



Brüssel, 19.5.2016
COM(2016) 265 final

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

2015. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta

{SWD(2016) 158 final}

1. Sissejuhatus

EL seisis 2015. aastal silmitsi arvukate probleemidega: julgeolekuohud, pagulaste ja rändajate enneolematu sissevool, populismi ja ksenofoobia suurenemine. Need panid ELi väärtused ja solidaarsuse proovile. Nimetatud probleemidega silmitsi seistes on ülioluline pidada kinni ELi ühistest väärtustest, milleks on demokraatia, põhiõigused ja õigusriik.

Põhiõiguste harta jõustus 2009. aastal. Harta on osutunud Euroopa¹ ja siseriiklikele kohtutele oluliseks võrdlusmaterjaliks. Euroopa Komisjon edendab harta järgimist kõigi ELi tegevuste käigus ning teeb sel eesmärgil tihedat koostööd siseriiklike, Euroopa ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Käesolevas kuuendas aastaaruandes vaadatakse läbi, kuidas EL ja tema liikmesriigid kohaldasid hartat 2015. aastal. Fookusosas esitatakse teave 2015. aastal toimunud iga-aastase põhiõiguste kollokviumi kohta, millel käsitleti sallivuse ja austuse edendamist Euroopas juudi- ja moslemivastase vaenu ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks.

2016. aastal toimuv põhiõiguste kollokvium on pühendatud teemale „Meedia mitmekesisus ja demokraatia“. Kollokviumil arutatakse meedia mitmekesisuse ja demokraatia vahelisi seoseid muutuva meediakeskkonna kontekstis, mida iseloomustab suurenev meedia ühtesulandumine ja digitaalse ühtse turu arendamine. Kollokviumil analüüsitakse meedia mitmekesisuse mitmeid aspekte meedia sõltumatusest ja reguleerimisest sõna- ja ajakirjandusvabaduse küsimusteni. Kollokviumile eelnevad konsultatsioonid kodanikuühiskonna ja sidusrühmadega.

2. Harta kohaldamine ELis ja ELi poolt

2.1. Harta integreerimine ja parem õigusloome

Õigusloomeprotsessi käigus peab toimuma süstemaatiline põhiõiguste tagamise kontroll, kindlustamaks, et õigusaktide eelnõud on hartaga kooskõlas. Komisjoni **parema õigusloome tegevuskavaga**² muudeti olemasolevaid suuniseid, et parandada õigusaktide eelnõude ja poliitikakavandite mõjuhinnangut. Parema õigusloome eesmärk on suurendada ELi otsuste tegemise läbipaistvust ja parandada õigusaktide kvaliteeti. „Parema õigusloome töövahendid“³ hõlmavad põhiõiguste kontrollnimekirja, mida komisjon peab kasutama hindamiste läbiviimisel. Komisjon korraldas 2015. aastal väljaõppe spetsiifilistele üksustele, mis läbi tagati, et ametnikel on vahendid põhiõigustele tugineva lähenemisviisi kohaldamiseks poliitika kujundamisel ja seadusloome käigus.

¹ Üldkohus, avaliku teenistuse kohus ja Euroopa Kohus.

² „Parema õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava“ COM(2015) 215 final, 19.5.2015.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Vt vahend 24 „Põhiõigused ja inimõigused“, lk 176.

Euroopa Parlament võttis 2015. aasta septembris vastu resolutsiooni põhiõiguste kohta Euroopa Liidus 2013–2014⁴. Selles tuuakse esile mureküsimused põhiõiguste olukorra kohta mõnes liikmesriigis ja kutsutakse üles kehtestama raamistikku õigusriigi olukorra jälgimiseks. Nõukogu võttis 2015. aasta juunis vastu järeldused harta kohaldamise kohta 2014. aastal⁵.

2.2. Harta integreerimine seadusandlikus ja poliitilises tegevuses

ELi institutsioonid peavad kogu oma tegevuses hartat järgima. Selle üle teostab järelevalvet Euroopa Liidu Kohus. Komisjon tagas 2015. aastal jätkuvalt, et tema õigusaktide ja poliitikate kooskõla üle hartaga teostatakse korrapärast kontrolli. Lisaks edendas komisjon seadusandlikke projekte, millega edendatakse põhiõigusi.

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2015. aasta detsembris kokkuleppele **isikuandmete kaitse reformi paketi** osas⁶. Pakett on ülioluline, et kaitsta selliseid põhiõigusi nagu õigus eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitse (harta artiklid 7 ja 8) ning on **digitaalse ühtse turu** võtmetähtsusega alustala. Pakett koosneb isikuandmete kaitse üldmäärusest⁷ ning politseitöö ja kriminaalõiguse valdkonna andmekaitse direktiivist⁸. Direktiiviga asendatakse kehtivad õigusaktid ja seda hakatakse kohaldama 2018. aasta alguses.

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2015. aastal kokkuleppele kahe direktiivi suhtes, mis käsitlevad vastavalt **süütuse presumptsiooni ja õigust viibida isiklikult kohtulikult arutelul**⁹ ning **lastele kriminaalmenetluse raames antavaid eritagatisi**¹⁰. Nendega edendatakse selliseid põhiõigusi nagu õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ning süütuse presumptsioon ja kaitseõigus (harta artiklid 47 ja 48). **Kuriteoohvrite direktiiv**¹¹ jõustus 2015. aasta novembris. Sellega sätestatakse kuriteoohvrite siduvad õigused, sealhulgas õigus, et ohvrite staatust

⁴ 2014/2254(INI)), kättesaadav aadressil:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=EN&ring=A8-2015-0230>.

