

TUGEVAD JA TÕHUSAD INIMÕIGUSTEGA TEGELEVAD RIIKLIKUD ASUTUSED

PROBLEEMID,
LOOTUSTANDVAD TAVAD
JA VÕIMALUSED

—
KOKKUVÕTE

1

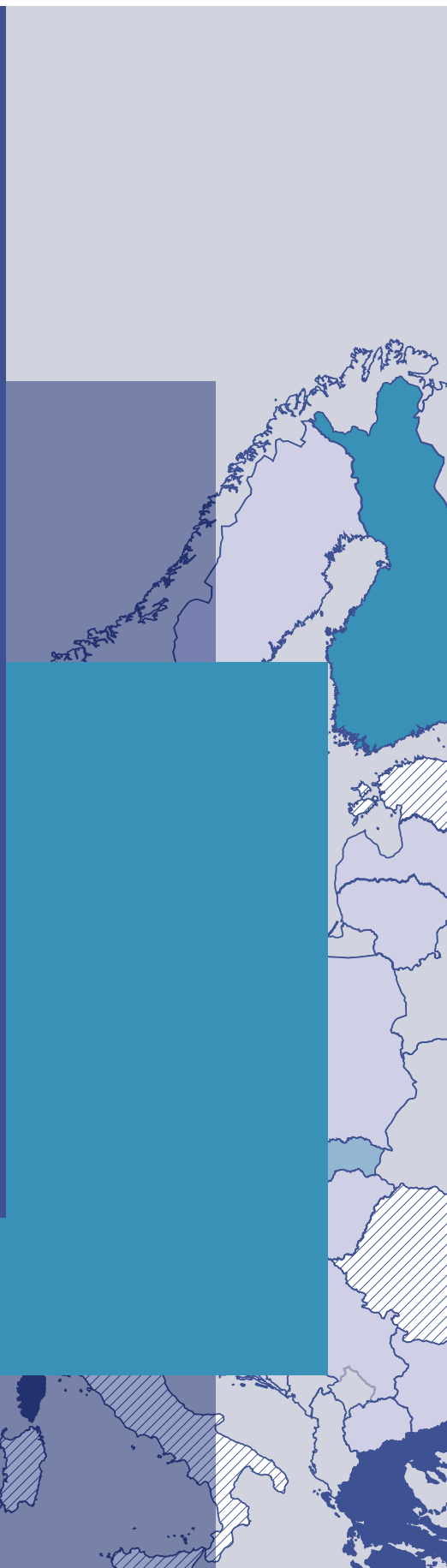
Mis on inimõigustega tegelevad riiklikud asutused?

2

Teadlikkus inimõigustega tegelevatest riiklikest asutustest ELis

4

Peamised järeldused ja FRA arvamused



© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2021

Paljundamine on lubatud tingimusel, et viidatakse allikale.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks ja taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse valdaja käest.

Ei Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ega ükski isik, kes tegutseb FRA nimel, ei vastuta järgmise teabe kasutamise eest.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-065-2	doi:10.2811/6715	TK-01-20-631-ET-C
PDF	ISBN 978-92-9461-036-2	doi:10.2811/779712	TK-01-20-631-ET-N

Fotode autoriõigus:

kaanel: © FRA

leheküljel 3: © AdobeStock – photo 5000

leheküljel 8: © AdobeStock – konoplizkaya

leheküljel 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused on oluline osa inimõiguste kaitse süsteemist riigi tasandil. Teadlikkuse suurendajate, nõustajate ning ametiasutuste jälgijate ja vastutusele võtjatena on neil keskne roll tänapäeva suurte inimõigusprobleemide lahendamisel ning nad tegelevad nii alaliste probleemidega, nagu diskrimineerimine ja ebavõrdsus, kui ka uute küsimustega, nagu COVID-19 pandeemia ja tehisintellekti mõju inimõigustele.

Aruandes, mis avaldatakse kümme aastat pärast Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) esimest põhjalikku inimõigustega tegelevate riiklike asutuste uuringut, vaadeldakse selliseid asutusi ELis, aga ka Põhja-Makedoonias, Serbias ja Ühendkuningriigis. Uuritakse asjakohaseid suundumusi, nende tõhusust takistavaid probleeme ning võimalusi nende mõju maksimeerimiseks. Samuti viidatakse aruandes lootustandvatele tavadele ja suurema kaasamise võimalusele, nt inimõigustega tegelevate riiklike asutuste rollile õigusriigi põhimõtte ja ELi põhiõiguste harta täitmise järelevalve toetamisel.

FRA järeldestes rõhutatakse, et oma potentsiaali täitmiseks vajavad inimõigustega tegelevad riiklikud asutused selgelt mõistetavaid volitusi, sõltumatust, piisavalt ressursse ning ühiskondade mitmekesisuse kajastamist oma liikmeskonnas. Samuti peavad nad täitma ÜRO poolt heaks kiidetud Pariisi põhimõtteid inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatuse ja tõhususe kohta.

Pariisi põhimõtted

Pariisi põhimõtted on alusdokument, millega loodi inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele rahvusvaheline alus. Neis on sätestatud inimõigustega tegelevate riiklike asutuste miinimumstandardid ning rahvusvahelised sihttasemed, mille järgi neid saab akrediteerida. Pariisi põhimõtted võttis ÜRO Peaassamblee vastu 20. detsembril 1993 resolutsiooniga 48/134.

Tervikdokument on järgmisel lingil: **riiklike asutuste staatust käsitlevad põhimõtted (Pariisi põhimõtted)**.

MIS ON INIMÕIGUSTEGA TEGELEVAD RIIKLIKUD ASUTUSED?

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused on riikide loodud iseseisvad organisatsioonid, mille eesmärk on edendada ja kaitsta riikides inimõigusi. Organisatsioonidel on erinevaid vorme – nt inimõiguste komisjonid, ombudsmani institutsioonid – ja tavaliselt on neil palju volitusi. Näiteks on pooled käesolevas aruandes käsitletavatest inimõigustega tegelevatest riiklikest asutustest ka ombudsmanide institutsioonid ning 16-l on kas täielikud või osalised volitused võrdõiguslikkuse valdkonnas. Olenemata täpsest ülesehitusest ja volitustest on need organisatsioonid inimõiguste edendamiseks riigi tasandil hädavajalikud.

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused on olemuslikult seotud inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õigusega, mis tugevdab nende rolli ja mõju, ning nende suhtes kehtivad Pariisi põhimõtetes sätestatud rahvusvahelised miinimumstandardid. Need põhimõtted moodustavad inimõiguste edendamise ja kaitse sõltumatust ja tõhusust tagava raamistiku. ÜRO kestliku

arengu tegevuskava 2030, eriti kestliku arengu 16. eesmärk, mis käsitleb tugevaid institutsioone, sisaldab Pariisi põhimõtetega vastavuses olevate inimõigustega tegelevate riiklike asutuste näidikut (16.A.1).

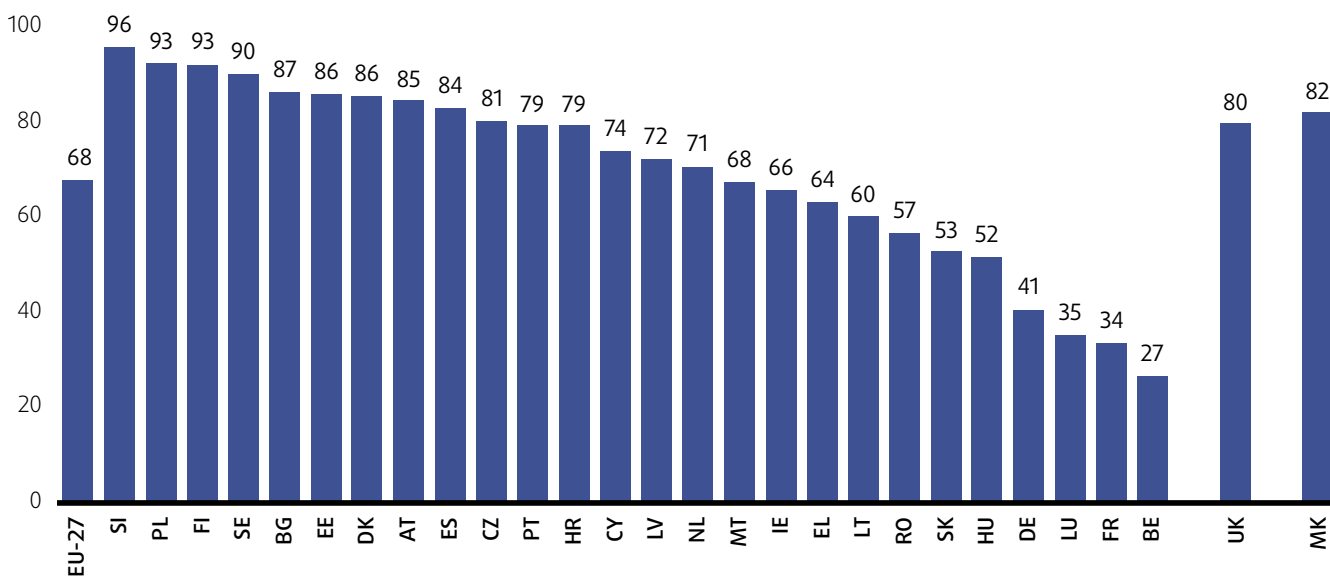
TEADLIKKUS INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATEST RIIKLIKEST ASUTUSTEST ELIS

