



Strasbourg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik

SISUKORD

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE – ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik

1.	Sissejuhatus	2
2.	Miks on õigusriik ELi jaoks põhimõttelise tähtsusega	3
3.	Miks on vaja uut ELi õigusriigi tugevdamise raamistikku	5
4.	Kuidas uus ELi õigusriigi raamistik toimib	6
4.1.	Mis käivitab uue ELi õigusriigi raamistiku.....	6
4.2.	Uus ELi õigusriigi raamistik kui kolmeetapiline protsess	7
5.	Kokkuvõte	9

1. SISSEJUHATUS

Õigusriik on iga tänapäevase põhiseadusliku demokraatia selgroog. See on üks aluspõhimõtteid, mis tuleneb kõigi ELi liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest ja on seega üks põhiväärtusi, millele liit rajaneb. Seda tõstetakse esile Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 ning sama lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta preambulites. Samuti on see põhjus, miks Euroopa Liidu lepingu artikli 49 kohaselt on õigusriigi austamine üks ELi liikmeks saamise eeltingimusi. Koos demokraatia ja inimõigustega on õigusriik üks Euroopa Nõukogu kolmest tugisambast ja seda kinnitab ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni preambul¹.

ELi liikmesriikide ja nende õigussüsteemide vaheline vastastikune usaldus on liidu alus. Siinkohal on määrav osa sellel, kuidas rakendatakse õigusriiki riigi tasandil. Kõigi ELi kodanike ja riikide ametiasutuste usaldus õigusriigi toimimise vastu on eriti oluline ELi edasisel arenemisel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala² suunas. Seda usaldust saab üles ehitada ja hoida ainult siis, kui õigusriigi põhimõtteid järgitakse kõigis liikmesriikides.

ELi liikmesriikide põhiseadused ja õigussüsteemid on põhimõtteliselt hästi kavandatud ja koostatud nii, et nad suudavad kaitsta kodanikke õigusriigi mis tahes viisil ohustamise eest. Kuid hiljutised sündmused mõningates liikmesriikides on näidanud, et austuse puudumine õigusriigi vastu ja selle tulemusena ka põhiväärtuste vastu, mille kaitsmine on õigusriigi eesmärk, võib muutuda tõsiseks mureküsimuseks. Nende sündmuste ajal esitas laiem avalikkus selge nõude, et EL ja eelkõige komisjon hakkaksid tegutsema. Tulemusi on saavutatud. Kuid komisjon ja EL pidid otsima ajutisi lahendusi, sest olemasolevad ELi mehhanismid ja menetlused ei ole alati olnud piisavad, et tagada tõhus ja õigeaegne reageerimine õigusriigi ohustamisele.

Komisjon on aluslepingute kaitsja ning vastutab ELi aluseks olevate väärtuste austamise tagamise ja liidu üldiste huvide kaitsmise eest. Seega tuleb tal kõnealuses valdkonnas aktiivselt tegutseda³. Septembris 2012 ütles president Barroso oma iga-aastases Euroopa Liidu olukorda käsitlevas kõnes Euroopa Parlamendi ees: „Meie käsutuses olevaid vahendeid tuleb edasi arendada, et meil oleks tulevikus neid rohkem kui praegune „pehme jõud“, mis seisneb poliitilises veenmises, ja aluslepingu artikli 7 kohane „raudne käsi“.” Järgmise aasta kõnes ütles ta, et „kogemused on kinnitanud komisjoni kasulikku rolli sõltumatu ja objektiivse kohtunikuna. Peaksime edendama seda kogemust üldisema raamistiku kaudu [...]. Komisjon esitab selle kohta teatise. Usun, et arutelu on meie Euroopa idee alustala.“⁴

Juunis 2013 rõhutas justitiis- ja siseküsimumuste nõukogu, et õigusriigi põhimõtete austamine on põhiõiguste kaitse eelduseks, ja kutsus komisjoni üles viima kooskõlas aluslepingutega mõttevahetust edasi, käsitledes seda, milline võiks olla vajadus koostööle suunatud ja

¹ Vt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni preambul ja Euroopa Nõukogu statuudi artikkel 3 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Estonian/001-Estonian.pdf>).

² Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 67.

³ Vt Euroopa Komisjoni asepresidendi ja ELi õigusküsimumuste voliniku Redingi kõne „EL ja õigusriik – mis järgmiseks?“ (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

⁴ Vt http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_et.htm ja http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_et.htm

süsteematilise probleemide lahendamise meetodi järele ja selle vorm. Aprillis 2013 pidas üldasjade nõukogu sellel teemal laiaulatusliku arutelu⁵.

Juulis 2013 nõudis Euroopa Parlament, et „liikmesriikides hinnataks korrapäraselt liidu põhiväärtuste ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtte nõuete jätkuvat täitmist.”⁶

Käesolev teatis on vastus neile nõudmistele. Komisjoni kogemuste, institutsioonidevahelise debati ja laialdaste konsultatsioonide põhjal⁷ esitab komisjon uue raamistiku õigusriigi tõhusaks ja järjekindlaks kaitsmiseks kõigis liikmesriikides. Selle raamistiku eesmärk on tegeleda olukorraga, kus õigusriik on süsteemselt ohustatud, ja lahendada see⁸.

Kõnealuse raamistiku eesmärk on lahendada tulevikus õigusriigile ohtlik olukord mõnes liikmesriigis enne, kui tekivad Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 ettenähtud menetluse käivitamist nõudvad tingimused. Seega on uus raamistik ette nähtud praeguse tühimiku täitmiseks. See ei ole Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud menetluse alternatiiviks, vaid pigem ennetab ja täiendab seda. Samuti ei piira see komisjoni volitusi konkreetsete ELi õiguse reguleerimisalasse kuuluvate olukordade lahendamiseks ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaste rikkumismenetluste abil.

Laiemast Euroopa vaatepunktist lähtudes peaks raamistik aitama kaasa Euroopa Nõukogu eesmärkide saavutamisele, sealhulgas Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu” (edaspidi „Veneetsia komisjon”) eksperdiarvamuse alusel⁹.

2. MIKS ON ÕIGUSRIIK ELI JAOKS PÕHIMÕTTELISE TÄHTSUSEGA

Õigusriigi põhimõttest on järk-järgult saanud tänapäevase põhiseadusliku õiguse ja rahvusvaheliste organisatsioonide (sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ja Euroopa Nõukogu) valdav korralduslik mudel, millega reguleeritakse avaliku võimu teostamist. See tagab, et kõik avalikku võimu esindavad asutused tegutsevad seaduses paika pandud piirides, kooskõlas demokraatlike väärtuste ja põhiõigustega ning sõltumatute ja erapooletute kohtute järelevalve all.

⁵ Märtsis 2013 kutsusid Madalmaade, Saksamaa, Soome ja Taani välisministrid üles kehtestama rohkem Euroopa kaitsemeetmeid, et tagada liidu põhiväärtuste järgimine liikmesriikides. Arutelu kohta üldasjade nõukogus vt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/genaff/137301.pdf. Justitiis- ja siseküsimuste nõukogu järelduste kohta vt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/137404.pdf.

⁶ Vt Euroopa Parlamendi resolutsioonid, milles ELi institutsioonidele esitatakse mitmeid soovitusi selle kohta, kuidas tugevdada Euroopa Liidu lepingu artikli 2 kaitset (Rui Tavaresi raport 2013 aastast, Louis Micheli ja Kinga Gönczi raportid 2014. aastast – <http://www.europarl.europa.eu/committees/et/libe/reports.html>).

