



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 18. juuli 2022
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	14. juuli 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 500 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta Õigusriigi olukord Euroopa Liidus

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 500 final.

Lisatud: COM(2022) 500 final

Luxembourg, 13.7.2022
COM(2022) 500 final

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

2022. aasta aruanne õigusriigi kohta

Õigusriigi olukord Euroopa Liidus

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liitu ühendavad väärtused – põhiõigused, demokraatia, õigusriik. See on meie ühiskonna ja ühise identiteedi vundament¹. Kui liikmesriigis õigusriiki kõigutatakse, mõjutab see ELi kui terviku õiguskorda ja toimimist. Õigusriik on ELis kõigi huvides ja on selge, et iga liikmesriigi kodanikud toetavad kindlalt õigusriigi põhimõtteid².

Viimastel aastatel oleme näinud, et õigusriiki üritatakse kõigutada nii meil ELis kui ka kogu maailmas. COVID-19 pandeemia pani proovile riiklike süsteemide vastupidavuse kriisi ajal õigusriiki toetada, avaldades survet olemasolevatele põhiseaduslikele kontrolli- ja tasakaalustussüsteemidele ning demokraatlike institutsioonide ja nende järelevalvajate suutlikkusele oma tööd teha.

Venemaa provotseerimata ja põhjendamatu sõjaline agressioon Ukraina ja selle rahva vastu kujutab otsest väljakutset ELi väärtustele ja reeglitepõhisele maailmakorrale. See rikub jämedalt rahvusvahelist õigust ja ÜRO põhikirja põhimõtteid ning õhnestab lisaks Euroopa ja ülemaailmse julgeoleku ja stabiilsuse kahjustamisele ka demokraatiat ja õigusriiki. Meie demokraatlike institutsioonide ja väärtuste kaitse ja toetamine on liikmesriikide ja ELi institutsioonide ühine vastutus. See on seda olulisem nüüd, kui ELi ja selle liikmesriike ohustavad vaenulikud välisosalejad, kes on meie demokraatia õhnestamiseks kasutusele võtnud desinformatsiooni ja küberründed.

Komisjon tunnistab oma erilist rolli selle jagatud vastutuse elluviimisel, olgu siis muutusi hoogustades, koostööd edendades või puudustele tähelepanu juhtides ja neid kõrvaldades. Seda rolli täidetakse mitmel moel ja komisjoni käsutuses olevate erisuguste vahendite kaudu, kuid eesmärk on alati selge – anda tuntav panus sellese, kuidas kodanikud tunnetavad õigusriigi mõju oma igapäevaelus. Komisjon on samuti taganud, et taaste- ja vastupidavusrahastus on tugeva investeerimiskliima jaoks hädavajalike prioriteetidena rõhutatud reforme, millega liikmesriigid parandaksid oma kohtusüsteemi, korruptsioonivastaseid raamistikke, avalikku haldust ja kohtusüsteemi digitaliseerimist.

Kogu viimase aasta on õigusriik olnud Euroopa tegevuskavades olulisel kohal ja 2021. aasta aruanne õigusriigi kohta andis olulise panuse nii ELi kui ka liikmesriikide tasandi poliitilisse ja tehnilisse arutellu. Võib kinnitada, et iga-aastane õigusriigi olukorda käsitlev aruanne on kesksel kohal meie jõupingutustes avaldada praktilist mõju ELis õigusriigi edendamisele ja kaitsmisele. Võttes nõuetekohaselt arvesse riikide traditsioone, tagades võrdse kohtlemise ning tuginedes läbipaistvale ja objektiivsele metoodikale, on aruanne võimaldanud konstruktiivset arutelu ja heade tavade rikkalikku vahetamist liikmesriikide vahel nii nõukogus kui ka tehnilisel tasandil, samuti Euroopa Parlamendis ja liikmesriikide parlamentides komisjoniga 2021. aasta aruande põhjal peetud arutelude raames. Üksteise kogemustest õppides suudavad liikmesriigid leida edasiliikumiseks parima viisi ning ennetada õigusriiki kõigutavate probleemide tekkimist või süvenemist.

¹ „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“ (Euroopa Liidu leping, artikkel 2).

² Eurobaromeetri uuring nr 508 ELi kodanike väärtuste ja identiteedi kohta (2021) näitab, et 82 % eurooplastest toetab neid põhimõtteid.

Ka käesoleva aruande kolmanda väljaandega panustab komisjon õigusriiki, sest see väljaanne on esimene, mis sisaldab konkreetseid soovitusi liikmesriikidele, nagu president von der Leyen kõnes olukorrast Euroopa Liidus 2021. aastal³ välja kuulutas. Kooskõlas aruande ennetava laadiga on soovitude eesmärk toetada liikmesriike käimasolevate või kavandatavate reformide jätkamisel, soodustada positiivseid muutusi ja aidata liikmesriikidel kindlaks teha, kus võib olla vaja teha parandusi või võtta hiljutiste muudatuste või reformide järelmeetmeid, pidades teatavatel juhtudel silmas ka süsteemsete probleemide lahendamist.

Soovitude koostamisel on komisjon pööranud suurt tähelepanu sellele, et need oleksid sisukad ja lähtuksid Euroopa õigusest ja normidest, võttes samal ajal arvesse ka riikide õigussüsteemide eripära. Sama oluline on järjepidevus ja koostoime muude protsesside ja vahenditega, nagu Euroopa poolaasta, üldine tingimuslikkuse kord ELi eelarve kaitsmiseks ning taaste- ja vastupidavusraha. Õigusriigi olukorda käsitleva aruande järgmistes väljaannetes analüüsitakse soovitude järelmeetmeid.

Nagu eelmistes väljaannetes, vaadeldakse ka õigusriigi olukorra 2022. aasta aruandes alljärgnevat valdkondades toimunud muutusi.

- Liikmesriikide **kohtusüsteemid**, keskendudes nende sõltumatusele, kvaliteedile ja tõhususele. Need on põhiparameetrid, mis kindlustavad, et liidu õigust kohaldataks ja selle täitmist tagatakse tulemuslikult, õigusriigi põhimõtet järgitaks ja vastastikune usaldus säiliks. Hästi toimivad ja täiesti sõltumatud kohtusüsteemid on üliolulised, tagamaks et õigusemõistmine toimib kodanike ja ettevõtjate hüvanguks. Need on olulised ka õigusala koostöö jaoks kogu ELis, samuti ühtse turu toimimiseks ja ELi õiguskorra kui terviku jaoks⁴.
- **Korruptsioonivastased raamistikud**, milles keskendutakse riikliku korruptsioonivastase poliitika tulemuslikkusele ja hinnatakse mitmesuguseid põhivaldkondi, milles liikmesriigid on võtnud meetmeid korruptsiooni ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks. Tulemuslikud korruptsioonivastased raamistikud ning läbipaistvus ja ausus riigivõimu teostamisel võivad tugevdada õigussüsteemi ning suurendada kodanike ja ettevõtjate usaldust riigiasutuste vastu.
- **Meediavabadus ja meedia mitmekesisus**, keskendudes põhivaldkondadele, sealhulgas meediat reguleerivate asutuste sõltumatusele, meediaomandi läbipaistvusele, riikliku reklaami jaotamise läbipaistvusele ja õiglusele, ajakirjanike turvalisusele ning teabele juurdepääsule. Käesoleva aasta aruanne sisaldab esimest korda avalik-õigusliku meedia süstemaatilist kajastust. Vaba ja mitmekesine meediakeskkond on õigusriigi, demokraatliku vastutuse ja korruptsioonivastase võitluse seisukohast hädavajalik. Vaba ja mitmekesise meedia olulisusest innustatuna on hiljuti ellu kutsustud mitu ELi tasandi algatus⁵.

³ [2021. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus.](#)

⁴ 2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel.

⁵ Komisjoni soovitus ajakirjanike ja teiste meediatöötajate kaitse, turvalisuse ja võimestamise tagamise kohta Euroopa Liidus, C(2021) 6650, 16.9.2021; ettepanek: direktiiv, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), COM(2022)177, 27.4.2022; ja komisjoni soovitus, milles käsitletakse avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), C(2022)2428, 27.4.2022. Komisjon rakendab ka meedia- ja audiovisuaalvaldkonna tegevuskava, suurendades ELi rahalist toetust meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse projektidele.

- **Kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud institutsioonilised küsimused**, keskendudes õigusriigi seisukohast võtmetähtsusega valdkondadele, nagu riigi õigusloomeprotsessi kvaliteet ja kaasavus, konstitutsioonikohtute ja sõltumatute asutuste, näiteks ombudsmani, võrdõiguslikkust edendavate asutuste⁶ ja riiklike inimõiguste kaitse asutuste roll ning kodanikuühiskonna organisatsioonide roll õigusriigi kaitsmisel. Analüüs hõlmab ka seda, kuidas COVID-19 pandeemia mõju ja sellele reageerimine ajas muutub. Käesoleva aasta aruanne sisaldab esimest korda ülevaadet Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste rakendamisest.

Õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes tutvustatakse muu hulgas ELi tasandil toimunud märkimisväärseid muutusi ning lisaks tuleks seda vaadelda ka laiemas kontekstis, milles eri töösuunad toetavad demokraatlike väärtuste ja inimõiguste kaitsmist nii liidus kui ka mujal. Käesolevas aruandes tehakse kokkuvõtte sellest, kuidas komisjon kasutab selliseid põhivahendeid nagu taaste- ja vastupidavusraha, õigusriigi tingimuslikkuse määrus⁷ ja ELi õigusemõistmise tulemustabel. Komisjon uurib rikkumisi ka siis, kui õigusriigiga seotud küsimused kujutavad endast liidu õiguse rikkumist.

Veel üks näide täiendavast tegevusest on töö põhiõiguste edendamiseks: 2022. aasta aruandes Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise kohta⁸ keskendutakse kodanikuühiskonna tegutsemisruumile ja selle rollile põhiõiguste kaitsmisel ja edendamisel. Kodanikuühiskond on ELi oluline partner põhiõiguste valdkonna poliitika rakendamisel ning ELi tasandil on käimas arutelu selle üle, kuidas suurendada nende toetust ja osalemist ELi tasandil.

Venemaa sissetung Ukrainasse tõi kõigi teadvusse demokraatlike väärtuste, inimõiguste ja õigusriigi olulisuse. ELil on eriline roll nende väärtuste levitamisel kogu maailmas, et pakkuda alternatiivi autoritaarsetele mudelitele, millega rikutakse rahvusvahelist õigust ja inimõigusi, ning see on laienemisprotsessi keskne element. Meie välispoliitika usaldusväärsus sõltub sellest, milline on õigusriigi olukord ELis endas.

2. ÕIGUSRIIGI OLUKORRA PÕHIASPEKTID LIIKMESRIIKIDES

Käesolevas aruandes esitatakse nelja samba all olulised ühised teemad ja suundumused, konkreetset probleemi ja positiivsed muutused. Neid suundumusi kajastavad näited põhinevad 27 riigi peatükis esitatud hinnangutel, mis on käesoleva aruande lahutamatu osad ja milles esitatakse iga liikmesriigi olude üksikasjalik kirjeldus⁹. Aruanne sisaldab ka konkreetseid soovitusi liikmesriikidele¹⁰.

Õigusriigi olukorda käsitleva aruande meetodika ja soovitused

Riike käsitlevates peatükkides sisalduv hinnang on koostatud kooskõlas liikmesriikidega

⁶ 2022. aastal teeb komisjon ettepaneku võtta meetmeid võrdõiguslikkust edendavate asutuste rolli ja sõltumatuse tugevdamiseks.

⁷ 16. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks (ELT L 433I, 22.12.2020, lk 1).

⁸ Kavandatav avaldamisaeg: 2022. aasta detsember.

⁹ Riike käsitlevad peatükid on kättesaadavad [siin](#).

¹⁰ Soovitustele osutatakse käesoleva aruande joonealustes märkustes, need on loetletud lisa ja on kirjas ka vastava riigi peatükis.

arutatud teemaderingi ja metoodikaga, mida on pärast liikmesriikidega peetud arutelusid uuendatud¹¹. Riike käsitlevad peatükid põhinevad komisjoni iseseisvalt tehtud kvalitatiivsel hinnangul, keskendudes alates 2021. aasta juulist täheldatud oluliste sündmuste kokkuvõttele ning tutvustades nii liikmesriikides kindlaks tehtud probleeme kui ka positiivseid aspekte. Igas riiki käsitlevas peatükis keskendutakse analüüsimisel eelkõige teemadele, kus muutused on olnud olulised või kus eelmises aruandes tuvastati olulised probleemid, mis aruandeperioodil püsivad.

Kooskõlas aruande ennetava laadiga on soovitude eesmärk abistada ja toetada liikmesriike reformide jätkamisel ja aidata neil kindlaks teha, kus võib olla vaja teha parandusi või võtta hiljutiste muudatuste või reformide järelmeetmeid, tuginedes seejuures nendega peetavale dialoogile¹².

Käesolevas aruandes esitatud soovitude koostamisel järgiti alljärgnevaid põhimõtteid.

- Kõikide liikmesriikide kohta on koostatud riigipõhised soovitud, järgides täielikult võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid.
- Soovitud on aruandesse integreeritud ja põhinevad riike käsitlevate peatükkide põhjalikul hindamisel, kohaldades objektiivseid kriteeriume, mis tulenevad liidu õigusest või Euroopa ja rahvusvahelistest normidest.
- Soovitud on proportsionaalsed tuvastatud probleemidega. Samuti innustatakse nendega positiivseid reforme ellu viima.
- Soovitud on piisavalt kindlapiirilised, et liikmesriigid saaksid võtta konkreetseid ja rakendatavaid järelmeetmeid, ning vajaduse korral on arvesse võetud riikide pädevusi, õigussüsteeme ja institutsioonilist konteksti.
- Soovitude ettevalmistamisel on komisjon pööranud suurt tähelepanu järjepidevusele ja koostoimele muude protsessidega, nagu Euroopa poolaasta, õigusriigi tingimuslikkuse määrus ning riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad¹³.
- Õigusriigi olukorra aruande järgmistes väljaannetes kajastatakse ka soovitude järelmeetmeid.

Aruanne on valminud tehtud tihedas koostöös ning selles on kasutatud väga erinevaid riikide endi, rahvusvahelisi ja muid allikaid¹⁴. Sellesse protsessi kutsuti osalema kõik liikmesriigid – nad andsid kirjalikku tagasisidet¹⁵ ja osalesid 2022. aasta veebruarist aprillini toimunud sihtotstarbelistel riigikülastustel¹⁶. Sidusrühmadega toimunud

¹¹ Metoodikat ajakohastati pärast liikmesriikidega peetud arutelusid, eelkõige selleks, et hindamise allikate kasutamist paremini selgitada ja võtta arvesse aruandesse soovitude lisamist. Metoodika on kättesaadav [siin](#).

¹² Soovitud ei piira menetlusi, mida komisjon võib algatada muude õiguslike vahendite, näiteks rikkumismenetluste või õigusriigi tingimuslikkuse määru alusel.

¹³ Kui see on asjakohane, esitatakse soovitude ees komisjoni kujundatud seisukohad nende protsesside kohta asjaomase liikmesriigi puhul.

¹⁴ Iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande allikate hulka kuuluvad eelkõige liikmesriikidelt saadud kirjalikud seisukohad, sidusrühmadega konsulteerimise käigus saadud kirjalikud vastused ning rahvusvahelistelt organisatsioonidelt või riikide ametiasutustelt ja sidusrühmadelt riikide külastuste käigus saadud teave. Komisjon kasutab neid allikaid oma hinnangus ja need ei näitlikusta seega iseenesest komisjoni seisukohta.

¹⁵ [2022. aasta aruanne õigusriigi kohta – liikmesriikidelt saadud teave](#).

¹⁶ Teave riigikülastuste kohta on esitatud riike käsitlevates peatükkides. Riigikülastuste käigus suhtles komisjon liikmesriikide ametiasutustega, sealhulgas kohtu- ja sõltumatute asutustega, õiguskaitseasutustega ning selliste sidusrühmadega nagu ajakirjanike ühendused ja kodanikuühiskond.

sihtotstarbeliste konsultatsioonide käigus saadi ka väärtusliku horisontaalset ja riigipõhist tagasisidet¹⁷. Ka Euroopa Nõukogu esitas ülevaate oma hiljutistest arvamustest ja aruannetest ELi liikmesriikide kohta¹⁸. Enne käesoleva aruande vastuvõtmist on liikmesriikidele antud võimalus täpsustada neid käsitlevas peatükis esitatud fakte.

2.1. Kohtusüsteemid

Tulemusliku kohtusüsteemi põhiparameetrid on sõltumatus, kvaliteet ja tõhusus. Tulemuslikud kohtusüsteemid on hädavajalikud, et kohaldada liidu õigust ja tagada, et seda täidetaks. Kohtusüsteemi sõltumatus on kohtumenetluse õigluse tagamiseks elutähtis. See on nõue, mis tuleneb tulemusliku õiguskaitse põhimõttest, millele on osutatud Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklis 19, ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus¹⁹. Sõltumatud kohtunikud ja kohtud tagavad isikule liidu õigusest tulenevalt antud õiguste ja Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 osutatud liikmesriikide ühiste väärtuste, eeskätt õigusriigis seisneva väärtuse kaitse²⁰. Kohtusüsteemi reformimisel peavad liikmesriigid täielikult järgima liidu õigusest ja Euroopa Liidu Kohtu praktikast²¹ tulenevaid nõudeid.

Tajutav kohtusüsteemi sõltumatus ELis

2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabeli ja 2022. aastal tehtud Eurobaromeetri uuringute kohaselt²² on sõltumatus 2021. aastaga võrreldes ettevõtjate meelest paranenud umbes kahes kolmandikus liikmesriikides. Üldsuse seas näitasid uuringud, et kohtusüsteemi tajutud sõltumatus on vähenenud rohkem kui pooltes liikmesriikides. Liikmesriikide lõikes ei ole subjektiivsed arusaamad ei kuigivõrd muutunud. Soomes, Taanis, Austrias, Luksemburgis, Madalmaades ja Saksamaal on tajutava sõltumatuse tase üldsuse seas endiselt eriti kõrge (üle 75 %), samas kui Slovakkias, Poolas ja Horvaatias on see endiselt väga madal (alla 30 %).

