



Brüssel, 24. september 2025
(OR. en)

13152/25

AG 141	COMPET 911
INST 261	CULT HERIT 16
SOC 622	EMPL 410
COH 176	STATIS 65
SUSTDEV 70	PTOM 15
ECOFIN 1234	FREMP 247
BUDGET 24	GENDER 175
DEVGEN 157	ANTIDISCRIM 84

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	5. september 2025
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	C(2025) 6015 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS Euroopa kodanikualgatuse „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument C(2025) 6015 final.

Lisatud: C(2025) 6015 final



Brüssel, 3.9.2025
C(2025) 6015 final

KOMISJONI TEATIS

Euroopa kodanikualgatuse „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ kohta

1. SISSEJUHATUS: KODANIKUALGATUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõike 4 kohane Euroopa kodanikualgatus võimaldab ELi kodanikel kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama liidu õigusakti ettepaneku, mille eesmärk on rakendada ELi aluslepinguid. Selleks peavad nad koguma allkirju vähemalt ühelt miljonilt ELi kodanikult ja saavutama nõutud miinimumkünnise vähemalt seitsmes liikmesriigis. Määruses (EL) 2019/788¹ (edaspidi „Euroopa kodanikualgatuse määrus“) on sätestatud üksikasjalikud eeskirjad Euroopa kodanikualgatuse kohta.

„Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ on üheteistkümnnes Euroopa kodanikualgatus,² mis esitati komisjonile läbivaatamiseks ning mis vastas ELi lepingus ja Euroopa kodanikualgatuse määruses nõutud künnistele. See on ka esimene edukas algatus, mille komisjon oma 2024.–2029. aasta ametiajal läbi vaatab.

Korraldajad kirjeldavad oma eesmäärke järgmiselt:

ELi ühtekuuluvuspoliitikaga tuleks pöörata erilist tähelepanu piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest.

Nende piirkondade puhul – kaasa arvatud geograafilised piirkonnad, millel puuduvad halduspädevusega struktuurid – peab majandusarengu mahajäämust ennetama, arengut toetama ning ühtsed majandus-, sotsiaalsed ja territoriaalsed tingimused säilitama nii, et nende piirkondade tunnused jääksid samaks. Selleks peavad neil piirkondadel olema võrdsed võimalused pääseda ligi erinevatele ELi fondide vahenditele ning neile peab tagama tingimused piirkondlike tunnuste säilitamiseks ja vajaliku majandusarengu nii, et ELi areng saaks olla kestlik ja säiliks liidu kultuuriline mitmekülgsus.

Korraldajad esitasid koos registreerimistaotlusega esitatud lisas mitu ettepanekut Euroopa kodanikualgatuse eesmärkide saavutamiseks:

1. Mõiste „rahvus- ja etniliste vähemuste piirkonnad“ või lihtsalt „rahvuspiirkonnad“, st „piirkonnad, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest“, määratlemine ELi õigusaktis.
2. Lisaks rahvuspiirkondade mõiste määratlemisele tuleb komisjoni väljatöötatavas õigusaktis need piirkonnad selgesõnaliselt kindlaks määrata, võttes arvesse loetletud rahvusvahelistes dokumentides³ esitatud kriteeriume ja mõjutatud kogukondade tahet.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus (EL) 2019/788 Euroopa kodanikualgatuse kohta (ELT L 130, 17.5.2019, lk 55–81; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>).

² https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_et.

³ Loetletud dokumendid on järgmised: Euroopa Nõukogu soovitus 1811/2007 piirkondadeks jaotamise kohta Euroopas; rahvusvähemuste kaitse raamkonventsioon; Euroopa Nõukogu soovitus 1201/1993; Euroopa piirkondlike ja vähemuskeelte harta; Euroopa Nõukogu soovitus 1334/2003; liikmesriikide ühised riigiõiguslikud tavad; Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika; Euroopa Liidu lepingu artikkel 3; Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 167.

3. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 174 nimetatud kõige ebasoodsamate piirkondade loetelu laiendamine, et lisada sellesse uued kategooriad, näiteks selgete rahvuslike, keeleliste ja kultuuriliste tunnustega piirkonnad, mida nimetatakse rahvus- ja etniliste vähemuste piirkondadeks.
4. Tagada, et liidu fonde ei kasutataks viisil, mis muudaks riikide piirkondade etnilist koosseisu, piirkondlikku identiteeti või kultuuripärandit. See hõlmab liidu fondide kasutamise takistamist sellise tööhõivepoliitika toetamiseks, mis soodustab erineva kultuurilise või keelelise taustaga tööjõu asumist piirkonda.
5. Keeleliste, etniliste ja kultuuriliste piiride arvestamine ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) koostamisel. Korraldajate rühm teeb ettepaneku, et need piirid peaksid kajastama põliskogukondade tahet, mida väljendati kohalikul rahvahääletusel enne piirkondade piiritlemist.
6. Tagada, et liikmesriigid täidavad oma rahvusvähemustega seotud rahvusvahelisi kohustusi. Korraldajad leiavad, et nende kohustuste täitmata jätmine oleks Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 loetletud väärtuste rikkumine, mis võib kaasa tuua lepingu artiklis 7 kirjeldatud rikkumismenetluse algatamise.

Korraldajad esitasid komisjonile algatuse registreerimise taotluse 18. juunil 2013. Komisjon esialgu keeldus esitatud kodanikualgatust registreerimast,⁴ väites, et see teema jääb ilmselgelt väljapoole komisjoni pädevust esitada aluslepingute rakendamiseks liidu õigusakti ettepanekuid. Pärast Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-420/16 P⁵ registreeris komisjon siiski algatuse 7. mail 2019, kuigi kvalifitseeritud kujul. Registreerimisotsuse⁶ artikli 1 lõikes 2 on sätestatud, et toetusavaldusi võib üksnes koguda, „lähtudes arusaamast, et algatus on suunatud komisjoni ettepanekutele õigusaktide kohta, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimusel, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust“.

Lisaks on registreerimisotsuse põhjenduses 5 märgitud, et „aluslepingute rakendamiseks võib vastu võtta liidu õigusakte, et määrata kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 177 kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, mis võib hõlmata fondide rühmitamist“.

Seega tugineb komisjon kõnealuse Euroopa kodanikualgatuse läbivaatamisel rangelt registreeritud sisule, mitte korraldajate esitatud algatuse üldistele eesmärkidele. Euroopa kodanikualgatuse kvalifitseeritud registreerimist on kinnitatud Üldkohtu⁷ ja Euroopa Kohtu⁸ otsustega.

⁴ Komisjoni 25. juuli 2013. aasta otsus C(2013) 4975.

⁵ Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas C-420/16 P, Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vs. Euroopa Komisjon, ECLI:EU:C:2019:177. Korraldajad, keda toetas Ungari, palusid Üldkohtul tühistada komisjoni otsus keelduda Euroopa kodanikualgatuse registreerimisest (kohtuasi T-529/13). Üldkohus jättis hagi rahuldamata. Seejärel kaebasid korraldajad otsuse edasi Euroopa Kohtusse (kohtuasi C-420/16 P), kes tühistas Üldkohtu otsuse kohtuasjas T- 529/13 ja komisjoni otsuse C(2013) 4975.

⁶ Komisjoni 30. aprilli 2019. aasta otsus (EL) 2019/721, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ (teatavaks tehtud numbri C(2019) 3304 all), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/721/oj>.

⁷ Üldkohtu 10. novembri 2021. aasta otsus kohtuasjas T-495/19, Rumeenia vs. komisjon, ECLI:EU:T:2021:781.

Pärast toetusavalduste kontrollimist liikmesriikide ametiasutuste poolt, mis viidi lõpule 2022. aastal, esitasid korraldajad Euroopa kodanikualgatuse ametlikult komisjonile 4. märtsil 2025⁹. Samal kuupäeval avaldas komisjon Euroopa kodanikualgatuse registris asjakohase teate, milles kinnitati algatuse kehtivust. Nad täpsustasid algatuse eesmärgid 25. märtsil 2025 komisjoniga toimunud kohtumisel ja pärast seda kohtumist esitatud kirjalikus esildises ning Euroopa Parlamendi 25. juunil 2025 korraldatud avalikul kuulamisel. Lisaks toimus 10. juulil 2025 Euroopa Parlamendis täiskogu arutelu Euroopa kodanikualgatuse üle.

Käesolevas teatises esitatakse komisjoni analüüs ja järeldused algatuse kohta ning meetmed, mida komisjon kavatseb võtta vastuseks algatusele kooskõlas Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 15 lõikega 2.

2. KONTEKST

2.1. Olemasolev õigusraamistik

ELi ühtekuuluvuspoliitika

Ühtekuuluvuspoliitika, mille kogueelarve programmitöö perioodiks 2021–2027 on 392 miljardit eurot, on Euroopa Liidu peamine investeerimispoliitika, millega rakendatakse aluslepingu eesmärgi tugevdada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.

ELi toimimise lepingu artikli 174 kohaselt on liit oma majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks võtnud kohustuse taotleda „eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades“ ning pöörata „erilist tähelepanu maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega põhjapoolseimatele piirkondadele, saartele, piiriülestele ja maestikualadele“.

Ühtekuuluvuspoliitikast saavad kasu kõik ELi piirkonnad ning selle eesmärk on hoogustada töökohtade loomist, suurendada ettevõtete konkurentsivõimet, edendada majanduskasvu ja kestlikku arengut ning parandada ELi kodanike elukvaliteeti.

Seda rakendatakse nelja sihtotstarbelise fondi kaudu programmitöö perioodiks 2021–2027: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), et investeerida kõigi ELi piirkondade sotsiaalsesse ja majanduslikku arengusse; Ühtekuuluvusfond, et investeerida keskkonda ja transporti vähem jõukates ELi riikides; Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+), et toetada töökohti ning luua õiglase ja

⁸ Euroopa Kohtu 22. veebruari 2024. aasta otsus kohtuasjas C-54/22 P, Rumeenia vs. Euroopa Komisjon, Ungari, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2387/oj>.

⁹ See Euroopa kodanikualgatus registreeriti vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrusele (EL) nr 211/2011 (kodanikualgatuse kohta), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/211/2020-01-01> (esimene Euroopa kodanikualgatuse määrus). Esimeses Euroopa kodanikualgatuse määruses ei kehtestatud tähtaega, mille jooksul korraldajad pidid esitama oma kehtiva algatuse komisjonile läbivaatamiseks.

sotsiaalselt kaasav ühiskond ELi riikides; õiglase ülemineku fond, et toetada piirkondi, mida üleminek kliimaneutraalsusele kõige rohkem mõjutab.