⁷ ELi õiguse tulevikku käsitleval kõrgetasemelisel konverentsil Assises de la Justice, mis toimus novembris 2013 ja millel osales üle 600 sidusrühma ja huvitaud isiku, oli üks osa pühendatud spetsiaalselt teemale „Uue õigusriigi põhimõtete kaitsmise süsteemi suunas”. Enne ja pärast konverentsi esitatud üleskutsele avaldada arvamust saadeti arvukalt kirjalikke seisukohti (vt http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Nagu president Barroso oma kõnes liidu olukorrast septembris 2013 rõhutas, peaks see raamistik „põhinema liikmesriikide võrdsuse põhimõttel ning olema kasutatav ainult olukordades, kus on tõsine süsteemne oht õigusriigile, ja käivituma kindlaks määratud võrdlusaluse põhjal” (vt http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_et.htm).

⁹ Veneetsia komisjon, ametliku nimega Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu”, on Euroopa Nõukogu nõuandev organ põhiseadust käsitlevates küsimustes (vt http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

Õigusriigist tulenevate põhimõtete ja normide täpne sisu võib liikmesriikide tasandil varieeruda, sõltudes iga liikmesriigi põhiseaduslikust süsteemist. Siiski annavad Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „Euroopa Kohus”) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika ning Euroopa Nõukogu koostatud dokumendid, mis põhinevad märkimisväärses ulatuses Veneetsia komisjoni eksperdi hinnangutel, nende põhimõtete mittetäieliku loetelu ja määratlevad seega õigusriigi põhitähenduse kui ELi ühise väärtuse Euroopa Liidu lepingu artikli 2 tähenduses.

Need põhimõtted hõlmavad **seaduslikkust**, mis tähistab seaduste kehtestamise läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku protsessi; **õiguskindlust**; **täidesaatva võimu omavoli keelamist**; **sõltumatuid ja erapooletuid kohtuid**; **tõhusat kohtulikku kontrolli**, sealhulgas **põhiõiguste austamise üle**; ja **võrdsust seaduse ees**¹⁰.

Nii Euroopa Kohus kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus kinnitasid, et need põhimõtted ei ole lihtsalt vormi- ega protseduurinõuded. Need on vahendid, mille abil tagatakse demokraatia ja inimõiguste järgimine ja austamine. Seega on õigusriik põhiseaduslik põhimõte, millel on nii vormiline kui ka sisuline komponent¹¹.

See tähendab, et õigusriigi põhimõtete austamine on lahutamatult seotud demokraatia ja põhiõiguste austamisega: ei saa olla demokraatiat ja põhiõiguste austamist ilma õigusriigi põhimõtete austamiseta ja vastupidi. Põhiõigused kehtivad tegelikkuses ainult siis, kui need kuuluvad kohtujurisdiksiooni alla. Demokraatia on kaitstud, kui kohtuvõimu, sealhulgas konstitutsioonikohtute põhirolliga suudetakse tagada sõnavabadus, kogunemisvabadus ning austus poliitilist ja valimisprotsessi reguleerivate eeskirjade vastu.

ELis on õigusriigil eriline tähtsus. Õigusriigi põhimõtete järgimine ei ole mitte ainult kõigi Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 loetletud põhiväärtuste kaitsmise eeltingimus. See on ka aluslepingutest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate kõikide õiguste ja kohustuste tagamise eeltingimus. Kõikide ELi kodanike ja riigiasutuste usaldus kõikide teiste liikmesriikide õigussüsteemide vastu on elulise tähtsusega kogu ELi kui vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala toimimise jaoks. Praegu peab iga liikmesriik automaatselt tunnustama ja täide viima teise liikmesriigi kohtu otsust tsiviil- ja kaubandusasjades ning ühes liikmesriigis välja antud Euroopa vahistamismäärust oletatava kurjategija suhtes tuleb teises liikmesriigis täita¹². Nende näidete põhjal on selge, miks kõik liikmesriigid peaksid tundma muret, kui ühes liikmesriigis õigusriigi põhimõtteid täiel määral ei austata. Seepärast on EL vägagi huvitatud õigusriigi põhimõtete kaitsmisest ja tugevdamisest kogu liidus.

¹⁰ Ülevaade õigusriigiga seotud asjaomasest kohtupraktikast ja põhimõtetest, mida õigusriik hõlmab, on esitatud I lisas.

