



Brüssel, 3.4.2019
COM(2019) 163 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE
JA NÕUKOGULE**

Õigusriigi edasine tugevdamine liidus
Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud

I. SISSEJUHATUS

Õigusriik on üks Euroopa Liidu alusväärtusi¹ ning peegeldab meie ühist identiteeti ja põhiseaduslikku traditsiooni. See on kõigi liikmesriikide demokraatliku süsteemi alus ja vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Just õigusriigi põhimõte tagab Euroopa Liidu ladusa toimimise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ja siseturuna, kus õigusakte täidetakse ühetaoliselt ja eelarvet täidetakse nõuetekohaselt. Õigusriik võimaldab liikmesriikidel ja nende kodanikel teha koostööd vastastikuse usalduse vaimus, võttes arvesse, et usaldus avaliku sektori institutsioonide, sealhulgas kohtusüsteemi vastu on demokraatliku ühiskonna toimimiseks möödapääsmatu. Õigusriik on ka ELi välistegevuse aluspõhimõtete seas². Nagu näha, on õigusriik end tõestanud ja selgelt määratletud sisuga põhimõte, mis pakub usaldusväärse ja stabiilse aluse võimalike puuduste objektiivseks analüüsiks.

Mis on õigusriigi põhimõte?

Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõte on üks liidu alusväärtustest. Õigusriigi põhimõtte kohaselt peavad avalikku võimu esindavad asutused tegutsema seadusega paika pandud piirides, kooskõlas demokraatlike väärtuste ja põhiõigustega ning sõltumatute ja erapooletute kohtute järelevalve all. Õigusriigi põhimõte hõlmab ka teisi põhimõtteid, sealhulgas seaduslikkust, mis tähendab läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku protsessi seaduste kehtestamiseks, õiguskindlust, täidesaatva võimu omavoli keelamist, sõltumatute ja erapooletute kohtute pakutavat tõhusat kohtulikku kaitset ja tõhusat kohtulikku kontrolli,³ sealhulgas põhiõiguste järgimise küsimuses, võimude lahusust ning võrdsust seaduse ees⁴. Neid põhimõtteid tunnustavad ka Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus⁵.

Ka EL ise on rajatud õigusriigi põhimõttele; ELi iga tegevus põhineb aluslepingutel, mille kõik liikmesriigid on vabatahtlikult ja demokraatlikult heaks kiitnud. Võttes arvesse, kui oluline on kodanike usaldus liidu vastu ja liidu poliitika tulemuslik elluviimine, on õigusriigi põhimõte väga oluline ka Euroopa tuleviku seisukohast. Järjest laialdasemalt märgatakse õigusriigi põhimõtte kesket rolli ELi toimimise kujundajana ning kogu Euroopa Liidus tugevneb veendumus, et õigusriigi põhimõtete järgimist tuleb veelgi parandada⁶. Õigusriigi põhimõtte tugevdamise on andnud suure panuse ka Euroopa Kohtu uuem kohtupraktika, kus on rõhutatud, et liit on väärtustel põhinev ühendus⁷. Käesoleva teatisega antakse panus liidus õigusriigi põhimõtte tugevdamise üle toimuvasse mõttevahetusse ning kutsutakse

¹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2.

² Euroopa Liidu lepingu artikkel 21.

³ Euroopa Liidu lepingu artikliga 19 on liikmesriikidele pandud kohustus tagada tõhus kohtulik kaitse. Euroopa Kohus on sätestanud, et tõhus kohtulik kaitse on õigusriigi olemus (kohtuasi C-72/15 *Rosneft*).

⁴ Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“ (COM(2014) 158 final).

⁵ Lisa komisjoni 11. märtsi 2014. aasta teatisele Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“ (COM(2014) 158 final) ja Euroopa Kohtu uuem 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).

⁶ Õigusriigi põhimõtet käsitletakse ka praegu Euroopa tuleviku üle peetavas arutelus, kus on olulisi mõtteid avaldanud näiteks erinevad Euroopa poliitilised rühmitused ja liikmesriigid.

⁷ Kohtuasi C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*; kohtuasi C-284/16, *Achmea*; kohtuasi C-216/18 PPU, *LM*; kohtuasi C-621/18, *Wightman*; kohtuasi C-619/18, *komisjon vs. Poola* (17. detsembri 2018. aasta määrus).

kõiki sidusrühmi seda küsimust arutama ja kommenteerima. Juunis esitab komisjon selle arutelu põhjal oma järeldused.

Euroopa integreerumine on oluliselt ja püsivalt tugevdanud Euroopa reeglitepõhist korraldust. Liit on järk-järgult kujunenud vabaduse, koostöö ja stabiilsuse alaks, kus liikmesriigid, kodanikud ja ettevõtjad saavad tugineda prognoositavate ja õiglaste normide raamistikule ning tõhusate õiguskaitsevahendite süsteemile. Sellel alal valitseb rahu, õitseb demokraatia ja ettevõtted saavad jõudsalt areneda. Sellegipoolest on viimastel aastatel üha rohkem märgata, et liidu põhiväärtused ja aluspõhimõtted, sealhulgas õigusriigi põhimõte, on sattunud surve alla ja vajavad seetõttu erilist tähelepanu. On saanud selgeks, et õigusriigi põhimõtte tugevdamiseks ja järgimiseks kogu liidus on vaja teha rohkem.

Kui õigusriigi põhimõtet ei kaitsta vajalikul määral kõigis liikmesriikides, kahjustab see liidu solidaarsust ja ühtekuuluvust ning vastastikust usaldust, mis on vajalik liikmesriikides vastuvõetud otsuste vastastikuseks tunnustamiseks ja kogu siseturu toimimiseks. Puudujäägid õigusriigis võivad mõjutada ka majandust, kuna tõhus kohtusüsteem ja tugev korrupsioonivastase võitluse raamistik on ettevõtluskeskkonna ladusa toimimise ja riigi rahanduse usaldusväärsuse seisukohalt üliolulised⁸.

Kui mõnes liikmesriigis tekib probleeme õigusriigi põhimõttega, mõjutab see kogu liitu, ja kuigi probleemi kõrvaldamiseks tuleks kõigepealt kasutada riigi enese kontrolli- ja tasakaalustussüsteeme, on selles valdkonnas tekkivate probleemide lahendamisel sõnaõigus ka liidul. Viimasel ajal on mõnes liikmesriigis tekkinud probleemid õigusriigi põhimõtete järgimisega ja sellega seoses on tekkinud ka mure, et liidu käed jäävad nende lahendamiseks lühikeseks. Nii liikmesriikide omavahelise kui ka liikmesriikide ja ELi institutsioonide vahelise usalduse tugevdamiseks on vaja on kindlustunnet, et probleemid siiski lahendatakse.

