



EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

LISAD

järgmise dokumendi juurde:

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik

I lisa: õigusriik kui liidu aluspõhimõte

Õigusriik ja liidu õigussüsteem

Õigusriik on õiguslikult siduv põhiseaduslik põhimõte. See on tunnistanud üksmeelselt üheks aluspõhimõtteks, mis on omane kõikide ELi ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide põhiseaduslikele süsteemidele.

Ammu enne selgesõnalist viitamist õigusriigi põhimõttele ELi aluslepingutes¹ rõhutas Euroopa Kohus 1986. aasta otsuses kohtuasjas Les Verts vs. Euroopa Parlament, et EL „on õigusühendus, mis tähendab seda, et ei liikmesriigid ega institutsioonid ei pääse kohtulikust kontrollist nende aktide vastavuse üle konstitutsioonilisele põhilepingule, milleks on asutamisleping”².

Euroopa Kohtu kohtupraktika osutab, et õigusriik on ELi õigussüsteemis kohaldatavate täielikult kohtulikult kaitstud põhimõtete allikas. Kohus rõhutab ka seda, et need põhimõtted on liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tuleneva õiguse üldpõhimõtted. Märkimist väärivad järgmised põhimõtted:

- (a) **Seaduslikkuse põhimõte**, mis hõlmab seaduste kehtestamise läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku protsessi. Kohus on kinnitanud, et seaduslikkuse põhimõte on liidu aluspõhimõte, märkides, et „[...] õigusriigi põhimõttel rajanevas ühenduses tuleb seaduslikkuse järgimine nõuetekohaselt tagada”³.
- (b) **Õiguskindlus**, mis tähendab muu hulgas, et eeskirjad on selged ja prognoositavad ning neid ei saa tagasiulatuvalt muuta. Kohus on rõhutanud õiguskindluse tähtsust, märkides, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete alusel „[...] peavad [liidu] õigusnormid olema selged ja õigussubjektide jaoks ettenähtavad [...]”. Kohus märkis ka, et õiguskindluse põhimõttest tulenevalt ei tohi liidu meedet hakata kohaldama enne selle avaldamist, välja arvatud erandjuhtudel, kui saavutatav eesmärk seda nõuab ja kui asjaomaste isikute õiguspäraseid ootused on nõuetekohaselt täidetud⁴.
- (c) **Täidesaatva võimu omavoli keeld**. Kohus on märkinud, et sellest hoolimata peab kõigis liikmesriikide õigussüsteemides olema seaduslik alus avaliku võimu sekkumiseks mis tahes isiku – nii füüsilise kui ka juriidilise – privaatsfääri ning seda peavad õigustama seadusega ette nähtud põhjused ning seega tagavad need süsteemid, kuigi eri vormides, kaitse omavolilise või ebaproportsionaalse sekkumise eest, ning et vajadust sellise kaitse järele tuleb tunnustada liidu õiguse üldpõhimõttena⁵.
- (d) **Sõltumatu ja tõhus kohtulik kontroll**, sealhulgas põhiõiguste austamise üle. Kohus rõhutas, et EL on „õigusel rajanev liit, mille raames kontrollitakse selle institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingutega, õiguse üldpõhimõtetega ja

¹ Esimest korda osutati õigusriigile 1992. aasta Maastrichti lepingu preambulis. Amsterdami lepingus osutati õigusriigile artikli 6 lõikes 1 suuresti samal viisil nagu Euroopa Liidu lepingu artiklis 2.

² Otsus kohtuasjas 294/83: „Les Verts” vs. Euroopa Parlament (EKL 1986, lk 01339, punkt 23).

³ Otsus kohtuasjas C-496/99 P: komisjon vs. CAS Succhi di Frutta (EKL 2004, lk I-03801, punkt 63).

⁴ Otsus liidetud kohtuasjades 212–217/80: Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Salumi (EKL 1981, lk 2735, punkt 10).

⁵ Otsus liidetud kohtuasjades 46/87 ja 227/88: Hoechst vs. komisjon (EKL 1989, lk 02859, punkt 19).

põhiõigustega”. Kohus täpsustas, et eelkõige tähendab see, et „isikud peavad saama tõhusa kohtuliku kaitse liidu õiguskorrast tulenevatele õigustele”. Kohus selgitas sõnaselgelt, et õigus sellisele kaitsele „kuulub õiguse üldpõhimõtete hulka, mis tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest. See õigus on sätestatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13”⁶.