Vastavalt FRA 2019. aasta põhiõiguste uuringule¹, mis hõlmas 27 ELi riiki, Põhja-Makedooniat ja Ühendkuningriiki, on üle 68% inimestest kuulnud oma riigi inimõigustega tegelevast riiklikust asutusest. Teadlikkus neist asutustest varieerub aga riigiti suurelt, ulatudes 96%-st (Sloveenias) 27%-ni (Belgias) (vt joonis 1). Keskmiselt on 16–29-aastased noored inimesed oma riigi inimõigustega tegelevast riiklikust asutusest teadlikud vähem (kuni 60%) ja eakamad rohkem (vähemalt 68%). Inimesed, kelle igapäevategevused on tõsiselt piiratud (nt puuetega inimesed), on vähem teadlikud (kuni 58%) kui selliste piiranguteta inimesed (70%). Meeste ja naiste teadlikkus sellistest asutustest ei erine.

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused on:

- ★ riikliku õiguse alusel asutatud spetsiaalsed sõltumatud juriidilised isikud, kes üldjuhul annavad aru riigi parlamendile;
- ★ institutsioonid, millel on laialtlevitatud volitused edendada teadlikkuse suurendamist ja vastavat koolitust ning kaitsta inimõigusi järelevalvetegevuste ja üksikkaebuste töötlemise, uurimise ja aruandluse teel;
- ★ riiklikud organid, mis annavad inimõiguste teemal nõu ja teevad nende üle järelevalvet;
- ★ institutsioonid, mis on rahvusvahelise vastastikuse hindamise protsessiga akrediteeritud Pariisi põhimõtetele täielikult (A-staatus) või osaliselt (B-staatus) vastavana;
- ★ organisatsioonid, mis on volitatud jälgima oma riigi inimõiguste olukorda ning andma sellest aru riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil;
- ★ organid, millel on õigus osaleda ÜRO Inimõiguste Nõukogus ja muudes rahvusvahelistes inimõiguste mehhanismides.

JOONIS 1. TEADLIKKUS INIMÕIGUSTEGA TEGELEVAST RIIKLIKUST ASUTUSEST RIIGITI (%) ^{a, b, c, d, e}



Allikas: FRA 2019. aasta põhiõiguste uuring (andmeid koguti koos Madalmaade statistikaameti, Luksemburgi asutuse Centre des technologies de l'information d'Etat ning Austria statistikaametiga)

▲ Märkused:

- a) kõigist vastanutest, kellel paluti täita uuringu osa „Teadlikkus õigustest ja vastutuselad“ (n = 26 045).
- b) Itaalias ei tuvastatud organisatsiooni, mis vastaks inimõigustega tegelevale riiklikule asutusele.
- c) Kui riigis oli kaks inimõigustega tegelevat riiklikku asutust, valiti uuringusse paremini tuntud asutus.
- d) Variandi „eelistan mitte vastata“ valis alla 1% vastanutest ja „ei tea“ kõige rohkem 2% mõnes liikmesriigis.
- e) Küsimus: „Kas olete sellisest asutusest kunagi kuulnud? Palun märkige esimene meelde tulev vastus. (INIMÕIGUSTE EDENDAMISEGA TEGELEVA RIIKLIKU (AKREDITEERITUD) ASUTUSE NIMETUS)“.

¹ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

COVID-19 meetmed

Soome inimõigustega tegelev riiklik asutus reageeris kiiresti COVID-19 meetmetele, luues veebilehe, kus selgitatakse seadusandlikke muudatusi ning nende mõju inim- ja põhiõiguste rakendamisele.*

Poola inimõigustega tegelev riiklik asutus lõi oma veebikohas erijaotise, mis käsitleb seda, kuidas asutus reageerib pandeemiale ja seirab valitsuse COVID-19 meetmeid.**

Luksemburgi inimõigustega tegelev riiklik asutus saatis avaliku kirja peaministrile. Selles väljendati heameelt valitsuse igapäevatöö üle elanikkonna kaitse tagamisel sel keerulisel ajal ning teatati, et asutuse ülesanne on jälgida olukorda

ja tagada, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramine oleks vajalik ja olukorrast tulenevalt proportsionaalne, samuti tuletati meelde, et inimõigused on valitsusele selge ja asendamatu raamistik, mille alusel tagada õiglane tasakaal rahvatervise kaitse ning põhiõiguste ja isikuvabaduste austamise vahel.***

* Soome, Inimõiguste Keskus (2020), COVID 19.

** Poola, inimõiguste volinik (2020), „Koronavirus i epidemia w Polsce“.

*** Luksemburg, CDDH, „Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre“. Lisateave, kuidas COVID-19 pandeemia inimeste põhiõigusi mõjutas, on FRA **koroonaviiruse brošüürides**.



Peamised järeldused ja FRA arvamused

- ★ **Piisavad volitused.** Inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel on sageli ulatuslikud volitused. Need hõlmavad mitmeid ELi õiguse valdkondi, kus kohaldatakse ELi põhiõiguste hartat. See hõlmab põhiõiguste jälgimist, kaebuste menetlemist, õiguste rikkumiste uurimist, poliitikute nõustamist ning suhtlemist õiguste kaitsega tegelevate muude asutustega nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Oma mõju suurendamiseks peaksid liikmesriigid, nii valitsused kui ka parlamendid, ametlikult konsulteerima inimõigustega tegelevate riiklike asutustega, võtma nende soovitude kohta järeelmeetmeid ja vastama nende konkreetsetele päringutele.
- ★ **Suurem roll ELi tasandil.** EL kinnistab järjekindlalt põhiõigusi ELi õiguses ja rahastamises ning võiks seetõttu inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi rohkem kaasata ELi õigusest, sh ELi õiguslikult siduvast põhiõiguste hartast, tulenevate põhiõigustega seotud kohustuste täitmise jälgimisse. EL võiks samuti asutustega korrapäraselt suhelda põhiõiguste küsimustes, nagu õigusriik või harta järgimine.
- ★ **Vastavus ÜRO Pariisi põhimõtetele.** 16 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust ELis on nüüd täielikus vastavuses ÜRO juhtpõhimõtetega, võrreldes üheksaga enne seda, kui FRA avaldas oma esimese inimõigusasutuste ülevaate 2010. aastal. Veel kuues riigis on nõuetele mittevastavad inimõigusasutused ning ülejäänud viis riiki alles loovad inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, mille nad kavatsevad akrediteerida ja viia nõuetega vastavusse. Inimõiguste edendamise ja kaitse eest vastutavate riigiasutuste Euroopa võrgustik (ENNHRI) toetab, tugevdab ja nüüd ka ühendab inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi. Kõik liikmesriigid peaksid sellist tuge kasutama ja tagama, et nende inimõigustega tegelevad riiklikud asutused oleks täielikus vastavuses ÜRO põhimõtetega.
- ★ **Kaitse ja sõltumatus.** Peaaegu pooled inimõigustega tegelevate riiklike asutuste juhid on seaduslikult kaitstud kriminaal- ja tsiviilvastutuse eest. 13 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust teatasid, et nende töötajaid on töökohal ähvardatud ja ahistatud. Liikmesriigid peavad kaitsma inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, nende liikmeid ja töötajaid, sh seadusega, ning tagama nende asutuste töö täieliku sõltumatus.
- ★ **Mitmekesisus.** Suhtlemine ühiskonna laia osaga aitab suurendada teadlikkust õigustest ja muuta inimõigustega tegelevad riiklikud asutused tõhusamaks. See hõlmab ka tihedamate sidemete loomist kodanikuühiskonna ning piirkondade ja linnadega.
- ★ **Piisavad vahendid.** Paljudes inimõigustega tegelevates riiklikes asutustes on endiselt puudus töötajatest, võttes arvesse nende arvukaid volitusi. Liikmesriigid peaksid seetõttu tagama asutustele nende ülesannete tõhusaks täitmiseks vajalikud rahalised vahendid ja töötajad.

Kümne aasta vältel pärast FRA esimest aruannet inimõigustega tegelevate riiklike asutuste kohta on Pariisi põhimõtetele vastavate asutuste hulk praeguses 27 liikmesriigis suurenenud üheksalt 16-le. Veel kuues liikmesriigis on inimõigustega tegelevad riiklikud asutused, mis ei vasta neile põhimõtetele täielikult. Seega on inimõigustega tegelevad riiklikud asutused olemas kõigis liikmesriikides peale viie – Tšehhi, Eesti, Itaalia, Malta ja Rumeenia. Ka neis viies riigis on käimas töö asutuste akrediteerimiseks ja Pariisi põhimõtetele vastavuse saavutamiseks.

