



Brüssel, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

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

**Õigusriigi tugevdamine liidus
Tegevuskava**

I. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit põhineb ühistel väärtustel, mille seas on põhiõigused, demokraatia ja õigusriigi põhimõte¹. Need on meie ühiskonna ja ühise identiteedi vundament. Mitte ühegi demokraatliku riigi õitseng ei ole võimalik sõltumatute kohtuteta, mis tagavad põhiõiguste ja kodanikuvabaduste kaitse, ega aktiivse kodanikuühiskonna ja vaba meediata, mis on pluralismi pant. Õigusriik on tugevalt juurdunud põhimõtte, mille keskne sisu on täpselt määratletud. Hoolimata erinevate riikide erinevast identiteedist, õigussüsteemist ja traditsioonidest, mida liit peab austama, on õigusriigi põhimõtte keskne sisu kõigi liikmesriikide jaoks sama².

Selle kohaselt peavad avalikku võimu esindavad asutused tegutsema seadusega paika pandud piirides, kooskõlas demokraatlike väärtuste ja põhiõigustega ning sõltumatute ja erapooletute kohtute järelevalve all. Õigusriik mõjutab otseselt iga kodaniku elu, kuna sellela ei tagaks miski võrdsust seaduse ees ega üksikisiku õiguste kaitset; miski ei takistaks ametiasutustel oma võimu kuritarvitada ega sunniks otsustajaid oma tegevusest aru andma. Õigusriigi põhimõtte järgimine on oluline ka selleks, et tagada kodanike usaldus avalike institutsioonide vastu. Demokraatlik ühiskond ei saa toimida kodanike usalduseta. Õigusriigi põhimõttest sõltub see, kui vastutustundlikult seadusi kehtestatakse, kui õiglaselt neid rakendatakse ja kui tulemuslikud need on. Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kinnitavad, et see hõlmab ka institutsionaalseid küsimusi, nagu kohtute sõltumatus ja erapooletus,³ ja võimude lahusust⁴. Euroopa Kohtu hiljutised otsused on jätkuvalt rõhutanud asjaolu, et õigusriigi põhimõtte on ELi õiguskorras kesksel kohal⁵.

Euroopa projekt lähtub eeldusest, et kõik liikmesriigid järgivad alati õigusriigi põhimõtet. See on ELi õiguse tulemusliku rakendamise ja liikmesriikide vastastikuse usalduse eeltingimus. Just õigusriigi põhimõtte tagab Euroopa Liidu ladusa toimimise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ja siseturuna, kus õigusakte täidetakse tulemuslikult ja ühetaoliselt ning eelarvet täidetakse nii, nagu näevad ette selle suhtes kehtivad nõuded. Seega seavad õigusriiki ähvardavad ohud kahtluse alla ka ELi toimimise õiguslikud, poliitilised ja majanduslikud alused. See on põhjus, miks Euroopa Komisjoni kui aluslepingute täitmise järelevalvaja keskne ülesanne on õigusriigi põhimõtet edendada ja toetada. Juhul kui ühes liikmesriigis esineb puudusi õigusriigi põhimõtte järgimisel, mõjutab see ka teisi liikmesriike ja ELi tervikuna ning selles valdkonnas tekkivate probleemide lahendamisel on sõnaõigus ka liidul.

Ehkki põhimõtteliselt eeldatakse kõikide liikmesriikide puhul, et nad järgivad õigusriigi põhimõtet igas olukorras, näitab selle hiljutine trotsimine mõnedes liikmesriikides, et seda ei saa pidada iseenesestmõistetavaks. Taolised probleemid on pannud muretsema selle pärast, kas liit suudab selliste olukordade lahendamiseiga toime tulla. Paljude hiljutiste ELi tasandil tähelepanu äratanud juhtumite põhiküsimuseks on olnud kohtumenetluse sõltumatus. Muud

¹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2.

² Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtte on üks liidu alusväärtustest, mis on ühine kõigi liikmesriikide jaoks.

³ Euroopa Liidu lepingu artikliga 19 on liikmesriikidele pandud kohustus tagada tulemuslik õiguskaitse. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on tulemusliku õiguskaitse olemasolu *õigusriigi olemuslik tunnus* (kohtuasi C-72/15: Rosneft).

⁴ Lisa komisjoni 11. märtsi 2014. aasta teatisele Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“ (COM(2014) 158 final) ja Euroopa Kohtu hiljutine kohtupraktika (kohtuasi C-64/16: Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas; kohtuasi C-216/18 PPU: LM; kohtuasi C-619/18: komisjon vs. Poola (17. detsembri 2018. aasta määrus).

⁵ 24. juuni 2019. aasta otsus kohtuasjas C-619/18: komisjon vs. Poola.

juhtumid puudutavad näiteks nõrgestatud põhiseaduskohtuid, valitsuse määruste üha sagedasemat kasutamist või ühe riigivõimu haru korduvaid rünnakuid teise vastu. Laiemalt on suukorruptsioon ja ametiseisundi kuritarvitamine seotud olukordadega, kus poliitiline võim üritab õigusriigi põhimõtet alistada ning püüded vähendada pluralismi ja vaigistada ühiskonna kõige olulisemaid häirekelli, nagu kodanikuühiskond ja sõltumatu meedia, on hoiatavad märgid õigusriiki ähvardava ohu kohta⁶.

Oma 3. aprilli 2019. aasta teatise⁷ esitas Euroopa Komisjon ülevaate praegustest vahenditest õigusriigiga seotud probleemide lahendamiseks liidus ja alustas arutelu selle tugevdamise üle. Arutelus on osalenud ELi institutsioonid ja asutused, liikmesriigid, rahvusvahelised organisatsioonid, õiguslase koostöö võrgustikud, kodanikuühiskond ja akadeemilised ringkonnad, kes on andnud sellesse oma väärtusliku panuse. Arutelust jäi selgelt kõlama õigusriigi põhimõtte olulisus ja vajadus tugevamate ELi tasandi vahendite järele selle kaitseks. See kajastab ELi institutsioonide üha suuremat muret õigusriigi põhimõttega seotud probleemide pärast.

2019. aasta mais Sibus lubasid Euroopa liidrid ühehäälselt jätkuvalt kaitsta oma eluviisi, demokraatiat ja õigusriiki⁸. Euroopa Ülemkogu kinnitas Sibus antud lubaduse oma strateegilises tegevuskavas,⁹ mis võeti vastu 21. juunil 2019. Sellest tulenevalt tuleb suurendada õigusriigiga seotud küsimuste olulisust Euroopa Ülemkodus ja nõukogus. Õigusriigi põhimõtte austamist on korduvalt käsitletud Euroopa Parlamendi 2014.–2019. aasta ametiajal toimunud aruteludes,¹⁰ samuti nõukogu eesistujariikide programmides¹¹. Samuti oli see teema oluline Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimiskampaania käigus. Euroopa tasandi erakonnad on hakanud kaaluma seda, kas nende koosseisust tuleks välja jätta erakonnad, kes trotsivad õigusriigi põhimõtet ja ELi ühiseid väärtusi.

Ehkki arutelu tuleb jätkata,¹² on käesolevas teatises esitatud konkreetset lühikese ja keskpika perspektiivi meetmed. Mõned neist saab kohe käima lükata. Teisi tuleb edasi arendada peatselt ametisse astuva komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu põhilise töösuuna vormis. Nii praegu kui ka tulevikus peab kõikide keskne eesmärk olema õigusriigi tugevdamine liidus.

II. ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTE: ÜKS EUROOPLASTE ÜHISTEST VÄÄRTUSTEST

Pärast aprillikuist teatist on arutelu õigusriigi teemal hoogustunud. Komisjon on tänuga vastu võtnud väga erinevaid arvamusi ja mõtteavaldusi. Komisjon sai 60 kirjalikku

⁶ Lisaks poliitilistele arengutele võivad uued õigusriigi põhimõttega seotud probleemid eesolevatel aastatel tekkida ka tulenevalt tehnoloogia ja ühiskonna arengust, näiteks mis puudutab tehisintellekti ja selle kasutamist tundlikes valdkondades, nagu kohtusüsteem.

⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule: Õigusriigi edasine tugevdamine liidus. Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud (COM(2019)163 final).

⁸ *Ibid.*

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ 2016. aasta oktoobris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles kutsuti üles looma üleliiduline järelevalvemehhanism, mis keskenduks demokraatiale, õigusriigi põhimõttele ja põhiõigustele.

¹¹ Vt näiteks nõukogu eesistujariikide kolmiku programm ajavahemikuks 1. jaanuar 2019 – 30. juuni 2020 aadressil <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/et/pdf>.