Seetõttu on ELis õigusriigi põhimõtte kaitse tagamiseks loodud mitmeid vahendeid. Need ei piirdu olulisima ühiste väärtuste kaitse mehhanismiga, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 7, vaid on sellest laialdasemad. Neid kasutatakse siiski vaid erandjuhul. 2014. aastal kehtestati ennetav raamistik⁹. Praegu aga on arutusel ka muid ideid, näiteks komisjoni ettepanek kaitsta ELi finantshuve õigusriigi põhimõttega seotud üldistunud puuduste korral¹⁰ ja Euroopa Prokuratuuri asutamise kava. Need peaksid aitama kaasa selliste ohtude õigusliku lahendamise liikmesriikidevahelisele koordineerimisele¹¹. Kõik need vahendid põhinevad ühisel arusaamal sellest, mis on õigusriigi põhimõte ja millised on selle põhijooned ning mis võib neid ohustada.

Lühidalt öeldes on õigusriigi põhimõte meie ettekujutuse kohaselt Euroopa tuleviku peamine tugisammas. Käesolevas teatises on esitatud kokkuvõte viimaste aastate kogemustest ja mõned võimalikke tulevase tegevussuundi käsitlevad aruteluteemad. Teatis on seotud 9. mail 2019. aastal Sibius toimuva mitteametliku Euroopa Ülemkogu kohtumisega, kus arutatakse ka Euroopa Ülemkogu järgmist strateegilist tegevuskava. Teatis

⁸ Majanduskasvu saavutamise ja muude reformide õnnestumise eeltingimuseks on avaliku sektori asutuste hea toimimine. Uuringute tulemuste põhjal võib öelda, et tootlikkuse tõusu seostatakse üldiselt ka institutsioonide kvaliteediga (vt *2019. aasta majanduskasvu analüüs*, COM (2018) 770 final).

⁹ Vt joonealune märkus 4.

¹⁰ Ettepanek: määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises (COM(2018) 324).

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

põhineb tulemustel, mida on seni andnud avalik arutelu õigusriigi põhimõtete järgimise üle Euroopa Liidus. Sellega kutsutakse liidu institutsioone ja liikmesriike ning muid sidusrühmi üles pakkuma välja ideid õigusriigi kaitsmise vahendite edasiarendamiseks¹².

II. OLEMASOLEVAD ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTE KAITSMISE VAHENDID

1. Euroopa Liidu lepingu artikkel 7 ja õigusriigi raamistik

Euroopa Liidu lepingu artikkel 7 on erandlik, kuid kõige iseloomulik vahend, mida EL saab kasutada juhul, kui liikmesriigis esineb tõsiseid õigusriigi põhimõtete rikkumisi.¹³ ELi lepingu artikli 7 lõikega 1 ettenähtud menetlus seoses ilmse tõsise rikkumise ohuga on seni algatatud kahel juhul: 2017. aasta detsembris algatas komisjon menetluse Poola suhtes¹⁴ ja 2018. aasta septembris algatas Euroopa Parlament menetluse Ungari suhtes¹⁵. Kuigi Euroopa Liidu lepingu artikli 7 kohase menetluse tagajärjed on märkimisväärsed ja ELi lepingu artikli 7 raames asjaomases liikmesriigis peetav dialoog on iseenesest väärtuslik, oleks nõukogu võinud kummalgi juhul tegutseda otsustavamalt. Nõukogul tuli kehtestada artikli rakendamise kord ning selle korra tõhusus on alles läbi proovimata.

Komisjon kehtestas 2014. aastal **õigusriigi raamistiku**,¹⁶ mille rolli on tunnustanud ka Euroopa Kohus¹⁷. Tegemist on liikmesriigiga astmelise dialoogi pidamise raamistikuga, mille kohaselt esitab komisjon arvamusi ja soovitusi eesmärgiga vältida õigusriigile sellise süsteemse ohu tekkimist, kus tuleks algatada ELi lepingu artikli 7 kohane menetlus. Seni on õigusriigi raamistikku kasutatud ainult ühel korral – 2016. aasta jaanuaris, kui alustati dialoogi Poolaga¹⁸. Nimetatud dialoog aitas küll tuvastada probleeme ja suunata arutelu, kuid ei võimaldanud lahendada õigusriigi probleeme, mistõttu komisjon algatas 2017. aasta detsembris ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse.

2. Rikkumismenetlused ja eelotsused

Komisjon on algatanud mitu **rikkumismenetlust** seoses õigusriigi põhimõtete ja ühtlasi ka liidu õigusaktide raske rikkumisega. Selle tegevussuuna kaalukust on suurendanud Euroopa Kohtu hiljutised otsused.

Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 1 kohaselt on õigusriigi põhimõtte järgimise tunnuseks kohtute sõltumatus ja see, et nad pakuvad **tõhusat kohtulikku kaitset**. Sellest sättest lähtuvad mitmed liikmesriikide kohtute esitatud eelotsusetaotlused ja komisjoni poolt

¹² See algatus on suunatud õigusriigi põhimõtte tugevdamisele ega hõlma demokraatiat ja põhiõigusi laiemalt. Siiski on õigusriigi põhimõtte põhiõiguste ja demokraatiaga lahutamatult seotud: kuigi õigusriigi põhimõtte keskmes on avaliku võimu piiride kindlaksmääramine ja sõltumatu läbivaatamine, aitab see ka kaitsta demokraatiat, kehtestades avaliku võimu teostajatele aruandekohustuse, ning on asendamatu põhiõiguste kaitsmise seisukohalt.

¹³ Vt ka komisjoni 15. oktoobri 2003. aasta teatis „Liidu aluseks olevate väärtuste austamine ja edendamine“ (KOM(2003) 606 (lõplik)).

¹⁴ Ettepanek: nõukogu 20. detsembri 2017. aasta otsus, millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet (COM(2017) 835 final).

¹⁵ Euroopa Parlamendi 12 septembri 2018. aasta resolutsioon, millega kutsutakse nõukogu üles järelutama Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 alusel ilmset ohtu, et Ungari rikub oluliselt liidu aluseks olevaid väärtusi (2017/2131(INL)).

¹⁶ Vt joonealune märkus 4.

¹⁷ Vt kohtuasi C-619/18 R, *komisjon vs. Poola*, 17. detsembri 2018. aasta määrus.

¹⁸ Dialoog toimus 2016. aasta jaanuarist kuni 2017. aasta detsembrini ning komisjon võttis vastu ühe arvamuse ja neli soovitusi.

kohtusse antud rikkumisasjad. 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 ohustada õigusemõistmise sõltumatust¹⁹. 2018. aastal tehti mitu uut olulist kohtuotsust. Esiteks leidis kohus, et liidu õiguse kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nende kohtud täidavad tõhusa kohtuliku kaitse nõudeid, mis on õigusriigi põhimõtete konkreetne väljendus, ning et kohtuliku kaitse tagamiseks on oluline riigi kohtute sõltumatus²⁰. Muudes kohtuotsustes määratles kohus üksikasjalikult sõltumatuse ja erapooletuse tagatised, märkides nende kesket 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 seisukohalt²¹. Veel määras kohus ajutised meetmed, et peatada riigi reformid, mis ohustavad kohtusüsteemi sõltumatust²². Kohtus on arutusel ka muid kohtuasju, mille on esitanud riikide kohtud ja Euroopa Komisjon.