Oluline edasiminekuks pärast FRA 2010. aasta aruannet oli Euroopa inimõigustega tegelevate riiklike asutuste võrgustiku loomine. See võrgustik toetab, tugevdab ja ühendab inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, andes nõu asutamise ja akrediteerimise, kolleegide vahetuse ja suutlikkuse suurendamise, solidaarsuse ning ELi ja muude mehhanismidega ühise koostöö tegemise teemadel.

EL ei ole inimõigusasutusi puudutavates küsimustes kunagi õigusakte vastu võtnud. Kuid Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruses (EL) nr 235/2014, millega luuakse rahastamisvahend demokraatia ja inimõiguste jaoks kogu maailmas, nenditi inimõigustega tegelevate riiklike asutuste keskset tähtsust, võttes sõnaselgelt kohustuse toetada neid ELi-välistes riikides. Lisaks viidatakse FRA **asutamismääruses (EÜ) nr 168/2007** Pariisi põhimõtetele. ELi rahastamisprogrammide ühissätete määruse kavandatav muudatus näeb ette põhiõigusi edendavate organite selgesõnalise ja operatiivse kaasamise ELi õiguse rakendamisse². Inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele viidatakse regulaarselt ELi õigusriigi mehhanismide teemalises arutelus. Samuti võiks kaasata inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi senisest rohkem ELi strateegiasse ja raamistikesse näiteks sellistes küsimustes nagu ELi põhiõiguste harta kohaldamine või õigusriigi põhimõtte teemaline aruandlus. Tugevate, tõhusate ja sõltumatute, inimõigustega tegelevate riiklike asutuste olemasolu kogu liidus on ELi kontekstis nende potentsiaali täieliku ärakasutamise eeltingimus.

A-STAATUSEGA (VASTAVUS PARIISI PÕHIMÕTETELE) INIMÕIGUSTEGA TEGELEVAD RIIKLIKUD ASUTUSED ELI LIIKMESRIIKIDES

Kõik ELi liikmesriigid on võtnud kohustuse asutada inimõigustega tegelevad riiklikud asutused. Et neil on horisontaalsed volitused kõigi inimõiguste alal, on oluline, et inimõigustega tegelevad riiklikud asutused oleksid paremini valmis rakendama põhiõigusi kitsamas ELi õiguse kohaldamisalas.

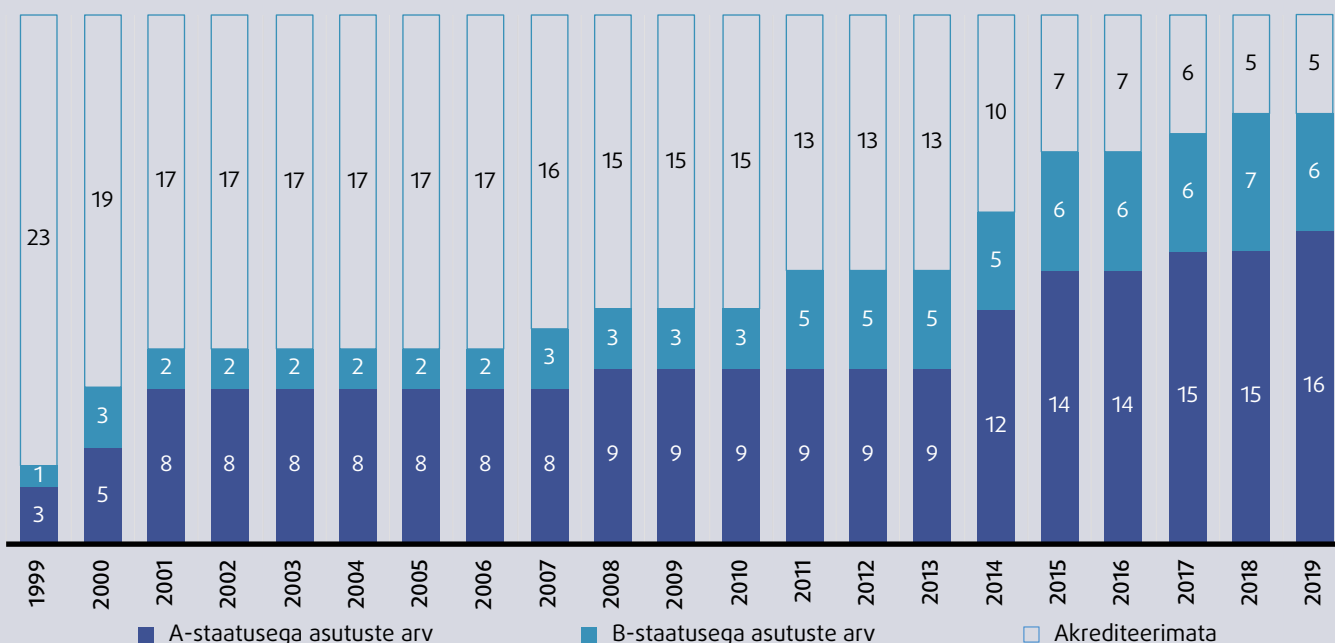


FRA 1. ARVAMUS

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, tuletades meelde oma 2010. aasta inimõigustega tegelevate riiklike asutuste aruandes väljendatud arvamust, on seisukohal, et kõigis ELi liikmesriikides peaksid olema Pariisi põhimõtetele vastavad sõltumatud, tõhusad ja mõjusad inimõigustega tegelevad riiklikud asutused, et inim- ja põhiõigusi tõhusamalt tagada ja edendada.

² Euroopa Komisjon (2018), **ettepanek: määrus, millega kehtestatakse ühissätted [konkreetsete ELi fondide] kohta**, COM(2018) 375 final, Brüssel, 29. mai 2018.

JOONIS 2. NENDE EUROOPA RIIKIDE ARV, KUS ON A- JA B-STAATUSEGA INIMÕIGUSTEGA TEGELEVAD RIIKLIKUD ASUTUSED



Allikas: FRA, 2020 (ENNHRI ja GANHRI liikmete akrediteerimisandmetel põhinev dokumendiuring)

FRA 2. ARVAMUS

Liikmesriigid, kus on inimõigustega tegelevad riiklikud asutused olemas, peaksid püüdma suurendada nende tõhusust, sõltumatust ja mõju, nagu on soovitanud ülemaailmse inimõigusasutuste võrgustiku (GANHRI) akrediteerimise allkomitee. Inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi asutavad liikmesriigid peaksid juhinduma GANHRI akrediteerimise allkomitee üldistest tähelepanekutest, et tagada asutuste vastavus Pariisi põhimõtetele. Seejuures võivad liikmesriigid kasutada tehnilist abi, mida pakuvad inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustik (ENNHRI), valitsustevahelised organisatsioonid ning ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo.

Kuigi ainult viies ELi liikmesriigis ei ole üldse inimõigustega tegelevat riiklikku asutust, ei ole 11 liikmesriigis 27-st 2020. aasta juuni seisuga veel Pariisi põhimõtetele vastavat asutust.

▲ Märkused: hõlmatud on ainult 27 ELi liikmesriiki; „akrediteerimata“ viitab nende ELi liikmesriikide arvule, kus ei ole akrediteeritud inimõigustega tegelevat riiklikku asutust.

INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE TÕHUSTATUD ROLLID ELIS – PÕHIÕIGUSTE SÕLTUMATU JÄRELEVALVE LIIKMESRIIKIDES

ELi õigusest tulenev nõue luua või määrata võrdõiguslikkust edendavad asutused tähendab paljudes riikides seda, et inimõigustega tegelev riiklik asutus tegutseb ka võrdõiguslikkuse asutusena. Hilisemas Euroopa Komisjoni soovitusel ärgitati ELi liikmesriike suurendama võrdõiguslikkust edendavate asutuste sõltumatust ja tõhusust, et nad saaksid täita paremini oma ülesandeid, nagu sõltumatu abi pakkumine diskrimineerimise ohvritele, võrdõiguslikkuse edendamine, sõltumatute uuringute tegemine ning sõltumatute aruannete ja soovitusete väljastamine (**komisjoni soovitus (EL) 2018/951 võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta** – soovitus 1.2).

2019. aasta septembris vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu järeldustes harta kohta toonitati, et inimõigustega tegelevatel sõltumatutel riigiasutustel, võrdõiguslikkust edendavatel asutustel ja muudel inimõiguste mehhanismidel on „oluline roll põhiõiguste kaitsmisel ja edendamisel ning harta järgimise tagamisel“. Selles soovitati teha nende mehhanismidega koostööd ja toetada neid vastavate volituste täitmisel, sealhulgas harta rakendamisel ja edendamisel.