⁵ Nõukogu istungi tulemused, 23. juuni 2015, (10228/15) lk 17.

⁶ Vt Euroopa Komisjoni pressiteade „Komisjoni algatatud ELi andmekaitse reformis kokkuleppimine hoogustab digitaalse ühtse turu arengut“, mis on kättesaadav aadressil: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_en.htm.

⁷ Ettepanek: määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), COM(2012) 11 final, 25.1.2012.

⁸ 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, 25.1.2012.

⁹ Ettepanek: direktiiv, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluse korral isiklikult kohtulikult arutelul, COM(2013) 821 final, 27.11.2013.

¹⁰ Ettepanek: direktiiv kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslike tagatiste kohta, COM(2013) 822 final, 27.11.2013.

¹¹ 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT L 315, 25.10.2012, lk 57).

tunnustatakse ning et neisse suhtutakse austavalt, diskreetselt, isikupära arvestades, professionaalselt ning mittediskrimineerivalt.

Lisaks võeti vastu **direktiiv, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides**¹². Direktiiviga täpsustatakse muu hulgas, millal ja kuidas võivad saada kaitset liidu kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmed, et tagada võimalus kasutada konsulaarkaitse saamise õigust ning harta artiklis 7 tunnustatud õigust era- ja perekonnaelule.

Komisjon esitas 2015. aasta mais **Euroopa rände tegevuskava**,^{13 14} milles toodi esile kiireloomulised meetmed rände paremaks haldamiseks ELi tasandil. Selles tehti ettepanek edasi arendada komisjoni presidendi Junckeri poliitilisi suuniseid, mis tuginevad neljale terviklikule sambale:

1. ebaseadusliku rände stiimulite vähendamine;
2. piirihaldus – elude päästmine ja välispiiride kindlustamine;
3. tugeva ühise varjupaigapoliitika kaudu täidetakse Euroopa kohustus kaitsta; ning
4. uue seadusliku rände poliitika väljatöötamine.

Erilist tähelepanu pöörati kiireloomulistele meetmetele, mille eesmärk on hoida ära surmajuhtumeid merel. See sisaldas ettepanekut kogu ELi hõlmava ümberasustuskava kohta, mis hõlmab kõiki liikmesriike ja mille raames võetakse Euroopas vastu 20 000 põgenikku, kes selgelt vajavad rahvusvahelist kaitset,¹⁵ ning hiljuti lisandus ettepanek, mis käsitles Türgiga kokkulepitavat vabatahtliku humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava¹⁶.

Kavandatud poliitikaalgatused on põhiõiguste kaitse ja edendamise osas otseselt asjakohased. Näiteks tagasisaatmise küsimuses avaldas komisjon **tagasisaatmise käsiraamatu**,¹⁷ millega toetati 2015. aasta septembril vastu võetud tagasisaatmise tegevuskava¹⁸. Käsiraamatus antakse siseriiklikele asutustele suuniseid muu hulgas küsimuses, kuidas tagada, et tagasisaatmisoperatsioonid järgivad täielikult põhiõigusi ning seda eelkõige saatjata laste puhul.

¹²Nõukogu direktiiv 2015/637/EL, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides ning tunnustatakse kehtetuks otsus 95/553/EÜ (ELT L 106, 20.4.2015, lk 1).

¹³ Euroopa rände tegevuskava, COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

¹⁴ See aruanne hõlmab peamisi arenguid 2015. aastal. Ülevaade Euroopa rände tegevuskava rakendamisel tehtud edusammudest ja viimastest ettepanekutest on kättesaadav veebisaidil http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm. Informatiivsed teabelehed on kättesaadavad aadressil http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

¹⁵ Komisjoni soovitus Euroopa ümberasustamiskava kohta, C(2015) 3560 final, 8.6.2015.

¹⁶ Komisjoni soovitus, mis käsitleb Türgiga kokkulepitavat vabatahtliku humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava, C(2015) 9490, 15.12.2015.

¹⁷ Komisjoni soovitus tagasisaatmise käsiraamatu kohta, mis on mõeldud liikmesriikide pädevatele asutustele tagasisaatmisega seotud küsimuste lahendamisel, C(2015) 6250 final, 1.10.2015.

¹⁸ ELi tagasisaatmisalane tegevuskava, COM(2015) 453 final, 9.9.2015.

Komisjon tegi ettepaneku töötada välja nn **esmasest vastuvõtu süsteem** (*hotspot approach*), mis on kohene meede, millega aidatakse piiräärseid liikmesriike, kes seisavad ELi välispiiril silmitsi ebasproportsionaalse rändesurvega. Esimese vastuvõtu keskused aitavad liikmesriikidel paremini tagada põhiõiguslaste tagatiste praktilist kohaldamist, kui tehakse ühiseid jõupingutusi, tagamaks piisavate ressursside ja töötajate olemasolu. Pärast 2015. aasta oktoobris toimunud kohtumist Lääne-Balkani riikide juhtidega on komisjon tähelepanelikult jälginud arenguid Lääne-Balkani rändeteel. Riigijuhtide avalduses võtsid Kreeka ja Lääne-Balkani riigid kohustuse suurendada oma vastuvõtusuutlikkust, mis võimaldab paremini ja prognoositavamalt hallata rändevooogusid. Komisjon on sel eesmärgil andnud nii häda- kui humanitaarabi.