Samuti on kujunemas kohtupraktika küsimustes, kuidas õigusriigi põhimõttega seotud süsteemsed probleemid võivad avaldada konkreetset **mõju liidu rahandusele**²³.

3. Muud mehhanismid ja raamistikud

Liikmesriikide probleeme õigusriigi valdkonnas aitavad lahendada ka mitmed muud mehhanismid ja raamistikud. Igakülgset lahendust pakuvad just selleks ettenähtud vahendid, kuid riigi poliitika ja ELi õiguse kohaldamise järelevalve raames saab võtta ka muid meetmeid. Need vahendid, millega saab lahendada õigusriigi probleeme liikmesriikides enne artikli 7 kohaldamise vajaduse tekkimist, täidavad olulist varajase hoiatamise ja ennetamise rolli.

- Majandus-, eelarve- ja sotsiaalpoliitika koordineerimise **Euroopa poolaasta** raames koostatakse riikide kohta analüüsi ja esitatakse soovitusi majanduskasvu toetavate struktuurireformide tegemiseks. Selle vahendi raames analüüsitakse ka korrupsioonivastast võitlust, kohtusüsteemi tõhusust ja avaliku halduse reformimist. Kui mõne riigi kohta koostatud aruandes leitakse, et riigis esineb neis valdkondades tõsisid probleeme, võtab nõukogu vastu konkreetse soovitusi sellele riigile.
- **ELi õigusemõistmise tulemustabelis** esitatakse näitajaid, mille alusel saab analüüsida liikmesriikide kohtusüsteemide sõltumatust, kvaliteeti ja tõhusust. Lisaks sellele võrdlusvahendile antakse igale riigile hinnang, mille tulemused esitatakse riigiaruannetes. Need võimaldavad teha süvaanalüüsi, lähtudes riigi õiguslikust ja institutsioonilisest kontekstist.
- 2007. aastal liidu liikmeks saanud Bulgaaria ja Rumeenia jaoks nähti ette eraldi mehhanism – **koostöö- ja jälgimiskord**, et aidata kummalgi liikmesriigil kõrvaldada järelejäanud puudused kohtureformi, korrupsioonivastase võitluse ning Bulgaaria puhul

¹⁹ Kohtuasi C-506/04, *Wilson*.

²⁰ Kohtuasi C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; kohtuasi C-49/18, *Escribano Vindel*.

²¹ Kohtuorgani koosseisu ning selle liikmete ametisse nimetamise ja teenistuse pikkuse, kandidaatide ametisse nimetamata jätmise ning liikmete volituste peatamise ja nende ametist vabastamise aluste ning kohtunike suhtes kohaldatavate distsiplinaarsätete küsimuses on käimas kohtuasjad C-216/18 PPU *Ireland vs. LM* ja C-8/19 PPU, *RH*.

²² Kohtuasi C-619/18 R, *komisjon vs. Poola*, 17. detsembri 2018. aasta määrus.

²³ Neid probleeme käsitlevad eelotsused liidu rahaliste vahenditega seotud maksupettuste ja maksupettuste 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*).

ka organiseeritud kuritegevuse valdkonnas²⁴. See üleminekumeede lõpetatakse kohe, kui teatavad kriteeriumid on täidetud. Koostöö- ja jälgimiskorra raames saadud kogemused on olulised ka juhul, kui on vaja lahendada õigusriigi põhimõtte alaseid probleeme muudes liikmesriikides.

- Komisjoni **struktuurireformi tugiteenistus** pakub tehnilist tuge liikmesriikides struktuurireformide tegemiseks valdkondades, millest sõltub õigusriigi põhimõtete täitmine – avalik haldus, kohtusüsteem ja korrupsioonivastane võitlus. Liikmesriike toetatakse nende endi taotlusel, võttes arvesse juba kindlaks määratud reformiprioriteetidest tulenevat konkreetset vajadust²⁵.
- Liikmesriikide avalikku haldust ja kohtusüsteemi tugevdamist ning korrupsiooniga võitlemise suutlikkust²⁶ toetatakse ka **Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning õigus- ja julgeolekupoliitika** rahaliste vahenditega. Nende vahendite kasutamiseks on kehtestatud tingimused (mida 2014.–2020. aasta rahastamisperioodil nimetatakse eeltingimusteks, 2021.–2027. aasta finantsraamistiku kohaselt aga rakendamistingimusteks) ning need on aidanud parandada riigiasutuste suutlikkust ja avalikku haldust²⁷. Nii tugevdatakse õigusriigi põhimõtete kohaldamise raamistikku.
- Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku raames esitas komisjon ettepaneku luua **mehhanism liidu eelarve kaitsmiseks juhul, kui mõnes liikmesriigis esineb õigusriigi toimimises üldistunud puudus, mis kahjustab või võib kahjustada eelarvet**.²⁸ Õigusriigi põhimõtete järgimine on usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete ja liidu eelarve kaitsmise oluline eeltingimus. Kavandatav määrus võimaldaks liidul võtta asjakohaseid ja proportsionaalseid meetmeid selliste probleemide lahendamiseks.
- **Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)** selgitab välja ja uurib pettusi, korrupsiooni ja muid ELi finantshuve kahjustavaid kuritegusid ning esitab liikmesriikide ametiasutustele soovitusi alustada haldus- või kohtumenetlust. ELi institutsioonilise raamistiku seisukohalt ja ELi finantshuve kahjustavate kuritegude vastase võitluse jaoks on väga oluline **Euroopa Prokuratuuri** asutamine. Euroopa Prokuratuur, mille pädevusse kuulub kriminaaluurimiste läbiviimine ja süüdistuste esitamine liidu eelarvet kahjustavate kuritegude eest, alustab tegevust 2020. aasta lõpus ja teeb OLAFiga tihedat koostööd.
- Õigusriigi põhimõte on ka ELi välispoliitika oluline tahk ning selle mõju **ELi laienemisele ja naabruspoliitikale** on üha suurenenud. ELi püüdlustes edendada

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

²⁵ 17. mai 2017. aasta määrusega (EL) 2017/825 loodi struktuurireformi tugiprogramm, millele on aastateks 2017–2020 ette nähtud 142,8 miljonit eurot. 23. oktoobri 2018. aasta määrusega (EL) 2018/1671 muudeti määrust (EL) 2017/825, et muuta struktuurireformi tugiprogrammi üldeesmärki ja suurendada selle rahastamispaketti 222,8 miljoni euroni. Komisjoni 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekus nähti tehnilise abi andmiseks ette 840 miljonit eurot ning reformi tugiprogrammi lisati uus tehnilise abi rahastamisvahend, mis hõlmab nn reformitoetusvahendit ja lähenemisrahastut.