¹² Näiteks plaanib nõukogu Soome eesistumise ajal 2019. aasta sügisel läbi vaadata oma dialoogi, mis käsitleb õigusriiki.

arvamust,¹³ mis pärinesid riiklikelt, ELi tasandi ja rahvusvahelistelt institutsioonidelt, samuti kodanikuühiskonna ja akadeemiliste ringkondade esindajatelt. Samuti võttis komisjon osa Euroopa tasandil ja eri pealinnades peetud konverentsidest ja aruteludest. Arvamustes rõhutati õigusriigi põhimõtte olulisust ja seda, kui tähtis on selle järgimine kõikjal ELis. Samuti kinnitasid need aprillikuises teatises esitatud kolme aluspõhimõtte – edendada, ennetada ja reageerida – asjakohasust ja vastastikust täiendavust. Mõnes arvamuses peeti kõige olulisemaks õigusriigi kaitsmise vahendite edasiarendamist, teistes aga leiti, et isegi olemasolevate vahendite paremini rakendamisest oleks juba kasu. Väike hulk arvamust avaldanuist seadis kahtluse alla ELi mõõtme olemasolu nimetatud küsimuse puhul. See kajastab tõsiasja, et õigusriigi põhimõtte tähendus ELi toimimise seisukohast ning liidu kodanike ja ettevõtete jaoks ei ole ilmtingimata selge ning et seda tuleks täiendavalt esile tõsta ja selgitada. Samuti rõhutab see vajadust tõestada, et ELi meetmed on objektiivsed, proportsionaalsed ja mittediskrimineerivad ning et EL peaks ametlikult reageerima ainult juhul, kui riigisisene kontrolli- ja tasakaalustussüsteem ei toimi.

Lisaks korraldas komisjon 2019. aasta aprillis kõigis liikmesriikides Eurobaromeetri uuringu. Selle tulemused, mis on liikmesriigiti suhteliselt sarnased, näitavad ülekaalukat toetust õigusriigile¹⁴. Õigusriigi peamisi põhimõtteid pidas oluliseks enam kui 80 % kõigi liikmesriikide kodanikest¹⁵. Peale selle oli oluliste järelduste hulgas suur toetus seisukohale, et meedial ja kodanikuühiskonnal on oluline osa võimulolijate vastutustunde säilitamises: üle 85 % eurooplastest pidas tähtsaks meedia, ajakirjanike ja kodanikuühiskonna võimalust vabalt ja hirmutamist kartmata toimida.

Samuti ilmses Eurobaromeetri uuringust, et eurooplased peavad oluliseks õigusriigi põhimõtte kohaldamist kogu ELis: 89 % vastanuist leidis, et õigusriigi põhimõtet tuleb järgida kõigis teistes liikmesriikides.

Eurooplased kutsusid samuti üles parandama õigusriigi põhimõtte järgimist: ka selles küsimuses toetas üle 80 % vastanuist kõigis liikmesriikides vajadust peamisi õigusriigi põhimõtteid paremini järgida. Eriti oluliseks peeti täiustamist tulemusliku õiguskaitse, õiguspärasuse ja meelevaldsete otsuste vältimise, samuti meediavabaduse ja kodanikuühiskonna valdkonnas.

Aprillikuisele teatisele järgnenud konsultatsioon näitas samuti seda, kui oluline on õigusriik kodanike jaoks, nii nagu see väljendub paljude kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade valmisolekus osaleda senisest enam õigusriigi põhimõttega seotud edendamise- ja ennetustegevuses ning probleemide tekkides rikkumistest teatada. Eriti huvipakkuvate meetmete hulgast võib näiteks tuua kodanike ELi üleste dialoogide korraldamise, õigusriigi põhimõtte alaste teadmiste arendamise kättesaadavate ja kasutatavasõbralike allikate varal ning avatud platvormid teabe ja hoiatusteadete jagamiseks.

III. KÕIGI LIIKMESRIIKIDE JA ELI INSTITUTSIOONIDE ÜHINE VASTUTUS

¹³ Arvamuste kokkuvõtte leiab aadressilt https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

¹⁴ Eurobaromeetri eriuuring nr 489: õigusriik (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>)

¹⁵ Õiguspärasus, õiguskindlus, võrdsus seaduse ees, võimude lahusus, omavolitsemiskeeld, karistused korruptsiooni eest ja tulemuslik õiguskaitse, mida pakuvad sõltumatud kohtud.

Õigusriigi põhimõtte kui ühise väärtuse järgimise eest vastutab esmajoones iga liikmesriik ise. Riigi kohustus tagada oma nõuetekohane toimimine tuleneb tema põhiseadusest, ent samuti on ta selleks kohustatud liidu ja teiste liikmesriikide ees. Lojalse koostöö põhimõtte (ELi lepingu artikli 4 lõige 3) toonitab liikmesriikide kohustust aidata kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduda kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist. Samuti rõhutab see liidu ja liikmesriikide kohustust üksteist abistada, mis tähendab, et kõik ELi institutsioonid on kohustatud andma liikmesriikidele proportsionaalset abi, et tagada õigusriigi põhimõtte järgimine.

Aprillikuises teatises mainiti, et õigusriigi põhimõtte on ka üks ELi välistegevuse juhtpõhimõtteid ning järkjärgult on sellest saanud ELiga ühinemise protsessi ja naabruspoliitika üha kesksem osa. Euroopa Ülemkogu strateegiline tegevuskava kinnitab, et ELi väärtuste kaitse peaks olema ELi välissuhetes kesksel kohal. Komisjon toetab juba aktiivselt õigusriigi alaseid reforme kolmandates riikides.

Veel üks liikmesriikide peamisi kohustusi on tagada, et kodanikud saaksid kasutada oma õigusi, ennekõike juurdepääsu varal õigusemõistmisele ja õiglasele kohtulikule arutamisele. ELi lepingu artikliga 19 usaldatakse vastutus ELi õiguse täiemahulise kohaldamise eest kõigis liikmesriikides ja selle õiguse kohase isikute õiguste kohtuliku kaitse eest liikmesriikide kohtutele ja Euroopa Kohtule. Liikmesriikide kohtutel on liidu õiguse kohaldamisel keskne roll, kuna nad on esimene instants, mis vastutab ELi õiguse kohaldamise ja ELi toimimise lepingu artiklis 267 sätestatud eelotsusemenetluse algatamise eest, et tagada liidu õiguse tõlgendamise järjepidevus ja ühtsus. Sellega seoses on kohtusüsteemi sõltumatuse tagamine üks õigusriigi põhimõtte aluseks olevaid juriidilisi kohustusi; see on kinnitust leidnud ka Euroopa Kohtu hiljutises praktikas.

ELi lepingu artikli 19 lõike 1 kohaselt on sõltumatute kohtute pakutav tulemuslik õiguskaitse nõutav kui õigusriigi väärtuse konkreetne väljendus. Sellest sättest lähtuvad mitmed liikmesriikide kohtute esitatud eelotsusetaotlused ja komisjoni poolt Euroopa Kohtus algatatud rikkumismenetlused. Kohus otsustas juba 2006. aastal, et kohtusüsteemi sõltumatus on ELi õiguses iseseisev mõiste ning et selle kohaselt tuleb kohtunikke kaitsta välise sekkumise eest, mis võiks ohtu seada nende tehtavate otsuste sõltumatuse¹⁶. Sellele järgnes 2018. ja 2019. aastal mitu uut olulist kohtulahendit. Kohus leidis, et liidu õiguse kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nende kohtud täidavad tulemusliku õiguskaitse nõudeid, mis on õigusriigi põhimõtte konkreetne väljendus, ning et sellise kaitse tagamiseks on esmatähtis riigi kohtute sõltumatus¹⁷.

Muudes kohtulahendites on kohus üksikasjalikult määratlenud sõltumatuse ja erapooletuse tagatistele esitatavad nõuded, märkides nende keskset tähtsust nii Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 267 sätestatud eelotsuse mehhanismi kohaselt toimuva õiguslase koostöö süsteemi nõuetekohase toimimise kui ka vastastikuse usalduse põhimõttel põhinevate teiseste õigusaktide seisukohast¹⁸. Samuti on kohus määranud ajutisi meetmeid, et peatada sellised riiklikud reformid, mis võiksid ohustada kohtusüsteemi sõltumatust¹⁹. Hiljuti leidis kohus, et ehkki kohtukorraldus liikmesriikides kuulub riikide eneste pädevusse, on liikmesriigid siiski kohustatud selle pädevuse teostamisel täitma kohustusi, mis tulenevad

¹⁶ Kohtuasi C-506/04: Wilson.

¹⁷ Kohtuasi C-64/16: Associação Sindical dos Juizes Portugueses; kohtuasi C-49/18: Escribano Vindel.