Kohtute haldamise nõukojad ja kohtunike ametisse nimetamise kord kohtusüsteemi sõltumatuse peamiste tagatistena

Kohtute haldamise nõukojad võivad olla kohtusüsteemi sõltumatuse tagamisel eriti olulised, nagu on tunnistanud Euroopa Liidu Kohtu praktikas²³. Nad võivad toimida puhvrina kohtute ja muude võimuharude vahel sellistes küsimustes nagu kohtunike ametisse nimetamine ja teenistuskäik ning nende roll kohtusüsteemi juhtimises. Euroopa Nõukogu raames on välja töötatud olulised Euroopa normid selle kohta, kuidas kohtute haldamise nõukojad tuleks moodustada, et nende sõltumatust maksimaalselt kaitsta, sealhulgas nende koosseisu osas²⁴. Kohtute haldamise nõukojad vajavad ka piisavaid vahendeid, et tulemuslikult tegutseda ja oma volitusi täita.

¹⁷ Konsultatsioon toimus 2021. aasta detsembrist 2022. aasta jaanuarini. [2022. aasta aruanne õigusriigi kohta – suunatud konsulteerimine sidusrühmadega.](#)

¹⁸ [2022. aasta aruanne õigusriigi kohta – Euroopa Nõukogu panus.](#)

¹⁹ [Euroopa Liidu põhiõiguste harta.](#)

²⁰ Euroopa Liidu Kohtu 24. juuni 2019. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Poola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punktid 44 ja 58.

²¹ Viide pärast viimast aruannet tehtud märgilise tähendusega lahendite kohta on esitatud 4. punktis.

²² 2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 50 ja 52.

²³ Euroopa Liidu Kohus on tunnistanud, et kohtute nõukoda võib kujutada endast kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsemeetet, tingimusel et selline organ on piisavalt sõltumatu täidesaatvast ja seadusandlikust võimust ning organist, kellele ta ettepaneku esitab. Vt nt 2. märtsi 2021. aasta otsus kohtuasjas AB jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, punktid 123–125 ja seal viidatud kohtupraktika.

²⁴ Vt eelkõige Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2010)12.

Mitmes liikmesriigis alustati õigusloometööd kohtute nõukodade sõltumatuse tugevdamiseks. [Luksemburgis](#) on esitatud seadusemuudatused, et viia tulevase kohtute haldamise nõukoja koosseis vastavusse Euroopa normidega. Nendes täpsustatakse kohtute nõukoja pädevus kohtunike teenistuskäigu juhtimisel ja kehtestatakse uus distsiplinaarkord. [Horvaatias](#) hiljuti tehtud muudatused tugevdavad kahe nõukogu rolli kohtunike ja riigiprokuröride valimisel. [Itaalias](#) võeti hiljuti kohtusüsteemi reformimiseks vastu uus seadus, millega nähakse ette kõrgema kohtute haldamise nõukoja moodustamine ja toimimine, sealhulgas selle liikmete valimise viis. [Küprosel](#) hääletas parlament hiljuti kohtute haldamise nõukoja koosseisuga seotud reformide üle. [Madalmaades](#) on ette nähtud võimalikud muudatused kohtute haldamise nõukoja koosseisus ja ametisse nimetamises. [Rootsis](#) on alates 2020. aastast erakondadeüleline uurimiskomisjon uurinud kohtusüsteemi sõltumatuse tugevdamise võimalusi ja peaks oma aruande esitama 2023. aasta veebruariks.

Riiklike kohtute haldamise nõukodadega seotud muudatused on olulisena üleval mitmes liikmesriigis. [Hispaanias](#) teevad endiselt muret viivitused kohtute haldamise nõukoja koosseisu uuendamisel ning esitatud on täiendavaid üleskutseid nõukogu kasutatava ametisse nimetamise süsteemi muutmiseks. [Bulgaarias](#) valmistab üha enam muret kõrgema kohtute nõukoja töö ja vajadus tegeleda selle koosseisuga. [Irimaal](#) valmistab mõningast muret kavandatava kohtunike ametisse nimetamise komisjoni võimalik koosseis. [Slovakkias](#) on kohtute nõukoda asunud pärast põhiseaduse reformi täitma uusi ülesandeid, kuid endiselt valmistab muret selle liikmete ametist vabastamise kord. [Portugal](#) on kõrgema haldus- ja maksukohtute nõukogu õigusraamistiku lõpuleviimine pooleli alates 2004. aastast ning kohtutes kohtuasjade jaotamisega seotud küsimuste lahendamiseks on võetud uusi meetmeid²⁵.

Teistes liikmesriikides ei ole struktuursete või süsteemsete probleemidega tegeletud. [Poolas](#) on endiselt lahendamata suured mureküsimused, mis on seotud riikliku kohtunõukogu sõltumatusega, kuigi neid on tõstatatud mitmes Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses, milles leidsid kinnitust mureküsimused, millele komisjon oli osutanud ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse raames. Need probleemid kajastuvad ka üldisemates Euroopa poolaasta riigipõhistes soovitusetes kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsmiseks. [Ungaris](#) seisab riiklik kohtute nõukoda jätkuvalt silmitsi probleemidega, mis on seotud riikliku kohtuameti esimehe volituste tasakaalustamisega kohtute haldamisel ning endiselt ei ole asutud ellu viima Euroopa poolaasta raames antud riigipõhist soovitusi tugevdada kohtusüsteemi sõltumatust, samuti ei ole asutud lahendama sellega seotud mureküsimusi, mida väljendati ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse raames²⁶.

Viis, kuidas kohtunikud ametisse nimetatakse, võib oluliselt mõjutada kohtusüsteemi sõltumatust ja seda, millisena üldsus sõltumatust tajub. Nagu Euroopa Liidu Kohus on märkinud, peavad kohtunike sõltumatuse tagamiseks olema kohtunike ametisse nimetamise otsuste vastuvõtmise sisulised tingimused ja kord piisavad, et mitte tekitada põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas asjaomased kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust ja kas nad on kohtunikena neutraalsed²⁷.

²⁵ Soovitused puudutavad Bulgaariat, Irimaad, Hispaaniat, Itaaliat, Küprost, Luksemburgi, Portugali, Slovakkia ja Rootsi.

²⁶ Soovitused puudutavad Ungarit.

²⁷ Vt Euroopa Liidu Kohtu 2. märtsi 2021. aasta otsus kohtuasjas AB jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, punktid 117, 119 ja 123 ning viidatud kohtupraktika. Sõltumatute organite, näiteks kohtute haldamise nõukodade osalemine kohtunike ametisse nimetamise menetluses võib üldjuhul aidata kaasa selle menetluse objektiivsemaks muutmisele, tingimusel et kõnealune organ ise piisavalt

Pärast viimast aruannet on mõned liikmesriigid asunud kohtunike ametisse nimetamise menetlust parandama. [Irimaal](#) piiratakse uue kohtunike ametisse nimetamist käsitleva seaduse eelnõuga valitsuse kaalutusõigust selles menetluses. [Horvaatias](#) viidi lõpule kõrgeima kohtu esimehe ametisse nimetamise menetlus ning muudeti valikumenetlust reguleerivat korda, et vältida võimalikku tulevast ummikseisu. [Tšehhis](#) on muudetud seadusi, et luua kohtunike ja kohtute esimeeste töölevõtmiseks ja valimiseks läbipaistev ja ühtne süsteem. [Küprosel](#) hääletas parlament hiljuti konstitutsioonikohtu ja kõrgema kohtu kohtunike ja esimeeste ametisse nimetamise korra reformi üle. [Madalmaades](#) on kaalumisel mitu muudatust, et kohtusüsteemi sõltumatust veelgi tugevdada, sealhulgas kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamisel.

Teistes liikmesriikides, kes on astunud samme nende menetluste parandamiseks, esineb endiselt probleeme, eelkõige kõrgemate kohtute kohtunike ja kohtu esimeeste ametisse nimetamisel. Kuigi [Maltal](#) on astunud samme ülemkohtuniku ametisse nimetamise depolitiseerimiseks, ei ole kohtuid sellesse endiselt kaasatud. [Kreekas](#) valmistab endiselt muret kohtunike ja prokuröride puhul kõige kõrgematele ametikohtadele ametisse nimetamise menetlus, sealhulgas see, et kohtuid valikumenetlusse ei kaasata. [Austrias](#) on teatatud kõrgeima kohtu esimehe ja asepresidendi ametisse nimetamise menetluse reformist, et tegeleda kohtunike vähese kaasamisega menetlusse, kuid endiselt valmistab muret see, et halduskohtutes on kohtute roll kohtute esimeeste ja aseesimeeste ametisse nimetamisel piiratud²⁸.

Endiselt on oluline teema kohtutes kõrgetasemelistele ametikohtadele nimetamise kord. [Leedus](#) on kõrgeima kohtu esimehe ametisse nimetamine pooleli alates 2019. aasta septembrist, sest seaduses ei ole ette nähtud vastava valikumenetluse tähtaegu, vaid vabariigi presidendile on jäetud kõrgeima kohtuga seotud valikumenetluste ajastamisel kaalutusõigus. [Lätis](#) lükkas Läti parlament kõrgeima kohtu kohtuniku kandidaadi tagasi, mis tekitas lubamatu poliitilise mõjutamise kahtluse tõttu vastakaid reaktsioone. [Poola](#) puhul on kõrgeimasse kohtusse nimetamist käsitletud Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu olulistes otsustes. [Ungaris](#) teeb eelkõige muret kaalutusõigus kohtunike ametisse nimetamise ja edutamise üle otsustamisel, sealhulgas seose kõrgeima kohtu esimehe valimise, kohtuasjade jaotamise ja boonustega. [Bulgaarias](#) ohustab kohtusüsteemi sõltumatust see, et kohtunike ametisse nimetamiseks ei ole korrapärast konkurssi kõrgematele ametikohtadele ja kasutatakse laialdaselt lähetusi²⁹.

Selleks et kriminaalõigussüsteem saaks hästi toimida, peavad prokuratuurid olema autonoomsed ja sõltumatud

Kuigi ELis puudub prokuratuuride institutsioonilise ülesehituse ühtne mudel, on igal juhul vaja institutsioonilisi kaitsemeetmeid, tagamaks et prokuratuur on piisavalt autonoomne, saab ellu viia tulemuslikke ja erapooletuid uurimisi ning tuua kohtuasjad kohtusse ilma poliitilise surveta. See ei ole oluline üksnes riikliku ja ELi kriminaalõiguse seisukohast, vaid ka paljude muude oluliste küsimuste puhul, nagu ELi finantshuvide kaitse ja võitlus vihakõne vastu digikeskkonnas.

sõltumatu seadusandlikust ja täitevvõimust (vt 15. juuli 2021. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Poola, C-791/19, punktid 98–108; 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus, C-896/19: Repubblica vs. Il-Prim Ministru, punkt 66; 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus, AB jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, punktid 66, 124 ja 125; 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus, AK jt, liidetud kohtuasjad C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, punktid 137 ja 138).

²⁸ Soovitused puudutavad Kreekat, Küprost, Maltat ja Austriat.

²⁹ Soovitused puudutavad Bulgaariat, Lätit, Leedut ja Ungarit.

Mitu liikmesriiki alustasid reforme prokuratuuri sõltumatuse tugevdamiseks. [Austrias](#) jätkub ettevalmistustöö prokuratuuri reformimiseks, et tugevdada selle sõltumatust. [Tšehhis](#) ettevalmistatava reformiga kehtestatakse peaprokurörile ja teistele juhtivprokuröridele tähtajaline ametiaeg ning kohaldatakse nende ametist vabastamise suhtes selgeid tingimusi. [Bulgaarias](#) võttis valitsus taaste- ja vastupidavuskavas kohustuse luua mõjus mehhanism peaprokuröri ja tema asetäitjate vastutuse ja kriminaalvastutuse tagamiseks, samuti uurimise algatamata jätmises seisneva prokuratuuri otsuste kohtulikaks kontrolliks. [Hispaanias](#) võeti vastu seadusemuudatused, mille eesmärk on suurendada valitsuse ja peaprokuröri vaheliste suhete läbipaistvust, ent endiselt teeb muret asjaolu, et peaprokuröri ja valitsuse ametiaeg langeb samale ajale. [Slovakkias](#) valmistab justiitsministeerium pärast seda, kui väljendati muret seoses otsustega lõpetada mitu suurkorruptsiooni juhtumit, ette muudatus, millega piiratakse peaprokuröri õigust tühistada konkreetsetes asjas prokuratuuri otsuseid³⁰.

Mõnes liikmesriigis on siiski probleeme prokuratuuri sõltumatuse ja autonoomiaga. [Sloveenias](#) puhul on väljendatud muret mõju pärast, mida avaldavad prokuröride sõltumatule tööle siseministri volitused, millega ta saab anda politseile konkreetsetes asjades juhiseid. [Poola](#) puhul jätkub mure prokuratuuri toimimise pärast, kusjuures justiitsministri ja peaprokuröri ametikohal on sama isik. Poola kohtud on samuti juhtinud tähelepanu murele, et prokuröride lähetamise tava saab pidada ametist vabastamise ja diskrimineerimise vormiks. [Ungaris](#) on muudetud peaprokuröri ametist vabastamise eeskirju, kuid samas ei ole siiani järgitud GRECO soovitusi kaotada võimalus, et peaprokurör jääb ametisse pärast volituste lõppemist, ning muret tekitab vastutuse puudumine uurimise algatamata või lõpetamata jätmise eest³¹.

Kohtunike ja prokuröride distsiplinaarraamistikud ja vastutus

Euroopa Liidu Kohus on jätkanud oluliste kaitsemeetmete alase kohtupraktika kujundamist, tagamaks et distsiplinaarraamistikku ei saa kasutada kohtuotsuste üle poliitilise kontrolli saavutamiseks³². Nende kaitsemeetmete hulka kuuluvad selged eeskirjad selle kohta, mille alusel määratleda käitumist distsiplinaarsüüteona, ja milliseid karistusi kohaldada. Distsiplinaarmentluse tuleb kaasata sõltumatu asutus ning menetluste käigus peavad olema täielikult tagatud harta artiklites 47 ja 48 sätestatud õigused, eelkõige kaitseõigused. Samuti tuleb kehtestada eeskirjad, millega tagatakse, et distsiplinaarorganite otsuseid saab kohtus vaidlustada³³.

Mõnes liikmesriigis on käimas reformid, et suurendada kohtunike sõltumatuse tagatist distsiplinaarmentlustes. [Hispaanias](#) nähti prokuröridele ette uus distsiplinaarkord. [Sloveenias](#) valmistatakse kohtute algatusel ette muudatusi distsiplinaarraamistiku parandamiseks. [Belgias](#) on kasutusele võetud kohtunike ja prokuröride suhtes distsiplinaarmentmete võtmisest teatamise tüüpvormid ning kõrgem justiitsnõukogu koostab 2022. aastal esimese konsolideeritud aruande distsiplinaarmentluste kohta.

³⁰ Soovitused puudutavad Tšehhit, Hispaanias, Austriat ja Slovakkias. Bulgaaria taaste- ja vastupidavuskava sisaldab selle valdkonna vahe-eesmärgi.

³¹ Soovitused puudutavad Poolat.

³² Euroopa Kohus tuletas seda põhimõtet viimati meelde kohtuasjades, milles osutati Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumile (15. juuli 2021. aasta otsus kohtuasjas C-791/19: Euroopa Komisjon vs. Poola Vabariik) ja Rumeenia kohtuinspeksioonile (18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația Forumul Judecătorilor din România jt vs. Inspekția Judiciară jt, liidetud kohtuasjad C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19).

³³ Euroopa Liidu Kohtu 25. juuli 2018. aasta otsus kohtuasjas LM, C-216/18 PPU, punkt 67.

Teistes liikmesriikides valmistab endiselt muret see, et distsiplinaarmenetlusi võidakse kasutada kohtunike sõltumatuse piiramiseks. [Poola](#) võttis taaste- ja vastupidavuskavas kohustuse reformida kohtunike distsiplinaarkorda, lõpetada kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi tegevus ning luua läbivaatamismenetlus selle kolleegiumi otsustest mõjutatud kohtunike jaoks³⁴. Kava eesmärk on tugevdada kohtunike sõltumatuse teatavaid aspekte. Vaatamata Euroopa Kohtu otsustele jätkas distsiplinaarkolleegium vahepeal kohtunikega seotud kohtuasjade lahendamist, sealhulgas neid ametiülesannete täitmiselt eemaldades. [Rumeenias](#) valmistab jätkuvalt muret distsiplinaarkaristuste kohaldamine ja kohtuinspeksiooni roll, kuigi praegu ettevalmistamisel olevad seaduseelnõud peaksid distsiplinaarkorda reformima. Kaitsemeetmeid on vaja ka muude vastutusmehhanismide puhul. [Horvaatias](#) tegid muret uued seadused, millega nõutakse, et riiklik julgeolekuamet teeks kohtunike ja riigiprokuröride suhtes korrapäraseid julgeolekukontrolle. [Slovakkias](#) valmistab endiselt muret kohtunike n-ö õiguse kuritarvitamise eest kriminaalvastutusele võtmise kord. [Sloveenias](#) ei sisalda parlamendi uurimisi reguleerivad õigusnormid kohtunike ja prokuröride sõltumatuse kaitse meetmeid³⁵.

