



Brüssel, 30.9.2020  
COM(2020) 580 final

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

**2020. aasta aruanne õigusriigi kohta  
Õigusriigi olukord Euroopa Liidus**

{SWD(2020) 300-326}

*Õigusriigi põhimõte aitab kaitsta inimesi tugevama õiguse eest.  
See on meie kõige tavalisemate igapäevaste õiguste ja vabaduste kindlaim tagatis.  
See võimaldab meil avaldada oma arvamust ja saada teavet vaba ajakirjanduse kaudu.*

## **President von der Leyeni kõne olukorrast Euroopa Liidus 2020. aastal**

### **1. Sissejuhatus**

Euroopa Liit põhineb ühistel väärtustel, mille seas on põhiõigused, demokraatia ja õigusriigi põhimõte<sup>1</sup>. 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 ning vaba ja mitmekesise meediata. Kogu maailmas tunnustatakse, et ELil on nendes valdkondades väga kõrged standardid<sup>2</sup>. Siiski ei kohaldata neid kõrgeid standardeid alati ühtemoodi, on võimalik teha parandusi ja alati on olemas ka tagasimineku oht. Meie põhiväärtuste kaitsmine on kõigi ELi institutsioonide ja liikmesriikide ühine kohustus ning kõik peaksid andma oma panuse.

#### *Mis on õigusriigi põhimõte?*<sup>3</sup>

Õigusriigi põhimõte on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 kui üks kõigi liikmesriikide ühistest väärtustest. Selle 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 tulemuslikku kohtulikku kaitset ja tõhusat kohtulikku kontrolli, sealhulgas põhiõiguste järgimise küsimuses, võimude lahusust ning võrdsust seaduse ees. Neid põhimõtteid tunnustavad ka Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus. Ka Euroopa Nõukogu on töötanud välja standardeid ning esitanud arvamusi ja soovitusi, mis sisaldavad usaldusväärseid suuniseid õigusriigi põhimõtete edendamiseks ja toetamiseks.

Õigusriik on väljakujunenud põhimõte. Kuigi igal liikmesriigil on oma rahvuslik identiteet, õigussüsteem ja traditsioonid, on õigusriigi põhimõtte keskne sisu kogu ELis sama. Õigusriigi austamine on oluline selleks, et kodanikud ja ettevõtjad saaksid usaldada avaliku sektori institutsioone ning selle peamisi põhimõtteid toetavad kõigi liikmesriikide kodanikud<sup>4</sup>. Õigusriik mõjutab otseselt iga kodaniku elu. See on eeltingimus, mis tagab võrdse kohtlemise seaduse ees ja kaitseb ELi kodanike õigusi. See on oluline ELi õigusaktide

<sup>1</sup> Euroopa Liidu lepingu artikkel 2. Euroopa Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste austamine, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, diskrimineerimiskeeld, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.

<sup>2</sup> Maailma õiguse projekti õigusriigi indeks; Maailma Majandusfoorumi „The Global Competitiveness Report“; Transparency Internationali korrupsiooni tajumise indeks; Organisatsiooni Piirideta Reporterid ajakirjandusvabaduse indeks.

<sup>3</sup> Vt COM(2019) 163 „Õigusriigi edasine tugevdamine liidus. Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud“ ja COM(2019) 343 „Õigusriigi tugevdamine liidus. Tegevuskava“. Eriti oluline on ka Euroopa Kohtu uuem kohtupraktika.

<sup>4</sup> Eurobaromeetri eriuuring nr 489: õigusriik.

ja poliitika rakendamiseks ning kesksel kohal võrdsusel, võimalustel ja sotsiaalsel õiglusel põhineva liidu jaoks. 2020. aasta erilised asjaolud on olukorra kodanikuõiguste valdkonnas veelgi keerukamaks muutnud ning COVID-19 pandeemia tõttu tuli piirata mõningaid meie vabadusi, nagu liikumisvabadus, kogunemisvabadus või ettevõtlusvabadus. Õigusriigi põhimõtte järgimist toetavad tõhusad riiklikud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemid on väga olulised tagamaks, et meie õiguste selline piiramine on vajalik ja proportsionaalne, ajaliselt piiratud ning allub riikide parlamentide ja kohtute järelevalvele.

### *Õigusriigi tugevdamine: liidu tõhusa toimimise prioriteet*

EL tugineb õigusriigi põhimõttele. Õigusriigi põhimõtteid ohustavad tegurid kõigutavad ta õiguslikke, poliitilisi ja majanduslikke aluseid. Puudused ühes liikmesriigis mõjutavad teisi liikmesriike ja ELi tervikuna. Õigusriigi põhimõtte järgimise tagamine on iga liikmesriigi esmane kohustus, kuid liidul on ühine huvi ja roll õigusriigiga seotud küsimuste lahendamisel kõikjal, kus need esile kerkivad. Õigusriigi põhimõtte austamine on kesksel kohal ka siseturu toimimises, vastastikusel usaldusel ja tunnustamisel põhinevas koostöös õigusvaldkonnas ning liidu finantshuvide kaitsel, nagu Euroopa Ülemkogu hiljuti rõhutas<sup>5</sup>. Selleks et EL suudaks jätkusuutliku ja vastupanuvõimelise taastumisega edukalt toime tulla, on äärmiselt oluline, et tema vahendid ja instrumendid toimiksid õigusriigi põhimõttel rajanevas keskkonnas.

Õigusriigi põhimõte on oluline teema ELi jaoks ka väljaspool ELi piire. EL järgib ka edaspidi ranget ja ühtset lähenemisviisi oma õigusriigi sisepoliitika ning selle vahel, kuidas õigusriigi põhimõtte on integreeritud läbirääkijariikide ja Euroopa naabruses asuvate riikidega tehtavasse töösse ning tema välistegevusse kahepoolsel, piirkondlikul ja mitmepoolsel tasandil.

Juhindudes ÜRO põhikirja ja rahvusvahelise õiguse universaalsetest väärtustest ja põhimõtetest kaitseb EL vankumatult inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki kogu maailmas, nagu on kinnitatud ELi inimõiguste ja demokraatia uues tegevuskavas (2020–2024)<sup>6</sup> ning tegutsedes kooskõlas kestliku arengu eesmärkidega<sup>7</sup>. Õigusriigi põhimõtte järgimine üleilmsel tasandil tähendab õigusriigiga seotud küsimustes tihedamat koostööd rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonidega, nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon.

Viimasel kümnendil on EL töötanud välja ja katsetanud mitmeid vahendeid, mis aitavad tagada õigusriigi põhimõtte järgimist<sup>8</sup>. Edasised arutelud ELi ja liikmesriikide tasandil selle üle, kuidas tugevdada ELi suutlikkust selliseid olukordi lahendada, olid ajendatud õigusriigi põhimõtte järgimisega seotud suurtest probleemidest mõnes liikmesriigis. 2019. aasta juuli teatises tegi komisjon ettepaneku, et EL ja liikmesriigid suurendaksid jõupingutusi, et edendada tugevat poliitilist ja õiguskultuuri, mis toetab õigusriiki, ning töötaksid välja vahendid, millega hoitakse ära õigusriigiga seotud probleemide tekkimine või süvenemine<sup>9</sup>.

### *Euroopa õigusriigi mehhanism*

<sup>5</sup> Euroopa Ülemkogu 17.-21. detsembri 2020. aasta järeldused: „Liidu finantshuve kaitstakse vastavalt liidu aluslepingutes sisalduvatele üldpõhimõtetele, eelkõige ELi lepingu [Euroopa Liidu leping] artiklis 2 sätestatud väärtustele. Euroopa Ülemkogu rõhutas liidu finantshuvide kaitsmise tähtsust. Euroopa Ülemkogu rõhutas samuti õigusriigi põhimõtte austamise tähtsust.“

<sup>6</sup> JOIN(2020) 5 final

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>8</sup> ELi õigusriigi tagamise vahendid. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

<sup>9</sup> Vt allmärkuses 3 viidatud komisjoni teatised.

President von der Leyeni poliitilistes suunistes on esitatud kavatsus luua täiendav ja terviklik õigusriigi mehhanism, mis on ELi ja liikmesriikide ühise õigusriigi tugevdamise kohustuse põhielement. Mehhanism on kavandatud iga-aastase tsükliks, et edendada õigusriiki ja ennetada probleemide tekkimist või süvenemist. Selle eesmärk on parandada arusaama ja teadlikkust probleemidest ja olulistest muudatustest õigusriigi põhimõtte järgimisega otseselt seotud valdkondades, näiteks kohtusüsteem, korruptsioonivastane raamistik, meedia mitmekesisus ja -vabadus ning muud institutsioonilised küsimused, mis on seotud kontrolli ja tasakaaluga. Probleemide kindlakstegemine aitab liikmesriikidel koostöös komisjoni, teiste liikmesriikide ja sidusrühmadega, näiteks Veneetsia komisjoniga, ja vastastikuse toetuse abil leida lahendusi, mis kaitsevad õigusriigi põhimõtet.

Läheneemisviis põhineb tihedal dialoogil riiklike ametiasutuste ja sidusrühmadega ning tagab läbipaistvuse ja hõlmab kõiki liikmesriike objektiivsel ja erapooletul alusel. Kogutud teave koondatakse igal aastal õigusriigi aruandesse, mis sisaldab 27 riike käsitlevat peatükki ja kus antakse hinnang igale liikmesriigile. See õigusriigi mehhanism tugevdab ja täiendab muid ELi vahendeid, mis julgustavad liikmesriike rakendama struktuurireforme selle kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades, sealhulgas ELi õigusemõistmise tulemustabelit<sup>10</sup> ja Euroopa poolaastat<sup>11</sup> ning nüüd ka taasterahastut „NextGenerationEU“. Aastaruandes esitatud hinnangud oleksid nende vahendite puhul võrdlusaluseks. Muud ELi õigusriigi tagamise vahendid pakuvad ka edaspidi vajaduse korral tulemusliku ja proportsionaalse lahenduse õigusriigi põhimõttega seotud probleemidele<sup>12</sup>.

Õigusriigi mehhanism süvendab dialoogi kaudu ühist arusaama ning kujundab komisjoni toetust liikmesriikidele ja riiklikele sidusrühmadele õigusriigi probleemidega tegelemisel. Mitmed vahendid ja rahastamine aitavad toetada struktuurireforme tehnilise abi ja projektide rahastamise kaudu avaliku halduse, õigusemõistmise, korruptsioonivastase võitluse ja meedia mitmekesisuse valdkonnas. Eri- ja otsetoetused kodanikuühiskonnale ja võrgustikele (nt õigusasutused, ajakirjanikud) on kättesaadavad ka Euroopa mõõtmega projektidele. Reformid saaksid kasu ka tunnustatud rahvusvaheliste organite, eelkõige Euroopa Nõukogu ekspertteadmistest, samuti kogemuste vahetamisest teiste liikmesriikide spetsialistidega.

Et tõhustada ELi tööd õigusriigi valdkonnas, on vaja tihedat ja pidevat koostööd ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel. Euroopa õigusriigi mehhanismi põhieesmärk on ergutada institutsioonidevahelist koostööd ja julgustada kõiki ELi institutsioone andma oma panust vastavalt oma institutsioonilisele rollile. See on Euroopa õigusriigi mehhanismi jaoks keskse tähtsusega ning peegeldab nii Euroopa Parlamendi<sup>13</sup> kui ka nõukogu<sup>14</sup> pikaajalist huvi. Selle ühine ja objektiivne lähtepunkt, mille kohaselt kõiki liikmesriike käsitletakse võrdsena, on kujundatud sellel eesmärgil. Komisjon kavatab toetada mõlemas institutsioonis praegu

---

<sup>10</sup> ELi õigusemõistmise tulemustabel on iga-aastane võrdlev teabevahend, mille eesmärk on aidata ELil ja liikmesriikidel parandada liikmesriikides kohtusüsteemi tulemuslikkust, esitades kõikide liikmesriikide kohtusüsteemide tõhususe, kvaliteedi ja sõltumatuse ja hindamiseks vajalikke objektiivseid, usaldusväärseid ja võrreldavaid andmeid.

<sup>11</sup> Õigusriigi põhimõttega seotud küsimusi käsitletakse Euroopa poolaasta raames niivõrd, kui võrd need mõjutavad ettevõtluskeskkonda, investeringuid, majanduskasvu ja töökohtade loomist.

<sup>12</sup> Euroopa õigusriigi mehhanismi tuleks eristada muudest vahenditest, nagu Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 1 sätestatud menetlused või rikkumismenetlused.

<sup>13</sup> 25. oktoobri 2016. aasta resolutsioon soovitud komisjonile ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi loomise kohta; 14. novembri 2018. aasta resolutsioon vajaduse kohta luua ELi terviklik demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste kaitse mehhanism.

<sup>14</sup> Eesistujariigi järeldustes üldasjade nõukogu istungil 2019. aasta novembris on rõhutatud, et komisjoni aruanded võiksid olla aluseks nõukogu iga-aastasele õigusriigi teemalisele dialoogile. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-et19.pdf>.

tehtavat tööd, sealhulgas võtta järelmeetmeid praegu ettevalmistamisel olevale Euroopa Parlamendi resolutsioonile<sup>15</sup>. Euroopa õigusriigi mehhanism aitab ühtlustada õigusriigi teemal toimuvaid arutelusid ELi tasandil ja tugevdada institutsioonidevahelist koostööd, luues Euroopa Parlamendi ja nõukogu töö iga-aastase rütmi ning võimaldades struktureeritud ja sihipäraseid järelmeetmeid, samuti koostööd riikide parlamentidega.

Õigusriigi mehhanism on osa laiemast ELi tasandi püüdlusest tugevdada selliseid väärtusi nagu demokraatia, võrdsus ja inimõiguste, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Seda täiendavad mitmed tulevased algatused, sealhulgas Euroopa demokraatia tegevuskava, uuendatud strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks ning sihipäraseid strateegiad, mis käsitlevad meie ühiskonna kõige haavatavamate rühmade vajadusi, et edendada ühiskonda, kus valitsevad mitmekesisus, mittediskrimineerimine, õiglus, solidaarsus ja võrdsus.

#### *Esimene õigusriigi olukorda käsitlev aruanne<sup>16</sup>*

Komisjoni eesmärk on kirjeldada selles aruandes, sealhulgas selle 27 riike käsitlevas peatükis, milles antakse liikmesriigipõhised hinnangud, liikmesriikides valitseva olukorra põhielemente, millele saavad tugineda õigusriigi mehhanismi uus tsükkel ja tulevased aruanded.