Põhiõiguste tagamise valdkonnas on oluline ka 2015. aasta detsembris esitatud ettepanek võtta vastu **määrus, millega luuakse Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet**¹⁹ (edaspidi „amet“). Määruse kohaselt võetakse vastu käitumisjuhend, mida kohaldatakse kõikide ameti poolt koordineeritavate piirikontrollioperatsioonide suhtes, ning käitumisjuhend tagasisaatmiste jaoks. Põhiõiguste ametnik jälgib, et amet järgiks põhiõigusi ning kaebuste mehhanismiga käsitletakse kõiki põhiõiguste rikkumisi operatiivtegevuste käigus. Ühisoperatsioonid või piirivalve kiirreageerimisoperatsioonid võidakse peatada või lõpetada, kui põhiõigusi või rahvusvahelise kaitsega seotud kohustusi on rikutud. Amet koostab põhiõiguste strateegia, milles keskendutakse eriliselt lastele, inimkaubanduse ohvritele, arstiabi või rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele, merehädas isikutele ja teistele haavatavas olukorras isikutele. Harta järgimist toetatakse ka ameti piirivalvurite väljaõppe ühise põhiõppekava abil.

Euroopa julgeoleku tegevuskava on viis juhtpõhimõtet, millest üks on põhiõiguste täielik järgimine²⁰. Tegevuskavas rõhutatakse, et julgeolek ja põhiõiguste austamine ei ole vastuolulised, vaid sidusad ja üksteist täiendavad poliitilised eesmärgid. Julgeoleku tagamine on põhiõiguste kaitsmise ja vaba kasutamise oluline eeldus. Samal ajal peavad kõik julgeolekumeetmed järgima põhiõigusi ja õigusriigi põhimõtteid ning olema kooskõlas vajalikkuse, proportsionaalsuse ja seaduslikkuse põhimõtetega, koos asjakohaste kaitsemeetmetega vastutuse ja õiguskaitse tagamiseks. Pärast 2015. aasta novembris Pariisis toimepandud rünnakuid komisjoni poolt esitatud terrorismivastase võitluse ettepanekud kajastavad sellist lähenemisviisi. Kavandatavas **terrorismi direktiivis**²¹ toonitatakse, et kriminaalõiguse sätete siseriiklikusse õigusse ülevõtmisel tuleb austada põhiõigusi. Direktiiviga kaitstakse ohvrite ja võimalike ohvrite põhiõigusi. Direktiiviga kriminaliseeritakse ettevalmistav tegevus, nagu näiteks terroristlikel eesmärkidel toimepandud väljaõpe ja välisriiki reisimine, terroriaktidele kaasaaitamine ja kihutamine ning nende toimepanemise katsed ning terrorismi rahastamine. Samuti püütakse direktiiviga tagada, et kahtlustatavate ja süüdistatavate põhiõiguste

¹⁹ Ettepanek: määrus, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2007/2004, määrus (EÜ) nr 863/2007 ja nõukogu otsus 2005/267/EÜ, COM(2015) 671 final, 15.12.2015.

²⁰ Euroopa julgeoleku tegevuskava, COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

²¹ Ettepanek: direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.

piiramine ei lähe hädavajalikust kaugemale, mislähbi järgitakse kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet (harta artikkel 49).

Põhiõiguste tähtsus julgeolekumeetmetes leiab kajastamist terrorismivastase võitluse poliitika raames võetavate ennetavate meetmete rolli olulisuses. ELi reageering ekstremismile ei tohi põhjustada mis tahes rühmade või kogukondade häbimärgistamist, vaid peab põhinema ühistel Euroopa väärtustel, milleks on sallivus, mitmekesisus ja vastastikune austus. Euroopa julgeoleku tegevuskava püüab **käsitleda ekstremismi algpõhjuseid** hariduse, noorte kaasatuse, religioonide- ja kultuuridevahelise dialoogi ning tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse kaudu. Tegevuskavas rõhutatakse diskrimineerimise, rassismi ja ksenofoobia vastase võitluse tähtsust ning tuuakse esile ELi põhimeetmed antud valdkonnas.

Seda kajastati ka ELi haridusministrite 17. märtsi 2015. aasta mitteametlikul kohtumisel Pariisis vastu võetud Pariisi deklaratsioonis kodanikuaktiivsuse ning vabaduse, sallivuse ja mittediskrimineerimise ühiste väärtuste edendamise kohta hariduse kaudu (Pariisi deklaratsioon),²² milles esitatakse mitmeid soovitusi seoses hariduse olulise rolliga selliste põhiväärtuste edendamisel nagu kodanikuaktiivsus, vastastikune austus, mitmekesisus, võrdsus ja sotsiaalne kaasatus ning vägivaldse äärmusluse ennetamine. Pariisi deklaratsiooni järelmeetmena kiitsid komisjon ja liikmesriigid heaks uued prioriteetsed valdkonnad ELi tasandil 2020. aastani koostöö tegemiseks²³.