¹¹ Euroopa Kohus ei viita õigusriigile kui lihtsalt vormi- ja protseduurinõudele, vaid rõhutab ka selle sisulist väärtust, täpsustades, et „õigusriigi põhimõtetele põhinev liit” tähendab, et ELi institutsioonide üle peab olema kohtulik kontroll mitte ainult sellest seisukohast, kas nende tegevus vastab aluslepingule, vaid kas see vastab ka „õiguse üldpõhimõtetele, mille hulka kuuluvad ka põhiõigused” (vt *ex pluribus* otsus kohtuasjas C–50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores (EKL 2002, lk I-06677, punktid 38 ja 39); otsus liidetud kohtuasjades C–402/05 P ja C–415/05 P: Kadi (EKL 2008, lk I-06351, punkt 316). Seda on kinnitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus, mis omistab õigusriigile sisulise aspekti, sätestades, et see on mõiste, millest lähtuvad kõik Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklid (vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi Stafford vs. Ühendkuningriik, 28. mai 2001, punkt 63). Tuleb rõhutada, et prantsuskeelses versioonis ei kasuta kohus mitte ainult terminit „pre-eminence du droit”, vaid ka terminit „Etat de droit”.

¹² Vt otsus kohtuasjas C–168/13: Jeremy F vs. Premier Ministre (avaldamata, punktid 35 ja 36).

3. MIKS ON VAJA UUT ELI ÕIGUSRIIGI TUGEVDAMISE RAAMISTIKKU

Juhtudel, kui õigusriigi kaitseks liikmesriigi tasandil kehtestatud mehhanismid lakkavad tõhusalt toimimast, ähvardab süsteemne oht õigusriigi põhimõtteid ja seega ka ELi toimimist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta alana. Sellises olukorras peab EL tegutsema, et kaitsta õigusriiki kui liidu ühist väärtust.

Kuid kogemused on näidanud, et õigusriigi põhimõtete süsteemse ohustamisega liikmesriikides ei saa igas olukorras tõhusalt tegeleda, kasutades praegu liidu tasandil olemas olevaid vahendeid.

Komisjoni tegevus **ELi toimimise lepingu artikli 258** kohaste **rikkumismenetluste** algatamiseks on osutunud oluliseks meetmeks teatavate õigusriigi põhimõtetega seotud mureküsimumuste lahendamisel¹³. Kuid komisjon saab algatada rikkumismenetluse vaid siis, kui kõnealused probleemid kujutavad samal ajal endast ka ELi õiguse konkreetsete sätete rikkumist¹⁴.

On probleemseid olukordi, mis jäävad ELi õiguse reguleerimisalast välja ja mida ei saa seega lugeda aluslepingutest tulenevate kohustuste rikkumiseks, kuid mis sellest hoolimata kujutavad endast süsteemset ohtu õigusriigi põhimõtetele. Sellises olukorras võiks rakendada **Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud ennetus- ja sanktsioonimehhanisme**. Komisjon on üks osapooltest, kellele nimetatud alusleping annab õiguse teha põhjendatud ettepanekuid nende mehhanismide käivitamiseks. Euroopa Liidu lepingu artikli 7 eesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid austavad ELi ühiseid väärtusi, sealhulgas õigusriigi põhimõtet. Selle reguleerimisala ei piirdu üksnes ELi õiguse alla kuuluvate valdkondadega, vaid annab õigusriigi kaitsmiseks ELile õiguse sekkuda ka valdkondades, kus liikmesriigid tegutsevad iseseisvalt. Nagu selgitatakse komisjoni teatistes Euroopa Liidu lepingu artikli 7 rakendamise kohta, annab selleks õiguse tõsiasi, et „kui liikmesriik rikub põhiväärtusi viisil, mis on piisavalt tõsine, et kuuluda artikli 7 reguleerimisalasse, võib see õõnestada ELi aluseid ja tema liikmete vahelist usaldust vaatamata sellele, millises valdkonnas rikkumine aset leidis”¹⁵.