Õigusriigi aruande lahutamatu osa on 27 liikmesriiki käsitlevat peatükki, mis sisaldavad vastavalt liikmesriikidega kooskõlastatud ulatusele ja meetodikale koostatud hinnangut<sup>17</sup>. Töö keskendus neljale peamisele sambale: kohtusüsteem, korruptsioonivastane raamistik, meedia mitmekesisus ning muud institutsioonilised kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismid. Iga samba puhul tugineti meetodikas ELi õiguse sätetele, mis on hindamise seisukohast asjakohased. Selles viidatakse ka Euroopa Nõukogu arvamustele ja soovitustele, mis annavad kasulikke suuniseid. Need neli valdkonda määrati ettevalmistusprotsessi käigus kindlaks õigusriigi tagamise peamiste üksteisest sõltuvate sammastena. Meie demokraatlikes riikides on õigusriigi põhimõtte austamise keskmeks tulemuslik kohtusüsteem ning tugev institutsiooniline kontroll ja tasakaal. Seadustest ja tugevatest institutsioonidest siiski ei piisa. Õigusriigi põhimõtte nõuab soodsat ökosüsteemi, mis põhineb kohtusüsteemi sõltumatuse austamisel, tulemuslikul korruptsioonivastasel poliitikal, vabal ja mitmekesisel meedial, kvaliteetsel avalikul haldusel ning vabal ja aktiivsel kodanikuühiskonnal. Ennetav poliitika ja rohujuure tasandi kampaaniad suurendavad kodanike teadlikkust ja hoiavad õigusriigi põhimõtte austamise tähtsal kohal. Uurivad ajakirjanikud, sõltumatu meedia ja kodanikuühiskonna järelevalve on hädavajalikud, et tagada otsustajate vastutus.

Aruanne on koostatud tihedas koostöös liikmesriikidega nii poliitilisel tasandil nõukogus kui ka poliitiliste ja tehniliste kahepoolsete kohtumiste teel ning see toetub mitmesuguste allikatele. Sellest meetodikast saab tulevikus õigusriigi mehhanismi iga-aastase protsessi osa. Loodud on riiklike õigusriigi kontaktpunktide võrgustik, mis aitab luua mehhanismi ja selle meetodikat ning toimib pideva suhtluskanalina. Võrgustiku raames on toimunud kaks kohtumist. Aruande koostamise protsessis osalesid kõik liikmesriigid: nad esitasid mai alguses kirjalikud seisukohad<sup>18</sup> ja olid kaasatud maist kuni juulini toimunud virtuaalsetesse riigikülastustesse<sup>19</sup>. Riigikülastuste käigus arutas komisjon õigusriigi arengut liikmesriikide ametiasutustega, sealhulgas kohtu- ja sõltumatute asutustega, õiguskaitseasutustega ning

<sup>15</sup> ELi demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste mehhanismi loomine (2020/2072(INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Üksikasjalikum teave riigikülastuste kohta on esitatud riike käsitlevates peatükkides.

muude sidusrühmadega, nagu ajakirjanike ühendused ja kodanikuühiskond. Enne käesoleva aruande vastuvõtmist on liikmesriikidele antud võimalus täpsustada oma riiki käsitlevas peatükis esitatud fakte.

Sidusrühmadega toimusid sihipärased konsultatsioonid, mille käigus saadi väärtuslikku valdkonna- ja riigipõhist teavet mitmesugustelt ELi ametitelt, Euroopa võrgustikelt, riiklikelt ja Euroopa kodanikuühiskonna organisatsioonidelt ning kutseliitudelt ning rahvusvahelistelt ja Euroopa osalejatelt<sup>20</sup>. Nende hulka kuuluvad Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik, ELi kõrgeimate kohtute esimeeste Euroopa võrgustik, inimõigustega tegelevate riiklike asutuste Euroopa võrgustik (ENNHRI), Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu (CCBE), Euroopa Nõukogu, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), samuti riiklikud ja rahvusvahelised kodanikuühiskonna ja ajakirjanike organisatsioonid.

Riike käsitlevad peatükid põhinevad komisjoni tehtud kvalitatiivsel hindamisel, milles keskendutakse alates 2019. aasta jaanuarist toimunud oluliste muudatuste kokkuvõttele, mis on esitatud iga samba jaoks asjakohase õigusliku ja institutsioonilise raamistiku lühikeses faktilises kirjelduses. Hinnangus esitatakse nii probleemid kui ka positiivsed aspektid, sealhulgas head tavad. Komisjon on taganud ühtse ja võrdväärse lähenemisviisi, kohaldades sama meetodikat ja uurides samu valdkondi kõikides liikmesriikides, vaadeldes samas olukorda ja muudatusi proportsionaalselt. Riike käsitlevate peatükkide eesmärk ei ole anda ammendavat ülevaadet liikmesriikide õigusriigi olukorra kõigist asjakohastest elementidest, vaid tutvustada olulisi muudatusi<sup>21</sup>. Tuginedes neile esimestele kogemustele ja olukorra arengule liikmesriikides, on järgmistel aastatel võimalik lisada või edasi arendada muid asjakohaseid aspekte.

Hinnangus viidatakse ka ELi õiguse nõuetele, sealhulgas Euroopa Kohtu otsustele. Lisaks annavad Euroopa Nõukogu soovitusel ja arvamused standardite ja parimate tavade jaoks kasuliku raamistiku. Euroopa Nõukogu aitas veelgi kaasa riike käsitlevates peatükkides esitatud hinnangutele, andes ülevaate oma hiljutistest arvamustest ja aruannetest ELi liikmesriikide kohta<sup>22</sup>.

Õigusriigi aruandes esitatud hinnang põhineb sellel dialoogil, konsultatsioonidel ja ekspertide panusel. See on kindel ja hästi dokumenteeritud alus aruteludeks Euroopa Parlamendi ja nõukoguga ning nende edasiseks tööks. Euroopa õigusriigi mehhanism on loodud nii, et see areneks edasi ja täiustuks institutsioonidevaheliste arutelude ja liikmesriikidega peetava dialoogi kaudu, olles ühiseks õppeprotsessiks ja ELi toetuse ajendiks.

#### *COVID-19 pandeemia: õigusriigi põhimõtte stressitest*

Lisaks vahetule tervise- ja majanduslikule mõjule põhjustas COVID-19 kriis ühiskonnale ja eelkõige haldusasutustele ning õigus- ja põhiseaduslikule süsteemile mitmesuguseid probleeme. Kriis on osutunud päriselt toimunud stressitestiks riiklike süsteemide vastupidavusele kriisi ajal. Kõik liikmesriigid on võtnud erakorralisi meetmeid rahvatervise kaitseks ning enamik on kuulutanud välja mingis vormis üldise hädaolukorra või andnud põhiseaduse sätete või rahvatervise kaitse seaduste alusel erakorralised erivolitused. Tavapärase riiklike kontrolli- ja tasakaalustussüsteemide muutmine või peatamine võib

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

<sup>21</sup> Näiteks ei uuritud sel aastal süstemaatiliselt õiguskaitse aruandlusmehhanisme, avalik-õigusliku meedia rolli ja sõltumatust, samuti meetmeid, mida on võetud tagamaks, et riigiasutused rakendavad õigusnorme tõhusalt ja hoiavad ära haldusvolituste kuritarvitamise.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)



tekitada õigusriigile erilisi probleeme ning neist muudatustest sai mõnes liikmesriigis avaliku arutelu peamine teema. Seetõttu on komisjon tähelepanelikult jälginud erakorraliste meetmete kohaldamist ja see kajastub vajaduse korral riike käsitlevates peatükkides.

Komisjon on rõhutanud, et kriisile reageerimisel tuleb austada aluslepingutes sätestatud aluspõhimõtteid ja väärtusi. Erakorraliste meetmete olulisimad testid on seisnenud selles, kas meetmed olid ajaliselt piiratud, kas olid kehtestatud kaitsemeetmed tagamaks, et meetmed on rangelt vajalikud ja proportsionaalsed, ning kas suudeti säilitada parlamentaarne ja kohtulik järelevalve ning meedia ja kodanikuühiskonna kontroll<sup>23</sup>. Kuna kriisi haripunkt on möödas, on teine oluline teema olnud see, kuidas neid erivolitusi on vähendatud või need on järkjärgult kaotatud. Kuna pandeemia kestab, kehtib mitmes liikmesriigis endiselt hädaolukorras tegutsemise kord või kohaldatakse erakorralisi meetmeid. Seetõttu peab komisjon järelevalvet jätkama. Olukorda uurivad ka rahvusvahelised organisatsioonid<sup>24</sup> ning Euroopa Parlament on palunud Veneetsia komisjonilt arvamust liikmesriikides võetud meetmete ja nende mõju kohta demokraatiale, õigusriigile ja põhiõigustele<sup>25</sup>.

Kriisile reageerimisel ilmnes riiklike süsteemide üldine tugev vastupanuvõime. Paljudes liikmesriikides on kohtud kontrollinud erakorralisi meetmeid ning toimunud on poliitilised ja õiguslikud arutelud selle üle, kas kehtestatud erakorraline seisukord oli põhjendatud ja proportsionaalne, kas otsused olid seaduslikud ning kas kasutati õigeid menetlusi ja vahendeid. Komisjoni pidev järelevalve ja riiklikud arutelud on juba osutanud mitmetele järeldustele ja kaalutlustele, mida saab edaspidi riiklikes aruteludes kasutada ning mis võivad parandada õiguslikku ja poliitilist reaktioonivõimet.

Esimesed kaalutlused puudutavad õigusriigi kultuuri ning usaldust kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi vastu liikmesriikides. See on seotud eelkõige riiklike institutsioonide ja nende lojaalse koostöö vastastikuse mõju, parlamentaarse kontrolli rolli ning võimalustega säilitada kodanike jaoks konsultatsiooni- ja läbipaistvuseeskirjad. COVID-19 pandeemia on näidanud, kui oluline on tagada, et rahvatervise kaitseks vajalik kiire ja tulemuslik otsuste tegemine ei tähenda kehtestatud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi, sealhulgas parlamendi eiramist, eelkõige juhul, kui meetmed mõjutavad kõigi elanike põhivabadusi ja -õigusi.

Teised kaalutlused keskenduksid meedia ja kodanikuühiskonna tegevusele avalduvale mõjule demokraatliku kontrolli teostamisel. Kui erakorralised volitused vähendavad otsustajate institutsioonilist kontrolli, muutub meedia ja kodanikuühiskonna kontroll avalike otsuste üle veelgi olulisemaks. Teatavates liikmesriikides on aga meedia ja kodanikuühiskond seisnud silmitsi uute takistustega. Sellised olukorrad on muu hulgas aidanud levitada väärinfot ja vähendada usaldust riigiasutuste vastu, kahjustades õigusriiki<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Euroopa Nõukogu andis kasulikke juhiseid järgmiste kriteeriumide kohta, mida tuleks kaaluda: kas õigusaktid ja hädaolukorras tegutsemise kord võeti vastu või kehtestati kooskõlas kohaldatavate menetlustega, kas eriolukord ja erakorralised meetmed on ajaliselt rangelt piiratud, kas erivolitused on kitsalt määratletud, kas kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi lõdvendamine on piiratud ja proportsionaalne, ning samuti kriteeriumid täitevmeetmete üle hädavajaliku parlamentaarse kontrolli kohaldamise kohta. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> ja [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

<sup>24</sup> Vt näiteks Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections“, 26. mai 2020, CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)

<sup>26</sup> Vt ka ühisteatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Võitlus COVID-19 kohta levitatava väärinfoga – faktid selgeks“, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

Kolmandad kaalutlused puudutavad kohtusüsteemi vastupanuvõimet. Õigus sõltumatule kohtumõistmisele ja kohtulik kontroll on õigusriigi üks põhielemente. Liikmesriikide kohtute (mis tegutsevad ka liidu kohtutena ELi õiguse kohaldamisel) osaline sulgemine on toonud ilmsiks suure haavatavuse. Mitu liikmesriiki on võtnud meetmeid pandeemia mõju vähendamiseks ning on suutnud uuesti alustada kohtuistungeid, kasutades suhtlusdistanti hoidmise eeskirju või videokonverentse. Pandeemia hoogustas mitmes liikmesriigis ka menetluste digiteerimist.

Need arutelud kajastavad laiemaid õigusriigialaseid arutelusid riiklike süsteemide vastupidavuse üle mitmes liikmesriigis<sup>27</sup>. Sellega seoses on COVID-19 pandeemia ilmekalt näidanud, kuidas õigusriigil on otsene mõju inimeste igapäevaelule.

## 2. Õigusriigi olukorra põhiaspektid liikmesriikides

Liikmesriikide põhiseaduslikud, õigus- ja poliitilised süsteemid kajastavad üldiselt kõrgeid õigusriigi standardeid. Õigusriigi aluspõhimõtted – seaduslikkus, õiguskindlus, täidesaatva võimu omavoli keelamine, tulemuslik kohtulik kaitse sõltumatute ja erapooletute kohtute poolt, sealhulgas põhiõiguste austamine, võimude lahusus ja võrdsus seaduse ees – on sätestatud riikide põhiseadustes ja need on üle võetud õigusaktidesse. Siiski esineb ka suuri probleeme ja juhtumeid, kus õigusriigi kaitsemeetmete vastupidavus pannakse proovile ja kus puudused ilmnevad selgemalt.

Vaadeldes mehhanismi jaoks kindlaksmääratud nelja sammast, tuuakse neljas järgmises jaos välja mitmed olulised ühised teemad ja suundumused, konkreetset probleeme ja positiivsed muutused<sup>28</sup>. Tuuakse näited liikmesriikides toimunud eriti silmapaistvate muutuste kohta, mida kirjeldatakse kõigi 27 liikmesriigi kohta koostatud hinnangus, mis on esitatud riike käsitlevates peatükkides<sup>29</sup>. Eesmärk on ergutada konstruktiivset arutelu õigusriigi tugevdamise üle ja julgustada kõiki liikmesriike uurima, kuidas lahendada probleeme, õppida üksteise kogemustest ja näidata, kuidas saaks õigusriiki veelgi tugevdada, austades täielikult riiklike traditsioone ja eripärasid.

### 2.1 Kohtusüsteemid

Tulemuslik kohtusüsteem on õigusriigi põhimõtte järgimisel väga oluline. Liikmesriigi õigussüsteemi mudelist ja selle aluseks olevast õigustraditsioonist olenemata on tulemusliku kohtusüsteemi kindlaksmääratud parameetrid sõltumatus, kvaliteet ja tõhusus. Kuigi kohtukorraldus liikmesriikides kuulub iga liikmesriigi enda pädevusse, peab liikmesriik selle pädevuse teostamisel tagama, et tema kohtusüsteem tagab tulemusliku kohtuliku kaitse<sup>30</sup>. Kohtuliku kaitse tagamisel on otsustava tähtsusega siseriiklike kohtute sõltumatus<sup>31</sup>. Liikmesriigi kohtud tagavad ELi õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste tõhusa kaitse.

<sup>27</sup> Muud võimalikud küsimused hõlmavad korruptsioonivastase raamistiku vastupanuvõimet korruptsiooniga seotud riskidele riigihangete valdkonnas hädaolukordades.

<sup>28</sup> Analüüs ei anna siiski ammendavat ülevaadet kõigist muutustest liikmesriikides. Vt ka allmärkus 18.

<sup>29</sup> Näidetes osutatud muutusi tuleks vaadelda kontekstis, mida on kirjeldatud asjaomastes riigipeatükkides. Kontekstipõhise lugemise hõlbustamiseks on lisatud hüperlingid.

<sup>30</sup> Kohtuotsus, 24.6.2019, komisjon vs. Poola, C–619/18, EU:C:2019:531, punktid 52 ja 54; kohtuotsus, 5.11.2019, komisjon vs. Poola, C–192/18, EU:C:2019:924, punktid 102 ja 103.

