EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 27.4.2005
KOM(2005) 172 lõplik

KOMISJONI TEATIS

Põhiõiguste harta järgimine komisjoni õigusaktide ettepanekutes

Korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise metoodika

KOMISJONI TEATIS

Põhiõiguste harta järgimine komisjoni õigusaktide ettepanekutes

Korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise metoodika

I. Sissejuhatus

1. Komisjoni 13. märtsi 2001. aasta otsuse[1] kohaselt peavad kõik kolleegiumi poolt vastuvõetavate õigusaktide ettepanekud läbima väljatöötamise käigus vastavalt tavamenetlusele eelneva kontrolli nende vastavuse kohta Euroopa Liidu põhiõiguste hartale[2]. Lisaks otsustas komisjon, et põhiõigustega eriliselt seotud õigusaktide ja määruste ettepanekute puhul tuleb nende vastavust hartale kinnitada põhjenduses ametliku sättega[3]. Selline põhjendus lisatakse edaspidi korrapäraselt õigusaktidesse.

2. Sellest ajast viidatakse põhiõiguste hartale ka talitustevaheliste konsultatsioonide käigus. Mõnedel juhtudel annab komisjon õigusakti ettepaneku vastavusest põhiõiguse hartale teada seletuskirjas (näiteks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevate õigusaktide ettepanekute puhul). Paljudel teistel juhtudel sisaldub märge põhiõiguste järgimise kohta ainult põhjenduses.

3. Samal ajal on komisjon horisontaalse tegevuse kavandamise raames saanud oma käsutusse uued vahendid, eelkõige mõju hindamine. Kõikidele olulistele algatustele, eriti õigusaktide algatustele, tuleb lisada hinnang nende võimaliku mõju kohta. Komisjon otsustas, et alates 2005. aastast peab kõikide komisjoni õigusloome- ja töökavasse kantud oluliste õigusaktide ja poliitiliste ettepanekute kohta koostama ka mõju hinnangu[4].

4. Harta on lisatud 29. oktoobril 2004. aastal allkirjastatud Euroopa põhiseaduse lepingusse.

5. Eespool mainitut arvesse võttes esitatakse käesolevas teatises *metoodika* harta tõhusaks rakendamiseks komisjoni õigusaktide ettepanekute puhul. Metoodikal on kolm eesmärki:

   – võimaldada komisjoni talitustel korrapäraselt ja täpselt kontrollida põhiõiguste tagamist kõikide õigusaktide ettepanekute väljatöötamisel;

---

1 SEC(2001)380/3.

2 Harta kuulutati Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidentide ning nõukogu eesistuja poolt pidulikult välja 7. detsembril 2000 (EÜT C 364, 18.12.2000 lk 1). Väheste muudatustega moodustab ta 29. oktoobril 2004 allkirjastatud Euroopa põhiseaduse lepingu teise osa (ELT C 310, 16.12.2004 lk 1). Seega ei ole harta õiguslikult siduv. Siiski määratleb ta põhiõigused, mis kohtupraktika kohaselt on siduvad kui Euroopa Liidu õiguse põhialused.

3 Põhjenduse sõnastus on vastavalt dokumendile SEC(2001) 380/3 järgmine: ”Käesolevas aktis peetakse kinni põhiõigustest ja järgitakse põhimõtteid, mida tunnustatakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga”. Vajadusel võib lisada lause: “Käesoleva akti eesmärk on tagada eelkõige täieulatuslik kinnipidamine XX õigusest ja/või YY põhimõttest (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel XX ja/või YY)”.

4 Vt komisjoni 2005. aasta töökava, KOM(2005) 15 (lõplik).

– võimaldada komisjoni liikmetel ning eriti põhiõiguste, diskrimineerimise vastase võitluse ja võrdsete võimaluste töörühma kuuluvatel volinikel jälgida selle kontrollimise tulemusi ning edendada põhiõiguste järgimist;

– muuta komisjoni põhiõiguste järgimise kontrolli tulemused teiste institutsioonide ja avalikkuse jaoks paremini nähtavaks. Komisjon peab näitama head eeskuju, mis tagab tema usaldusväärsuse ja autoriteedi põhiõiguste järelevalve teostamisel mõlemas õigusloomega seotud institutsioonis.

