

**Euroopa Regioonide Komitee arvamus „Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste roll õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mitmetasandilisel kaitsmisel Euroopa Liidus”**

(2015/C 140/07)

**Raportöör:** Luc Van den Brande (BE/EPP), Flaami-Euroopa kontaktbüroo juhataja  
**Viitedokument:** ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik  
COM(2014) 158 final

## I POLIITILISED SOOVITUSED

EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE

### **Õigusriigi põhimõtted, mitmetasandiline valitsemine ja Euroopa Komisjoni teatis**

1. on seisukohal, et demokraatia, inimõigused ja õigusriik on kolm põhisammast, millele peab toetuma mis tahes õiguskord. Demokraatia on kollektiivne õigus ja inimõigused on puutumatud individuaalsed õigused, mis tuleb tagada igas olukorras, isegi siis, kui kehtiv demokraatia ei ole täielik või täiuslik. Õigusriigi põhimõtted ja neist tulenevad tavad on demokraatia elluviimise ja inimõiguste tagamise seisukohalt keskse tähtsusega. Komitee tervitab seepärast selgesõnaliselt komisjoni ettepanekut luua raamistik õigusriigi kaitseks ELis, mis oleks liikmesriikide omavahelise usalduse ning nende ja ELi kodanike vahelise usalduse alusena ülimalt oluline Euroopa integratsiooniprotsessi jaoks. Sellisest ühtsest raamistikust ei võida mitte üksnes liikmesriigid, vaid ka kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, sest praktikas kannavad viimased märkimisväärset vastutust põhiõiguste ja vabaduste rakendamise eest.
2. Inimõigused kui põhiõigused on seotud inimväärikuse austamisega, olles tähtsamad ja tegelikult isegi ülemad mis tahes institutsioonilisest moodustisest.
3. Kuigi ei ole olemas ühest õigusriigi määratlust, eksisteerib selle keskse mõiste puhul siiski Euroopa õigustraditsioon, mille aluseks on kolm põhimõtet: 1) kõigi kodanike seadusega sätestatud kohustused ja neist kinnipidamine peab toetuma seadusele ega saa sõltuda täitevvõimu meelevaldselt või ühepoolsest otsusest või mis tahes suvaõigusest; 2) kodanike ja täitevvõimu vahelised vaidlused tuleb lahendada tavapäraste õigusaktide abil neutraalse ja sõltumatu kohtuvõimu poolt; 3) kodanike põhiõigused (isikuvabadus, arvamusvabadus, ühinemisvabadus jne) tuleb tagada, selgelt määratleda ja need peavad põhinema selgetel sätestatud põhilistel õigusaktidel ega tohi sõltuda ebamäärasest põhiseaduslikust kontseptsioonist, avaldusest või garantiist või meelevaldsetest tõlgendustest. Nendel põhimõtetel on kahekordne ulatus. Ühelt poolt peavad valitsused oma pädevusi ellu viima kooskõlas selgelt sätestatud ja avaldatud seaduste ja eeskirjadega, mis tuginevad hästi põhjendatud seaduslikele põhimõtetele, mida rakendatakse õiglasel ja avatud viisil. Teiselt poolt peavad valitsused järgima põhiseadust ja seadusi, millele nad on allutatud.
4. Samamoodi tuleb põhiõiguste kaitsmisel mitmetasandilise valitsemise lähenemisviisi raames aluseks ja juhtnööriks võtta oluline subsidiaarsuse põhimõte (Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 3).
5. Euroopa inimõiguste konventsioon ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta kui nüüdseks valdkonna kõige enam arenenud raamistik on heakskiitmisest alates Euroopa Liidule endale, kõigile liikmesriikidele ja valitsustasanditele siduvaks aluseks, millele peavad olema rajatud õigusriigi põhimõtted ja neist kinnipidamine.