²⁶ Komisjoni pettusevastase võitluse strateegia vaadatakse läbi, et tugevdada komisjoni suutlikkust analüüsida liikmesriikide suutlikkust võidelda pettusega ning liikmesriikidele antava abi tulemuslikkust ja tõhusust. Lisaks sellele annab komisjon ELi finantshuve kaitse tugevdamiseks liikmesriikidele suuniseid riiklike pettusevastase võitluse strateegiate väljatöötamiseks. Sellise strateegia eesmärk on kindlaks teha ja kõrvaldada riikide süsteemides esinevad puudused ning süvendada koordineerimist riigiasutuste vahel ja ELi tasandiga, sealhulgas OLAFiga.

²⁷ Ettepanek: Ühissätete määrus (COM/2018/375), artikkel 11.

²⁸ Vt joonealune märkus 10.

reformide ELiga ühinemise eeltingimuseks olevate Kopenhaageni kriteeriumide täitmise nimel on muutunud üha olulisemaks peamiste institutsioonide, näiteks kohtusüsteemi, ja korrupsioonivastase võitluse tugevdamine²⁹. Õigusriigi põhimõte on tihedalt seotud ka ühinemisläbirääkimistega, kus läbirääkimiste edenemine oleneb selles valdkonnas tehtavatest edusammudest³⁰. Veebruaris 2018 avaldatud Lääne-Balkani strateegias³¹ on pööratud varasemast suuremat tähelepanu õigusriigi põhimõttele ning rõhutatud, et sellest kinnipidamine on ELiga ühinemise oluline tingimus.

III. LAIALDANE ARUTELU ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTTE ÜLE

Kuna õigusriigi põhimõte on üha enam ühine probleem, toimuvad liidu institutsioonides ja organites³² ning muudel foorumitel³³ selle üle ulatuslikud arutelud.

2016. aasta oktoobris võttis **Euroopa Parlament** vastu resolutsiooni ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi kohta³⁴. Resolutsioonis kutsuti komisjoni üles korraldama kõikide liikmesriikide ja ELi institutsioonide põhjalikku järelevalvet ning seadma sisse iga-aastase aruandluse ja soovitude tsükli. 2018. aastal seda üleskutset korraldati³⁵. Euroopa Parlament on vastu võtnud ka resolutsioone õigusriigi põhimõtte järgimise kohta mitmes liikmesriigis.

Lisaks selgele institutsioonilisele rollile, mis **nõukogul** on Euroopa Liidu lepingu artikli 7 kohaselt, on ta algatanud ka igal aastal üldasjade nõukogus peetava õigusriigiteemalise dialoogi, kus iga kord keskendutakse mõnele konkreetsele temale. See protsess on kavas läbi vaadata 2019. aasta sügisel Soome eesistumise ajal.

Mõttevahetust õigusriigi põhimõtete üle on korraldatud ka **mitme liikmesriigi parlamendis**, kus on korraldatud selleteemalisi arutelusid ja võetud vastu resolutsioone³⁶.

Kuid õigusriigi küsimusi ei arutata ainult ELi raamistikus. Õigusriigi seisukohast oluliste mõistete ja normide kujundamisel on olnud oluline ka **Euroopa Nõukogu** roll. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni preambulis on õigusriigi põhimõtet nimetatud ühise pärandi osaks. Õigusriigi põhimõtte määratlemisele, edendamisele ja tugevdamisele on märkimisväärselt kaasa aidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused, millega on rõhutatud õigusriigi põhimõtte ja demokraatliku ühiskonna tihedat seost. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon avaldas 2016. aastal nn õigusriigi põhimõtete

²⁹ Vt https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ (täpsemalt 23. peatükk „Kohtusüsteem ja põhiõigused“ ning 24. peatükk „Õigus, vabadus ja turvalisus“).

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Näiteks Regioonide Komitees.

³³ Näiteks Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroos.

³⁴ Euroopa Parlamendi 25. oktoobri 2016. aasta resolutsioon soovitud komisjonile ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi loomise kohta (2015/2254(INL)).

³⁵ Euroopa Parlamendi 14. novembri 2018. aasta resolutsioon vajaduse kohta luua ELi terviklik demokraatia, õigusriigi ja põhiõiguste kaitse mehhanism (2018/2886(RSP))

³⁶ Nii näiteks võeti Prantsusmaa parlamendis vastu resolutsioon õigusriigi kohta Euroopa Liidus, 14. veebruari 2019 toimus arutelu Madalmaade parlamendi Euroopa Liidu asjade komisjonis ja 12. märtsil 2019 Belgia esindajatekoja väliskomisjonis. Liikmesriikide parlamentide huvi nende küsimuste vastu on kajastamist leidnud ka liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsil.

kontrollnimekirja³⁷. Euroopa Nõukogu on seda lähenemisviisi kohaldanud ka konkreetsete liikmesriikide suhtes, kasutades selleks Veneetsia komisjoni, Euroopa Nõukogu riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) oskusteavet ja erijärelevat.

Euroopa õiguslase koostöö võrgustikud, eksperdirühmad ja juristide ühendused ning kodanikuühiskonna organisatsioonid on samuti aidanud kujundada ühist arusaama Euroopa ja liikmesriikide tasandil ning neil on oluline roll ühiste normide ja hea tava levitamisel.

IV. SENISTE KOGEMUSTE ANALÜÜS

Seni saadud kogemuste alusel saab osutada teatavatele ühisjoontele, mida saab ära kasutada tulevastes aruteludes. Need põhinevad mitmel aluspõhimõttel. Esiteks valitseb nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil õigustatud huvi selle vastu, et õigusriigi põhimõtteid järgitaks igas liikmesriigis. Teiseks vastutab õigusriigi põhimõtte järgimise eest esmajoones iga liikmesriik ise ning kuna probleem ei seisne mitte ainult ELi, vaid ka asjaomase riigi õiguskorra täitmisel, tuleks kõigepealt rakendada asjaomase liikmesriigi õiguskaitsemehhanisme. Kolmandaks peab ELi roll selles valdkonnas olema objektiivne, et tagada kõigi liikmesriikide võrdne kohtlemine, ning oma panuse peavad andma kõik tema institutsioonid vastavalt nende pädevusele. Lisaks ei tohi eesmärk olla mitte sanktsioonide kehtestamine, vaid õigusriigi põhimõtte kaitsmiseks lahenduse leidmine peamiselt koostöö ja vastastikuse toetuse abil.

Edendada tuleb õigusriigi norme

Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast tulenevad peamised ELi nõuded ja normid, mida EL ja selle liikmesriigid peavad õigusriigi põhimõtte kaitsmisel järgima. Ka Euroopa Nõukogu on välja töötanud norme ning esitab arvamusi ja soovitusi, mis sisaldavad usaldusväärseid suuniseid õigusriigi põhimõtete edendamiseks ja toetamiseks³⁸. Need nõuded ja normid on õigusriigi põhimõtte järgimise alus kõikide liikmesriikide jaoks nende põhiseaduslikest struktuuridest sõltumata.