Lõpetuseks, komisjon korraldas 19. oktoobril 2015 radikaliseerumisele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimist käsitleva kõrgetasemelise ministrite konverentsi, mille käigus vahetati kogemusi seoses vanglates toimuva radikaliseerumise tõkestamise ning välisvõitlejate ja tagasisaadetavate isikute jaoks mõeldud rehabilitatsiooniprogrammidega. Liikmesriikide ühist pühendumust kõnealuses valdkonnas tegutsemiseks kinnitati nõukogu 20. novembri 2015. aasta järeldustes terrorismi ja vägivaldse äärmusluseni viivale radikaliseerumisele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise tugevdamise kohta²⁴.

2.3. Harta integreerimine rahvusvahelistesse lepingutesse ning sidususe tagamine inimõiguste valdkonnas

ELi välistegevus tugineb Euroopa Liidu lepingu artiklile 21.

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

²³ 2015. aastal esitatud ühine aruanne, mis käsitleb hariduse ja koolituse alase Euroopa koostöö strateegilise raamistiku („Haridus ja koolitus 2020“) rakendamisel tehtud edusamme, mis on kättesaadav aadressil http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:2015:417:TOC

²⁴ http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism

Vastusena 2015. aasta aprillis esitatud ühisteatisele „Inimõigused ELi tegevuskava keskmes“,²⁵ võttis nõukogu juulis vastu **ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2015–2019)**. Selles on loetletud enam kui 100 meedet inimõiguste ja demokraatia valdkonnas, mis on jaotatud 34 punkti vahel²⁶. Artikli 21 jõustamiseks rakendatakse tegevuskavaga inimõiguste ja demokraatia strateegilises raamistikus²⁷ esitatud kohustusi ning antakse tuge kõigi ELi asutuste ja sidusrühmade kaasamiseks ning inimõigustega seotud kaalutluste integreerimiseks kõigisse ELi välispoliitika valdkondadesse. Kavandatud meetmed hõlmavad inimõiguslaste mureküsimate käsitlemist selliste poliitikate mõjuhindamises, mis võivad omada märkimisväärset mõju ELi mittekuuluvates riikides. Tegevuskavaga kehtestatakse meetmed, mis on seotud komisjoni tööga põhiõiguste ELi sisese järgimise valdkonnas, eelkõige seoses eraelu puutumatusega massilise jälgimistegevuse tingimustes, õigusreformi, laste õiguste, soolise võrdõiguslikkuse, rassismi ja ksenofoobia vastase võitluse, rände ja terrorismivastase võitluse valdkonnas.

Komisjoni poolt 2015. aasta oktoobris vastu võetud **strateegias „Kaubandus kõigile“** kehtestatakse meetmed, millega tagatakse, et põhiõigusi järgitakse nii ELi liikmesriikides kui ELi mittekuuluvates riikides²⁸. Strateegia hõlmab reguleerimisõigust ning selle hindamist, millist mõju omavad kaubanduspoliitika ja kaubanduslepingud põhi- ja inimõigustele. Strateegiaga seotakse omavahel kaubanduspoliitika ja inimõiguste edendamine ELi mittekuuluvates riikides, eelkõige seoses lapstööjõu kasutamise, vangide sunniviisilise töö ning inimkaubandusest ja maa hõivamisest tuleneva sunniviisilise tööga. Inimõiguslaseid elemente lisatakse üha enam ELi kahepoolsetesse vabakaubanduslepingutesse ja ELi ekspordikontrolli poliitikasse.

Komisjon viis 2015. aasta septembris lõpule läbirääkimised, mida peeti **ELi ja USA vahelise andmekaitset käsitleva raamlepingu** sõlmimiseks. Raamlepinguga tagatakse andmekaitsealased kaitsemeetmed, mida kasutatakse ELi ja USA vahelisel isikuandmete edastamisel kriminaalasjades tehtava politseikoostöö või õiguslase koostöö valdkonnas. Raamlepingu kohaselt saavad ELi kodanikud (mitteresidendid USAs) pöörduda õiguskaitse saamiseks USA kohtute poole, kui nende isikuandmed edastatakse USA õiguskaitseasutustele ning need andmed on ebaõiged või nende töötlemine on ebaseaduslik²⁹. Tegemist on märkimisväärse edasiminekinga USAs õiguskaitse saamise valdkonnas.

²⁵ JOIN (2015) 16 final, 28.4.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>.

²⁷ Nõukogu 25. juuni 2012. aasta dokument ST 11855/12.

²⁸ Kaubandus kõigile: vastutustundlikuma kaubandus- ja investeerimispoliitika poole, 14.10.2015, COM(2015) 497 final.

²⁹ ELi kodanikud saavad kõnealused õigused vastavalt 2015. aasta USA õiguskaitse seadusele (H.R.1428), mis kehtestati 24. veebruaril 2016 ning mis jõustub 90 päeva möödumisel. Kõnealuseid õigusi saab anda kõigi riikide kodanikele, tuginedes eelnimetatud seaduses määratletud kriteeriumitele.