II. Talituste korrapärane kontroll põhiõiguste järgimise üle õigusaktide väljatöötamisel ja talitustevahelistel konsultatsioonidel

6. Metoodika peamine eesmärk on võimaldada komisjoni talitustel kontrollida korrapäraselt ja täpselt kõikide asjaomaste põhiõiguste järgimist komisjoni õigusaktide ettepanekute väljatöötamisel.

7. Kontroll toimub juba ettepanekute väljatöötamise ajal vastutava talituse poolt, eriti talitustevahelise konsultatsiooni ajal, mille käigus õigustalitus kontrollib õiguspärasuse kontrolli osana ka põhiõiguste järgimist. See tegevus vastab komisjoni 13. märtsi 2001 otsusele, mille kohaselt põhiõigustele vastavuse kontrollimine peab toimuma komisjoni õigusakti ettepaneku väljatöötamise käigus tavamenetluse kohaselt.

8. See põhimõte jääb üldiselt samaks. Komisjoni tegevuse vastavus põhiõigustele on selle tegevuse põhiseadusliku õiguspärasuse peamine tingimus; vastavuse kontrollimine peab jääma üldiselt ka edaspidi õiguspärasuse kontrollimise lahutamatuks osaks. Uute struktuuride või uue haldusmenetluse loomine õiguspärasuse kontrollimiseks ei näi vajalik ega asjakohane.

9. Selleks, et kohaldatavat kontrolli talitustevaheliste konsultatsioonide käigus praktikas veelgi tugevdada ja süsteemsemaks muuta, rõhutatakse põhiõigusi siiski veel kahes olulises dokumendis, mis esitatakse koos õigusakti ettepanekuga:

– mõju hindamine, mis peab sisaldama võimalikult täieliku ja täpse ülevaate erinevatest mõjudest üksikisiku õigustele (vt allpool, III osa);

– seletuskiri, mis teatavate õigusaktide ettepanekute puhul peab sisaldama viidet õiguslikule alusele, millega tagatakse põhiõiguste järgimine (vt allpool, IV osa).

10. Mõju hindamine ja seletuskiri täiendavad teineteist järgmise metoodika kohaselt:

11. Mõju hindamise eesmärk on anda komisjoni talitustele õigusakti eelnõu ettevalmistamise esimesest etapist alates täielik ülevaade õigusakti mõjudest üksikisikutele ja rühmadele, kelle õigustega õigusakt seotud on, arvestades vajaduse korral erinevate kavandatavate võimaluste mõju.

12. Mõju hindamise eesmärk ei saa aga olla sellele mõjule õigusliku hinnangu andmine ega määratlemine lähtuvalt põhiõiguste hartast, Euroopa inimõiguste konventsioonist ega kohtupraktikast. Õigusliku hinnangu andmiseks on vaja läbi viia vastav ekspertiis ning seda saab teha vaid ettepaneku väljatöötamise lõppjärgus. Õigusliku

hinnangu andmine peab toimuma alguses võimalikult suures osas vastutava talituse siseselt, seejärel talitustevaheliste konsultatsioonide käigus õigustalituse ametliku sekkumise teel; vajadusel peab see alljärgnevalt kirjeldatud korra kohaselt (IV osa) olema kokkuvõtvalt esitatud seletuskirjas ning seega avalikustatud.

13. Mõju hindamine on seega oluline vahend hartale vastavuse lõpliku õigusliku kontrolli ettevalmistamiseks, mis annab teavet, kuid ei asenda nimetatud kontrolli[5]. Juhul kui on tekkinud olulised küsimused, tuleks õigusliku kontrolli järeldused esitada seletuskirjas.

14. See lähenemine õigustab ennast seda enam, et mõju hindamist ei nõuta mitte kõigi õigusaktide ettepanekute[6] puhul ning põhiõiguste tagamise probleemid võivad tekkida alles üksikasjaliku rakendusjuhise koostamisel või on seotud õigusakti väga spetsiifiliste osadega, mida mõju hindamine ei võimalda arvesse võtta.

15. Vastutav talitus jälgib, et juhul, kui ettepanek võiks tõstatada põhiõigustega seotud küsimusi, eriti mõju hindamise seisukohalt, osaleks talitustevahelistel konsultatsioonidel õiguse, vabaduse ja turvalisuse peadirektoraat. Samuti jälgib ta, et juhul kui õigusakti ettepanek võiks mõjutada väljaspool Euroopa Liitu viibivate kolmandate riikide kodanike põhiõigusi, osaleks ka välissuhete peadirektoraat.