¹⁸ Kohtuorgani koosseisu ning selle liikmete nimetamise, ametiaja, liikmete häältemisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluste, samuti kohtunike suhtes kohaldatava distsiplinaarkorra kohta vt kohtuasjad C-216/18 PPU: LM ja C-8/19 PPU: RH.

¹⁹ 17. detsembri 2018. aasta määrus kohtuasjas C-619/18: komisjon vs. Poola.

neile liidu õigusest, ja seega võidakse selle suhtes kohaldada Euroopa Kohtu tehtavat kontrolli²⁰. Kohus menetleb praegu ka muid siseriiklike kohtute ja Euroopa Komisjoni algatatud kohtuasju, mille tulemusena võivad kohtupraktikas toimuda edasised olulised arengud.

Samuti toob arenev kohtupraktika esile selle, kuidas õigusriigi põhimõttega seotud süsteemsed probleemid võivad avaldada konkreetset mõju liidu rahandusele²¹.

IV. MEETMED ÕIGUSRIIGI TUGEVDAMISEKS

Aprillikuises teatises anti ülevaade olemasolevatest vahenditest õigusriigi põhimõtte edendamiseks ja jõustamiseks liidus. Seni saanud kogemusi hinnates tegi komisjon kindlaks võimalused neid vahendeid tugevdada, tuginedes seejuures kolmele suunale: õigusriigikultuuri tugevdamine, õigusriigiga seotud probleemide tekke või süvenemise ennetamine ja see, kuidas leida parim ühine vastulöök juhul, kui avastatud on tõsine probleem.

Siinkohal on oluline meenutada õigusriigiga seotud ELi meetmete aluspõhimõtteid. Esiteks on ELil kui ka liikmesriikidel õigustatud huvi õigusriigi korrektse toimimise vastu liikmesriigi tasandil. Teiseks vastutab õigusriigi põhimõtte järgimise tagamise eest ennekõike iga liikmesriik ise ja esimese võimalusena tuleks alati kasutada liikmesriigi õiguskaitsemehhanisme. Kolmandaks peab ELi roll selles valdkonnas olema objektiivne, et tagada kõigi liikmesriikide võrdne kohtlemine, ja kõik tema institutsioonid peavad andma oma panuse vastavalt oma konkreetsele pädevusele. Lisaks ei tohi eesmärgiks võtta mitte sanktsioonide kehtestamist, vaid leida tuleb koostööl ja vastastikusel toetusel põhinev lahendus õigusriigi põhimõtte kaitseks, ent kui muud võimalused on ammendatud, ei tohi kõrvale jätta ka tulemuslikke, proportsionaalseid ja heidutavaid meetmeid.

Edendamine: teadmiste kogumine ja ühise õigusriigikultuuri loomine

Kõige paremini on meie ühiste väärtuste järgimine tagatud sellega, kui kõigil liikmesriikidel on kindlatel alustel seisev poliitika- ja õiguskultuur, mis toetab õigusriigi põhimõtet. Ent alati ei saa selle olemasolu eeldada. Mitmes liikmesriigis on poliitika areng – mõnikord tulenevalt teadlikest poliitilistest valikutest – viinud juhtumiteni, mille puhul tundub, et eiratud on selliseid põhimõtteid nagu võimude lahusus, institutsioonide lojaalne koostöö, lugupidamine opositsiooni vastu ja kohtute sõltumatus. Sellisele arengule loob viljaka pinnase teabe puudumine ja asjaolu, et avalikkus on vähe kursis õigusriigi põhimõttega seotud probleemidega. Eurobaromeetri uuring näitas, et enam kui pooled eurooplastest leiavad, et neil ei ole küllaldast teavet ELi põhiväärtuste kohta.

Lüngad tuleb täita ennetavate meetmetega, mis on suunatud õigusriigi põhimõtte edendamisele ELis nii professionaalsel tasandil kui ka laiema avalikkuse hulgas. Selliste meetmete varal püütaks õigusriigi põhimõtte kaasata liikmesriigi ja Euroopa tasandi poliitilisse aruelli niihästi levitades teadmisi ELi õigusega kehtestatud nõuete ja normide ning õigusriigi põhimõtte olulisuse kohta kodanike ja ettevõtete jaoks kui ka tekitades sidusrühmades huvi õigusriigi põhimõttega seotud teemade käsitlemise vastu. Selleks et kodanikud ja ettevõtted kohtusüsteemi rolli ja olulisust mõistaksid, peavad nimetatud

²⁰ Kohtuasi C-619/18: komisjon vs. Poola.

²¹ Neid probleeme käsitlevad eelotsused liidu rahaliste vahenditega seotud maksupettuste ja pettuste tõhusa uurimise vajalikkuse kohta (vt kohtuasjad C-617/10: Åkerberg Fransson; C-105/14: Taricco; C-42/17: M.A.S. ja C-612/15: Kolev).

süsteemid olema kaasaegsed ja arusaadavad. Väga oluline on ka üksteise kohtusüsteemide vastastikune usaldamine, mis on tõeliselt toimiva ühtse turu üks eeltingimusi.

Nõukogu kavatsus võtta Soome eesistumise ajal 2019. aasta sügisel arutusele omaenese lähenemisviis õigusriigi põhimõttele võiks oluliselt parandada õigusriigi põhimõtte edendamist liikmesriikides²².

Nii kodanikuühiskonnal, meedial, akadeemilistel ringkondadel kui ka liikmesriikide haridussüsteemidel võib olla oma osa selles, et tagada õigusriigi põhimõttele koht avalikus mõttevahetuses ja kooliprogrammides. Sellest seisukohast on väga oluline edendada õigusriigikultuuri laiema avalikkuse hulgas, kooskõlas nõukogu soovitusega ühiste väärtuste edendamise kohta²³. Komisjon on saanud tagasisidet kodanikuühiskonna organisatsioonidelt, kes on näidanud valmidust seda tööd süvendada²⁴. Komisjon arendab edasi ideed korraldada iga-aastane õigusriigi teemaline üritus, kus toimuks dialoog kodanikuühiskonna organisatsioonide ja ELi tasandi poliitikakujundajatega ja nende vahel. Komisjon pöörab ka tulevikus erilist tähelepanu katsetele survestada kodanikuühiskonda ja sõltumatut meediat ning toetab jätkuvalt nende tööd. Komisjon on teinud ettepaneku toetada nimetatud tööd uue mitmeaastase finantsraamistiku raames tulevases õiguste ja väärtuste programmist²⁵ ja programmist „Loov Euroopa“,²⁶ hoolimata sellest, et need programmid ei ole mõeldud konkreetselt õigusriigi põhimõtte käsitlemiseks. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles nimetatud programmid kiiresti vastu võtma, et need saaksid õigeaegselt alata. Lisaks sellele tuleks ka edaspidi kaasa aidata ELi rahastatavale õigusriigi põhimõtet käsitlevale teadustööle ja käimasolevate projektide tulemusi asjakohasel viisil levitada.

Läbipaistvus ja juurdepääs teabele on kodanikuühiskonna ja meedia jaoks riigisisese kontrolli ja tasakaalustamise seisukohast keskse tähtsusega vahendid. Läbipaistvust ja teabe juurdepääsu käsitlevaid õigusakte tuleb tõhusalt kohaldada kõigis liikmesriikides ja ELi tasandil²⁷. Selleks et suurendada õigusriigi põhimõtte nähtavust, kavatseb komisjon töötada välja spetsiaalse õigusriigi põhimõtet käsitleva kommunikatsioonistrateegia, mis hõlmab asjakohase teabe kättesaadavaks tegemist kõigis ametlikes keeltes, ja anda selge ülevaade sellest, mida see tähendab liidu kui terviku ning kodanike ja ettevõtete jaoks.

Juba praegu on ideede ja heade tavade edendamisel ja vahetamisel oluline roll **Euroopa tasandi võrgustikel**²⁸. Kohtusüsteemi raames tuleks õigusriigi põhimõtte edendamiseks täiendavalt toetada selliseid ühendusi nagu ELi riigikohtute esimeeste Euroopa võrgustik, ELi Riiginõukogude ja Kõrgeimate Halduskohtute Assotsiatsiooni, Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik ja Euroopa õiguslase koolituse võrgustik. Komisjoni toetus

²² Vt sissejuhatus ja järgmine peatükk ennetustöö kohta.

²³ Nõukogu 22. mai 2018. aasta soovitus, milles käsitletakse ühiste väärtuste, kaasava hariduse ja õpetamise Euroopa mõõtme edendamist (ELT C 195, 7.6.2018, lk 1).

²⁴ Vt II peatükk eespool.

²⁵ Komisjon tegi ettepaneku eraldada õiguste ja väärtuste programmi rakendamiseks ajavahemikul 2021–2027 641 miljonit eurot.