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused oma laiaulatuslike inimõigustega seotud volitustega on olulised paljudes ELi õiguse valdkondades, kus hartat kohaldatakse. See hõlmab ELi õiguse keskseid küsimusi (varjupaigapoliitika ja ränne, andmekaitse ja kriminaalõigus), millega seoses saaks tugevdada inimõigustega tegelevate riiklike asutuste poolset harta kohaldamise järelevalvet liikmesriikides. Asutused saaksid arendada ka koostööd hartat jõustavate pooltega – valitsused, haldusasutused, seadusandjad, kohtunikud ja muud õigusala töötajad, õiguskaitseorganid, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja õiguste kaitsjad – ning pakkuda neile tuge, et parandada harta kasutamist ja teadlikkust hartast.



FRA 3. ARVAMUS

EL võiks inimõigustega tegelevaid riiklike asutusi põhiõiguste rakendamise oluliste pooltena järjekindlamalt kasutada, tagades muu hulgas sõltumatu ja tõhusa põhiõiguste järelevalve ELi liikmesriikides. Sellist inimõigustega tegelevate riiklike asutuste kaasamist peaks toetama tihedad ja regulaarsed kontaktid konkreetsete asutustega ja eriti inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustikuga (ENNHRI). Kvalifitseeritud suhtlus võiks olla reserveeritud Pariisi põhimõtetele vastavatele inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele ja ENNHRI-le. Inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ja ENNHRI suutlikkus tõhusalt koostööd teha tuleb tagada ka piisavate töötajate ja rahaliste vahenditega.

See kaasamine ei tohi ohustada inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatust ja tõhusust, nagu need on määratletud Pariisi põhimõtetes. Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused ei asenda riikide kohustust rakendada põhiõigusi, kuid võivad anda sõltumatut nõu ja riigipõhiseid soovitusi ning valvata sõltumatu järelevalvemehhanismina selle üle, kuidas riigid oma põhiõigustega seotud kohustusi täidavad.

Märkus: E&W – Inglismaa ja Wales, NI – Põhja-Iirimaa, SCT – Šotimaa.

Joonis 3. ELi õiguse kohaselt võrdõiguslikkust edendavate asutustena volitatud asutused

A-staatust																																		
B-staatust																																		
Akrediteeritud asutus puudub																																		
0 – osaleja (mitte ainus võrdõiguslikkust edendav asutus)	Austria	Belgia	Bulgaaria – Komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituut	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Rootsi	Ühendkuningriik – E&W	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia
Võrdõiguslikkust edendav asutus		0			0			0	0						0	n / a				0														

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse alusel, FRA dokumendiuring)

FRA 4. ARVAMUS

ELi institutsioonid võiksid seada sisse regulaarsema teabevahetuse inimõigustega tegelevate riiklike asutustega. Seda võiks teha näiteks Euroopa Liidu Nõukogus, selle põhiõiguste töörühmas või muudes töörühmades.

Inimõigustega tegelevate riiklike asutustega seotud lootustandvate tavade ja probleemide alane regulaarne teabevahetus võimaldab vastastikku õppida, kuidas suurendada kõige paremini nende asutuste tõhusust, sõltumatust ja mõju, et neid ELi kontekstis paremini ära kasutada.

Lisaks võiks vahetada Euroopa Komisjoniga teavet sellistes valdkondades nagu ELi põhiõiguste harta ja õigusriigi põhimõtte järelevalve.

FRA uuring näitab, et ainult 33 käesolevas aruandes käsitletavat inimõigustega tegelevat riiklikku asutust kasutab hartat süstemaatiliselt, aga teised märgivad, et ei kasuta selle potentsiaali veel täielikult. Asutused leiavad siiski, et üldiselt näib harta kasutamine olevat nende õigus- ja poliitilistes süsteemides tõusuteel. Küsimusele, kas harta roll on viimasel kümnel aastal alates harta muutumisest õiguslikult siduvaks vastavate inimõigustega tegelevate riiklike asutuste töös suurenenud, vastas 16 asutust, et roll on suurenenud, 13 aga ei näinud oma töös harta asjakohasuse kasvu. 18 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust pidasid üheks harta vähese kasutamise põhjuseks selle piiratud kohaldamisala. Peaaegu sama paljud (16) nimetasid harta vähese kasutamise ühe põhjusena vähest arusaamist harta lisaväärtusest võrreldes teiste rahvusvaheliste õigusaktidega, nt Euroopa inimõiguste konventsiooni või riiklike õiguse allikatega (13). Seega näib, et asutused tajuvad hartat kohaldamiseks liiga keerulisena, kuigi neli inimõigustega tegelevat riiklikku asutust märkis, et seda dokumenti ei võimalda neil rohkem kasutada nende volituste piiratus.



FRA uuringu järgi kasutavad suhteliselt vähesed inimõigustega tegelevad riiklikud asutused – tulenevalt oma riiklikust fookusest ja väljakujunenud sidemetest ÜRO-ga – otsest vahetust ja koostööd ELi institutsioonidega; inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustik (ENNHRI) on siiski etendanud olulist rolli asutuste paremal sidumisel piirkondlike poliitikate ja protsessidega, sh ELi tasandil. Võrgustik on ka nende asutuste ühiseks esindajaks kogu piirkonnas, sealhulgas selliste piirkondlike aruannete ja soovitude kehtestajana, mis võivad olla seadusandliku ja poliitilise protsessi sisendiks. Üldiselt võiks inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ja ELi vahelist teabevahetust oluliselt parandada nii ELi protsessides kui ka liikmesriikide osalusel ELi menetlustes.

Oluliseks näiteks on riiklike organite arengupotentsiaal ELi rahastatud programmide järelevalves riiklikul tasandil. Praeguste ELi rahastamisvahendite programmitöö perioodil 2014–2020 nõuab ELi õigus, et ELi rahastamise saamiseks (nt seoses piirkondliku arengu, ühtekuuluvuse ja sotsiaalküsimustega) peavad liikmesriigid täitma teatud eeltingimusi, mille seas on suutlikkus rakendada ELi diskrimineerimisvastast ja soolise võrdõiguslikkuse õigust ja poliitikat ning



FRA 5. ARVAMUS

EL peaks pakkuma ka edaspidi inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele ja nende Euroopa võrgustikule (ENNHRI) ressursse, et toetada veelgi nende tõhusat kaastööd põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte rakendamisel Euroopas. Euroopa Komisjon võiks kaaluda rohkem rahastamisvõimalusi, et aidata inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel arendada eksperditeadmisi harta riigi tasandil rakendamise kohta. See aitaks neil täita oma ülesannet abistada liikmesriike harta kohaldamisel, sealhulgas õigusloomes ja poliitikakujundamisel ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel.

Märkus: E&W – Inglismaa ja Wales; NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa.



JOONIS 4. INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE AKREDITEERIMINE JA LISAVOLITUSED ÜRO LEPINGUTE RAAMES

A-staatus	Austria	Belgia	Bulgaaria – komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituit	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Ruutsi	Ühendkuningriik – E&W	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia		
B-staatus																																				
Akrediteeritud asutus puudub																																				
0 – osaleja (mitte ainus võrdõiguslikust edendav asutus)																																				
Rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee (artikli 14 kohane asutus)																																				
Piinamise ning muu julma, eba-inimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll (riigi ennetus-asutus)								0		0																										
Puuetega inimeste õiguste komitee (riiklik seiremehhanism)	0									0													0		0		0									

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse, FRA dokumendiuringu ja asutuste tagasiside põhjal)

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni. Rakendamise järelevalves näeb ELi õigus ette ka võimaluse kaasata asjakohastesse riikliku tasandi järelevalvekomisjonidesse võrdõiguslikkuse edendamise volitustega riiklikke organeid; FRA uuringu kohaselt osales aga ELi rahastatud programmide järelevalvekomisjonides väga vähe inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, kes on ka võrdõiguslikkust edendavad asutused.

Järgmisel ELi programmitöö perioodil 2021–2027 annab komisjoni praegune ELi fondide ühissätete määruse muudatustepanek võimaluse kaasata riiklikke põhiõigustega tegelevaid organeid. ELi rahastatavates programmides niisugustele organitele nagu inimõigustega tegelevad riiklikud asutused sellise potentsiaalse rolli andmine loob võimaluse kindlustada põhiõiguste rakendamist kogu ELis, tugevdada asutuste rolli ning suurendada nende kohapealset mõju. Samuti võimaldab see integreerida rahvusvahelisi inimõiguste standardeid paremini ELi seadusandlikesse ja poliitilistesse protsessidesse.

EL võiks võtta eeskju ka ÜRO praktikast, milles Pariisi põhimõtetele vastavatele inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele antakse paljudes organites, mehhanismides ja protsessides, sh Inimõiguste Nõukogus ja lepinguorganites, osalemisega seoses eristaatus. ÜROs on sellised võimalused ulatuslikud ja hõlmavad osalust riigi tasandi hindamistes, järelemeetmetes, standardite väljatöötamises ja kaebuste esitamise menetlustes.