EL pidas 2015. aasta augustis esimest korda dialoogi ÜRO puuetega inimeste õiguste komiteega, mille käigus käsitleti ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamist ELi poolt³⁰. ELi esindas komisjon, mis on konventsiooni kohaselt ELi esindav kontaktpunkt. Kõnealuse konventsiooniga seotud komitee võttis 2015. aasta oktoobris vastu lõppjärelused ning komisjon teatas oma pühendumusest need ellu viia.

Komisjon võttis 2015. aasta juulis parema õigusloome tegevuskava osana vastu **suunised kaubandusega seotud mõjuhinnangutes inimõiguslaste mõjude analüüsimiseks**³¹. Suunistega lihtsustatakse kaubanduspoliitika algatuste inimõiguslaste mõjude analüüsimist nii ELi liikmesriikides kui ELi mittekuuluvates riikides. Parema õigusloome tegevuskavaga nähakse samuti ette inimõiguslaste mõjuhinnangute läbiviimine ettepanekute puhul, millel on välismõõde.

2.4. Euroopa Kohtu poolt ELi institutsioonide üle teostatav kontroll

Euroopa Liidu Kohus tunnistas kohtuasjas *Schrems*³² kehtetuks komisjoni poolt 2000. aastal vastu võetud programmi Safe Harbor käsitleva otsuse³³. Kõnealune otsus oli otsus andmekaitse taseme piisavuse kohta, vastavalt andmekaitse direktiivi artikli 25 lõikele 6³⁴. Otsusega lubati edastada isikuandmeid ELi mittekuuluvasse riiki, antud juhul USAsse. Otsuses leiti, et andmete kaitse on piisaval tasemel, tulenevalt siseriiklikust õigusest või USA rahvusvahelistest kohustustest. Kõnealuse otsusega lubati Facebooki Iirimaa filiaalil edastada isikuandmeid USAs asuvatesse serveritesse, kuid see vaidlustati Iirimaa kohtus, mille põhjuseks olid eelkõige 2013. aastal ilmnunud tõendid USA luureasutuste poolt teostatava massilise jälgimistegevuse kohta.

Kohus otsustas, et andmete kaitse piisavuse otsus eeldab, et komisjon leiab, et isikuandmete kaitse tase asjaomases ELi mittekuuluvates riigis ei pruugi küll olla identne, kuid on „sisuliselt samaväärne“ sellega, mis on ELis tagatud vastavalt direktiivile koostoides põhiõiguste hartaga. Kohus otsustas, et 2000. aastal vastu võetud programmi Safe Harbor käsitlev otsus ei sisaldanud piisavaid komisjonipoolseid järeldusi piirangute kohta seoses USA ametiasutuste juurdepääsuga kõnealuse otsuse alusel edastatud andmetele ja tõhusa õigusliku kaitse olemasolu kohta selliste sekkumiste vastu. Kohus otsustas, et õigusakti, mis võimaldab ametiasutusel elektroonilise side sisuga üldiselt tutvuda,

³⁰ Komitee peab korrapäraseid dialooge konventsiooni osalisriikidega, tuginedes nende riiklikele (või ELi) aruannetele, dialoogid toimuvad paariaastaste vahedega. • Euroopa Komisjon esitas ELi esimese aruande 2014. aastal. Vt <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement> EL peaks esitama ühendatud teise ja kolmanda aruande 2021. aastal.

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

³² C-362/14.

³³ Direktiivi 95/46/EÜ kohaselt vastu võetud komisjoni 26. juuli 2000. aasta otsus 2000/520/EÜ piisava kaitse kohta, mis on ette nähtud programmi Safe Harbor põhimõtetega ja sellega seotud korduma kippuvate küsimustega, mille on välja andnud Ameerika Ühendriikide kaubandusministeerium.

³⁴ 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31).

tuleb pidada eraelu puutumatuse põhiõiguse põhisisu kahjustavaks. Kohtu otsusega õigustati täiendavalt lähenemisviisi, mida komisjon on alates 2013. aasta novembrist kasutanud programmi Safe Harbor korralduse läbivaatamisel: komisjon püüab tagada ELi õigusega nõutavat andmekaitse taset. Komisjon koostas 2015. aasta novembris suunised,³⁵ mis käsitlesid andmete edastamise võimalusi, võttes arvesse kohtuasjas *Schrems* tehtud otsust, ning millega kehtestati alternatiivsed süsteemid, mida kasutatakse isikuandmete edastamiseks USAsse kuni uue raamistiku kehtestamiseni³⁶.

2.5. Euroopa inimõiguste konventsioon

Komisjon toetab jätkuvalt ELi ühinemist Euroopa inimõiguste konventsiooniga. Konventsiooniga ühinemine tugevdab põhiväärtusi, muudab ELi õiguse tõhusamaks ja põhiõiguste kaitse Euroopas sidusamaks. Euroopa Kohtu poolt 2014. aasta detsembris esitatud arvamus, milles kohus tunnistas 2013. aasta ühinemislepingu eelnõu aluslepingutega vastuolus olevaks, tekitas keerulisi õiguslikke ja poliitilisi probleeme. Järgnenud analüüsiperioodil kaalus komisjon parimaid tegevusstsenaariume, misjärel peab ta ELi poolse läbirääkija volitusi täites nüüd konsultatsioone nõukogu määratud erikomiteega, et leida konkreetseid lahendusi erinevatele küsimustele, mille Euroopa Kohus oma arvamuses tõstatas.