Liikmesriikide poliitiline kultuur peaks lähtuma peamisest põhimõtetest, nagu kohtute sõltumatus ja võimude lahusus. Seda üldist Euroopa normi tuleks käsitada nii võrdlusalusena, mille suhtes hinnatakse võimalikke puudusi, kui ka suunisena lahenduse leidmiseks.

Kogemus on siiski näidanud, et selline kohtupraktika ning sellised põhimõtted ja normid ei ole liikmesriikides alati piisavalt tuntud. Kui normid ei ole piisavalt tuntud, ei saa neist piisaval määral lähtuda riigi poliitika kujundamisel ega riigis tehtavate ümberkorralduste üle peetavas arutelus ning neid võidakse ELi institutsioonidega peetava dialoogi käigus kahtluse alla seada.

Hoiatusmärkide märkamine

³⁷ Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon) koostatud õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiri (CDL-AD(2016)007).

³⁸ Näiteks soovitus CM/Rec(2010)12 „Kohtunikud: sõltumatus, tulemuslikkus ja kohustused“; Veneetsia komisjoni koostatud õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiri (CDL-AD(2016)007); Euroopa Nõukogu tegevuskava kohtute sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks ning Veneetsia komisjoni arvamused ja riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) analüüsid.

Õigusriigi põhimõtte rikkumise tundemärkide varane märkamine võib olla mitmeti kasulik. Kui ELi jaoks probleemne nähtus avastatakse varakult ja kui asjaomane liikmesriik selle olemasolu tunnistab, saab seda paremini ELi tasandil teadvustada. Sellest võib piisata, et käivitada riigi kontrolli- ja tasakaalustussüsteem, ilma et ELi tasandil oleks vaja võtta muid ametlikke meetmeid. Varajane hoiatus võidakse saada mitmel viisil.

Korduvaid probleeme on lihtsam varakult avastada. Õigusriigi põhimõtte toimimise seisukohalt on eriti oluline, et võimu teostamisel lähtutaks kehtestatud väärtustest, normidest ja menetlustest. Kui mõne liikmesriigi riigivõim ja häälteenamusega valitud esindajad eiravad kehtestatud õigusakte ja menetlust, on see väga selge hoiatus. Nii näiteks on paljude hiljutiste ELi tasandil tähelepanu äratanud juhtumite puhul probleemiks kohtumenetluse sõltumatus. Kohtusüsteem on õigusriigi põhimõtte seisukohalt ülioluline. On ette tulnud, et poliitilised jõudu proovivad õõnestada selle sõltumatust ja selle otsuste siduvust, avaldades konkreetsetele kohtunikele poliitilist ja muud survet, sekkudes konkreetsetesse kohtuasjadesse, jättes täitmata kohtuotsuseid ja hakates lõplikke kohtuotsuseid uuesti läbi vaatama. Uuemast ajast leidub näited ka põhiseaduskohtute ja muude kontrollimehhanismide nõrgestamisest parlamendis vastu võetud seaduste ja valitsuse meetmetega, samuti valitsuse määruste kasutamise sagenemisest. Õigusloomeprotsess muudetakse ebaselgeks, mis võimaldab poliitilisel enamusel nõrgestada kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi või sellest mööda hiilida. Kui üks riigivõimu haru hakkab mõnda teist ründama, õõnestab see üliolulist võimude lahususe põhimõtet. Nimetatud valdkondades probleemide tekkimine on hoiatus õigusriigi põhimõtte järgimisel tekkinud probleemidest. Selle märkamine avab võimaluse alustada dialoogi ja kõrvaldada probleem juba varakult.

Üldiselt võttes on kõrgel tasandil esinev korrupsioon ja ametiseisundi kuritarvitamine seotud olukordadega, kus poliitiline võim üritab õigusriigi põhimõtet jalge alla tallata. Õigusriigi põhimõtte eiramise ohtu võivad suurendada ka struktuursed puudused. Kui kohtusüsteemis esineb struktuurseid puudusi, näiteks ei ole piisavalt tagatud kohtute sõltumatus, suurendab see kohtusüsteemi survestatumise ohtu. Samuti võivad avaliku halduse üldised puudused luua pinnase meelevaldsetele otsustele ja korrupsioonile ning põhjustada olukordi, kus ametnikud ei suuda survele vastu seista. Sellised probleemid osutavad võimalikele õigusriigi probleemidele.

Esimesed signaalid õigusriigi valdkonna probleemidest saadakse tavaliselt selles liikmesriigis tegutsevatest asjaosalistelt. Euroopa Liidu alusväärtuste hulka kuuluvad ka sõna- ja teabevabadus ning meediavabadus ja -pluralism. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja sõltumatu meedia mängivad üliolulist rolli demokraatia toimimise jälgimisel ning seega ka võimukandjate vastutavuse tagamisel. Nad saavad seda teha avalike arutelude korraldamise ja avaliku sektori otsuste kohta küsimuste esitamisega. Seega kujutavad endast hoiatust ka nende asjaosaliste nõrgestamise ja survestatumise katsed.

Liikmesriikide parem tundmaõppimine

Teadlikkus sellistest hoiatusmärkidest ning seega ka liidu suutlikkus probleeme õigeaegselt lahendada sõltub sellest, kui palju komisjon, teised institutsioonid ja teised liikmesriigid teavad. Teatavate hoiatusmärkide äratundmiseks tuleb põhjalikult tundma õppida liikmesriigi tavasid, pidades dialoogi ametiasutuste ja sidusrühmadega. Teadmised konkreetse riigi kohta aitavad vältida võimalikke ohte õigusriigile ning neile vajaduse korral vastu astuda. Tuleb ka tagada, et liikmesriikide teostatavad reformid oleksid täielikult kooskõlas ELi õigusest tulenevate nõuete ja Euroopa õigusriigi normidega. Lisaks aitab riigi parem tundmine kindlaks määrata seda, milline ELi rahaline ja tehniline abi toetab kõige

paremini liikmesriikides õigusriigi põhimõtte järgimist. Süsteem, millega kaitstakse liidus õigusriigi põhimõtete järgimist, peab põhinema õiglusel, objektiivsusel ja võrdsel kohtlemisel. Selleks et analüüsiga saaks selgelt kindlaks teha probleemide olemasolu, võttes täielikult arvesse riigi tavasid, on vaja tehnilist võimekust ja liidu tasandi analüüsivõimet.

Teadmisi õigusriigi põhimõtte järgimise kohta iga riigis võimaldab saada Euroopa poolaasta raamistik koos ELi õigusemõistmise tulemustabeliga ja tuleks uurida, kuidas nende pakutavaid võimalusi paremini ära kasutada.