MÕJUKAD JA KINDLAD ASUTUSED

Selleks et inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel oleks inimõiguste alal oluline mõju, peavad nad saama anda nõu poliitikakujundajatele ja seadusandjatele.

FRA uurimistöö (vt **metoodika teabekast**) näitab, et käesolevas aruandes käsitletud asutused kasutavad oma aasta- ja valdkonnaaruandeid asjakohaste suundumuste esiletoomiseks ning kasutavad võimalusi valitsuste ja parlamentidega suhtlemiseks, sh COVID-19 pandeemia ajal. Kuigi inimõigustega tegelevad riiklikud asutused saavad oma aastaaruanded tavaliselt parlamentidele, ei arutata neid alati parlamendis, mis vähendab nende nähtavust ja mõju. Vaid vähestes riikides on selline arutelu kohustuslik.

Inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel on mõju avaldamiseks vaja piisavaid volitusi. Tugevaid volitusi, nt võimalust nõuda valitsuse ministritelt konkreetsetele päringutele vastamist, kasutatakse küll harva, kuid pelgalt

Märkus: E&W – Inglismaa ja Wales; NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa.

JOONIS 5. INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE NÕUANDED VALITSUSTELE

	Austria	Belgia	Bulgaaria – komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituit	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Rootsi	Ühendkuningriik – E&W	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia		
A-staatus																																				
B-staatus																																				
Akrediteeritud asutus puudub																																				
Selgesõnaline kohustus																																				
Selgesõnaline võimalus																																				
Kaudne võimalus / praktikas																																				

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse alusel)

FRA 6. ARVAMUS

Suurendamiseks kättesaadavat analüüsi- ja tõendibaasi, et kontrollida vastavust hartale ELi õigusaktide ülevõtmisel ja rakendamisel, võiksid liikmesriigid kaaluda inimõigustega tegelevate riiklike asutuste kaasamist vastavatesse menetlustesse. Seda võiks teha näiteks vastavuskontrollide ja mõjuhinnangute valdkonnas.

nende olemasolu aitab tagada inimõigustega tegelevale riiklikule asutusele vajaliku autoriteedi. Aruande jaoks tehtud uuring näitab, et kõik asutused avaldavad oma tegevuste kohta teavet ja andmeid, pakkudes nii väliseks kui ka sisehindamiseks kasulikke teavet. See võib hõlmata asutuse koostatud aruannete arvu või muud avalikku sekkumist, vastuvõetud soovitude või järelevalveülesannete arvu.

Mõju säilitamiseks on asutustel vaja kindlat õiguslikku alust, mis sätestab nende loomise ja toimimise ning tagatise nende sõltumatusele. Kooskõlas Pariisi põhimõtetega peaks iga inimõigustega tegeleva riikliku asutuse õiguslik alus käsitlema konkreetset tema sõltumatust, olemasolu, struktuure, tegevusalasid ja volitusi. Aruande jaoks tehtud uuring näitab, et kuigi üldiselt on inimõigustega tegelevate riiklike asutuste õiguslik alus ELi liikmesriikides suhteliselt kindel, tuginedes parlamendis vastuvõetud seadusandlikule õigusaktile, on vaid 14 asutust kaitstud ka põhiseaduslike sätetega.

Õigusliku alusega on seotud vajadus, et inimõigustega tegeleva riikliku asutuse volitused oleksid piisavalt ulatuslikud, et katta kõiki olulisi inim- ja põhiõigusi. Pariisi põhimõtete kohaselt peaksid volitused tuginema rahvusvahelistele õigusaktidele, milles vastav riik osaleb (pädevus ja vastutusala, lõike 3 punkt b). Et tuua esile inimõigustega tegelevate riiklike asutuste rolli põhiõiguste edendamises ja järelevalves ELi kontekstis, võiks osutada nende asutuste töö aluseks olevates dokumentides sõnaselgelt hartale ja ELi õigusele. FRA uurimistöö näitab, et asutuste alusdokumentides ei ole hartale kui olulisele standardile viidatud: peale ühe Rootsi seaduseelnõu ei mainita mujal üheski inimõigusasutuse töö õiguslikuks aluseks olevas dokumendis sõnaselgelt hartat.

FRA uuringu kohaselt on valdaval enamikul aruandes käsitletud 33 inimõigustega tegelevast riiklikust asutusest volitused, mis hõlmavad järelevalvetegevusi. 28 asutust viivad ellu järelevalvetegevusi, nt kinnipidamiskohtade kontrollimise teel. 13 neist asutustest teevad seda sõnaselgelt määratud kohustusena, kaheksa sõnaselgelt määratletud võimalusena ja seitse üksnes väljakujunenud tava alusel.

Märkused: E&W – Inglismaa ja Wales; NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa. () Soome inimõigusinstituutide struktuuris sisaldub parlamendi ombudsmani õiguslik alus põhiseaduses, samal ajal kui inimõiguste keskus on asutatud seaduse alusel.*



FRA 7. ARVAMUS

Inimõigustega tegelevate riiklike asutuste mõju tugevdamiseks võiksid ELi liikmesriigid paluda neil asutustel anda soovitusi õigusaktide eelnõude ja poliitiliste plaanide mõju kohta põhiõigustele, et parandada põhiõiguste järgimist, sh sellises eriolukorras, nagu kuulutati välja seoses COVID-19 pandeemiaga. Samuti võiks parlamentidel olla ametlik kontakt inimõigustega tegelevate riiklike asutustega, et tagada nende aruannete saatmine parlamentile, kus neid korralduslikult esitletak ja arutatakse.

ELi liikmesriigid võiksid tagada, et inimõigustega tegelevate riiklike asutuste soovitude järelemeetmed ja rakendamine oleks süstemaatiliselt jälgitav ning sellest antaks avalikult teada. See võiks hõlmata aruandlust, millised soovitud on veel ootel ja mis etapis ning millised soovitud on sõnaselgelt pädevate riiklike asutuste poolt tagasi lükatud või vastuseta.

Kui inimõigusasutuste soovitudele ei reageerita, võiks leiduda tõhusad ametlikud meetodid, mille alusel asutused saaksid neid suunata arutamiseks parlamendile.

JOONIS 6. ÕIGUSLIKU ALUSE LIIK RIIKIDE JA ASUTUSTE LÕIKES – PÕHISEADUS VÕI TAVALINE ÕIGUSAKT

A-staatus	B-staatus	Akrediteeritud asutus puudub	Põhiseadus	Seadus
	Austria			
	Belgia			
	Bulgaaria – komisjon			
	Bulgaaria – ombudsman			
	Honvaatia			
	Küpros			
	Tšehhi Vabariik			
	Taani			
	Eesti		(*)	(*)
	Soome			
	Prantsusmaa			
	Saksamaa			
	Kreeka			
	Ungari			
	Iirimaa			
	Itaalia			
	Läti			
	Leedu			
	Luksemburg			
	Malta			
	Madalmaad			
	Poola			
	Portugal			
	Rumeenia – instituut			
	Rumeenia – ombudsman			
	Slovakkia			
	Sloveenia			
	Hispaania			
	Rootsi			
	Ühendkuningriik – E&W			
	Ühendkuningriik – SCT			
	Ühendkuningriik – NI			
	Põhja-Makedoonia			
	Serbia			

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse ja FRA dokumendiuringu põhjal)

FRA 8. ARVAMUS

Sõltumatuse ja tõhususe kaalutlustel võiksid ELi liikmesriigid uusi inimõigustega tegelevaid asutusi luues või olemasolevaid tugevdades tagada neile kindla õigusliku aluse, ideaaljuhul põhiseaduse sättena. Õigusliku aluse muutmisele peab eelnema tulemuslik eelkonsulterimise protsess, milles inimõigustega tegeleval riiklikul asutusel endal on oluline osa.

Lisaks laiaulatuslikule inimõigustega seotud mandaadile kõigi inimõigustega tegelemiseks ja mandaadis selgelt sisalduvale viitele rahvusvahelisele inimõigustealasele õigusele (sh lepingutele ja vastavate järelevalvemehhanismide esitatud tõlgendustele) võiks inimõigustega tegeleva riikliku asutuse õiguslik alus või samaväärne alusdokument viidata ELi õigusele, hartale ja Euroopa Kohtu pädevusele. See aitaks tugevdada seoseid ELi põhiõigustega.

Samamoodi on 29 asutusel õigus uurida süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi ja sõnastada soovitusi nende heastamiseks. 12 neist asutustest teevad seda sõnaselgelt määratud kohustusena, kümme sõnaselgelt määratletud võimalusena ja seitse üksnes väljakujunenud tava alusel. Lisaks on 27 riiklikul inimõigusorganisatsioonil volitused uurida inimõiguste süstemaatilise rikkumise väiteid enda algatusel – neist kümnel selgesõnalise kohustuse, kümnel selgesõnalise võimaluse ja seitsmel väljakujunenud tavana.