Investeeringud õigusemõistmise kvaliteeti ja tõhususse

Tõhusas kohtusüsteemis hallatakse töökoormust ja kuhjunud kohtuasju ning tehakse lahendeid ilma tarbetute viivitusteta. Kuigi liikmesriikide vahel ja liikmesriikides on palju erinevusi, mis olenevad menetluste liigist (nt tsiviil- ja kaubandus-, kriminaal-, haldusasi) ja kohtuastmest, õdnestavad ülemäära pikad menetlused ja märkimisväärne kohtuasjade kuhjumine kodanike ja ettevõtjate usaldust riiklikesse kohtusüsteemidesse ning korrupsioonivastase võitluse tulemuslikkusse (vt ka punkt 2.2). Piisavad inim- ja rahalised ressursid on kohtusüsteemi kvaliteedi ja tõhususe seisukohast hädavajalikud. Mitu liikmesriiki on seda tunnistanud, eraldades oma riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas lisavahendeid kohtusüsteemide vastupanuvõime tugevdamiseks ning investeerides kohtusüsteemi digitaliseerimisse.

Investeeringud inim- ja rahalistesse ressursidesse ning kohtusüsteemi digitaliseerimisse on olulised, et lahendada mitmes liikmesriigis esinevad ulatuslikumad tõhususega seotud probleemid. [Horvaatias](#), [Küprosel](#), [Maltal](#) ja [Portugalil](#) on käimas algatused kohtusüsteemi tõhususega seotud pikaajaliste probleemide lahendamiseks, sealhulgas pikkade kohtumenetluste osas. [Itaalias](#) on vastu võetud ulatuslikud tsiviil- ja kriminaalõiguse reformid, mille eesmärk on parandada kohtusüsteemi kvaliteeti ja tõhusust, sealhulgas kohtuasjade kuhjumise ja menetluste kestuse osas. [Kreekas](#) võeti hiljuti vastu uued õigusaktid kohtute korralduse ja kohtunike staatuse kohta, et lahendada õigusemõistmise tõhususe ja kvaliteediga seotud probleeme. [Ungaris](#) jõustus uus seadus tsiviilkohtumenetluse hilinemise korral määratava rahalise hüvitise kohta ja sellega nähakse ette hüvitis juhtudel, kui rikutakse põhiõigust tsiviilkohtumenetluse lõpuleviimisele mõistliku aja jooksul. [Iirimaa](#) on esitatud seaduseelnõu, millega kehtestatakse hüvituskava juhtudeks, kui kohtumenetluste kestus venib liiga pikaks.

Kohtusüsteemi pikaajalise vastupanuvõime tagamiseks tuleb tagada ka õigusvaldkonna ametikohta atraktiivsus, sealhulgas piisava tasustamise kaudu, ning vähendada kohtunike, prokuröride ja kohtutöötajate täitmata töökohtade arvu. [Belgias](#) tehti jõupingutusi

³⁴ 2022. aasta juunis võeti vastu mitu seadusandlikku muudatust.

³⁵ Soovitused puudutavad Horvaatiat, Portugali, Rumeeniat, Sloveeniat ja Slovakkia. Poola suhtes on kohtunike distsiplinaarkorraga seoses algatatud rikkumismenetlus. Riiklik taaste- ja vastupidavuskava sisaldab selle valdkonna vahe-eesmärki.

kohtusüsteemile eraldatud vahendite suurendamiseks. [Saksamaal](#) on teatatud õigusriigi pakti laiendamisest, et anda kohtusüsteemile ja digitaliseerimisele lisavahendeid, kuid kohtunike töölevõtmise ja palgataseme suhtes on veel pikemaajalisi probleeme. [Portugalis](#) ja [Prantsusmaal](#) astub valitsus samme kohtusüsteemile eraldatud inimressursside nappuse lahendamiseks, kuid probleemid on püsima jäänud. [Sloveenias](#) vähendas valitsus õigusasutustega konsulteerimata kohtute, kohtute nõukojade ja riigiprokuratuuri varem kokku lepitud eelarvet ning kohtute nõukoda algatas kohtunike palkade põhiseaduslikkuse läbivaatamise menetlused. [Taani](#) piiratud kulud kohtusüsteemile protsendina SKPst ja kohtunike väike arv on pikemaajaline probleem, eelkõige pidades silmas kohtuasjade tõhusa menetlemise tagamist³⁶.

Paljudes liikmesriikides jätkuvad algatused õigusemõistmise digitaliseerimise parandamiseks, tuginedes sageli kogemustele, mis saadi COVID-19 pandeemia käigus. Oluline on tagada, et digivahendid oleksid praktikas tulemuslikud. [Belgial](#), [Bulgaarial](#) ja [Maltal](#) on endiselt probleeme, kuid nende taaste- ja vastupidavuskavade kohaselt peaks olukord paranema. [Itaalias](#) on digitaliseerimine edenenud tsiviilkohtutes, kuid kriminaalkohtutes ja prokuratuurides on sellega probleeme. Liikmesriikide seas on projektid kohtusüsteemi digitaliseerimise edasiseks parandamiseks töös muu hulgas [Rootsis](#), [Madalmaades](#), [Lätis](#), [Portugalis](#), [Eestis](#), [Taanis](#), [Austrias](#), [Rumeenias](#), [Sloveenias](#), [Hispaanias](#) ja [Soomes](#)³⁷.

Advokaadid kui õigusriigil põhinevate kohtusüsteemide olulised osalised

Advokaatidel ja nende kutseliitidel on oluline roll õigusriigi tugevdamisel ja põhiõiguste kaitse tagamisel, sealhulgas mis puudutab õigust õiglasele kohtumenetlusele. Mõned liikmesriigid astusid samme, et teha advokaaditeenused kättesaadavamaks. [Lätis](#) kinnitas kõrgeim kohus, et advokaatide osalemine kohtumenetlustes on oluline selleks, et tagada õigus õiglasele kohtulikule arutamisele, ning otsustas, et advokaatidel on õigus saada teavet oma ülesannete täitmiseks. [Luksemburgis](#) töötasid justiitsministeerium ja advokatuur ühiselt välja õigusaktid õigusabi kättesaadavuse parandamiseks. [Leedus](#) on ettevalmistamisel õigusabisüsteemi reform. [Iirimaa](#) valmistavad jätkuvalt muret suured kohtukulud ja puudused õigusabisüsteemis, kuid käimas on töö nende probleemide lahendamiseks³⁸.

Õigusvaldkonna kutsealal tegutsemise vabaduse üks oluline element on kliendisuhete konfidentsiaalsuse austamine. Euroopa Nõukogu soovitusel on selgelt väljendatud, et kõik saladuse hoidmise põhimõttest tehtavad erandid peavad olema kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. [Leedu](#) puhul on advokaatide ametisaladuse hoidmisega seotud küsimused menetlemisel Euroopa Inimõiguste Kohtus.

2.2. Korruptsioonivastase võitluse raamistik

Korruptsioon kahjustab õigusriiki ning kodanike ja õõnestab ettevõtjate usaldust avaliku sektori asutuste vastu. Korruptsioonivastast võitlust käsitlev terviklik lähenemisviis peab tuginema ennetus- ja survemeetmete kombinatsioonile. See nõuab tugevat õigus- ja institutsioonilist raamistikku, piisavat haldus- ja kohtusüsteemi suutlikkust ning poliitilist tahet sunnimeetmete võtmiseks, sealhulgas tulemuslikuks uurimiseks ja süüdistuste esitamiseks. Ennetuse valdkonnas sisaldavad usaldusväärsed ja mõjusad eetilise käitumise meetmed huvide konfliktide ennetamist ja lahendamist, lobitöö läbipaistvuse, varade ja

³⁶ Soovitused puudutavad Belgia, Taanit, Saksamaad, Prantsusmaad ja Maltat.

³⁷ Soovitused puudutavad Prantsusmaad, Itaaliat, Madalmaad ja Soomet.

³⁸ Soovitused puudutavad Iirimaa, Leedu ja Luksemburgi.

huvide deklareerimise süsteemide tagamist, rikkumisest teataja tulemuslikku kaitset ning erakondade rahastamise läbipaistvust.

Korruptsiooni tajumine ELis

Korruptsiooni tajumise indeksi³⁹ tulemused näitavad, et kümme liikmesriiki on maailmas kõige vähem korrumppeerunud riikide loetelus esimese kahekümne riigi seas, samas kui ELi keskmine tulemus on kogu maailmas hea ja on eelmise aastaga võrreldes paranenud⁴⁰. Mõned liikmesriigid on parandanud oma punktisummat võrreldes eelmiste aastatega, samas kui teiste liikmesriikide punktisumma on ikka veel märkimisväärselt väiksem kui teistel ELi liikmesriikidel.

Eurobaromeetri 2022. aasta uuringud korruptsiooni kohta⁴¹ näitavad, et korruptsioon on ELi kodanike ja ettevõtjate jaoks ELis endiselt suur probleem. Ligi seitse eurooplast kümnest (68 %) usub, et korruptsioon on nende riigis laialt levinud, ning üle nelja eurooplase kümnest (41 %) leiab, et nende riigis on korruptsiooni tase tõusnud. Vaid 31 % vastanutest peavad nende valitsuse jõupingutusi korruptsioonivastases võitluses tulemuslikeks. Lisaks leiab 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 tabataks või politseid või prokuröri neist teavitataks.

Riiklikud korruptsioonivastased strateegiad ja nende rakendamine

Rahvusvahelise õiguse kohaselt peavad liikmesriigid kohaldama tulemuslikku ja koordineeritud korruptsioonivastast poliitikat⁴². Kõige tavapärasem viis selleks on töötada välja riiklik korruptsioonivastane strateegia ja seda rakendada⁴³. Kuigi selliste strateegiate olemasolu ei ole iseenesest nõutav, on need olulised, et väljendada poliitilisel tasandil võetud kohustusi konkreetsete meetmetena, millega tagada, et õiguslikud või institutsioonilised lüngad kõrvaldataks sidusal, terviklikul ja koordineeritud viisil, ning kohandada korruptsioonivastaseid jõupingutusi muutuva keskkonnaga⁴⁴. Peaaegu kõigil liikmesriikidel on praegu olemas riiklikud korruptsioonivastased strateegiad, mida nad korrapäraselt hindavad ja läbi vaatavad. Alates 2021. aasta juulist on [Horvaatia](#), [Rumeenia](#), [Kreeka](#), [Leedu](#) ja [Malta](#) strateegiad ja nendega kaasnevad tegevuskavad läbi vaadanud või vastu võtnud ning [Saksamaa](#), [Tšehhi](#), [Itaalia](#) ja [Läti](#) vaatavad praegu neid strateegiaid läbi. Rakendamisprotsessi

³⁹ Organisatsiooni Transparency International iga-aastane väljaanne: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁴⁰ Eelmise aasta seisuga oli kuue liikmesriigi (Taani, Soome, Rootsi, Madalmaad, Luksemburg ja Saksamaa) puhul oli indeks 80/100 või parem ja viie liikmesriigi (Austria, Eesti, Iirimaa, Belgia ja Prantsusmaa) puhul üle 72/100.

⁴¹ Eurobaromeetri eriuuring nr 523 „Korruptsioon“ (2022) ja Eurobaromeetri kiiruuring nr 507 „Ettevõtjate suhtumine korruptsiooni ELis“ (2022). Eurobaromeetri andmeid selle kohta, mida ettevõtjad korruptsioonist arvavad, ajakohastatakse iga kahe aasta tagant. Eurobaromeetri eelmise aasta andmeid korruptsiooni tajumise ning kodanike ja ettevõtjate kogemuste kohta ajakohastatakse iga kahe aasta tagant. Eelmised andmed pärinevad Eurobaromeetri eriuuringust nr 502 (2020) ja Eurobaromeetri kiiruuringust nr 482 (2019).

⁴² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon kohustab osalisriike kooskõlas nende õiguspõhimõtetega välja töötama ning rakendama või säilitama tõhusat ja koordineeritud korruptsioonivastast poliitikat, mis suurendab ühiskonna osalust ning kajastab õigusriigi, avalike asjade ja vara nõuetekohase haldamise, usaldusväarsuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse põhimõtet. Kõik liikmesriigid ja EL on konventsiooni osalised.

⁴³ Vt ka [Kuala Lumpur avaldus korruptsioonivastaste strateegiate kohta](#).

⁴⁴ Nagu on märgitud eelmise aasta aruandes, on selged ja mõõdetavad eesmärgid, piisavad vahendid, sihipärane tugi ja rakendamise seire, korrapärased hindamised ja spetsialiseeritud asutuste selgelt määratletud ülesanded ning asjaomaste sidusrühmade tugev kaasatus olulised elemendid, et selliseid strateegiaid tulemuslikult rakendada ja nendega konkreetseid tulemusi saavutada (COM(2021) 700 final, lk 11).

tulemusena on mõnes liikmesriigis tehtud olulisi reformiettepanekuid. [Portugalis](#) on vastu võetud õigusaktide pakett, mille eesmärk on nii avalikus kui ka erasektoris korruptsiooni vastu võidelda ja seda ennetada, ning [Soomes](#) on vaadatakse praegu läbi kriminaalõiguslikke korruptsioonivastaseid õigusakte⁴⁵.

Institutsioonide suutlikkuse ja õigusraamistiku tugevdamine korruptsioonivastases võitluses

Liikmesriigid on kehtestanud põhjaliku regulatsiooni, millega luuakse nende kriminaalõigussüsteemis vahendid korruptsiooni vastu võitlemiseks. Mitu liikmesriiki jätkasid jõupingutusi, et täita õiguslikud lüngad ja viia olemasolevad raamistikud kooskõlla rahvusvaheliste korruptsioonivastaste standardite⁴⁶ ja liidu õigusega⁴⁷. [Poola](#) suurendas kriminaalkaristusi korruptsiooni eest avalikus elus ning [Kreeka](#) tugevdas aktiivse ja passiivse altkäemaksu määratlust. Teistes liikmesriikides arutatakse kriminaalmateriaalõiguse või -menetlusõiguse reforme. [Soome](#) kavatses kriminaliseerida mõjuvõimuga kauplemise ning [Slovakkia](#) on seadnud eesmärgi laiendada siseriiklikus õiguses altkäemaksu määratlust. [Saksamaa](#) kohustus karmistama kriminaalkaristusi parlamendiliikmete antava altkäemaksu eest. Teistes liikmesriikides esineb endiselt konkreetseid õiguslikke lünki. [Rootsis](#) on piiriülese altkäemaksu õigusliku määratluse puudulikkuse tõttu olnud süüdistuste esitamine ja lõplike kohtuotsuste tegemine piiratud⁴⁸.

Korruptsioonivastane võitlus eeldab nii tugevat korruptsioonivastast õigusraamistikku kui ka selle tulemusliku rakendamise tagamist. Korruptsioonivastases võitluses on oluline õiguskaitseasutuste, prokuratuuride ja kohtute suutlikkus tagada, et korruptsioonivastaseid kriminaalõiguse sätteid täidetak. See põhineb vastutavate organite pädevusel ja sõltumatusel ning nende spetsialiseerumisel, analüüsivõimel ja ressurssidel. Juurdepääs asjakohasele teabele ja registrite omavaheline ühendamine on samuti oluline, et need asutused saaksid keerulisi finantsuurimisi korraldada. Edukad korruptsioonivastased uurimised ja süüdistused põhinevad ka tõhusal koostööl õiguskaitseasutuste ja muude asutuste, näiteks rahapesu andmebüroode ning maksu-, auditeerimis- ja konkurentsiasutuste vahel.

Mõnes liikmesriigis viidi korruptsioonivastaste asutuste suutlikkuse suurendamiseks ellu struktuurilisi ja organisatsioonilisi muudatusi ning mõnes liikmesriigis on need veel kaalumisel. [Taanis](#) loodi uus riiklik uurimisüksus, et parandada raskete kuritegude, sealhulgas keeruliste korruptsioonijuhtumite uurimist. [Bulgaarias](#) kavandatakse reforme korruptsioonivastase komisjoni ümberkorraldamiseks, kuid samal ajal on kaotatud spetsiaalsed õigusasutused. Ühtlasi tuleb sellistes reformides eelkõige tähtsustada korruptsiooni tulemuslikku uurimist, eelkõige kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumite puhul⁴⁹.

Mitu liikmesriiki on astunud samme, et suurendada nende prokuratuuriasutuste tegevuse tõhusust, kelle ülesanne on võidelda korruptsiooniga, nähes näiteks ette täiendavad vahendid

⁴⁵ Soovitused puudutavad Lätit, Leedut, Portugali, Sloveeniat ja Soomet.

⁴⁶ Peamiselt Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon ja korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon; rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise vastu võitlemise OECD konventsioon ja ÜRO korruptsioonivastane konventsioon.

⁴⁷ Oluliselt korruptsioonivastast võitlust hõlbustavad ELi õigusaktid sisaldavad õigusnorme korruptsiooni kriminaliseerimise, varade külmutamise ja konfiskeerimise ning ELi finantshuvide kaitse kohta, rikkumisest teatajate kaitse norme, läbivaadatud rahapesuvastaseid õigusnorme (eelkõige äriühingute tegelike tulusaajate registrite loomise ettenägemisega) ning täiendavaid meetmeid finantsteabe vahetamiseks ja finantsuurimiste kiirendamiseks.

⁴⁸ Soovitused puudutavad Soomet ja Rootsit.

⁴⁹ Soovitused puudutavad Bulgaariat.

Mõned liikmesriigid tõhustavad jätkuvalt jõupingutusi suurkorruptsiooni uurimisel, selle eest süüdistuste esitamisel ja selle eest karistamisel⁵⁴. [Austrias](#) kontrollitakse poliitilise suurkorruptsiooni uurimist põhjalikult, sealhulgas parlamendi uurimiskomisjoni kaudu. [Rumeenias](#) on suurkorruptsiooni uurimise ja karistamise tulemuslikkus veelgi paranenud, sealhulgas on tehtud edusamme aastaid menetluslikel põhjustel pooleliolevate kohtuasjade lahendamisel. [Prantsusmaal](#) on suurkorruptsioonijuhtumite puhul saavutatud piiratud ressursside põhjustatud probleemidele ja struktuursetele puudustele vaatamata käegakatsutavaid tulemusi.