Parandada ELi suutlikkust tegutseda õigusriigi probleemide korral

Viimaste aastate kogemused ja laiem dialoog selles küsimuses on selgelt näidanud, et ELi suutlikkus reageerida õigusriigi põhimõtte järgimisel tekkivatele probleemidele jätab soovida. Näiteks ilmneb ELi lepingu artikli 7 rakendamisel saadud kogemustest, et selle menetluse tulemuslikkuse parandamiseks tuleb see uuesti läbi mõelda. Kuna õigusriigi probleeme on erinevaid, on vaja varieerida ka ELi tasandi vastumeetmeid.

ELi sekkumisel peaks olema eri vorme. Isegi mitteametlik osutamine võimalikele probleemidele varases etapis võib anda riigi ametiasutustele võimaluse järele mõelda või käivitada riigis kontrolli- ja tasakaalustusmehhanisme.

Dialoog ise on põhiline, kuid selle paigutamine struktureeritud protsessi suurendab veelgi võimalusi, et selle tulemusel võetavatel meetmetel on soovitatav eesmärk ja suunitlus. Paljusid õigusriigi põhimõtte järgimisel tekkinud probleeme mõjutab ka aeg: mida aeglasemalt probleemi lahendatakse, seda suurem on probleemi süvenemise ning ELile ja asjaomasele liikmesriigile kahju tekitamise oht. Omi eelseid on ka vahemeetmete võtmisel, kui need on proportsionaalsed probleemi raskusega ja nende käivitamise künnis on madalam kui ELi lepingu artikli 7 raames võetavate meetmete puhul. Pärast selliste meetmete võtmist võib olla vaja ka järelseiret ja -kontrolli: kogemused näitavad, et eeltingimuste seadmine ELi rahaliste vahendite saamisele on oluline stiimul, kuid pärast nende vahendite saamist tekib oht, et poliitikas või struktuurides tekib tagasilööke.

Samuti on ELi tegevuse autoriteet suurem, kui protsessi eest kannavad vastutust kõik institutsioonid vastavalt oma pädevusele. ELi sekkumine kriisiolukorras on poliitiliselt tundlik küsimus ja on alati mõjusam, kui see põhineb ühisel lähenemisviisil. Liikmesriikides õigusriigi valdkonnas tekkinud probleemide lahendamiseks vajab komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu toetust. Institutsioonide sisemise menetluse tugevdamine annaks liikmesriigile selgelt märki, et tal tuleb tegutseda, ja suurendaks stiimuleid lahenduste leidmiseks.

Struktuurireformid, mille kaugem eesmärk on kõrvaldada puudused

EL mängib üha suuremat rolli ka riikide kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismides osalevate ametiasutuste ja institutsioonide suutlikkuse suurendamisel ja toimimise parandamisel.

Avaliku sektori asutuste suutlikkuse suurendamist ja õigusriigi kindlustamist on märkimisväärselt toetatud ELi vahenditega. 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil kasutasid peaaegu pooled liikmesriigid struktuurifonde kohtusüsteemi ja avalikku haldust tugevdavate reformide läbiviimiseks ning korrupsioonivastase võitluse toetamiseks. Seega EL mitte ainult ei osuta probleemidele, vaid pakub ka praktilisi lahendusi. Nii näiteks võib komisjoni struktuurireformi tugiteenistus struktuurireformi tugiprogrammi raames teha koostööd riikide institutsioonidega õigusriigi põhimõtete järgimise parandamiseks.

Õigusriigi tugevdamine ELi vahendite ja programmidega on veelgi tulemuslikum siis, kui sellele lisaks esitatakse struktuurireformide läbiviimise soovitusel ka Euroopa poolaasta raames.

Üldisemas plaanis saab õigusriigi põhimõtte seisukohalt oluliste Euroopa normide järjekindlat kohaldamist toetada liidu poliitikaga sellistes valdkondades nagu riigihanked, parem õigusloome ning tsiviil- ja kriminaalajades tehtav õigusala koostöö.

V. VÕIMALIKUD TEGEVUSSUUNAD TULEVIKUS

Piltlikult öeldes tugineb liidus õigusriigi põhimõtte järgimise tagamine kolmele sambale. Neist esimene on õigusriigi põhimõtte **edendamine** ja Euroopas õigusriigi põhimõtete levitamiseks tehtava ühise töö süvendamine, teine on probleemide süvenemise vältimise ja varajase sekkumise võime saavutamine õigusriigi probleemide **ennetamiseks**, ning kolmas on suutlikkus ühiselt **reageerida** juhul, kui on avastatud märkimisväärne probleem.

Edendamine: teadmiste kogumine ja ühise õigusriigikultuuri loomine

Parim viis järgida õigusriigi põhimõtteid on luua igas liikmesriigis tugev poliitika- ja õiguskultuur, mis kaitseks õigusriigi põhimõtet. Liit austab liikmesriikide poliitilisi ja põhiseaduslikke struktuure, ent samal ajal tuleb ka liikmesriikidel järgida liidu liikmesusest tulenevaid kohustusi ja Euroopa demokraatlikku pärandit ning nende normid ja struktuurid peavad vastama ELi ühistele väärtustele – ELi õigusriigi normidele ja põhimõtetele ning järgima ELi esmastest ja teisestest õigusaktides sätestatud õigusriigi tagatiseid.

Abi võib olla ka sellest, kui üldsusele tutvustatakse õigusriigi põhimõtete tähtsust demokraatia jaoks. Seetõttu võiks toetada kodanike teavitamist.

Selleks et selline poliitiline ja õiguskultuur süveneks ja kestaks kõigis liikmesriikides, on oluline levitada teadmisi õigusriigi põhimõteteid ja norme käsitleva kohtupraktika koha, et ka liikmesriikides enestes tekiks arutelu näiteks Veneetsia komisjoni ja GRECO hinnangute ja arvamuste kohta. See aitab kõigil osapooltel teada saada, mida neilt oodatakse ning millised peaksid olema institutsioonid ja õigusaktid, et need vastaksid aluspõhimõtetele. Ühise lähenemisviisi leidmine nendes valdkondades aitaks tugevdada institutsioonide ja kutsealade õigusriigikultuuri.

Ühesugused lähenemisviisid, normid ja põhimõtted ei tähenda, et nende rakendamine peaks olema oleks ühesugune, kuid selge ühise lähenemisviisi puhul oleks lihtsam eri liikmesriikide süsteeme võrrelda ja veenduda, et need täidavad oma eesmärgi.