Enamikul asutusel on õigus uurida ka individuaalseid inimõiguste rikkumise kaebusi ja sõnastada nende heastamise soovitusi, kuigi nende osakaal on väiksem – 23 inimõigusasutust (20 puhul selgesõnalise kohustusena).

Käesoleva aruande jaoks tehtud uurimistöö näitab, et kõik inimõigustega tegelevad riiklikud asutused teevad teatud määral järelevalvet valitsuste järelmeetmete ja soovitude rakendamise üle ning hindavad neid, kusjuures mitmed asutused avaldavad andmeid ja teavet selle kohta, kas asjaomased ametiasutused on nende soovitudega nõustunud.

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused peavad mõtlema oma tegeliku tegevuse ja mõju peale ka mujal kui ainult Pariisi põhimõtete vormiliste aspektide täitmise alal. FRA uurimistöö näitab, et asutused mõõdavad oma mõju inimõiguste olukorrale, võttes arvesse ühiskonna olulisimaid inimõiguste probleeme. Sellisteks olulisteks probleemideks võivad olla õigusriigi põhimõtte, rände ja integratsiooni, keskkonna ja tehnoloogia muutuste, võrdõiguslikkuse ja vihakuritegude inimõigustega seotud aspektid või ülemaailmse pandeemia mõju põhiõigustele.

Märkus:

E&W – Inglismaa ja Wales;
NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa.

FRA 9. ARVAMUS

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et inimõigustega tegelevatel riiklikel asutusel oleks piisavalt ressursse, et oma töö mõju ja tulemuslikkust regulaarselt hinnata, kasutades vajaduse korral välisindamist. Selliste hindamiste tulemused tuleks teha avalikuks.

JOONIS 7. INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE VOLITUSED UURIDA INDIVIDUAALSEID INIMÕIGUSTE RIKKUMISE KAEBUSI

A-staatus	Austria	Belgia	Bulgaaria – komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituut	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Rootsi	Ühendkuningriik – E&W	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia		
Akrediteeritud asutus puudub																																				
Selgesõnaline kohustus																																				
Selgesõnaline võimalus																																				
Praktikas																																				
Võimalus puudub																																				

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse alusel)

INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE SÕLTUMATUS

Üks inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatust tagada aitav element on asutuste otsustusorganite liikmete valiku ja ametisse nimetamise meetodid. Akrediteerimise allkomitee tehtud akrediteerimise läbivaatus näitab, et teha tuleks rohkem, sh ELi liikmesriikides. Samamoodi tuleks kaaluda ka ametist vabastamise menetlusi.³

Käesoleva aruande jaoks tehtud uurimistöö osutab vajadusele parandada inimõigustega tegelevate riiklike asutuste otsustusorganite ametisse nimetamise protsesse, et tagada läbipaistvus ja usaldusväärsus. Kuigi liikmesriikides on asutuste tüübid ja tavad väga erinevad, saab tuua välja mõned kõigile olulised õppetunnid. Akrediteerimise allkomitee üldistest tähelepanekutest ning selle aruande järeldustest ilmneb vajadus luua ametisse nimetamise protsess, mis on läbipaistev ja kandideerimiseks avatud, või kaaluda muid võimalusi asutuste sõltumatuse parandamiseks. Inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatuse kindlustamiseks võiks kandidaate kontrollida sõltumatu eksperdikomisjon kooskõlas õigusaktides sätestatud nõuetega, et tagada läbipaistvus ja teenetel põhinevad valikud. Kandidaatide vaagimisel tooks kasu ka parlamendi osalus, nt nõuandvate kuulamiste vormis.



FRA 10. ARVAMUS

Kooskõlas Pariisi põhimõtetega ja arvestades akrediteerimise allkomitee üldiseid tähelepanekuid, leiab Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, et ELi liikmesriigid peaksid täiustama inimõigustega tegelevate riiklike asutuste liikmete (juhtide) valiku ja ametisse nimetamise protsessi, tagades suurema läbipaistvuse ja võimalikult laiale kandidaatide ringile avatud protsessid. Need protsessid võiksid hõlmata sõltumatuid eksperdikomisjone ja parlamendi osalust.

³ Vt GANHRI (ülemaailmne inimõiguste asutuste võrgustik), 2018, **SCA General Observations (akrediteerimise allkomitee üldised tähelepanekud)**, 2.1.



FRA 11. ARVAMUS

Nagu Euroopa Liidu Nõukogu rõhutas, peaksid ELi liikmesriigid tagama inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ja kodanikuühiskonna jaoks soodsa keskkonna, milles nimetatud asutusi ei mõjutaks ähvardused ja ahistamine. Et ennetada inimõigustega tegelevate riiklike asutuste, nende juhtide ja töötajate ähvardamist ning muul viisil survestamist inimõiguste kaitsel tehtava töö tõttu, peavad EL ja tema liikmesriigid tihedas koostöös nende asutustega kehtestama kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad ka õigusaktid.

Inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, nende liikmeid ja töötajaid tuleb kaitsta ahistamise, rünnakute ja muul viisil hirmutamise eest nende volitatud tegevuste tõttu ning ELi liikmesriigid peavad kõigile sellistele tegudele korralikult reageerima.

Veel üks oluline institutsiooniline nõue, mis parandab inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatust ja kaitset teatud liiki ähvarduste eest, on seaduslik kaitse kriminaal- ja tsiviilvastutuse eest tegevustes, mida viib asutus ellu oma ülesannete täitmisel (funktsionaalne puutumatus). Sellise kaitse puudumine välismõju suhtes võib põhjustada seda, et inimõigustega tegelevad asutused ei saa täita oma ülesandeid, kartmata juriidilisi menetlusi. Aruande jaoks tehtud uurimistöö näitab, et ainult 16 asutuses käesolevas aruandes käsitletud 33-st on juhil selline puutumatus, mis laieneb neljas liikmesriigis asutuse juhatusele. Teistes riikides, nt Horvaatias, on ombudsmani asetäitjatel samasugune puutumatus kui ombudsmanil. Töötajatele on selline kaitse vastutusele võtmise eest tagatud ainult kahes liikmesriigis.

Inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi, ka nende juhte ja töötajaid, ähvardavad veel mitmed ohud, mis õonestavad oluliselt nende tööd. Euroopa Nõukogu volinik on andnud teada mitmest asutuste vastu tehtud ähvardusest, sh ELi liikmesriikides. Ähvardatakse muu hulgas eelarve kärpimise ning sekkumisega valiku ja ametisse nimetamise protsessidesse;⁴ seetõttu on tähtis, et kehtiks tõhus ennetussüsteem. Ka ÜRO on tunnistanud inimõigustega tegelevate riiklike asutuste tähtsust kodanikuühiskonna organisatsioonide vastase kättemaksu ennetamisel⁵. Hiljuti rõhutas ÜRO peasekretär peaassamblees, et riigid peavad astuma samme vältimaks surve avaldamist inimõigustega

tegelevatele riiklikele asutustele ⁶.

Euroopa Liidu Nõukogu on rõhutanud oma järeldustes vajadust kaitsta inimõigustega tegelevate sõltumatute riiklike asutuste, võrdõiguslikkust edendavate asutuste ja muude inimõiguste mehhanismide jaoks soodsat keskkonda⁷.

Aruande jaoks tehtud uurimistöö näitab, et inimõigustega tegelevate riiklike asutuste jaoks soodsa keskkonna tagamisel ja kaitsmisel esinevate põhiprobleemide hulka kuuluvad nende töötajate ja juhtide või ruumidega seonduv ahistamine, ähvardamine või ründamine. 13 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust teatas, et nende töötajaid ja vabatahtlikke on viimase 12 kuu jooksul peamiselt internetikeskkonnas seoses nende tööga ähvardatud või ahistatud. Ohuks on ka liiga negatiivne arutelu inimõiguste küsimuste üle, mida nimetas kolmandik asutustest.

4 Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik (2018), **Paris Principles at 25: National Human Rights Institutions needed more than ever (25 aastat Pariisi põhimõtteid: inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi vajatakse rohkem kui kunagi varem)**, 18. detsember.

5 ÜRO Inimõiguste Nõukogu (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1. oktoober.

6 ÜRO Peaassamblee (2019), **A/74/226**, 25. juuli; ÜRO Peaassamblee (2019), **A/RES/74/156**, 23. jaanuar.

7 Euroopa Liidu Nõukogu (2019), **nõukogu järeldused põhiõiguste harta kohta kümme aastat hiljem: ülevaade olukorrast ja edasine töö**, lk 11.