Teistes liikmesriikides tuleb saavutada paremaid tulemusi suurkorruptsioonijuhtumite käsitlemisel, sealhulgas tõhusa uurimise ja süüdistuste esitamise ning lõplike süüdimõistvate kohtuotsustega hoiatavate karistuste kohaldamise kaudu. [Bulgaarias](#) ei ole suurkorruptsioonijuhtumites ikka veel lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste osas jõutud heade tulemusteni. [Kreekas](#) jätkati piiratud arvul korruptsioonijuhtumites süüdistuste menetlemist, kuigi lõplike otsuste osas ei ole veel edusamme tehtud. [Ungaris](#) on algatatud mõned uued suurkorruptsioonijuhtumid, kuid endiselt on tõsiseks probleemiks see, et kõrgeid ametnikke ja nende lähiringi puudutavate korruptsioonijuhtumite uurimisel, nendes süüdistuste esitamisel ja neis lõplike kohtuotsuste tegemisel ei ole piisavalt häid tulemusi saavutatud⁵⁵.

Korruptsiooni ennetamise ja eetikaraamistiku tugevdamine

Läbipaistvad ja vastutustundlikud juhtimis- ja eetikaraamistikud on korruptsiooni ennetamisel keskse tähtsusega kõigil avaliku halduse ja valitsuse tasanditel. Liikmesriigid on viimasel aastal jätkanud meetmete võtmist korruptsiooni ennetamise ja eetikaraamistike tugevdamiseks, sealhulgas selleks, et ajakohastada eetikanorme, parandada varade ja huvide avalikustamist ning ühitamatust ja huvide konflikte käsitlevate normide täitmise tagamist või läbivaatamist, tugevdada sisekontrollimehhanisme ning reguleerida lobitööd ja pöördukse efekti käsitlevaid reegleid.

Usaldusvääruse suurendamine avalikus elus ja huvide konfliktide vältimine

Huvide konflikt tekib siis, kui ametnikul on era- või ametialane huvi, mis võib takistada tal oma ülesandeid erapooletult ja objektiivselt täita⁵⁶. Niisuguste huvide konfliktide vältimiseks on enamikus liikmesriikides kehtestatud meetmed, mis hõlmavad paljusid valitud ja ametisse nimetatud ametiisikuid. Mitmes liikmesriigis on kindlaks tehtud probleemid ja mõned liikmesriigid teevad jõupingutusi kehtivate raamistike tugevdamiseks. [Hispaanias](#) on huvide konfliktidega tegelev amet suurendanud oma rolli riigiametnikele eetikaalase nõustamise ja koolitustegevuse pakkumisel. [Slovakkias](#) on käimas arutelud huvide konflikti käsitlevate uute normide rakendamist jälgiva avaliku huvi kaitse ameti loomise üle. [Maltal](#) ajakohastati avaliku teenistuse, sealhulgas politsei eetikanorme. [Madalmaades](#) on käimas töö politsei usaldusvääruse raamistiku kallal ja luuakse uusi struktuure. [Rumeenias](#) on suurem keskendumine õiguskaitses usaldusväärsele andnud positiivseid tulemusi. [Bulgaarias](#) on jätkatud selliste meetmete rakendamist, mille eesmärk on parandada konkreetsete sektorite, sealhulgas politsei ja kohtusüsteemi usaldusväärust. [Irimaal](#) on eelseisva seadusandliku reformi eesmärk tõhustada avaliku teenistuse standardite komisjoni tegevust, et see saaks eetikaraamistiku täitmist tulemuslikumalt tagada. [Eestis](#) on huvide konflikti kohta olemas

⁵⁴ Nagu on märgitud õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes, on keeruline võrrelda, kui edukad on eri liikmesriigid korruptsioonikuritegude uurimisel ja nende eest süüdistuste esitamisel olnud, sest puudub ühtne, ajakohane ja konsolideeritud statistika. Hinnang põhineb liikmesriikide esitatud andmetel.

⁵⁵ Soovitused puudutavad Bulgaariat, Kreekat ja Ungarit.

⁵⁶ Euroopa Nõukogu soovitus Rec(2000)10 ametiisikute käitumiskoodeksi kohta.

suunised, kuid nende täitmise suhtes ei kohaldata tulemuslikku kontrolli- ja täitmise tagamise mehhanismi⁵⁷.

Kõrgemate valitsusametnike ja parlamendiliikmete suhtes kohaldatakse sageli spetsiaalseid eetikainorme. Enamikus liikmesriikides on kehtestatud käitumisjuhendid ja normid huvide konfliktide ja muude tegevustega seoses tekkida võivate vastuolude vältimiseks. On oluline, et nende normide praktilist rakendamist kontrollitaks ja hinnataks korrapäraselt. Viimase aasta arengud hõlmavad parlamendivälisest tööd ja parlamendiliikmete tegevust käsitlevate normide karmistamist, näiteks osalemist [Luksemburgi](#) ettevõtete juhatustes või komiteedes. [Prantsusmaa](#) Rahvuskogu eetikakomisjon on aktiivselt koostanud arvamusi ja kontrollinud finantsaruandeid, et huvide konflikte tuvastada. Mõnes liikmesriigis on olukord paranenud või paranemas. [Madalmaades](#) on ettevalmistamisel ministrite ja riigisekretäride käitumisjuhend. [Soome](#) valmistab ette õigusakte, et karmistada vastavalt ametiisikute ja ministrite huvide konflikte käsitlevaid norme. [Belgias](#) ei ole ministritele ja nende kabinetide töötajatele ning parlamendiliikmetele kehtestatud eetikapõhimõtteid ning kehtivates käitumisjuhendites on endiselt lünki. [Tšehhis](#) puuduvad eetikakoodeksid, mis reguleeriksid parlamendiliikmete eetikaraamistikku. [Itaalias](#) on poliitiliste ametite kandjate, sealhulgas parlamendiliikmete huvide konflikti käsitlev ettepanek olnud parlamendis mitu aastat menetluses⁵⁸.

- *Lobitöö ja pöörduse efekt*

Lobitöö on poliitikas olemise õiguspärane viis⁵⁹. Samas peavad sellega kaasnema ranged läbipaistvuse ja usaldusväärsuse nõuded, et otsuste tegemisel oleks tagatud vastutus ja kaasatus⁶⁰ (vt ka punkt 2.4). Mõned liikmesriigid on oma raamistikud läbi vaadanud, et tagada suurem läbipaistvus, samas kui teistes liikmesriikides ei ole norme veel kehtestatud või neid saaks parandada. [Küpros](#) võttis vastu lobitööd ja üldsusele juurdepääsetavaid lobistide ja kohtumiste registreid käsitlevad eeskirjad. [Saksamaal](#) jõustus uus föderaaltasandi lobiregister 2022. aastal ja välja on kuulutatud õigusloomelise jalajälje põhimõtte kasutuselevõtt.

Teistes liikmesriikides ([Belgia](#), [Horvaatia](#), [Itaalia](#), [Hispaania](#) ja [Läti](#)) käivad arutelud lobitööd käsitleva uue seaduse üle. [Eestis](#) on olemas lobitöö suunised ning toimunud on arutelud õigusloome läbipaistvuse ja lobitöö usaldusväärsuse üle. [Austrias](#) ei ole tööühm, kellele anti üle kahe aasta tagasi volitus teha lobitöö reformi kohta ettepanek, veel kokkuleppele jõudnud. [Prantsusmaal](#) on murekoht seotud lobitööd käsitlevate normide kohaldamise järjepidevusega igat liiki lobitöö tegijate suhtes. Mitmes liikmesriigis ei ole lobitööd käsitlevat regulatsiooni ikka veel kehtestatud või kui on, siis saaks seda parandada⁶¹.

Veel üks valdkond, mis on paljudes liikmesriikides avaliku tähelepanu all, on avaliku ja erasektori ülesannete vahelist pöörduse efekti reguleerivad normid ja nende täitmise tagamine. [Horvaatia](#) pikendas asjaomaste ettevõtete juhtivatele ametikohtadele nimetamise ooteaega 12 kuult 18 kuule. [Madalmaades](#) teatas valitsus kavatsusest kehtestada rangemad töösuhtejargseid piiranguid reguleerivad normid. Mitmes liikmesriigis on pöörduse efekti

⁵⁷ Soovitused puudutavad Bulgaariat, Eestit, Irimaad ja Slovakkiaat.

⁵⁸ Soovitused puudutavad Belgiaat, Tšehhit ja Madalmaid.

⁵⁹ OECD (2021) aruanne lobitöö kohta 21. sajandil.

⁶⁰ OECD (2010), nõukogu soovitus lobitöö läbipaistvuse ja usaldusväärsuse põhimõtete kohta; Euroopa Nõukogu lobitöö läbipaistvuse standardid, soovitus CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Soovitused puudutavad Belgiaat, Taanit, Saksamaad, Eestit, Irimaad, Hispaaniaat, Prantsusmaad, Horvaatiaat, Itaaliaat, Lätiat, Luksemburgi, Ungarit, Madalmaid, Poolat, Rumeeniaat ja Slovakkiaat. Vastavad vaheeesmärgid on ette nähtud ka Tšehhi taaste- ja vastupidavuskavas.

käsitlevates normides lünki või puudusi. [Saksamaal](#) kehtivad normid töösuhte lõppemise järgsete piirangute ja ooteaja kohta ei ole endiselt ühtsed ja on erinevate ametikohtade puhul ebajärjekindlad. [Rootsis](#) on valitsuse tippametnike suhtes kehtestatud pöördukse efekti käsitlevate eeskirjade kohaldamisala üldiselt piiratud ja valitsus on alustanud praeguse raamistiku hindamist. [Taanis](#) ei ole ministritele kehtestatud pöördukse efekti käsitlevaid eeskirju. [Tšehhis](#) on riigiteenistujatele ja valitsuse liikmetele ette nähtud ooteaeg endiselt piiratud⁶².

- *Vara ja huvide deklareerimine*

Ametiisikute vara- ja huvide deklaratsioonid suurendavad avaliku sektori läbipaistvust ja vastutust, et toetada eetilist käitumist ja ennetada korruptsiooni. Kõik liikmesriigid on kehtestanud normid, millega tagatakse, et avaliku sektori ametnike kategooriate suhtes kehtib vara ja huvide avalikustamise kohustus. Need normid on siiski erinevad avalikustatud teabe ulatuse, läbipaistvuse ja kättesaadavuse või kontrolli- ja täitmise tagamise mehhanismi tulemuslikkuse poolest.

Kuigi mõnes liikmesriigis on reformipüüdlused edenemas, on ikka veel probleeme, millega tuleb tegeleda. [Portugalis](#) laiendati ja karmistati poliitiliste ametite kandjate ja kõrgemate ametnike vara deklareerimise kohustusi. Kuigi järelevalve ja kontrolli eest vastutav asutus veel ei toimi, tehakse selle probleemi lahendamiseks jõupingutusi. [Rumeenias](#) on varade ja huvide elektrooniline avalikustamine kohustuslik alates 2022. aasta jaanuarist, kuigi esitatud andmete tulemuslikul kontrollimisel esineb mõningaid probleeme. [Kreekas](#) esitab varadeklaratsioone suur hulk ametnikke, aga nende deklaratsioonide täpsust kontrollitakse vaid piiratud ulatuses. [Ungaris](#) valmistab endiselt muret see, et varade ja huvide deklaratsioonide üle puuduvad süstemaatilised kontrollid ja seotud järelevalve on ebapiisav. [Belgias](#) teeb selliste deklaratsioonide kontrollimine ja läbipaistvus endiselt muret, kuna varadeklaratsioonide sisu saab hinnata ainult kriminaaluurimises. [Austrias](#) ei ole parlamendiliikmed kohustatud avalikustama varasid, huvisid, võlgu ega kohustusi⁶³.

- *Rikkumisest teatajate kaitse*

Rikkumistest teatajate julgustamisel ja kaitsmisel oli oluline roll korruptsiooni avastamises ja ennetamises nii avalikus kui ka erasektoris. Rikkumisest teatajate kaitse direktiivi (EL) 2019/1937⁶⁴ ülevõtmine on ajendanud mitut liikmesriiki võtma vastu õigusakte, samal ajal kui paljud liikmesriigid vaatavad veel läbi kehtivaid riiklikke õigusakte või kehtestavad uusi norme ja ühtlustavad rikkumisest teatajate esitatavate teadete käsitlemise institutsioonilist raamistikku.

Erakondade rahastamine

Erakondade rahastamise valdkonnas on korruptsioonirisk eriti suur ning mitu liikmesriiki on läbipaistvuse ja järelevalve suurendamiseks võtnud vastu reforme või kaaluvad nende vastuvõtmist. [Poolas](#) on erakondade rahastamist käsitlevad normid läbipaistvuse suurendamiseks läbi vaadatud. [Madalmaades](#) jätkuvad arutelud erakondade kaitsmise üle välissekkumise eest. [Eestis](#) on koostatava seaduseelnõu eesmärk suurendada erakondade rahastamise järelevalve komisjoni volitusi. [Austrias](#) on parlament vastu võtnud reforme, et

⁶² Soovitused puudutavad Belgia, Taanit, Saksamaad, Iirimaa, Madalmaad ja Rootsi.

⁶³ Soovitused puudutavad Tšehhi, Iirimaa, Kreeka, Küprost, Ungari, Poola, Austriat, Portugali ja Slovakkia. Vastavad vahe-eesmärgid on ette nähtud ka Horvaatia taaste- ja vastupidavuskavas.

⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17).

lahendada kehtiva süsteemiga seotud pikaajalisi probleeme, sealhulgas seoses kontrollikoja volitustega. [Taani](#) eesmärk on erakondade rahastamise süsteem läbi vaadata ja seda muuta, kuid selleks ei ole konkreetset ajakava. Probleeme esineb teistes liikmesriikides, näiteks [Itaalias](#), kus tava suunata annetusi erakondadele poliitiliste sihtasutuste kaudu vähendab ühtse elektroonilise registri puudumise tõttu avaliku sektori vastutust⁶⁵.

Investoritele kodakondsuse või elamisloa andmise kavad

Investoritele kodakondsuse või elamisloa andmise kavad põhjustavad korrupsiooniriske ning tekitavad muret turvalisuse, rahapesu ja maksudest kõrvalehoidmise pärast⁶⁶. Komisjon leiab, et ELi kodakondsuse andmine eelnevalt kindlaksmääratud maksete või investeeringute eest, ilma et isikul oleks tegelikku seost asjaomase liikmesriigiga, kahjustab ELi kodakondsuse olemust ja on vastuolus liidu õigusega⁶⁷. Seetõttu kutsus komisjon liikmesriike üles tunnistama investoritele kodakondsuse andmise kavad kehtetuks ja võtma asjakohaseid meetmeid, et vähendada investoritele elamisloa andmise kavadega seotud riske⁶⁸. [Bulgaaria](#) tunnistas investoritele kodakondsuse andmise kava kehtetuks 2022. aasta märtsis. [Küpros](#) lõpetas juba 2020. aasta novembris oma kava raames uute taotluste vastuvõtmise ja on nüüd ka taotluste menetlemise lõpetanud. [Malta](#) peatas 2. märtsil 2022 oma kava Venemaa ja Valgevene kodanike suhtes, kuid jätkab selle kohaldamist teiste riikide kodanike puhul⁶⁹.

Pandeemia poolt korrupsioonivastasele võitlusele avaldava mõju leevendamine

COVID-19ga seotud korrupsioonirisk on suurenenud alates 2020. aastast ning ohustatud valdkondade seas on jätkuvalt COVID-19 vastu vaksineerimine, testimis- ja läbipõdemistõendid ja meditsiinikaitsevahendite hankimine. Kiirendatud ja lihtsustatud hankemenetluste laialdasem kasutamine on sageli kaasa toonud otselepingute sõlmimise või konkurentsivastased hankemenetlused. Sellistes menetlustes korrupsiooni tuvastamiseks ja ennetamiseks on liikmesriigid suurendanud läbipaistvust ja järelevalvet. Mitme liikmesriigi vastutavad asutused tegid sihipäraseid auditeid ([Austria](#), [Tšehhi](#), [Sloveenia](#) ja [Portugal](#)) või seiret ([Leedu](#)). [Belgias](#) avaldas kontrollikoda spetsiaalse tulemustabeli, et suurendada valitsuse toetusmeetmete läbipaistvust.

2.3. Meediavabadus ja meedia mitmekesisus

Sõltumatu ja vaba meedia on demokraatia alustala. Vaba ja mitmekesine meediakeskkond on õigusriigi kaitsmisel väga oluline, tagades võimukandjate ja institutsioonide vastutuse. Poliitiline või riigi surve või kontroll meedia üle kahjustab nii sõna- ja väljendusvabadust kui ka vabadust teavet otsida, saada ja edasi anda. Huvide konflikt ja väga kontsentreeritud turg, kus valitsevad vaid vähesed turuosalised, võib samuti meediavabadust kahjustada. ELis on liikmesriikidel kohustus tagada ajakirjanikele soodus keskkond, kaitsta nende turvalisust ning toetada meediavabadust ja meedia mitmekesisust. Eelmistes õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes tuvastatud probleemid selles valdkonnas on kaasa toonud mitu hiljutist ELi

⁶⁵ Soovitused puudutavad Taanit, Itaaliat ja Austriat.

⁶⁶ Komisjoni aruanne „Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad Euroopa Liidus“, vastu võetud 23. jaanuaril 2019 (COM(2019) 12 final).

⁶⁷ Komisjon algatas rikkumismenetlused Küprose ja Malta hallatavate kavade suhtes.

⁶⁸ Komisjoni soovitus, mis käsitleb investoritele kodakondsuse andmise kavasid ja investoritele elamisloa andmise kavasid seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse, vastu võetud 28. märtsil 2022 (C(2022) 2028). Investeeringute eest elamisloa andmise kava on kasutusel kokku 19 liikmesriigis: Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi.

⁶⁹ Komisjon jätkab Malta suhtes rikkumismenetlust.

algatust, sealhulgas soovitus ajakirjanike turvalisuse kohta ja meetmete pakett üldsuse osalemise vastaste kuritarvituslike hagidega tegelemiseks.