²⁶ Komisjon tegi ettepaneku eraldada loova Euroopa programmi rakendamiseks ajavahemikul 2021–2027 1,85 miljardit eurot, sealhulgas kuni 160 miljonit eurot sektoriülestele tegevussuundadele. Selle neli prioriteeti on sellise tegevuse toetamine, mis „tugevdavad vaba, mitmekesisist ja pluralistlikku meediaruumi, kvaliteetajakirjandust ja meediapädevust“. Üks eesmärke on tagada stabiilne rahastamine meediavabadust ja meedia mitmekesisust käsitlevatele projektidele.

²⁷ Nende hulka kuuluvad määrus (EÜ) nr 1049/2001 ja ELi õiguse kohane valdkondlik juurdepääs teabele. Riikide üldised kohustused tulenevad ka Euroopa inimõiguste konventsioonist.

²⁸ Nende hulka kuuluvad ka Euroopa Nõukogu nõuandvad organid, nagu Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu ja Euroopa prokuröride konsultatiivkomitee.

neile võrgustikele peaks esikohale seadma õigusriigi põhimõtet edendavad projektid, keskendudes eriliselt neile liikmesriikidele, kus esineb nimetatud valdkonna probleeme²⁹. Samuti tuleks soodustada ja toetada tihedamat koostööd institutsioonide vahel, kelle ülesandeks on järelevalve põhiseaduslikkuse üle, muu hulgas Euroopa konstitutsioonikohtute konverentsi tegevuse raames. Samuti võiks Euroopa ombudsmanide võrgustik jätkata kogemuste ja heade tavade vahetamist, et edendada häid juhtimistavasid ning aidata asjaomast teavet koguda ja levitada.

Üldisemas plaanis on õigusriigi normide edendamisel oluline roll ka riiklikel kohtutel. See, et riiklikud kohtunõukogud, kohtunikud ja prokurörid osalevad kohtusüsteemi üle peetavas riigisiseses arutelus, on juba iseenesest riigi kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi oluline osa.

Samuti on keskne roll õigusriigi tagamisel liikmesriikides **nende parlamentidel**, seda nii seadusandjate kui ka täidesaatva võimu kontrollijatena. Euroopa Parlament, Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents ja ELi liikmesriikide parlamentide esimeeste konverents võiksid rohkem tähtsustada parlamentidevahelist dialoogi õigusriigi põhimõtte üle, näiteks iga-aastase ürituse raames. Lisaks võiks seda teemat käsitleda riikide parlamentide ELi-teemaliste arutelude raames. Komisjon on valmis selle dialoogi elavdamisele kaasa aitama. Samuti oleks kasu parlamentide vahelisest kahepoolsest teabevahetusest ja toetusest, näiteks mis puudutab häid tavasid parema õigusloome seisukohast (nagu tõenduspõhine õigusloome ja menetluste läbipaistvus), või õigusriigi põhimõttega tegelevatest parteideülelistest parlamendirühmadest.

Aprillikuises teatises rõhutati seda, kui olulise panuse annaks osaluse süvendamine **Euroopa Nõukogu** töös. 2007. aastal Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandum annab Euroopa Nõukogule erilise rolli inimõiguste, õigusriigi põhimõtte ja demokraatia tagajana Euroopas ning EL võttis kohustuse tema tööd arvesse võtta. Komisjon kavatseb sellele koostööle tuginedes suurendada ELi osalust Euroopa Nõukogu organites (austades seejuures täielikult mõlema institutsiooni institutsionaalseid ja poliitilisi kohustusi), et tagada tihedam ja kavakindlam teenistustevaheline koostöö. Juba praegu osaleb EL väga mitmel tasandil aktiivselt Euroopa Nõukogus, muu hulgas selle kaudu, et komisjon on vaatleja Veneetsia komisjonis³⁰. Oluline täiendav samm ELi jaoks on vaatleja staatuse saamine Euroopa Nõukogu riikide korrupsioonivastases ühenduses (GRECO). Nõukogu nõusolekul on komisjon astunud sammud, mida on vaja, et saada vaatleja staatus,³¹ mis anti 2019. aasta juulis³². EL toetab Euroopa Nõukogu tegevust märkimisväärses summas³³.

Euroopa Liidu liitumine Euroopa inimõiguste konventsiooniga³⁴ on jõuline poliitiline sõnum liidu pühendumuse kohta õigusriigi põhimõttele ning tema toetuse kohta konventsioonile ja

²⁹ Õigusprogrammi raames annab komisjon tegevustoetust teatavatele õiguse vallas tegutsevatele Euroopa võrgustikele, mis on sõlminud komisjoniga partnerluse raamlepingud. Paljude ELi programmide ja projektide raames rahastatakse muid võrgustikke.

³⁰ Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“, teise nimega Veneetsia komisjon, on Euroopa Nõukogu raames tegutsev nõuandev organ, mis koosneb sõltumatutest riigiõiguse spetsialistidest.

³¹ Nõukogu 18. juuni 2019. aasta otsus (EL) 2019/1086 (ELT L 171, 26.6.2019, lk 115).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ 2018. aastal oli ELi erinevatest programmidest antav rahastus kulukohustustena kokku 27,5 miljonit eurot.

³⁴ See on ette nähtud Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikega 2.

selle (eriti kohtuliku) täitevmenetluse süsteemile. Komisjon on hoogustanud tööd, mille eesmärk on ühinemisläbirääkimisi taasalustada³⁵.

Samuti tihendab komisjon koostööd **muude rahvusvaheliste organisatsioonidega**, kes käsitlevad õigusriigiga seotud küsimusi, tehes tihedamat ja süstemaatilisemat koostööd teenuste tasandil. Nende organisatsioonide seas on Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), mis tegeleb õigusriigi põhimõttega osana oma tööst demokratiseerimise kallal, ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), mille puhul koostöö võiks puudutada õigusriigi põhimõtte sotsiaalmajanduslikke eeliseid.

Rahvusvahelisse arutelusse õigusriigi põhimõtte ja selle tähenduse üle on oma panuse andnud ka töö, mida teevad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kohtunike ja advokaatide sõltumatus eriraportöör, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni organiseeritud kuritegevuse ja uimastite vastu võitlemise büroo, kes vastutab korrupsioonivastase konventsiooni sekretariaadi töö eest, samuti Maailmapank.

Rahvusvaheliste organisatsioonide nagu Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni töö käsitleb küsimuse neid aspekte, mis puudutavad majandusarengut ja õigusriigi põhimõtte olulisust üldise ettevõtlus- ja investeerimiskliima jaoks. Vajadust võtta rohkem arvesse õigusriigi majanduslikke aspekte on samuti rõhutanud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta on arvestanud õigusriigi põhimõtte olulisust ettevõtluskeskkonna jaoks oma töös, mille eesmärk on edendada majanduskasvu soodustavaid struktuurireforme sellistes valdkondades nagu tõhus kohtusüsteem ja korrupsioonivastane võitlus; seda seost on tunnustanud ka Euroopa Keskpank ja Euroopa sotsiaalpartnerid, rõhutades õigusriigi põhimõtte olulisust Euroopa kodanike, tööandjate ja töötajate tagatisena.

Samuti kavatses komisjon kasutada ära kõigi mainitute valmidust osaleda õigusriigi põhimõtte edendamises.³⁶

Komisjon kavatses

- kasutada täielikult ära kodanikuühiskonnale ja akadeemilistele ringkondadele suunatud rahastamisvõimalusi, mille varal toetatakse õigusriigikultuuri tugevdamist, ennekõike laiema avalikkuse hulgas, ja arendada edasi ideed korraldada iga-aastane õigusriigi põhimõttele pühendatud üritus, mis on avatud liikmesriikide sidusrühmadele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele;
- tihendada koostööd Euroopa Nõukoguga, sealhulgas Veneetsia komisjoni ja GRECOga, ja vaagida võimalusi seda ELi õigusriigiga seotud prioriteetide kontekstis täiendavalt toetada;
- tihendada koostööd muude rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon;
- tugineda koostööle Euroopa õiguslaste ja muude võrgustikega, et edendada õigusriigi

³⁵ Oma 18. detsembri 2014. aasta arvamuses 2/13 leidis Euroopa Kohus, et teatavates punktides – millest mõned on õiguslikult ja poliitiliselt keerukad – ei olnud lepingu esimene eelnõu aluslepingutega kooskõlas. Neist vastuväidetest tulenevalt peab liit läbi rääkima lepingu eelnõu muudatused, et liit saaks lepingu sõlmida ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühineda. Komisjon konsulteeris pärast arutlusperioodi nõukogu töörühmaga võimaluste üle lahendada kohtu arvamuses tõstatatud küsimused. Konsulteerimine on hästi edenenu ja komisjon loodab, et läbirääkimiste taasalustamiseks vajalikud tingimused on peagi täidetud.