6. Mitmetasandilise valitsemise käsitlus, nii nagu see on välja töötatud Euroopa Liidu ja laiemalt Euroopa Nõukogu ala jaoks, lähtub tõsiasiast, et ELi valitsemises on toimunud ja ka jätkub hädavajalik areng – liikumine ülalt alla suunatud mudelilt kaasavama mudeli suunas, milles alt üles ja ülalt alla mudelid teineteisega kohtuvad ning subsidiaarsuse kahele mõõtmele sisu antakse: vertikaalne mõõde, mille puhul tugevdatakse kaasatust, kaasvastutust ning piirkondlikul ja kohalikul tasandil valitud esindajate partnerlust, ning horisontaalne mõõde, mille puhul antakse kaasvastutus teistele ühiskonnaeluse (sotsiaalmajanduse, hariduse, tervishoiu ja kultuuri valdkonnas) osalejatele ja nemad võtavad selle vastu ja seda kõigis poliitikavaldkondades. Mitmetasandiline valitsemine tähendab mitme osalejaga ja mitmel tasandil valitsemist. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste igapäevast poliitikat mõjutavad riigi ja Euroopa tasandi sündmused, meetmed ja mõjud, mis määravad tegutsemisvõimalused paljudes valdkondades kogu kontinendil ja lõppkokkuvõttes kogu maailmas. Euroopa Liidu kontekstis hõlmab õigusriik samuti mitut tasandit ja peab seepärast olema kaitstud ka eri tasandite omavahelises koostöös. Võrdsete võimaluste ja lõppude lõpuks ka ühiskondliku integratsiooni poliitikas arvestatakse globaliseerumise konkreetse tegelikkusega ja sellega, mida see endaga kaasa toob seoses tööhõivevõimaluste ja juurdepääsuga heaoluriigi teenustele. Iga riigi süsteemil on oma eellugu ja mudel, ent me areneme rahvusvaheliste kvaliteedinõuete ühtlustamise suunas. Lõppude lõpuks tekib Euroopa põhiõiguste, sh sotsiaalsete õiguste ruum, mis toetub mitmetasandilistele ja horisontaalsetele vastastikustele seostele.

7. Mitmetasandilise valitsemise abil saab käsitleda võimalikke konkreetsetest olukorrast tulenevaid ohte õigusriigile ja kompenseerida mitmeid vajakajäämisi, milleks on teadmiste, suutlikkuse, rahaliste vahendite, halduslike võimaluste ja poliitilise mõju puudumine. Selleks tuleb kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi kaasata õigusriigi põhimõtete järelevalvesse ja rakendamisse ELis. Samuti toob see kaasa ulatuslikuma osalusdemokraatia, suurema läbipaistvuse ja vastutuse ning asetab kodanikud kesksemale kohale. Õigusriigi kaitsmine on seega vahend kodanike lähendamiseks Euroopale ja vastupidi. Mitmetasandilise valitsemise valge raamatu kohaselt on kogu eelnimetatu eesmärk saavutada „ühenduse, liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevus, mis põhineb partnerlusel ning mille eesmärk on välja töötada ja ellu viia Euroopa Liidu poliitikat“.

8. 2009. aastal koostatud mitmetasandilise valitsemise valgest raamatust alates antakse käsitusele sisu järk-järgult, nagu nähtub Euroopa Regioonide Komitee 2012. aastal vastuvõetud järelarvamusest, loodud töörihmade tegevusest, väljatöötatud tulemustabelist ja alles hiljuti avaldatud mitmetasandilise valitsemise hartast. Jättes kõrvale tõsiasi, et käsitlus kinnitab järjest enam kanda erinevates poliitikavaldkondades ja leiab kasutust eri partnerite poolt, peitub esimene tulemus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide üldeeskirjades ja sellele järgnenud käitumisjuhendis.

9. Euroopa Komisjon rõhutab oma teatises, et õigusriik on iga tänapäevase demokraatia selgroog ja üks aluspõhimõtteid, mis tuleneb ELi kõigi liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest ning on sellisena üks kõige olulisematest väärtustest, millel Euroopa Liit kui vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala põhineb (Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 ning sama lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta preambul). Uue pakutud raamistiku eesmärk on lahendada tulevikus õigusriigile ohtlik olukord enne, kui tekivad Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 ettenähtud menetluse käivitamist nõudvad tingimused ja asutakse menetlust rakendada, ent jätab Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 258 sätestatud kehtiva rikkumismenetluse muutmata.

10. Seega viiakse uue õigusraamistikuga sisse horisontaalne liikmesriikideülene lähenemisviis juhuks, kui Euroopa Liidu ühine väärtusraamistik riigi tegutsemise tulemusena ohtu satub ja kehtivad rikkumismenetlused alati lahendust ei paku. Seetõttu on õigusriigi kui ELi peamise ühise väärtuse tugevdamine hädavajalik, et saavutada eesmärgid põhiväärtuse kaitse valdkonnas, mille keskse osa moodustab põhiõiguste kaitse.

