



Brüssel, 8.5.2015
COM(2015) 191 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

2014. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta

{SWD(2015) 99 final}

1. Sissejuhatus

Käesolevas, viiendas aastaaruandes antakse ülevaade sellest, kuidas on Euroopa Liit (EL) ja selle liikmesriigid rakendanud ELi põhiõiguste hartat (edaspidi „harta“) 2014. aastal.

Harta on olnud õiguslikult siduv alates 1. detsembrist 2009. See on siduv ELi institutsioonide suhtes, kui nad kehtestavad uusi meetmeid. See on siduv liikmesriikide jaoks, kui nad tegutsevad ELi õiguse kohaldamisalas. Noore õigusallikana on harta järjest enam õiguslikku tähtsust omandamas. 2014. aastal tsiteeriti hartat¹ 210-s ELi kohtute² tehtud otsuses, võrreldes 43 otsusega 2011. aastal, 87 otsusega 2012. aastal ja 114 otsusega 2013. aastal.

President Junckeri uus komisjon asus ametisse 2014. aasta novembris. President Juncker lubas *„...kasutada ära komisjoni õigusi temale antud pädevuse piires, et toetada ühiseid väärtusi ja põhiõigusi, võttes samal ajal nii palju kui võimalik arvesse 28 liikmesriigi põhiseaduslike ja kultuuritavade mitmekesisust.“*³ Ta tegi põhiõiguste eest vastutavaks esimese asepresidendi Frank Timmermansi.

Komisjon kohaldab hartat kõigis poliitikavaldkondades. Ta teeb tihedat koostööd riiklike, Euroopa ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, et tagada põhiõiguste edendamine.

Kuulamisel Euroopa Parlamendi ees lubas esimene asepresident Timmermans hakata igal aastal korraldama kollokviumi teemal põhiõiguste olukord ELis, et parandada vastastikust koostööd ning poliitilist kaasatust põhiõiguste edendamiseks ja kaitseks. Kollokviumil arutavad põhiõigustega seotud küsimusi liikmesriigid, institutsioonid ja huvirühmad, et teha kindlaks ja viia ellu selles valdkonnas olulised poliitikameetmed. Esimene kollokvium toimub 2015. aasta oktoobris ning selle põhiteemadeks on sallivuse ja austuse edendamine, eelkõige juudi- ja moslemivastase vaenu ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks. Kollokviumile eelnevad konsultatsioonid kodanikuühiskonna ja huvirühmadega, sealhulgas kaks kõrgetasemelist dialoogi, üks usujuhtidega ja teine mitteusuliste organisatsioonide esindajatega.

Käesolevas aruandes antakse ülevaade harta kohaldamisest ELi institutsioonide – eelkõige Euroopa Komisjoni – ning liikmesriikide poolt ja suhtes. Esile tuuakse Euroopa inimõiguste konventsiooni tähtsus ja selgitatakse, kui kaugel on EL sellega ühinemise protsessis. Esimest korda on aruandes

¹ Vt talituste töödokumendi I lisa, kus on esitatud ülevaade Euroopa Liidu Kohtu 2014. aasta kohtupraktikast, kus on hartat otse tsiteeritud või põhjendustes sellele viidatud.

² Üldkohus, Avaliku Teenistuse Kohus ja Euroopa Kohus.

³ Vt Jean-Claude Juncker „Poliitilised suunised Euroopa Komisjoni järgmise koosseisu jaoks”, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_et.pdf, lk 8.

pühendatud eraldi jaotis aktuaalsele esilekerkivale teemale, milleks on sel aastal „põhiõigused digitaalses keskkonnas”.

2. Harta kohaldamine ELi poolt ja ELi suhtes ELi kogu tegevuses

ELi institutsioonid peavad oma tegevuses alati hartat järgima.

2.1 Õigusloome

Õigusloomeprotsessi käigus peab toimuma süstemaatiline põhiõiguste tagamise kontroll, kindlustamaks, et õigusaktide eelnõud on hartaga kooskõlas. 2011. aastal avaldas komisjon „Tegevusjuhised põhiõiguste arvessevõtmiseks komisjoni mõjuhinnangute koostamisel”⁴. 2014. aastal asus komisjon mõjuhinnangute koostamise juhiseid läbi vaatama ja korraldas avaliku konsultatsiooni⁵.

Digital Rights Ireland’i kohtuasi⁶ tõi veenvalt esile vajaduse põhiõiguste tagamise kontrolli järele õigusaktide eelnõude koostamisel. Kohus leidis, et andmete säilitamise direktiiv⁷ on harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste – õigus eraelule ja õigus isikuandmete kaitsele – rikkumise tõttu kehtetu. Kohtuotsuses on selgitatud, et põhiõiguste kaitseks ettenähtud konkreetsed kaitsenormid, sealhulgas sätted, mis käsitlevad ametisaladusega seotud erandeid ning eelnevat haldus- või kohtulikku kontrolli, peavad olema sätestatud ELi teises(t)es õigusakti(de)s ja nende kehtestamist ei saa jätta liikmesriikide seadusandjate ülesandeks. Euroopa Kohus leidis, et andmete säilitamine vastab õiguspärasele üldist huvi pakkuvale eesmärgile, milleks on võitlus raske organiseeritud kuritegevusega, ja on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend. Kohus oli aga ka arvamusel, et direktiivi sekkumine eraelu austamise ja isikuandmete kaitse põhiõigustesse ei piirdunud sellega, mis oli eesmärgi saavutamiseks rangelt võttes vajalik.