- (e) Lisaks sellele märkis kohus seoste kohta õiglase kohtuliku arutamise õiguse ja võimude lahususe vahel, et liidu õiguse üldpõhimõte, mille kohaselt on igal isikul õigus õiglasele kohtulikule arutamisele, mis lähtub inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 6, hõlmab eelkõige õigust asja arutamisele täidesaatvast võimust sõltumatus kohtus⁷. Võimude lahususe põhimõte on mõistagi õigusriigi põhimõtte järgimise oluline element. Sellest hoolimata võib see ilmnedas erinevates vormides, pidades silmas erinevaid parlamentaarseid mudeleid ja kõnealuse põhimõtte kohaldamise erinevat ulatust siseriiklikul tasandil. Sellega seoses osutas kohus võimude tegevuse lahususele, mis tähendab sõltumatut ja tõhusat kohtulikku kontrolli, märkides, et „[...] liidu õigusega ei ole vastuolus, kui liikmesriik on samal ajal nii seadusandja, täidesaatva võimu kui ka kohtuniku rollis, niivõrd kui neid funktsioone täidetakse lähtuvalt võimude lahususe põhimõttest, mis iseloomustab õigusriigi toimimist”⁸.
- (f) **Võrdsus seaduse ees.** Kohus on rõhutanud võrdset kohtlemist kui ELi õiguse üldpõhimõtet, märkides: „olgu meenutatud, et võrdse kohtlemise põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mida käsitlevad Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20 ja 21”⁹.

Õigusriik ja Euroopa Nõukogu

Liidu ühisteks tunnusteks olevad õigusriigi aspektid kajastuvad täielikult Euroopa Nõukogu tasandil. Kuigi Euroopa Nõukogu statuut ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ei sisalda õigusriigi määratlust¹⁰ ja kuigi õigusriigist tulenevate põhimõtete, normide ja väärtuste täpne loetelu võib riiklikul tasandil varieeruda, osutab Veneetsia komisjon 2011. aastal avaldatud aruandes õigusriigile kui Euroopa peamisele ja ühisele normile, mis suunab ja piirab demokraatlike volituste kasutamist, ning kui mis tahes demokraatliku ühiskonna lahutamatu osale, mis kohustab kõiki otsusetegijaid kohtlema kõiki õigussubjekte väärikalt, võrdselt, mõistlikult ja seaduslikult ning võimaldama vaidlustada otsuseid sõltumatus ja erapooletus kohtus¹¹. Euroopa Inimõiguste Kohtu asjaomase kohtupraktika alusel toodi Veneetsia komisjoni aruandes täpsemalt välja järgmised olulised, kuid mitte ammendavad õigusriigi ühised tunnused:

- (a) seaduslikkuse põhimõte (sealhulgas läbipaistev, aruandekohustuslik ja demokraatlik seaduste kehtestamise protsess);

⁶ Otsus kohtuasjas C-583/11 P: Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu, avaldamata, punkt 91; otsus kohtuasjas C-550/09: E ja F (EKL 2010, lk I-06213, punkt 44); otsus kohtuasjas C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores (EKL 2002, lk I-06677, punktid 38 ja 39).

⁷ Otsus liidetud kohtuasjades C-174/98 P ja C-189/98 P: Madalmaad ja Van der Wal vs. komisjon (EKL 2000, lk I-00001, punkt 17).

⁸ Otsus kohtuasjas C-279/09 DEB (EKL 2010, lk I-13849, punkt 58).

⁹ Otsus kohtuasjas C-550/07 P: Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals vs. komisjon (EKL 2010, lk I-08301, punkt 54).

¹⁰ 1948. aasta ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni preambul sisaldab viidet õigusriigile, kuid mitte selle määratlust.

¹¹ Vt Veneetsia komisjoni 4. aprilli 2011. aasta aruanne, uuring nr 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

- (b) õiguskindlus;
- (c) omavoli keeld;
- (d) võimalus pöörduda sõltumatu ja erapooletu kohtu poole;
- (e) inimõiguste austamine; mittediskrimineerimine ja võrdsus seaduse ees.

Õigusriik riiklikul tasandil

Kuigi õigusriik ei ole riikide põhiseadustes ega kohtute poolt täpselt ja ammendavalt määratletud ega ole alati selgelt ja ühetaoliselt kodifitseeritud ka kirjapandud põhiseadustes, on õigusriik kaasajal Euroopa põhiseaduslike tavade ühine tunnus. Riikide kohtud osutavad sellele paljudel juhtudel riigi õiguse tõlgendamisel või kasutavad seda allikana täielikult kohtulikult kaitstud põhimõtete väljatöötamisel.

Õigusriigi raamistik Euroopa Liidus