11. Uue kolmeetapilise raamistikuga tuleks täita lünk ja luua ELi institutsioonidele võimalus hinnata õigusriigi põhimõtte järgimist ja vajaduse korral reageerida, kui on oht, et liikmesriigi tegevus põhjustab süsteemset ohtu õigusriigile. Sellest tulenevalt nähakse uues mehhanismis ette kolm etappi: 1) asjaomases liikmesriigis hinnatakse objektiivselt ja põhjalikult olukorda; 2) esitatakse soovitusel viivitamatute ja konkreetsete meetmete võtmiseks, et ennetada ohte õigusriigile, kui küsimust ei ole vahepeal rahuldavalt lahendatud; 3) jälgitakse järelemeetmeid, mida asjaomane liikmesriik on talle esitatud soovitusel võtnud. On äärmiselt tähtis, et asjaomase liikmesriigiga peetaval dialoogil põhinevasse menetlusse kaasataks võimalikult varajases staadiumis eri valitsemistasandid, sh kohalik ja piirkondlik tasand, aga ka kodanikuühiskond.

**Põhiõiguste kaitse tugevdamine: uus ja innovatiivne mitmetasandilise valitsemise raamistik ELi jaoks**

12. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on esimene tasand, mis seisab silmitsi paljudes valdkondades igapäevaselt esile kerkivate väljakutsete ja probleemidega, mis võivad avaldada otsest mõju õigusriigi menetlustele ja seega ka teatud põhiõiguste jõustamisele – majanduslikud probleemid, töötus, keskkond ja kliimamuutused on vaid mõned neist. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste eriline roll seisneb muu hulgas nende eksperditeadmistes, mis lubab neil varakult ära tunda võimalikud süsteemsed ohud õigusriigile, ent samavõrd tulemusele suunatuses, mida peab Euroopa poliitikas samuti pidevalt silmas pidama. Seda tuleb kindlasti teha globaalses maailmas, kus ränne ja liikuvus on viinud uute kultuuridevaheliste suhete ja mitmekultuurilise ühiskonnani, mida iseloomustab vääruste ja religioonide paljus, mis on kõige selgemalt tunnetatav kohalikes kogukondades. Õigusriigi ja põhiõiguste kaitsel on võimalik tulemust saavutada üksnes siis, kui kõik poliitilised tasandid teevad koostööd, on üksteisega asjakohaselt seotud ja annavad sellesse panuse oma pädevusele ja vastutusele toetudes ning oma tegevust vastastikku kooskõlastades. Paljudes valdkondades kasvab arusaam, et tõenduspõhine ja kohapõhine poliitika on hädavajalik paremate tulemuste saavutamiseks. Sama kehtib kahtlemata ka põhiõiguste kaitse puhul. Nende õiguste tugevdamisel on positiivne mõju sotsiaalsele ja majanduslikule arengule. Inimesele kõige lähedasemal tasandil võetud otsused suurendavad vastastikust usaldust ja usaldust selle kogukonna vastu, milles elatakse.

13. On märkimisväärne, kuidas mõne aasta jooksul on ELi põhiõiguste ja õigusriigi tugevdamise aruteludes jõutud samadele seisukohtadele kui mitmetasandilise valitsemise paradigma osas. Selle visiooni praktikasse rakendamisel on määrava tähtsusega vahendid ka tegevuspõhimõtted, mis sedastati 2012. aasta järelarvamuses, väljatöötatud tulemustabel ja kindlasti mitmetasandilise valitsemise harta.

14. Põhiväärtused, mida Euroopa sümboliseerib (st mitte üksnes Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu, vaid ka riikide juhtivad traditsioonid) ei puuduta mitte üksnes demokraatlikku riigikorda, vaid ka poliitikat, mida teostatakse nende väärtustele reaalse teostumisvõimaluse andmiseks. Kui seda perspektiivi täiel määral jätkata, asetub kohalike ja piirkondlike omavalitsuste positsioon hoopis uude valgusse. Sel juhul ei ole nad üksnes riiklike (ja Euroopa) õigusnorme ja poliitikameetmeid rakendavad organid (ülalt alla lähenemisviis), vaid täieõiguslikud poliitilise vastutusega osalejad, kes annavad etteantud raamistikus ja kohalikust olukorrast lähtudes kaju integreeritud poliitikal. Siinkohal ei ole tegu mitte ainult kodaniku- ja poliitiliste õigustega, vaid samavõrra ka majanduslike ja sotsiaalsete õigustega (haridus, töö, tervishoid, heaolu, eluase).

15. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on valitsustasand, mis puutub esimesena kokku riiklikust poliitikast tingitud valupunktidega põhiõiguste osas. Nad puutuvad kokku üksikisikute, rühmade või kategooriatega, kes õigusriigi põhimõtete rikkumise või põhiõiguste piiramise korral esimesena kannatavad. Erilise tähelepanu all on siinjuures üldiste põhiõiguste tagamine kõigile elanikele, sõltumata õigustest ja sätetest, mis kehtivad konkreetselt Euroopa Liidu kodanikele.

16. Põhiõiguseid, nagu võrdsed võimalused korralikule töökohale ja ühiskondlikule emantsipatsioonile, tuleb teiste sõnadega asjakohaste toetusmeetmete abil süsteemselt edendada. Selles mõttes on kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused koos riikliku ja Euroopa valitsustasandi ning kodanikuühiskonnaga täieõiguslikud partnerid sotsiaalse õigusriigi elluviimise nimel toimivas strateegilises liikumises.

17. Põhiõiguste võimaliku rikkumisega seotud mure peab arenema süsteemseks poliitiliseks tahteks realiseerida Euroopa Liidus ja selle liikmesriikides õigusriik ka positiivses mõttes. Seepärast toimub nihe üksnes õiguskaitsele suunatud õigusriigi käsitusest dünaamilisele käsitusele, kus põhiõigused peavad poliitikameetmete vahendusel hõlmama ka sotsiaalseid aspekte. Euroopa Komisjon pöörab selle aspekti käsitlemisele endiselt liiga vähe tähelepanu, olles liikmesriikide siseriiklike küsimuste käsitlemisel (liiga) tagasihoidlik. Komisjon soovib oma uues poliitilises raamistikus eelkõige välja töötada paindlikuma alternatiivi tõelisele rikkumismenetlusele, et oleks võimalik varakult tegutseda. Seejuures võib tasapisi üldise tunnustuse leidnud mitmetasandilise valitsemise ideestik osutada kasulikus lähenemisviisiks. Komisjoni teatises avatakse proaktiivse lähenemisviisi perspektiiv, viidates muu hulgas Veneetsia komisjonile. Et kõnealune lähenemisviis saaks oma mõju avaldada, tuleb sellesse kindlasti kaasata asjaomase riigi eri valitsustasandid ja kodanikuühiskond.

18. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on koos kodanikuühiskonnaga Euroopa tasandi ja riikide valitsuste olulised partnerid mitte ainult tänapäevase õigusriigi kaitsmisel, vaid ka selle aktiivsel ja poliitilisel kujundamisel oma poliitiliste algatuste kaudu. See on iga valitsemistasandi peamine ülesanne. Osalejad, kes sellest süstemaatiliselt kõrvale hoiavad, rikuvad põhiõiguste hartat ja asetavad end väljapoole Euroopa peavoolu.

19. Seetõttu tuleks tunnustada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kesket rolli põhiõiguste kaitsmisel eesmärgiga tagada nende tõhusam rakendamine, ent see peab toimuma alati kooskõlas vastavate tavade ja vastava põhiseadusega.

20. Kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel peab olema võimalus pöörduda otse Euroopa Komisjoni poole, kui nad on tuvastanud, et õigusriik võib olla ohus. Euroopa Komisjon peaks selleks looma vastavad struktuurid.

21. Põhiõiguste kaitse ei ole ainuüksi Euroopa Komisjoni ülesanne – Euroopa Parlament peab sellesse samamoodi oma panuse andma. Õigusriiki ähvardava ohu korral on vaja ELi tasandil luua kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasatusel vastav parlamentaarne läbipaistvus, mis annaks panuse olukorra kontrollimiseks.

22. Ent ka piirkondlikul või isegi kohalikul tasandil võib eristada vertikaalset ja horisontaalset mõõdet. Viimane viitab avaliku ja erasektori algatuste koostööle nt sotsiaal-majandusliku arengu ning hariduse, tervishoiu- ja hooldusteenuste valdkonnas.

23. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused (vähemalt need, kes omavad seadusandlikke volitusi) vastutavad otseselt rea põhiõiguste rakendamise eest ning neil on selleks välja töötatud üldised poliitilised suunised. See puudutab ka konkreetset spetsiifilisi kodanikuõigusi, nagu sõna-, ühinemis- ja tegutsemisvabaduse tagamine või osalemine vabadel ja ausatel valimistel, ning üldisemalt võitlust kõigi diskrimineerimise vormide vastu kohalikus või piirkondlikus kogukonnas. Seega ei tegutse kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused põhiõiguste selge rikkumise korral mitte üksnes vahendajana, vaid nad peavad välja töötama konkreedsed teemakohased suunised ja tagama põhiõiguste rakendamise.

24. ELi klassikalises käsitluses lähtutakse sellest, et meie piirkondades, linnades ja valdades elavad ELi kodanikud ning mittediskrimineerimise keskmes on teiste liikmesriikide kodanike õigused. Kuid sotsioloogiline tegelikkus, eelkõige suurtes linnades, on hoopis keerukam. Ühiskonna integratsioon saavutatakse üksnes esindus- ja osalusdemokraatia vormide kui kogukonnas kooselamise aluse kaudu, kaitses lisaks ka kohaliku ajaloo- ja kultuuripärandit. Kui soov on aga kaasata kõiki kodanikke, tuleb kodakondsuse mõistet laiendada (vt Euroopa Nõukogu „White Paper on Intercultural Dialogue” (2008)): „Citizenship in the widest sense, is a right and indeed a responsibility to participate in the cultural, social and economic life and in public affairs of the community together with others” [„Kodakondsus selle kõige laiemas mõistes on õigus ja ka kohustus osaleda koos teistega kultuuri-, ühiskonna- ja majanduselus ning kogukonna avalikus elus”]. Sama meelt on professor Antonio Papisca, kui kõne all on „Nova Civitas”.

25. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti esitatud ELi põhiõiguste strateegiline raamistik pakub raamistiku, mis aitab konkretiseerida eelnimetatud horisontaalset ja vertikaalset mõõdet, et saavutada tegus osalemine, koostöö ja koordineerimine. Selleks peaks Põhiõiguste Ametil olema võimalik kontrollida õigusriigi põhimõttest kinnipidamist ja põhiõiguste austamist ELi liikmesriikides ja vajadusel rikkumistest teavitada.

26. Nii Põhiõiguste Amet kui ka Euroopa Nõukogu peaksid regulaarselt pakkuma eksperditeadmisi iseäranis just kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele.

27. Mitmetasandiline valitsemine tuleks selgesõnaliselt võtta põhiõiguste kaitsel aluspõhimõtteks.

**Muud konkreetsed ettepanekud**

28. Kohalikke ja/või piirkondlikke omavalitsusi tuleks innustada

- hõlmama ja tagama kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuses põhiõigused ja õigusriigi põhimõtted,
- tõstatama selle teema olulisuse avalikes aruteludes ja suurendama sellealast teadlikkust,
- tugevdama kõigi osalejate suutlikkust koolituste ja toetuse abil,
- rajama teabepunkte, millele kodanikel on otsene juurdepääs,
- looma hoiatussüsteemi, milles võiks osaleda ka kohalik või piirkondlik ombudsman,
- edastama selle jälgimise tulemusel saadud teabe teistele ametiasutustele,
- jälgima arenguid arukate linnade osas.

29. Regioonide Komitee võiks analüüsida, kas järgnevalt esitatud ettepanekud aitaksid kaasa õigusriigi kaitsele Euroopa Liidus:

- luua rakkerühm avatud koordineerimismeetodi väljatöötamiseks,
- luua aruandlusbüroo kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele,
- kaaluda üleeuroopalist teadlikkuse suurendamise kampaaniat kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks õigusriigi kaitse teemal,
- korraldada konverents mitmetasandilise valitsemise rollist põhiõiguste kaitseks ja edendada harta elluviimist, pidades silmas kohalike ja piirkondlike omavalitsuste vahel sõlmitava mitmetasandilise valitsemise pakti koostamist,
- sõlmida Põhiõiguste Ameti esitatud ELi põhiõiguste strateegilise raamistiku alusel kolmepoolne kokkulepe Euroopa Nõukogu kongressi ja Põhiõiguste Ametiga.

Brüssel, 12. veebruar 2015

*Euroopa Regioonide Komitee  
president*

Markku MARKKULA

---