Siiski saab Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 1 sätestatud ennetusmehhanismi käivitada ainult siis, kui esineb olulise rikkumise ilmne oht, ja Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 2 sätestatud sanktsioonimehhanismi ainult juhul, kui „mõni liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt” Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud väärtusi. Mõlema artiklis 7 sätestatud

¹³ Vt näiteks otsused kohtuasjades C-286/12: komisjon vs. Ungari, avaldamata (võrdne kohtlemine seoses kohtunike ja prokuröride kohustusliku teenistusest lahkumisega); C-518/07: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2010, lk I-01885) ja C-614/10: komisjon vs. Austria, avaldamata (andmekaitseasutuste sõltumatus).

¹⁴ Komisjoni tegevus põhiõiguste harta järgimise tagamiseks illustreerib seda aluslepingust endast tulenevat õiguslikku piirangut. Nagu komisjon oma 19. oktoobri 2010. aasta teatistes „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks” (KOM(2010) 573 lõplik) selgitab, on ta kindlalt otsustanud kasutada kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid tagamaks, et liikmesriigid hartat täiel määral austavad. Eelkõige puudutab see harta artiklit 47, milles sätestatakse, et igal juhul, kelle ELi õigusega tagatud õigusi rikutakse, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile sõltumatus kohtus. Kuid komisjon saab seda liikmesriikide vastu rakendada „üksnes liidu õiguse kohaldamise korral”, nagu on sõnaselgelt sätestatud harta artiklis 51. Vt näiteks otsus kohtuasjas C-87/12: Kreshnik Ymeraga ja teised vs. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, avaldamata; C-370/12: Thomas Pringle vs. Iiri valitsus, Iirimaa ja Attorney General, avaldamata, ja C-617/10: Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson, avaldamata.

¹⁵ Komisjoni teatis „Liidu aluseks olevate väärtuste austamine ja edendamine”, 15. oktoober 2003, KOM(2003) 606 lõplik.

mehhanismi käivitamise lävendid on väga kõrged ja näitavad selgelt, et need mehhanismid on oma olemuselt viimane abinõu.

Hiljutised sündmused mõnes liikmesriigis on näidanud, et nendest mehhanismidest ei piisa alati, et reageerida kiiresti õigusriigi põhimõtete ohustamisele mõnes liikmesriigis.

Seega on olukordi, kus olemasolevate vahendite abil ei ole võimalik õigusriigi põhimõtete ohustamisega tõhusalt toime tulla¹⁶. **Uut ELi raamistikku õigusriigi** kui ELi peamise ühise väärtuse **tugevdamiseks** on vaja rikkumismenetluste ja Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanismide täienduseks. Raamistik täiendab kõiki Euroopa Nõukogu tasandil õigusriigi kaitseks juba kehtestatud mehhanisme¹⁷. Selles kajastub ELi eesmärk kaitsta nii oma aluseks olevaid väärtusi kui ka saavutada kõrgem vastastikuse usalduse ja lõimumise tase vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevas sisepiirideta alas.

Uue õigusriigi tugevdamise raamistiku loomisega püüab komisjon muuta meetmeid, mida ta tulevikus võib olla sunnitud võtma, selgemaks ja prognoositavamaks, tagades samas, et kõiki liikmesriike koheldakse võrdselt. Komisjon on valmis käesoleva teatise alusel pidama nendes küsimustes edasisi arutelusid liikmesriikide, nõukogu ja Euroopa Parlamendiga.

4. KUIDAS UUS ELI ÕIGUSRIIGI RAAMISTIK TOIMIB

Raamistiku eesmärk on anda komisjonile võimalus leida koos asjaomase liikmesriigiga lahendus, et ennetada kõnealuses liikmesriigis õigusriigi põhimõtetele süsteemse ohu tekkimist, millest võiks kujuneda ilmne olulise rikkumise oht Euroopa Liidu lepingu artikli 7 tähenduses ning mis nõuaks kõnealuse artikli mehhanismide käivitamist.