<sup>31</sup> Kohtuotsus, 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C–64/16, EU:C:2018:117; kohtuotsus, 7.2.2019, *Escribano Vindel*, C–49/18, EU:C:2019:106;



Nagu Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, on ELi õiguse järgimist tagava tulemusliku kohtuliku kontrolli olemasolu õigusriigi olemuslik tunnus.<sup>32</sup> Tulemuslik kohtusüsteem on samuti aluseks vastastikusele usaldusele, mis on vabadel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ühise ala,<sup>33</sup> investeerimissõbraliku keskkonna, pikaajalise majanduskasvu jätkusuutlikkuse ja ELi finantshuvide kaitse nurgakivi. Euroopa Kohus on täiendavalt selgitanud ELi õigusest tulenevaid nõudeid kohtute sõltumatusele. Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikas on sätestatud ka peamised standardid, mida tuleb järgida, et kaitsta kohtute sõltumatust.

Kohtusüsteemi toimimine on riikide poliitikas olulisel kohal: seda ilmestab asjaolu, et peaaegu kõik liikmesriigid viivad ellu kohtureforme,<sup>34</sup> ehkki nende eesmärk, ulatus, vorm ja rakendamise seis on erinevad. Reformide valdkonnad ulatuvad struktuursetest põhiseaduslikest muudatustest, näiteks kohtunõukogu või uute kohtute loomisest, konkreetsete operatiivmeetmeteni, näiteks kohtuasjade haldamise digiteerimiseni kohtutes. Dialoog on näidanud, et liikmesriigid jälgivad tähelepanelikult reformide ja õigusriigi arengut teistes liikmesriikides ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika arengut.

#### *Hinnang kohtusüsteemi sõltumatusele ELis*

2020. aastal nii ettevõtjate kui ka üldsuse seas läbi viidud Eurobaromeetri uuringutes<sup>35</sup> kipuvad samad liikmesriigid koonduma skaala ülemisse ja alumisse otsa. Viimane Eurobaromeetri uuring näitab, et üldsuse hinnangul on kohtute sõltumatus väga suur (üle 75 %) kuues liikmesriigis. Need reitingud on olnud enam-vähem stabiilsed viimase nelja aasta jooksul. Samal ajal on kohtute sõltumatus viimase aasta jooksul hinnangute kohaselt vähenenud üheksas liikmesriigis ja mõnes liikmesriigis on kohtusüsteemi sõltumatus endiselt väga väike (alla 30 %).

#### *Jätkuvad jõupingutused kohtusüsteemi sõltumatuse struktuursete kaitsemeetmete tugevdamiseks*

Mitmes liikmesriigis tehakse jõupingutusi, et tugevdada kohtusüsteemi sõltumatust ja vähendada täidesaatva või seadusandliku võimu mõju kohtusüsteemile. Need jõupingutused hõlmavad sõltumatu riikliku kohtunõukogu loomist või tugevdamist. Kohtunike ametisse nimetamise meetod on üks elementidest, mis võib mõjutada kohtute sõltumatust ja avalikkuse arusaama kohtute sõltumatusest. Mitu liikmesriiki on kavandanud või vastu võtnud reformid, mille eesmärk on suurendada kohtute kaasamist menetlusse või määrata kindlaks selged kriteeriumid või kohtuliku läbivaatamise mehhanism. Kohtunike ja prokuröride suhtes kohaldatavate distsiplinaarmenetluste reformid näitavad ka suuremat tähelepanu tasakaaluvajadusele, mis tagab olulised kaitsemeetmed, säilitades samal ajal vastutuse.

Näiteks [Maltas](#) on parlament hiljuti vastu võtnud mitu kohtusüsteemi reformi, et tugevdada kohtute sõltumatust. [Tšehhis](#) on ettevalmistamisel reformid, mille eesmärk on suurendada läbipaistvust kohtunike ametisse nimetamisel, edutamisel ja ametist vabastamisel. [Küproses](#) kasutatakse alates 2019. aasta juulist kohtunike ametisse nimetamisel uusi üksikasjalikke kriteeriume ja toimumas on arutelu täiendavate muudatuste üle. [Lätis](#) on kohtute sõltumatuse tugevdamiseks antud kohtute haldamise nõukojale uued volitused.

<sup>32</sup> Kohtuotsus, 28.3.2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73; kohtuotsus, 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 36; kohtuotsus, 25.7.2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, punkt 51; kohtuotsus, 24.6.2019, komisjon vs. Poola, C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 46; kohtuotsus, 19.11.2019, *A. K.*, C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 120.

<sup>33</sup> Kohtuotsus, 25.7.2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, punkt 49.

<sup>34</sup> Vt ka joonis 1, ELi õigusemõistmise tulemustabel 2020.

<sup>35</sup> ELi õigusemõistmise tulemustabel 2020. Eurobaromeetri uuringud FL 483 ja 484, jaanuar 2020. Komisjon on kasutanud ka muid allikaid, nagu Maailma Majandusfoorum.

Kohtute sõltumatuse õiguslike ja põhiseaduslike tagatiste tugevdamise teemal peetakse arutelusid, toimuvad mõttevahetused ja tehakse reformiplaane ka liikmesriikides, kus kohtute sõltumatust on traditsiooniliselt peetud suureks või isegi väga suureks<sup>36</sup>. Liikmesriigid, kus võimude lahusus ja kohtute sõltumatuse austamine toetub rohkem poliitilisele traditsioonile kui üksikasjalikele õiguslikele tagatistele, on teatanud, et muudatused teistes liikmesriikides on olnud üheks põhjuseks, miks nad on astunud samme rohkem reguleeritud süsteemide kohaldamiseks.

Näiteks [Iirimaa](#) loodi 2019. aasta lõpus sõltumatu kohtute nõukoda, et kaitsta kohtute sõltumatust. [Luksemburgis](#) on põhiseaduse kavandatud muutmise eesmärk lisada uusi elemente kohtute sõltumatuse tugevdamiseks. [Soomes](#) võttis 2020. aasta jaanuaris riiklik kohtute haldamise amet (sõltumatu amet, mille ülesandeks on kohtute haldamine) üle varem justiitsministeeriumi täidetud asjaomased ülesanded. [Madalmaades](#) kavandatakse reforme, et piirata täidesaatva ja seadusandliku võimu mõju kõrgeima kohtu kohtunike ja kohtute haldamise nõukoja liikmete ametisse nimetamisele. [Rootsis](#) loodi 2020. aasta veebruaris demokraatia kaitse tugevdamise ja kohtusüsteemi sõltumatuse uurimiskomisjon, mille eesmärk on teha ettepanekuid õigus- ja põhiseaduslike reformide kohta.

*Järjest enam on arutelusid prokuratuuri sõltumatuse üle täidesaatvast võimust, kuna sellel on oluline mõju kuritegevuse ja korruptsiooni vastu võitlemise suutlikkusele.*

Kuigi ELis ei ole ühtset prokuratuuri institutsioonilise ülesehituse mudelit ega eri tasandite prokuröride ametisse nimetamise, ametist vabastamise või distsiplinaarmenetluste mudelit, võivad institutsioonilised kaitsemeetmed aidata tagada, et prokuratuur on piisavalt sõltumatu ja vaba põhjendamatu poliitilisest survest<sup>37</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohtu hiljutises otsuses<sup>38</sup> rõhutati, et prokuröride sõltumatus on kohtusüsteemi sõltumatuse säilitamise keskne element.

[Maltas](#) viiakse ellu prokuratuuri sõltumatuse tugevdamise reformi, mille raames luuakse täiesti sõltumatu prokuratuur ja kaotatakse peaprokuröri traditsiooniline roll valitsuse õigusnõustajana. Ka [Küpros](#) valmistab ette seadusandlikke muudatusi, mille eesmärk on korraldada ümber õigusamet, luues selle raames eraldiseisvad sõltumatud direktoraadid.

Täidesaatva võimu õigus anda prokuratuurile ametlikke juhiseid, sealhulgas teatavates kohtuasjades, on olnud oluline aruteluteema teatavates liikmesriikides, nagu [Saksamaal](#) ja [Austrias](#),<sup>39</sup> eelkõige pärast Euroopa Kohtu otsuseid Euroopa vahistamismäärusega seotud kohtuasjades<sup>40</sup>. [Poolas](#) on erilist muret tekitanud kaksikroll: justiitsminister on ühtlasi peaprokurör. See suurendab prokuratuuri ja uurimisorganite vastuvõtlikkust poliitilisele mõjutamisele. Teatavates liikmesriikides tekitab muret ka peaprokuröri ja madalama astme prokuröride rollide suhe. Näiteks [Bulgaarias](#) tuleb lõpule viia seadusandlik menetlus, et lahendada pikaajalised probleemid seoses peaprokuröri tulemusliku aruandluskorraga.

*Kohtusüsteemi sõltumatus tekitab mõnes liikmesriigis endiselt muret*

---

<sup>36</sup> Vt eelmine allmärkus.

<sup>37</sup> Euroopa Nõukogu standardid. Veneetsia komisjon märgib oma õigusriigi põhimõtete kontrollnimekirjas prokuratuuri kohta, et „[p]uuduvad ühtsed nõuded prokuratuuri korraldusele, eelkõige sellele, milline asutus peab määrama prokurörid, või prokuratuuri sisemisele korraldusele. Siiski tuleb tagada piisav autonoomia, et kaitsta prokuratuuri põhjendamatu poliitilise mõju eest.“

<sup>38</sup> 5. mai 2020. aasta otsus kohtuasjas Kövesi vs. Rumeenia, kaebus nr 3594/19, punkt 208.

<sup>39</sup> Täidesaatva võimu õigustega kaasnevad institutsioonilised kaitsemeetmed või pikaajalised konventsioonid, mis piiravad praktikas ohtu, et täidesaatev võim võib seda võimu kuritarvitada.

<sup>40</sup> Eelkõige kohtuotsus, 27.5.2019, *OG ja PI*, liidetud kohtuasjad C-508/18 ja C-82/19, EU:C:2019:456 (Euroopa vahistamismääruse kohta).

Hoolimata mitmes liikmesriigis kohtusüsteemi sõltumatuse suurendamiseks tehtud reformipüüdlustest tekitavad muudatused mõnes liikmesriigis muret. Probleemid on erinevad, sõltudes nendega seotud meetmete liigist ning nende intensiivsusest ja ulatusest. Need ulatuvad murest kohtunõukogude suutlikkuse pärast täita oma ülesandeid kuni strukturesemate probleemideni täidesaatva ja seadusandliku võimu suureneva mõju pärast kohtusüsteemide, sealhulgas konstitutsioonikohtute ja kõrgemate kohtute toimimisele. Mõne sellise muudatuse tõttu on komisjon algatanud rikkumismenetluse või väljendanud muret ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse raames.

Mõnes liikmesriigis on muutuste suund tekitanud tõsist muret seoses reformide mõjuga kohtusüsteemi sõltumatusele. See oli üks Euroopa Parlamendi poolt [Ungari](#) suhtes algatatud Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 kohases menetluses tõstatatud küsimustest. Eelkõige on sõltumatul riiklikul kohtute nõukojal olnud probleeme kohtute juhtimise eest vastutava riikliku kohtute ameti juhataja volituste tasakaalustamisel. Uue juhataja valimine võib luua võimalusi tihedamaks koostööks. Mureküsimused on seotud ka uute eeskirjadega, mis võimaldavad nimetada Ungari kõrgeimasse kohtusse ametisse konstitutsioonikohtu liikmeid, kelle valib parlament väljaspool tavapäraselt ametisse nimetamise menetlust. [Poolas](#) alates 2015. aastast ellu viidud kohtureformid on tekitanud suuri vastuolusid nii riigis kui ka ELi tasandil ning tõstatanud tõsiseid küsimusi, millest mitmed on endiselt lahenduseta. Seetõttu algatas komisjon 2017. aastal Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse, mida nõukogu alles arutab. 2019. ja 2020. aastal algatas komisjon kaks rikkumismenetlust, et kaitsta kohtute sõltumatust, ning Euroopa Kohus on rahuldanud ajutiste meetmete kohaldamise taotluse Ungari kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi volituste peatamiseks seoses kohtunikega seotud distsiplinaarasjadega.

Probleemid püsivad ka teatavates teistes liikmesriikides. [Bulgaarias](#)<sup>41</sup> on kõrgema kohtute nõukoja ja selle inspeksiooni koosseis ja toimimine samuti tekitanud küsimusi, mis on endiselt vastuseta. [Rumeenias](#),<sup>42</sup> on endiselt jõus aastatel 2017–2019 ellu viidud vastuolulised reformid, millel on negatiivne mõju kohtusüsteemi sõltumatusele<sup>43</sup>. 2020. aastal väljendas valitsus oma valmisolekut asuda pärast eelmiste aastate tagasiminekut taas rakendama kohtureformi, vähendades nii märkimisväärselt pingeid suhetes kohtusüsteemiga. [Horvaatias](#) tekitab väike haldussuutlikkus raskusi riigi kohtute haldamise nõukojale ja riigiprokuratuurile nende oluliste ülesannete täitmisel, sest nende rolli kohtunike ja prokuröride ametisse nimetamisel on piiratud ja puudub uuendatud IT-süsteem varade deklaratsioonide kontrollimiseks. [Slovakkias](#) on seoses kohtusüsteemi sõltumatuse ja usaldusväärsusega pikaajalised probleemid. 2020. aasta aprillis kuulutas valitsus välja olulised reformid, et tugevdada kohtusüsteemi sõltumatust ja usaldusväärsust ning tõhustada konstitutsioonikohtu kohtunike ametisse nimetamise protsessi.

---

<sup>41</sup> Alates Bulgaaria ELiga ühinemisest 2007. aastal on komisjon koostöö- ja jälgimiskorra raames jälginud sealseid reforme sellistes valdkondades nagu õigusemõistmine ja korruptsioonivastane võitlus. Õigusriigi tugevdamist käsitlevas teatises (COM(2019) 343) on märgitud, et kui koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine lõpetatakse, tuleks järelevalvet jätkata horisontaalsete instrumentide raames. Õigusriigi mehhanism loob raamistiku nende küsimustega tegelemiseks tulevikus.

<sup>42</sup> Alates Rumeenia ELiga ühinemisest 2007. aastal on komisjon jälginud koostöö- ja jälgimiskorra raames seal toimuvaid reforme sellistes valdkondades nagu õigusemõistmine ja korruptsioonivastane võitlus. Õigusriigi tugevdamist käsitlevas teatises (COM(2019) 343) on märgitud, et kui koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine lõpetatakse, tuleks järelevalvet jätkata horisontaalsete instrumentide raames. Õigusriigi mehhanism loob raamistiku nende küsimustega tegelemiseks tulevikus.

<sup>43</sup> Selle näiteks on prokuratuuri osakond, mis uurib kohtunike ja prokuröride toimepandud süütegusid ning mille ülesandeks on üksnes kohtunike ja prokuröride toimepandud kuritegude eest süüdistuse esitamine ja mis tegutseb siiani.