See on eriti oluline seetõttu et, õigusriigi põhimõtte austamine ei sõltu ainult seaduste ja institutsiooniliste struktuuride olemasolust, vaid ka ametiasutuste praktikast. Näiteks on Veneetsia komisjon juhtinud tähelepanu sellele, kui oluline on õigusriigi põhimõtte seisukohalt asutustevaheline lojaalne koostöö, mille puhul riigi iga institutsioon tunnustab, et ka teised institutsioonid täidavad seadusest tulenevaid ülesandeid. Selline lojaalne koostöö võib aga sattuda surve alla, isegi kui see on sätestatud õigusaktides või põhiseaduses. Seda, kuidas see praktikas väljendub, aitab mõista kogemuste vahetamine liikmesriikide erialainimeste – kohtunike, prokuröride ja korrupsioonivastase võitluse ekspertide vahel. Õigusriigi põhimõtte ja lugupidava valitsemise oluline element on ka läbipaistev poliitikakujundus ja õigusloome. See sisaldab arusaamist, et riigi institutsioonid on

aruandekohustuslikud ja nende suhtes kehtivad piirangud, mida demokraatlikus ühiskonnas tuleb austada.

ELil on olemas ainulaadne platvorm õigusriigi probleemide paremaks teadvustamiseks. Euroopa Parlament on soovitanud platvormi laiendada, et selles osaleksid lisaks ELi institutsioonidele ka liikmesriikide parlamendid ja teised olulised riigi tasandi asjaosalised. Eriti oluline roll on nii piirkondliku kui ka kohaliku tasandi kodanikuühiskonna organisatsioonidel. Komisjon on juba teinud ettepaneku suurendada rahastamist ja toetada kodanikuühiskonna arengut ning edendada meediapluralismi ja õigusriigi sidusrühmade võrgustumist, samuti toetada kogu liitu hõlmavaid organisatsioone, organeid ja üksusi, mis tegutsevad õiguse ja õigusriigi valdkonnas Euroopa üldistes huvides³⁹.

Õigusriigi põhimõtte edendamise seisukohast on eriti olulised ELi ja Euroopa Nõukogu suhted. ELi institutsioonid ja liikmesriigid võiksid seda veelgi süvendada, et edendada Euroopa ühist õigusriigikultuuri.

EL võiks arutada ka selle üle, kuidas kõige paremini edendada Euroopa Nõukogu tööd ühiste õigusriigi normide alal. Mõned liikmesriigid on soovitanud õigusriigi normide edendamiseks kasutusele võtta liikmesriikide vastastikuse analüüsi.

Küsimused, mida võiks edasi arutada

- Kuidas saaks EL paremini edendada õigusriigi põhimõtet käsitlevaid ELi õiguslikke nõudeid ja üleeuroopalisi norme liikmesriikides?
- Kuidas saaks EL kõige paremini aidata olulistel võrgustikel, kodanikuühiskonna organisatsioonidel ja erasektoril algatada kohapealseid arutelusid õigusriigi ja selle majandusliku tahu küsimustes ning edendada õigusriigi põhimõtete aluseks olevaid norme?
- Kas liikmesriigid saaksid paremini edendada õigusriiki käsitlevaid arutelusid riigi tasandil, näiteks korraldades teadlikkuse tõstmise üritusi üldsusele ning arutelusid riigi parlamendis ja ametialastel foorumitel?
- Kuidas peaksid EL ja selle liikmesriigid süvendama osalemist Euroopa Nõukogu ja

³⁹ Ettepanek: määrus, millega luuakse programm „Loov Euroopa“ (2021–2027) ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1295/2013 (COM(2018) 366 final, 30. mai 2018); ettepanek: määrus, millega kehtestatakse õiguste ja väärtuste programm (COM(2018) 383 final, 30. mai 2018); ettepanek: määrus, millega kehtestatakse õigusprogramm (COM(2018) 384 final, 30. mai 2018). Uue programmiga „Loov Euroopa“ toetatakse Euroopa uudistemeedia sektori tugevdamist, ajakirjandusvabadust, ajakirjandusliku sisu mitmekesisust ja pluralismi ning kriitilist lähenemisviisi meediasisule meediakirjaoskuse kaudu.

muude õigusriigi põhimõtteid edendavate rahvusvaheliste organisatsioonide töös, sealhulgas toetades Euroopa Nõukogu tegevust ning Euroopa Nõukogu analüüside ja soovitude väljatöötamist?

- Kuidas saaks EL ära kasutada Euroopa Nõukogu töö tulemusi ja edendada ELi ühist lähenemisviisi? Kas seejuures oleks kasulik, kui liikmesriigid hakkaksid üksteise olukorda analüüsima?
- Kuidas saaks täiustada ja edasi arendada Euroopa Parlamendis ja nõukogus juba võetud meetmeid? Kas poliitilisi rühmitusi ja riikide parlamente tuleks rohkem kaasata?

Ennetamine: koostöö ja toetus õigusriigi põhimõtte tugevdamiseks riigi tasandil

Vastutus õigusriigi põhimõtte järgimise tagamise eest liikmesriikides lasub eelkõige liikmesriikidel endil. Liit võib tugevalt toetada pikaajalise lähenemisviisi väljatöötamist liikmesriikides, et nende kontrolli- ja tasakaalumehhanismid suudaksid probleemidega toime tulla ning et liikmesriikides ei tekiks õigusriigi põhimõtte järgimisel kriise, mida tuleks lahendada ELi tasandil. Selleks tuleks aidata suurendada oluliste süsteemide ja institutsioonide valmisolekut poliitiliste pingete tekkimiseks.

Parem arusaamine liikmesriikide olukorrast aitaks seda toetust suunata ja õigusriigi põhimõtteid ähvardavad ohud juba varakult välja selgitada. Siin võivad vaatluse alla tulla sellised valdkonnad nagu riikide kontrolli- ja tasakaalumehhanismid, kohtusüsteemi sõltumatus, avaliku halduse kvaliteet, korrupsioonivastase võitluse poliitika, õigusloomeprotsessi läbipaistvus ja parem õigusloome. Selline teabekogumine võiks kujuneda üldiseks korrapärase koostöö ja liikmesriikidega dialoogi pidamise ning Euroopa Parlamendile ja nõukogule teabe esitamise raamistikuks. Teabe kogumine hõlmaks kõiki liikmesriike, kuid oleks põhjalikum seal, kus on avastatud puudusi või konkreetseid ohte. Lisaks tuleb leida tasakaal riigi eripära kohta piisava teabe kogumise ja selleks vajalike rahaliste ja inimressursside vahel. Sellise tegevuse eesmärk oleks luua alus varasele dialoogile selliste poliitiliste algatuste üle, mis mõjutavad õigusriiki. Tuleks läbi mõelda, kas juba olemasolevaid vahendeid, nagu Euroopa poolaastat ja ELi õigusemõistmise tulemustabelit, saaks õigusriigi põhimõtte valdkonnas tekkivate probleemide lahendamiseks paremini ära kasutada.

Teine tegevussuund oleks koostöö ja praktilise toe süvendamine, et tugevdada liidu konstruktiivset panust probleemide varajaseks lahendamiseks ja käimasolevate reformide pöördumatus tagamiseks. See võiks toimuda liikmesriikide taotlusel ja sellekohase tegevuskava alusel. Euroopa Parlament ja nõukogu tuleks kaasata selliste algatuste väljatöötamisse ja propageerimisse, kusjuures erilist tähelepanu tuleks pöörata õigusriigi seisukohalt oluliste ELi õigusaktide rakendamisele. Tehnilist abi saaks liikmesriikidele anda ka struktuurireformi tugiprogrammi raames.