³⁶ Vt näiteks Euroopa sotsiaalpartnerite 8. mai 2019. aasta avaldus õigusriigi põhimõtte kohta.

norme, sealhulgas tagada toetus, mida võidakse taotleda konstitutsioonikohtute vahelise koostöö kontekstis;

- töötada välja spetsiaalse õigusriigi põhimõtet käsitleva kommunikatsioonistrateegia, sealhulgas uuendades õigusriigi põhimõttele pühendatud veebisaiti, et teha sellest autoriteetne allikas asjaomase teabe saamiseks.

Komisjon kutsub

- Euroopa Parlamenti ja liikmesriikide parlamente üles edendama õigusriigi küsimustes spetsiaalset parlamentidevahelist koostööd, millesse komisjon võiks oma panuse anda;
- nõukogu ja liikmesriike üles kaaluma, kuidas edendada õigusriigi norme, sealhulgas käimasolevate või eelseivate õigusriiki käsitlevate arutelude kontekstis;
- liikmesriike üles tõhustama õigusriigi põhimõtte edendamist riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, sealhulgas hariduse ja kodanikuühiskonna kaudu.
- kodanikuühiskonna organisatsioone ja sotsiaalpartnereid jätkama oma pädevuse piires järelevalvet õigusriigi toimimises esinevate puuduste mõju ja konkreetseid tagajärgi käsitlevas arutelus ja osalevad selles.

Ennetamine: koostöö ja toetus õigusriigi põhimõtte tugevdamiseks riigi tasandil

Vastutus õigusriigi põhimõtte järgimise tagamise eest liikmesriikides lasub eelkõige liikmesriikidel endil. Riigi kohtusüsteem ja muud riiklikud kontrolli- ja tasakaalumehhanismid (näiteks põhiseaduskohtud ja ombudsmanid) on esimesed põhikaitseliinid riigivõimu mis tahes haru poolt õigusriigi põhimõtte vastu suunatud rünnakute eest. Sellegipoolest on ELil õiguspärane roll liikmesriikide ametiasutuste toetamisel ja selle tagamisel, et negatiivsete suundumustega tegeletakse juba varases etapis. ELi institutsioonide ülesanne peaks olema koostöö ja dialoogi hõlbustamine, et vältida olukorra jõudmist punktini, kus vastavalt õigusriigi raamistikule on vaja ametlikult reageerida kas rikkumismenetluse või ELi lepingu artikli 7 kohaste meetmetega.

Et EL saaks oma rolli selles küsimuses täielikult täita, peavad ELi institutsioonid suurendama teadlikkust ja arusaamist liikmesriikides toimuvatest suundumustest, suutma sihipärase järelevalve kaudu välja selgitada õigusriiki ähvardavad ohud, töötama välja võimalikud lahendused ja suunama toetust juba varakult. Järelevalve peaks hõlmama õigusriigi põhimõttega seotud suundumusi ja reforme liikmesriikides ning aitama kontrollida nende reformide jätkusuutlikkust ja pöördumatust, mis on ellu viidud ELi sekkumise tulemusena, näiteks rikkumismenetlused või koostöö- ja jälgimiskord.

ELi suutlikkuse suurendamiseks **kavatseb komisjon seega süvendada järelevalvet õigusriigi põhimõttega seotud suundumuste üle liikmesriikides**. See toimub koostöös liikmesriikide ja vajaduse korral teiste ELi institutsioonidega ning kujutab enesest ***õigusriigi põhimõtte järgimise läbivaatamise tsükli***, mida iseloomustab järgmine.

(i) Kohaldamisala

Läbivaatamise tsükkel hõlmaks kõiki õigusriigi eri komponente, sealhulgas näiteks süsteemseid probleeme, mis on seotud seaduste vastuvõtmise menetlusega, sõltumatute ja erapooletute kohtute poolt pakutava tõhusa kohtuliku kaitse puudumist või võimude

lahususe põhimõtte eiramist³⁷. Läbivaatamise käigus hinnataks ka liikmesriikide suutlikkust võidelda korrupsiooniga ja kui on olemas seos ELi õiguse kohaldamisega, vaadeldaks meediapluralismi ja valimistega seotud küsimusi. Samuti on seos ELi õiguse tõhusa jõustamise jälgimisega, nimelt kõigi selliste osalejate suutlikkus oma ülesandeid täita, kellel on oma osa ELi õiguse jõustamisel: kohtud, prokuratuurid, õiguskaitseasutused, sõltumatud ametiasutused, järelevalveülesandeid täitvad haldusasutused, ombudsmanid, inimõiguste edendamise eest vastutavad asutused ja inimõiguste kaitsjad³⁸.

Järelevalve hõlmaks kõiki liikmesriike, kuid oleks põhjalikum liikmesriikides, kus on avastatud olukorra halvenemise ohtusid või konkreetseid puudusi³⁹.

(ii) Teabeallikad

Läbivaatamise tsükkel tugineks olemasolevate teabeallikate järjekindlale kasutamisele. See tooks suurema tähelepanu alla mitu õigusriigi seisukohast olulist valdkonda. Vaja on, et nii institutsioonilised kui ka kodanikuühiskonda esindavad osalejad jagaksid teavet ja saaksid oma seisukohta väljendada. Teabeallikaid on palju, nende hulgas Euroopa Nõukogu organid, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, samuti sellised ELi asutused nagu Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet⁴⁰. Ameti vastutusalasse kuuluvad õigusriigiga seotud õigused, näiteks õigus tõhusale kohtulikule õiguskaitsevahendile. Amet on töötanud välja ELi põhiõiguste infosüsteemi (EFRIS) eesmärgiga lihtsustada juurdepääsu liikmesriikide olukorda käsitlevatele asjakohastele olemasolevatele andmetele ja aruannetele. Erinevaid teabeallikaid saaks paremini ära kasutada ning neid praegusest tõhusamalt koondada ja täiendada. Tuleks välja töötada tõhustatud järelevalve erivorme, sealhulgas koostöös liikmesriikide ametiasutuste ja teiste ELi institutsioonidega, ja need peaksid hõlmama teabe pidevat kogumist ja dialoogi riiklike ametiasutuste ja sidusrühmadega.

(iii) Liikmesriikide ja sidusrühmade kaasamine

Lisaks asjakohastele allikatele tuginemisele **kutsub komisjon kõiki liikmesriike üles osalema senisest enam vastastikusel teabevahetuses ja dialoogis õigusriigiga seotud teemadel**, näiteks kohtureform, korrupsioonivastane võitlus ja õigusloomeprotsess või meetmed, millega toetada kodanikuühiskonda ja sõltumatut meediat kui õigusriigi osi. Mitut nimetatud küsimust arutatakse juba Euroopa poolaasta raames, kuna need on seotud majanduskasvu võimaldavate põhiteguritega. Dialoogi täiendatakse sihipärasema lähenemisviisiga õigusriigi põhimõttele, et hõlmata täiendavaid õigusriigi põhimõttega seotud aspekte. Koostöö korrapärasust ja intensiivsust tuleks suurendada neis liikmesriikides, kus õigusriigi probleemid on ilmsemad; ka siin oleks eesmärk leida koostööl põhinevad lahendused enne, kui probleemid süvenevad.

³⁷ Näiteks kuuluksid sellesse kategooriasse konkreetsete kohtunike või kohtuvõimu kui terviku vastu suunatud tegevus ja avaldused.

³⁸ Liikmesriikide haldus- ja ametiasutuste tõhus jõustamissuutlikkus sõltub eelkõige järgmistest põhikomponentidest: i) jõustamisvõimused ja õiguskaitsevahendid, ii) suutlikkusega seotud / ressursivajadused, iii) vajaduse korral sõltumatuse nõuded, iv) täitemenetlused ja v) eri liikmesriikide ametiasutuste koostöö.

³⁹ Konkreetsete ohtude ja puuduste avastamise seisukohast on eriti oluline Veneetsia komisjoni koostatud õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiri.

⁴⁰ Sellega seoses on Euroopa Kohus on muu hulgas tunnustanud selliste rahvusvaheliste avalik-õiguslike organisatsioonide nagu Euroopa Nõukogu ja selle organite esitatud andmete täielikku õiguspärasust ja asjakohasust.