Mõnes liikmesriigis teatatakse sageli kohtunike ja prokuröride vastu suunatud poliitilistest rünnakutest ja meediakampaaniatest. Samuti on võetud meetmeid, sealhulgas distsiplinaarmedeid, mis piiravad kohtunike vabadust esitada eelotsusetaotlusi Euroopa Liidu Kohtule. Sellistel rünnakutel ja meetmetel võib olla pärssiv ja negatiivne mõju üldsuse usaldusele kohtusüsteemi vastu ning need mõjutavad selle sõltumatust<sup>44</sup>. Paljudel juhtudel on rünnakud suunatud kohtunike ja prokuröride vastu, kes võtavad avalikult seisukoha, et mõista hukka muudatused, mis võivad kahjustada kohtusüsteemi tervikuna. Oma hiljutises, 5. mai 2020. aasta otsuses kinnitas Euroopa Inimõiguste Kohus taas prokuröride ja kohtunike sõnavabadust, et osaleda avalikes aruteludes kohtusüsteemi mõjutavate seadusandlike reformide üle ning üldisemalt kohtusüsteemi sõltumatust käsitlevate küsimuste üle<sup>45</sup>.

#### *COVID-19 pandeemia on veelgi selgemini rõhutanud kohtusüsteemide digiteerimise tähtsust*

Liikmesriigid on juba mitu aastat püüdnud IKT-vahendeid parimal viisil ära kasutada, et hõlbustada kohtute suhtlemist poolte ja advokaatidega, et töökoormust tõhusalt hallata ning suurendada läbipaistvust, sealhulgas internetipõhist juurdepääsu kohtuotsustele. Mitmes liikmesriigis viiakse ellu algatusi kohtusüsteemi kasutajate olukorra tegelikuks parandamiseks. COVID-19 pandeemia on andnud nendele jõupingutustele täiendava tõuke ja näidanud, kui oluline on kiirendada reforme, et digiteerida kohtuasjade menetlemine kohtuasutustes, teabe ja dokumentide vahetamine poolte ja juristidega ning tagada kõigile alati ja lihtne juurdepääs õigusemõistmisele. Viiakse ellu mitmeid algatusi: näiteks võimaldatakse kohtuteenuste kasutajatel jälgida menetluse etappe veebis või koostatakse kohtuotsused selliseid norme järgides, mis võimaldavad nende masinloetavust.

Mõned liikmesriigid on teinud selliste süsteemide rakendamisel juba häid edusamme. Näiteks [Eestis](#) ja [Lätis](#) on õigussüsteemile iseloomulik, et kohtutes kasutatakse teatavaid kõige moodsamaid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahendusi. Need võimaldavad ulatuslikku juurdepääsu kohtutele ja paindlikkust ning on COVID-19 pandeemia ajal oluliselt aidanud kaasa kohtute jätkuvale toimimisele suhteliselt väheste häiretega. [Sloveenias](#) on kohtusüsteemi digiteerimine kohtuasjade haldamiseks hästi edenenud ning tehakse täiendavaid muudatusi kohtute ja poolte vahelise elektroonilise suhtluse parandamiseks. [Ungaris](#) on õigusemõistmise digiteerimisel samuti hästi edenenud ning on olemas elektroonilised vahendid, mis võimaldavad veebis juurdepääsu avaldatud kohtuotsustele. [Portugalis](#) rakendati tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatusega põhimõtet „digitaalsus normiks“ kõigis tsiviilkohtumenetlustes. [Itaalias](#) on algatatud tsiviilkohtumenetluse reformi eelnõu, millega nähakse ette dokumentide esitamine ainult internetis ja ulatuslikum elektrooniliste võimaluste kasutamine, sealhulgas võimalus tasuta kohtulõivud internetis. Komisjon on rõhutanud Euroopa majanduse taastekava kontekstis kohtusüsteemi digiteerimise tähtsust<sup>46</sup>. Neid jõupingutusi võiks toetada tulevase programmi „Digitaalne Euroopa“ ja taasterahastu „NextGenerationEU“ kaudu.

#### *Kohtusüsteemi investeerimine on tõhususega seotud probleemide lahendamiseks vajalikum kui kunagi varem*

Tulemuslik kohtusüsteem tugineb piisavatele inimressurssidele ja rahalistele vahenditele. Kuigi valitsemissektori kulutused kohtusüsteemile üldiselt suurenevad,<sup>47</sup> peavad kohtud

<sup>44</sup> See kehtib eriti juhul, kui puudub ametlik reaktsioon või tulemuslikud õiguskaitsevahendid.

<sup>45</sup> 5. mai 2020. aasta otsus kohtuasjas *Kövesi vs. Rumeenia*, kaebus nr 3594/19, punktid 201, 205 ja 209. Vt ka 23. juuni 2016. aasta otsus kohtuasjas *Baka vs. Ungari*, kaebus nr 20261/12, punktid 156–157 ja 164–167.

<sup>46</sup> „Euroopa võimalus: parandame vead ja teeme ettevalmistusi järgmise põlvkonna jaoks“, COM(2020) 456 final.

<sup>47</sup> ELi õigusemõistmise tulemustabel 2020.

mitmes liikmesriigis toime tulema piiratud vahenditega. Kohtusüsteemi investeerimine on hädavajalik ka selleks, et lahendada tõhususega seotud probleeme, millega teatavad liikmesriigid ikka veel silmitsi seisavad. Kohtusüsteemide probleemid, mis on seotud kohtumenetluste liiga pika kestuse ja kohtuasjade kuhjumisega, tuleb lahendada sobivate meetmete abil. COVID-19 kriisi majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud on esile toonud vajaduse tugevdada kohtusüsteemi vastupanuvõimet, kuna võib eeldada, et kohtuasjade arv suureneb. Ebatõhusus võib tekitada kohtusüsteemi vastu usaldamatust, millest võib saada ettekääne õigusriigi põhimõtet mõjutavatele ebapiisavatele kohtureformidele. Kohtusüsteemi tõhususse ja kvaliteeti kavandatud investeeringuid, mis toovad kasu ettevõtluskeskkonnale, saab hõlbustada taasterahastu „NextGenerationEU“ programmide ning taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi abil. Mõnes liikmesriigis on valitsuse tegevusprogrammis ametlikult tunnustatud vajadust täiendavate vahendite järele. Näiteks rakendab [Saksamaa](#) õigusriigi lepet, mis hõlmab märkimisväärsed lisavahendeid nii föderaal- kui ka liidumaade tasandil. [Austria](#) ja [Prantsusmaa](#) kavatsesid samuti suurendada kohtusüsteemile eraldatavaid vahendeid.

## **2.2 Korruptsioonivastase võitluse raamistik**

Korruptsioonivastane võitlus on oluline õigusriigi põhimõtte järgimiseks. Korruptsioon kahjustab riigi ja riigiasutuste toimimist kõikidel tasanditel ning aitab kaasa organiseeritud kuritegude toimepanemisele<sup>48</sup>. Tulemuslik korruptsioonivastane raamistik ning läbipaistvus ja ausus riigivõimu teostamisel võivad tugevdada õigussüsteemi ja suurendada usaldust riigiasutuste vastu. Korruptsioonivastane võitlus peab põhinema tõenditel korruptsiooni leviku ja vormi kohta asjaomases riigis ning tõenditel nii korruptsiooni võimaldavate tingimuste kui ka õiguslike, institutsiooniliste ja muude stiimulite kohta. Neid tõendeid saab kasutada korruptsiooni ennetamiseks, avastamiseks ja selle eest karistamiseks.

Korruptsioonivastane võitlus ei tähenda üht kõigile sobivat meetmekomplekti. Arvesse tuleb võtta ka konkreetseid riskitegureid, mis võivad liikmesriigiti erineda. Siiski vajavad kõik liikmesriigid vahendeid korruptsiooni ennetamiseks, avastamiseks, ohjeldamiseks ja selle eest karistamiseks. EL on juba ammu tunnistanud vajadust terviklike ennetusstrateegiate järele, mis suurendavad läbipaistvust ja usaldusväarsust kõigis ühiskonnasektorites ning keskenduvad algpõhjustele<sup>49</sup>. Sellised strateegiad peaksid põhinema ohtude, haavatavuse ja riskitegurite hindamisel. Samuti on ELi korruptsioonivastase võitluse lähenemisviisi üks osa vajadus usaldusväärsete ja tõhusate ausameelsuse meetmete, tõhusate korruptsiooni ennetamise süsteemide ning tõhusate, vastutustundlike ja läbipaistvate avaliku sektori asutuste järele kõikidel tasanditel

Korruptsioonivastast võitlust käsitlev terviklik lähenemisviis peab tuginema ennetus- ja survemeetmete kombinatsioonile. Selle eeldus on sõltumatu ja erapooletu kohtusüsteem, mis tagab korruptsioonivastaste õigusnormide tulemusliku järgimise erapooletute uurimiste ja süüdistuste esitamise kaudu, ning tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, sealhulgas korruptsioonist saadud tulu tõhus sissenõudmine<sup>50</sup>. See omakorda nõuab tugevat õigus- ja institutsioonilist raamistikku, piisavat haldus- ja õigussuutlikkust ning poliitilist tahet võtta täitemeetmeid. Sõltumatul ja mitmekesisel meedial, eelkõige uurival ajakirjandusel ja aktiivsel kodanikuühiskonnal, on oluline roll ühiskonnaelus toimuva jälgimisel, võimalike korruptsioonijuhtumite ja usaldusväarsusega seotud rikkumiste avastamisel, teadlikkuse suurendamisel ja usaldusväarsuse edendamisel.

<sup>48</sup> Raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnang (EU SOCTA), 2017 Europol.

<sup>49</sup> Nõukogu dokument 14310/19.

<sup>50</sup> *Idem*.



Korruptsioonivastane võitlus on samuti oluline ELi seisukohast, kuna see on seotud liidu finantshuve kaitsega<sup>51</sup>. Sellega seoses on oluline roll Euroopa Prokuratuuril<sup>52</sup>. Viimastel aastatel on vastu võetud mitu ELi õigusakti, et tugevdada korruptsioonivastast võitlust, sealhulgas nõudeid rikkumisest teatajate kaitsmiseks survemeeetmete eest<sup>53</sup>. Korruptsioonivastast võitlust hõlbustavad oluliselt nii muudetud rahapesuvastased normid, eelkõige äriühingute tegelikult kasusaavate omanike registrite loomine,<sup>54</sup> kui ka edasised sammud finantsteabe vahetamisele kaasaitamiseks ja finantsuurimiste kiirendamiseks<sup>55</sup>.

### *Korruptsiooni tajumine ELis*

Korruptsiooni tajumise indeksi<sup>56</sup> tulemused näitavad, et kümme liikmesriiki on maailmas kõige vähem korrumppeerunud riikide seas esimese kahekümne riigi hulgas, samas kui ELi keskmine tulemus on kogu maailmas hea. Mitu liikmesriiki on parandanud oma punktisummat võrreldes eelmiste aastatega, samas kui teiste liikmesriikide punktisumma on ikka veel märkimisväärselt väiksem kui teistel Euroopa riikidel.

Viimased Eurobaromeetri uuringud<sup>57</sup> näitavad, et korruptsioon on ELi kodanike ja ettevõtjate jaoks endiselt suur probleem. Üle seitsme eurooplase kümnest (71 %) usub, et korruptsioon on nende riigis laialt levinud, ning üle nelja eurooplase kümnest (42 %) leiab, et nende riigis on korruptsiooni tase tõusnud. Vaid 34 % vastanutest on arvamusel, et nende valitsuse jõupingutused korruptsioonivastases võitluses on tõhusad. Lisaks arvab enam kui kuus kümnest Euroopa ettevõttest (63 %), et korruptsiooniprobleem on nende riigis laialt levinud, ning enamik ettevõtteid (51 %) arvab, et on ebatõenäoline, et nende riigis korrumppeerunud inimene või ettevõtte tabatakse või politseid või prokuröri neist teavitatakse.

### *Riiklik korruptsioonivastane strateegia.*

Strateegiline korruptsioonivastane raamistik annab võimaluse muuta poliitiline tahe ja nägemus konkreetseks tegevuseks. Riikliku korruptsioonivastase strateegiaga tagatakse, et üksikuid õiguslikke või institutsioonilisi lünki ei käsitleta eraldi ning korruptsioonivastased sätted integreeritakse kõikidesse asjaomastesse poliitikavaldkondadesse, et neil oleks liikmesriigis tegelik mõju. Mitu liikmesriiki on vastu võtnud põhjaliku uue või muudetud korruptsioonivastase strateegia, millega nähakse ette konkreetseid ja mõõdetavad eesmärgid,

<sup>51</sup> ELi toimimise lepingu artikli 325 kohaselt peavad liit ja selle liikmesriigid võtma asjakohaseid meetmeid, et vältida pettuse ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Kuigi pettus ja korruptsioon on eraldiseisvad õigusmõisted, võivad ELi eelarvega seotud pettusejuhtumid hõlmata korruptsiooni. ELi tasandil viib Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) läbi sise- ja välisjuurdusi, et vältida pettuse, korruptsiooni ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu.

<sup>52</sup> Praegu moodustatav Euroopa Prokuratuur on ELi sõltumatu prokuratuur, mis on pädev uurima ELi eelarvet kahjustavaid õigusrikkumisi, nagu pettusi, korruptsiooni või raskeid piiriüleseid käibemaksupettusi, ning esitama nende toimepanijatele süüdistusi ja nad kohtu alla andma. Praegu osalevad Euroopa Prokuratuuri töös Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Soome, Tšehhi Vabariik ja Sloveenia.

<sup>53</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta.

<sup>54</sup> Direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning 23. oktoobri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil.

<sup>55</sup> Direktiiv (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

<sup>57</sup> Eurobaromeetri 2020. aasta juuni eriuuring nr 502 „Korruptsioon“ ja Eurobaromeetri 2019. aasta detsembri kiiruuring nr 482 „Ettevõtjate suhtumine korruptsiooni ELis“.

selge eelarve, spetsialiseerunud institutsioonide täpselt määratletud kohustused ning asjaomaste sidusrühmade aktiivne kaasamine.

Näiteks võttis [Prantsusmaa](#) 2020. aasta jaanuaris vastu mitmeaastase riikliku korruptsioonivastase tegevuskava (2020-2022), mis hõlmab nii korruptsiooni ennetavaid kui ka piiravaid aspekte. Teistel liikmesriikidel, nagu [Bulgaaria](#), [Horvaatia](#), [Tšehhi Vabariik](#), [Eesti](#), [Kreeka](#), [Itaalia](#), [Leedu](#), [Rumeenia](#) ja [Slovakkia](#), on riiklik korruptsioonivastane strateegia kehtinud juba mitu aastat. Kuigi korruptsioonivastaste tegevuskavade ja strateegiate väljatöötamine on oluline, on nende tõhus rakendamine ja nende üle järelevalve tegemine edusammude tagamisel võtmetähtsusega.

Teised liikmesriigid koostavad praegu riiklikke korruptsioonivastaseid strateegiaid. [Iirimaa](#) valitsus on teatanud oma kavatsusest võidelda korruptsiooni vastu tulemuslikumalt, lähtudes ennetavate ja piiravate korruptsioonivastaste meetmete rakendamises osalevate erinevate riigiasutuste antud põhjalikust hinnangust ja kriminaalõiguse täitmise tagamise menetlustest. Arutelud jätkuvad ka [Portugal](#)is, kus loodi töörühm riikliku korruptsioonivastase strateegia ettevalmistamiseks. [Soome](#) ja [Rootsi](#), kes on tuginenud korruptsiooni ennetamisel strateegilise lähenemisviisi asemel pigem tavadele, traditsioonidele ning rangetele usaldusväärse ja läbipaistvuse standarditele, tegelevad praegu samuti riiklike korruptsioonivastaste kavade väljatöötamisega.