See kohtuotsus on oluline kõigi ELi institutsioonide jaoks, kes osalevad õigusloomeprotsessis. 2014. aasta detsembris ajakohastas nõukogu oma „Suuniseid nõukogu ettevalmistavates organites põhiõigustele vastavuse kontrollimiseks võetavate metodoloogiliste etappide kohta”⁸. Nõukogu töötajatele anti koolitust selle kohta, kuidas neid suuniseid praktikas paremini rakendada.

⁴ SEK(2011) 567 (lõplik), 6.5.2011.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_et.htm.

⁶ Euroopa Kohtu otsus, 8.4.2014, kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland ja Kärntner Landesregierung*.

⁷ Direktiiv 2006/24/EÜ, ELT L 105/54.

⁸ Nõukogu peasekretariaat, ST 5377 2015 INIT.

2.2 ELi vahendite haldamine

Liidu institutsioonid, asutused, talitused ja ametid peavad ELi vahendite haldamisel austama põhiõigusi vastavalt hartale. Liikmesriikidel on liidu õiguse rakendamisel sama kohustus.

Liivimaa Lihaveis MTÜ kohtuasjas⁹ kinnitas kohus varasemas kohtupraktikas sedastatud põhimõtet, et „liidu õiguse kohaldamine“ eeldab teatava tugevusega seose olemasolu, mis ulatub kaugemale sellest, et asjaomaste valdkondade puhul on tegemist naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju¹⁰. Antud juhul pani liidu õigus kahele tegevusprogrammiga seotud liikmesriigile kohustuse see ellu viia. Esiteks oli neil liikmesriikidel vastavalt määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõigetele 1 ja 2 kohustus asutada seirekomitee. Teiseks pidid kõik programmi täitmiseks võetavad meetmed järgima määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 sätteid. Euroopa Kohus nentis, et programmi juhendi vastuvõtmine seirekomitee poolt kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Programmi juhendiga oli ette nähtud, et kui seirekomitee tegi otsuse toetustootlus tagasi lükata, siis puudus võimalus selle otsuse kohtulikuks kontrolliks. Euroopa Kohus leidis, et see rikub harta artiklist 47 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

2014. aasta mais asus Euroopa Ombudsman uurima seda, kuidas on põhiõigused tagatud ELi ühtekuuluvuspoliitikas¹¹. 29. oktoobri 2014. aasta vastuses¹² lubas komisjon võtta meetmeid, et suurendada liikmesriikide hulgas teadlikkust hartast Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamisel. Komisjon on liikmesriikidele ametlikult meenutanud nende kohustust hartat järgida. Komisjon pakub ka Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetust kaebemenetluste läbiviimiseks. Komisjon levitab häid tavaid ja annab liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas järgida hartat Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamisel 2015. aastal.

Komisjon leidis, et ühes ebaseaduslike rändajate ajutises kinnipidamiskeskuses ei pruukinud isikute põhiõigused tagatud olla; kontrollikoda kinnitas seda seisukohta 2014. aasta eriaruandes. Keskuse rendikulud olid kaasatud Välispiirifondist finantseeritavasse riiklikku programmi ja programmi sulgemisel ei olnud komisjon neid kulusid aktsepteerinud. Kontrollikoda leidis, et liikmesriik ei olnud kinni pidanud alandava kohtlemise keelust (harta artikkel 4) ja inimväärikuse tagamise põhimõttest (harta artikkel 1), kuna ebaseaduslikke rändajaid hoiti halvades tingimustes.

⁹ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 12.9.2014, kohtuasjas C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ*.

¹⁰ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 29.5.1997, kohtuasjas C-299/95 *Kremzow*, punkt 16.

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54420/html.bookmark>.

¹² <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.

2.3 Inimõigused ELi välistegevuses

Liidu välistegevus tugineb Euroopa Liidu lepingu artiklile 21. Selles on taas kinnitatud ELi rolli demokraatia, õigusriigi, inimõiguste universaalsuse ja jagamatuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete edendamisel. Riigid, kes soovivad ELiga ühineda, peavad inimõigusi austama. Kõigis kolmandate riikidega sõlmitud koostöö- ja kaubanduslepingutes on sätestatud, et inimõigused¹³ on pooltevahelises suhtluses olulisel kohal.

2014. aastal hindasid Euroopa välisteenistus ja komisjon ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2012–14)¹⁴. Tegevuskavas on esitatud 97 konkreetset meetet. Üheks näiteks neist on ELi suunised sõnavabaduse kohta internetis ja mujal, mille nõukogu võttis vastu 2014. aasta mais. Suunistes on esitatud määratlused ja juhiseid selle kohta, kuidas kaitsta sõnavabadust, käsitledes kõiki selle aspekte, sealhulgas õigust jääda kindlaks oma arvamusele ilma sekkumiseta, õigust otsida ja saada teavet ning õigust levitada teavet ja ideid mis tahes vahenditega sõltumata riigipiiridest.

Aastateks 2015–2019 on kavas koostada uus tegevuskava, kus pööratakse põhitähelepanu sellele, et inimõiguste tagamise poliitika siseasjades ja välisasjades oleksid omavahel kooskõlas, eelkõige sellistes valdkondades nagu terrorismivastane võitlus, ränne ja liikuvus ning kaubandus.