Liikmesriikide võrdsuse tagamiseks kohaldatakse raamistikku samal viisil kõikide liikmesriikide suhtes ja õigusriigile süsteemse ohu määramisel lähtutakse ühesugustest võrdlusalustest.

4.1. Mis käivitab uue raamistiku

Uus raamistik käivitatakse olukorras, kus liikmesriigi ametiasutused võtavad meetmeid või taluvad olukordi, millel on tõenäoliselt süsteemne ja ebasoodne mõju õigusriigi kaitseks liikmesriigi tasandil loodud institutsioonide ja järelevalvemehhanismide terviklikkusele, stabiilsusele või nõuetekohasele toimimisele.

Uus ELi õigusriigi raamistik ei ole ette nähtud kasutamiseks põhiõiguste üksikute rikkumiste või kohtuvigade puhul. Selliste juhtumitega saab tegeleda ja peaks tegelema liikmesriigi õigussüsteem, mida täiendavad Euroopa inimõiguste konventsiooni – mille osalised on kõik ELi liikmesriigid – alusel loodud kontrollimehhanismid.

Raamistiku peamine eesmärk on tegeleda **õigusriigi põhimõtteid ähvardavate ohtudega** (2. jao tähenduses), **millel on süsteemne iseloom**¹⁸. Ohustatud peab olema liikmesriigi enda

¹⁶ Mõningatel juhtudel võib õigusriigiga seotud süsteemseid puudujääke lahendada Rumeenia ja Bulgaaria ühinemisaktidel põhinevaid koostöö- ja kontrollimehhanisme kasutades. Kuid need mehhanismid, mille aluseks on otseselt ELi esmased õigusaktid, käsitlevad ühinemiseelse ajaga seotud ja seega üleminekuolukorda. Seega ei saa neid rakendada õigusriigi põhimõtete ohustamise korral *kõigis* ELi liikmesriikides.

¹⁷ Euroopa Nõukogu statuudi artiklis 8 sätestatakse, et õigusriigi põhimõtteid ja inimõigusi tõsiselt rikkunud liikmesriigi esindusõiguse võib peatada ja ta Euroopa Nõukogust isegi välja heita. Nagu Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanisme, ei ole ka seda meetet kunagi käivitatud.

¹⁸ Põhiõiguste järgimise „süsteemsete puuduste” mõiste kohta ELi õiguse reguleerimisalas vt näiteks otsus liidetud kohtuasjades C-411/10 ja 493/10: N.S., avaldamata, punktid 94 ja 106; ja otsus kohtuasjas C-

poliitiline, institutsionaalne ja/või õiguslik kord, tema põhiseaduslik ülesehitus, võimude lahusus, kohtuvõimu sõltumatus või erapooletus või tema kohtuliku kontrolli süsteem, sealhulgas konstitutsioonikohtute poolt, kui need on olemas – näiteks uute meetmete vastuvõtmisel ametiasutuste poolt või laialtlevinud tavade rakendamise ja riigisiseste õiguskaitsevahendite puudumise tulemusel. Raamistik käivitatakse, kui tundub, et õigusriigi kaitsmise meetmed liikmesriigis ei suuda nende ohtudega tõhusalt toime tulla.

Raamistik ei takistaks komisjonil oma ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaste volituste kasutamist ELi õiguse reguleerimisalasse jäävates olukordades. Samuti ei takistaks see Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanismide otsest käivitamist, kui olukorra ootamatu halvenemine mõnes liikmesriigis nõuab ELi jõulisemat reageerimist¹⁹.

4.2. Raamistik kui kolmeetapiline protsess

Kui on selgeid märke, et mõnes liikmesriigis on õigusriigi põhimõtted sattunud süsteemsesse ohtu, algatab komisjon kõnealuse liikmesriigiga struktuurse suhtluse. Selle protsessi aluseks on järgmised põhimõtted:

- keskendumine lahenduse otsimisele kõnealuse liikmesriigiga **dialoogi** pidamise teel;
- kõnealuse olukorra **objektiivse ja põhjaliku hindamise** tagamine;
- liikmesriikide **võrdse kohtlemise** põhimõtte austamine;
- viitamine **kiiretele ja konkreetsetele meetmetele**, mille saaks võtta süsteemse ohuga toimetulemiseks ja Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanismide rakendamisest hoidumiseks.