3. Harta kohaldamine liikmesriikides ja liikmesriikide poolt

Euroopa Kohtu kontrolli all valvab komisjon selle järele, kas liikmesriigid järgivad hartat ELi õiguse rakendamisel. Harta sätete rikkumise korral võib komisjon alata rikkumismenetlust. Liikmesriikide kohtunikud kohaldavad samuti hartat, tagamaks et liikmesriigid austavad põhiõigusi. 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 Kohtusse eelotsuse saamiseks. See aitab arendada hartaga seotud kohtupraktikat ja tugevdab liikmesriikide kohtunike rolli harta kehtivuse tagamisel. 2015. aastal esitasid liikmesriikide kohtunikud 36 sellist eelotsusetaotlust³⁷.

3.1. Rikkumismenetlused

Kuna liikmesriigid peavad hartat kohaldama ainult liidu õiguse rakendamisel, saab hartaga seonduvaid rikkumismenetlusi alata üksnes juhul, kui esineb piisav seos ELi õigusega, mis muudab harta kohaldatavaks.

³⁵ COM(2015) 566 (final).

³⁶ Euroopa Komisjon ja USA jõudsid 2. veebruaril 2016 kokkuleppele seoses Atlandi-üleste andmevoogude uue raamistikuga: ELi–USA andmekaitseraamistik *Privacy Shield*. Komisjon esitas 29. veebruaril 2016 kaitse piisavuse otsuse eelnõu, milles võetakse arvesse kohtuasjas *Schrems* tehtud otsuses esitatud nõudeid.

³⁷ Euroopa Liidu Kohtule esitati 2011. aastal 27 eelotsusetaotlust, 2012. ja 2013. aastal 41 eelotsusetaotlust ning 2014. aastal 43 eelotsusetaotlust, milles viidati hartale. Vt komisjoni talituste töödokumendi „Ülevaade 2015. aastal esitatud eelotsusetaotlustest, mis viitavad hartale“ II lisa.

Rikkumismenetluse näite võib tuua 2015. aastast ning on seotud **õiglase kohtuliku arutamise õiguse tagamisega varjupaigamenetluste direktiivi rakendamisel**.

Euroopa rände tegevuskava teise rakenduspaketi järelmeetmena tõhustas komisjon oma jõupingutusi, et tagada ELi rände- ja varjupaigaõiguse täielik kohaldamine. Komisjon võttis 2015. aasta septembrist detsembrini vastu 49 rikkumist käsitlevat otsust seoses liikmesriikide poolt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi moodustavate õigusaktide ebapiisava rakendamisega. See hõlmas Ungari suhtes algatatud rikkumismenetlust pärast sealsetes varjupaiga valdkonda reguleerivates õigusaktides tehtud muudatusi³⁸. Vaidlused olid seotud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on sätestatud varjupaigamenetluste direktiivi artiklis 46 koostoimes harta artikliga 47, eelkõige seoses edasikaebamise korra piiratud ulatuse ja tõhususe ning kohtuasutuste sõltumatuse võimaliku puudumisega. Ungarit teavitati rikkumismenetlusest ametlikult 10. detsembril 2015. Komisjon on palunud esitada täiendavat teavet teiste lahendamata küsimuste kohta ning jätkab koostööd Ungari ametiasutustega.

Komisjon saatis 2015. aasta septembris Kreekale täiendava märgukirja rikkumismenetluse kohta seoses rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu suutlikkusega ning suutmatusega kehtestada kord, millega tagatakse vastuvõetavad elutingimused ja saatjata laste vastuvõetav kohtlemine.

Täiendav rikkumismenetlus algatati 2015. aasta aprillis ühe liikmesriigi vastu seoses roma laste diskrimineerimisega haridusasutustes. Sellega rikutakse rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi³⁹ ja harta artiklit 21, mis keelab diskrimineerimise rassi või etnilise päritolu tõttu.

3.2. Euroopa Kohtu suunised liikmesriikidele

Euroopa Kohus andis 2015. aastal eelotsusetaotluste süsteemi raames jätkuvalt suuniseid liikmesriikide kohtunikele harta kohaldatavuse ja tõlgendamise küsimustes.

Esimeses romade diskrimineerimist käsitlevas kohtuasjas *Chez Razpredelenie*⁴⁰ otsustas kohus, et suure romade osakaaluga piirkonnas on elektrimõõdikute kättesaamatusse kõrgusse paigaldamise näol tegemist etnilisest päritolust tingitud diskrimineerimisega, võttes arvesse, et teistes piirkondades paigaldatakse mõõdikud tavalisele kõrgusele. Kohus kinnitas, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kohaldamisala ei saa määratleda piiravalt. Selle põhjuseks on asjaolu, et direktiiv väljendab võrdse kohtlemise põhimõtet, mis on üks ELi õiguse üldpõhimõte, mida tunnistatakse harta artikliga 21.

Kohus viitas artiklile 21 taas oma järelduses, et direktiivis sätestatud etnilisest päritolust tingitud diskrimineerimise keeldu ei kohaldata üksnes selliste isikute suhtes, kellel on teatud konkreetne

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm.

³⁹ Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22).