Euroopa Liidu lepingu artiklis 21 sätestatud eesmärkide saavutamiseks kohaldab EL piiravaid meetmeid,¹⁵ millega sageli jõustatakse ÜRO Julgeolekunõukogu siduvaid resolutsioone, mis tuginevad ÜRO põhikirja artiklil 41 või 42, kuid mis võivad olla ka autonoomsed ELi meetmed. Mõned piiravad meetmed kujutavad endast selliste isikute ja üksuste loetlemist, kelle rahalised vahendid ja majandusressursid külmutatakse. Asjaomaste isikute ja üksuste jaoks on õigus heale haldusele, õigus töhusale õiguskaitsevahendile ja õigus õiglasele kohtulikule arutamisele (põhiõiguste harta artiklid 41 ja 47) erilise tähtsusega. 2014. aastal arutas Euroopa Liidu Kohus kohtuasju, milles käsitleti isikute ja üksuste suhtes piiravate meetmete kehtestamise korda. 2014. aastal tehtud rohkem kui 30 kohtuotsusest, milles käsitleti kehtestatud piirangute seaduslikkust, pidas kohus ainult veerandi puhul isikute loetellu lisamist õiguspäraseks – kõigi ülejäänud kohtuasjade puhul asjaomased otsused tühistati.

¹³ Terminit „põhiõigused” kasutatakse ELis selleks, et tähistada mõistet „inimõigused” spetsiifilises ELi-siseses kontekstis. Tavaliselt on terminit „põhiõigused” kasutatud konstitutsioonilise korra ja terminit „inimõigused” rahvusvahelise õiguse kontekstis.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

¹⁵ Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 215.

Yusefi kohtuasjas¹⁶ käsitleti nõukogu määruse (EÜ) nr 881/2002¹⁷ alusel võetud piiravaid meetmeid. Selle määrusega jõustati ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon selliste isikute, üksuste ja rühmituste varade külmutamise kohta, keda ÜRO sanktsioonide komitee peab seotuks Al-Qaidaga. Üldkohus leidis, et komisjon oli süüdi tegevusetuses, kuna ta ei olnud kõrvaldanud menetluslikke puudujääke ja sisulisi rikkumisi, mis Hani El Sayyed Elsebai Yusefi vahendite külmutamisel aset olid leidnud. Üldkohus kutsus komisjoni üles täitma oma kohustust uurida isiku loetellu lisamise põhjendusi hoolikalt ja erapooletult ning vajaduse korral kasutada „asjakohas[ei]d” sanktsioonide komiteega¹⁸. Komisjon vaatab koostöös asjakohaste ÜRO organitega isiku loetellu lisamise põhjendused läbi.

Enamik kohtuasju,¹⁹ kus Euroopa Liidu Kohus tühistas üksuste või isikute vastased piiravad meetmed, käsitlesid nõukogu otsuseid ja määruseid, mille puhul puudusid piisavad tõendid või teave, mille põhjal isik või üksus loetellu lisati, ja tõendamiskohustust, mis lasub nõukogul vastavalt harta artiklile 47, nagu seda on tõlgendatud *Kadi II* kohtuotsuses,²⁰ ei olnud täidetud. Teistes kohtuasjades tühistati õigusaktid menetluslikel põhjustel²¹.

Kaubanduspoliitikas hakati alates 1. jaanuarist 2014 kohaldama läbivaadatud ühepoolset üldiste tariifsete soodustuste kava (GSP+), mis nõuab põhiliste inimõigustealaste konventsioonide järgimist. Jälgimismehhanismi on oluliselt tugevdatud tagamaks, et GSP+ soodustuste saajad täidaksid oma kohustusi, eelkõige ratifitseeriks ja rakendaksid 27 rahvusvahelist inimõigusi ja muid küsimusi käsitlevat konventsiooni. Ka Euroopa Parlament ja nõukogu jälgivad olukorda pidevalt.

3. Harta kohaldamine liikmesriikide poolt ja suhtes

Euroopa Liidu Kohtu kontrolli all valvab komisjon selle järele, kas liikmesriigid järgivad hartat ELi õiguse rakendamisel. Kui komisjon avastab rikkumise, võib ta algatada rikkumismenetluse. Liikmesriikide kohtunikud on teadlikud sellest, et harta on õigusakt, mille abil saab tagada, et liikmesriigid austavad põhiõigusi. ELi õiguse sätteid ja ELi õigusel põhineva siseriikliku õiguse

¹⁶ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 21.3.2014, kohtuasjas T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef vs. Euroopa Komisjon*.

¹⁷ Määrus nr 881/2002, EÜT L 139, lk 9.

¹⁸ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 21.3.2014, kohtuasjas T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef vs. Euroopa Komisjon*, punkt 102.

¹⁹ Näiteks Euroopa Liidu Kohtu otsus, 3.7.2014, kohtuasjas T-565/12 *National Iranian Tanker Company vs. nõukogu*; Euroopa Liidu Kohtu otsus, 9.12.2014, kohtuasjas T-439/11 *Sport-para vs. nõukogu*.

²⁰ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 18.7.2013, kohtuasjas C-584/10 *komisjon ja teised vs. Kadi* (Kadi II), apellatsioonkaebus kohtuasjas T-85/09 *Kadi vs. komisjon* (Kadi I).