Küsimused, mida võiks edasi arutada

- Kuidas suurendada ELi suutlikkust luua põhjalik ja võrreldav teadmusbaas õigusriigi põhimõtte järgimise kohta liikmesriikides, parandada dialoogi tulemuslikkust ja avastada võimalikud probleemid juba varakult? Kuidas saaks olemasolevaid õigusriigi olukorra analüüsi vahendeid edasi arendada?
- Kuidas korraldada kõige tõhusamalt komisjoni ja liikmesriikide vahelist teabevahetust õigusriigi põhimõtete küsimustes?

- Kuidas saaks ELi oskusteavet ja toetust kõige tõhusamalt liikmesriikidesse suunata?
- Kas ennetavad meetmed oleksid kaalukamad, kui need oleksid institutsioonidevahelised?

Reageerimine: järgimise tagamine liidu tasandil, kui seda ei suudeta saavutada riigisiseste mehhanismidega

Euroopa Kohus käsitleb rikkumismenetluste raames ja eelotsuste abil üha enam selliseid õigusriigi valdkonna küsimusi, mis mõjutavad liidu õigusaktide kohaldamist. Komisjon kavatab veelgi enam arvesse võtta viimase aja kohtulahendeid näiteks siseriiklike kohtute sõltumatuse ja liidu finantshuve kaitse küsimustes. Üldisemalt võttes oleneb liikmesriikides õigusriigi põhimõtte järgimise olukord ka liidu õigusaktide täitmise eest vastutavate sõltumatute ametiasutuste ja liikmesriikide kohtute tegevusest. Seepärast kavatab komisjon vajaduse korral ka edaspidi kasutada õigusriigi põhimõtte järgimise teemalisi rikkumismenetlusi liidu õigusaktide nõuetekohase kohaldamise ja järgmise tagamiseks.

Kui 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. Nii nagu kohustus kaitsta ELi väärtusi on ühine, on ühine ka huvi kõrvaldada näiteks põhiseaduskohut ja kohtusüsteemi sõltumatust ähvardav oht enne, kui see hakkab kahjustama ELi õigusaktide, poliitika või rahastamise rakendamist. Selleks võetavad meetmed olenevad asjaoludest, näiteks rikkumise olemasolust, ja proportsionaalsuse tagamise nõudest. Teatavates poliitikavaldkondades võib kasutada erinevaid lähenemisi. Näiteks võib tuua komisjoni ettepaneku ELi finantshuve kaitsmise kohta õigusriigi põhimõttega seotud puuduste korral.

Komisjon kehtestas 2014. aastal õigusriigi raamistiku eesmärgiga suuta tegutseda olukorras, kui liikmesriigis on selgeid märke õigusriigi põhimõtteid ähvardavast süsteemsest riskist, mis võib põhjustada ilmset õigusriigi põhimõtet olulise rikkumise ohtu ja tingib ELi lepingu artikli 7 rakendamise. Raamistikku on seni rakendatud ühel korral vahemeetmena. Sellega käivitati dialoog, üksikasjaliku teabe kogumine ja analüüs ning esitati soovitus, millest liidul on olnud kasu järgnevatel meetmetel võtmisel. Siiski tuleks seda vahemeedet täiustada. Nii näiteks peaks varajane teabe esitamine nõukogule ja Euroopa Parlamendile ning viimaste toetus kogu protsessile olema aktiivsem. Teine võimalus oleks rajada dialoog ja soovitude esitamine konkreetsele tegevuskavale ja tehnilisele toetusele koos konkreetse ajakavaga olukorra parandamiseks või määrata konkreetsemalt kindlaks dialoogietapi ajaline kestus.

Sellised muudatused peaksid lähtuma kriisi lahendamise ja selleks vajalike õiguskaitsevahendite väljaselgitamise eesmärgist. See nõuab tulemuslikku dialoogi ja toimivaid teabekanaleid. Võib-olla tuleks aga hoopis kaaluda ka raskemate tagajärgede kehtestamist liikmesriigile, kes keeldub olukorda parandamast. See võib tuleneda ka sellest, et on hakatud täpsemini mõistma, millised on liikmesriikides visalt püsivate õigusriigi põhimõttega seotud puuduste tegelikud tagajärjed liidu toimimisele. Seda asjaolu on juba arvesse võetud ettepanekus kaitsta ELi finantshuve, kui õigusriigi toimimises on tekkinud üldistunud puudusi.

Küsimused, mida võiks edasi arutada

- Kuidas saaks paremini levitada Euroopa Kohtu asjaomast kohtupraktikat ja kasutada

täielikult ära sellest tulenevaid võimalusi?

- Kuidas saavad komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu oma tegevust tõhusamalt koordineerida ning õigeaegselt ja asjakohaselt reageerida õigusriigi kriisile liikmesriigis?
- Kuidas tugevdada õigusriigi raamistikku? Kas tuleks laiendada koostööd teiste institutsioonide ja rahvusvaheliste partneritega (nt Euroopa Nõukogu ja selle Veneetsia komisjon, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ja selle demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo)?
- Kas on ka muid valdkondi peale ELi finantshuvide kaitsmise, milles EL peaks välja töötama konkreetseid mehhanisme koos tingimusega järgida õigusriigi põhimõtet, et vältida ja kõrvaldada ELi õiguse või poliitika rakendamisega seotud konkreetseid riske?

VI. KOKKUVÕTE

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti, Euroopa Ülemkogu, nõukogu ja liikmesriike ning asjaomaseid sidusrühmi, sealhulgas õiguslase koostöö võrgustikke, kodanikuühiskonna organisatsioone ja üldsust, üles vahetama mõtteid käesolevas teatises esitatud probleemide ja küsimuste üle. Küsimusi on tõstatatud mitme parandamist vajava valdkonna kohta.

Õigusriigi põhimõtte järgimist aitaks parandada juba pelgalt sellise arutelu toimumine – mõttevahetus ja teemale tähelepanu koondamine. Komisjon usub, et õigusriigi põhimõtte järgimise tugevdamine on väga oluline liidu tuleviku seisukohalt. See võimaldaks parandada selgust ja järjekindlust, aitaks tagada liikmesriikide võrdset kohtlemist ja kaitseks kõigi ühiseid huve seeläbi, et ELi õigusnorme kohaldataks tulemuslikult kõigis liikmesriikides.

Komisjon esitab 2019. aasta juunis selles küsimuses oma järeldused ja ettepanekud. Nende väljatöötamisel võetakse arvesse ka institutsioonidevahelist ja kogu ühiskonnas toimuvat arutelu ning Euroopa Kohtu uut praktikat. Eesmärk on välja töötada lähenemisviis õigusriigi tugevdamiseks liidus praeguste aluslepingute raames.