MITMEKESISUST KAJASTAVAD ASUTUSED INIMÕIGUSI SOODUSTAVAS KESKKONNAS

Üks Pariisi põhimõtete nõue inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele ja nende nõuandefoorumitele, mis on seotud ka nende sõltumatusega, on ühiskonna pluralistlik esindatus. See on selliste asutuste tõhusa toimimise ja tegelikule inimõiguste olukorrale mõju avaldamise seisukohast kriitilise tähtsusega. Iga asutus peaks kajastama ühiskonna laiapõhjalist koosseisu ning püsima oma töös kontaktis ka ühiskonnaga laiemalt, tehes koostööd kodanikuühiskonnaga ja kaasates neid, kes võiksid ilma selleta kõrvale ja ära kuulamata jääda. Pariisi põhimõtetes on sätestatud, et inimõigustega tegelevate riiklike asutuste liikmed tuleb ametisse nimetada „kooskõlas menetlusega, mis annab kõik vajalikud tagatised inimõiguste kaitses ja edendamises osalevate ühiskondlike jõudude (kodanikuühiskonna) pluralistliku esindatuse kindlustamiseks“. Koostöö kodanikuühiskonnaga on samuti oluline Pariisi põhimõtete element.

ELi kontekstis kajastab pluralism kultuurilist, usulist ja keelelist mitmekesisust, nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (artikkel 22) ja Euroopa Liidu lepingus (artikkel 2). Lisaks sellele on Euroopa Liidu lepingus (artikli 10 lõige 3) sätestatud, et ELis tuleks otsused teha nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik. Sellest tulenevalt näib kasulik, kui inimõigustega seotud kontrollides võetakse ELi õiguse rakendamisel arvesse ka ühiskonna pluralismi.

Käesoleva aruande jaoks tehtud uurimistöö näitab, et 15 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust püüavad tagada pluralismi oma kollegiaalsete otsustusorganite koosseisu abil – need on komisjoni tüüpi institutsioonidega asutused. Lisaks näitab FRA uurimistöö, et naiste ja meeste tasakaal asutuste töötajate ja juhtide seas on mõlemas kategoorias parem kui kümme aastat tagasi.



FRA 12. ARVAMUS

Vastavalt Pariisi põhimõtetele kutsutakse ELi liikmesriike üles tagama, et inimõigustega tegelevate riiklike asutuste struktuur ja liikmeskond kajastaksid ühiskonna mitmekesisust. Seda on võimalik saavutada kollegiaalsete otsustusorganite, nõuandorganite ja töötajaskonna koosseisu abil. Samuti peavad inimõigustega tegelevad riiklikud asutused suutma teha regulaarselt konstruktiivset koostööd kodanikuühiskonnaga. Ühiskonna pluralismi, sh tõrjutud rühmade kajastamine on inimõigustega tegelevate riiklike asutuste usaldusväärseks hädavajalik.

Märkus:

EGW – Inglismaa ja Wales; NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa.



JOONIS 8. ASUTUSTE VÕIMALUSED PLURALISMI TAGAMISEKS

	Austria	Belgia	Bulgaaria – komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituit	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Ruutsi	Ühendkuningriik – EGW	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia				
A-staatus																																						
B-staatus																																						
Akrediteeritud asutus puudub																																						
Pluralistlik organ asutuse sees																																						
Nõuandvad organid – laiapõhjaline esindatus																																						
Nõuandvad organid – kitsam esindatus																																						

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse ja FRA dokumendiuringu põhjal)

FRA 13. ARVAMUS

ELi liikmesriigid peaksid kaaluma toetuse suurendamist inimõigustega tegelevate riiklike asutuste koostööle linnade või piirkondadega, nähes selleks ette eiresseisid. Selline koostöö mitte ainult ei kindlusta inimõigusi kohalikul tasandil, vaid ka suurendab teadlikkust neist õigustest. Kestliku arengu alaeesmärki 16.10 („tagada üldsusele juurdepääs teabele ja nende põhivabaduste kaitse kooskõlas riiklike õigusaktide ja rahvusvaheliste kokkulepetega“) võiks inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ja erinevate valitsustasandite, sh linnade ja piirkondade vaheliste vahetuste suurendamisel rohkem arvesse võtta.

Kõik selles aruandes käsitletavat inimõigusasutused peavad sidet kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Peaaegu pooltes asutustes on see kohustuslik, kolmandiku jaoks on selgelt sõnastatud selline võimalus ja umbes viiendikul on see väljakujunenud tava. Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused teevad kodanikuühiskonnaga tihedalt koostööd järgmistes valdkondades: 31 asutust teevad koostööd teadlikkuse suurendamise ja inimõigustealase hariduse ja koolituse alal, 23 ühisprojektides ning kolm muudes valdkondades. Suhtluseks ja koostööks kodanikuühiskonnaga kasutatakse mitmesuguseid võimalusi. Kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamine ja konkursikutsed asutuste poolt on harva rakendatav tava.

Täienduseks selle aruande jaoks tehtud uurimistööle konsulteeris FRA kodanikuühiskonnaga inimõigustega tegelevate riiklike asutustega tehtava koostöö teemal. Tulemused näitavad, et kuigi toimub edukas kaasamine, võiks seda teha mitmekesisemates valdkondades, koostöö võiks olla formaliseeritud ja laiendada kõigile inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele – nagu märgiti ka akrediteerimise allkomitee soovitusel.

FRA uurimistöös vaadeldi ka muid kaasamise vorme. Peaaegu pooled käsitletud inimõigusasutused teevad eri vormides koostööd linnade ja muude kohalike omavalitsuste pädevate asutustega. Kolm inimõigustega tegelevat riiklikku asutust on avanud bürood riigi eri piirkondades, et olla lähemal inimestele, kelle õigusi kaitstakse, või et parandada õiguste edendamist. Linnavõimud on tuginenud asutuste inimõiguslastele teadmistele, mis on mõjutanud positiivselt head valitsemistava, sh õiguste valdajate kaasamist poliitikakujundusprotsessidesse. See hõlmab õiguste eri kategooriaid, näiteks juurdepääsu õigusemõistmisele, õigust teabele, usu-, südametunnistuse-, arvamus-, teabe- ja sõnavabadust, diskrimineerimisevastast võitlust ja diskrimineerimise ennetamist konkreetselt ametnikele suunatud inimõiguste õppe abil, teenuste kättesaadavust ja mitmekesisuse alade loomist.

Märkus: E&W – Inglismaa ja Wales; NI – Põhja-Iirimaa; SCT – Šotimaa.

JOONIS 9. INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE KOOSTÖÖ KODANIKUÜHISKONNA ORGANISATSIOONIDEGA

A-staatus	Austria	Belgia	Bulgaaria – komisjon	Bulgaaria – ombudsman	Horvaatia	Küpros	Tšehhi Vabariik	Taani	Eesti	Soome	Prantsusmaa	Saksamaa	Kreeka	Ungari	Iirimaa	Itaalia	Läti	Leedu	Luksemburg	Malta	Madalmaad	Poola	Portugal	Rumeenia – instituit	Rumeenia – ombudsman	Slovakkia	Sloveenia	Hispaania	Rootsi	Ühendkuningriik – E&W	Ühendkuningriik – SCT	Ühendkuningriik – NI	Põhja-Makedoonia	Serbia	
B-staatus																																			
Akrediteeritud asutus puudub																																			
Selgesõnaline kohustus																																			
Selgesõnaline võimalus																																			
Kaudne võimalus / praktikas																																			

Allikas: FRA, 2020 (34 inimõigusasutusele saadetud küsimustikule saadud 33 vastuse ja FRA dokumendiuringu põhjal)

PIISAVAD RESSURSID INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE JAOKS

Piisavad rahalised vahendid ja personal on riiklikele asutustele nende inimõigustega seotud volituste sõltumatuks ja tulemuslikuks täitmiseks esmatähtsad.

Inimõigustega tegelevate riiklike asutuste mitmekesisus (neist mõned on ühtlasi ombudsmani institutsioonid ja võrdõiguslikkust edendavad asutused) ELi liikmesriikides ei võimalda saadaolevaid rahalisi vahendeid ega töötajaid kergelt võrrelda. Kuigi FRA uurimistöö viitab asutuste eelarvete mõningasele suurenemisele (peamiselt seoses lisavolitustega, arvestamata inflatsiooni) ELis aastatel 2010–2019, tehti mõnel aastal mõnes asutuses märkimisväärseid eelarvekärpeid. Aastatel 2011–2019 asutuste kohta kättesaadavate andmete võrdlusest selgub, et töötajate arv üldjuhul suurenes, kuid seda tuleb vaadelda ülesannete hulga suurenemise kontekstis.

Aruande jaoks tehtud uurimistöö näitab, et paljudel inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel on endiselt väga vähe töötajaid, arvestades nende arvukaid volitusi, nt volitusi olla ka ELi õiguse kohane võrdõiguslikkuse edendaja, ÜRO piinamisvastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga kohane riiklik ennetusmehhanism ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni kohane riiklik järelevalvemehhanism.



FRA 14. ARVAMUS

Kooskõlas Pariisi põhimõtete ning Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni soovitustega spetsialiseerunud asutustele peaksid ELi liikmesriigid tagama, et inimõigustega tegelevatele riiklikele asutustele eraldataks rahalisi vahendeid ja töötajaid määral, mis võimaldab ülesannete tõhusaks ja sõltumatuks täitmiseks vajalikku tegevusmahtu. Siin võib kasulik olla õigeaegne suhtlus inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ja poliitikakujundajate vahel eelarve määramisele eelneva konsulteerimise vormis, mis ei piira asutuste sõltumatust. Ükski avalike teenuste eelarvekärpe ei tohi mõjutada inimõigustega tegelevaid riiklikke asutusi ebaproportsionaalselt.