#### *Kriminaalõigussüsteemi suutlikkuse suurendamine korruptsioonivastases võitluses*

Mõned liikmesriigid on teinud ka reforme, et viia oma karistusõigusnormid vastavusse rahvusvaheliste korruptsioonivastaste standarditega. Näiteks muutis [Läti](#) hiljuti oma kriminaalõiguses mitme korruptsioonikuriteo määratlust, kaotades teatavad piirangud altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemisega seoses.

Samuti on väga oluline, et institutsioonid, kellele on usaldatud kriminaalõiguse täitmise tagamine, töötaksid tulemuslikult ja erapooletult. On ülitähtis, et kohtutel, prokuratuuril ja õiguskaitseasutustel oleks vajalikud rahalised vahendid, inimressursid, tehniline võimekus ja eriteadmised. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud meetmed eesmärgiga suurendada institutsioonilise raamistiku suutlikkust võidelda korruptsiooniga ja vähendada takistusi süütegude eest vastutusele võtmisel. Näiteks [Itaalia](#) võttis 2019. aasta jaanuaris vastu korruptsioonivastase seaduse, millega karmistati karistusi korruptsioonikuritegude eest ja peatati aegumistähtjad pärast esimese astme kohtuotsust. Lisaks arutatakse parlamendis põhjalikku reformi kriminaalmenetluse lihtsustamiseks, kuna kriminaalmenetluse liiga pikk kestus pärsib karistuste hoiatavat mõju. [Hispaania](#) on samuti püüdnud suurendada prokuratuuride suutlikkust, eraldades täiendavaid vahendeid ja ajakohastades karistusõigusnorme, et pikendada raskete kuritegude aegumistähtaega ja kehtestada korruptsioonikuritegude eest karmimad karistused. Ka [Prantsusmaa](#) võttis hiljuti meetmeid finantspolitsei ümberkorraldamiseks ning 2020. aasta aruanne näitas, et korruptsiooniga seotud juhtumite osakaal kõigist juhtumitest on märkimisväärselt suurenenud.

Samuti on oluline leida õige tasakaal riigiametnike privileegide ja immunitetide vahel ning tagada, et neid ei kasutataks takistustena korruptsioonisüüdistuste tõhusale uurimisele ja nende eest vastutusele võtmisele. [Kreeka](#) on võtnud meetmeid, et kõrvaldada mõned olulised takistused puutumatus ja aegumistähtaegadega seotud suurtõhusa korruptsiooni eest vastutusele võtmisel põhiseaduslikkuse järelevalve käigus 2019. aastal.

Teistes liikmesriikides tehakse märkimisväärsed jõupingutusi, sageli selleks, et reageerida konkreetsetele probleemidele või ühiskondlikule survele. Näiteks võib tuua [Malta](#), kus uuriva ajakirjaniku Daphne Caruana Galizia mõrva käimasoleva kriminaaluurimise ja eraldi avaliku uurimise tulemusel tulid ilmsiks juurdunud korruptsioonimustrid, mistõttu hakkas üldsus



tungivalt nõudma korruptsioonivastase võitluse suutlikkuse suurendamist ja ulatuslikumaid õigusriigi reforme. Praeguseks on käivitatud ulatuslik reformiprojekt, et kõrvaldada lüngad ja tugevdada institutsioonilist korruptsioonivastast raamistikku, sealhulgas õiguskaitse ja prokuratuuriga seoses. Samuti kuulutas [Slovakkia](#) valitsus välja mitu reformi, reageerides avalikule pahameelele ajakirjanik Ján Kuciaki ja tema kihlatu Martina Kušnírová mõrva uurimise käigus tehtud paljastuste üle. Need kohtumenetlused on endiselt pooleli.

Mõnel juhul käsitletakse käimasolevate reformide käigus ka konkreetseid probleeme sellistes valdkondades nagu korruptsioon ja rahapesu. Näiteks [Austrias](#) kaalub valitsus pärast kõrgel tasandil toimunud korruptsioonijuhtumite ilmsikstulekut võimalikke reforme, et tugevdada kontrollikoja järelevalvet erakondade rahastamise üle. Ka [Madalmaades](#) on tehtud mitu algatust, mille eesmärk on veelgi tugevdada korruptsiooni avastamise, uurimise ja selle eest vastutusele võtmise raamistikku, eelkõige seoses finantssektoriga. Madalmaade korruptsioonivastase võitluse keskuse ja rahapesu andmebüroo ühine juhtumite analüüs, millega tagatakse oskusteabe jagamine ning korruptsiooniga seotud ebatavaliste tehingute tõhusam ja ulatuslikum analüüs, on hea näide selliste puuduste tuvastamisest, millega tuleb tegeleda.

*Kriminaaluurimiste ja korruptsiooni eest karistuste määramisega seoses on endiselt probleeme*

Kuna kõigis liikmesriikides puudub ühtne, ajakohane ja konsolideeritud statistika, on keeruline võrrelda korruptsioonikuritegude uurimise ja nende eest vastutusele võtmise edukust. Kaks Euroopa Komisjoni andmekogumise katseprojekti, mis käsitlevad ametlikku statistikat korruptsioonijuhtumite kriminaalkorras menetlemise kohta liikmesriikides, on näidanud, et kogu ELis on endiselt puudusi võrdlevate andmete kogumisel liikmesriikides korruptsioonijuhtumite käsitlemise kohta kriminaalmenetluse eri etappides. Osalevatelt liikmesriikidelt kogutud andmetest nähtub, et liikmesriikide vahel on märkimisväärsed erinevused süütegude määratlemises, andmete kättesaadavuses ja andmete talletamise meetodikas<sup>58</sup>.

Seireandmete kohaselt tuntakse mitmes liikmesriigis muret korruptsioonijuhtumite, sealhulgas suurkorruptsiooni juhtumite uurimise, nende kohta süüdistuse esitamise ja neis otsuse tegemise tulemuslikkuse üle. Näitena võib tuua [Bulgaaria](#), kus korruptsioonivastaste õiguslike ja institutsiooniliste raamistike reform on parandanud koostööd asjaomaste ametiasutuste vahel; samas on endiselt suuri probleeme nende asutuste erapooletuse, objektiivsuse ja sõltumatuse hea maine loomisel. Suurkorruptsiooni juhtumites lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste tegemise tagamiseks on vaja teha veel suuremaid lisajõupingutusi. [Horvaatias](#) takistavad korruptsioonivastasele võitlusele keskendunud talituste jõupingutusi spetsialiseerunud uurijate puudumine ja kohtusüsteemi ebatõhusus, kuna pikk kohtumenetlus ja edasikaebekord takistavad sageli kohtuasjade, sealhulgas kõrgete

---

<sup>58</sup> Komisjon on kuritegevust käsitlevate andmetega seotud poliitikavajaduste eksperidirühma kaudu teinud liikmesriikidega koostööd, et määrata kindlaks need näitajad, mille puhul kuritegevuse ja kriminaalasjades õigusemõistmise protsessi ametlik statistika on piisaval määral laialdaselt kättesaadav, et oleks võimalik koguda kogu ELi hõlmavaid andmeid. Vaatlusaastate 2011, 2012 ja 2013 kohta saadi vastused 26 liikmesriigilt. 2016. aasta jaanuaris avaldati liikmesriikide kriminaalõigussüsteemis korruptsioonijuhtumite käsitlemise kohta kogutud ametliku statistika lõplik versioon, millega saab tutvuda aadressil [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). Teine andmekogumine algas 2018. aasta juunis, et ajakohastada vaatlusaastate 2014, 2015 ja 2016 kohta kogutud andmeid. Vastused saadi 22 liikmesriigilt.

ametnike vastu algatatud kohtuasjade lõpetamist. Samuti on [Slovakkias](#) viimastel aastatel uuritud vaid üksikuid suurkorruptsiooni juhtumeid või neis süüdistus esitatud, kuna selle muudab keeruliseks rikkumisest teatajate nõrk kaitse ja korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud asutuste vähene suutlikkus korruptsioonijuhtumeid uurida ja neis süüdistusi esitada.

See, et suurkorruptsiooni juhtumeid ei menetleta järjekindlalt, teeb muret ka [Tšehhi Vabariigis](#), kus praegu uuritakse ja kontrollitakse nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil võimalikke huvide konflikte ja ELi vahendite kasutamist. Kuigi [Ungaris](#) esitatakse suurkorruptsiooni eest teatavatel juhtudel süüdistusi, juhtub seda siiski väga harva ning näib, et ka tõsiste kahtluste korral ei algatata otsustavalt kriminaaluurimisi ega esitada süüdistusi korruptsioonijuhtumites, mis on seotud kõrgete ametnikega või nende lähemate kaastöötajatega. Suurkorruptsiooni juhtumite lahendamises on puudusi ka [Maltas](#), kus kriminaalsüüdistused juhtivatel ametikohtadel töötavate isikute vastu ei lähe väidetavalt kaugemale kriminaalmenetluse algstaadiumist ning kus hiljutiste reformidega püütakse lahendada uurimise ja süüdistuse esitamisega seotud probleeme.

### *Meetmed korruptsiooni ennetamise ja eetikaraamistiku tugevdamiseks*

Korruptsiooni ennetamise poliitika hõlmab paljusid valdkondi, mille hulka kuuluvad üldjuhul eetikanormid, teadlikkuse suurendamise meetmed, varade deklareerimist, võimalikke vastuolusid ja huvide konflikte käsitlevad normid, sisekontrollimehhanismid, lobitöö nõuded ja pöördukse efekt. Läbipaistvus, juurdepääs avalikule teabele, rikkumisest teatajate kaitse ja üldine usaldusväarsuse kultuur avalikus elus on korruptsiooni ennetamise ja avastamise põhielemendid. Mitu liikmesriiki on võtnud või kavandavad meetmeid ennetus- ja eetikaraamistiku tugevdamiseks. Näiteks [Bulgaaria](#), [Iirimaa](#), [Kreeka](#), [Malta](#), [Tšehhi Vabariik](#), [Poola](#) ja [Portugal](#). Kavandatavad õigusaktid reguleerivad muu hulgas varade deklareerimise kohustusi, kõigi ametiisikute (sealhulgas parlamendiliikmete) huvide konfliktide käsitlemist, läbipaistvust teenistuskohustuste täitmisel ning spetsiaalsete läbipaistvusüksuste ja -ametite loomist, mille ülesanne on jälgida ja kontrollida varade deklareerimist ja tuvastada huvide konflikte. Teatavates liikmesriikides, nagu [Taanis](#), [Soomes](#) ja [Rootsis](#), tugineb korruptsiooni ennetamine peamiselt tugevale usaldusväarsuse kultuurile, kus on vähe ametlikke reegleid ja kontrollitegevust.

Tulemuslikkuse tagamiseks peavad sellised meetmed põhinema ohtude ja nõrkuste hoolikal hindamisel ning nägema ette mehhanismid, mis tagavad eetikanõuete rikkumise juhtumite korral piisava täitmise ja nende suhtes järelmeetmete võtmise. Ennetusmeetmed annavad reaalseid tulemusi, kui need moodustavad osa terviklikust lähenemisviisist ja on kõigis asjaomastes poliitikavaldkondades ühtlustatud. Mitmes riigis on endiselt probleeme täitmisega või kontrollimehhanismidega, mille abil tuvastada varade deklareerimise, lobitöö, huvide konfliktide ja pöördukse efektiga seotud eetikanõuete rikkumise juhtumeid ja võimaluse korral nende eest karistada.

### **2.3 Meedia mitmekesisus ja meediavabadus**

Kõik liikmesriigid on kehtestanud õigusraamistiku meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse kaitseks ning ELi kodanikud saavad osa meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse kõrgest tasemest. Sõnavabadus, meediavabadus ja meedia mitmekesisus ning teabele juurdepääsu õigus on üldjuhul sätestatud põhiseaduses või teiseses õiguses. Meedia mitmekesisus ja -vabadus on õigusriigi, demokraatliku vastutuse ja korruptsioonivastase võitluse peamine käivitaja. Suurkorruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse süüdistusi uurivate ajakirjanike mõrvad on tõsine ohumärk, mis tuletab liikmesriikidele meelde kohustust tagada

ajakirjanikele soodne keskkond, kaitsta nende turvalisust ning meedia mitmekesisust ja -vabadust ennetavalt edendada.

COVID-19 pandeemiast põhjustatud suundumused on veelgi kinnitanud vaba ja mitmekesise meedia võtmerolli ning seda, et meedia pakub ühiskonnale olulist teenust, mis seisneb faktiliselt kontrollitud teabe edastamises ja seeläbi väärinfo vastasele võitlusele kaasaaitamises ning demokraatliku vastutuse säilitamises. Need rõhutavad ka võimalikke ohte, mis tulenevad sõnavabaduse ja teabele juurdepääsu piiramisest. Kriis on näidanud, et „infodeemia“ probleemi lahendamiseks kavandatud meetmeid võib kasutada ettekäändena põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks või poliitilistel eesmärkidel kuritarvitamiseks<sup>59</sup>. Kriis on aga võimendanud ka meediasektori niigi rasket majanduslikku olukorda, sest reklaamitulu on järsult vähenenud, kuigi meediatarbivate hulk on suurem kui varem. Olukord on eriti keeruline haavatavate väiksemate turuosaliste ning kohalike ja piirkondlike meediaväljaannete jaoks. Selle tulemusena võib ELis väheneda meediasektori tugevus ja mitmekesisus.

Esimeses õigusriigi aruandes vaatluse all oleva järelevalve puhul keskendutakse mõnele õigusriigi seisukohast eriti olulisele meedia mitmekesisuse ja -vabaduse põhielemendile, nagu meediat reguleerivate asutuste sõltumatus, meediaomandi läbipaistvus, riiklik reklaam, ajakirjanike turvalisus ja juurdepääs teabele. Muud meediamaastritu aspektid, mida esimeses aruandes veel ei käsitleta, näiteks avalik-õigusliku meedia roll ja sõltumatus, on õigusriigi raamistikus samuti äärmiselt olulised ja neid arendatakse järgnevatel aastatel edasi. Õigusriigi aruandes vaadeldud järelevalvet täiendatakse veel meetmetega, mis esitatakse tulevases Euroopa demokraatia tegevuskavas ning meedia ja audiovisuaalvaldkonna tegevuskavas.