Meedia mitmekesisuse seire

Meedia mitmekesisuse seire käigus hinnatakse ohte meediavabadusele ja meedia mitmekesisusele kõigis ELi liikmesriikides, keskendudes neljale valdkonnale: meediavabaduse kaitse põhitasemel, turu mitmekesisus, poliitiline sõltumatus ja meedia sotsiaalne kaasatus⁷⁰. Ülevaate viimastest tulemustest (MPM 2022) nähtub, et alates 2021. aastast ei ole nendes valdkondades toimunud suuri muutusi, kuigi üldvaldkondade konkreetset näitajad on mõnevõrra erinevad. Ajakirjaniku elukutse ja selle kaitsega seotud näitaja on veidi halvenenud. Meediaomandi läbipaistvuse näitaja on paranenud pärast seda, kui mitu liikmesriiki rakendasid seda valdkonda reguleerivad ELi õigusaktid. Uudistemeedia kontsentreerumine on kogu Euroopas endiselt väga kõrge riskitasemega ning samas ei ole poliitilise sõltumatuse osas edusamme tehtud ja see on endiselt keskmise riskitasemega. Esimest korda on meedia mitmekesisuse seire tulemusel koostatud liikmesriikide viie riskitasemega üldine järjestus, kus Bulgaariat, Kreekat, Ungarit, Maltat, Poolat, Rumeeniat ja Sloveeniat peetakse kõrge riskitasemega riikideks.

Meediavaldkonda reguleerivate asutuste sõltumatuse suurendamine

Riiklikud meediavaldkonda reguleerivad asutused täidavad meedia mitmekesisuse tagamisel olulist rolli. Selleks peavad nad olema funktsionaalselt ja tegelikult sõltumatud ning piisavate ressurssidega ja kasutama oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt. Kõigis liikmesriikides kehtivad õigusaktid, millega nähakse ette meediat reguleerivate asutuste pädevusvaldkonnad ja sõltumatus. 2018. aastal läbi vaadatud audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv⁷¹ sisaldab loetelu nõuetest (sõltumatus valitsusest, erapooletus, läbipaistvus, vastutus, vahendid, ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning edasikaebamise mehhanismid), mille liikmesriigid peavad oma meediaasutuste suhtes tagama. Pärast õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande avaldamist on [Küpros](#), [Eesti](#), [Prantsusmaa](#), [Madalmaad](#), [Slovakkia](#) ja [Sloveenia](#) järginud teisi liikmesriike ja võtnud vastu sätted meediaasutuste sõltumatuse suurendamiseks ja/või pädevuse laiendamiseks uutesse valdkondadesse. Teistes liikmesriikides on reformid pooleli.

Mõnes liikmesriigis on õigusraamistiku ametlikust ajakohastamisest hoolimata endiselt probleeme seoses selle raamistiku tulemuslikkuse või reguleerivate asutuste tegeliku funktsionaalse sõltumatusega. Mõned neist probleemidest on seotud võimaliku lubamatu poliitilise mõjuga ametisse nimetamisel või reguleerivate asutuste toimimises, teised ebapiisavate vahenditega. [Ungaris](#), kus on meediaasutuse loomiseks ja toimimiseks olemas piisavad rahalised vahendid ja üksikasjalik õigusraamistik, tuleb tugevdada meediaasutuse funktsionaalset sõltumatust. [Sloveenias](#) on endiselt küsimuse all see, kas uus õigusraamistik tagaks sõltumatuse poliitilisest sekkumisest, ning endiselt on seal probleeme laiaulatuslike pädevuste täieliku rakendamisega olemasolevate vahendite abil. [Hispaanias](#) anti uute

⁷⁰ Meedia mitmekesisuse seire on õigusriigi olukorda käsitleva komisjoni aruande oluline allikas. See on teaduslik ja terviklik tööriist, kirjeldades üksikasjalikult ohte meedia mitmekesisusele ja meediavabadusele liikmesriikides ja mõnes kandidaatriigis. Seirevahendit kaasrahastab Euroopa Liit ning seda on alates 2013–14 sõltumatult ja korrapäraselt kasutanud meedia mitmekesisuse ja meediavabaduse keskus. Komisjon on kasutanud ka muid allikaid, nagu Piirideta Reporterite ajakirjandusvabaduse indeks ning Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvorm, millele on osutatud riike käsitlevates peatükkides.

⁷¹ 14. novembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1808.

õigusaktidega audiovisuaalvaldkonda reguleerivale asutusele uued pädevused, kuid probleemid sellele eraldatud vahendite pärast on endiselt lahendamata. [Rumeenias](#) valmistab endiselt muret riikliku audiovisuaalnõukogu toimimine ja eelarve, eelkõige seoses IT-süsteemide parandamiseks vajalike rahaliste vahenditega⁷².

Meediaomandi läbipaistvusega seotud positiivsed muutused ja takistused

Meediaomandi läbipaistvus on otseselt seotud meediavabaduse ja meedia mitmekesisusega, eelkõige juhul, kui omandiõigusega kaasneb otsene või kaudne kontroll pakutava sisu üle või märkimisväärne mõju sellele. Teave omandisuhete kohta võimaldab kasutajatel teha sisu kohta teadlikumaid otsuseid. Euroopa normid⁷³ julgustavad liikmesriike võtma selles valdkonnas erimeetmeid, mis on ette nähtud ka ELi õigusaktides⁷⁴. Pärast viimast aruannet on [Horvaatias](#), [Küprosel](#), [Eestis](#), [Kreekas](#), [Poolas](#), [Portugalil](#) ja [Hispaanias](#) vastu võetud uued õigusaktid, millega suurendatakse meediaomandi läbipaistvust või parandatakse meediaomandi käsitleva teabe kättesaadavust üldsusele. [Bulgaarias](#) ja [Slovakkias](#) kaalutakse meediaomandi läbipaistvust suurendavate õigusaktide vastuvõtmist. Läbipaistvuse suurendamiseks on võetud praktilisi meetmeid [Leedus](#), kus käivitati spetsiaalne avaliku teabe tootjate ja levitajate infosüsteem.

Mõnes liikmesriigis on normide rakendamisel eriti suuri probleeme. [Tšehhis](#) tuleb meediakanalite tegelikult kasusaavaid omanikke käsitleva teabe läbipaistvuse suurendamiseks 2021. aastal kehtestatud norme veel täies ulatuses rakendada ning ikka veel valmistab seal muret see, et omandisuheteid ja huvide konflikte puudutav teave ei ole piisavalt läbipaistev. Endiselt on meediaomandi läbipaistvusega probleeme [Madalmaades](#) ja [Prantsusmaal](#). [Sloveenias](#) on endistviisi probleeme teatavate meediakanalite lõpliku omandistruktuuri kindlakstegemisega⁷⁵.

Meediavabaduse kaitsmine poliitilise surve ja mõju eest

Kui meedia on poliitilise surve ja mõju all, eelkõige avaliku sektori asutuste ja valitsevate parteide poolt, süveneb haavatavus ja oht õigusriigile, kahjustades meedia sõltumatust. Erilise tähtsusega on nii riikliku reklaami jaotamist käsitlevad läbipaistvad ja õiglased normid kui ka kaitsemeetmed avalik-õigusliku meedia politiseerimise vältimiseks. Teine poliitilise surve avaldamise viis on seotud litsentsimisega.

- *Riikliku reklaami jaotamisel läbipaistvuse ja õigluse puudumisega seotud riskide leevendamine*

Riiklik reklaam hõlmab riigi eelarve igasugust kasutamist kõigil tasanditel või riigi osalusega äriühingute kasutamist reklaami ja kampaaniate eesmärgil. Vältimaks ohtu, et riiklikku reklaami kasutatakse poliitilise mõjutusvahendina ja teatavate meediakanalite soodustamise eesmärgil rahaliste vahendite võimendamiseks, on oluline, et eraldised oleksid läbipaistvad ja et need tehakse õiglase kriteeriumide alusel. Kuigi mitmes liikmesriigis probleemid püsivad, on nii mõneski teises liikmesriigis püütud riikliku reklaami läbipaistvusega seotud konkreetseid probleeme lahendada. [Horvaatias](#) võeti vastu ajakohastatud õigusnormid, mis

⁷² Soovitused puudutavad Hispaaniat ja Ungarit.

⁷³ Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2018)11 liikmesriikidele meedia mitmekesisuse ja meediaomandi läbipaistvuse kohta.

⁷⁴ 10. märtsi 2010. aasta direktiivi (EL) 2010/13/EL artikli 5 lõige 2, muudetud 14. novembri 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/1808. Ka rahapesuvastastes direktiivides (30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843 ja 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849) on sätestatud tegelikult kasu saavat omanikku käsitlevad üldised (valdkonnavälised) läbipaistvuskohustused.

⁷⁵ Soovitused puudutavad Tšehhit ja Prantsusmaad.

käsitlevad riikliku reklaami läbipaistvust, kuid on veel arenguruumi. [Malta](#) ja [Küpros](#) on vastu võtnud suunised, kuigi mitte õigusaktidena; Malta kehtestas valitsuse reklaami- ja reklaammaterjalide puhul ettenähtud tasustamise normid ning Küpros valitsuse pressi- ja teabebüroo korraldatud teadlikkuse suurendamise ja reklaamikampaaniate puhul ettenähtud normid. [Austria](#) valitsus on käivitanud arutelu, kuna muret teevad riiklikule reklaamile tehtud suured kulutused, õiglus ja läbipaistvus riikliku reklaami jaotamisel ning seejuures avalduv poliitiline mõju⁷⁶.

- Avalik-õigusliku meedia sõltumatuse tagamine

Avalik-õigusliku meedia sõltumatut juhtimist ja toimetuskorraldust käsitlevad normid on keskse tähtsusega poliitilise sekkumise vältimisel selles olulises meediasektoris. Kuigi avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine ja ringhäälinguorganisatsioonide rahastamine selle avaliku teenuse osutamiseks jääb iga liikmesriigi pädevusse, kui selline rahastamine ei mõjuta põhjendamatult kaubandust ega konkurentsi ELis⁷⁷, on olemas Euroopa normid ja juhtpõhimõtted, mis käsitlevad sõltumatust, õigus- ja poliitikaraamistikku, rahastamist, ametisse nimetamist, vastutust, juhtimist, läbipaistvust ja avatust⁷⁸. Kõigil liikmesriikidel on avalik-õigusliku meedia tegevuse reguleerimiseks olemas seadusandlikud ja institutsionaalsed süsteemid ning mõned liikmesriigid soovivad oma avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatust suurendada. [Bulgaarias](#) kaalutakse seaduse läbivaatamist, et määratleda täpsemalt avaliku teenuse osutamine ja sellega seotud rahastamine. [Rumeenias](#) käivad arutelud avalik-õiguslike ringhäälingu- ja radioleviettevõtjaid käsitleva seaduse reformi üle, et saavutada nende sõltumatust ja professionaalsem juhtimine. [Luksemburgis](#) on parlamendile esitatud seaduseelnõu avalik-õigusliku meedia sõltumatuse suurendamiseks. Mõnes liikmesriigis ei taga kehtivad õigusnormid sõltumatust siiski piisavalt. Muret teevad juhtkonna ja juhatuse liikmete ametisse nimetamise ja ametist vabastamise politiseerimise oht [Tšehhis](#), [Slovakkias](#) ja [Küprosel](#), avalik-õigusliku meedia sõltumatust ja juhtimine [Maltal](#) ning praktilised probleemid poliitilise mõju piiramist käsitlevate kehtivate normide kohaldamisel [Sloveenias](#). [Poolas](#) teeb endiselt muret avalik-õigusliku meedia sõltumatust, sealhulgas seoses kaitsemeetmetega juhtivatele ametikohtadele nimetamisel. [Kreekas](#) reguleerib avalik-õiguslikku meediat tugev õigusraamistik, kuid murekohaks on võimalik poliitiline mõju juhatuse liikmete ametisse nimetamisel. [Ungaris](#) tegutseb avalik-õiguslik meedia keerukas institutsioonilises süsteemis ja seda olukorras, kus muret teeb toimetuste sõltumatust⁷⁹.

- Poliitiline surve ja mõju meediale litsentsimispiirangute ja -otsuste kaudu

Kuigi Euroopa inimõiguste konventsioonis on sõnaselgelt sätestatud, et õigus sõnavabadusele ei takista riike kehtestamast ringhäälingu- ja televisiooniettevõtjatele litsentsisüsteemi, tuleb selle õiguse kasutamisel võtta arvesse meediamaastiku mitmekesisust ning see peab põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel menetlustel ja kriteeriumidel. [Poolas](#) vetostas president seaduse muutmise ettepaneku, mille eesmärk oli keelata ringhäälinguteenuse kontsessioonid väljaspool EMPd registreeritud isikute kontrollitavatele operaatoritele. Siiski pidi kaks telekanalit läbima eriti pika haldusmenetluse, et reguleeriv asutus nende litsentse pikendaks⁸⁰.

⁷⁶ Soovitused puudutavad Bulgaariat, Horvaatit, Ungarit ja Austriat.

⁷⁷ Protokoll (nr 29) liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta, mis on lisatud Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule.

⁷⁸ [Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec\(2012\)1 avalik-õigusliku meedia juhtimise kohta](#).

⁷⁹ Soovitused puudutavad Tšehhit, Küprost, Ungarit, Maltat, Poolat, Rumeeniat, Sloveeniat ja Slovakkia.

⁸⁰ Soovitused puudutavad Poolat. Ungari suhtes on käimas rikkumismenetlus.

Teabe saamise õigus kui meedia, kodanikuühiskonna ja üldsuse usalduse jaoks vajalik eeldus

Õigus saada avaliku sektori asutuste käsutuses olevat teavet on äärmiselt oluline ajakirjanike jaoks, et nad saaksid oma tööd teha; see on ka oluline kodanikuühiskonnale ja kodanikele laiemalt. Pärast seda, kui avaldati viimane õigusriigi olukorda käsitlev aruanne, jõustusi [Madalmaades](#) uued õigusaktid, millega laiendati ja kiirendati juurdepääsu avalikule teabele. [Soomes](#) astutakse samme valitsuse tegevuse avatuse seaduse reformimiseks, et laiendada põhiseadusega tagatud juurdepääsu dokumentidele. [Hispaanias](#) on ametisaladusi käsitleva seaduse reformi raames käimas õigusloomealane töö, et parandada juurdepääsu teabele. [Taanis](#) peetakse poliitilisi arutelusid, et kaaluda teatavate piirangute kõrvaldamist teabele juurdepääsu õiguselt. Teistes liikmesriikides valmistavad endiselt muret mõned praktilised või õiguslikud probleemid. [Belgias](#) võivad hiljutised õigusaktid, millega kehtestatakse uued keeldumise alused ja viivitused avalikele dokumentidele juurdepääsuks esitatud taotluste käsitlemisel, mõjutada teabe ja avalikele dokumentidele juurdepääsu õigust. [Leedus](#) teeb muret see, et ametiasutuste poolt andmekaitse normidele antud tõlgenduste tulemusel on piiratud ajakirjanike juurdepääsule teabele. [Austrias](#) on probleeme sellega, et endiselt puudub dokumentidele ja avalikule teabele juurdepääsu käsitlev terviklik ja rakendatav õigusraamistik ning eelnõude menetlemine ei ole edenenud. [Maltal](#) on ajakirjanikel jätkuvalt keeruline saada juurdepääsu avaliku sektori asutuste valduses olevale teabele. [Ungaris](#) on nn ohuolukord jätkuvalt piiranud juurdepääsu avalikule teabele⁸¹.

Ajakirjanike turvalisust ähvardavad ohud

Ajakirjanikud seisavad oma töös endiselt silmitsi ähvarduste ja takistustega, ka on mitmes liikmesriigis teatatud nende füüsilisest ründamisest. Nii Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil kui ka meediavabaduse kaardistamise platvormil tehti 2021. aastal kindlaks märkimisväärselt suurem arv hoiatusi,⁸² sealhulgas suurem arv internetiründeid. Asjaomased rikkumised seisnesid verbaalses ahistamises, ähvardustes anda asjale õiguslik käik, füüsilistes rünnakutes, vara vastu suunatud rünnakutes, viha õhutamises, laimukampaaniates ja tsenseerimises. Komisjoni 2021. aasta soovitusel ajakirjanike turvalisuse kohta on välja toodud meetmed, mis on seotud kuritegude tõhusa ja erapooletu uurimise ja nende eest vastutusele võtmisega, sõltumatute reageerimis- ja toetusmehhanismidega, juurdepääsuga toimumiskohtadele ja teabele, turvalisusega demonstratsioonide ajal, koolitusega, veebiturvalisusega ja digivõimendamisega.

Mõned liikmesriigid on ajakirjanike turvalisuse parandamiseks võtnud meetmeid või tõhustanud kehtivaid meetmeid. [Prantsusmaal](#) tunnustatakse õigusaktides ajakirjanike rolli demonstratsioonidel ning siseministeriumi ja ajakirjanduse vahelise sidekomitee kaudu on nüüd võimalik pidada pidevat dialoogi meeleavalduste ja demonstratsioonide turvalisuse üle. [Madalmaades](#) on valitsus jätkanud platvormi „PersVeilig“ tõhustamist, rahastamist ja arendamist ning tiheda koostöö edendamist prokuratuuri, politsei ja meedia sidusrühmade vahel. [Saksamaal](#) arutavad liidumaade ametiasutused, pressinõukogu ja muud meedia sidusrühmad praegu meedia ja politsei käitumispõhimõtteid, et tagada ajakirjanike turvalisus meeleavaldustel. [Kreekas](#) on tihti teatatud ähvardustest ja füüsilistest rünnakutest ning valitsus võttis hiljuti vastu ajakirjanike kaitset käsitleva vastastikuse mõistmise

⁸¹ Soovitusel puudutavad Belgia, Taanit, Saksamaad, Eestit, Hispaania, Leedut, Luksemburgi, Maltat, Austriat ja Soomet.