Sellest lähtudes tuleks õigusriigiteemaliseks dialoogiks luua **liikmesriikides riiklike kontaktpunktide võrgustik**. Võrgustik tugineks juba olemasolevatele kontaktidele sellistes õigusriigi seisukohalt olulistest valdkondades nagu riiklike kontaktpunktide võrgustikud õiguse ja korrupsioonivastase võitluse valdkonnas ja võiks need kaasata⁴¹. Selle raames saaks arutada horisontaalseid küsimusi, sealhulgas vajaduse korral ELi õigusriigi tagamise vahendite võimaliku arendamise küsimusi, ning jagada teavet ja häid tavasid. Kontaktisikud on iga liikmesriigiga peetava kahepoolse dialoogi kontaktpunktid ja aitaksid valmistada ette ja koguda asjakohast teavet õigusriiki käsitleva aruande koostamiseks (vt allpool). Riiklike kontaktpunktide võrgustik võiks olla õigusriigiga seotud reformide varajase hoiatamise ja liikmesriikide vaheliste arutelude foorum.

Eksperditeadmisi jagama ja oma seisukohti tutvustama võiks kutsuda ka Euroopa Nõukogu, OSCE ja OECD asjaomaseid organeid ja õiguslase koostöö võrgustikke, sealhulgas ELi ülemkohtute esimeeste Euroopa võrgustikud, Euroopa Liidu Riiginõukogude ja Kõrgemate Halduskohtute Ühendus või Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik.

Selline dialoog on eriti oluline, et avastada varakult õigusriigi võimalikud probleemid, kuna väljakujunenud ja korrapärane keskkond võimaldab parandada arusaamist ja vähendada vastasseisu ohtu. Dialoogi pidamine annab ka liikmesriikidele võimaluse arutada õigusriigi valdkonna seisukohast delikaatseid reforme nende ettevalmistusetapis, eelkõige Euroopa Kohtu kohtupraktika valguses. Kohtu poolt välja töötatud norme saab kasutada näitajatena selliste valdkondade tuvastamiseks, milles läbiviidavad reformid vajavad ettevaatlikku lähenemist (näiteks reformid, millel võib olla negatiivne – ja mõnikord tahtmatu – mõju kohtunike või reguleerivate asutuste sõltumatusele). Dialoog aitab teha kindlaks, kas seoses konkreetse riigi arengusuunaga on vaja taotleda välist toetust või eksperditeadmisi.

(iv) Õigusriigi olukorda käsitlev aastaaruanne

Selleks et tagada vajalik läbipaistvus ja teadlikkus ning et õigusriigi küsimus püsiks ELi poliitilises tegevuskavas, avaldab komisjon igal aastal õigusriigi olukorda käsitleva aruande, milles tehakse kokkuvõtte olukorrast liikmesriikides. Eespool esitatud mitmesugustele allikatele toetudes esitatakse aruandes **kokkuvõtte olulistest arengutest** liikmesriikides ja ELi tasandil, sealhulgas Euroopa Kohtu kohtupraktikast, ja muu asjakohane teave, näiteks ELi õigusemõistmise tulemustabeli asjakohased osad ja Euroopa poolaasta riigiaruanded. See võimaldaks teha kokkuvõtte õigusriigi tagamise ametlike protsesside hetkeseisust ning ELi institutsioonide tehtavast tööst õigusriigi normide ja õigusriigikultuuri edendamisel. Selles saaks juhtida tähelepanu headele tavadele ja teha kindlaks korduvad probleemid. Aruanne piirduks küsimustega, mis on otseselt seotud õigusriigi toimimisega ELis.

ELi õigusemõistmise tulemustabelit (milles esitatakse võrreldavad andmed liikmesriikide kohtusüsteemide sõltumatuse, kvaliteedi ja tõhususe kohta) tuleks täiustada ja parandada, hõlmates sealhulgas senisest paremini õigusriigiga seotud asjaomased valdkonnad, näiteks kriminaal- ja haldusõiguses.

Õigusriigi olukorda käsitlevat aruannet võiks kasutada ka dialoogiks Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, samuti Euroopa Parlamendis ja nõukogus.

(v) Institutsioonidevahelised õigusriigiteemalised dialoogid

⁴¹ Liikmesriigid määraksid kontaktpunktid, mis võiksid asuda näiteks haldus- või kohtuasutuses. Sarnased struktuurid juba eksisteerivad ning nende abil toetatakse komisjoni teabekogumist ELi õigusemõistmise tulemustabeli jaoks ja liikmesriikidega korrupsioonivastase võitluse poliitika üle peetavaks dialoogiks.

Läbivaatamise tsüklil võib aidata säilitada dünaamilist arutelu ja parandada õigusriigi tugevdamise vahendeid. See võib anda olulise panuse **Euroopa Parlamendi** ja **nõukogu** töösse, ideaaljuhul institutsioonidevahelise koostöö korrapärase ja ühtse ajakava raames.

Euroopa Parlament ja nõukogu võiksid komisjoni õigusriigi olukorda käsitlevat aastaaruannet kasutada omaenda arutelude lähtealusena. Nõukogu puhul võiks läbivaatamine olla aluseks näiteks aruteludele, mille keskmeks on õigusriigi põhimõte, või seda võiks käsitleda nõukogu järeltundes. Sellega seoses kiidab komisjon heaks eelseisvad arutelud, mida nõukogu peab õigusriigi põhimõtte omapoolse käsitluse üle ja mis peaksid toimuma 2019. aasta teises pooles Soome eesistumise ajal. Koos käimasolevate vastastikuse hindamise mehhanismi käsitlevate aruteludega võiksid need luua kasulikku sünergia Õigusriigi olukorda käsitlev aastaaruanne võiks olla aluseks ka Euroopa Parlamendis ja nõukogus toimuvatele aruteludele. Institutsioonide töö on tõhusam, kui see on osa ühisest protsessist, mida erinevad institutsioonid võivad erineval viisil jätkata. Ka teised institutsioonid, nagu Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komitee, võiksid sellesse oma panuse anda.

Eelseisvatel kuudel soovib komisjon süvendada koostööd Euroopa Parlamendi, nõukogu ja liikmesriikidega ja ei välista ühtegi aluslepingutega ette nähtud võimalust, et parandada riiklike süsteemide vastastikust tundmist. Siiski peab komisjon aluslepingute täitmise järelevalvajana säilitama oma sõltumatuse nii oma hinnangute sisu kui ka ajastuse seisukohast. Õigusriigi arutelust on mitu korda läbi käinud mõte luua väljaspool komisjoni või ELi institutsioone sõltumatute ekspertide kogu, et see annaks eksperdiarvamusi ja objektiivseid hinnanguid õigusriigiga seotud probleemide küsimustes. Ettepanekuid on tehtud ka uue spetsiaalse asutuse loomiseks. Nende ettepanekute puhul aga tekib mitu probleemi, mis on seotud legitiimsuse, sisendite tasakaalu ja tulemustega seotud vastutusega. Kuigi komisjon kasutab juba kõiki õiguspäraseid teabeallikaid ja eksperditeadmisi, ristkontrollib erinevaid teabeallikaid (ja teeb seda kõike ka edaspidi), ei saa väliseksperdi hinnang asendada komisjoni enda tehtavat hinnangut, eriti juhul, kui komisjoni järeltunde alusel koostatakse õigus- ja finantstagajärgedega akte, mida saab Euroopa Kohtus vaidlustada. Samuti ei saa ei Euroopa Parlament ega nõukogu delegeerida otsuste tegemist välisasutustele. Tuleb säilitada institutsioonide volitused ja aruandekohustus, nagu need on sätestatud aluslepingutega kehtestatud institutsioonilise tasakaaluga.

Komisjon kutsub ka **Euroopa tasandi erakondi** üles tagama, et nende liikmesriikides asuvad liikmed võtavad oma üle-euroopalistes programmides nõuetekohaselt arvesse õigusriigi põhimõtte järgimist ja jätkaksid selle tähtsustamist. Määruses nr 1141/2014,⁴² mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist, on nõutud, et nimetatud erakonnad ja sihtasutused peavad eelkõige oma programmides ja tegevuses järgima ELi lepingu artiklis 2 esitatud liidu põhiväärtusi⁴³. Kui komisjonil on põhjust uskuda, et nende väärtuste austamine võib olla kahtluse all, võib ta paluda Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi sihtasutuste ametil kontrollida

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2019. aasta määrus (EL, Euratom) 2019/493, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL, Euratom) nr 1141/2014 seoses kontrollimenetlusega, mis käsitleb isikuandmete kaitse normide rikkumist Euroopa Parlamendi valimiste raames.

⁴³ Artikli 3 punkt c erakondade registreerimistingimuste kohta.

määruses sätestatud tingimuste⁴⁴ täitmist. Otsus erakond või sihtasutus registrist kustutada võidakse teha siis, kui amet on kindlaks teinud nende tingimuste ilmse ja tõsise rikkumise.