#### *Meedia mitmekesisuse seire<sup>60</sup>*

Meedia mitmekesisuse seire käigus hinnatakse ohte meedia mitmekesisusele ja -vabadusele kõigis ELi liikmesriikides, keskendudes neljale valdkonnale: meediavabaduse kaitse põhitase, turu mitmekesisus, poliitiline sõltumatus ja meedia sotsiaalne kaasatus. Seire viimastest tulemustest (MPM 2020) nähtub eeskätt, et mitmes jälgitavas liikmesriigis seisavad ajakirjanikud ja teised meediaosalised jätkuvalt silmitsi ähvarduste ja rünnakutega (nii füüsiliste kui ka internetirünnakutega). Lisaks näitavad seire tulemused, et mitte kõiki meediavaldkonda reguleerivaid asutusi ei saa pidada täielikult sõltumatuks, pidades silmas nende juhtorganite määramist ja ülesandeid, mida nad täidavad. Õigusriigi aruande kohaselt on oht meediaomandi läbipaistvusele kõigis liikmesriikides keskmine, kuna õigusnormid ei ole tõhusad ja/või kuna teavet antakse ainult avalik-õiguslikele asutustele, kuid mitte üldsusele. Tulemused näitavad ka, et uudisteorganisatsioon on endiselt võimalik poliitilise sekkumisega mõjutada, eriti kui nende majanduslik olukord on ebastabiilne.

#### *Meediaasutuste sõltumatus*

Meediaasutustel on meedia mitmekesisuse tagamisel keskne roll. Meediat käsitlevate õigusnormide ja meediapoliitiliste otsuste rakendamisel mõjutab meediaasutuste sõltumatus majanduslikest ja poliitilistest huvidest ning nende otsuste erapooletus otseselt turu mitmekesisust ja meediaruumi poliitilist sõltumatust.

<sup>59</sup> JOIN(2020)8 final.

<sup>60</sup> 2020. aasta meedia mitmekesisuse seire on õigusriiki käsitleva 2020. aasta aruande oluline allikas. Meedia mitmekesisuse seire, mida Euroopa Liit kaasrahastab, on teaduslik ja terviklik vahend meedia ökosüsteemide olukorra dokumenteerimiseks, ning kirjeldab üksikasjalikult ohte meedia mitmekesisusele ja vabadusele liikmesriikides ja mõnedes kandidaatriikides. Seda on alates 2013/2014. aastast korrapäraselt rakendanud meedia mitmekesisuse ja meediavabaduse keskus. Komisjon on kasutanud ka muid allikaid, näiteks maailma ajakirjandusvabaduse indeksit, nagu on viidatud riike käsitlevates peatükkides.

Meediaasutuste sõltumatus ja pädevus on kõigis liikmesriikides kehtestatud seadusega. Samas on väljendatud muret selle üle, et meediaasutused võivad olla politiseeritud, näiteks [Ungaris](#), [Maltas](#) ja [Poolas](#). Samuti tuntakse muret mõnede riiklike meediaasutuste tegevuse tulemuslikkuse pärast, võttes arvesse neile ettenähtud vahendeid, näiteks [Bulgaarias](#), [Kreekas](#), [Luksemburgis](#), [Rumeenias](#) ja [Sloveenias](#). [Tšehhi Vabariigis](#), kaalub valitsus reformi tegemist, et veelgi tugevdada meediat reguleerivate asutuste sõltumatust.

Audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, mis tuleb käesoleval aastal üle võtta,<sup>61</sup> sisaldab erinõudeid, mis aitavad tugevdada riiklike meediaasutuste sõltumatust.

### *Meediaomandi läbipaistvus*

Meediaomandi läbipaistvus on konkreetse mediaturu mitmekesisuse usaldusväärse analüüsi oluline eeltingimus. Vaja ei ole mitte ainult teadlikke regulatiivseid ning konkurentsi- ja poliitikakujundusprotsesse, vaid ka võimaldada üldsusel hinnata meedias levitatavat teavet ja arvamusi<sup>62</sup>. Mõnes liikmesriigis on meediaomandi läbipaistvuse tagamiseks hästi välja töötatud süsteemid. Näiteks [Saksamaal](#) on kehtestatud uudismeediasektorile, eraõiguslikele ringhäälinguorganisatsioonidele, veebipõhiste meediakanalitele ja ajakirjandusele konkreetsed kohustused omandi avalikustamiseks. Erakonnad peavad avalikustama oma osaluse meediaüksustes. [Prantsusmaal](#) peavad meediaettevõtted avalikustama oma kolm suurimat omanikku ja teavitama meediaasutust („Conseil Supérieur de l’Audiovisuel“ – CSA), kui omandiõigus või kontroll on suurem kui 10 %. Teave kirjastajate kapitali struktuuri kohta on kättesaadav CSA veebisaidil. [Portugalil](#) on põhjalik raamistik meediaomandi läbipaistvuse tagamiseks. Meediaomandi kuuluvuse ja rahastamise avalikustamise kohustus on sätestatud põhiseaduses ning selle üle järelevalve tegemise eest vastutab meediaasutus.

Mõnes liikmesriigis on meediaomandi kuuluvuse tegelikul avalikustamisel takistusi või puudub tõhus avalikustamise süsteem. [Tšehhi Vabariigis](#) ei ole meediaettevõtjad kohustatud avalikustama oma omandistruktuure, nende muudatusi ega teavet äriühingu tegeliku tulusaaja kohta. [Küproses](#) ei ole omandisuhted trüki- ja digiajakirjanduses läbipaistvad ning see tekitab probleeme ristomandiga. Meediaomandi läbipaistmatus valmistab muret ka [Bulgaarias](#).

### *Riikliku reklaami levitamine*

Riiklik reklaam<sup>63</sup> võib olla oluline meedia toetamise allikas. Riigi rahaline toetus võib olla otsustava tähtsusega, eriti mittetulundusliku ja kodanikuajakirjanduse ning muude vähem kaubanduslike ajakirjandusvormide puhul, eelkõige majanduskriisi ajal, ning läbipaistvad nõuded ja õiglased kriteeriumid aitavad vähendada meelevaldsuse ohtu. Seetõttu on eriti oluline kehtestada riigi vahendite ja toetuse jaotamise õiglased ja läbipaistvad normid ning neid tulemuslikult rakendada. Niisuguste normide puudumine suurendab ohtu, et avaliku sektori raha eraldatakse kallutatud viisil konkreetsetele meediaväljaannetele.

Paljudes liikmesriikides puuduvad konkreetsed õigusaktid, millega tagatakse õiglased ja läbipaistvad nõuded riikliku reklaami levitamiseks meediakanalites. Selgete ja läbipaistvate normide puudumisest tulenevad riskid võivad avalduda jaotuskriteeriumide, eraldatud

<sup>61</sup> 14. novembri 2018. aasta direktiivis (EL) 2018/1808 on sätestatud erinõuded riiklike meediaasutuste sõltumatuse kohta.

<sup>62</sup> Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2018)11 liikmesriikidele meedia mitmekesisuse ja meediaomandi läbipaistvuse kohta.

<sup>63</sup> Meedia mitmekesisuse seire määratluse kohaselt on riiklik reklaam „mis tahes reklaam, mille eest tasub meediale valitsus (riigi valitsus, piirkondlik või kohalik omavalitsus) või riigi omandis olev institutsioon või ettevõtja“.

summade ja toetusesaajatega seotud väheses läbipaistvuses. [Ungaris](#), kus riikliku reklaami levitamine ei ole läbipaistev ja seda õigusaktidega ei reguleerita, on suur hulk valitsusmeelsetele väljaannetele suunatud riiklikku reklaami tekitanud olukorra, kus valitsus avaldab meediale kaudset poliitilist mõju. [Austrias](#) jaotatakse meediaettevõtetele suhteliselt palju riiklikku reklaami ning seal teeb muret võimalik poliitiline mõju sellise reklaamijaotuse üle, kuna õiglase jaotamise kohta puudub regulatsioon.

Mõnel juhul leevendavad neid riske üldine hankelepingute sõlmimise kord ja/või riigi kulutusi käsitlev hea valitsemistava. Näiteks [Slovakkias](#), kus puudub riikliku reklaami jaotamise reguleerimise raamistik, registreeritakse riigi ja erasektori vahel sõlmitud lepingud lepingute keskregistris, mis on avalikult kättesaadav.

Hiljuti tegi komisjon ettepaneku, et ELi eelarvest rahastatava taastepaketi toel võiks aidata lahendada koheseid likviidsusvajadusi, samal ajal kui sektori digivaldkonna investeeringuid ja vastupanuvõimet suurendatakse ka programmide „InvestEU“, „Loov Euroopa“ ja „Euroopa horisont“ kaudu. Lisaks julgustas komisjon liikmesriike ja kõiki ELi osalejaid meediat toetama, tagades samas selle sõltumatuse, vabaduse ja mitmekesisuse kaitse<sup>64</sup>.

#### *Poliitiline surve meediale*

Meedia mitmekesisuse haavatavus ja võimalikud ohud sellele suurenevad, kui kaalule pannakse meedia poliitiline sõltumatus, kuna puudub poliitilise sekkumise vastane regulatsioon või õigusnormide kohaselt võivad poliitikas osalejad oma meediakanaleid omada.

Riike käsitlevates peatükkides on välja toodud mitu juhtumit, mille puhul on sidusrühmad väljendanud tõsist muret. Näiteks [Bulgaarias](#) on mitme meediakanali omandikuuluvus teadaolevalt tihedalt seotud poliitiliste osalejatega, isegi kui need meediakanalid ei ole ametlikult kõnealuste isikute omandis. Lisaks on poliitiline sekkumine meediasse paljude Bulgaaria ajakirjanike sõnul „tavaline“ ja „laiaulatuslik“. [Ungaris](#) nähakse meedia mitmekesisuse ohustajana KESMA meediakonglomeraati, mis loodi enam kui 470 valitsusesõbraliku meediaväljaande ühendamise teel ilma meedia- ja konkurentsiasutuste kontrollita. Samuti on väljendatud muret, et hiljutine ülevõtmine võib järgida ülejäänud sõltumatute uudistekanalite majandusliku ülevõtmise mustrit. [Maltas](#) kuulub mitu meediaväljaannet ja ringhäälinguorganisatsiooni parlamendis esindatud kahele suuremale erakonnale, kes neid kontrollivad või haldavad. [Poolas](#) vihjas valitsuskoalitsioon 2020. aasta presidendivalimiste kampaania käigus võimalikule kavale muuta välisosaluslega meediakanaleid käsitlevaid õigusakte, mis võib meedia mitmekesisust mõjutada.

#### *Teabele juurdepääsu õigus*

Teabele juurdepääsu õigus on avaliku sektori asutuste demokraatliku arutelu ja kontrolli peamine eeltingimus, mis on väga oluline meedia jaoks, kuid ka üldisemalt õigusriigi põhimõtte järgimise seisukohast. See põhineb avaliku halduse ja otsuste tegemise läbipaistvusel. Teabele juurdepääsu õigus on tagatud kõigi liikmesriikide põhiseadusega või teiseste õigusaktidega, kuid mõnedes riike käsitlevates peatükkides viidatakse takistustele või viivitustele teabe andmisel. Näiteks [Tšehhi Vabariigis](#), [Maltas](#) ja [Rumeenias](#) on korduvalt teatatud teabe saamisel tekkinud raskuskest ja takistustest.

#### *Meetmed ajakirjanike toetamiseks ja nende kaitsmiseks ähvarduste ja rünnakute eest*

---

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8.

Mitmes liikmesriigis seisavad ajakirjanikud ja teised meediaosalised oma väljaannete ja tööga seoses üha enam silmitsi ähvarduste ja rünnakutega (nii füüsiliste kui ka veebipõhistega), ja seda erinevas vormis: „SLAPP“<sup>65</sup> kohtuasjad; oht füüsilisele turvalisusele ja füüsilised rünnakud; veebis toimuv, eelkõige naisajakirjanike ahistamine; laimukampaaniad, hirmutamise ja poliitilise suunitlusega ähvardused. Sellistest ühes või teises vormis toimunud ähvardustest, rünnakutest ja laimukampaaniatest on teatatud mitmes liikmesriigis. Konkreetsed näited on esile toodud õigusriigi aruande [Bulgaaria](#), [Horvaatia](#), [Ungari](#), [Sloveenia](#) ja [Hispaania](#) peatükkides. Ähvardused ja rünnakud on ajakirjanike jaoks heidutavad ning nendega kaasneb oht, et avalik arutelu vastuoluliste ühiskondlike küsimuste üle väheneb.

Olukorra lahendamiseks on mitu liikmesriiki välja töötanud head tavad ning kehtestanud toetust ja kaitset pakkuvad struktuurid ja meetmed. [Belgias](#) lõi flaami ajakirjanike ühendus spetsiaalse vihjeliini ajakirjanike vastu suunatud füüsilistest või verbaalsetest rünnakutest teatamiseks. [Itaalias](#) loodi koordineerimiskeskus, mis tegeleb ajakirjanike vastu suunatud süütegudega. [Madalmaades](#) on prokuratuuri, peatoimetajate ühenduse ja ajakirjanike liidu vahel sõlmitud protokoll *PersVeilig* eesmärk vähendada ajakirjanike vastu suunatud ähvardusi, vägivalda ja agressiooni. [Rootsi](#) on loonud riiklikud kontaktpunktid ning eraldanud täiendavaid inimressursse ja rahalisi vahendeid, et ajakirjanikke toetada ja vihakuritegusid tulemuslikumalt uurida.

#### ***2.4 Kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud muud institutsioonilised küsimused***

Institutsiooniline kontrolli- ja tasakaalustussüsteem on õigusriigi põhimõtte kese. See tagab riigorganite toimimise, koostöö ja vastastikuse kontrolli, nii et võimu teostab üks riigiasutus, kelle üle teevad järelevalvet teised. Lisaks hästi toimivale kohtusüsteemile sõltub kontrolli- ja tasakaalustussüsteem läbipaistvast, vastutustundlikust, demokraatlikust ja pluralistlikust seaduste kehtestamise protsessist, võimude lahususest, õigusaktide üle tehtavast põhiseaduslikkuse järelevalvest ja kohtulikust kontrollist, läbipaistvast ja kvaliteetsest avalikust haldusest ning hästitoimivatest sõltumatutest organitest, nagu ombudsman või riiklikud inimõiguste institutsioonid. Iga liikmesriigi kontrolli- ja tasakaalustussüsteem on erinev, sõltudes poliitilistest, õiguslikest ja põhiseaduslikest tavadest tulenevast tasakaalust. Kuigi iga liikmesriigi valitud konkreetne mudel võib olla erinev, on oluline, et see tagaks õigusriigi põhimõtte ja demokraatlike normide järgimise.

Esimeses aruandes õigusriigi kohta keskendutakse mõnele õigusriigi seisukohast eriti olulisele tegurile, nagu õigusaktide ettevalmistamise ja nende täitmise tagamise protsess, eelkõige seoses sidusrühmade kaasamisega, kiir- ja erakorraliste menetluste kasutamisega ning põhiseaduslikkuse järelevalve korruga. Samuti vaadeldakse selles põhiseadusreformi kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi tugevdamiseks. Aruandes on ka COVID-19 pandeemia vastu võitlemiseks võetud erakorraliste meetmete analüüs. Veel on analüüsitud sõltumatute organite, näiteks ombudsmani ja teiste riiklike inimõiguste institutsioonide rolli ning kodanikuühiskonna organisatsioonide osa õigusriigi põhimõtte kaitsmisel.