16. Komisjoni määrused ja otsused, mis lähtuvad asutamislepingust või komisjoni rakendusvolitustest ja mis on vastavuses komiteemenetlusega, võivad põhiõiguste seisukohalt olla samuti olulised. Nende õigusaktide ettevalmistamisel tuleb samuti järgida talitustevahelist menetlust, mis võimaldab nende vastavust hartale kohe alguses eelnimetatud põhimõtete kohaselt kontrollida. Õigusaktide ettepanekutest erinevalt ei ole komisjoni määrustele ja otsustele vaja lisada seletuskirja ning nende puhul ei ole mõju hindamine kohustuslik; mõju hindamise võib siiski teostada erandkorras, kui vastutava talituse juhi arvates kavandatava määruse oletatav mõju seda õigustab ning õigusraamistik seda võimaldab.

III. Põhiõigustega arvestamine mõju hindamisel

17. Mõju hindamist kasutab komisjon juba 2002. aastast[7]. Põhimõte on asendada praegune iga tegevusvaldkonna mõju eraldiseisev hindamine ühtse ja täieliku vahendiga, mis hõlmab kõiki tegevusvaldkondi ning võimaldab hinnata nii majanduslikku, sotsiaalset kui ka keskkonnamõju. 2004. aasta oktoobris võttis komisjon vastu aruande[8] koos esialgsete järeldustega vahendi kohta ning määras edasised sammud selle täiustamiseks. Nimetatud aruandest lähtuvalt koostatakse mõju hindamise parandatud suunised, mida lähiajal ka rakendama hakatakse. Need

---

5 Komisjon on juba rõhutanud, et mõju hindamine on vaid abivahend otsuse koostamisel ega anna poliitilist hinnangut (vt 5.6.2002. aasta teatis, KOM(2002) 276 (lõplik), lk 3). Samas on see hinnang oluline tugi õiguslikule kontrollile, mille komisjoni talitused peavad läbi viima, eriti talitustevaheliste konsultatsioonide käigus.

6 Mõju hindamist võib siiski nõuda ka õigusaktide ettepanekute puhul, mis ei ole komisjoni õigusloome- ja töökavasse kantud.

7 Komisjoni 5.6.2002. aasta teatis mõju hindamise kohta, KOM(2002) 276 (lõplik).

8 SEC(2004) 1377.

suunised sisaldavad läbivaadatud üksikasjalikku loetelu mõjudest, mida mõju hindamise käigus tuleb hinnata.[9]

18. Selleks, et arvestada põhjalikumalt põhiõigustega, on mõju hindamise suunistes nimetatud mõjude loetelusse lisatud mitmeid spetsiaalselt põhiõigusi käsitlevaid küsimusi. See peaks tagama, et mõju põhiõigustele on määratletud kõikehõlmavalt ning et analüüsimisel arvestatakse mõju ulatust.

19. Loetelu on endiselt jagatud kolme kategooriasse: majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõju. Selle asemel, et moodustada neljas, põhiõigusi käsitlev kategooria või vastav alajaotus sotsiaalse mõju kategoorias, lisatakse põhiõigusi käsitlevad küsimused kolme olemasolevasse rubriiki, vastavalt nende seotusele ühe või teise eespool nimetatud rubriigis loetletud valdkonnaga. Sellise lähenemise põhjus on, et harta põhiõigused on erinevad ja seotud kõikide valdkondadega. Näiteks mõju omandi, äritegevuse või kutsevabaduse õigusele saab kõige paremini kindlaks määrata majandusliku mõju kategoorias. Samamoodi peavad sotsiaalse õigusega seotud mõjud leidma kajastamist sotsiaalse mõju rubriigis. Neljanda rubriigi „Põhiõigused" lisamine võib viia hindamisega tegeleva talituse töö mõttetu kordamiseni, selle asemel et täpsemalt määratleda nendele õigustele avaldatavat tegelikku mõju. Sotsiaalse mõju rubriigis alajaotuse loomine ei kajastaks adekvaatselt hartas loetletud õiguste liike ning tasakaalu sotsiaalsete, majanduslike ja poliitiliste õiguste vahel.