Komisjon kavatseb

- luua õigusriigi põhimõtte järgimise läbivaatamise tsükli, et jälgida õigusriigi olukorda liikmesriikides. Selle protsessi toetamiseks koostab komisjon õigusriigi olukorda käsitleva aastaaruande, täiustab ELi õigusemõistmise tulemustabelit ja tõhustab dialoogi teiste ELi institutsioonide, liikmesriikide ja sidusrühmadega;
- algatada kõigi liikmesriikidega sihipärase dialoogi õigusriigiga seotud teemadel, sealhulgas kontaktisikute võrgustiku kaudu.

Komisjon kutsub

- liikmesriike üles määrama riiklikud kontaktpunktid õigusriigiteemaliseks dialoogiks ja teabevahetuseks;
- Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles korraldama õigusriigi olukorda käsitleva aastaaruandega seoses spetsiaalse järelkohtumise ning töötama koos komisjoniga välja integreeritud lähenemisviisi, et koondada sidusal viisil institutsioonide tegevus õigusriigi probleemide varase avastamise ja kõrvaldamise küsimuses;
- Euroopa tasandi erakondi üles tagama, et nende liikmesriikides asuvad liikmed järgivad tõhusalt õigusriigi põhimõtet.

Reageerimine: nõuete täitmise tagamine ELi tasandil, kui riigisisestest mehhanismidest ei piisa

Edendamist ja ennetamist käsitleva lähenemisviisi väljatöötamine peaks muutma ELi palju tugevamaks ja aitama tulevikus kaitsta tõsiste ja püsivate õigusriigi põhimõtte järgimisel tekkivate probleemide eest. Eesmärk on vähendada oluliselt ELi tasandil reageerimise vajadust. Kui sellest hoolimata tundub, et liikmesriigi õigusriigi põhimõtte kaitsemehhanism ei suuda toime tulla õigusriigi põhimõtet ähvardava ohuga, vastutavad ELi institutsioonid ja liikmesriigid ühiselt olukorra parandamiseks meetmete võtmise eest. Seda on kinnitanud Euroopa Kohus.

Hiljutistes rikkumismenetluste ja eelotsustega seotud kohtuotsustes on **Euroopa Kohus** selgitanud ELi õigusest tulenevaid nõudeid seoses õigusriigi põhimõtte ja eelkõige kohtusüsteemi sõltumatusega⁴⁵. Kohus on taas kinnitanud kohtusüsteemi sõltumatuse ja õigusriigi põhimõtte järgimise olulisust ELi tõhusa toimimise seisukohast: ta andis korralduse peatada menetlus nende siseriiklike õigusaktide vastuvõtmiseks, mis komisjoni hinnangu kohaselt mõjutasid kohtusüsteemi sõltumatust, ja teatas, et liikmesriikide kohtukorraldus peab olema kooskõlas ELi õigusest tulenevate kohustustega. Need otsused on lisanud olulise mõõtme ELi tasandil käimasolevatesse õigusriigi säilitamise protsessidesse ja mängivad olulist rolli nende küsimuste lahendamisel. Samuti toob arenev

⁴⁴ Vt artikli 10 lõige 3 registreerimistingimuste ja -nõuete täitmise kontrollimise kohta.

⁴⁵ Vt eespool III osa. Tuleb märkida, et kohtujurist märkis kohtuasjas C-619/18: komisjon vs. Poola esitatud arvamuses, et kohtumenetlus võib toimuda paralleelselt 2014. aasta õigusriigi raamistiku või ELi lepingu artikli 7 kohase menetlusega, isegi kui tegemist on samade küsimustega.

kohtupraktika esile selle, kuidas õigusriigi põhimõttega seotud süsteemsed probleemid võivad avaldada konkreetset mõju liidu rahandusele⁴⁶.

Komisjon kavatseb seda kohtupraktikat ära kasutada: ta on otsustanud pöörduda Euroopa Kohtusse nende õigusriigi probleemidega, mis mõjutavad ELi õiguse kohaldamist, kui neid probleeme ei saa lahendada riiklike kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismide kaudu. Tuginedes oma praegusele lähenemisviisile⁴⁷ õigusriigi põhimõtte järgimise tagamiseks ja Euroopa Kohtu kujunevale kohtupraktikale, jätkab komisjon õigusriigiga seotud rikkumismenetluste puhul strateegilise lähenemisviisi kohaldamist, taotledes vajaduse korral kiirmenetlust ja ajutisi meetmeid. Samuti kavatseb komisjon aktiivselt edendada Euroopa Kohtu praktikas kujunenud norme, kogudes sealhulgas kokku kohtu asjakohased järeldused.

Nagu on rõhutatud aprilli teatises ja sellele järgnenud konsultatsiooni käigus saadud vastustes, tuleb võimaliku õigusriigi kriisi lahendamiseks kiiresti tegutseda. Paljusid õigusriigi põhimõtte järgimisel tekkinud probleeme mõjutab aeg: mida aeglasemalt probleemi lahendatakse, seda suurem on selle süvenemise oht ja seda raskem on nii liikmesriigil kui ka ELil negatiivset mõju nullida. Seega on oluline, et ELi institutsioonid tegutseksid kiiresti, ühtsemalt ja kooskõlastatumalt ning et eelkõige õigusriigi raamistiku⁴⁸ ja ELi lepingu artikli 7 kohased ametlike protsesside jaoks oleks kehtestatud selgemad menetlused ja ajakava.

ELi lepingu artikli 7 kohaselt peaksid institutsioonid tegema koostööd, et suurendada otsustusprotsessi kollektiivsust. Komisjonile teeb heameelt nõukogu kavatsus leppida kokku uutes menetlustes seoses artikli 7 kohase ärakuulamisega. See on oluline samm tõhusamate menetluste suunas. Eriti kasulik oleks, kui nõukogu kaaluks, kas üldasjade nõukogus toimivate arutelude kvaliteeti saaks parandada nende tehnilise ettevalmistamisega nõukogu töörühmas. Samuti võiks see selgete menetluseeskirjade varal aidata kaasa otsustusprotsessi parandamisele institutsionaalsetes etappides. Institutsioonilise tasakaalu tagamiseks tuleks Euroopa Parlamendile anda võimalus esitada enda algatatud menetlustes oma argumentid. Samuti võiks kaaluda Euroopa Nõukogu organite või muude väliseksperptide osalemist juhtumipõhiselt.

Komisjon analüüsib ka seda, kuidas kaasata teisi institutsioone ulatuslikumalt **2014. aasta õigusriigi raamistiku** protsessi juba varases etapis, austades samal ajal vajadust pidada asjaomasele liikmesriigiga menetluse alguses konfidentsiaalset dialoogi⁴⁹. Peamine eesmärk peaks alati olema leida lahendus võimalikult kiiresti. Kui see siiski ei õnnestu, aitab lahenduse leidmisele kaasa see, kui hoida Euroopa Parlament ja nõukogu asjade käiguga täielikult kursis ja kui anda neile võimalus väljendada oma seisukohti enne kriitilise punkti saabumist. See on kooskõlas kollektiivsema lähenemisviisiga õigusriigi põhimõttele institutsioonides.

⁴⁶ See hõlmab eelotsuseid (sealhulgas ELi toimimise lepingu artikli 325 tõlgendamise kohta) liidu rahaliste vahenditega seotud maksupettuste ja pettuste tõhusa uurimise vajalikkuse kohta (vt nt kohtuasjad C–617/10: Åkerberg Fransson; C–105/14: Taricco; C–42/17: M.A.S. ja C–612/15: Kolev).

⁴⁷ See on kooskõlas strateegilisema lähenemisega komisjoni õigusaktide täitmise tagamise meetmetele, mis on esitatud komisjoni 2016. aasta teatises „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“, ELT C 18, 19.1.2017, lk 10.

⁴⁸ Seda on Euroopa Kohus oma kohtupraktikas hiljuti tunnistanud vahendina, mis moodustab ELi õiguskorra lahutamatu osa ja mis toob kaasa õiguslikud tagajärjed (17. detsembri 2018. aasta määrus kohtuasjas C–619/18 R).

⁴⁹ Õigusriigi raamistiku alusel peetava dialoogi esimesed etapid ei ole avalikud.

Ilmtingimata on vaja tagada olukorra pidev objektiivne hindamine, tuginedes headele eksperditeadmistele ja asjakohasele teabele. Protsess peab jätkuvalt põhinema avalikel ja tunnustatud õigusriigi normidel. Hindamisel ja dialoogi pidamisel tuleks kasutada kõiki olemasolevaid **asjakohastel eksperditeadmistel** põhinevaid allikaid ning komisjon peab säilitama oma iseseisvuse ja hindamise sõltumatuse vastavalt aluslepingute täitmise järelevalvaja rollile⁵⁰. Õigusriigi tugevdamise menetlusega silmitsi seisev liikmesriik võib kasutada Euroopa Nõukogu organite või muude sõltumatute asutuste eksperditeadmisi mitte ainult probleemi lahendamise eesmärgil, vaid ka hea usu näitamiseks ja konstruktiivse dialoogi hõlbustamiseks⁵¹. Selliste organite või asutuste arvamust võib taotleda mõnes konkreetses küsimuses ka selgelt määratlemata parameetrite puudumisel.