Reeglina on sellel protsessil kolm etappi: komisjoni hinnang, komisjoni soovitus ja komisjoni soovitusel järelmeetmed.

Komisjoni hinnang

Komisjon kogub ja vaatab läbi kogu asjakohase teabe ja hindab, kas on selgeid märke süsteemsest ohust õigusriigi põhimõtetele, nagu eespool kirjeldatud. See hinnang võib põhineda vihjetel, mis on saadud kättesaadavatest allikatest ja tunnustatud institutsioonidelt, eelkõige Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti organitelt²⁰.

Kui komisjon jõuab selle esialgse hinnangu tulemusel arvamusele, et õigusriigi põhimõtted on tõepoolest süsteemses ohus, algatab ta asjaomase liikmesriigiga dialoogi, saates talle oma „arvamuse õigusriigi põhimõtete kohta” ja põhjendades oma kahtlusi ning andes asjaomasele liikmesriigile võimaluse vastata. Arvamus võib olla asjaomaste ametiasutustega peetud kirjavahetuse ja kohtumiste tulemus ning sellele järgneb vajaduse korral edasine teabevahetus.

Komisjon eeldab, et asjaomane liikmesriik teeb kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud **lojaalse koostöö kohustusega** kogu protsessi vältel temaga koostööd ja hoidub enne komisjoni hinnangu saamist kohaldamast mis tahes pöördumatuid meetmeid

4/11: Saksamaa vs. Kaveh Puid, avaldamata, punkt 36. Mõistete „süsteemne” ja „struktuurne” kohta Euroopa inimõiguste konventsiooni kontekstis vt ka ministrite komitee 12. mai 2004. aasta resolutsioon Res(2004)3 (olulist süsteemset probleemi esile toovate kohtuotsuste kohta), milles on käsitletud Euroopa Inimõiguste Kohtu rolli süsteemsete probleemide kindlakstegemisel (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ Vt ka komisjoni 15. oktoobri 2003. aasta teatis (joonealune märkus 15).

²⁰ Vt eelkõige nõukogu määruse (EÜ) nr 168/2007 (millega asutatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet) artikli 4 lõike 1 punkt a (ELT L 53, lk 1).

seoses komisjoni tõstatatud probleemsete küsimustega. Kui liikmesriik selles protsessis koostööd ei tee või seda koguni takistab, võetakse seda ohu tõsiduse hindamisel arvesse.

Protsessi selles etapis avalikustab komisjon hindamismenetluse algatamise ja oma arvamuse saatmise, kuid liikmesriigiga peetava teabevahetuse sisu hoitakse reeglina konfidentsiaalsena, et aidata kaasa kiirele lahenduse leidmisele.

Komisjoni soovitus

Teises etapis, kui küsimus ei ole vahepeal rahuldavalt lahendatud, saadab komisjon, kui ta leiab, et on objektiivseid tõendeid süsteemse ohu kohta ja et asjaomasele liikmesriigi ametiasutused ei võta sobivaid meetmeid olukorra heastamiseks, kõnealusele liikmesriigile „soovituse õigusriigi põhimõtete kohta”.

Soovituses toob komisjon selgelt välja muret tekitavad asjaolud ja soovitab liikmesriigil tuvastatud probleemid kindlaksmääratud tähtja jooksul lahendada ning teavitada komisjoni sel eesmärgil võetud meetmetest. Vajaduse korral võib soovitus sisaldada konkreetseid viiteid olukorra lahendamise viisidele ja meetmetele.

Komisjoni hinnang ja järeldused põhinevad asjaomase liikmesriigiga peetud dialoogi tulemustel ning mis tahes täiendavatel tõenditel, millega seoses tuleb samuti liikmesriigi arvamus ära kuulata.