IV. Põhiõigustega arvestamine seletuskirjas

20. Mõnede komisjoni hiljuti esitatud õigusaktide ettepanekute seletuskirjades sisaldub juba rohkem või vähem põhjalik, põhiõigusi käsitlev uuring. Siiski pole tegemist mitte korrapärase, kõiki põhiõigustega seotud ettepanekuid hõlmava praktikaga, mille puhul komisjoni 13. märtsi 2001. aasta otsusega on kehtestatud hartast kinnipidamist tunnistav tüüppõhjendus. Samal ajal tundub oluline, et suunised vastaksid küsimusele, millised õigusaktide ettepanekud peaksid sisaldama hartat käsitlevat põhjendust.

21. Komisjoni 13. märtsi 2001. aasta otsuses nähakse ette põhjenduse lisamine juhul, kui *„õigusaktide ja eelnõude ettepanekutel on konkreetne seos põhiõigustega"*. Vastupidiselt eeskirjale, mis kehtib subsidiaarsuse põhimõttega seotud põhjenduse kohta, ei lisata põhiõiguste tagamisele viitavat põhjendust seega õigustatult automaatselt. Tundub, et selles valdkonnas ei ole võimalik ega soovitav anda üksikasjalikke suunised. Talitused peavad leidma õige tasakaalu, mis välistaks põhjenduse üldise kasutusega kaasnevat mõju nõrgenemist ning tagaks vajaliku järelevalve, et kõik olulised küsimused, mis on seotud põhiõiguste tagamisega, saaks käsitletud.

22. Praktikas on siiski võimalik kehtestada kaks teineteist mitte välistavat kriteeriumit, millest lähtuda. Hartaga seotud põhjendus tuleb lisada:

– juhul kui õigusakti ettepanekuga kaasneb mõju hindamiseks kogutud teabe kohaselt mõne põhiõiguse *piiramine*, mida vastavalt harta artiklile 52[10] tuleb

[9] See loetelu asendab dokumendi SEC(2004) 1377 II lisas esitatud loetelu.

[10] See artikkel vastab Euroopa põhiseaduse lepingu II osa artiklile 112.

põhjendada; juhul kui kohtlemisel tekib otsene või kaudne erinevus, mida tuleb põhjendada üldise võrdsusega seaduse ees ja mittediskrimineerimise seisukohalt;

– kui õigusakti ettepanek käsitleb mõne põhiõiguse *rakendamist* või *edendamist*.

23. Lisaks tuleks kehtestada eeskiri, mille kohaselt peab edaspidi kõikidele õigusaktide ettepanekutele, milles sisaldub hartaga seotud põhjendus, lisama lühikese seletuskirja, mis võimaldab hinnata põhiõiguste tagamist.

24. Sellel eeskirjal on kaks eesmärki:

– Ühelt poolt avalikustab komisjon sel moel põhiõiguste hartast kinnipidamist käsitleva õigusliku kontrolli tulemused kõikide õigusaktide ettepanekute puhul, mis on nende õigustega oluliselt seotud. See välistab mõnikord esitatud süüdistuse, et tüüppõhjendust kasutatakse üksnes selleks, et kinnitada õigusakti ettepaneku formaalset vastavust hartale, ilma, et selgitataks otsuse tegemise põhjusi.

– Teiselt poolt soovitakse käesoleva eeskirjaga ja põhiõiguste järgimise nõude lisamisega mõju uuringutele tõhustada sisekontrolli. Vastutavate talituste kohustus esitada seletuskirjas kokkuvõte põhiõiguste tagamisest nõuab talituselt selle küsimusega tegelemist ning loob parema aluse talitustevahelise konsultatsiooni käigus ametliku õigusliku hinnangu andmiseks. Õigustalitus peab pöörama seletuskirja sellele osale erilist tähelepanu ja osutama vajalikku abi selle lõplikuks täpsustamiseks.