⁸² Euroopa Nõukogu platvormi andmetel on hoiatuste arv suurenenud 42 % ning meediavabaduse kaardistamise platvormi andmetel suurenes aastatel 2020–2021 ELi liikmesriikides saadud hoiatuste arv 72 %, kusjuures suur osa 2021. aasta hoiatustest oli seotud internetis toimunud ahistamise ja COVIDiga seotud meeleavalduste ajal toimunud rünnakutega.

memorandumi. Teistes liikmesriikides oleks olukorra lahendamiseks vaja teha otsustavamaid jõupingutusi. [Horvaatias](#) mõjutavad ajakirjanike töökeskkonda nende vastu suunatud verbaalsed rünnakud, sealhulgas poliitikute poolt. [Sloveenias](#) teevad üha enam muret vaenulik keskkond, internetis ajakirjanike ahistamine ja ähvardamine. [Slovakkias](#) on ajakirjanike kaitset käsitleva õigusakti vastuvõtmine edasi lükatud⁸³.

ELis mõrvatud ajakirjanike asjades jätkub kriminaalmenetlus. [Maltal](#) esitati ajakirjaniku Daphne Caruana Galizia mõrva väidetavale kavandajale süüdistus mõrvast osavõtus ja kuritegelikus ühenduses osalemises ning need kriminaalmenetlused on pooleli. 2021. aasta juulis avaldati mõrva avaliku uurimise kohta eraldi aruanne, mille kohaselt ei suutnud riik ja selle institutsioonid ajakirjanikku teda ähvardavate tegelike ja vahetute ohtude eest täielikult kaitsta ning ei teinud midagi tema mõrva ärahoidmiseks. Aruandes anti rida soovitusi õigusriigi kohta, sealhulgas riigi meediamaastikku puudutavaid soovitusi. [Slovakkias](#) on käimas Jan Kuciaki ja tema kihlatu Martina Kusnirova mõrvaga seotud kohtuprotsess ning [Madalmaades](#) algas kohtumenetlus ajakirjaniku Peter R. de Vriesi mõrva asjas. [Kreeka](#) ametivõimud uurivad ajakirjanik Giorgios Karaivazi mõrva, mis toimus 2021. aasta aprillis.

Üldsuse osalemise vastased ähvardused anda asjale õiguslik käik ja vaigistuskaebused

Vaigistuskaebused on konkreetne ahistamise vorm, mida kasutatakse nende ajakirjanike ja õiguste kaitsjate vastu, kes täidavad avalikku huvi pakkuvates küsimustes üldsuse osalemise rolli. Seda nähtust esineb ELis järjest enam. Vaja on tulemuslikke kaitsemeetmeid, et hoida ära ajakirjanike sel viisil vaigistamist ning ennetada heidutavat mõju meediavabadusele ja sõnavabadusele. Laimamine on üks levinumaid põhjuseid, mille alusel ajakirjanike vastu vaigistuskaebusi esitatakse.

Vaigistuskaebuste ohuga tegelemiseks on mõned liikmesriigid alustanud arutelu menetluslike tagatiste kehtestamise üle või kaaluvad nende kehtestamist ja/või vaatavad läbi laimamist käsitlevaid õigusakte. [Leedus](#) on ette valmistatud seadusemuudatused, et võimaldada sellised kaebused varajases etapis tagasi lükata, ning vaadatakse üle kriminaalvastutus laimamise eest. [Irimaal](#) algatas justiitsministeerium seaduse läbivaatamise, mille tulemusel esitati soovitusid uue vaigistuskaebuste vastase mehhanismi loomiseks, mis võimaldaks kaebused varajases etapis tagasi lükata. [Malta](#) valitsus on esitanud seadusemuudatused laimuvastase regulatsiooni teatavate menetluslike aspektide reformimiseks. [Itaalias](#) kaotati laimamise eest määratud vanglakaristused suures osas pärast konstitutsioonikohtu märgilist otsust 2021. aastal, kuid praegu teeb muret vaigistuskaebuste esitamise sagenemine ning laimu eest nii kriminaal- kui ka tsiviilvastutuse kasutamine. [Slovakkias](#) on laimamise eest ettenähtud karistuse vähendamise protsess veel pooleli. [Horvaatias](#) on ajakirjanike vastu suunatud kohtuvaidluste kuritarvitamise juhtumite arv endiselt suur, ohustades väiksemate kohalike meediaväljaannete ja vabakutseliste ajakirjanike olemasolu. Jätkuvalt võib tuua palju näiteid poliitikute või ametiisikute, sealhulgas kohtunike poolt ajakirjanike vastu algatatud kohtuasjadest. [Poolas](#) ähvardavad uudistemeedia kogukonda endiselt ohud, mis tulenevad vaigistuskaebustest, mis näivad olevat suunatud peamiselt nende ajakirjanike vastu, kes jälgivad valitsuse tegevust⁸⁴.

2.4. Kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud muud institutsioonilised küsimused

Institutsiooniline kontrolli- ja tasakaalustussüsteem on demokraatias õigusriigi lahutamatu osa. Sellega nähakse ette vastastikuse kontrolli süsteem, millega tagatakse, et ühe riigiasutuse

⁸³ Soovitusud puudutavad Kreekat, Horvaatiat, Sloveeniat ja Slovakkia.

⁸⁴ Soovitusud puudutavad Irimaad, Horvaatiat ja Itaaliat.

teostatava võimu üle teevad järelevalvet teised riigiasutused. Kuigi kontrolli- ja tasakaalustussüsteem võib liikmesriigiti erineda olenevalt nende õiguslikest ja põhiseaduslikest tavadest, tuleb nende kõigi suhtes sellist süsteemi kohaldada, et tagada õigusriigi põhimõtte ja demokraatlike normide järgimine. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja sõltumatud asutused (nt võrdõiguslikkusega tegelevad asutused, ombudsman ja riiklikud inimõiguste asutused) on toimivas demokraatias kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi asendamatu osa ning katsed piirata nende tegutsemisruumi võivad õigusriiki ohustada.

Õigusloomeprotsessi kvaliteet ja kaasavus

Järgides õigusriigi olukorda käsitlevates 2020. ja 2021. aasta aruannetes väljatoodud suundumust, on mitu liikmesriiki jätkanud õigusloomeprotsessi kvaliteedi parandamist. Sidusrühmade, sealhulgas kodanikuühiskonna organisatsioonide osaluse suurendamine võib parandada nii õigusaktide kvaliteeti kui ka protsessi läbipaistvust. [Bulgaaria](#) võttis vastu uued eeskirjad õigusloomeprotsessi parandamiseks ja [Hispaania](#) on teinud algatusi, et suurendada üldsuse osalemist poliitikakujundamises. [Eestis](#) on jõupingutused suunatud uute digiplatvormide loomisele, et üldsus saaks otsustusprotsessis osaleda. Üleriigiliste avalike konsultatsioonide tava [Prantsusmaal](#) tugevdati veelgi ja seda laiendati ka muudele valdkondadele, sealhulgas kohtusüsteemile. [Luksemburgis](#) on esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu, mille eesmärk on anda kodanikele seadusandliku algatuse õigus.

Mitmes liikmesriigis tekitab jätkuvalt muret sidusrühmadega konsulteerimise ametliku raamistiku puudumine või nende ebapiisav rakendamine praktikas. [Küprosel](#) ja [Maltal](#) ei ole ametlikku avalike konsultatsioonide korda ja konsultatsioonidel on poliitikakujundamises piiratud roll. [Kreekas](#) korraldatakse õigusaktide eelnõusid käsitlev avalik konsultatsioon sageli liiga hilja, et kodanikuühiskonna organisatsioonid ja üldsus saaksid anda oma panuse. [Luksemburgis](#) ja [Slovakkias](#) on endiselt probleeme õigusloomeprotsessi üldise kaasavusega. [Lätis](#) on probleeme kodanikuühiskonna organisatsioonide piiratud kaasamisega kohalikul tasandil. [Poola](#) võttis taaste- ja vastupidavuskava raames kohustuse kehtestada meetmed, mis tagaksid parema ja stabiilsema õigusraamistiku. [Ungaris](#) on avaliku konsultatsiooni puudumine koos kiirendatud õigusloomeprotsessiga õiguskeskkonna kvaliteeti veelgi nõrgendanud. [Rumeenias](#) teeb endiselt murelikuks see, et valitsus kasutab regulaarselt erakorralisi määrusi, ja see, kuidas avalikud konsultatsioonid praktikas tegelikult toimuvad, eelkõige seoses kodanikuühiskonna esitatud ettepanekute tulemuslike järelmeetmetega⁸⁵.

Erakorraliste meetmete kasutamisest ja COVID-19 pandeemiast saadud õppetunnid

Seistes silmitsi probleemidega, mille põhjustas COVID-19 uus puhang 2021. aasta sügisel ja talvel, jätkasid mõned liikmesriigid eriolukorra kohaldamist, samas kui enamikus liikmesriikides lõpetati eriolukorra ja sellega seotud põhiõiguste piirangute kohaldamine järkjärgult. Mitmed liikmesriigid on nüüd sellest kogemusest õppinud ja ajakohastavad teatud juhtudel oma õigusraamistikku, et suurendada valmisolekut tulevasteks kriisideks. [Portugal](#) ja [Rootsis](#) uurivad eriotstarbelised struktuuriüksused, kuidas luua püsivad õigusraamistikud erakorraliste olukordade reguleerimiseks, ning samalaadsed arutelud on käimas [Madalmaades](#). [Taani](#) valitsus vaatas 2021. aasta veebruaris vastu võetud epideemiaseaduse kohaldamise üle ja selle osas peeti laiaulatuslik konsultatsioon sidusrühmadega. [Tšehhis](#) kontrollis tervishoiuministerium pandeemiameetmete vastuvõtmise korda pärast seda, kui kohtud olid mitu neist meetmetest tühistanud. [Prantsusmaal](#) keskendus riiginõukogu

⁸⁵ Soovitused puudutavad Eestit, Küprost, Lätit, Luksemburgi, Portugali ja Rumeeniat.

2021. aasta uurimuses eriolukordadele ning tegi ettepanekuid nende paremaks määratlemiseks ja korraldamiseks.

Erakorralisi volitusi on kasutatud ka pärast COVID-19 pandeemiat muude kriisidega seoses. Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse kuulutas [Ungari](#) põhiseaduse muudetud sätete alusel välja veel ühe ohuolukorra. [Poola](#) kehtestas Poola-Valgevene piiril erakorralise seisukorra, mis tekitas sidusrühmade jaoks küsimusi selle põhiseadusele vastavuses ja põhiõiguste piiramise suhtes. [Leedu](#) kuulutas samuti välja erakorralise seisukorra, et vastata rändajate ärakasutamisele Valgevene poolt. Järelevalveasutuste ja ajakirjanike töö suhtes kehtestatud piirangud põhjustasid kriitikat ja need kaotati järk-järgult.

Konstitutsioonikohtute roll kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis

Konstitutsioonikohtutel on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis keskne roll ning nad on jätkanud selle täitmist ka COVID-19 pandeemia ajal. Nii oli see [Prantsusmaal](#), kus konstitutsioonikohus määras kindlaks täidesaatva ja seadusandliku võimu piirid tervishoiualase eriolukorra ajal, ning [Saksamaal](#), [Hispaanias](#) ja [Itaalias](#), kus konstitutsioonikohtud vaatasid läbi COVID-19 pandeemia vastu võitlemiseks võetud erakorraliste meetmete põhiseaduslikkuse.

Konstitutsioonikohtud teostasid kontrolli ka muudes olulistes valdkondades, nagu valimised. [Portugalis](#) paluti konstitutsioonikohtul läbi vaadata valimistoimingud. Parlamendi uue koosseisu ametiaeg algas pärast kõnealust läbivaatamist ja sellele järgnenud kordushääletust. [Küprosel](#) on käimas põhjalikud struktuursed mõttevahetused ning konstitutsioonikohtu loomine on parlamendis endiselt arutlusel.

Teistes liikmesriikides on mõned konstitutsioonikohtute otsused põhjendanud muret liidu õiguse esimesega seoses. [Rumeenia](#) valitsus on võtnud selge kohustuse järgida liidu õiguse esimese põhimõtet, kuid endiselt on probleemiks selle põhimõtte vaidlustamine konstitutsioonikohtu poolt⁸⁶. Pärast seda, kui [Saksamaa](#) valitsus võttis ametliku kohustuse, tunnistades selgelt liidu õiguse esimest, lõpetas komisjon Saksamaal suhtes Saksamaa konstitutsioonikohtu otsusega seoses algatatud rikkumismenetluse. [Poola](#) konstitutsioonikohus on liidu õiguse esimese sõnaselgelt vaidlustanud ja pidanud ELi aluslepingute teatavaid sätteid põhiseadusevastaseks. Seetõttu algatas komisjon [Poola](#) suhtes rikkumismenetluse, mis on veel pooleli⁸⁷.

⁸⁶ Euroopa Liidu Kohus leidis kahes otsuses, et liikmesriikide kohtuid ei tohiks takistada kohaldamata jätmast konstitutsioonikohtu otsuseid, mis on vastuolus liidu õigusega, kuna see toob kaasa kohtuniku distsiplinaarvastutuse (Euroopa Kohtu 21. detsembri 2021. aasta otsus liidetud kohtuasjades Euro Box Promotion jt, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19) ning et liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid või praktika, mis võimaldavad võtta liikmesriigi kohtuniku distsiplinaarvastutusele põhjusel, et ta on sellisest otsusest kõrvale kaldunud (Euroopa Kohtu 22. veebruari 2022. aasta otsus kohtuasjas RS, C-430/21, punkt 87). Selles asjas on oluline, et Rumeenia kõrgem kassatsioonikohus tegi mitu otsust, millega tühistas konstitutsioonikohtu otsuse kohtunike kolleegiumide koosseisu kohta, et täita Euroopa Liidu Kohtu 21. detsembri 2021. aasta otsust, seades seega esikohale liidu õiguse esimese põhimõtte.

⁸⁷ Komisjoni 22. detsembri 2021. aasta pressiteade IP/21/7070. Vt punkt 3.2.

Riiklikud inimõiguste asutused, ombudsmanid, võrdõiguslikkust edendavad asutused ja Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmine

Riiklikel inimõiguste asutustel,⁸⁸ ombudsmanidel, võrdõiguslikkust edendavatel asutustel ja muudel sõltumatutel organitel on riiklikus kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis jätkuvalt oma roll. Mõnes liikmesriigis on selliste asutuste staatust veelgi tugevdatud. [Rootsis](#) alustas 2022. aasta jaanuaris tööd vastloodud riiklik inimõiguste asutus. [Portugalis](#) reformiti ombudsmani büroo sisestruktuuri, et paremini kajastada ombudsmani volitusi, ning [Lätis](#) muudeti ombudsmani ametisse nimetamise reegleid. [Belgias](#) on föderaalne inimõiguste instituut oma esimeste tegevusaastate jooksul esitanud arvukalt arvamusi ja soovitusi. Sõltumatute institutsioonide järelduste osas asjakohaste järeelmeetmete võtmise tagamine on tulemusliku kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi oluline osa⁸⁹.

Riiklikud inimõiguste asutused, ombudsmanid ja võrdõiguslikkust edendavad asutused vajavad siiski struktuurseid sõltumatuse tagatise ja piisavaid vahendeid tulemuslikuks tööks ning paljud neist seisavad jätkuvalt silmitsi probleemidega. [Poolas](#) on 2021. aasta juulis ametisse nimetatud uuel ombudsmanil jätkuvalt oluline roll õigusriigi kaitse tagamisel, kuigi tema tegutsemissuutlikkust piirab vahendite ebapiisavus. [Leedus](#) teeb muret see, et parlamendi ombudsmanide bürool ei ole piisavalt vahendeid oma volituste teostamiseks ja et uusi seaduseelnõusid on kritiseeritud võimaliku negatiivse mõju pärast selle tööle. [Ungaris](#) on pärast võrdse kohtlemise ameti ja põhiõiguste voliniku büroo ühendamist jätkuvalt mure põhiõiguste voliniku sõltumatuse pärast ning 2022. aasta märtsis jäi ÜRO riiklike inimõiguste asutuste ülemaailmse liidu akrediteerimise allkomitee oma soovitusel juurde alandada Ungari riikliku inimõiguste asutuse staatust B-staatuseeni. [Horvaatias](#) on probleeme ombudsmani soovitusel võetavate järeelmeetmete ja nende üle tehtava järelevalvega ning teabele juurdepääsuga. Mitu liikmesriiki ei ole siiani loonud riiklikku inimõiguste asutust kooskõlas ÜRO Pariisi põhimõtetega. [Itaalia](#), [Malta](#) ja [Rumeenia](#) on seda protsessi alustanud, aga [Tšehhis](#)⁹⁰ ei ole seda praegu isegi plaanitud.

Euroopa Inimõiguste Kohtu olulisemate otsuste täitmise tulemused on samuti oluliseks näitajaks õigusriigi toimimise kohta riigis. Seetõttu sisaldavad riike käsitlevad peatükid esimest korda süstemaatilisi näitajaid Euroopa Inimõiguste Kohtu põhimõttelise tähtsusega otsuste täitmise kohta kõigis liikmesriikides⁹¹. Kuigi tulemused on liikmesriigiti erinevad, on täitmata ligikaudu 40 % Euroopa Inimõiguste Kohtu viimase kümne aasta põhimõttelise tähtsusega otsustest, mis on seotud ELi liikmesriikidega⁹².

Nuhkvara kasutamisega seotud riiklik kontrolli- ja tasakaalustussüsteem

2021. aasta juulis avastas Amnesty International ja rühm uurivaid ajakirjanikke, et mitu valitsust kogu maailmas olid kasutusele võtnud eriti sekkuva nuhkvara, mida tuntakse nime „Pegasus“ all. ELis võeti sihikule ajakirjanikud, juristid, kohalikud poliitikud ja Euroopa

⁸⁸ ÜRO Peaassamblee poolt 1993. aastal heaks kiidetud ÜRO Pariisi põhimõtetes (resolutsioon A/RES/48/134) on sätestatud peamised kriteeriumid, millele riiklikud inimõiguste asutused peavad vastama. Riiklikud inimõiguste asutused akrediteeritakse korrapäraselt ülemaailmse riiklike inimõiguste asutuste liidu akrediteerimise allkomisjonis.