Territoriaalne suunitlus

Ühtekuuluvuspoliitika on kavandatud tugeva territoriaalse suunitlusega. Suurem osa ühtekuuluvuspoliitika vahenditest on suunatud vähem arenenud riikidele ja piirkondadele, et aidata neil kasvada ja jõuda enam arenenud piirkondadele järele. Püsivate majanduslike, sotsiaalsete ja territoriaalsete erinevuste vähendamiseks aitab EL kõiki kodanikke, olenemata nende elukohast, suurendades samal ajal liidu kasvupotentsiaali.

Ühtekuuluvuspoliitika pakub piirkondadele ka erilisi hooldus- või investeerimisvahendeid konkreetsete probleemide lahendamiseks. Need vahendid on suunatud: piirialadele ja piiriüleses koostöös osalevatele aladele; linnapiirkondadele; äärepoolsetele, mägi-, saare- ja hõredalt asustatud piirkondadele ning äärepoolseimatele piirkondadele.

Äärepoolseimad piirkonnad saavad kasu erimeetmetest ja täiendavast rahastamisest, et korvata oma struktuurset sotsiaalset ja majanduslikku olukorda ning püsivaid piiranguid, mis tulenevad ELi toimimise lepingu artiklis 349 osutatud teguritest. Põhjapoolsed hõredalt asustatud piirkonnad saavad samuti kasu erimeetmetest ja täiendavast rahastamisest, et korvata 1994. aasta ühinemisakti protokolli nr 6 artiklis 2 osutatud raskeid ja ebasoodsaid looduslikke või demograafilisi tingimusi.

Ühtekuuluvuspoliitika ei hõlma siiski üksnes territoriaalset toetust. Sellel on suur mõju paljudes valdkondades. Ühtekuuluvuspoliitika raames tehtavad investeeringud aitavad saavutada paljusid ELi poliitilisi eesmärke ning täiendavad muid ELi poliitikavaldkondi ja fonde, mis on seotud näiteks hariduse, tööhõive, energeetika, keskkonna, ühtse turu, teadusuuringute ja innovatsiooniga.

Horisontaalsete põhimõtete järgimine

Ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel tuleb täielikult järgida ELi aluslepingutes sätestatud horisontaalseid põhimõtteid, nimelt:

- ELi lepingu artiklis 2 on sätestatud põhiväärtused, millele EL on rajatud, sealhulgas inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõigused. Selles rõhutatakse, et neid väärtusi jagavad kõik liikmesriigid ning need toetavad pluralismil, mittediskrimineerimisel, sallivusel, õiglusel, solidaarsusel ja soolisel võrdõiguslikkusel põhinevat ühiskonda.
- ELi lepingu artiklis 3 kirjeldatakse ELi üldeesmärke, sealhulgas kestlikku arengut, sotsiaalset ühtekuuluvust ja solidaarsust.
- ELi lepingu artiklis 5 on sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte, millega tagatakse, et otsused tehakse võimalikult lähedal ELi kodanikele.
- ELi toimimise lepingu artiklis 10 nõutakse, et EL võitleks diskrimineerimise vastu ja edendaks võrdõiguslikkust kõigis oma poliitikavaldkondades.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „põhiõiguste harta“) on sätestatud õigused, vabadused ja põhimõtted, millest Euroopa Liidu poliitika ja meetmed juhenduvad. See on ELi institutsioonidele ja liikmesriikidele siduv ainult siis, kui nad rakendavad ELi õigust¹⁰. Põhiõiguste harta artikliga 21 keelatakse sõnaselgelt diskrimineerimine mis tahes alusel, sealhulgas soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel, samuti diskrimineerimine kodakondsuse alusel ELi õiguse kohaldamisalas.

Ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistiku arengusuundumused

Alates 18. juunist 2013, mil esitati taotlus registreerida kavandatud Euroopa kodanikualgatus, on ühtekuuluvuspoliitikat reguleeriv õigusraamistik märkimisväärselt muutunud. Need arengusuundumused on oluliselt tugevdanud horisontaalsete põhimõtete järgimise kohustust, suurendanud pühendumist tagada põhiõiguste harta järgimine ja parandanud kodanike kaasatust.

Programmitöö perioodidel 2014–2020 ja 2021–2027 tehtud peamised muudatused on järgmised.

- Horisontaalsete põhimõtete, sealhulgas diskrimineerimisvastaste põhimõtete järgimise parandamine: komisjonile ja liikmesriikidele kehtestati sõnaselged nõuded võtta asjakohaseid meetmeid, et vältida diskrimineerimist programmide ettevalmistamise ja rakendamise käigus (määruse (EL) nr 1303/2013¹¹ artikkel 7, artikli 9 lõige 9, artikli 15 lõike 2 punkt iii, artikli 96 lõike 4 punkt a, artikli 96 lõike 7 punkt b ja artikli 125 lõike 3 punkt a, samuti sama määruse XI lisa II osas sisalduvad üldised diskrimineerimisvastased eeltingimused; määruse (EL) 2021/1060¹² artikli 9 lõige 3, artikli 22 lõike 3 punkti d alapunkt iv ja artikli 73 lõige 1).
- Tugevamad kaitsemeetmed põhiõiguste harta järgimise tagamiseks: programmitöö perioodi 2021–2027 iseloomustavad tugevamad kaitsemeetmed põhiõiguste austamise ja põhiõiguste harta järgimise tagamiseks, mida tõendavad määruse (EL) 2021/1060 III lisas esitatud horisontaalsed eeltingimused, sealhulgas horisontaalne eeltingimus „Põhiõiguste harta tulemuslik kohaldamine ja rakendamine“ ning mehhanism selle täitmise jälgimiseks, nagu on kirjeldatud sama määruse artiklis 15.
- Kodanike parem kaasamine: kodanikel on nüüd paremad võimalused suhelda oma riiklike ametiasutustega tänu mitmele arengusuundumusele, sealhulgas sellise korra kehtestamisele, millega tagatakse fondidega seotud kaebuste tõhus läbivaatamine (määruse (EL)

¹⁰ Põhiõiguste harta artikkel 51.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/2013-12-20>).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (ELT L 231, 30.6.2021, lk 159–706; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

nr 1303/2013 artikli 74 lõige 3 ja määruse (EL) 2021/1060 artikli 69 lõige 7), partnerite kaasamine (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 5 ja määruse (EL) 2021/1060 artikkel 8) ning läbipaistvuse märkimisväärne suurenemine, mis annab kodanikele parema juurdepääsu teabele (vt näiteks määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 5 lõike 3 punkt a, artikli 14 lõige 2, artikli 26 lõige 2, artikli 34 lõike 3 punkt b, artikli 48 lõige 1, artikkel 115 ja artikli 125 lõike 3 punkt a ning määruse (EL) 2021/1060 artikli 38 lõiked 2 ja 4, artikli 42 lõige 5, artikli 43 lõige 4, artikli 44 lõige 7, artikli 45 lõige 3, artiklid 46–50 ja artikli 73 lõige 1).

Kultuurilise ja keelise mitmekesisuse austamine ja mittediskrimineerimine

Vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine on üks Euroopa Liidu alusväärtusi, mida on sõnaselgelt nimetatud ELi lepingu artiklis 2¹³. Samamoodi on diskrimineerimise vastu võitlemine ning kultuurilise ja keelise mitmekesisuse säilitamine Euroopa Liidu peamiste eesmärkide hulgas, mis on sätestatud ELi lepingu artikli 3 lõikes 3¹⁴. Lisaks on igasugune diskrimineerimine rahvusvahemusse kuulumise alusel põhiõiguste harta artikli 21 lõikega 1 sõnaselgelt keelatud.

Neid põhimõtteid kohaldatakse kõigi ELi poliitikavaldkondade ja meetmete suhtes, olenemata tegevusvaldkonnast, hõlmates seega ka ühtekuuluvuspoliitikat. Samuti on liikmesriigid seotud niivõrd, kuivõrd nende ühtekuuluvuspoliitika meetmed hõlmavad ELi õiguse rakendamist kooskõlas põhiõiguste harta artikli 51 lõikega 1. Juhul kui ELi õigust ei rakendata, säilitavad liikmesriigid üldised volitused vähemustega seotud otsuste tegemiseks vastavalt oma põhiseaduslikule korrale ja rahvusvahelistest lepingutest tulenevatele kohustustele. Sellega seoses jäävad Euroopa Nõukogu Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta ning rahvusvahemuste kaitse raamkonventsioon rahvusvahelise õiguse asjakohaseks õigusraamistikuks nendele liikmesriikidele, kes on need lepingud allkirjastanud ja ratifitseerinud.

Programmitöö perioodil 2021–2027 peavad nii liikmesriigid kui ka komisjon vastavalt määruse (EL) 2021/1060 artikli 9 lõikele 3 võtma asjakohaseid meetmeid, et vältida igasugust diskrimineerimist soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel programmiotsuse kõigis etappides alates programmide

¹³ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2: „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 võrdsuslikkus.“

¹⁴ Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3: „Liit rajab siseturu. Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel.“

Liit edendab teaduse ja tehnoloogia arengut. Liit võitleb sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu ning edendab sotsiaalset õiglust ja kaitset, naiste ja meeste võrdsuslikkust, põlvkondade solidaarsust ja lapse õiguste kaitset.

Liit edendab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust.

Liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise.“

ettevalmistamisest kuni hindamiseni. Liikmesriigid lisavad oma programmidesse meetmed, millega tagatakse võrdõiguslikkus, kaasatus ja mittediskrimineerimine¹⁵.

Lisaks ei tohi fondidest toetada meetmeid, mis aitavad kaasa mis tahes vormis segregatsioonile või tõrjutusele, ning kooskõlas määruse (EL) 2021/1060 artikli 73 lõikega 1 peavad korraldusasutused kehtestama tegevuste valimiseks läbipaistvad ja mittediskrimineerivad kriteeriumid ja menetlused ning neid kohaldama, tagades puuetega inimeste juurdepääsu, soolise võrdõiguslikkuse ja kooskõla põhiõiguste hartaga.

Eelarve jagatud täitmine

Ühtekuuluvuspoliitika vahenditele eraldatud ELi eelarvet täidetakse jagatult koostöös liikmesriikidega vastavalt finantsmääruse¹⁶ artikli 62 lõike 1 punktile b. See tähendab, et nii komisjon kui ka liikmesriigid vastutavad ühiselt fondide rakendamise ning ELi eeskirjade ja põhimõtete järgimise tagamise eest.