Komisjon teavitab avalikkust soovituse saatmisest ja selle peamisest sisust.

Komisjoni soovituse järelmeetmed

Kolmandas etapis jälgib komisjon järelmeetmeid, mida asjaomane liikmesriik on talle saadetud soovituse suhtes võtnud. Jälgimine võib põhineda edasisel suhtlemisel asjaomase liikmesriigiga ning keskenduda näiteks sellele, kas teatavate muret tekitavate tavade rakendamine jätkub või kuidas liikmesriik täidab vahepeal võetud kohustusi olukorra lahendamiseks.

Kui asjaomane liikmesriik ei võta määratud tähtja jooksul soovituse suhtes rahuldavaid järelmeetmeid, võib komisjon kaaluda võimalust käivitada üks Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanismidest²¹.

Institutsioonidevaheline suhtlemine

Komisjon teavitab Euroopa Parlamenti ja nõukogu korrapäraselt ja põhjalikult igas etapis tehtud edusammudest.

Kolmandate isikute eksperdiarvamuste kasutamine

Ekspertihinnangu saamiseks õigusriigi põhimõtetega liikmesriikides seotud konkreetsete küsimuste kohta võib komisjon küsida eelkõige hindamisetapis välisekspertide, sealhulgas ELi Põhiõiguste Ameti ekspertide arvamust²². Välisest eksperdiarvamusest võib olla eelkõige kasu võrdleva analüüsi koostamisel teistes liikmesriikides kehtivate eeskirjade ja tavade kohta, et tagada liikmesriikide võrdne kohtlemine õigusriigi põhimõtete ühesuguse mõistmise alusel ELis.

²¹ Vt ka komisjoni 15. oktoobri 2003. aasta teatis (joonealune märkus 15).

²² Põhiõiguste Amet võib anda nõu oma nõukogu määruses (EÜ) nr 168/2007 määratletud ülesannete mõjualas (vt joonealune märkus 20).

Sõltuvalt olukorrast võib komisjon otsustada paluda nõu ja abi ELi kohtuvõrgustike liikmetelt, näiteks ELi riigikohtute esimeeste,²³ ELi Riiginõukogude ja Kõrgeimate Halduskohtute Assotsiatsiooni²⁴ või kohtunike nõukogude²⁵ võrgustikult. Komisjon uurib koos nimetatud võrgustikega, kuidas saaks vajaduse korral sellist abi kiiresti osutada ja kas selleks on vaja konkreetseid meetmeid.

Komisjon küsib reeglina ja asjakohastel juhtudel nõu Euroopa Nõukogult ja/või tema Veneetsia komisjonilt ning kooskõlastab oma analüüsi nendega kõikidel juhtudel, kui ka nemad sama küsimust arutavad ja analüüsivad.

5. KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises tutvustatakse uut ELi õigusriigi raamistikku kui komisjoni panust ELi võimekuse tugevdamisse õigusriigi põhimõtete tõhusal ja võrdsel kaitsmisel kõigis liikmesriikides. Sellega täidab ta Euroopa Parlamendi ja nõukogu esitatud nõudeid. Välistamata aluslepingutes edaspidi kõnealuses valdkonnas tehtavaid parandusi – mida tuleb arutada osana laiemast arutelust Euroopa tuleviku üle –, põhineb see aluslepingutes sätestatud olemasolevatel komisjoni pädevustel. Lisaks komisjoni tegevusele on selles, et toetada ELi otsusekindlust kaitsta õigusriigi põhimõtteid, määrava tähtsusega roll Euroopa Parlamendil ja nõukogul.

²³ Euroopa Liidu Kõrgeimate Kohtute Presidentide Ühendus (vt <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Euroopa Liidu Riiginõukogude ja Kõrgeimate Halduskohtute Assotsiatsioon (vt <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Euroopa kohtunike nõukogude võrgustik (vt <http://www.encj.eu>).