⁸⁹ Soovitused puudutavad Horvaatiat, Madalmaid ja Poolat.

⁹⁰ Soovitused puudutavad Tšehhit, Itaaliat, Leedut, Maltat, Poolat, Rumeeniat, Sloveeniat.

⁹¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmise üle teostab järelevalvet Euroopa Nõukogu ministrite komitee.

⁹² European Implementation Network and Democracy Reporting International, Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law.

Parlamendi liikmed. See teema on viimase aasta jooksul järk-järgult olulisemaks muutunud,⁹³ sest kuigi see on seotud riikliku julgeolekuga, on vaja riiklikku kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi, et tagada kaitsemeetmete olemasolu ja põhiõiguste austamine. [Ungaris](#) lõpetati uurimised, mis algatati pärast väiteid, et „Pegasus“ jälgimistarkvara kasutati advokaatide ja ajakirjanike vastu; samas teeb muret see, et puudub tegelik kohtulik järelevalve salajaste jälgimismeetmete kasutamise üle väljaspool kriminaalmenetlust. [Poolas](#) ei algatanud prokuratuur uurimist, hoolimata väidetest „Pegasus“ tarkvara ja samaväärase jälgimisnukvara kasutamise kohta. [Prantsusmaal](#) algatas Pariisi prokuratuur kriminaaluurimise seoses eelkõige ajakirjanike vastu suunatud jälgimisnukvara väidetava kasutamisega [Hispaanias](#) uuris ombudsman „Pegasus“ tarkvara ja samaväärase jälgimisnukvara kasutamist ja algatati ka kohtumenetlus. Kuigi liikmesriigid on pädevad tagama oma riigi julgeolekut, peavad nad seda tehes kohaldama asjakohast ELi õigust, sealhulgas Euroopa Liidu Kohtu praktikat. Õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb liikmesriikide julgeolekuteenistuste poolt selliste vahendite kasutamise suhtes kohaldada piisavat kontrolli, nii et sellega järgitaks täielikult ELi õigust, sealhulgas põhiõigusi, nagu isikuandmete kaitse, ajakirjanike turvalisus ja sõnavabadus. Jälitusvahendite kasutamisel kriminaaluurimises tuleb järgida ka menetlusõigusi, sealhulgas süüdistatava õigusi. Seetõttu on vaja tugevat institutsioonilist kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi, et tagada riiklike organite toimimine, koostöö ja vastastikune kontroll, nii et üks riigiasutus teostab võimu teiste kontrolli all.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid kui õigusriigi peamised osalejad

Kodanikuühiskonna organisatsioonidel ja inimõiguste kaitsjatel on õigusriigi põhimõtte rikkumiste vastu võitlemisel keskne roll ning nad aitavad aktiivselt kaasa õigusriigi, demokraatia ja põhiõiguste edendamisele kohapeal. Liidu õiguses,⁹⁴ mida täiendavad Euroopa normid,⁹⁵ on sätestatud peamised nõuded kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuse tagamiseks ilma põhjendamatu sekkumiseta. Pärast seda, kui ELi saabus miljoneid inimesi, kes põgenesid Venemaa sõjalise agressiooni eest, oli kodanikuühiskonnal võtmeroll nende inimeste vastuvõtmisel eri liikmesriikides, pakkudes neile esmatarbekaupu ja -teenuseid, sealhulgas psühholoogilist ja meditsiinilist abi.

Mitmes liikmesriigis astutakse samme kodanikuühiskonna organisatsioonide olukorra parandamiseks. [Bulgaarias](#) loodi kodanikuühiskonna arengu nõukogu, mille eesmärk on abistada kodanikuühiskonna organisatsioone. [Rumeenias](#), kus kodanikuühiskonna organisatsioonidel on palju probleeme, on kavas lihtsustada valitsusväliste organisatsioonide registreerimise korda. [Rootsis](#) vaadatakse läbi kodanikuühiskonna organisatsioonide toimimise ja rahastamise raameeskirju. [Maltal](#) lahendati kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamisvõimalustega seotud probleeme. Enamikus liikmesriikides on kodanikuühiskonna jaoks küll olemas soodne ja toetav keskkond ning selle tegutsemisruumi peetakse jätkuvalt avatuks,⁹⁶ kuid mõnes liikmesriigis on kodanikuühiskonna organisatsioonidel endiselt probleeme. Need probleemid võivad hõlmata koormavaid registreerimismenetlusi, raskusi rahastamise saamisel, piiravaid õigusakte ning ebapiisavat

⁹³ Euroopa Parlament lõi spetsiaalse uurimiskomisjoni (PEGA), et tegeleda „Pegasus“ jälgimisnukvara ja muude sarnaste tehnoloogiate kasutamisega ELis.

⁹⁴ 18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-78/18, EU:C:2020:476, punktid 112 ja 113.

⁹⁵ Vt eelkõige Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus Rec(2007)14 valitsusväliste organisatsioonide õigusliku staatuse kohta Euroopas.

⁹⁶ Vastavalt CIVICUSe (valitsusväline organisatsioon) hinnangule. Hinnangud on viieastmelisel skaalal määratletud järgmiselt: avatud, piiratud, takistatud, allasurutud ja suletud. Võrreldes 2021. aastaga on kahe liikmesriigi seisundit allapoole hinnatud, ühe puhul avatud seisundilt piiratud seisundile ja teise puhul piiratud seisundilt takistatud seisundile.

kaitset rünnakute ja ähvarduste eest, sealhulgas vaigistuskaebusi ja laimukampaaniaid. [Irimaal](#) esinevad ikka veel õiguslikud takistused kodanikuühiskonna rahastamisel ning [Saksamaal](#) teeb endiselt muret kodanikuühiskonna organisatsioonide maksuvabastuse kord, kuigi see võib tulevaste reformide raames laheneda. [Sloveenias](#) oli kodanikuühiskonnal probleeme negatiivse kuvandiga, kuid rahastamise ja kogunemisvabaduse piiramisega seotud küsimused leidsid lahenduse. [Tšehhis](#) tuntakse mõningast muret kodanikuühiskonna organisatsioonide juurdepääsu pärast avaliku sektori rahastamisele, samal ajal kui [Slovakkias](#) jäävad avaliku sektori toetuste kavades ikka veel välja organisatsioonid, kes tegelevad soolise võrdõiguslikkuse ja LGBTIQ õigustega seotud küsimustega. [Küprose](#) valitsus on võtnud meetmeid kodanikuühiskonna suuremaks abistamiseks ja riigiasutustega suhtlemise parandamiseks. Kodanikuühiskonna organisatsioonide registreerimise menetlused [Itaalias](#) on ikka veel keerulised. [Kreekas](#) peetakse mõningaid registreerimisnõudeid endiselt ebaproportsionaalseks, kuid riiginõukogus on pooleli kehtivate õigusaktide läbivaatamine. [Hispaanias](#) tegeleb parlament kodanike julgeolekut käsitleva seaduse reformimisega, reageerides selle seaduse suhtes eelkõige kodanikuühiskonna poolt väljendatud muredele. Kuigi [Prantsusmaal](#) on vastu võetud uusi õigusakte ühingu finantskeskkonna parandamiseks, on mitmed sidusrühmad väljendanud muret mõju pärast, mida avaldab vabariigi põhimõtete seadus kodanikuühiskonna tegutsemisruumile⁹⁷.

Mõnes liikmesriigis on süstemaatilised piirangud veelgi vähendanud kodanikuühiskonna tegutsemisvõimet ja sellel võib olla heidutav mõju. [Poolas](#) on kodanikuühiskonna tegutsemiskeskond veelgi halvenenud ja hiljutised seaduseelnõud võivad avaldada veel suuremat negatiivset mõju. [Ungaris](#) on sõltumatu kodanikuühiskond endiselt surve all ning LGBTIQ-organisatsioonid väidavad, et valitsus korraldab nende vastu laimukampaaniaid, samal ajal tekitab küsimusi ka riigi roll kodanikuühiskonna rahastamisel⁹⁸.

3. ARENGUSUUNAD JA MEETMED ELI TASANDIL

3.1. Dialoog ja õigusriigi olukorda käsitleva aruande järelmeetmed

Institutsioonidevaheline dialoog

Nõukogu jätkas õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel õigusriigi olukorda käsitleva iga-aastase dialoogi korraldamist. Nõukogu eesistujariik korraldas 2021. aasta septembris üldasjade nõukogus horisontaalse arutelu õigusriigi olukorra üldise arengu üle. Üldasjade nõukogu pidas 2021. aasta novembris⁹⁹ ja 2022. aasta aprillis¹⁰⁰ ka riigipõhiseid arutelusid, keskendudes õigusriigi olukorda käsitleva aruande riike käsitlevas peatükis esile tõstetud asjakohastele arengutele. Sihipärased arutelud õigusriigiga seotud teemadel toimusid ka justiitsnõukogus, kus ministrid vahetasid 2021. aasta detsembris arvamusi COVID-19 pandeemia mõju kohta kohtute toimimisele ning arutasid 2022. aasta märtsis küsimusi, mis puudutavad õigust kaitsjale ja õigusriiki. Liikmesriigid näitasid selget huvi jagada omavahel teavet arengusuundade ja parimate tavade kohta, et aidata kaasa probleemide kaasavale ja konstruktiivsele ennetamisele.

Euroopa Parlament jätkas õigusriigi teemal arutelude pidamist. Alates 2021. aasta juulist on parlament võtnud vastu mitu resolutsiooni õigusriigi ja konkreetsemate küsimuste kohta,

⁹⁷ Soovitused puudutavad Saksamaad, Irimaad, Kreekat ja Rootsit.

⁹⁸ Soovitused puudutavad Ungarit ja Poolat.

⁹⁹ Arutelu keskendus peamistele muutustele Horvaatias, Itaalias, Küprosel, Lätis ja Leedus.

¹⁰⁰ Arutelu keskendus peamistele muutustele Luksemburgis, Ungaris, Maltal, Madalmaades ja Austrias.

nagu meediavabadus ja kodanikuühiskond¹⁰¹. Parlament võttis ka vastu eriresolutsiooni õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande kohta,¹⁰² tervitades eelkõige otsust lisada liikmesriikidele konkreetsed soovitused. Resolutsioonis korrati varem esitatud soovitusi, eelkõige vajadust teha kindlaks vahendid, mida saab kasutada, kui puudusi ei kõrvaldata, ning parlamendi toetust institutsioonidevahelisele kokkuleppele ELi demokraatia, õigusriigi ja põhiõiguste mehhanismi kohta. Komisjon hindab kõrgelt koostööd Euroopa Parlamendiga ja on selgelt väljendanud, et institutsioonidevahelisel koostööl on keskne roll ELi suutlikkuse tugevdamisel õigusriigi olukorra jälgimisel ja õigusriigi põhimõtte järgimisel. Otsus lisada soovitused 2022. aasta aruandesse on kooskõlas ka Euroopa Parlamendi üleskutsega.

Euroopa Parlament korraldas ka riigipõhiseid arutelusid, eelkõige Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni (LIBE) demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste järelevalverühmas. Järelevalverühm korraldas vaatlusmissioone Bulgaarias, Maltal, Slovakkias ja Sloveenias ning pidas arutelusid oma järelduste üle. Lisaks arutelule liidu õiguse esimuse üle võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles kutsutakse üles võtma rohkem meetmeid õigusriigiga seotud probleemide lahendamiseks Poolas ja Ungaris¹⁰³.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on oma põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte ajutise töörühma¹⁰⁴ ning Regioonide Komitee oma kodakondsuse ning valitsemis-, institutsiooniliste ja välisasjade komisjoni¹⁰⁵ kaudu aidanud kaasa ELi tasandil toimuvale õigusriigialasele dialoogile. 2021. aasta novembris korraldas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee konverentsi, millel keskenduti kodanikuühiskonna panusele õigusriigi mehhanismi.

Dialoog liikmesriikide ametiasutuste ja sidusrühmadega

Komisjon on jätkanud oma teavitustegevust liikmesriikide tasandil. 2021. aasta aruande järeelmeetmena peeti kahepoolseid kohtumisi nii poliitilisel kui ka tehnilisel tasandil, et arutada peamisi reforme. Liikmesriikide parlamentidel on oluline roll õigusriigi toimimise

¹⁰¹ Euroopa Parlamendi 10. märtsi 2022. aasta resolutsioon õigusriigi ja Euroopa Liidu Kohtu otsuse tagajärgede kohta, P9_TA(2022)0074; Euroopa Parlamendi 8. märtsi 2022. aasta resolutsioon kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ahenemise kohta Euroopas, P9_TA(2022)0056; 16. detsembri 2021. aasta resolutsioon põhiõiguste ja õigusriigi kohta Sloveenias, eelkõige Euroopa Prokuratuuri prokuröri kandidaatide nimetamisega viivitamise kohta, P9_TA(2021)0512; 15. detsembri 2021. aasta resolutsioon organiseeritud kuritegevuse mõju kohta ELi omavahenditele ja ELi vahendite väärkasutamisele, keskendudes eelkõige eelarve jagatud täitmisele auditi ja kontrolli seisukohast, P9_TA(2021)0501; 11. novembri 2021. aasta resolutsioon demokraatia ning massiteabevahendite vabaduse ja mitmekesisuse tugevdamise kohta ELis: tsiviil- ja kriminaalõiguse kohaste meetmete lubamatu kasutamine ajakirjanike, valitsusväliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna vaikima sundimiseks, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Euroopa Parlamendi 19. mai 2022. aasta resolutsioon õigusriigi olukorda käsitleva Euroopa Komisjoni 2021. aasta aruande kohta (P9_TA(2022)0212).

¹⁰³ Euroopa Parlamendi 5. mai 2022. aasta resolutsioon ELi lepingu artikli 7 lõike 1 alusel toimuvate kuulamiste kohta Poola ja Ungari küsimuses, P9_TA(2022)0204; Euroopa Parlament on alates 20. juulist 2021 vastu võtnud kokku kolm resolutsiooni õigusriigi olukorra kohta Poolas ja Ungaris: 21. oktoobri 2021. aasta resolutsioon Poola õigusriigi kriisi ja ELi õiguse üliluslikkuse kohta, P9_TA(2021)0439; 16. septembri 2021. aasta resolutsioon meediavabaduse ja õigusriigi olukorra edasise halvenemise kohta Poolas, P9_TA(2021)0395; 8. juuli 2021. aasta resolutsioon Ungari Rahvuskogus vastu võetud õiguslikest muudatustest tingitud ELi õiguse ja LGBTIQ kodanike õiguste rikkumise kohta Ungaris, P9_TA(2021)0362.

¹⁰⁴ Põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte ajutine töörühm on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee horisontaalne organ, mille ülesanne on pakkuda Euroopa kodanikuühiskonna organisatsioonidele võimalust kokku saada ja jagada oma hinnangut põhiõiguste, demokraatia ja õigusriigi olukorra kohta liikmesriikides.

¹⁰⁵ Kodakondsuse ning valitsemis-, institutsiooniliste ja välisasjade komisjoni pädevusse kuuluvad põhiseaduslikud küsimused ning valitsemistava, parem õigusloome, subsidiaarsus ja proportsionaalsus.

tagamisel nii seadusandjana kui ka täitevvõimu tegevuse kontrollijana ning 2021. aasta aruande järelmeetmete arutelud olid oluline teema komisjoni liikmete visiitidel liikmesriikide parlamentidesse¹⁰⁶.

Õigusriigi kontaktpunktide võrgustik on avatud kanal korrapäraseks teabevahetuseks komisjoni ja liikmesriikide vahel. Võrgustik on jätkanud regulaarseid kohtumisi, et valmistada ette iga-aastast õigusriigi olukorda käsitlevat aruannet, ning tegutseb üha enam foorumina, kus saab vahetada parimaid tavasid ja jagada teavet riiklikul tasandil kavandatavate või käimasolevate reformide kohta.

Komisjon jätkab dialoogi tugevdamist liikmesriikide sidusrühmade ja ametiasutustega, keskendudes ka käesolevas aruandes esitatud soovitude järelmeetmetele.

Dialoog kodanikuühiskonnaga ja selle toetamine ELi tasandil

Kodanikuühiskond jääb Euroopa Komisjoni peamiseks partneriks õigusriigi olukorda käsitleva aastaaruande koostamisel. Lisaks kodanikuühiskonnalt saadud arvukatele kirjalikele seisukohtadele ja riigikülastuste käigus toimunud kohtumistele on komisjon korraldanud ka horisontaalseid kohtumisi mitme olulise kodanikuühiskonna organisatsioonide võrgustikuga ja teiste peamiste koostööpartneritega¹⁰⁷. Need võrgustikud on andnud õigusriigi olukorda käsitleva aruande koostamise kohta ühiseid soovitusi¹⁰⁸. Aruande järelmeetmetes võib olla oluline roll ka kodanikuühiskonnal ning komisjon jätkab seda järeltööd kodanikuühiskonnaga riiklikul tasandil koostöös komisjoni esinduste ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga.

Kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi (CERV) kaudu on komisjon suurendanud jõupingutusi, et toetada kodanikuühiskonna organisatsioone, eelkõige väiksemaid ja kohalikke organisatsioone, kes seisavad silmitsi eriti suurte piirangutega. Programmi eelarvest (1,55 miljardit eurot) on peaaegu kolmandik ette nähtud konkreetselt kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja sellest vähemalt 40 % eraldatakse kohalikele ja piirkondlikele kodanikuühiskonna organisatsioonidele. Lisaks konkreetsetele projektidele antavale toetusele on ette nähtud ka toetused kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkuse suurendamiseks ning nende jooksvate kulude ja arengu rahastamiseks.