Eelarve jagatud täitmisel vastutavad liikmesriigid programmide ettevalmistamise ja rakendamise eest asjakohasel territoriaalsel tasandil kooskõlas oma institutsioonilise, õigus- ja finantsraamistikuga.

Programmitöö perioodi 2021–2027 alguses sõlmiti komisjoni ja iga liikmesriigi vahel partnerlusleping. Selles strateegilises dokumendis sätestatakse, kuidas ühtekuuluvuspoliitika rahalisi vahendeid riiklikul tasandil eraldatakse ja kasutatakse, kajastades iga liikmesriigi konkreetseid arenguprioriteete ja -probleeme.

Partnerluslepingutele tuginedes kiitis komisjon seejärel heaks liikmesriikide esitatud konkreetseid programme. Need programmid on kohandatud piirkondlikele vajadustele ning need on välja töötatud tihedas koostöös kohalike omavalitsuste ja paljude sidusrühmadega, tagades, et need sobivad hästi konkreetsete piirkondlike ja valdkondlike probleemide lahendamiseks.

Nende programmide rakendamine toimub selgelt määratletud eeskirjade ja menetluste kohaselt, mis tagavad läbipaistvuse, vastutuse ja ELi investeeringute tõhusa kasutamise kohapeal.

Partnerlus ja mitmetasandiline valitsemine

Partnerlus on ühtekuuluvuspoliitika üks alustalasid. Selle kohaselt peavad liikmesriigid tagama tiheda koostöö erinevate valitsustasandite ametiasutuste ja mitmesuguste sidusrühmade vahel. Nagu on üksikasjalikult kirjeldatud määruse (EL) 2021/1060 artikli 8 lõikes 1, peaksid partnerid olema järgmised: piirkondlikud, kohalikud, linnade ja muud avaliku sektori asutused; majandus- ja sotsiaalpartnerid; teadusasutused ja ülikoolid, kui see on asjakohane; asjakohased asutused, kes esindavad kodanikuühiskonda, näiteks partneritest keskkonnaorganisatsioonid, valitsusvälised organisatsioonid, ning – mis on käesoleval juhul veelgi olulisem – sotsiaalse kaasamise, põhiõiguste, puudega inimeste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise ning

¹⁵ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 22 lõike 3 punkti d alapunkt iv.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. septembri 2024. aasta määrus (EL, Euratom) 2024/2509, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (ELT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

diskrimineerimise vastu võitlemise eest vastutavad asutused, kuhu võib kaasata ka vähemuste huve esindavaid asutusi.

Partnerluse põhimõtte eesmärk on aidata kogukondi, hõlbustades nende vastavate vajaduste paremat kindlakstegemist, mis toob kaasa tugevama kollektiivse pühendumise ühtekuuluvuspoliitika programmide eesmärkide saavutamisele ja edendab kaasatud partnerite isevastutuse tunnet. Samuti võib partnerlus aidata tugevdada toetust ühistele Euroopa väärtustele, andes teavet selle kohta, kuidas ühtekuuluvuspoliitika aitab kaasa kohalike probleemide mõistmisele ja lahendamisele, tuues seeläbi ELi inimestele lähemale¹⁷.

Partnerluse olulist rolli tugevdati 2014. aastal Euroopa partnerluse käitumisjuhendiga,¹⁸ milles anti liikmesriikidele selged suunised selle kohta, kuidas kaasata asjaomaseid partnereid õigeaegselt, sisuliselt ja läbipaistvalt. Erilist tähelepanu tuleb pöörata nende rühmade kaasamisele, keda programmid võivad mõjutada, kuid kellel on raske neid mõjutada, eelkõige kõige haavatavamad ja tõrjutumad kogukonnad, keda ähvardab kõige suurem diskrimineerimise või sotsiaalse tõrjutuse oht¹⁹. See tähendab sõnaselget tunnistamist, et tõrjutud rühmade esindajate kaasamine on väga oluline nende rühmade kaasamiseks mõeldud ühtekuuluvuspoliitika meetmete tõhusaks rakendamiseks ja järelevalveks.

Lisaks on liikmesriigid määruse (EL) 2021/1057²⁰ (edaspidi „ESF+ määrus“) artikli 9 kohaselt kohustatud eraldama igas programmis eelarve jagatud täitmist järgiva ESF+ haru vahenditest asjakohase summa sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkuse suurendamiseks. Kui sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkuse suurendamine on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artikli 121 lõike 2 ja artikli 148 lõike 4 kohaselt vastu võetud asjaomase riigipõhise soovitusena, eraldab asjaomane liikmesriik sel otstarbel asjakohase summa, mis moodustab vähemalt 0,25 % tema eelarve jagatud täitmist järgiva ESF+ haru vahenditest. Kodanikuühiskonna organisatsioonidesse võivad kuuluda keele- ja kultuurivähemuste esindajad, tagades seeläbi nende rühmade toetamise koolituse, võrgustike loomise, sotsiaaldialoogi edendamise ja sotsiaalpartnerite ühise tegevuse kaudu.

Eeltingimused

Alates Euroopa kodanikualgatusse registreerimise taotluse esitamisest on eeltingimustest saanud ühtekuuluvuspoliitika oluline osa, mis aitab tagada, et vahendite tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks vajalikud nõuded on täidetud. Lähtudes perioodi 2014–2020 mõistest „eeltingimused“, tuleb kogu programmitöö perioodil 2021–2027 järgida kulude hüvitamise tingimusi. Iga eeltingimuse täitmise kriteeriumid on sätestatud määruse (EL) 2021/1060 III ja IV lisas.

¹⁷ Euroopa Regioonide Komitee arvamus (2021), [„Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tõhus kaasamine 2021.–2027. aasta partnerluslepingute ja rakenduskavade koostamisse“ | Euroopa Regioonide Komitee \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/what-we-do/partnership/2021-2027-partnership-agreements-and-cooperation-arrangements-between-regions).

¹⁸ Komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 240/2014, millega sätestatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend (ELT L 74, 14.3.2014, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj).

¹⁹ Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 240/2014 põhjendus 4, artikli 3 lõike 1 punkti c alapunkt ii, artikli 4 lõike 1 punkti c alapunkt iii ja artikli 6 punkt f.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1296/2013 (ELT L 231, 30.6.2021, lk 21).

On olemas kahte liiki eeltingimusi:

- horisontaalsed eeltingimused, mida kohaldatakse kõigi ühtekuuluvuspoliitika programmide suhtes ja mis on seotud põhiliste õigusraamistikega. Üks neist on põhiõiguste harta tõhusa kohaldamise ja rakendamise horisontaalne eeltingimus. Selles nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid tõhusa korra, et tagada programmide vastavus hartale kõigis programmitöö ja rakendamise etappides.
- ERFi, ESF+ ja Ühtekuuluvusfondi suhtes kohaldatavad valdkondlikud eeltingimused on peamiselt seotud konkreetsete poliitika- või strateegiliste raamistikega. Näiteks võib tuua temaatilised eeltingimused „Romade kaasamise riiklik strateegiline poliitikaraamistik“ ning „Sotsiaalse kaasamise ja vaesuse vähendamise riiklik strateegiline poliitikaraamistik“.

Eeltingimused ei ole mitte ainult eeldused investeringute tulemuslikuks ja tõhusaks rakendamiseks, vaid need võivad olla ka reformide mõjus tõukejõud liikmesriikides, soodustades usaldusväärsete juhtimisstruktuuride ja sihipäraste riiklike või piirkondlike strateegiate väljatöötamist, mis suurendavad ühtekuuluvuspoliitika investeringute üldist mõju ja tagavad nende kooskõla Euroopa Liidu põhiväärtuste, põhimõtete ja eesmärkidega.

Ühtekuuluvusfondi vahendite eraldamine ja rahastamiskõlblikud piirkonnad

Meetodit, mida kasutati programmitöö perioodil 2021–2027 ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendite jaotamiseks riikide ja piirkondade vahel, on üksikasjalikult kirjeldatud määruse (EL) 2021/1060 XXVI lisas. Eraldamine põhineb objektiivsetel ja võrreldavatel näitajatel NUTS 2. tasandil. Ühtekuuluvuspoliitika raames võivad toetust saada kõik Euroopa piirkonnad, kusjuures rahastamise maht kajastab piirkondade arengutaset ja sotsiaalseid probleeme.

Meetodi peamine näitaja on piirkondade arengutase, kusjuures vähem arenenud, ülemineku- ja enam arenenud piirkondade kategooriate vahel esineb mõningaid erinevusi. Vähem arenenud piirkondade SKP elaniku kohta on alla 75 % ELi keskmisest, üleminekupiirkondade SKP elaniku kohta on 75–100 % ELi keskmisest ning enam arenenud piirkondade SKP elaniku kohta on üle 100 % ELi keskmisest. Iga piirkonna jõukuse lõhe arvutamisel kasutatakse SKPd elaniku kohta (ostujõu standardites), võttes arvesse rahvaarvu ja riigi jõukust. Seejärel kasutatakse mitut täiendavat näitajat, et täpsustada eraldist vastavalt piirkondade olukorrale. Need näitajad kajastavad sotsiaal-majanduslikke, keskkonna- ja demograafilisi probleeme: töötus, noorte töötus, madal haridustase, kasvuhoonegaaside heide, välisränne. Iga liikmesriigi eraldis on tema üksikutele rahastamiskõlblikele piirkondadele tehtud eraldiste summa. Liikmesriigi lõplikule eraldisele võib seada ülempiiri, et see vastaks eelnevalt kindlaks määratud protsendile tema kogu SKPst, tagamaks, et liikmesriik saab eraldatud ELi vahendid piisavalt ära kasutada. See ulatub 2,3 % SKPst piirkondades, kus kogurahvatulu elaniku kohta mõõdetuna ostujõu standardis on alla 55 % ELi keskmisest, kuni 1,5 %ni piirkondades, kus kogurahvatulu elaniku kohta mõõdetuna ostujõu standardis on üle 68 % ELi keskmisest.

Riiklikud eraldised summeeritakse piirkonnakategooriate kaupa (vähem arenenud piirkonnad, üleminekupiirkonnad, rohkem arenenud piirkonnad). Liikmesriigid peavad teatava

paindlikkusega²¹ järgima eraldiste rakendamist iga piirkonnakategooria puhul. Selle eesmärk on tagada, et vahendid suunatakse vähim arenenud piirkondadesse kooskõlas ELi toimimise lepingus sätestatud ühtekuuluvuspoliitika eesmärkidega vähendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ebavõrdsust.