²¹ Vt näiteks *LTTE vs. nõukogu*, T-208/11 ja T-508/11. Selle otsuse peale on esitatud apellatsioonkaebus kohtuasjas C-599/14 P.

sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas hartast tulenevate kohustustega, et jõustada harta kohaselt tagatud õigused. Kui liikmesriigi kohtul on kahtlusi harta kohaldatavuse või selle sätete õige tõlgendamise suhtes, võib ta pöörduda – ja liikmesriigi viimase astme kohtu puhul peab ta seda tegema – Euroopa Liidu Kohtusse eelotsuse saamiseks. Euroopa Liidu Kohtu vastus aitab liikmesriigi kohtul asja lahendada. Liikmesriikide kohtunikud kasutavad seda menetlust sageli. See aitab arendada hartaga seotud kohtupraktikat ja tugevdab liikmesriikide kohtunike rolli harta kehtivuse tagamisel. 2014. aastal esitasid liikmesriikide kohtunikud 43 sellist eelotsusetaotlust,²² mida on veidi rohkem kui eelnevatel aastatel²³.

3.1 Rikkumismenetlused

Kui 2013. aastal mainiti hartat viies rikkumismenetluses, siis 2014. aastal on komisjon viidanud hartale 11 Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 258–260 tugineva rikkumisjuhtumi puhul. Liikmesriigid peavad hartat kohaldama ainult liidu õiguse rakendamisel. Seetõttu peab hartaga seotud rikkumismenetlus käsitlema liidu õiguse sätet, mis toob endaga kaasa harta kohaldamise.

Viis 11 juhtumist puudutavad varjupaiga ja rände valdkonda²⁴.

Rikkumismenetlused varjupaiga ja rände valdkonnas

2014. aastal algatas komisjon rikkumismenetluse ühe liikmesriigi vastu seoses tagasisaatmisdirektiiviga²⁵. Komisjonile tekitasid muret isikute kinnipidamise kestus, kinnipidamistingimused, asjaolu, et tagasisaadetavad isikud ei saanud kinnipidamiskeskustes tasuta õigusabi ning et kinnipidamisotsuste kohtulikku läbivaatamist ei saanud taotleda esimese kuue kuu jooksul ja juhul kui kinnipidamist pikendati pärast kuut kuud, sai kohtulikku läbivaatamist taotleda ainult piiratud juhtudel (harta artiklid 4,6 ja 47).

Samuti algatati rikkumismenetlus ühe liikmesriigi vastu seoses vastuvõtutingimuste direktiivi²⁶ ja varjupaigamenetluste direktiivi²⁷ ebaõige kohaldamisega. Komisjon tõstatas küsimusi, mis olid seotud varjupaigamenetluse kestusega, negatiivse varjupaigaotsuse vastu kasutatavate õiguskaitsevahendite tõhususega, tasuta õigusabi puudumisega, teatavate varjupaigataotlejate rühmade kinnipidamisega, milles puhul näis, et seda kohaldati automaatselt ilma individuaalse hindamiseta, õigusega tõhusale

²² Vt talituste töödokumendi II lisa *Overview of the applications for preliminary rulings submitted in 2014 which refer to the Charter* (Ülevaade 2014. aastal esitatud eelotsusetaotlustest, milles viidatakse hartale).

²³ Aastatel 2012 ja 2013 esitati Euroopa Liidu Kohtule 41 eelotsusetaotlust, milles viidati hartale.

²⁴ Täpsemalt vt käesolevale aruandele lisatud talituste töödokument.

²⁵ Direktiiv 2008/115/EÜ, ELT L 348, 24.12.2008, lk 98.

²⁶ Direktiiv 2003/9/EÜ, ELT L 31, 6.2.2003, lk 18.

²⁷ Direktiiv 2005/85/EÜ, ELT L 326, 13.12.2005, lk 13.

õiguskaitsevahendile, mida kasutada kinnipidamisotsuse puhul, ja kinnipidamisasutuses pakutava tasuta õigusabiga (artiklid 6 ja 47).

2014. aastal uuris komisjon, kuidas liikmesriigid liidu välispiiridel ELi õigusaktide rakendamisel hartat kohaldasid, eelkõige tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet (artiklid 4, 6, 18 ja 19). Probleeme esineb muu hulgas järgmistes valdkondades: kinnipidamise kohaldamine ja selle kestus, kinnipidamistingimused, alaealiste olukord, tasuta õigusabi ning mõnes liikmesriigis varjupaigamenetluse raames pakutavad tõhusad õiguskaitsevahendid (harta artiklid 6, 24 ja 47).

Viisaeeskiri ja viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamine

2014. aasta lõpus kutsus komisjon viit liikmesriiki üles tagama, et viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise vaidlustamisega kaasneb võimalus pöörduda kohtusse.

Viisaeeskirja määruses²⁸ on sätestatud lühiajaliste viisade ja lennujaama transiidiviisade andmise kord ja tingimused. Määrus paneb liikmesriikidele kohustuse näha ette õigus vaidlustada viisa andmisest keeldumine / viisa tühistamine / kehtetuks tunnistamine. Harta artikli 47 kohaselt on üksikisikutel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Asjaomaste liikmesriikide siseriiklikus õiguses oli aga sätestatud üksnes võimalus vaidlustada otsus haldusasutuses, mis ei ole kohus. Komisjoni arvates ei vasta see artiklis 47 ette nähtud sõltumatu kohtu kriteeriumile.