⁴⁰ C-83/14.

etniline päritolu. Kõnealust keeldu kohaldatakse ka selliste isikute suhtes, kellel küll ei ole asjaomast etnilist päritolu, kuid kes koos sellesse kuuluvate isikutega kannatavad diskrimineeriva meetme tõttu vähem soodsa kohtlemise või ebasoodsamasse olukorda seadmise tulemusel. Lõpetuseks, kohus viitas artiklile 21, et tõlgendada rassist või etnilisest päritolust tuleneva otsese diskrimineerimise mõistet.

Kohtuasjas *Leger*⁴¹ hindas kohus Prantsusmaa määrust, millega vastunäidustati selliste meeste veredoonorlus, kellel on olnud seksuaalvahekordi meestega. Määruse aluseks oli HIV viiruse laialdane levik kõnealuse võimalike doonorite rühma seas ning suur oht haigestuda rasketesse vere kaudu edasikanduvatesse nakkushaigustesse. Kohus märkis, et kuna määrusega koheldati direktiivi 2004/33/EÜ seoses vere ja verekomponentide osas kehtestatud nõuetega,⁴² on harta kohaldatav. Kohus otsustas, et seksuaalsel sättumusel põhineva vastunäidustusega piiratakse harta artikli 21 lõikes 1 sätestatud õigust mittediskrimineerivale suhtumisele. Harta artikli 52 lõike 1 kohaselt võib õiguse rakendamist piirata, kui see vastab tegelikult ELi poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele. See võib hõlmata eesmärki, milleks on vähendada suurt ohtu edastada nakkushaigusi vereülekannde retsipientidele. Sellest hoolimata otsustas kohus, et proportsionaalsuse põhimõte oleks täidetud üksnes juhul, kui puuduksid tõhusad meetodid selliste nakkushaiguste avastamiseks või (selliste meetodite puudumisel) kui puuduksid vastunäidustusest vähem piiravad vahendid, millega saaks tagada vereülekannde retsipientide tervisekaitse kõrge taseme.

3.3. Harta tsiteerimine siseriiklikus kohtupraktikas

Liikmesriikide kohtunikud etendavad võtmetähtsusega rolli põhiõiguste ja õigusriigi tagamisel. Põhiõiguste Amet tuvastas 2015. aastal,⁴³ et liikmesriikide kohtud kasutasid jätkuvalt hartat suuniste ja inspiratsiooni saamiseks ka selliste kohtuasjade puhul, mis jäid väljapoole ELi õiguse kohaldamisala.

Saksamaa föderaalne konstitutsioonikohus otsustas 2015. aasta detsembris,⁴⁴ et konkreetsetel juhtumitel võib põhiõiguste kaitsmine hõlmata liidu õigusega määratletud õigusaktide läbivaatamist, kui see on mõõdapääsmatu, et kaitsta põhiseaduslikku identiteeti, mis on tagatud Saksamaa põhiseaduse artikliga 79. Põhiseaduse artiklis 1 sätestatud inimväärikuse tagamisest tuleneva isikliku süü põhimõtte kohaselt on kriminaalkaristuse määramise eelduseks, et nii õigusrikkumine kui õigusrikkuja süü on tõendatud viisil, mis on kooskõlas kohaldatavate menetlusnormidega. Konstitutsioonikohus otsustas, et liidu õiguse kohaselt ei saa Euroopa vahistamismäärust täita, kui see ei vasta raamotsuses⁴⁵ sätestatud nõuetele või kui väljaandmine tooks kaasa liidu põhiõiguste

⁴¹ C-528/13.

⁴² Komisjoni 22. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/33/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/98/EÜ seoses teatavate tehniliste nõuetega vere ja verekomponentide osas (ELT L 91, 30.3.2004, lk 25).

⁴³ Põhiõiguste Ameti 2015. aasta aruanne, mis avaldatakse 2016. aasta mais.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁵ 2002/584/JSK: Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1).

rikkumise. Kohus otsustas, et antud konkreetse juhtumi korral puudus vajadus piirata liidu õiguse ülimuslikkust ning kohaldada Saksamaa õiguse standardeid. Selle põhjuseks on asjaolu, et raamotsusega nähakse väljaandmise kontekstis ette tõlgendamine, millega võetakse arvesse süüdistatava isiku õiguste tagatist, mis on ette nähtud põhiseaduse artikliga 1.

3.4. Teadlikkuse suurendamine harta kohta

2015. aastal läbiviidud Eurobaromeetri uuring harta alase teadlikkuse kohta⁴⁶ näitas, et inimestel on jätkuvalt suur huvi saada teavet oma õiguste kohta, mis neil harta alusel on. Üle 60 % vastanutest sooviks saada lisateavet selle kohta, milline on harta sisu, kuhu pöörduda nende õiguste rikkumise korral ning millal on harta kohaldatav.

Eesistujariik Läti korraldas 2015. aasta aprillis Riias konverentsi, et suurendada harta alast teadlikkust praktikute seas. Konverents käsitles harta kohaldatavust liikmesriikide ametiasutuste poolt ELi õiguse rakendamisel ning sellel keskenduti harta rollile ELi õigusloomeprotsessis.

4. Fookusosa: 2015. aastal toimunud iga-aastane kollokvium – tulemused ja edasised meetmed

Komisjoni esimene asepresident Timmermans kohustus ametisse asumisel korraldama igal aastal kollokviumi, millel käsitletakse põhiõiguste olukorda ELis. Eesmärgiks on parandada vastastikust koostööd ja poliitilist osalemist põhiõiguste edendamisel ja kaitsmisel.