Selleks põhineb piirkondade kindlaksmääramine liidu tasandil ühisel piirkondade klassifitseerimise süsteemil, mis on kehtestatud määrusega (EÜ) nr 1059/2003,²² mida on viimati muudetud komisjoni 26. detsembri 2022. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2023/674. NUTSi territoriaalüksuste liigitus põhineb „haldusüksuse“ mõistel, mis tähendab geograafilist ala koos haldusasutusega, kes on pädev tegema haldus- või poliitilisi otsuseid kõnealuse ala kohta liikmesriigi õigus- ja institutsioonilises raamistikus, ning määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 3 lõike 2 tabelis²³ sätestatud rahvaaru piirmääradele (edaspidi „liigitamiskriteeriumid“). Kui NUTSi teatava tasandi puhul ei ole liikmesriigis sobiva suurusega haldusüksust, moodustatakse see NUTSi tasand sobiva arvu olemasolevate väiksemate külgnevate haldusüksuste ühendamise teel. Need mittehalduslikud üksused peavad üldiselt vastama määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 3 lõikes 2 sätestatud rahvaarvu piirmääradele. Määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 3 lõike 5 kohaselt võib nende eelkõige saartel ja äärepoolseimate aladel asuvate üksuste puhul teha rahvaarvu piirmäärade mõttes erandeid nende eriliste geograafiliste, sotsiaal-majanduslike, ajalooliste, kultuurilise või keskkonnaolude tõttu. Sellistel juhtudel võtavad liikmesriigid arvesse määruse (EÜ) nr 1059/2003 eesmärki tagada eri haldusüksuste arengutasemega seotud statistika võrreldavus. Lisaks, kui see säte näeb ette, et mittehalduslikud üksused võivad õigusaktiga kindlaksmääratud rahvaarvu piirmääradest kõrvale kalduda geograafiliste, sotsiaal-majanduslike, ajalooliste, kultuuriliste või keskkonnaolude tõttu, viitab see üksnes mittehalduslikele üksustele, mis vastavad kõnealustes liikmesriikides üksnes statistilistel eesmärkidel loodud haldusüksuste kogumile, ilma et see võiks mingil viisil kaasa tuua asjaomaste liikmesriikide poliitilise, haldusliku ja institutsioonilise raamistiku muutmise.

Vastavalt määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 5 lõikele 4 võib NUTSi muudatusi teha põhimõtteliselt mitte sagedamini kui iga kolme aasta järel, välja arvatud juhul, kui liikmesriigi asjaomane haldussüsteem on oluliselt ümber korraldatud, millisel juhul võib sellised muudatused vastu võtta lühemate ajavahemike järel. Need muudatused tehakse liikmesriikide algatusel territoriaalüksustes tehtud muudatuste alusel. Kooskõlas artikliga 7a on komisjonil õigus vastu võtta delegeeritud õigusakte määruse (EÜ) nr 1059/2003 I lisas esitatud NUTSi liigituse muutmiseks üksnes pärast seda, kui asjaomane liikmesriik on komisjonile kõnealustest muudatustest teatanud.

²¹ Selleks et pakkuda liikmesriikidele nende eelarve jagatud täitmise raames hallatavate eraldiste rakendamisel piisavat paindlikkust, on võimalik paigutada ümber teatavad rahastuse määrad fondide ning eelarve jagatud täitmise raames ning otse ja kaudselt hallatavate vahendite vahel, nagu on sätestatud määruse (EL) 2021/1060 artiklis 26.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) (ELT L 154, 21.6.2003, lk 1).

²³ Liikmesriigi olemasolevate haldusüksuste iga rühma rahvaarv peab jääma kindlaksmääratud piirmääradesse, et määrata kindlaks asjakohane NUTSi tasand: NUTS 1 puhul 3–7 miljonit; NUTS 2 puhul 800 000–3 miljonit ja NUTS 3 puhul 150 000–800 000.

2.2. Praegune poliitiline olukord

Rahastamisvõimalused ERFi raames

Ühtekuuluvuspoliitikal on oluline roll vähemuste ja tõrjutud rühmade toetamisel osana jõupingutustest aidata kaasa inimeste ja piirkondade paremale elule kogu Euroopas. Programmitöö perioodil 2021–2027 on ERFist eraldatud kaasava majanduskasvu valdkondadele, sealhulgas tõrjutud rühmade kaasamiseks, ligikaudu 19 miljardit eurot.

Taristu arendamise, seadmete soetamise ja piiriülese koostöö kaudu tugevdab ERFi toetus ühtekuuluvuspoliitika programmide raames liikmesriikide ja piirkondade jõupingutusi, et edendada tõrjutud kogukondade sotsiaal-majanduslikku kaasamist ning tagada võrdne juurdepääs kvaliteetsetele ja kaasavatele teenustele tööhõive, hariduse ja koolituse, eluaseme, tervishoiu-, sotsiaal- ja pikaajalise hoolduse ning kultuuri valdkonnas (määruse (EL) 2021/1058²⁴ artikli 3 lõike 1 punkt d).

Meetmete eesmärk on tegeleda ka kohalike vajadustega. Selleks võivad investeeringud olla ka osa piirkondlikest või kohalikest strateegiatest, sealhulgas kestliku arengu strateegiatest või muudest territoriaalsetest vahenditest.

Ühtekuuluvuspoliitika on samuti tugevdanud kultuuri ja kultuuripärandi ümberkujundava jõu tunnustamist ning selle rolli sotsiaalse kaasatuse edendamisel ja Euroopa piirkondade mitmekesisuse kaitsmisel. Programmitöö perioodil 2021–2027 on ERFist eraldatud kokku 5,2 miljardit eurot sekkumismeetmeteks, mis on otseselt suunatud kultuurile ja pärandile.

Sellise toetuse raames on suurt tähelepanu pööratud kultuurile võrdse juurdepääsu tagamisele ning kultuurilise mitmekesisuse, sotsiaalse kaasatuse ja paremate tööhõivevõimaluste edendamisele. Erimeetmed hõlmavad kultuuripärandi säilitamist ja väärtustamist, uute kultuuriteenuste ja -vahendite arendamist ning kultuurialast piiriülest koostööd.

Piirkondliku keele- ja kultuuripärandi toetamise näide on Henteri mõisa²⁵ taastamine peamiselt ungarikeelses Harghita maakonnas Sântimbrus. Rumeenia 2014.–2020. aasta piirkondliku rakenduskava raames rahastatud projekti eesmärk oli taaselustada kohalikku identiteeti ja edendada turismi traditsioonilise käsitöö ja kaasava kultuuritegevuse kaudu. Renoveeritud mõisas toimuvad nüüd Ungari pärandit esile tõstvad interaktiivsed näitused ja üritused, sealhulgas käsitöönäitused ja Ungari etniliste kogukondade rahvatantsuetendused. Erilist tähelepanu pööratakse kaasamisele, pakkudes ebasoodsas olukorras olevatele lastele ja puuetega inimestele kultuuripärandiga tutvumiseks kohandatud paika. Kohalikel elanikel on aktiivne roll isiklike lugude kogumisel ja nende kasutamisel põlvkondadevahelise teadlikkuse suurendamiseks. Sellest projektist on saanud eeskju Rumeenia ungarikeelse enamusega kogukondadele, mis näitab, kuidas pärandi taastamine võib edendada kultuuriloomet, kaasatust ja kestlikku maaelu arengut.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1058, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi (ELT L 231, 30.6.2021, lk 60).

²⁵ <https://www.henter.ro/?lang=en>.

Rahastamisvõimalused Interregi alusel

Programmitöö perioodil 2021–2027 pakuvad 86 Interregi programmi piirkondlikele omavalitsustele, majanduslikele ja sotsiaalsetele sidusrühmadele ning kodanikuühiskonna esindajatele võimalust teha koostööd nii ELi sise- kui ka välispiiridel. Tuginedes kohapõhisele lähenemisviisile, toetab Interreg kultuuri- ja keelevahetust, et edendada kohalikku pärandit ja kogukondi, tugevdada kaasavat ja ühtset Euroopat ning kõrvaldada koostöövõimet kahjustavad takistused.

Kõige olulisemad ERFi eraldised selles kontekstis on järgmised: 1,2 miljardit eurot turismi ja kultuuri erieesmärgi 4.6 raames; 50 miljonit eurot tõrjutud kogukondade integreerimiseks erieesmärgi 4.3 raames; 300 miljonit eurot piiriüleste integreeritud territoriaalsete strateegiate toetamiseks poliitikaeesmärgi nr 5 raames. Lisaks on eraldatud 1,5 miljardit eurot koostöö juhtimise parandamiseks, mis hõlmab usalduse suurendamist, osalust ja inimeselt-inimesele lähenemisviisi, institutsioonilise suutlikkuse suurendamist ja piiriga seotud takistuste kõrvaldamist.

Näited projektide kohta, mille eesmärk on kaitsta vähemusi ning säilitada piirkondlikke keelelisi ja kultuurilisi tunnuseid, on järgmised:

- Doonau piirkonna programm 2021–2027 erieesmärgi „Kultuuri ja säästva turismi rolli suurendamine majandusarengus, sotsiaalses kaasatuses ja sotsiaalses innovatsioonis“ raames. Sellest rahastatakse Doonau piirkonna rahvus- ja kohalike köökide projekti „Culinary Trail“,²⁶ mis on suunatud 30 etnilisele rühmale (sealhulgas juudi pärand ja tugevalt tõrjutud roma kogukonnad), kohalikule kulinaarsele pärandile (sealhulgas viinamarjakasvatust) ning pärandile geograafiliselt kaugetes ja vähearenenud kogukondades, pakkudes märkimisväärsed majanduslikke võimalusi maapiirkondadele ja väikestele asulatele. Projekt „Culinary Trail“ võimaldab nii toimides Doonau piirkonnal ära kasutada oma elavat etnilist mitmekesisust, rikkalikku ja keerulist ajalugu ning kultuuritraditsioone.
- Programmitöö perioodil 2014–2020 on Interreg Nord (SE-FI-NO) programmil konkreetsed eesmärgid, mis on seotud saami keelte säilitamise ja arendamisega, sealhulgas saami rahvaste seas, kes on selles piirkonnas traditsiooniliselt elavad põlisrahvad. Mainimist väärivad veel kolm projekti.
 - Giellagáldu²⁷: selle projekti eesmärk oli tugevdada saami keelte kasutamist erinevates sektorites Soomes, Rootsis ja Norras, luues vajaliku terminoloogia ja sõnavara, uued standardid saami keelte kasutamiseks ning nõustades saami keelte kasutajaid.
 - Plupp²⁸: projekti eesmärk oli korraldada haridusvaldkonnas 50 etendust, millest saadav kunstiline kogemus kannaks saami keelt ja kultuuri edasi. Projekti tulemusena

²⁶ <https://keep.eu/projects/29507/Culinary-Trail-of-the-Ethni-EN/>.

²⁷ <https://keep.eu/projects/20350/Giellag-ldu-Project-EN/>.

²⁸ <https://keep.eu/projects/20525/Plupp-the-story-of-the-invi-EN/>.

valmis 6–10aastastele lastele suunatud muusikaline draama „Pluppi lugu“, mis kirjeldab saamide põhiolemust lihtsal, harival ja meelelahutuslikul viisil.

- Deanuleagis sámastit²⁹: projekti eesmärk on luua Teno jõe orgu keelekeskuse võrgustik, mis suurendab saami keele kasutamist erinevatel piiriülestel keelealadel ning edendab samal ajal kultuuripärandi alaste teadmiste edasiandmist põlvkondade vahel.
- Programmitöö perioodil 2021–2027 on saamidega seotud koostöö Interreg Aurora (SE-FI-NO) programmi lahutamatu osa.

Asjakohaseid võimalusi kultuuripärandi ja eripära toetamiseks pakub ka uus poliitikaeesmärk nr 5 „Kodanikele lähemal olev Euroopa“. Kohalikud kogukonnad kujundasid väljaspool halduspiire mitmeid integreeritud territoriaalseid strateegiaid, et edendada osalusprotsessi ja kohalikke algatusi eri liiki funktsionaalsetes piirkondades, mida nimetatakse asustusaladeks.

Näiteks käsitletakse Hispaania-Prantsusmaa-Andorra koostööprogrammi (POCTEFA) raames piirkondlikke kultuure viiest vastuvõetud integreeritud strateegiast eelkõige kahes:

- lääne funktsionaalsete piirkondade strateegiat (AFOMEF)³⁰ edendab Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (ETKR) Euroregion New Aquitaine Euskadi Navarra. Selle eesmärk on ületada püsivad tõkked, mis takistavad paremat ja kestlikumat piirkondlikku liikuvust ja transporti, integreeritumat kohalikku tööturгу ja laiendatud mitmekeelsust, suurendades baski keele kasutamist ühiskeelena.
- EsCaT-strateegiat³¹ (Kataloonia piiriülene ala) viivad ellu Pyrénées-Orientales'i departemang (juhtiv partner), Generalitat de Catalunya ja Diputació de Girona, et tugevdada koostoimet olemasolevatel asutuseladel ja parandada elanike elukvaliteeti, keskendudes kolmele järgmisele mõõtmele: stabiilne ja toetav koostööraamistik; kliimamuutustele vastupanuvõimelisem ala; piiriülese territooriumi hulka kuulumise tunne ja kodanikuühiskonna aktiivne osalemine.

Lisaks kehtestati Interregi määrusega (EL) 2021/1059³² programmitöö perioodiks 2021–2027 erisätted (artiklid 24 ja 25), et toetada väiksemaid ja lihtsamini rakendatavaid väikesemahulisi projekte, mis on peamine vahend, et julgustada osalema uusi vahendite lõplikke saajaid,³³ kellel

²⁹ <https://keep.eu/projects/23826/Deanuleagis-s-m-stit-EN/>.

³⁰ <https://www.afomef.eu/fr/accueil>.

³¹ <https://www.poctefa.eu/fr/proyectos/efa002-00-id-escat/>.

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1059, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondist ja välisrahastamisvahenditest toetatava Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi (Interreg) erisätteid (ELT L 231, 30.6.2021, lk 94).

³³ Väikeprojektide fondid luuakse ühtekuuluvuspoliitika määruste tähenduses tegevustena. See tähendab, et kõik toetusesaajatele pandud regulatiivsed kohustused lasuvad ainult väikeprojektide fondi rakendusasutusel, mitte neil, kes väikeprojekte ise ellu viivad. Seetõttu on need väikeprojektide partnerid „lõplikud vahendite saajad“ ning neil on oma projektide rakendamisel vähem kohustusi ja nõudeid. Selle tulemusel on see eriti atraktiivne väikestele kogemusteta partneritele, sealhulgas kohalikele organisatsioonidele ja kodanikuühiskonna osalejatele, kes ei oleks varem suuremahulistes projektides osalenud, kartes halduskoormust, mida selline osalemine võib

ei pruugi olla varasemaid kogemusi Interregi raames tehtava koostöö või üldisemalt ELi rahastamisega, näiteks:

- kodanikuühiskonna osalejad, kes saavad koostöös võtta kasutusele uuendusi ja leida uut dünaamikat;
- kohalikud omavalitsused, koolid ja ühendused, mis on sageli traditsioonilistest ELi rahastamiskavadest välja jäetud, kuna neil ei ole teavet või ressursse nende haldamiseks;
- kodanikud ise, võimaldades neil kogeda Euroopa poliitika käegakatsutavat mõju nende igapäevaelule ja võtta vastutus tulevaste projektide eest oma piirkonnas.

Kuigi programmitöö periood on veel pooleli, on juba eraldatud 110 miljonit eurot, eelkõige inimestevaheliste tegevuste, suutlikkuse ja usalduse suurendamise, kodanike kaasamise, ideede katsetamise ning kogukonna juhitud ja rohujuure tasandi algatuste jaoks.

Rahastamisvõimalused ESF+ raames

ESF+ kui ELi peamine vahend inimestesse investeerimiseks ja Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamiseks toetab ja täiendab liikmesriikide poliitikat ning lisab sellele väärtust, et tagada võrdsed võimalused, juurdepääs tööturule, õiglased töötingimused, sotsiaalkaitse ja kaasatus. ESF+ kogueelarve on 141,65 miljardit eurot (millest 95 miljardit eurot on liidu panus). Sellest 44 miljardit eurot on suunatud tööhõive, 45,5 miljardit eurot sotsiaalse kaasatuse, 43,3 miljardit eurot hariduse ja oskuste edendamiseks ning 5,3 miljardit eurot materiaalse puuduse vähendamiseks.

Tõrjutud kogukonnad on ESF+ peamine sihtrühm ja neid saab toetada kõigi ESF+ erieesmärkide raames³⁴. Liikmesriigid toetavad tõrjutud kogukondi sellistes valdkondades nagu tööhõive, juurdepääs haridusele, haridus- ja koolitussüsteemide parandamine ning elukestev õpe, aktiivne kaasamine, võrdne juurdepääs tervishoiu- ja sotsiaalteenustele ning ohustatud inimeste integreerimine.

Näiteks sotsiaalse kaasatuse edendamiseks eraldavad liikmesriigid vähemalt 25 % oma ESF+ vahenditest sellele eesmärgile, nagu on täpsustatud ESF+ määruse artikli 7 lõikes 4. Lisaks on ESF+i integreeritud Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks (FEAD), et pakkuda toidu- ja esmast materiaalset abi. Kooskõlas ESF+ määruse artikli 7 lõikega 5 peavad kõik liikmesriigid eraldama selleks vähemalt 3 % oma ESF+ vahenditest.

Samuti peavad kõik liikmesriigid eraldama asjakohase summa oma ESF+ vahenditest, mis on eraldatud eelarve jagatud täitmise raames, sihipäraste meetmete ja struktuurireformide jaoks, millega toetatakse noorte tööhõivet, ning need liikmesriigid, kus Eurostati andmete põhjal oli ajavahemikul 2017–2019 keskmine 15–29aastaste mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) määr üle liidu keskmise, peavad eraldama vähemalt 12,5 % oma ESF+ vahenditest noortele kooskõlas ESF+ määruse artikli 7 lõikega 6.

kaasa tuua. Selliste projektidega edendatakse näiteks koolidevahelist suhtlust, piiriüleste spordi- või kultuuriürituste korraldamist kohalikul tasandil.

³⁴ Määruse (EL) 2021/2057 artikkel 4.

Laste vaesuse vastu võitlemisel võib toetuda ka ESF+ sihtotstarbelisele rahastamisele. ESF+ kohaselt peavad liikmesriigid, kus Eurostati andmete põhjal oli ajavahemikul 2017–2019 vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate alla 18aastaste laste keskmine määr üle liidu keskmise, eraldama vähemalt 5 % oma ESF+ vahenditest, et rakendada meetmeid selle määra vähendamiseks kooskõlas ESF+ määruse artikli 7 lõikega 3.

Mis puudutab eritoetust vähemustele ja tõrjutud rühmadele, siis toetab ESF+ tõrjutud kogukondade, näiteks romade tõrjutud kogukondade, puuetega või krooniliste haigustega inimeste, kodutute, laste ja eakate kaasamist. Edendatakse mitmemõõtmelist integreeritud lähenemisviisi, mis ühendab investeeringud tööhõive, hariduse, tervishoiu- ja eluaseme valdkonda ning kohalike omavalitsuste ja rohujuuretasandi kodanikuühiskonna suutlikkuse suurendamisse.

Lisaks toetab ESF+ koos ERFiga kogukonna juhitud kohalikku arengut, mis annab kohalikele kogukondadele võimaluse kavandada ja viia ellu projekte, mis vastavad nende konkreetsetele sotsiaalsetele ja majanduslikele vajadustele,³⁵ nagu on kirjeldatud määruse (EL) 2021/1060 artiklis 31.

Programmitöö perioodil 2021–2027 loodi ESF+ sotsiaalse innovatsiooni+ algatus³⁶. Seda haldab Leedu Euroopa Sotsiaalfondi ameti (ESFA) loodud Euroopa sotsiaalse innovatsiooni pädevuskeskus. Algatuse eesmärk on kiirendada katsetatud uuenduslike lahenduste ülekandmist ja laiendamist tööhõive, tööjõu liikuvuse, hariduse ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas. ESFA haldab eelkõige ESF+ sotsiaalse kaasamise praktikakogukonda ja ESF+ sisserändajate integreerimise praktikakogukonda. Selle eesmärk on edendada vastastikust õppimist ja suutlikkuse suurendamise meetmeid ESF+ korraldusasutuste ja muude ESF+ rahaliste vahendite kasutamises osalejate vahel.

Olemas on ka EURoma võrgustik (mis loodi 2007. aastal ja mida rahastatakse ESFist (2007–2020) / ESF+ist (2021–2027) ning mida haldavad Fundación Secretariado Gitano ja ESFA (2021–2027 on hõlmatud sotsiaalse innovatsiooni+ algatusega))³⁷. Eesmärk on aidata kaasa roma kogukonna sotsiaalse kaasatuse, võrdsete võimaluste ja diskrimineerimise vastase võitluse edendamisele, parandades ESF+ ja ERFi kasutamist, tehes konkreetset tööd korralduskomitee koosolekutel, temaatilise analüüsi tegemisel ning kahe- või mitmepoolses koostöös romade kaasamise nimel töötavate partneritega.

ESF+ toetab projekte, mille eesmärk on hõlbustada tõrjutud kogukondade kaasamist eri riikides, näiteks haridusprojekti, millega rakendatakse meetmeid, mille eesmärk on arendada Tšehhi sotsiaalselt tõrjutud paikkondadest pärit roma kogukonna esindajate pädevust, noorte romade sotsiaalse kaasamise integreeritud viise ja roma naiste sotsiaal-majandusliku kaasamise programme Hispaanias ning võidelda laste vaesuse vastu, toetades puuetega laste juurdepääsu haridusele ja hooldusele Horvaatias. Rohkem näiteid ESFi/ESF+ rahastatud projektide mõju

³⁵ Lisateavet saab veebisaidilt <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/publications/esf-and-community-led-local-development-lessons-future>.

³⁶ Lisateavet saab veebisaidilt <https://socialinnovationplus.eu/>.

³⁷ Lisateavet saab veebisaidilt <https://www.euromanet.eu/>.

kohta leiab ESF+ veebisaidi jaotisest „Projektid“, kasutades filtreid riikide/teemade/aastate kaupa³⁸.

2.3. Käimasolevad algatused ja meetmed, mis on kodanikualgatuse kontekstis asjakohased

Euroopa partnerluse praktikakogukond

Partnerluse kvaliteedi parandamiseks ja parimate tavade vahetamise hõlbustamiseks kooskõlas komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 240/2014 artikli 18 lõikega 1 asutas komisjon 2022. aastal Euroopa partnerluse praktikakogukonna, mis hõlmab põhiõiguste, sotsiaalsete õiguste, kaasamise, kogukonna arengu ja puuetega inimeste õigustega tegelevaid valitsusväliseid ja kodanikuühiskonna organisatsioone.

Euroopa partnerluse praktikakogukond koosneb 158 liikmest, sealhulgas liikmesriikide nimetatud koordineerimisasutustest ja korraldusasutustest, ning määruse (EL) 2021/1060 artiklis 8 nimetatud partneritest, nagu valitsusvälised organisatsioonid riiklikul ja piirkondlikul tasandil, kodanikuühiskonna organisatsioonid, omavalitsused, piirkondlikud omavalitsused, majandus- ja sotsiaalpartnerid, teadusorganisatsioonid ja ülikoolid.

Partnerite kategooriasse kuulub praegu 23 avaliku sektori asutust (piirkondlik, kohalik ja munitsipaalatasand), seitse muud avaliku sektori asutust, 20 kodanikuühiskonna organisatsiooni, 19 valitsusvälist organisatsiooni, kuus teadusasutust, viis sotsiaalpartnerit ja kaks majanduspartnerit. Euroopa partnerluse praktikakogukonna liikmete hulka kuuluvad rahvusvahemusi esindavad organid, nagu Fundación Secretariado Gitano. Rohkem selliseid organisatsioone on oodatud kandideerima, eeldusel et nad vastavad konkursikutse erinõuetele.

Uusi Euroopa partnerluse praktikakogukonna liikmeid võetakse vastu avalike konkursside alusel, mille eesmärk on tasakaalustada geograafilist katvust, partnerite kategooriaid ja tegevusvaldkondi. Seni on välja kuulutatud kolm konkurssi. Viimane avalik kandideerimiskutse Euroopa partnerluse praktikakogukonna liikmeks astumiseks avaldati 2025. aasta veebruaris Info regio ECoPP veebilehel³⁹.

Makropiirkondlikud strateegiad

Euroopa territoriaalse koostöö vahendite hulgas toimivad makropiirkondlikud strateegiad koostööraamistikena, mis on loodud liikmesriikide algatuste alusel eesmärgiga teha koostööd ja koordineerida ühiste poliitikameetmete raames tehtavat tööd ning tugevdada ühtekuuluvust. Need strateegiad hõlmavad nelja erinevat makropiirkonda: Alpi piirkond, Läänemere piirkond, Doonau piirkond ning Aadria ja Joonia mere piirkond, tuues kokku kuni 14 riiki, sealhulgas nii ELi liikmesriigid kui ka naaberriigid.

Neli makropiirkondlikku strateegiat keskenduvad erinevatele prioriteetsetele valdkondadele, nagu kultuur, turism ning rahvusliku ja piirkondliku pärandi säilitamine. Doonau piirkonna ja Läänemere piirkonna strateegiad on eriti aktiivselt pühendunud kultuuripärandi ühiskondliku ja

³⁸ Veebisait on kättesaadav järgmise lingi kaudu: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/projects>.

³⁹ Lisateavet saab veebisaidilt https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en.

majandusliku väärtuse suurendamisele pärandalade ja muuseumide uuendusliku ja külastajasõbraliku tutvustamise kaudu. Tänu sellele tegevusele aitavad strateegiad tugevdada ka piirkondlikku identiteeti ning edendada vastastikust mõistmist, kooseksisteerimist ja koostööd osalevate riikide vahel.

3. VASTUS EUROOPA KODANIKUALGATUSELE

3.1. Ettepanekud, mis ei kuulu komisjoni registreeritud Euroopa kodanikualgatuse kohaldamisalasse

Mõne Euroopa kodanikualgatuses sisalduva ettepaneku puhul puudub Euroopa Liidul pädevus võtta õiguslikke meetmeid. See kehtib ettepaneku kohta määratleda „riiklikud piirkonnad“, mis viitab piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest. Samuti puudutab see seotud ettepanekut määratleda või loetleda sellised piirkonnad, ettepanekut võtta ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) koostamisel arvesse keelelisi, etnilisi ja kultuurilisi piire ning ettepanekut tagada, et liikmesriigid täidaksid oma rahvusvahelisi kohustusi seoses rahvusvähemustega.

Komisjon registreeris Euroopa kodanikualgatuse ELi aluslepingutest tulenevate liidu pädevuste alusel, eelkõige ühtekuuluvuspoliitika raamistiku kohaldamisalas. Sellest tulenevalt jäävad eelmises lõigus nimetatud ettepanekud väljapoole komisjoni registreeritud Euroopa kodanikualgatuse kohaldamisala. Seetõttu ei ole komisjonil Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 15 lõike 2 alusel võimalik esitada nende ettepanekute kohta õiguslikke ega poliitilisi järeldusi.

- *Mõiste „rahvus- ja etniliste vähemuste piirkonnad“ või lihtsalt „rahvuspiirkonnad“, st „piirkonnad, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest“, määratlemine ELi õigusaktis.*
- *Lisaks rahvuspiirkondade mõiste määratlemisele tuleb komisjoni väljatöötatavas õigusaktis need piirkonnad selgesõnaliselt kindlaks määrata, võttes arvesse kriteeriume ja mõjutatud kogukondade tahet.*
- *Keeleliste, etniliste ja kultuuriliste piiride arvessevõtmine ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) koostamisel. Korraldajate rühm teeb ettepaneku, et need piirid peaksid kajastama põliskogukondade tahet, mida väljendati kohalikul rahvahääletusel enne piirkondade piiritlemist.*

Seoses nende ettepanekutega on oluline märkida, et ELi lepingu artikli 4 lõikes 2 on sätestatud, et EL peab austama liikmesriikide võrdsust ja rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Sellest järeldub, et ELi seadusandja ei saa võtta vastu õigusakti, millega määratletakse rahvusvähemuste piirkonnad, millele võidakse ELi ühtekuuluvuspoliitika raames pöörata erilist tähelepanu, autonoomsete kriteeriumide alusel ja seega arvestamata asjaomastes liikmesriikides kehtivat poliitilist, halduslikku ja institutsioonilist *status quo*'d.

ELil puudub pädevus anda volitusi liikmesriikide poliitilise, haldus- ja institutsioonilise raamistiku muutmiseks. Lisaks ei ole tal üldist pädevust võtta vastu õigusakte vähemuste kohta,

eelkõige küsimustes, mis on seotud vähemuste staatuse tunnustamise, nende enesemääramise ja autonoomiaga või piirkondlike või vähemuskeelte kasutamise korraga.

Kuigi ELi institutsioonid peavad järgima ELi lepingu artiklites 2 ja 3 sätestatud väärtusi ja eesmäärke, sealhulgas eelkõige austama liidu rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning hoiduma igasugusest diskrimineerimisest rahvusvähemusse kuulumise alusel, nagu on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 21, ei laienda harta liidu õiguse kohaldamisala kaugemale liidu pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingutes määratletud pädevust ja ülesandeid (põhiõiguste harta artikli 51 lõige 2).

Seoses ettepanekuga võtta NUTSi moodustamisel arvesse keelelisi, etnilisi ja kultuurilisi piire, tuleb märkida, et NUTSi territoriaalüksuste liigitust muudetakse liikmesriigi ettepanekul tema riikliku statistikaameti kaudu. Määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 3 lõike 1 kohaselt määratletakse territoriaalüksused haldusüksustena – geograafiliste piirkondadena, kus haldusasutused on võimelised tegema nende piirkondade kohta haldus- või poliitilisi otsuseid liikmesriigi õigus- ja institutsioonilises raamistikus. See tähendab, et selliste haldusüksuste määratlemine ja mis tahes muudatused selles määratluses kuuluvad täielikult liikmesriikide vastutusalasse.

Nagu eespool märgitud, on määruse (EÜ) nr 1059/2003 artikli 3 lõike 5 kohaselt võimalik külgnevaid haldusüksusi ühendada, tagamaks, et need ühendatud üksused jäävad kõnealuses määruses sätestatud rahvaarvu künniste piiresse, või isegi nendest künnistest geograafiliste, sotsiaal-majanduslike, ajalooliste, kultuuriliste või keskkonnaolude tõttu kõrvale kalduda. Raamistik võimaldab seega kõrvale kalduda artikli 3 lõikes 1 määratletud kriteeriumist ajalooliste või kultuuriliste asjaolude tõttu, mis võivad kattuda rahvusvähemuste olukorraga. Siiski on liikmesriigi ülesanne otsustada siseriikliku õiguse alusel, kas võtta neid elemente arvesse NUTSi piirkondade aluseks oleva riikliku halduskaardi koostamisel, pidades silmas määruse (EÜ) nr 1059/2003 eesmäärke. Nagu eespool märgitud, ei saa liit muuta liikmesriikide poliitilist, halduslikku või institutsioonilist raamistikku. Nagu eespool selgitatud, saadakse need mittehalduslikud üksused liikmesriikide olemasolevate haldusüksuste ühendamise teel ja nende ainus eesmärk on tagada erinevate üksuste arengutaset käsitleva statistika võrreldavus, ilma et see tooks kaasa sõltumatute piirkondlike institutsioonide ja otsustuspädevusega piirkondade loomist, nagu algatuse korraldajad on ette näinud. Seetõttu ei saa liit võtta vastu õigusakti, millega määratletakse rahvusvähemuste piirkonnad, millele võidakse liidu ühtekuuluvuspoliitika raames pöörata erilist tähelepanu, autonoomsete kriteeriumide alusel⁴⁰ ja seega võtmata nõuetekohaselt arvesse asjaomastes liikmesriikides kehtivat poliitilist, halduslikku ja institutsioonilist *status quo*'d.

Korraldajad viitavad ka euroregioonide näitele. Tuleb siiski meeles pidada, et need piirkonnad ei ole kehtestatud ELi õiguse või ühtekuuluvuspoliitika raames, vaid pigem valitsustevaheliste kokkulepete alusel, mille asjaomased piirkonnad on vabatahtlikult sõlminud.

⁴⁰ Seoses algatuse korraldajate ettepanekuga võtta *piirkondade piiritlemisel arvesse põliskogukondade tahet, mida väljendatakse kohaliku rahvahääletuse kaudu*, on ka oluline selgitada, et liit ei saa kohustada liikmesriike korraldama kohalikku rahvahääletust, kuna see on liikmesriikide põhiseaduslik õigus.

- *Tagada, et liikmesriigid täidavad oma rahvusvähemustega seotud rahvusvahelisi kohustusi. Korraldajad leiavad, et nende kohustuste täitmata jätmine oleks Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 loetletud väärtuste rikkumine, mis võib kaasa tuua lepingu artiklis 7 kirjeldatud rikkumismenetluse algatamise.*

Kuigi vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine on sätestatud ELi aluslepingutes ja põhiõiguste hartas ning komisjon tagab põhiõiguste austamise ELi õiguse rakendamisel, ei ole ELil vähemuste suhtes pädevust, eelkõige küsimustes, mis on seotud vähemuste staatuse tunnustamise, nende enesemääramise ja autonoomiaga või piirkondlike või vähemuskeelte kasutamise korraga.

Sellistel juhtudel, kus ELil puudub pädevus, säilitavad liikmesriigid üldised volitused teha otsuseid vähemuste kohta. Seega, kuna põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral, on liikmesriikide pädevuses tagada põhiõiguste austamine kooskõlas kohustustega, mis tulenevad nende põhiseaduslikust korrast või sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest. Eriti olulised on Euroopa Nõukogu Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta ning rahvusvähemuste kaitse raamkonventsioon, mis on endiselt rahvusvahelise õiguse asjakohane õigusraamistik nendele liikmesriikidele, kes on need lepingud allkirjastanud ja ratifitseerinud.

3.2. Ettepanekud, mis kuuluvad komisjoni registreeritud Euroopa kodanikualgatuse kohaldamisalasse

Teisalt leiab komisjon, et ettepanek laiendada ELi toimimise lepingu artiklis 174 esitatud kõige ebasoodsamate piirkondade loetelu nii, et see hõlmaks uusi kategooriaid, nagu riiklikud piirkonnad, ning ettepanek tagada võrdne juurdepääs liidu rahastamisele ja see, et liidu vahendeid ei kasutataks viisil, mis muudaks riiklike piirkondade etnilist koosseisu, piirkondlikku identiteeti või kultuuripärandit, kuuluvad komisjoni registreeritud Euroopa kodanikualgatuse kohaldamisalasse.

- *ELi toimimise lepingu artiklis 174 nimetatud kõige ebasoodsamate piirkondade loetelu laiendamine, et lisada sellesse uued kategooriad, näiteks selgete rahvuslike, keeleliste ja kultuuriliste tunnustega piirkonnad, mida nimetatakse rahvus- ja etniliste vähemuste piirkondadeks.*

Euroopa Kohus leidis, et ELi toimimise lepingu artiklis 174 on liidu ühtekuuluvuspoliitika eesmärgi kirjeldatud üldsõnaliselt ning liidule on antud ulatuslik kaalutusõigus meetmete osas, mida ta võib majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse alal võtta, arvestades seda, et regioonidele, mida need meetmed võivad puudutada, on osutatud laias tähenduses⁴¹.

ELi toimimise lepingu artikli 174 kolmandas lõigus on täpsustatud, et „[a]sjaomaste regioonide puhul pööratakse erilist tähelepanu [...] regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad

⁴¹ Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas C-420/16 P, Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vs. Euroopa Komisjon, EU:C:2019:177, punkt 68.

ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused⁴². Euroopa Kohus selgitas, et see loetelu on näitlik, mitte ammendav⁴³. Ta nõustus siiski ka Üldkohtu analüüsiga 10. mai 2016. aasta kohtuotsuses *Izsák ja Dabis vs. komisjon*,⁴⁴ mille kohaselt ei saa konkreetseid etnilisi, kultuurilisi, usulisi või keelelisi tunnuseid pidada siiski sellisteks tingimusteks, mis kujutavad endast kõnealuste regioonide majandusliku arengu jaoks süstemaatiliselt ebasoodsamat olukorda võrreldes ümbritsevate piirkondadega⁴⁵. Euroopa Kohus otsustas seega, et kui Üldkohus välistas võimaluse, et rahvusvähemusega piirkond võiks oma etniliste, kultuuriliste, religioossete või keeleliste tunnuste tõttu süstemaatiliselt kuuluda ELi toimimise lepingu artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses regioonide alla, „kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused“, siis tõlgendas ta mõistet „asjaomane regioon“ õigesti⁴⁶.

Igal juhul ei ole liidul keelatud võtta ELi toimimise lepingu artiklite 177 ja 178 alusel vastu meetmeid, et arvestada rahvus- ja keelevähemustesse kuuluvate isikute austamist, kui ta tegutseb talle nende sätetega antud pädevuse piires. Üldkohus on nimelt kinnitanud, et asjaolu, et nendes artiklites ei ole sõnaselgelt mainitud rahvus- ja keelevähemustesse kuuluvate isikute austamist ühena nende artiklite konkreetsetest eesmärkidest, ei takista liidul võtta nende sätete alusel oma pädevuse raames meetmeid, mis võtavad seda eesmärki arvesse⁴⁷.

Komisjon ei pea siiski asjakohaseks võtta selle eesmärgi saavutamiseks täiendavaid seadusandlikke meetmeid järgmistel põhjustel:

- ühtekuuluvuspoliitikat rakendatakse eelarve jagatud täitmise raames ja see toimib liikmesriikide institutsioonilise raamistiku piires (ELi lepingu artikli 4 lõige 2). Kooskõlas määruse (EL) 2021/1060 artikli 7 lõikega 1 peaksid liikmesriigid koostama ja rakendama asjakohasel territoriaalsel tasandil programme kooskõlas oma institutsioonilise, õigus- ja finantsraamistikuga. Ühtekuuluvuspoliitika kohapõhine lähenemisviis annab liikmesriikidele paindlikkuse eraldada piirkondadele rahalisi vahendeid kindlakstehtud vajaduste alusel, et tegeleda sotsiaal-majanduslike ja territoriaalsete erisustega, kuna nad tunnevad asjaomaste piirkondade konkreetset konteksti.

⁴² ELi toimimise lepingu artikli 174 kolmas lõik: „Asjaomaste regioonide puhul pööratakse erilist tähelepanu maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega põhjapoolseimatele piirkondadele, saartele, piiriülestele ja mäestikualadele.“

⁴³ Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vs. Euroopa Komisjon*, EU:C:2019:177, punkt 69.

⁴⁴ Euroopa Kohtu 10. mai 2016. aasta otsus kohtuasjas T-529/13 P, *Izsák ja Attila Dabis vs. Komisjon*, EU:T:2016:282, punktid 87 ja 89.

⁴⁵ Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vs. Euroopa Komisjon*, EU:C:2019:177, punkt 70.

⁴⁶ Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vs. Euroopa Komisjon*, EU:C:2019:177, punkt 71. „Sellest järeldub, et kui Üldkohus välistas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 85–89 võimaluse, et rahvusvähemusega piirkond võiks oma etniliste, kultuuriliste, religioossete või keeleliste tunnuste tõttu süstemaatiliselt kuuluda ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses regioonide alla, „kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused“, siis tõlgendas ta mõistet „asjaomane regioon“ õigesti ega rikkunud selles osas õigusnormi.“

⁴⁷ Euroopa Kohtu 24. septembri 2019. aasta otsus kohtuasjas T-391/17, *Rumeenia vs. komisjon*, ECLI:EU:T:2019:672, punkt 64.

Sellega seoses pakub ühtekuuluvuspoliitika rohkelt võimalusi rahastada meetmeid, millega toetatakse haavatavaid rühmi, sealhulgas vähemusi, kultuuri ja kultuuripärandit. See hõlmab taristu, seadmete ja inimkapitaliga seotud sekkumisi, millega edendatakse võrdset juurdepääsu kvaliteetsetele ja kaasavatele teenustele, aidatakse kaasa kultuuri- ja ajaloopärandi taastamisele, säilitamisele ja väärtustamisele ning edendatakse sektori rolli majandusarengus, sotsiaalses kaasatuses ja Euroopa piirkondade mitmekesisuse kaitsmises. Ühtekuuluvuspoliitika ülesehitus ja õigusraamistik võimaldavad liikmesriikidel neid võimalusi ära kasutada ja toetada selliseid sihtotstarbelisi investeeringuid, sealhulgas ka integreeritud territoriaalse arengu strateegiate osana või piiriülese koostöö kontekstis. Liikmesriikidel on parimad võimalused teha programmitööga seotud otsuseid, mis kajastavad tegelikku olukorda kohapeal. See võimaldab neil tõhusalt võimendada ühtekuuluvuspoliitika rahastamist kooskõlas oma riiklike ja piirkondlike prioriteetidega ning aidata kaasa pikaajaliste strateegiliste raamistike rakendamisele. Sel viisil järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet (ELi lepingu artikkel 5).

- Komisjonil ei ole tõendeid, mis toetaksid väidet, et piirkondade konkreetset etnilised, rahvuslikud, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused mõjutavad nende majanduslikku või sotsiaalset arengut võrreldes ümbritsevate piirkondadega. Üldjuhul sõltub majanduskasv paljudest struktuurilistest teguritest ja kehtivast poliitikast, mis sellist üldistust ei toeta. Selliseid tegureid nagu loodusvarad, turulepääs või juurdepääs innovatsioonile peetakse üldiselt piirkondade erinevate kasvumäärade peamisteks määravateks teguriteks.
- *Tagada, et liidu fonde ei kasutataks viisil, mis muudaks riikide piirkondade etnilist koosseisu, piirkondlikku identiteeti või kultuuripärandit. See hõlmab liidu fondide kasutamise takistamist sellise tööhõivepoliitika toetamiseks, mis soodustab erineva kultuurilise või keelelise taustaga tööjõu asumist piirkonda.*

Programmitöö perioodil 2021–2027 võivad ühtekuuluvuspoliitika vahendid juba kaasa aidata piirkondlike keeleliste ja kultuuriliste tunnuste säilitamisele, pidades silmas piirkondlikku ja riigi tasandi majandusarengut⁴⁸. Vaba liikumise õigus jääb siiski Euroopa Liidu alustalaks. ELi toimimise lepingu artikli 21 lõike 1⁴⁹ ja põhiõiguste harta artikli 45⁵⁰ kohaselt on igal ELi kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. Igasugune katse takistada erineva kultuurilise või keelelise taustaga töötajate elama asumist oleks selle õigusega vastuolus ja kahjustaks mittediskrimineerimise põhimõtet. ESF+ toetab nende töötajate integreerimist, kes

⁴⁸ Kooskõlas määrusega (EL) 2021/1058 võib investeeringuid, millega toetatakse loome- ja kultuuritööstust, kultuuriteenuseid ja kultuuripärandi objekte, rahastada mis tahes poliitikaeesmärgi raames, tingimusel et need aitavad kaasa erieesmärkide saavutamisele ja kuuluvad ERFist antava toetuse kohaldamisalasse.

⁴⁹ Euroopa Liidu lepingu artikli 21 lõige 1: „Igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.“

⁵⁰ Põhiõiguste harta artikkel 45: „1. Igal liidu kodanikul on õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

2. Liikumis- ja elukohavabaduse võib aluslepingute kohaselt anda ka kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil.“

otsustavad kasutada oma vaba liikumise õigust, olenemata nende päritolust, keelest või kultuurist.

Territoriaalne koostöö on otsustava tähtsusega piiriülese liikuvuse tõkete kõrvaldamisel ja piiriüleste avalike teenuste arendamisel, edendades samal ajal olemasolevat keelelist ja kultuurilist mitmekesisust kui häid ressursse, mis võivad soodustada integreeritumat, kaasavamat ja uuenduslikumat lähenemisviisi regionaalarengule ja territoriaalsele ühtekuuluvusele. Piiriüleste integreeritud territoriaalsete strateegiate väljatöötamine koos sihtotstarbeliste kavade edendamisega väikesemahuliste ja inimestevaheliste koostööprojektide jaoks on näidanud oma lisaväärtust uut liiki toetusesaajate ligimeelitamisel, kodanikuühiskonna kaasamise edendamisel ning piirkondlike eripärade ja tunnuste arvessevõtmisel. Sellist lähenemisviisi tuleks tulevikus säilitada ja veelgi tugevdada.

Rõhutades mitmekesisuse väärtust ja tagades samal ajal integratsiooni, saab EL kaitsta piirkondade identiteeti, takistamata majandusarengut oma territooriumidel.

Lisaks sisaldab praegune ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistik juba kaitsemeetmeid diskrimineerimise vältimiseks ühtekuuluvuspoliitika vahendite rakendamisel (nt horisontaalsed põhimõtted, valikukriteeriumid ja -menetlused, kaebuste käsitlemise kord, asjaomaste partnerite kaasamine, eeltingimused).

Tegevuste valikuks asjakohaste kriteeriumide ja menetluste olemasolu on programmide juhtimis- ja kontrollisüsteemide üks peamisi nõudeid. Komisjon uurib seda auditeerimise käigus. Kui see põhinõue ei toimi tõhusalt, võib see kujutada endast tõsist puudust juhtimis- ja kontrollisüsteemis, mis võib juhul, kui liikmesriigid ei võta asjakohaseid parandusmeetmeid, kaasa tuua maksete katkestamise või peatamise ning finantskorrektsioonid.

Kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistikuga peavad liikmesriigid kehtestama ka korra, mis tagab fondidega seotud kaebuste tõhusa läbivaatamise.

Lisaks peavad liikmesriigid kooskõlas rakendamistingimusi käsitlevate sätetega rakendama tõhusaid mehhanisme, et tagada põhiõiguste harta järgimine. Need mehhanismid peaksid hõlmama meetmeid, millega tagatakse, et fondidest toetatavad programmid ja nende rakendamine on kooskõlas põhiõiguste harta asjakohaste sätetega, ning korda, mille alusel antakse seirekomisjonidele teada põhiõiguste harta mittejärgimisest, sealhulgas sellega seotud kaebustest.

Lisaks pakub partnerluse kaasamine – eelkõige asjaomaste partnerite kaasamine valikukriteeriumide heakskiitmise eest vastutavatesse järelevalvekomiteedesse – täiendava kaitsemeetme diskrimineerivate tavade vastu. Asjaomaste partnerite hulka võivad kuuluda võrdõiguslikkust edendavad asutused. Need asutused on avalik-õiguslikud organisatsioonid, mis abistavad diskrimineerimise ohvreid, jälgivad ja teavitavad diskrimineerimise juhtumitest ning aitavad suurendada õigustealast teadlikkust ja väärtustada võrdõiguslikkust ühiskonnas.

4. JÄRELDUS

Komisjon on hoolikalt analüüsinud Euroopa kodanikualgatuse raames esile tõstetud probleeme ja ettepanekuid ning tunnistab tõstatatud küsimuste tähtsust. Vastavalt ELi aluslepingutele piiravad komisjoni vastust paratamatult tema pädevuse piirid. Seetõttu registreeris komisjon Euroopa kodanikualgatuse kvalifitseeritud viisil, jättes välja teatavad ettepanekud, kuna need ei kuulu ELi aluslepingutest tulenevate komisjoni volituste kohaldamisalasse.

Seoses ettepanekutega, mis jäävad väljapoole komisjoni registreeritud Euroopa kodanikualgatuse kohaldamisala, märgib komisjon, et ELil puudub pädevus võtta õiguslikke meetmeid seoses ettepanekuga määratleda riiklikud piirkonnad, teha kindlaks või loetleda sellised piirkonnad, võtta NUTSi loomisel arvesse keelelisi, etnilisi ja kultuurilisi piire või tagada, et liikmesriigid täidaksid oma rahvusvahelisi kohustusi seoses rahvusvähemustega. Seepärast ei ole neid ettepanekuid komisjoni vastuses käsitletud.

Seoses ettepanekuga laiendada ELi toimimise lepingu artiklis 174 esitatud kõige ebasoodsamate piirkondade loetelu, et lisada uusi kategooriaid, leiab komisjon, et ei ole piisavalt tõendeid toetamaks väidet, et piirkonnad, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest, on süstemaatiliselt ebasoodsas olukorras.

Lisaks märgib komisjon, et ühtekuuluvuspoliitikat rakendatakse eelarve jagatud täitmise raames. Sellega seoses peab ühtekuuluvuspoliitika toimima iga liikmesriigi institutsioonilises raamistikus. Kuigi kohapõhine lähenemisviis annab liikmesriikidele paindlikkuse eraldada piirkondadele rahalisi vahendeid kindlakstehtud vajaduste alusel, et tegeleda sotsiaal-majanduslike ja territoriaalsete erinevustega, jääb otsus selle kohta, kuidas neid vahendeid liikmesriigi territooriumil jaotada, liikmesriigi eelisõiguseks ega kuulu ELi pädevusse.

Komisjon rõhutab, et ühtekuuluvuspoliitika suhtes praegu kohaldatav õigusraamistik sisaldab kaitsemeetmeid, mida ei kohaldatud Euroopa kodanikualgatuse registreerimise taotluse esitamise ajal 18. juunil 2013, et tagada kooskõla põhiõiguste hartaga ja vältida diskrimineerivaid tavasid. Kehtivad eeskirjad annavad liikmesriikidele ka vajalikud vahendid vähemuste ja tõrjutud rühmade toetamiseks.

Eeltoodust lähtuvalt ja suhtudes mittediskrimineerimisse väga tõsiselt, ei pea komisjon uut õigusakti vajalikuks ega asjakohaseks.

Komisjon jääb valvsaks ja ennetavaks, et tagada ühtekuuluvuspoliitika raames mittediskrimineeriv juurdepääs liidu rahalistele vahenditele. Komisjon on valmis kasutama kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid, et tagada võrdne kohtlemine kogu ühtekuuluvuspoliitika rakendamise ajal praegusel programmitöö perioodil.

Järgmist mitmeaastast finantsraamistikku silmas pidades on komisjon teinud ettepaneku tugevdatud ja ajakohastatud ühtekuuluvus- ja majanduskasvupoliitika kohta, tehes koostööd riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutustega ning tagades piisavate mehhanismide olemasolu igasuguse diskrimineerimise vältimiseks. Komisjoni esitatud riiklikud ja

piirkondlikud partnerluskavad⁵¹ tugevdavad seost ELi eelarvest antava rahalise toetuse ning õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste harta järgimise vahel, sealhulgas selleks, et vältida igasugust diskrimineerimist rahvusvähemusse kuulumise alusel. Eelkõige peavad liikmesriigid komisjoni ettepaneku kohaselt kehtestama ja säilitama tõhusad mehhanismid, et tagada põhiõiguste harta asjakohaste sätete järgimine ning õigusriigi põhimõtte austamine kogu kava rakendamise ajal. Kui liikmesriik neid tingimusi ei täida või enam ei täida, ei tee komisjon vastavaid makseid. Lisaks peavad liikmesriigid täitma juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõuded, tagades eelkõige „asjakohased läbipaistvad ja mittediskrimineerivad kriteeriumid ja menetlused tegevuste valimiseks, et maksimeerida liidu rahastamise panust kava eesmärkide saavutamisse, ning järgides usaldusväärse finantsjuhtimise, läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid, võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat“. Sellega tagatakse põhiõiguste harta artikli 21 täielik järgimine, sealhulgas rahvusvähemuste hulka kuulumisel põhineva diskrimineerimise vältimine.

⁵¹ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, jõukuse ja turvalisuse fond aastateks 2028–2034 ning muudetakse määrust (EL) 2023/955 ja määrust (EL, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final, 16.7.2025.