Ressursid peavad olema piisavad selleks, et inimõigustega tegelevad riiklikud asutused saaksid tegeleda inimõigustega seotud põhiprobleemidega ja täita oma ülesandeid tõhusalt. See on tähtis nii üldiselt kui ka selleks, et tagada nende asjatundlikkus sellistel teemadel nagu harta. Samuti peab inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel olema võimalik suurendada üldsuse ja haavatavate inimrühmade teadlikkust oma mandaadist ja ülesannetest.

Veel peavad ressursid võimaldama sellistel asutustel teha riigi tasandil koostööd muude inimõiguste valdkonna asutustega, tagada kooskõlastus ja suhtlus ÜRO, Euroopa Nõukogu ning muude rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonide, sh ELi institutsioonidega.

FRA 15. ARVAMUS

Eraldi tähelepanu tuleb pöörata sellele, et iga inimõigustega tegeleva riikliku asutuse konkreetse mandaadi ja lisäülesande jaoks oleks piisavalt ressursse selle tulemuslikuks täitmiseks, õonestamata senist tööd.

EL ja liikmesriigid peavad ka tagama, et lisamandaadid ja -ülesanded ei kahjustaks inimõigustega tegeleva riikliku asutuse tõhusust tema suutlikkuse ebaproportsionaalse reserveerimise või strateegiliste valikute ettekirjutamise teel.

ELi liikmesriigid peaksid pidama inimõigustega tegelevate riiklike asutustega nõu iga poliitilise algatuse üle, mis neid mõjutab, sealhulgas mandaatide ja eelarvete üle.

Inimõigustega tegelevatel riiklikel asutustel on Pariisi põhimõtete ja rahvusvaheliste standardite alusel oluline osa koostöös ÜRO-ga. Samuti on hädavajalik teha koostööd teiste riikide piirkondlike inimõiguste mehhanismidega ning teiste piirkondlike ja riiklike mehhanismidega (sh teiste riikide inimõigustega tegelevate riiklike asutustega), kes on inimõiguste kaitse alal pädevad, nagu ka muude inimõiguste valdkonnas tegutsevate riiklike organitega.

Metoodika

Teavet koguti esmastest ja teisestest allikatest (kvalitatiivne ja kvantitatiivne teave).

FRA töötajad kogusid andmeid 28 ELi kuulunud liikmesriigi ning FRA mandaadi alla kuuluva kahe läbirääkijariigi – Põhja-Makedoonia ja Serbia – inimõigustega tegelevatest riiklikest asutustest. Seda tehti 2019. aasta aprillist septembrini. Küsimustikule vastasid ja intervjuu andsid inimõigustega tegelevad riiklikud asutused ning – riikides, kus ei ole vastavat riiklikku asutust, – samaväärsed asutused, kes kuuluvad inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustikku. Ameti küsimustiku said kokku 34 inimõigustega tegelevat riiklikku asutust; 33 neist vastas, kuigi mõni ei vastanud kõigile küsimustiku osadele. Samal ajavahemikul korraldati põhjalikum dokumendiuring. Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused ja riiklikud kontaktametnikud tegid aruandekavandi andmete kontrolli 2020. aasta jaanuaris.

FRA sai algse andmeanalüüsi ja põhijärelduste kohta väärtuslikku tagasisidet aruande nõuandekomiteelt, kuhu kuulusid inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustiku, ülemaailmse inimõiguste asutuste võrgustiku, Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku, Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjoni, ÜRO inimõiguste büroo, OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo ning FRA põhiõiguste platvormi esindajad ja kaks sõltumatut eksperti.

FRA UURINGUSSE KAASATUD INIMÕIGUSTEGA TEGELEVATE RIIKLIKE ASUTUSTE (VÕI LÄHIMATE SAMAVÄÄRSETE ASUTUSTE) MANDAATIDE TABEL (*)

Asutus	Mandaadid									Mandaatide arv asutuse kohta
	Inimõiguste edendamine ja kaitse	Haldusomavoli mandaadiga ombudsmani institutsioonid	Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga kohased riiklikud ennetusmehhanismid	Puuetega inimeste õiguste konventsiooni kohased riiklikud järelevalvemehhanismid	Võrdse kohtlemise alase mandaadiga võrdõiguslikkust edendavad asutused	Sunniviisilise tagasisaatmise järelevalve (ELI tagasipöördumise direktiiv)	Aruandlus inimkaubanduse kohta (ELI direktiiv)	Liikumisvabaduse ja liikuvusega seotud õiguste kaitse ELIs	Muud mandaadid	
Asutusi mandaadi kohta	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Austria ombudsmanide amet	✓	✓	✓	✓					✓	5
Föderaalne võrdõiguslikkuse ning rassismi ja diskrimineerimise vastase võitluse keskus (Unia) (Belgia)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Bulgaaria Vabariigi ombudsman	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Diskrimineerimisvastase kaitse komisjon (Bulgaaria)	✓				✓					2
Horvaatia Vabariigi ombudsmani institutsioonid	✓	✓	✓		✓				✓	5
Inimõiguste haldamise ja kaitse volinik (Küpros)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Riiklik õiguskaitse (Tšehhi)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Taani Inimõiguste Instituut	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Õiguskantsler (Eesti)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Inimõiguste Keskus (Soome)	✓		✓ (**)	✓						3
Parlamendi ombudsman (Soome)	✓		✓	✓						4
Riiklik inimõiguste nõuandekomisjon (Prantsusmaa)	✓			✓			✓		✓	4
Saksamaa Inimõiguste Instituut	✓			✓					✓	3
Kreeka riiklik inimõiguste komisjon	✓								✓	2
Põhiõiguste voliniku büroo (Ungari)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Iirimaa inimõiguste ja võrdõiguslikkuse komisjon	✓			✓	✓			✓	✓	5
Kinnipeetud või vabadusest ilmajätetud isikute õiguste riiklik kaitsja (Itaalia)	✓		✓	✓		✓				4
Läti Vabariigi ombudsmani büroo	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Seimi ombudsmani büroo (Leedu)	✓	✓	✓							3
Luksemburgi inimõiguste nõuandekomisjon	✓			✓			✓			3
Madalmaade Inimõiguste Instituut	✓			✓	✓					3
Inimõiguste volinik (Poola)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Portugali ombudsmani institutsioonid	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Rumeenia Inimõiguste Instituut	✓									1
Avalik kaitsja (Rumeenia)	✓		✓							2
Slovakkia Riiklik Inimõiguste Keskus	✓				✓					2
Sloveenia Vabariigi inimõiguste ombudsman	✓	✓	✓							3
Hispaania ombudsmani institutsioonid	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Võrdõiguslikkuse ombudsman (Rootsi)	✓				✓					2
Põhja-Makedoonia Vabariigi ombudsman	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Serbia Vabariigi kodanike kaitsja	✓	✓	✓							3
Võrdõiguslikkuse ja inimõiguste komisjon (Ühendkuningriik)	✓			✓	✓					3
Põhja-Iirimaa inimõiguste komisjon	✓			✓						2
Šotimaa inimõiguste komisjon	✓		✓	✓						3

▲
 (*) koostatud algselt jaanuaris 2020, ajakohastatakse korrapäraselt; vt **inimõigustega tegelevate riiklike asutuste mandaatide III lisa**; (**) osaliselt kaasatud; (***) üldmandaadi alusel.



Tugevate ja tõhusate inimõigustega tegelevate riiklike asutuste aruande täistekst on siin: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Vt ka: FRA (2010), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Luxembourg, väljaannete talitus



EDENDAME JA KAITSEME TEIE PÕHIÕIGUSI KOGU ELIS

Inimõigustega tegelevad riiklikud asutused on oluline osa inimõiguste kaitse süsteemist riigi tasandil. Teadlikkuse suurendajate, nõustajate ning ametiasutuste jälgijate ja vastutusele võtjatena on neil keskne roll tänapäeva suurte inimõigusprobleemide lahendamisel ning nad tegelevad nii alaliste probleemidega, nagu diskrimineerimine ja ebavõrdsus, kui ka uute küsimustega, nagu COVID-19 pandeemia ja tehisintellekti mõju inimõigustele.

FRA järeldestes rõhutatakse, et oma potentsiaali täitmiseks vajavad inimõigustega tegelevad riiklikud asutused selgelt mõistetavaid volitusi, sõltumatust, piisavalt ressursse ning ühiskondade mitmekesisuse kajastamist oma liikmeskonnas. Samuti peavad nad täitma ÜRO poolt heakskiidetud Pariisi põhimõtteid inimõigustega tegelevate riiklike asutuste sõltumatuse ja tõhususe kohta.



FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus