuse. See tähendab, et seoses põhiõigustega peab Euroopa Liidu õigusloometegevus olema laitmatu. Varjupaigapaketis oli komisjoni eesmärk täita sisulisi kohustusi, nimelt tagada, et lähtutakse asjaomase põhiõiguse järgimisest ning et asjaomase õiguse võimalikku piiramist hinnatakse vajalikkuse ja proportsionaalsuse seisukohast ning see tasakaalustatakse eelkõige menetluslike tagatiste ja kohtuliku läbivaatamisega.

2.3. Hetkeseis

Pärast 2005. aasta teatise vastuvõtmist saadud kogemused on näidanud, et komisjon on pidanud tegema vajalikkuse ja proportsionaalsuse seisukohast keerulisi otsuseid ning et metoodika raames on olnud vaja käsitleda tundlikke küsimusi, näiteks kas leitud lahendused vastavad nõuetele, mis tulenevad Euroopa inimõiguste kohtu (edaspidi „Strasbourgi kohus") ja Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikast. Komisjon on seisukohal, et komisjoni õigusaktide ettepanekud vastavad vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõudele ning võetud kohustus järgida põhiõigusi on tegelik ja sisuline.

Lõpuks tuleks märkida põhiõiguste järgimise kontrollimise nii kvantitatiivse kui ka kvalitatiivse analüüsi kohta seda, et sageli ei saa üldsus sellise kontrollimise positiivsetest tulemustest teada, sest probleemid on lahendatud juba kõnealuse kontrollimise käigus. Näite võib tuua varjupaiga valdkonnast. Menetluste direktiivis sätestati õiguslik alus varjupaigataotluse läbivaatamise seisukohast turvalisena käsitavate kolmandate riikide nimekirja koostamiseks. Pärast metoodika kohaldamist leiti, et selline nimekiri tekitaks Genfi konventsiooni ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3

kohase mittetagasisaatmise põhimõtte seisukohast tõsiseid probleeme. Seega ei pidanud komisjon kõnealuse ettepaneku esitamist asjakohaseks.[8]

3. KONTROLLIMISE TÄIUSTAMINE

3.1. Mõju hindamine

Komisjoni mõju hindamise suunised[9] vaadati hiljuti avaliku konsultatsiooni raames läbi. Üks küsimus, mida nimetati mitmes konsultatsiooni raames saadud vastuses ja mida käsitleti ka Voggenhuberi aruandes,[10] oli põhiõiguste senisest suurem nähtavus mõju hindamise protsessis. Selle küsimuse lahendamiseks rõhutati mõju hindamise suuniste muudetud versioonis 2005. aasta versioonist selgemalt põhimõtet, et hartas määratletud põhiõiguste järgimise tagamine on Euroopa Liidu üldine eesmärk ja et Euroopa Liit arvestab oma tegevuses põhiõigustega. Lisaks tuletatakse suunistes selge sõnaga meelde, et teatud põhiõigused on absoluutsed ja neid ei saa piirata ning et ülejäänud põhiõigusi võib piirata vaid vajalikkuse ja proportsionaalsuse tõendamise korral. Sellega piiratakse selge sõnaga poliitika valikuvõimalusi. Suunised sisaldavad kõigi hartas sätestatud põhiõiguste loetelu. See võimaldab harta ja asjaomaste küsimuste vahele luua otsese seose kolmes mõjukategoorias (majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõju). Sellise seose abil rõhutatakse küsimuste tõelist sisu ja nende seost konkreetsete õigustega.

Voggenhuberi aruandes paluti komisjonil lisada mõju hindamise suunistesse lisaks kolmele olemasolevale mõjukategooriale eraldi osa mõju kohta põhiõigustele. 2005. aasta teatises esitas komisjon oma põhjused säilitada kolm mõjukategooriat. Nagu on rõhutatud teatise punktides 12–15, on mõju hindamise protsessi raames põhiõigustega seotud küsimuste teatava ettevaatliku käsitlemise põhjuseks asjaolu, et mõju hindamist ei käsitata ega saa käsitada põhiõiguste kontrollina. Mõju hindamine ei saa asendada õiguslikku kontrolli. Kokkuvõttes saab põhiõigused tagada ainult õigusliku hindamise kaudu, mis tugineb õigusakti eelnõu väljatöötatud tekstile. Kuigi mõju hindamine ei ole põhiõiguste järgimise õiguslik kontroll, tunnistab komisjon, et selle raames saab õigusakti ettepanekutes panna teatava aluse põhiõiguste tagamisele. Mõju hindamise käigus tuleks teha kindlaks, milliseid hartas nimetatud õigusi võib asjaomane algatus käsitleda või mõjutada, ning seejärel tuleb mõju hindamise raames tegevusvõimalusi kindlaks määrates kirjeldada tegevusvõimaluste ja soovitud poliitikaeesmärkide kaudu õiguse piiramise ulatust ja vajalikkust[11]. Nii on võimalik mõju hindamise abil analüüsida hilisemat konkreetse teksti õiguslikku kontrolli, mille raames hinnatakse õiguste piiramise lubatavust vajalikkuse ja proportsionaalsuse ning põhiõiguste piiramise õiguslikkust Strasbourgi kohtu ja Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikast tulenevate nõuete seisukohast.

Kuigi hoolimata Voggenhuberi aruandes soovitatust ei loodud mõju hindamise suunistesse eraldi osa põhiõigustele avalduva mõju hindamiseks, on komisjon muudetud suunistes

---

8 Seejärel leidis Euroopa Ühenduste Kohus, et direktiivis sätestatud õiguslik alus ei ole kooskõlas asutamislepinguga, vt 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-133/06 Euroopa Parlament *vs* nõukogu.

9 Uued suunised võeti vastu 28. jaanuaril 2009 ja need on kättesaadavad veebisaidil http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

10 Euroopa Parlamendi 12. veebruari 2007. aasta Voggenhuberi aruanne põhiõiguste harta järgimise kohta komisjoni õigusaktide ettepanekutes.

11 Eeldatakse, et teatud õigused, näiteks piinamise keeld, on absoluutsed ja neid ei saa piirata.

taganud põhiõigustega seotud küsimuste ja mõju senisest suurema nähtavuse. See aitab kaasa põhiõiguste käsitlemisele ja tugevdamisele komisjoni poliitikakujundamise varases etapis.

Teine Voggenhuberi aruandes eraldi välja toodud küsimus hõlmas komiteemenetlusega võetavaid meetmeid. Nagu näidatud 2005. aasta teatise punktis 16, oli komisjon teadlik, et komiteemenetlusega vastuvõetavad õigusaktid võivad samuti mõjutada põhiõigusi ja üks eespool nimetatud näide põhiõiguste tagamise kohta praktikas hõlmas just komiteemenetlusega vastuvõetud õigusakti[12]. Samuti on komisjon teadlik, et see on valdkond, kus põhiõiguste käsitlemist tuleb senisest paremini kooskõlastada. Erinevalt varasemast versioonist on muudetud suunistes komiteemenetlusega vastuvõetavad õigusaktid eraldi nimetatud ja rõhutatud vajadust mõju põhjalikult hinnata. See aitab tagada, et komiteemenetlusega võetud meetmeid, millel on märkimisväärne mõju, sealhulgas mõju põhiõigustele, kontrollitakse edaspidi varases etapis ja seega kohaldatakse nende suhtes metoodika kohast kontrolli.

3.2. Seletuskiri ja põhjendused

Varjupaigapakett on näide sellest, kuidas põhjendustes on ettepanekuga otseselt seotud õigusi käsitletud senisest paremini. Selline praktika muutub normiks[13]. Põhjendusi tuleb senisest paremini sõnastada, et selguks, milliseid õiguseid asjaomane ettepanek mõjutab ja kuidas ettepanekus esitatud lahendustega täidetakse põhiõigustealaseid kohustusi. Senisest konkreetsemad põhjendused aitaksid tõendada kooskõla põhiõigustega. Komisjon peab oma õigusaktide ettepanekutesse hartat käsitlevate põhjenduste lisamisel olema senisest selektiivsem. Sellised põhjendused lisatakse juhul, kui ettepanekul on märkimisväärne mõju põhiõigustele. Seega on ettepanekus lisaks tavapärasele põhjendusele, millega kinnitatakse kooskõla hartaga, ka eripõhjendused konkreetsete õiguste kohta.

Varjupaigapaketti kuuluvate ettepanekute seletuskirjas esitatakse ka täpsed selgitused ettepanekute mõju kohta põhiõigustele ja seega näidatakse, kuidas on tagatud põhiõiguste järgimine. 2005. aasta teatises oli ette nähtud, et juhul, kui õigusakti ettepanek sisaldab hartat käsitlevat põhjendust, lisatakse seletuskirja sellisele põhjendusele vastav osa, milles esitatakse põhjused, mille alusel järeldatakse, et ettepanek on kooskõlas põhiõigustega. Võib väita, et põhiõigustega kooskõla käsitlemist seletuskirja eraldi osas ei ole ehk tehtud nii järjekindlalt kui see nähti ette 2005. aasta teatisega[14]. Nüüd muutub see normiks, mistõttu juhul, kui õigusakti ettepanekul on selle põhjenduste kohaselt mõju põhiõigustele, tuleb seletuskirja lisada osa, milles kirjeldatakse täpselt põhiõigustealaste kohustuste täitmise viisi.

3.3. Põhiõiguste amet

Põhiõiguste amet alustas ametlikult tööd 1. märtsil 2007. Komisjon on võtnud kohustuse kasutada metoodika toetamiseks ja tugevdamiseks ameti eksperdiarvamusi. Seda on võimalik teha mitmel viisil.

---

12 Komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1974/2006, mida nimetati joonealuses märkuses nr 3.

13 Nimetatud küsimus tõstatati ka Voggenhuberi aruandes.

14 Punkt 23.

Ameti aruandeid ja uuringuid võiks kasutada komisjoni algatuste ja meetmete ettevalmistamisel, mida praegu ka juba tehakse. Näiteks koostab amet praegu uuringut rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi[15] kohapealse mõju kohta, mida kasutatakse komisjoni nimetatud direktiivi kohaldamist käsitleva aruande koostamisel. Selleks et rakendada sujuvalt tagasisaatmisdirektiivi,[16] tuginetakse 2009. aastal uuringule, milles käsitletakse ebaseaduslike rändajate õiguste edendamist vabatahtlikus ja sunniviisilises tagasisaatmismenetluses. Samuti tuleks ametit kutsuda üles osalema uute võimalike algatuste korral tavaliselt peetavates konsultatsioonides (roheline raamat, teatis, küsimustik jne). Näiteks hiljuti, kui valmistati ette järgmist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala mitmeaastast programmi, konsulteeriti ametiga tulevaste prioriteetide küsimuses.

Komisjon[17] võib paluda ametil teha konkreetset teemat käsitlevat uurimistööd ja teadusuuringuid või anda asjakohaseid arvamusi. Tänaseks on komisjon seda võimalust juba kasutanud ja palunud ametil teha uuringu lapse õiguste rakendamist kajastavate näitajate kohta. Seda uuringut kasutatakse selleks, et valmistada ette lapse õigusi käsitlev strateegia, mille komisjon esitab kava kohaselt 2010. aastal.

Komisjon saab nimetatud viisidel kasutada ameti eksperdiarvamusi, pidades samal ajal kinni ameti ja komisjoni vahelisi suhteid käsitlevatest põhimõtetest. Seejuures tuleb meenutada, et ettepanekute kooskõla kontrollimine põhiõigustega ei kuulu ameti volituste hulka.

3.4. Kontrollimine õigusloomeprotsessi ajal

2005. aasta teatises rõhutati komisjoni ülesannet kaitsta õigusloomeprotsessi ajal asjaomases ettepanekus sätestatud põhiõiguste standardeid. Teatise kohaselt on komisjonil selleks viimase võimalusena õigus algatada õigusakti tühistamismenetlus, kui ta leiab, et asjaomane õigusakt ei ole kooskõlas põhiõigustega. Voggenhuberi aruandes avaldatakse tühistamismenetluse algatamisele põhiõiguste rikkumise korral tugevat toetust ja rõhutatakse ka komisjoni õigust võtta ettepanek tagasi, kui õigusloomeprotsessi ajal tehakse muudatusi, millega rikutakse põhiõigusi.

Komisjon tunnistab oma kohustusi selles vallas, kuid samas rõhutab ka kaasseadusandjate kohustusi. Ka nemad peavad täitma kohustust järgida põhiõigusi.

Komisjon kaitseb õigusloomeprotsessi ajal jõuliselt oma seisukohta seoses oma ettepanekus esitatud põhiõiguste standarditega ja väljendab kaasseadusandjatele sama jõuliselt oma vastuseisu, kui nad püüavad osutatud standardeid langetada. Komisjon kasutab selleks kõiki oma käsutuses olevaid vahendeid, sealhulgas nõuab, et õigusakt võetaks vastu ühehäälselt.

Nagu juba viidatud 2005. aasta teatises, on komisjon viimase võimalusena valmis kaaluma tühistamismenetlust: strateegiliselt oleks tühistamismenetlust kõige parem kasutada juhul, kui seadusandja on komisjoni ettepanekusse teinud konkreetseid muudatusi, mida komisjon peab

---

15 Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

16 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

17 Samuti ka Euroopa Parlament ja nõukogu.

selgelt põhiõiguste rikkumiseks. Selliste konkreetsete muudatuste korral, kui neid saab eraldada ülejäänud õigusaktist, on kõige paremaks lahenduseks tühistamismenetlus. Põhiõigusi rikkuvaid sätteid saab eraldi käsitleda, et samal ajal kaitsta kriitika eest õigusakti teisi sätteid, mis võivad anda komisjoni soovitud väärtuslikke tulemusi.

Kui seadusandja on komisjoni ettepanekust põhiõiguste kaitse küsimustes märkimisväärselt kõrvale kaldunud ja seetõttu on ettepaneku raskuskese osutatud küsimustes muutunud, võiks eelistada ettepaneku tagasivõtmist. Pikka aega on komisjon olnud seisukohal, et talle antud algatusõigusega kaasneb ka õigus võtta ettepanek tagasi, kui seadusandja on teinud komisjoni ettepanekusse muudatusi, mis põhjustavad kas selge ebaseaduslikkuse või moonutavad oluliselt komisjoni ettepanekut.

4. KOKKUVÕTE

Alates 2005. aastast saadud kogemused näitavad, et metoodika on soovitud eesmärgi seisukohalt hästi läbi mõeldud, kuid selle kohaldamist praktikas tuleb veel tugevdada. Käesolevas aruandes nimetatud küsimustel, nagu mõju hindamise suuniste läbivaatamine, põhjenduste senisest parem sõnastamine ja ameti kaasamine, on oma roll metoodika kohaldamise tõhustamisel. Kõige olulisem aspekt, mida tuleb edasi arendada, on siiski inimfaktor. Põhiõiguste käsitlemist tuleb edendada komisjoni talitustes, kus töötatakse välja ettepanekud ja algatused ning kus toetatakse põhiõiguste järgimist komisjoni ettepaneku ettevalmistamise varasest etapist alates.

Kohustus järgida põhiõigusi peab olema kõigi õigusloomeprotsessis osalevate institutsioonide ühine eesmärk.