ELi õigusriigi põhimõtte tõhusa lähenemisviisi ja lojaalse koostöö keskmes on **pingete kiire leevendamine või võimalus lõpetada õigusriigi taastamise meetmete ametlik protsess** niipea, kui asjaomane liikmesriik on võtnud vajalikke meetmeid, et taastada õigusriigi põhimõtte järgimise olukord. EL ja teised liikmesriigid peavad saama piisava kinnituse, et õigusriik on taastatud jätkusuutlikul viisil. Sel eesmärgil võiks menetluse lõpetamise kavatsusest teatamise siduda komisjoni toetusega asjaomasele liikmesriigile, et tagada lubatud meetmete tõhus rakendamine ja jätkumine, sealhulgas spetsiaalse järeelseire kaudu. Samasugust järeelseiret võiks kasutada ka pärast selliste eriprotsesside lõppemist nagu koostöö- ja jälgimiskord⁵².

Lisaks ametlikele õigusriigi põhimõtte järgimisega seotud menetlustele võib vaja minna meetmeid ka konkreetses ELi tegevusvaldkondades, mida võivad mõjutada õigusriigi toimimisega seotud puudused liikmesriikides. Euroopa Kohtu hiljutised otsused on toonud näiteks esile kohtusüsteemi sõltumatusega seotud üldistunud puuduste mõju vastastikusele usaldusele, millel põhinevad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala vahendid⁵³.

Sellisel ELi toimimist kaitsval lähenemisviisil põhineb ka määrus, mille ettepaneku komisjon 2018. aastal tegi ja mille eesmärk on tagada ELi eelarve kaitsmine juhul, kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises⁵⁴. Seda lähenemisviisi võiks olla peale ELi finantshuvide kaitsmise vaja ka muude ELi poliitikavaldkondade puhul, et vältida või kõrvaldada ELi õiguse või poliitika rakendamisega seotud konkreetseid riske. Komisjon uurib vajadust täiendavate meetmete järele, et tegeleda püsivate õigusriigi põhimõttega seotud puuduste võimaliku mõjuga ELi muudele poliitikameetmetele.

ELi finantshuvide kaitsmine paraneks juba ka toimimisalaste paranduste tegemisega. Oma uues pettustevastase võitluse strateegias⁵⁵ kavandatud meetmetele tuginedes kaalub komisjon võimalusi võtta kasutusele andmete analüüsimise funktsioon, mille abil ELi finantshuvide kaitsmiseks koondatakse liikmesriikides kasutatavatest erinevatest süsteemidest pärinevad andmed. See võimaldaks teha kindlaks probleemid ELi

⁵⁰ Euroopa Nõukogu organid teevad mitmesuguseid tehnilisi hindamisi, mis põhinevad Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikal ja väljatöötatud normidel. Samal ajal ei ole seatud piire eksperditeadmistele, mida komisjon võib oma hinnangutes kasutada.

⁵¹ Täiendavat mõtteainet võiks pakkuda see, kas ka komisjon võiks liikmesriikides esinevate konkreetsete küsimuste hindamiseks pöörduda otse Euroopa Nõukogu ja selle organite poole.

⁵² Koostöö- ja jälgimiskord kehtestati üleminekumeetmena kohtureformi ja korrupsioonivastase võitluse jälgimiseks Bulgaarias ja Rumeenias nende liiduga ühinemisel 2007. aastal. Kui see erimehhanism lõpeb, tuleks järelevalvet jätkata horisontaalsete instrumentide raames.

⁵³ Kohtuasi C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises, COM/2018/324 final.

⁵⁵ COM (2019) 196 final.

finantshuvidega seotud riskide juhtimisel ja seda saaks potentsiaalselt kasutada hoiatuste tegemiseks, kui hakkavad ilmnema sellised problemaatilised mustrid nagu aeglaselt ja piiratud ulatuses võetavad järelmeetmed Euroopa Pettustevastase Ameti aruannetele ja hiljem Euroopa Prokuratuuriga tehtavale koostööle või ebapiisavad kontrollstruktuurid riiklikul tasandil. Eesmärk oleks sekkuda väga varases etapis ja teha kindlaks, kas tegu on ühekordse või korduva probleemiga. See süsteem võiks toetada komisjoni ettepanekus esitatud mehhanismi, mis käsitleb õigusriigi süsteemi üldistunud puudusi või muid ELi finantshuvide kaitsmisega seotud menetlusi.

Komisjon kavatseb

- kasutada täielikult ära oma volitused aluslepingute täitmise järelevalvajana, et tagada õigusriigi põhimõttega seotud ELi õigusaktide nõuete järgimine;
- jätkata rikkumismenetluste suhtes strateegilist lähenemisviisi, tuginedes Euroopa Kohtu arenevale kohtupraktikale, ning edendab Euroopa Kohtu kohtupraktikas väljatöötatud norme, kogudes sealhulgas kokku kohtu asjakohased järeldused;
- kaaluda, kuidas kaasata teisi ELi institutsioone korrapärasemalt 2014. aasta õigusriigi rakendamise raamistikku;
- toetada liikmesriike pingete leevendamisel või õigusriigi taastamise meetmete ametliku protsessi lõpetamisel, sealhulgas järeleseire kaudu;
- teha 2020. aasta lõpuks kindlaks, kas püsivate õigusriigi põhimõttega seotud probleemide mõju tõttu ELi poliitika elluviimisele on lisaks kavandatud liidu eelarve kaitsmist käsitlevale määrusele vaja uusi mehhanisme;
- uurida komisjoni pettustevastase võitluse strateegia alusel võimalust võtta kasutusele andmete analüüsimise funktsioon, mille abil tuvastada probleemid ELi finantshuvide kaitsmisega seotud riskide juhtimisel. Samuti kaalutakse võimalust teha vajaduse korral hoiatusi, kui hakkavad ilmnema problemaatilised mustrid.

Komisjon kutsub

- Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles vahetama mõtteid institutsioonide vahel kollektiivse lähenemisviisi tugevdamise üle seoses ELi lepingu artikli 7 kohaste menetlustega;
- nõukogu üles jätkama tervitatavat kavatsust esitada artikli 7 kohase protsessi kohta selgemad ja stabiilsemad menetluseeskirjad;
- Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles võtma kiiresti vastu määruse liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises.

V. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Õigusriigi põhimõtte kaitsmine on kõigi ELi institutsioonide ja liikmesriikide ühine vastutus. Kõik nad peavad selle eest seisma ja sellesse oma panuse andma. Lisaks käesoleva teatise alusel võetavatele meetmetele lubab komisjon arutelu jätkata ja võtta oma volituste piires vajaduse korral täiendavaid asjakohaseid meetmeid. Ühine eesmärk peab olema töötada liidu jaoks välja koordineeritud ja sidus strateegiline lähenemisviis, millesse on kaasatud kõik asjaomased osalejad. Sellise strateegilise lähenemisviisi põhielementide hulgas on ühise õigusriigikultuuri edendamine kogu ELis, tegelik suutlikkus lahendada ennetusmeetmete abil probleemid juba varakult ning kui ennetavatest meetmetest ei piisa ja

kui see on probleemidega tegelemiseks vajalik, siis kohustus tegutseda ühiselt ja tulemuslikult.

Käesolevas teatises esitatakse komisjoni kavandatud tegevuskava osana mitu võetavat kohustust ja mõttesuunda. Lähikuudel tuleb koostöös teiste ELi institutsioonide, liikmesriikide ja sidusrühmadega tööd jätkata. Arutelu käigus on tekkinud palju selliseid positiivseid ideid, mis väärivad täiendavat hindamist ja mis täiendavad edaspidi käesoleva teatise alusel võetud meetmeid. Komisjon kutsub kõiki sidusrühmi arutelus osalema ja jääb ootama dialoogi uue valitud parlamendiga ja nõukoguga koordineeritud lähenemisviisi teemal.

Samal ajal täidab komisjon jätkuvalt oma rolli aluslepingute täitmise järelevalvajana ja võtab asjakohaseid ja proportsionaalseid meetmeid ELi õiguse kaitsmiseks ning investeerib ELi suutlikkuse suurendamisse selles valdkonnas. Selle tulemusena peaks õigusriik ELis tugevnema ning õigusriigi põhimõtte olulisus täielikult selgeks saama kõigile ELi kodanikele ja ELile tervikuna.