Esimene kollokvium toimus 2015. aasta oktoobris Brüsselis ning sellel keskenduti sallivuse ja austuse edendamisele Euroopas juudi- ja moslemivastase vaenu ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks. Tegemist oli esimese moslemi- ja juudikogukondade esindajate kohtumisega ELi tasandil, mille käigus arutati, kuidas võidelda juudi- ja moslemivastase vaenu vastu. Osalejaid oli umbes 300: kohaliku, riikliku ja ELi tasandi poliitikakujundajad, rahvusvahelised ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, usu- ja kogukonnajuhid, võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevad asutused, haridus-, töö- ja meediaringkondade esindajad ning akadeemikud ja filosoofid kogu EList. Nad analüüsisid juudi- ja moslemivastaste vahejuhtumite arvu suurenemise põhjusi Euroopas, määratlesid mooduseid suundumuste käsitlemiseks ning leppisid kokku koostöö tegemises, et edendada kaasava sallivuse ja austuse kultuuri.

Kollokviumil⁴⁷ määratleti võtmetähtsusega meetmed juudi- ja moslemivastase vaenu ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks, sealhulgas määrati kaks koordinaatorit, kellest üks käsitleb võitlust

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm.

⁴⁷ Järelduste dokument, mis käsitleb ELis tehtavat koostööd juudi- ja moslemivastase vaenu vastu võitlemisel: esimese iga-aastase põhiõiguste alase kollokviumi tulemused: http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_en.pdf.

juudivastase ja teine võitlust moslemivastase vaenuga, mislābi kooskõlastatakse ja tugevdatakse poliitilist reageeringut kõnealuste ohtude käsitlemisel⁴⁸.

Võeti olulisi meetmeid, et võidelda veebis toimuva vihakõne vastu. Komisjon algatas koostöös liikmesriikidega ELi tasandi dialoogi suurte IT-ettevõtjatega, et tuvastada mooduseid, kuidas vahendajad ja teised organid saaksid aidata võidelda veebis toimuva vihakõne vastu, millega õhutatakse vägivalda.

Komisjon jätkas 2015. aastal rassismi ja ksenofoobia vastast võitlust käsitlevate ELi õigusnormide⁴⁹ jälgimist, et tagada nende täielik ja nõuetekohane kohaldamine. Neli liikmesriiki muutsid oma kriminaalõiguse norme, et viia need vastavusse ELi õigusega. Komisjon on eesistujaks liikmesriikide ekspertrühmas, mis muutub 2016. aastal ELi kõrgetasemeliseks töörühmaks rassismi, ksenofoobia ja teiste sallimatuse liikide küsimustes. Tegemist on parimate tavade alaste suuniste jagamise ja tõhustatud koostöö tegemise platvormiga, mis on avatud kodanikuühiskonna ja kogukondade esindajatele, Põhiõiguste Ametile ning asjakohastele rahvusvahelistele organisatsioonidele.

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames tehti siseriiklikele ametiasutustele ja kodanikuühiskonnale 2015. aastal kättesaadavaks 5,4 miljonit eurot. Rahastamine on ette nähtud koolituseks ja suutlikkuse arendamiseks, parimate tavade vahetamiseks rassismi ja ksenofoobia ennetamise ja sellevastase võitluse eesmärgil, vihakuritegudele ja vihakõnele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise tugevdamiseks ning ohvrite mõjuvõimu suurendamiseks ja toetamiseks.

Programmist „Erasmus+“ eraldati 2015. aastal rahalisi vahendeid, et rakendada kollokviumis määratletud meetmeid⁵⁰ ning et suurendada kõigi kohaliku tasandi osalejate mõjuvõimu, et luua tolerantsti ja austuse kultuur ning ületada eelarvamusi.

Kuigi ELi institutsioonid ja organid saavad toetada kohapeal tehtavaid edusamme, on rassismi ja ksenofoobia ennetamine ja sellevastane võitlus eelkõige kohalikul tasandil läbiviidav tegevus ning eeldab nii asjaomaste kogukondade kui kogu ühiskonna täielikku omavastutust.

5. Kokkuvõte

Komisjon on pühendunud sellele, et tagada ELis põhiõiguste kaitse kõrge tase. Komisjon püüab tagada, et kõik seadusandlikud ettepanekud ja meetmed oleksid hartaga täielikult kooskõlas.

Komisjon kavatseb parandada koostööd teiste ELi institutsioonide ja ametitega, eelkõige Põhiõiguste Ametiga, ning Euroopa Nõukoguga, tagamaks et põhiõigusi käsitatakse esmatähtsatena.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

⁴⁹ Nõukogu 28. novembri 2008. aasta raamotsus 2008/913/JSK teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega (ELT L 328, 6.12.2008, lk 55).

⁵⁰ Vt kollokviumi järelduste 1. osas esitatud peamisi meetmeid.

Komisjon kavatseb edendada ELi ühiste väärtuste ja eelkõige harta alast teadlikkust, mistarvis kasutatakse sihipäraselt rahastamist ja koolitust, kodanikuühiskonnaga peetavat dialoogi ning praktilisi vahendeid, millega innustatakse dialoogi liikmesriikide kohtute vahel.