Roma laste segregatsioon haridusasutustes

2014. aasta septembris algatas komisjon rikkumismenetluse ühe liikmesriigi vastu roma laste segregeerimise eest haridusasutustes, mis kujutab endast rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi²⁹ rikkumist. Asja komisjoniga arutades põhjendas liikmesriik oma tegevust, viidates Euroopa Liidu Kohtu hartaga seotud praktikale. Sellest tulenevalt pidas komisjon vajalikuks selgitada selle kohtupraktika tõlgendamist märgukirjas, milles osutas konkreetselt harta artiklile 21, mis keelab diskrimineerimise rassi või etnilise päritolu tõttu.

3.2 Euroopa Liidu Kohus annab liikmesriikidele suuniseid (eelotsused)

2014. aastal jätkas Euroopa Liidu Kohus eelotsusetaotlustele vastates liikmesriikide kohtunikele suuniste andmist harta kohaldamise ja selle sätete tõlgendamise kohta.

²⁸ Määrus nr 810/2009/EÜ, ELT L 243, 15.9.2009, lk 1.

²⁹ Direktiiv 2000/43/EÜ, EÜT L 180/22.

Varjupaigataotlejate inimväärikus

2014. aasta detsembris vastas Euroopa Liidu Kohus Madalmaade riiginõukogu poolt kohtuasjas *A, B, C vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*³⁰ esitatud küsimustele, mis käsitlesid ELi õigusnormide tõlgendamist varjupaigavaldkonnas seoses varjupaigataotlejate poolt nende seksuaalse sättumuse kohta esitatud väidete usutavuse hindamise viisidega. Taotlejad väitsid, et nad kartsid päritoluriikides tagakiusamist oma homoseksuaalsuse tõttu. Liikmesriigi kohus küsis Euroopa Liidu Kohtult, kas ELi õigus seab varjupaigataotlejate seksuaalse sättumuse kontrollile mingeid piire. Euroopa Liidu Kohus leidis, et pagulase staatuse saamise miinimumnõuete direktiiv³¹ ja harta seavad piirid: liikmesriikide ametiasutuste kasutatavad kontrollimeetodid peavad olema sellised, et oleksid tagatud varjupaigataotlejate põhiõigused, nagu õigus inimväärikusele (artikkel 1) ning õigus era- ja perekonnavalule (artikkel 7). Taotlejatelt ei või nõuda midagi sellist, mis kahjustaks nende inimväärikust või isikupuutumast, näiteks alandava meditsiinilise või pseudomeditsiinilise kontrolli läbimine, eraellu tungiv küsitamine või seksuaalkäitumise kohta fotode või videotõendite esitamise nõudmine või selliste tõendite vastuvõtmine. See kohtuotsus aitab liikmesriikide ametiasutustel taotlusi ühetaolisemal viisil hinnata, nii et samal ajal on tagatud taotlejate põhiõigused.

Võrdsed võimalused tarbijakaitse valdkonnas

Sanchez Morcillo kohtuasjas,³² mis on seotud artikliga 47, käsitleti tarbijate menetlusõigusi hüpoteegi realiseerimise menetluses, mille puhul Euroopa rõhutas Liidu Kohus võrdsete võimaluste aspekti. Kohus leidis, et siseriiklik õigus oli vastuolus direktiiviga ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes³³ ja harta artikliga 47 juhtudel, kus tarbijale ei olnud ette nähtud võimalust otsus vaidlustada, kuid vastupidises olukorras oli võlausaldajale selline võimalus tagatud.

Samuti rõhutas Euroopa Liidu Kohus, et tarbijad, kes on olukorras, kus nad võivad oma kodu kaotada, on eriti haavatavad. *Kušionová*³⁴ kohtuotsuses märkis kohus, et ELi õiguses on õigus kodu austamisele artikliga 7 tagatud põhiõigus, mida liikmesriikide kohtud peavad tarbijalepingute ebaõiglaste tingimuste direktiivi rakendamisel arvesse võtma.

³⁰ Euroopa Liidu Kohtu otsus, 2.12.2014, liidetud kohtuasjades C-148/13, C-140/13 ja C-150/13 *A, B, C vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

³¹ Direktiiv 2004/83/EÜ, ELT L 304, 30.9.2004, lk 12.

³² Euroopa Kohtu otsus, 17.7.2014, kohtuasjas C-169/14 *Sanchez Morcillo*.

³³ Direktiiv 93/13/EMÜ, EÜT L 95/29.

³⁴ Euroopa Kohtu otsus, 10.9.2014, kohtuasjas C-34/13 *Kušionová*.

Ne bis in idem põhimõte Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis

Zoran Spasici kohtuasjas³⁵ hindas Euroopa Liidu Kohus Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis sätestatud täitmise tingimuse koosõla harta artiklis 50 sätestatud *ne bis in idem* põhimõttega.

Schengeni konventsiooniga on ette nähtud, et isikut, kelle suhtes on ühes riigis läbi viidud kohtuprotsess, ei saa teises riigis samade tegude eest kohtu alla anda (*ne bis in idem* põhimõte). Konventsioonis on aga täpsustatud, et seda põhimõtet kohaldatakse ainult juhul, kui isik on karistuse ära kandnud või kannab seda või seda ei saa otsuse langetanud lepinguosalise õiguse alusel enam täitmisele pöörata (edaspidi „täitmise tingimus“). Harta artiklis 50 ei ole aga sõnaselgelt sellisele tingimusele viidatud. Euroopa Liidu Kohus leidis, et Schengeni konventsiooni täitmise tingimus ei ole hartaga vastuolus.

3.3. Liikmesriikide kohtute praktika, kus viidatakse hartale

Liikmesriikide kohtunikel on põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte kaitsmisel oluline roll. Põhiõiguste Ameti läbiviidud uuringud³⁶ näitavad, et 2014. aastal pöördusid liikmesriikide kõrgemad kohtud harta poole suuniste ja inspiratsiooni saamiseks ka selliste kohtuasjade puhul, mis jäid väljapoole ELi õiguse kohaldamisala.

Komisjon edendab kohtunikevahelist dialoogi ja koostööd. Uus „Euroopa kohtulahendi tunnus“³⁷ aitab lihtsamini mõista seda, kuidas liikmesriikide kõrgemad kohtud tõlgendavad ELi õigusakte, ja leida andmeid selle kohta, kuidas liikmesriikide kohtud ELi õigusakte kohaldavad. Teise ELi kaasrahastatava projekti – „Euroopa õigusalaane koostöö liikmesriikide kohtute praktikas põhiõiguste küsimustes“ – raames koostatakse õigusalaane koostöö meetodite käsiraamat kohtunikule ja liikmesriikide kohtute otsuste andmebaas, kus otsused on liigitatud harta sätete kaupa³⁸.

3.4 Teadlikkuse suurendamine põhiõiguste hartast

2015. aasta veebruaris näitas Eurobaromeetri uuring,³⁹ et inimeste teadlikkus hartast on aastate jooksul ainult veidi suurenenud – ainult 14 % vastajatest teadis, mis harta on (2012. aastal 11 % ja 2007. aastal

³⁵ Euroopa Kohtu otsus, 18.7.2014, kohtuasjas C-129/14 PPU Zoran Spasic.

³⁶ Põhiõiguste Ameti aastaaruanne, avaldatakse 22. mail 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-et.do.

³⁸ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>.

³⁹ Eurobaromeeter 416 „Euroopa Liidu põhiõiguste harta“, küsitlus toimus 16.–18. veebruaril 2015 kõigis 28 ELi liikmesriigis, kättesaadav veebilehel http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm#416

8 %). Umbes 51 % vastajatest oli hartast kuulnud, kuid ei teadnud täpselt, mis see on (2012. aastal 53 % ja 2007. aastal 48 %). Eurobaromeetri uuringust selgus ka, et üldsust tuleb teavitada sellest, kelle poole põhiõigusi puudutavate probleemidega pöörduda. Põhiõiguste Ameti projekti „CLARITY”⁴⁰ eesmärk on anda suuniseid selle kohta, millisesse asutusse pöörduda, kui asi on põhiõigustes (liikmesriigi inimõiguste tagamise asutus, võrdõiguslikkusega tegelev institutsioon ja/või ombudsman). 2015. aasta veebruaris algas teinegi uus projekt – *Don't knock on the wrong door: CharterClick! A user-friendly tool to detect violations falling within the scope of the EU Charter of Fundamental Rights*⁴¹ –, mida kaasrahastatakse programmist „Põhiõigused ja kodakondsus”.

2014. aasta detsembris toimus konverents „Euroopa Liidu põhiõiguste harta: õigusvaldkonna töötajate ja ametnike koolitusvajaduste hindamine ja neile reageerimine”,⁴² kus arutati vajadust suurendada inimeste teadlikkust hartast ning teha kindlaks, millised on riigiasutuste konkreetset koolitusvajadused ja head tavad selles valdkonnas. Konverentsil osalejad soovitasid kaardistada koolitusstrateegiad, -kogemused ja -vahendid, millega suurendada teadlikkust hartast ja edendada selle rakendamist kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja ELi tasandil, ning juhtisid tähelepanu sellele, et kodanikuühiskonna organisatsioonidel ja riikide inimõiguste kaitse asutustel on selles valdkonnas tähtis roll. EL rahastab põhiõiguste harta teemalisi koolitusi riigiasutustele ja jätkab seda ka aastatel 2014–20⁴³.

4. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

18. detsembril 2014. aastal avaldas Euroopa Liidu Kohus oma arvamuse lepingu eelnõu kohta, mis käsitles ELi ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Kohus tõi välja probleemid, mis puudutasid kooskõla ELi õigusega – nimelt leidis kohus, et ühinemislepingu eelnõu on vastuolus Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikega 2 ja sellega seotud protokolliga nr 8. Kohus soovitas eelnõus teha teatavad muudatused: liidu õiguse ülimuslikkus seoses harta artiklis 53 nimetatud võimalustega liikmesriikide põhiseadustes sätestatud tugevamate põhiõiguste puhul; vastastikune usaldus liikmesriikide vahel, eelkõige vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas; seos Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni uue lisaprotokolliga nr 16; Euroopa Liidu

⁴⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/clarity-complaints-legal-assistance-and-rights-information-tool-you>.

⁴¹ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/events/fundamental-rights-charter-training-2014/index_en.htm.

⁴³ Õiguspraktikute koolitamine harta teemal ja harta kohaldamist käsitlevad teavitusmeetmed on programmi „Põhiõigused ja kodakondsus” projektikonkursi prioriteetsed teemad. Pärast 2013. aasta projektikonkursi eraldati selle valdkonna projektidele umbes 2,8 miljonit eurot (25 % programmi kogueelarvest), 2012. aastal oli see 1,9 miljonit eurot 20,9 miljonist eurost (9 % kogueelarvest). 2014.–20. aasta finantsperspektiivi kohaselt rahastatakse põhiõiguste hartat käsitlevaid koolitusi kohtuasutustele ja õiguspraktikutele õigusprogrammist (2014–20). Lisaks sellele toetatakse koolitusi ja teavitustööd ka õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist (2014–20), pöörates erilist tähelepanu üksikisikute õigustele.

Kohtu ainupädevuse säilitamine selliste liikmesriikidevaheliste vaidluste lahendamisel, mis käsitlevad aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist; teatavad aspektid, mis puudutavad Euroopa Inimõiguste Kohtu menetlusi, milles osaleb EL, ning kohtulik kaitse ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

Komisjon toetab jätkuvalt täiel määral ELi ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Konventsiooniga ühinemine tugevdab põhiväärtusi, muudab ELi õiguse tõhusamaks ja põhiõiguste kaitse Euroopas sidusamaks. Konventsiooniga ühinemine on jätkuvalt äärmiselt oluline. Lisaks on ELi institutsioonidel õiguslik kohustus sõlmida selline ühinemisleping, mis vastab aluslepingutes ja eelkõige Lissaboni lepingu protokollis nr 8 sätestatud nõuetele. Praegu uurib komisjon, kuidas oleks selles küsimuses kõige parem edasi liikuda.

Olenemata sellest, millal ühinemine aset leiab, on kõik ELi institutsioonid ja liikmesriigid kohustatud hartat tõlgendama Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat silmas pidades. Harta artikli 52 lõikes 3 on sätestatud kohustus anda hartas sisalduvatele õigustele sama tähendus ja ulatus kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õigustele ulatuses, milles harta õigused konventsiooni õigustele vastavad. Põhiõiguste harta selgitustes⁴⁴ on loetletud need harta artiklid, kus nii õiguste tähendus kui ka ulatus on samad kui vastavates Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites, ja need artiklid, kus õiguste tähendus on sama, kuid ulatus laiem. Kuigi harta ei sisalda kohustust, et seda tuleb tõlgendada kooskõlas ÜRO lepingutega, viitab Euroopa Liidu Kohus ELi õigusest tulenevate õiguste tõlgendamisel ka ÜRO õigusaktidele. Näide sellest on mõiste „puue” määratlemine, mille puhul Euroopa Liidu Kohus sai inspiratsiooni ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist, milles EL on osaline, kui kohus hindas *Kaltofti* kohtuasjas,⁴⁵ kas haiguslik rasvumus võib kujutada endast „puuet” võrdse tööalase kohtlemise direktiivi⁴⁶ tähenduses.

5. Fookuses: põhiõigused ja digitaalarengu tegevuskava

Digirevolutsioon on kodanike ja ettevõtjate ning ühiskonna jaoks tervikuna palju uusi võimalusi loonud. Samuti on see toonud endaga kaasa küsimusi selle kohta, kas põhiõigused on digitaalses keskkonnas tõhusalt kaitstud. Isikuandmete kogumise, kasutamise ja levitamise plahvatuslik kasv on kõigest üks näide uuest digireaalsusest. Koos uute andmetega ülemaailmsete jälgimisprogrammide kohta annab see tunnistust sellest, et põhiõiguste, eelkõige eraelu ja isikuandmete kaitse õiguse tagamiseks tuleb kehtestada tõhusamad kaitsemeetmed.

⁴⁴ 2007/C 303/02, EÜT L 303, lk 17.

⁴⁵ Euroopa Kohtu otsus, 18.12.2014, kohtuasjas C-354/13 *Kaltofti*.

⁴⁶ Direktiiv 2000/78/EÜ, EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16.

Komisjon jälgib tähelepanelikult kogu maailmas rakendatavaid meetmeid,⁴⁷ mis puudutavad põhiõigusi digitaalses keskkonnas, näiteks Euroopa Nõukogu koostatud juhend inimõiguste kohta internetikasutajatele⁴⁸. Arvukate üleskerkinud küsimuste hulgas on võrdse juurdepääsu tagamine internetile, üksikisikute diskrimineerimise oht profileerimise teel ning võimu ebavõrdne jaotumine nende vahel, kes andmeid valdavad, ja nende vahel, kes tahtlikult või teadmatusel andmeid esitavad. Uued probleemid on seotud intellektuaalomandiga ning internetiplatvormide kohustusega aidata kaasa terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ennetamisele ja nendega võitlemisele.

Isikuandmete kaitse, mis on tagatud harta artikliga 8, muutub digitaalses maailmas järjest olulisemaks. 2012. aasta jaanuaris avaldas komisjon isikuandmete kaitse üldmääruse ettepaneku⁴⁹ ning politseitöö ja kriminaalõiguse valdkonna andmekaitse direktiivi ettepaneku⁵⁰. Esimesel lugemisel 12. märtsil 2014. aastal avaldas Euroopa Parlament ettepanekutele toetust⁵¹. Komisjon jätkas läbirääkimisi USA ametiasutustega andmekaitse raamlepingu üle, mis käsitleb ELi ja USA vahel õiguskaitse eesmärgil edastatavate isikuandmete kaitset, ning andmete edastamist USA-le puudutava *Safe Harbor* privaatsuspõhimõtete kohaldamise uue programmi tingimuste üle.