Komisjon jätkab arutelu selle üle, kuidas suurendada kodanikuühiskonna, kutsevõrgustike ja muude sidusrühmade kaasatust riiklikul ja Euroopa tasandil toimuvasse õigusriigialasesse arutellu. See kehtib nii aruande koostamise kui ka selle järelmeetmete kohta. Üldisemalt ja Euroopa tulevikku käsitleva konverentsi järelmeetmena kaalub komisjon viise, kuidas laiendada oma õigusriigialase töö ulatust nii, et kodanikke oleks võimalik vahetumalt kaasata.

3.2. Rahvusvaheline koostöö

Õigusriik on ELi tegevuse juhtpõhimõtteks ka väljaspool ELi piire. Õigusriigi põhimõte on kesksel kohal ELi ülemaailmse tasandi tegevuses, mille prioriteet on teha partneritega inimõiguste kaitsmisel ja edendamisel koostööd ning tugevdada kogu maailmas demokraatiat. EL ja selle liikmesriigid on maailma suurimad demokraatiat toetajad. Venemaa sissetung

¹⁰⁶ 2021. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise ning suhete kohta liikmesriikide parlamentidega.

¹⁰⁷ Inimõiguste ja demokraatia võrgustik, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, riiklike inimõiguste asutuste Euroopa võrgustik ja Civil Society Europe.

¹⁰⁸ [Kodanikuühiskonna soovitusel: kuidas saab komisjon parandada õigusriigi olukorda käsitleva aruande „Euroopa partnerlus demokraatia nimel“ usaldusväärset, kaasavust ja mõju.](#)

Ukrainasse toob esile vajaduse tugevdada meetmeid meie väärtuste edendamiseks ja kaitsmiseks, olla eeskujuks ja teha koostööd meie rahvusvaheliste partneritega, näiteks ÜRO ja Euroopa Nõukogu foorumitel. Komisjon ja mitu liikmesriiki on andnud oma panuse Ameerika Ühendriikide presidendi korraldatud demokraatia tippkohtumisel võetud kohustustesse edendada demokraatlikke väärtusi kogu maailmas ja on tegevusaastal olnud esirinnas nende elluviimisel.

EL kaitseb vankumatult inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki kogu maailmas, nagu on kinnitatud ELi inimõiguste ja demokraatia uues tegevuskavas (2020–2024),¹⁰⁹ kooskõlas kestliku arengu eesmärkidega¹¹⁰. Lähinaabruses on Kopenhaageni kriteeriumide kohaselt peamiseks ELi liikmesuse tingimusteks õigusriik, mille põhimõtete järgimine on kandidaatriikide ja võimalike kandidaatriikide jaoks määrava tähtsusega, et saavutada oma eesmärk ELiga ühineda, ning läbivaadatud laienemismetoodika, mis seab õigusriigi ühinemisprotsessi keskmesse. EL jätkab sidusa lähenemisviisi järgimist oma koostöös kandidaatriikide, võimalike kandidaatriikide ja teiste naaberriikidega ning kogu oma välistegevuses nii kahepoolset, piirkondlikul kui ka mitmepoolset tasandil. EL käsitleb õigusriigi küsimusi korrapäraselt partnerriikidega peetavates inimõigustealastes dialoogides ja mitmepoolset tasandil, eelkõige ÜROs.

Õigusriigi põhimõtte edendamine ülemaailmselt nõuab õigusriigiga seonduvates küsimustes koostöö tugevdamist rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonidega¹¹¹. Õigusriik, demokraatia ja inimõigused on jätkuvalt ELi ja Euroopa Nõukogu koostöö peamised prioriteetid¹¹². Sellega seoses on EL uuendanud oma kohustust kaitsta ja edendada sõltumatut kodanikuühiskonda, kaitstes samal ajal ka inimõiguste kaitsjaid ja vaba meediat. ELi kohustus austada, kaitsta ja järgida inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki järjepidevalt ja sidusalt kõigis oma välistegevuse valdkondades ning toetada ÜRO inimõiguste süsteemi kui välistegevuse nurgakivi on ühtlasi peamine juhtpõhimõte, millest ELÜRO foorumitel osaledes lähtub. Rahvusvahelised organisatsioonid, eelkõige Euroopa Nõukogu olulised organid,¹¹³ on aruande ettevalmistamisel ja Euroopas õigusriigi toimimise tagamisel jätkuvalt olulised partnerid, kellega komisjon jätkab tihedat koostööd.

Komisjoni eesmärk on sellele põhielemendile oma õigusriigialases töös veelgi suuremat tähelepanu pöörata, tuginedes tihedatele suhetele Euroopa Nõukogu ja teiste rahvusvaheliste organitega.

3.3. ELi meetmed õigusriigi põhimõtte järgimiseks

Õigusriigi olukorda käsitlev aastaaruanne on ennetav mehhanism, mille eesmärk on parandada õigusriigi olukorda kogu ELis, suurendada teadlikkust probleemidest ja hõlbustada varajaste lahenduste leidmist, et ennetada olukorra halvenemist. See täiendab mitmeid muid ELi tasandi mehhanisme ja vahendeid, millest igal juhul on oma eesmärk. Käesolevas punktis antakse ülevaade asjakohastest meetmetest ja mehhanismidest.

Euroopa Liidu Kohtu praktika õigusriigi valdkonnas on muutunud kindlamaks. Euroopa Liidu Kohus on teinud otsused mitme siseriiklike kohtute esitatud eelotsusetaotluse kohta.

¹⁰⁹ [ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava \(2020–2024\)](#).

¹¹⁰ [Kestliku arengu eesmärgid](#).

¹¹¹ Näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Euroopa Nõukogu, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE).

¹¹² [Nõukogu järeldused ELi prioriteetide kohta koostöök Euroopa Nõukoguga 2020.–2022. aastal](#).

¹¹³ Veneetsia komisjon, riikide korrupsioonivastane ühendus (GRECO), Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (PACE), Euroopa Inimõiguste Kohus (ECtHR).

6. oktoobri 2021. aasta otsuses¹¹⁴ selgitas Euroopa Liidu Kohus kolme liiki olukordi, kus liikmesriigi viimase astme kohus võib jätta Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse esitamata, kui talle on esitatud küsimus liidu õiguse tõlgendamise kohta¹¹⁵. Teises kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et liidu õigusega on vastuolus see, kui liikmesriigi kõrgem kohus tunnistab eelotsusetaotluse õigusvastaseks põhjusel, et esitatud küsimused ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjakohased ja vajalikud¹¹⁶. Euroopa Liidu Kohus sedastas ka, et liidu õiguse esimuse tõttu ei tohiks liikmesriikide kohtuid takistada kohaldamata jätmast konstitutsioonikohtu otsuseid, mis on vastuolus liidu õigusega, kuna see toob kaasa kohtuniku distsiplinaarvastutuse¹¹⁷.

Euroopa Liidu Kohus on jätkanud komisjoni poolt talle esitatud rikkumisjuhtumite uurimist. Kui Euroopa Liidu Kohtu ettekirjutatud ajutisi meetmeid ei ole täidetud, on komisjon palunud Euroopa Liidu Kohtul määrata rahaträhv¹¹⁸. Komisjon on jätkanud oma rolli täitmist ELi aluslepingute täitmise järelevalvajana, algatades vajaduse korral rikkumismenetlusi, et käsitleda konkreetseid õigusriigi põhimõtte rikkumisi¹¹⁹.

Nõukogus jätkub [Poola](#) ja [Ungari](#) suhtes Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud menetlus liidu ühiste väärtuste kaitseks. See menetlus võimaldab nõukogul kindlaks teha selge ohu, et liidu väärtusi rikutakse oluliselt, ja võtta selliste riskide osas järelmeetmeid. Nõukogus kuulas [Poola](#) ära 2022. aasta veebruaris ja [Ungari](#) 2022. aasta mais ning andis 2021. aasta detsembris ülevaate mõlema liikmesriigi olukorrast¹²⁰.

Õigusriigi põhimõtte austamine on jätkuvalt ELi vahendite nõuetekohase haldamise peamine eeltingimus. Õigusriigi tingimuslikkuse määrase¹²¹ eesmärk on kaitsta liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist ja liidu finantshuve õigusriigi põhimõtete rikkumise eest. Komisjon on jälginud olukorda kõigis liikmesriikides alates õigusriigi tingimuslikkuse määrase jõustumisest 1. jaanuaril 2021 ning on vastu võtnud suunised selle kohaldamiseks¹²². Euroopa Liidu Kohus kinnitas oma 16. veebruari 2022. aasta otsustes,¹²³ et määrus on

¹¹⁴ 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus *Conorzio Italian Management* ja *Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Euroopa Kohus tõi kohtuasjas *Cilfit* välja kolm olukorda, kus liikmesriigi viimase astme kohtud ei ole kohustatud esitama eelotsusetaotlust (6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus *Cilfit* jt, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) küsimus ei ole kohtuasja lahendamiseks asjakohane; ii) Euroopa Kohus on kõnealust liidu õigusnormi juba tõlgendanud; ja iii) liidu õiguse õige tõlgendus on niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei ole võimalik. Seevastu juhul, kui liidu õiguse tõlgendamise küsimus ei hõlma ühtegi neist olukordadest, peab viimase astme kohus pöörduma Euroopa Kohtu poole.

¹¹⁶ 23. novembri 2021. aasta otsus kohtuasjas *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ 21. detsembri 2021. aasta otsus liidetud kohtuasjades *Euro Box Promotion* jt, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19.

¹¹⁸ 27. oktoobril 2021 määras Euroopa Kohus Poolale igapäevase sunniraha summas 1 000 000 eurot seni, kuni 14. juuli 2021. aasta ajutiste meetmete määrust ei ole täielikult täidetud, eelkõige seoses Poola ülemkohtu distsiplinaarkolleeegiumi toimimisega.

¹¹⁹ 22. detsembril 2021 otsustas komisjon algatada Poola suhtes rikkumismenetluse, kuna Poola konstitutsioonikohus ja selle hiljutine praktika oli kahtluse alla seadnud liidu õiguse ülimuslikkuse.

¹²⁰ Komisjon algatas ELi lepingu artikli 7 kohase menetluse Poola suhtes 2017. aastal ja Euroopa Parlament Ungari suhtes 2018. aastal.

¹²¹ 16. detsembri 2020. aasta määrus (EL) 2020/2092 (ELT L 433I, 22.12.2020, lk 1).

¹²² C(2022) 1382 final. Üldise tingimuslikkuse korra kohaldamise suunised.

¹²³ Vt kohtuasjad C-156/21 ja C-157/21. 16. veebruaril 2022 tegi Euroopa Liidu Kohus otsused ja jättis rahuldamata Poola ja Ungari esitatud hagid õigusriigi tingimuslikkuse määrase tühistamiseks.

kooskõlas ELi aluslepingutega. 2022. aasta aprillis algatas komisjon esimest korda Ungari suhtes õigusriigi tingimuslikkuse määruse alusel ametliku menetluse¹²⁴.

Mitme ELi fondi kaitsmisega seotud raamistik on ühissätete määrus,¹²⁵ mis jõustus 1. juulil 2021. Selles nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid osana horisontaalsetest eeltingimustest tulemuslikud mehhanismid tagamaks, et fondidest toetatavates programmides ja nende rakendamisel austatakse põhiõiguste hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid, sealhulgas õigust töhusale õiguskaitsevahendile ning õigust õiglasele kohtulikule arutamisele sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Liikmesriigid peavad tagama, et horisontaalne eeltingimus on programmi ettevalmistamisel ja selle täitmise kogu programmitöö perioodi vältel täidetud.

Mitu õigusriigiga seotud aspekti, nt kohtusüsteemide tulemuslikkus, korrupsioonivastane võitlus ning õigusloomeprotsessi kvaliteet ja kaasavus, on samuti osa Euroopa poolaastast niivõrd, kui neil on makromajanduslik tähtsus ja mõju ettevõtluskeskkonnale, investeringutele, majanduskasvule ja tööhõivele. Selleks et täita Euroopa poolaasta raames asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi konkreetsete õigusriigi reformide ja investeringute abil, arutas komisjon mitme liikmesriigiga riiklike taaste- ja vastupidavusrahastu raames konkreetseid vahe-eesmärke, milles siis kokku lepiti ja mille nõukogu seejärel ametlikult heaks kiitis.

Komisjon tegi 2022. aasta Euroopa poolaasta kevadpaketi nõukogule ettepaneku esitada kahele liikmesriigile uued õigusriigi põhimõttega seotud soovitused¹²⁶. Komisjon pakub liikmesriikidele ka tehnilist tuge, eelkõige tehnilise toe rahastamisvahendi kaudu, et parandada avaliku halduse ja kohtusüsteemide tõhusust, kvaliteeti ja sõltumatust. Komisjon jätkab kohtureformi edendamist iga-aastase ELi õigusemõistmise tulemustabeli kaudu¹²⁷. 2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel sisaldab esimest korda uuringuandmeid selle kohta, kuidas ettevõtjad tajuvad investeringute kaitse tulemuslikkust eri liikmesriikides¹²⁸. Tulemustest on näha, et investeringute kaitse osas kindlustunde tagamiseks on võrdset tähtsust haldustavad, stabiilsus ja õigusloomeprotsessi kvaliteet, samuti kohtute ja omandi kaitse tulemuslikkus. Euroopa poolaasta ja õigusemõistmise tulemustabel täiendavad õigusriigi olukorda käsitlevat aruannet ja vajaduse korral kasutatakse neid aruandes.

Meediavabadus ja meedia mitmekesisus on ELi tasandil muutunud oluliseks tegevusvaldkonnaks. 2020. aasta Euroopa demokraatia tegevuskavas ning meedia- ja audiovisuaalvaldkonna tegevuskavas kuulutati välja rida algatusi meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse toetamiseks ja kaitsmiseks. Komisjon esitas 2021. aasta septembris soovitusi liikmesriikidele ajakirjanike turvalisuse kohta¹²⁹. 2022. aasta aprillis võttis komisjon vastu meetmete paketi, et kaitsta ajakirjanikke ja kodanikuühiskonna organisatsioone

¹²⁴ 27. aprillil 2022 algatas komisjon esimest korda õigusriigi tingimuslikkuse määruse artikli 6 lõike 1 alusel kehtestatud menetluse etapi.

¹²⁵ 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060.

¹²⁶ [Euroopa poolaasta 2022: kevadpakett](#).

¹²⁷ 2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel avaldati 19. mail 2022: [ELi õigusemõistmise tulemustabel](#).

¹²⁸ 2022. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 54 ja 55.

¹²⁹ Komisjoni soovitus ajakirjanike ja teiste meediatöötajate kaitse, turvalisuse ja võimestamise tagamise kohta Euroopa Liidus, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

kohtuvaidluste kuritarvitamise eest¹³⁰. Komisjon valmistab ette ka Euroopa meediavabaduse õigusakti.

4. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Õigusriik on kogu ELis stabiilse, vastupidava, õiglase ja demokraatliku poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse keskkonna alus. See on hästi toimiva ühtse turu ja liidu kui terviku jaoks määrava tähtsusega. See kajastab ka eurooplaste püüdlusi ja väärtusi, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2. Komisjon on võtnud endale kohustuse kaitsta ja edendada õigusriiki kui ELi aluslepingute ja liidu õiguse esimuse tagajat. Selleks, et EL saaks elujõulise ja tulevikku vaatavana minna üle keskkonnahoidlikumale, digitaalsemale ja sotsiaalselt õiglasemale ühiskonnale, peab ta ka edaspidi olema rajatud kindlatele alustele. Venemaa sissetung Ukrainasse tuleb meelde, et ELi väärtused, mida me nii kõrgelt hindamine, ei ole iseenesestmõistetavad. Meie kodanike ja nende õiguste kaitsmiseks on vaja õigusriigi kindlat ja järjepidevat kaitset kogu ELis.

Õigusriigi olukorda käsitlev aastaaruanne on oluline osa jõupingutustest edendada ja kaitsta ELis õigusriiki nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil. Tuginedes pidevale dialoogile ja koostööle liikmesriikidega, näitab käesoleva aasta aruanne, et paljudes liikmesriikides on jätkunud olulised õigusriigialased reformid, et lahendada eelmistes aruannetes tuvastatud probleeme. Mõnes liikmesriigis on siiski endiselt tõsiseid puudusi.

Käesoleva kolmanda väljaandega on õigusriigi olukorda käsitlev aruanne ja sellele järgnenud arutelusükkel liikmesriikidega, sealhulgas riikide parlamentide, Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, juba praktikana kinnistunud. Kooskõlas aruande ennetava laadiga on sel aastal esmakordselt esitatud soovitude eesmärk toetada liikmesriike reformide elluviimisel. Mõnel juhul antakse liikmesriikidele soovitusi võtta meetmeid aruandes tõstatatud konkreetsete probleemide lahendamiseks.

Komisjon on käesoleva aruande koostanud liikmesriikidega peetud dialoogi põhjal, jäädes samal ajal täielikult poliitiliselt vastutavaks aruande hindamise ja selles antud soovitude eest. Järgmises väljaandes jälgib komisjon arenguid ja hindab soovitude rakendamist.

Kui algab uus iga-aastane õigusriigi dialoogi tsükkel, kutsub komisjon nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles jätkama käesoleva aruande alusel üldiste ja riigipõhiste arutelude korraldamist, kasutades ka soovitudes antud võimalust uurida lähemalt konkreetset rakendamist. Komisjon väljendab heameelt edasise arutelu üle riiklikul tasandil, kuhu kaasatakse liikmesriikide parlamente, kodanikuühiskonda ja teisi olulisi osalejaid, aga ka Euroopa tasandil, kuhu kaasatakse rohkem kodanikke. Komisjon soovib liikmesriikidel aruandes nimetatud probleemidega tulemuslikult tegeleda ja on valmis liikmesriike aruandes antud soovitude rakendamisel abistama.

¹³⁰ Ettepanek võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), COM(2022)177 final, 27.4.2022 ja komisjoni soovitus, milles käsitletakse avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), C(2022)2428, 27.4.2022.