Kõikides liikmesriikides on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemile rõhku pandud ning see on demokraatlikus ühiskonnas sageli poliitilise protsessi tavapärane osa. Majanduskriis, COVID-19 pandeemia ja ühiskondlikud muutused võivad neid pingeid veelgi suurendada, kuid kontrolli- ja tasakaalustussüsteem jääb sama oluliseks nagu alati. Viimastel aastatel on

---

<sup>65</sup> Üldsuse osalemise vastane strateegiline hagi (SLAPP) on kaebus, mille eesmärk on tsenseerida, hirmutada ja vaigistada kriitikuid, tekitades neile õiguskaitse kulusid, kuni nad kriitikast või vastuseisust loobuvad.



liidus olnud mitu õigusriigi kriisi ja neid on seostatud rünnakutega institutsioonide kontrolli- ja tasakaalusüsteemi vastu. Seetõttu on institutsioonide kontrolli- ja tasakaaluvõime tugevdamine õigusriigi tagamiseks hädavajalik.

Kodanikuühiskonda toetav raamistik võimaldab võimulolijate tegude üle arutleda ja neid kontrollida. Nagu sõltumatute ajakirjanike ja kriitilise meedia puhul, tuleks ka kodanikuühiskonna osalejate allasurumise katseid alati käsitada hoiatusmärgina õigusriigi põhimõtte kehtivusele.

*Arutelud õigusriigi üle, mis aitavad tugevdada õigusriigi kultuuri*

Positiivsed reformialgatused tekivad sageli konkreetsetel õigusriigi seisukohast olulistel teemadel peetavate avalike arutelude käigus. Seetõttu tuleks kõigepealt pidada arutelusid õigusriigi tõhusaks toimimiseks vajalike kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismide üle ja suurendada teadlikkust nendest. Seda, et kogu liidus pööratakse suuremat tähelepanu õigusriigi teemalisele arutelule, näitavad jõupingutused hoogustada riiklikku arutelu parlamendi avalikel istungitel, üldsuse teavitamise kampaaniates või kohtusüsteemi algatuste kaudu. [Tšehhi Vabariigis](#) korraldab senat konverentse ja arutelusid kohtusüsteemiga seotud teemadel. [Taanis](#) on kohtute amet viimastel aastatel teinud mitmeid jõupingutusi, et edendada õigusriiki, aidata erinevatel sihtrühmadel kohtusüsteemi paremini mõista ja suurendada kohtusüsteemi kasutajakesksust. [Saksamaal](#) aidatakse jõulise õigusriigi kultuuri edendamisele kaasa korrapäraste arutelude ning üleriigiliste teavitus- ja reklaamikampaaniate korraldamisega ning õigusriigi teemasid käsitlevate väljaannete abil. [Madalmaades](#) korraldatakse parlamendi mõlemas kajas korrapäraseid poliitilisi arutelusid õigusriigi olukorra üle.

*Põhiseadusreformid institutsioonilise kontrolli ja tasakaalu tugevdamiseks, eelkõige seoses põhiseaduslikkuse järelevalvega*

Mitmes liikmesriigis on käimas reformid. Eelkõige puudutavad need kodanike jaoks uute kanalite avamist, et vaidlustada täidesaatva või seadusandliku võimu teostamist.

Näiteks [Küproses](#) luuakse seaduseelnõu kohaselt konstitutsioonikohus, mis võtaks ülemkohtult üle õigusaktide suhtes tehtava põhiseaduslikkuse järelevalve. Pärast põhiseaduse muutmist [Leedus](#) nähti 2019. aastal ette võimalus teha jõustunud õigusaktide suhtes põhiseaduslikkuse järelevalvet ja järelkontrolli. [Luksemburgis](#) tugevdati hiljutise põhiseadusreformiga konstitutsioonikohtu poolt õigusnormide põhiseadusevastaseks tunnistamise kohta tehtud otsuste mõju ja tehti ettepanek põhiseadust muuta, et anda ombudsmanile põhiseaduslik staatus. [Slovakkias](#) kaalub valitsus konstitutsioonikohtu pädevuse tugevdamist, nähes muu hulgas ette võimaluse esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kaebusi ja õigusaktide põhiseadusele vastavuse eelkontrolli taotlusi. Põhiseadusreformid puudutavad ka muid kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi aspekte. Näiteks [Maltas](#) puudutab hiljuti vastuvõetud põhiseaduse muudatus Malta presidendi valimise süsteemi ja ombudsmani rolli ning parlamendile on esitatud ettepanek viia läbi uus põhiseadusreform seoses teatavate sõltumatute komisjonide määramisega. [Rootsis](#) peetavas arutelus demokraatliku süsteemi tugevdamise üle käsitletakse põhiseaduse muudatuste vastuvõtmise reformimist ja parlamendi uurimiskomisjonis on läbivaatamisel parlamendi ombudsmanide põhiseaduslik staatus, volitused ja tegevus.

Mõned neist jõupingutustest põhinevad rahvusvaheliste ekspertorganite, näiteks Veneetsia komisjoni nõuannetel, mis näitab juba iseseenesest, et erinevate seisukohtade ja eksperdiarvamuste arvessevõtmine ulatuslikus ja põhjalikus konsultatsioonis aitab kaasa tasakaalustatud süsteemi väljatöötamisele.



*Õigusloomeprotsessi kaasavuse suurendamine ja kvaliteedi parandamine on oluline struktuurireformide jaoks*

Õigusaktide jõustamisel kasutatakse üha kaasavamaid ja tõenduspõhisemaid vahendeid. Eelkõige on paljud liikmesriigid ette näinud süsteemsed poliitikameetmed sidusrühmade kaasamiseks ja selle tagamiseks, et struktuurireformid viidaks läbi ühiskonnas toimuvate laiapõhjaliste arutelude tulemusel, kuigi neid poliitikameetmeid alati täielikult ei rakendata.

Mõned liikmesriigid parandavad õigusloomeprotsessi kaasavust. Näiteks [Küproses](#) ja [Tšehhi Vabariigis](#) tehakse jõupingutusi, et parandada konsultatsiooniprotsessi ja läbipaistvust. [Eestis](#) töötatakse välja uut õigusloomekeskkonda ja õigusloomepoliitika põhialuseid, et suurendada kasutajasõbralikkust ja kaasatust. [Kreekas](#) on käimas õigusloomemenetluse põhjalik reform. [Prantsusmaal](#) nähakse hiljutist kodanike kliimakonventsiooni algatust uuendusliku viisina kodanike kaasamiseks õigusloomeprotsessi.

*Kiirmenetluses vastuvõetud ja eriolukorra õigusaktide ülemäärane kasutamine võib tekitada muret õigusriigi olukorra pärast*

Kõigis liikmesriikides on parlamendil tavapärasel õigusloomeprotsessis ülim pädevus. Kiirmenetlus õigusloomeprotsessis ja konsultatsioonide puudumine on aga õigusriigi kriiside tavalised tunnused. Veneetsia komisjon ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) on mitu korda rõhutanud parlamentaarse menetluse tähtsust: seadusandlike ettepanekute ja muudatusettepanekute põhjalik arutamine, sealhulgas sisukad konsultatsioonid sidusrühmade, ekspertide ja kodanikuühiskonnaga ning dialoog poliitilise opositsiooniga<sup>66</sup>. Lisaks moonutab õigusloomemenetluses parlamendist möödaminemine võimude lahusust, mis on õigusriigi peamine põhimõte.

Mõnes üksikus liikmesriigis valmistab muret see, et parlamendis on õigusakte korduvalt vastu võetud kiirmenetluses või et valitsus teeb erakorralisi määrusi, eriti kui neid akte kohaldatakse põhiõigusi või kõrgemate riigiorganite, näiteks kohtu või konstitutsioonikohtu toimimist mõjutavate ulatuslike reformide raames. Sellistel juhtudel võib suurema tõenäosusega juhtuda, et vastu võetakse õigusakte, mis ohustavad põhiõiguste kaitset, õigusriiki, demokraatiat ja rahvusvaheliste kohustuste täitmist<sup>67</sup>. [Poola](#) parlamendis võeti ajavahemikul 2015-2019 kiirmenetluses vastu kohtusüsteemi jaoks olulisi struktuurireforme käsitlevad õigusaktid, mis on suurendanud kohtusüsteemi poliitilist mõju. [Rumeenias](#) väljendati seetõttu, et olulistel valdkondades, sealhulgas kohtureformidega seoses, kohaldati väga tihti valitsuse erakorralisi määrusi, muret õigusaktide kvaliteedi, õiguskindluse ja võimude lahususe põhimõtte järgimise üle<sup>68</sup>. Kiirmenetluste sage kasutamine või selliste õigusaktide vastuvõtmine, mis põhinevad vahetult parlamendiliikmete esitatud algatustel, ilma et toimuksid tavapärasel ettevalmistavatel protsessidel ja konsultatsioonidel sidusrühmadega, kujutab endast samuti ohtu õigusriigile.

*Riikide parlamentidel, konstitutsioonikohtutel ja ülemkohtutel on olnud oluline roll COVID-19 pandemia reageerimiseks võetud meetmete kontrollimisel*

Kriisile reageerimine näitas riiklike süsteemide üldist tugevat vastupanuvõimet ning võetud meetmete üle peeti pingelisi poliitilisi ja õiguslaseid arutelusid. Paljudes liikmesriikides on parlamentaarne kontroll ja arutelud olnud väga olulised erakorralise seisukorra või teise

<sup>66</sup> Õigusriigi põhimõtete kontrollnimekiri – CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

<sup>67</sup> Lisaks ei ole paljud parlamendi (sealhulgas kiirmenetluses) vastu võetud seadusandlikud muudatusettepanekud piisavalt prognoositavad ja läbipaistvad ning tekitavad muret seoses avaliku huviga.

<sup>68</sup> 2019. aasta mais toimunud konsultatiivsel rahvahääletusel toetas enamik kodanikke valitsuse erakorraliste määruste vastuvõtmise keelustamist õigusvaldkonnas.

võimalusena tervishoiualase eriolukorra kehtestamise kohta ettepanekute koostamisel ning valitsuse määruste järelkontrollimisel. Lisaks on neid meetmeid kontrollinud konstitutsioonikohus, ülemkohtud või üldkohtud. Põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontroll enne õigusaktide vastuvõtmist on olnud eriti oluline olukorras, kus kiire reageerimine ja põhiõiguste järgimine peavad käima käsikäes.

### *Ombudsmanil ja riiklikel inimõiguste institutsioonidel on oluline roll*

Riiklikel inimõiguste institutsioonidel on õigusriigi kaitsmisel oluline roll ja nad saavad õigusriigi kriisi korral süsteemi sõltumatult kontrollida. Üksikud liikmesriigid ([Tšehhi Vabariik](#), [Itaalia](#) ja [Malta](#)) ei ole veel selliseid institutsioone loonud, kuigi põhiõiguste alal tegutsevad muud organid<sup>69</sup>. [Itaalias](#) on praegu parlamendis läbivaatamisel kaks seaduseelnõu, millega tehakse ettepanek luua sõltumatu riiklik inimõiguste amet. [Malta](#) parlamendis on arutamisel ettepanek luua inimõigustega tegelev institutsioon. Ombudsmani roll on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis erinev. Mõnes liikmesriigis võib ombudsman vaidlustada õigusakti konstitutsioonikohtus või taotleda selle läbivaatamist parlamendis.

### *Kodanikuühiskonna organisatsioonid tegutsevad ebastabiilses keskkonnas, kuid on õigusriigi kaitsmisel endiselt aktiivsed.*

Euroopa Kohus selgitas oma hiljutises otsuses<sup>70</sup>, et kodanikuühiskonna organisatsioonidel peab olema võimalik „jätkata oma tegevust ja toimida ilma riigi põhjendamatult sekkumiseta“. Euroopa Kohus mõõnis, et õigus ühinemisevabadusele on üks demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna alustaladest, kuna see võimaldab kodanikel tegutseda ühist huvi pakkuvates valdkondades kollektiivselt ning aidata seeläbi kaasa avaliku elu tõrgeteta toimimisele.

Enamikus liikmesriikides on kodanikuühiskonna jaoks loodud soodne ja toetav keskkond. Mõned liikmesriigid on viimasel ajal tõhustanud kodanikuühiskonna keskkonnaga seotud algatusi või kavatsesid selliseid algatusi teha. Näiteks [Horvaatias](#) on valitsus valmis vastu võtma riikliku kava kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuse õigusliku, rahalise ja institutsioonilise toetussüsteemi parandamiseks. [Sloveenias](#) on valitsusvälise sektori ja vabatahtliku tegevuse arendamise riikliku strateegia eesmärk suurendada 2023. aastaks toetust valitsusvälistele organisatsioonidele, eelkõige neile, kes edendavad ühiskonnas pluralismi ja demokraatia põhimõtteid. Paljudes liikmesriikides on kodanikuühiskond osutunud raskes olukorras vastupidavaks ning on osana kontrolli- ja tasakaalustussüsteemist jätkanud aktiivset osalemist õigusriigi teemalistes aruteludes riiklikul ja Euroopa tasandil. [Slovakkias](#) reageeris kodanikuühiskond 2018. aastal ja pärast seda jõuliselt Ján Kuciaki ja tema kihlatu Martina Kušnírová mõrvale. [Rumeenias](#) on kodanikuühiskonna aktiivne kaasamine olnud võtmetähtsusega korruptsioonivastaste reformide edendamisel ja õigusriigi kaitsmisel. [Itaalias](#) on elujõuline kodanikuühiskond, kuigi mõne, eriti rändevaldkonnas tegutseva valitsusvälise organisatsiooni suhtes korraldatakse laimukampaaniaid. [Kreekas](#) on mõned rändevaldkonnas tegutsevad kodanikuühiskonna organisatsioonid väljendanud muret selle üle, et kodanikuühiskonna kohapealset tegutsemisruumi on vähemaks jäänud.

Mõnes liikmesriigis seisab kodanikuühiskond siiski silmitsi tõsiste probleemidega, näiteks välisrahastamisele juurdepääsu reguleerivate uute õigusaktide või laimukampaaniate tõttu. Näiteks [Bulgaarias](#) on kritiseeritud uusi kavandatavaid sätteid, mis käsitlevad valitsusväliste

<sup>69</sup> Sõltumatu ombudsman on olemas nii Tšehhi Vabariigis kui ka Maltas; Itaalias suhtleb ministeeriumidevaheline inimõiguste komitee (CIDU) kodanikuühiskonna, akadeemiliste ringkondade ja kõigi asjaomaste sidusrühmadega, et edendada ja kaitsta inimõigusi, ning mitmed piirkondlikud ombudsmanid vastutavad isikuvabaduste ja -õiguste kaitsmise eest.

<sup>70</sup> Kohtuotsus, 18.6.2020, komisjon vs. Poola, C-78/18, EU:C:2020:476, punktid 112 ja 113.

organisatsioonide välisrahastamise läbipaistvust, kuna neil võib olla kodanikuühiskonnale kahjulik mõju. [Ungari](#) kohta leidis Euroopa Kohus 2020. aasta juunis, et välisriikide rahastatavate kodanikuühiskonna organisatsioonide läbipaistvust käsitlev 2017. aasta seadus on vastuolus kapitali vaba liikumise, ühinemisvabaduse ning õigusega eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitsele. [Poolas](#) piiravad ametiasutuste esindajate ebasoodsad avaldused valitsusväliste organisatsioonide kohta kodanikuühiskonna tegutsemisruumi. Veelgi suuremat muret on põhjustanud valitsuse tegevus LGBTI+ rühmade vastu, sealhulgas mõnede rühmade juhtide vahistamine ja kinnipidamine, ning selliste rühmade vastu suunatud laimukampaaniad.