Euroopa Liidu Kohus on rõhutanud, et digitaalses keskkonnas tuleb põhiõigusi mitte ainult kaitsta, vaid neid tuleb ka tasakaalustada. *Digital Rights Ireland*'i kohtuasjas kinnitas kohus taas, et ELi institutsioonid on kohustatud oma tegevuses järgima põhiõiguste hartat, sealhulgas juhul, kui nende tegevus mõjutab isikute õigust privaatsusele, eraelule ja isikuandmete kaitsele. Kohus tunnistas andmete säilitamise direktiivi kehtetuks, kuna sellega piirati ebaproportsionaalselt hartaga tagatud õigust privaatsusele ja isikuandmete kaitsele. Direktiiviga oli ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et sideteenuste pakkujad säilitavad oma klientide kõneliiklus- ja asukohtaandmeid kuus kuud kuni kaks aastat ning teevad need andmed nõudmise korral kättesaadavaks õiguskaitseasutustele raskete

⁴⁷ Vt näiteks käimasolevad arutelud „suurandmete” üle, mida on käsitatud USA Valge Maja aruandes suurandmete ja privaatsuse kohta (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf), Prantsusmaa riiginõukogu aruandes digitehnoloogia ja põhiõiguste kohta (<http://www.conseil-etat.fr/content/download/33163/287555/version/1/file/Digital%20technology%20and%20fundamental%20rights%20and%20freedoms.pdf>) või Itaalia internetiõiguste deklaratsiooni eelnõus, mille koostas Itaalia saadikutekojade internetiõiguste ja -kohustuste uurimiskomitee (http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/189/dichiarazione_dei_diritti_internet_inglese.pdf).

⁴⁸ Vt <http://www.coe.int/en/web/internet-users-rights/guide>.

⁴⁹ Ettepanek: määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, COM(2012) 11 final.

⁵⁰ Ettepanek: direktiiv üksikisikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega kuritegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise kohta, COM(2012) 10 final.

⁵¹ Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2014. aasta seadusandlik resolutsioon (COM(2012) 0010 — C7-0024/2012 — 2012/0010(COD)).

kuritegude ja terrorismi uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil. *Google*'i kohtuasjas⁵² selgitas Euroopa Liidu Kohus, et *Google* kui ELis tegutsev vastutav töötaja peab järgima ELi andmekaitseõigust (harta artiklid 7 ja 8) ning seetõttu peab ta teatavatel tingimustel nõudmise korral eemaldama otsingutulemustest lingid teatavatele isikuandmetele (õigus olla unustatud).

President Juncker kutsus oma poliitilistes suunistes Euroopa Parlamendile üles loobuma kapseldunud mõtteviisist telekommunikatsiooni valdkonna reguleerimisel, autoriõiguse ja isikuandmete kaitse õigusaktides, raadiolainete haldamisel ning konkurentsioiguse kohaldamisel⁵³. Digitaalse ühtse turu strateegia on üks selle komisjoni juhtalgatustest. Kodanike usaldus ja kindlustunne on selle strateegia alustalad ning täielikult toimiva digitaalse ühtse turu oluline eeltingimus. See hõlmab ka põhiõiguste tugevat ja tõhusat kaitset internetis. Selleks, et inimesed saaksid oma õigusi digitaalse ühtse turu tingimustest täielikult teostada, tuleb arvesse võtta ka puuetega inimeste vajadusi.

Komisjon jälgib pidevalt põhiõiguste kaitsega seotud arengut kõigis poliitikavaldkondades, nagu hartaga on ette nähtud. Põhiõiguste esmane eesmärk ei ole turvalisuse või turupõhise poliitika edendamine, kuid nad on oma olemuselt olulised avatud ja demokraatliku ühiskonna õitsenguks.

6. Kokkuvõtte

Komisjon toetab põhiõiguste kõrgetasemelist kaitset ELis. Komisjoni eesmärk on tagada, et kõik tema õigusaktide ettepanekud ja kogu tegevus oleksid põhiõiguste hartaga kooskõlas.

Võttes arvesse muutuvaid ohtusid meie ühiskonnale, tagab komisjon oma julgeolekukäsituses põhiõiguste täieliku austamise ja edendamise. Samuti ajakohastab komisjon põhiõiguste tagamise poliitikat, võttes arvesse uusi arengusuundi, mis ulatuvad digitaalarengu tegevuskavast kuni rändega seotud probleemideni, pidades silmas Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat.

Põhiõiguste hartat kohaldatakse nii ELi institutsioonide kui ka liikmesriikide suhtes, kui nad rakendavad ELi õigust. Komisjon tagab, et liikmesriigid järgivad hartat.

Komisjon kavatseb edendada põhiõigusi kõikjal ELis, eeskätt korraldades 2015. aasta oktoobris esimese iga-aastase põhiõiguste kollokviumi.

⁵² Euroopa Liidu Kohtu otsus, 13.5.2014, kohtuasjas C-131/12 *Google Spain ja Google*.

⁵³ Vt Jean-Claude Juncker „Poliitilised suunised Euroopa Komisjoni järgmise koosseisu jaoks”, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_et.pdf.