V. Põhiõiguste tagamine sisekontrolli järelevalve volinike rühma poolt

25. Põhiõiguste hartast kinnipidamist jälgivad põhiliselt talitused, siiski on oluline, et eriti need volinikud, kes kuuluvad põhiõiguste, diskrimineerimisvastase võitluse ja võrdsete võimaluste töörühma, kontrolliksid tähelepanelikult selle järgimist ning tulemusi. Õigustalitus teavitab korrapäraselt volinike töörühma sisekontrolli rakendamise olulistest juhtumitest põhiõiguste tagamisel. Eriti spetsiifilise õigusakti ettepaneku puhul, kus tasakaal erinevate vastandlike põhiõiguste vahel on eriti õrn, võib töörühm esitada harta sätetes lubatud piires poliitilised suunised.

26. Sisekontrolli üldkokkuvõte, mille koostab õigustalitus kooskõlas õiguse vabaduse ja turvalisuse peadirektoraadiga ja peasekretariaadiga, esitatakse töörühmale 2007. aastal, lisades vajadusel ettepanekud olemasoleva metoodika muutmiseks või täiendamiseks vastavalt omandatud kogemusele. Teiseks, alates 2007. aasta jaanuarist, mil põhiõiguste agentuur plaanide kohaselt oma tööd alustab, tuleb olemasolevas metoodikas arvestada ka selle agentuuri praktikaga, mis jätkab Viinis asuva Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse tööd.

VI. Põhiõiguste tagamise järelevalve seadusandjate töös

27. Komisjoni kui põhilepingute ja seega ka põhiõiguste järgmist kontrolliva institutsiooni vastutus ei lõpe hetkel, mil õigusakti ettepanek seadusandjale edastatakse.

28. Komisjon, eriti vastav volinike töörühm jälgib seadusandliku võimu kahe haru tööd põhiõiguste tagamise seisukohalt, eriti põhiõigustega seotud tundlike teemade puhul või juhul kui õigusloome protsessi käigus esitatakse põhiõiguste tagamisega seotud põhjendused. Komisjon kaitseb põhiõiguste tagamist õigusaktide ettepanekutes esitatud ulatuses ning osutab kõikidele seadusandja õigustamata püüdlustele seda ulatust vähendada.

29. Viimase võimalusena on komisjonil õigus algatada tingimusel, et ta viib iga juhtumi puhul läbi eraldi poliitilise uuringu, tühistamismenetlus põhiõiguste rikkumise tõttu, kui rikkumine on tõestatud ning vastuvõetud õigusakti ei saa tõlgendada põhiõigustega vastavuses olevaks.

VII. Põhiõiguste järgimise sisekontrolli tulemuste avalikustamine

30. Sisekontrolli tulemustest põhiõiguste järgimiseks komisjoni õigusaktide ettepanekutes tuleb *Euroopa kodanikke teavitada* vastavas teatises.

31. Laiemal avalikustamisel on kolm eesmärki:

- Komisjon näitab põhiõiguste tagamiseks tehtavaid jõupingutusi, mis suurendab tema algatuste usaldusväärsust.

- Tutvustatakse hartat kui Euroopa kodanike ühistele väärtustele tugineva identiteedi edasiviivat jõudu.

- Avalikustamine julgustab inimesi ja kodanikuühiskonda komisjonis peetavate konsultatsioonide käigus oma põhiõigusi nõudma, mis omakorda sunnib neid õigusi täielikumalt arvestama ning võimaldab neid Euroopa Liidu poliitikas kindlamalt edendada.

32. Komisjon suhtleb avalikkusega sellel teemal kolmes etapis:

- Käesoleva teatisega teavitatakse teisi institutsioone ja avalikkust komisjoni õigusaktide ettepanekute põhiõigustega vastavuse sisekontrolli põhimõttest.

- Mõju hinnangu avalikustamine ja põhiõigusi käsitleva lõigu lisamine seletuskirja võimaldavad teistel institutsioonidel ja avalikkusel jälgida õigusaktide hartale vastavuse kontrollimist.

- Iga kord, kui komisjon asjaomaste osapooltega – kodanikuühiskonna ja avalikkusega – õigusaktide väljatöötamise käigus mõju hindamise asjus konsulteerib, juhib ta tähelepanu põhiõigustele, mida hartas käsitletakse, ja neid õigusi tagavale sisekontrollile, kutsudes osapooli üles nõudma oma põhiõigustest kinnipidamist. Nimetatud tegevus on oluline, et tagada mõju hindamise ülevaatlikkus ja tasakaalustatus ning edendada Euroopa Liidus üldisemalt tõelist põhiõiguste järgimist.