### 3. ELi tasandi suundumused ja meetmed õigusriigi valdkonnas

Viimase aasta jooksul on õigusriigi põhimõtte olnud Euroopa Liidu jaoks jätkuvalt tähtsal kohal. Õigusriigi põhimõtte järgimine on praeguse komisjoni peamine prioriteet, nagu on märgitud president Ursula von der Leyeni poliitilistes suunistes, milles on seda konkreetselt nimetatud prioriteetseks portfelliiks, mis on usaldatud asepresidendile ja õigusriigi eest vastutavale volinikule. Komisjon on algusest peale reageerinud õigusriigi alastele suundumustele liikmesriikides ja ELi tasandil, kehtestades samal ajal ka uue Euroopa õigusriigi mehhanismi. Lisaks pidevale järelevalvele on komisjon ergutanud dialoogi ja koostööd, kasutades selliseid vahendeid nagu Euroopa poolaasta, et juhtida tähelepanu kohtusüsteemi tõhususega seotud probleemidele või liikmesriikide korrupsioonivastasele raamistikule.

COVID-19 pandeemia on tekitanud olulisi õigusriigiga seotud küsimusi, mis on Euroopa arutusel endiselt päevakorral. Alates märtsi keskpaigast on komisjon jälginud liikmesriikides võetud meetmeid, mis mõjutavad õigusriiki, demokraatiat ja põhiõigusi. Euroopa poolaasta raames tuletati 2020. aasta augusti riigipõhistes soovitusel meelde, et need erakorralised meetmed peaksid olema vajalikud, proportsionaalsed, ajaliselt piiratud ja kontrollile allutatud<sup>71</sup>.

Euroopa Parlamendil on üha olulisem roll õigusriigi teemalise arutelu juhtimises Euroopa tasandil. Eelmisel aastal reageeris Euroopa Parlament suundumustele, mis on seotud meie ühiste väärtuste, sealhulgas õigusriigi põhimõtte austamisega. Euroopa Parlament on vastu võtnud mitu resolutsiooni<sup>72</sup> ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon on koostanud aruandeid ja korraldanud riikides kohapealseid külastusi<sup>73</sup>. Nendel poliitilistel aruteludel on olnud oluline osa õigusriigi põhimõtte järgimisega seotud küsimuste esiletõstmisel. Komisjon tunnustab, et tuleb luua vajalik seos demokraatia ja põhiõigustega, mida käsitletakse spetsiaalsetes töösuundades: Euroopa demokraatia tegevuskava ja uus

<sup>71</sup> Nõukogu poolt vastu võetud – ELT C 282, 26.8.2020.

<sup>72</sup> Eelkõige 28. märtsi 2019. aasta resolutsioon õigusriigi olukorra ja korrupsioonivastase võitluse kohta ELis, eelkõige Maltas ja Slovakkias, P8\_TA(2019)0328; 18. detsembri 2019. aasta resolutsioon õigusriigi kohta Maltal pärast Daphne Caruana Galizia mõrvaga seoses tehtud hiljutisi paljastusi, P9\_TA(2019)0103; 16. jaanuari 2020. aasta resolutsioon Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 kohaste Poolat ja Ungarit käsitlevate käimasolevate kuulamiste kohta, P9\_TA(2020)0014; 17. aprilli 2020. aasta resolutsioon ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu, P9\_TA(2020)0054.

<sup>73</sup> Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste alase teabe järelevalverühm. Töörühm keskendub kõigis liikmesriikides demokraatiat, õigusriiki ja põhiõigusi ähvardavatele ohtudele ning korrupsioonivastasele võitlusele ELis. Selle eesmärk on soovitada kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile konkreetseid meetmeid, nagu kohtumised sidusrühmadega, kuulamised ja lähetused, ning anda soovitusi resolutsioonide ja aruannete ettepanekute kohta.

strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks. Mõlemad võetakse vastu 2020. aasta lõpus. Komisjon on seisukohal, et esimene õigusriigi aruanne ja ettevalmistav dialoog liikmesriikidega loovad tugeva aluse edasiseks tööks Euroopa Parlamendis.

Õigusriigi mehhanism on kooskõlas ka nõukogu intensiivsema tegevusega õigusriigi valdkonnas. Nõukogu arutas 2019. aasta sügisel iga-aastase õigusriigialase dialoogi täiendavat tõhustamist iga-aastase ülevaate koostamisega. Selleks kasutatakse arutelusid ja parimate tavade vahetamist, et aidata kaasa õigusriigi probleemide ennetamisele kaasaval ja konstruktiivsel viisil. Nõukogu eesistujariik on teatanud oma kavatsusest korraldada komisjoni õigusriigi aruande alusel poliitiline dialoog õigusriigi teemal, sealhulgas konkreetsetele liikmesriikidele keskenduv mõttevahetus<sup>74</sup>.

Sel viisil aitab esimene õigusriigi aruanne kaasa arutelule Euroopa ja liikmesriikide institutsioonides. Samuti toimuvad regulaarsed kohtumised õigusriigi kontaktpunktide võrgustiku ja sidusrühmadega. Liikmesriikidel palutakse anda oma panus 2021. aasta alguses ja kevadel enne järgmist aruannet toimuvad külastused kõigisse liikmesriikidesse. Samal ajal tehakse tööd ka õigusriigi põhimõtetele vastavate reformide edendamiseks ELi rahastamise ja eksperditeadmiste kaudu. Alates 2017. aastast on komisjonil liikmesriikide reformide tehniliseks toetamiseks spetsiaalne programm, mis hõlmab õigusriigi reforme<sup>75</sup>. Toetust võib anda kohapealsete eksperdimissioonide ja teabekogumislähetuste, asjakohaste parimate tavade jagamise, diagnostiliste analüüside ning olukorra lahendamiseks sihipärase lahenduse väljatöötamise ja rakendamise vormis. Oma osa võib olla ka muudel komisjoni programmidel, nagu õigus- ja kodanikuprogramm, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm ning Sisejulgeolekufond (politsei), sealhulgas kodanikuühiskonnale ja teistele sidusrühmadele avatud projektikonkursside kaudu. Nagu Euroopa poolaasta aruannetes on juba sageli rõhutatud, võivad kohtureformid ja korrupsioonivastased reformid avaldada olulist mõju ettevõtluskeskkonnale ning seepärast peaksid liikmesriigid neid oma riiklike taaste- ja vastupidavuskavade koostamisel hoolikalt kaaluma.

Lisaks Euroopa õigusriigi mehhanismile hõlmavad ELi õigusriigi tagamise vahendid abinõusid, mille toel reageerida mitmesugustele olukordadele. Avaliku arutelu keskmes on kõige sagedamini Euroopa Liidu lepingu artikkel 7. Selles on sätestatud aluslepingul põhinev menetlus, et tegeleda ohtudega, mis võivad kahjustada ELi põhiväärtusi liikmesriikides, nähes lõpuks ette kõige tõsisema poliitilise sanktsiooni, mida EL võib liikmesriigile määrata, nimelt hääleõiguse peatamise nõukogus. Kuni 2017. aastani ei olnud menetlust kunagi algatatud. Komisjon algatas menetluse Poola suhtes 2017. aasta detsembris ja Euroopa Parlament Ungari suhtes 2018. aasta septembris. Need menetlused jätkuvad nõukogus istungite ja teabe ajakohastamisega olukorra kohta kahes asjaomases liikmesriigis,<sup>76</sup> kuid enamik tuvastatud probleemidest on siiani lahendamata. Komisjon kutsus asjaomaseid liikmesriike ja nõukogu üles aitama kaasa neis menetlustes tõstatatud probleemide kiiremale lahendamisele, et oleks võimalik leida lahendused, mis kaitsevad õigusriigi põhimõtet ja kõigi liikmesriikide ühiseid väärtusi. Kuni tekkinud probleemidele lahenduse leidmiseni on komisjon jätkuvalt pühendunud nõukogu toetamisele artikli 7 kohaste menetluste jätkamisel, et kõnealused küsimused lahendada.

<sup>74</sup> Eesistujariik Saksamaa programm, lk 20.

<sup>75</sup> Struktuurireformi tugiprogramm, mis asendatakse alates 2021. aastast tehnilise toetuse vahendiga; see programm ei nõua kaasrahastamist.

<sup>76</sup> 2019. aastal toimus kaks ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohast kuulamist ja esitati kaks ajakohastatud ülevaadet hetkeolukorra kohta Ungaris ning viis ajakohastatud ülevaadet hetkeolukorra kohta Poolas. 2020. aastal esitati üks ülevaade hetkeolukorra kohta Ungaris ja Poolas ning ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohaseid kuulamisi ei toimunud.

Euroopa Kohtul on selles valdkonnas väljakujuneva praktika kaudu samuti õigusriigi põhimõtte kaitsmisel oluline roll. Kui puudused õigusriigi toimimises kujutavad endast ELi õiguse rikkumist, järgib komisjon rikkumismenetlustes strateegilist lähenemisviisi, tuginedes Euroopa Kohtu praktikale. Nende menetluste eesmärk on lahendada probleemid, mis on seotud ELi õiguse rikkumisega. Komisjon on võtnud endale kohustuse kasutada täiel määral oma volitusi ja täita jätkuvalt oma ülesandeid aluslepingute täitmise järelevalvajana, et tagada õigusriigi põhimõttega seotud ELi õiguse nõuete järgimine. Ta on mitmel korral algatanud Euroopa Kohtus menetluse õigusriigi seisukohast olulistest küsimustes ning ka liikmesriikide kohtud on palunud Euroopa Kohtul teha mitmes kohtuasjas eelotsus liidu õiguse tõlgendamiseks. 2019. ja 2020. aastal tegi Euroopa Kohus õigusriigi valdkonnas olulised otsused. Eelkõige on neis kinnitatud ja täiendavalt selgitatud õigust tulemuslikule õiguskaitsele ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile<sup>77</sup>. Seda kohtupraktikat loodetakse lähikuudel ja -aastatel edasi arendada, pidades silmas mitmeid olulisi pooleliolevaid rikkumismenetlusi ja eelotsusetaotlusi õigusriigiga seotud küsimustes.

Viimaks tuletas Euroopa Ülemkogu oma 17.–21. juuli kohtumise järeldustes meelde, kui oluline on õigusriigi põhimõtte ja ELi alusväärtuste järgimine liidu eelarvega seoses. Meenutades, kui oluline on kaitsta liidu eelarvet vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud väärtustele, toetas Euroopa Ülemkogu tingimuslikkuse korda ja rikkumise korral võetavate meetmete kehtestamist. Euroopa Ülemkogu võetud kohustus peaks aitama võtta kiiremini vastu komisjoni ettepanekut *kaitsta ELi eelarvet õigusriigi põhimõtete rikkumise korral liikmesriigis*, mis on arutusel Euroopa Parlamendis ja nõukogus<sup>78</sup>. Eesmärk on kaitsta ELi eelarvet olukorras, kus liidu finantshuvid võivad olla ohus, kuna liikmesriigis on õigusriigi toimimises tekkinud üldised puudused.

#### **4. Järeldused ja edasised sammud**

2019. aasta juulis kutsus president von der Leyen Euroopa Parlamenti, nõukogu ja liikmesriike üles tegema õigusriigi valdkonnas koostööd, et luua uus Euroopa õigusriigi mehhanism, mis kaasab ennetavasse tegevusse kõik liikmesriigid ja ELi institutsioonid.

Esimene õigusriigi aruanne on komisjoni ja liikmesriikide vahelise uue dialoogi tulemus, mida kasutatakse kõikide liikmesriikide kohta tehtavates riigipõhistes analüüsid. See aruanne on oluline samm ELis õigusriigi põhimõtete ühise mõistmise tugevdamisel ja vastastikuse usalduse suurendamisel. Komisjon tervitab kõikide liikmesriikidega peetud avatud dialoogi ja liikmesriikide osalemist riigipõhise analüüsi ettevalmistamisel. See on märk nii õigusriigi olulisusest kõigi liikmesriikide jaoks kui ka nende pühendumisest Euroopa protsessile. Komisjon leiab, et see protsess aitab ära hoida õigusriigiga seotud probleemide tekkimist või süvenemist ning aitab veelgi edendada tugevat poliitilist ja õiguskultuuri kogu ELis. Õigusriigi mehhanismi osad võivad nüüd saada ELi õigusriigi tagamise vahendite põhielementideks.

Aruandes antakse ülevaade õigusriigi arengust liikmesriikides. Selles rõhutatakse, et paljudes liikmesriikides kehtivad kõrged õigusriigi standardid ja neid standardeid tunnustatakse, sealhulgas ülemaailmselt, õigusriigi peamiste põhimõtete kohaldamise parimate tavadena. Aruandes tõstetakse siiski esile ka olulisi probleeme, mis võivad tekkida olukorras, kus kohtusüsteemi sõltumatus on surve all, kus süsteemid ei ole osutunud korrupsiooni suhtes piisavalt vastupidavaks, kus meedia vabadust ja mitmekesisust ähvardavad ohud seavad ohtu

<sup>77</sup> Need õigused on tagatud Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikega 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47.

<sup>78</sup> COM(2018) 324

demokraatliku vastutuse või kus tõhusa süsteemi jaoks vajalikes kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismides on esinenud probleeme. Komisjoni innustab see, et kõik liikmesriigid on teinud aruande koostamisel koostööd, ning ta kutsub liikmesriike üles jätkama seda koostööd aruande järelmeetmete osas.

Komisjon jääb ootama Euroopa Parlamendi ja nõukogu jätkuvat osalemist õigusriigi küsimuste lahendamises ning leiab, et aruanne paneb edasisele institutsioonidevahelisele tööle tugeva aluse. Komisjon kutsub liikmesriikide parlamente ja ametiasutusi arutlema käesoleva aruande, sealhulgas riike käsitlevate peatükkide üle ning otsima üksteise toetust, mis julgustaks jätkama reforme ja heaks kiitma Euroopa üksmeelt. See, kui suur hulk riiklikke osalejaid, kes ei ole ametiasutused, on sellesse tegevusse kaasatud ja oma panuse andnud, näitab samuti, et on vaja korraldada riiklikke arutelusid.

Käesolev esimene õigusriigi aruanne on alus uuele ja dünaamilisele protsessile, mis hõlmab jätkuvat dialoogi liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentidega ning muude sidusrühmadega riiklikul ja ELi tasandil. Komisjon hakkab nüüd koostama 2021. aasta aruannet õigusriigi kohta, tuginedes Euroopa õigusriigi mehhanismi toimimise esimesel aastal saadud kogemustele, ning kiirendab muutusi, et suurendada õigusriigi põhimõtte vastupanuvõimet meie demokraatlikes riikides. Suurem teadmiste ja kogemuste pagas aitab kõigil eurooplastel tulla toime enneolematu majandus-, kliima- ja tervishoiukriisi probleemidega, seejuures täielikult austades meie ühiseid põhimõtteid ja väärtusi.