Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 14. november 2014
(OR. en)

15206/14

FREMP 198
JAI 846
COHOM 152
POLGEN 156

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Nõukogu
Teema:	Õigusriigi põhimõtte austamise tagamine Euroopa Liidus

I. SISSEJUHATUS

1. Vastavalt ELi aluslepingutele ja põhiõiguste hartale edendavad Euroopa Liit ja tema institutsioonid pühendunult ELi väärtusi, sealhulgas õigusriigi põhimõtte austamist.

2. Õigusriigi põhimõte on üks aluspõhimõtetest, mis tuleneb kõigi ELi liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest ning on üks neist peamistest väärtustest, millel liit rajaneb.

3. Käesolevas algatuses keskendutakse eelkõige õigusriigi põhimõtte austamisele, mis on Euroopa Liidu identiteedi keskne element.

II. ÜLEVAADE OLUKORRAST

4. Euroopa Liidu lepingu artikliga 7 sätestatakse Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 osutatud õigusriigi põhimõtte ja põhiväärtuste austamise tagamise kord ELis.

5. Nõukogu etendab olulist rolli Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 1 sätestatud menetluses. Nõukogu võib oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega „*järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi*". Nõukogu võib tegutseda „*ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel*" ja „*pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist*". Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu „*kõnealuse liikmesriigi ära ja võib sama korra kohaselt otsustades anda talle soovitusi*"[1]. Lisaks kontrollib nõukogu korrapäraselt, kas sellise järelduse tegemisel aluseks olnud põhjused kehtivad endiselt. Juhul, kui liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt liidu väärtusi, võib nõukogu viimase abinõu õiguskaitsevahendina ning Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikes 3 sätestatud korras peatada teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes, sealhulgas peatada selle liikmesriigi valitsuse esindaja hääleõiguse nõukogus.

6. Inimõiguste ja õigusriigi standardeid arendab ja rakendab mitu riiklikku ja rahvusvahelist organisatsiooni või institutsiooni. Õigusriigist tulenevate põhimõtete määratlemises etendavad olulist rolli eelkõige Euroopa Nõukogu (sealhulgas selle Veneetsia komisjon), ÜRO ja OSCE, kes koordineerivad ja arendavad koostoimet ning teostavad siseriiklikul tasandil järelevalvet kõnealuste põhimõtete järgimise üle. 2007. aastal Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumis märgitakse *„Euroopa Nõukogu rolli inimõiguste, õigusriigi põhimõtte ja demokraatia tagajana Euroopas"*. Euroopa Nõukogu ja ELi väärtuspõhine partnerlus juhindub jätkuvalt vastastikuse mõistmise memorandumist, mis loob ka kõnealuse partnerluse struktuuri[2].

---

1 Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõige 1.

2 http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf.

7. Madalmaade, Saksamaa, Soome ja Taani välisminister saatsid 6. märtsil 2013 komisjoni presidendile ja eesistujariigile kirja, milles tegid ettepaneku analüüsida uue mehhanismi loomist, millega kaitstakse Euroopa Liidus õigusriigi põhimõtet ja teisi põhiväärtusi. Kõnealust küsimust arutati esimest korda põhjalikult 22. aprillil 2013 toimunud üldasjade nõukogu istungil[3].

8. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu märkis 6. juunil 2013, et „*õigusriigi põhimõttest kinnipidamine on põhiõiguste kaitse eelduseks*", ning palus komisjonil „*kooskõlas aluslepingutega mõttevahetust edasi viia, käsitledes seda, milline võiks olla vajadus koostööle suunatud ja süstemaatilise probleemide lahendamise meetodi järele ja selle vorm*"[4].

9. Euroopa Parlament kutsus 2013. ja 2014. aastal kõiki ELi institutsioone mitmel korral üles algatama ühist analüüsi ja arutelu selle kohta, kuidas anda liidule vahendid, mis on vajalikud, et ta saaks täita aluslepingust tulenevaid kohustusi seoses demokraatia, õigusriigi ja põhiõigustega, vältides samas liikmesriikide osas topeltstandardite kasutamise ohtu, ning rõhutas, kui oluline on tagada liidu põhiväärtuste ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtte jätkuv järgimine[5].

10. Komisjon esitas 11. märtsil 2014 teatise, milles käsitletakse ELi uue õigusriigi tugevdamise raamistiku loomist[6]. Raamistikus kirjeldatakse, kuidas komisjon kavatseb esialgses etapis uurida, kas tal on alust kasutada oma volitusi ja esitada põhjendatud ettepanek vastavalt ELi lepingu artikli 7 lõikele 1 või 2. Teatisega ei piirata komisjoni volitusi algatada ELi õiguse reguleerimisalasse kuuluvate rikkumiste korral rikkumismenetlust vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 258[7].

---

3 Pressiteade, Euroopa Liidu Nõukogu 3235. istung (ÜLDASJAD) 22. aprillil 2013 Luxembourgis.

4 Dok 10168/13.

5 Mitmes Euroopa Parlamendi 2013. ja 2014. aasta resolutsioonis esitati ELi institutsioonidele erinevaid soovitusi selle kohta, kuidas tugevdada ELi lepingu artikli 2 kaitset – vt ka http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_ET.pdf

6 Dokument 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

7 COM(2014) 158 final, lk 5.

11. Üldasjade nõukogu võttis 18. märtsil 2014 teadmiseks komisjoni ettekande, mis käsitles teatist õigusriigi tugevdamise raamistiku kohta. Nõukogu korraldas esialgse mõttevahetuse ning otsustas selle küsimuse juurde tagasi pöörduda[8].

12. Nõukogu õigustalitus vastas 27. mail 2014 mitmele nõukogus tõstatatud õiguslikule küsimusele ning esitas õigusliku arvamuse,[9] milles analüüsis õiguslikke piiranguid seoses igasuguste ELi õigusriigi mehhanismidega. Kõnealuse arvamuse kohaselt kohaldatakse õigusriigi põhimõtet ELi väärtusena ELi pädevusse kuuluvates valdkondades ning ELi järelevalvemehhanismid on selles ulatuses võimalikud. Nõukogu õigustalitus tuletas meelde, et „*aluslepingutes puudub õiguslik alus, millega volitatakse institutsioone looma lisaks ELi lepingu artiklis 7 sätestatud mehhanismile uut liikmesriikides õigusriigi põhimõtte järgimise üle järelevalve teostamise mehhanismi*". Nõukogu õigustalitus täpsustas samuti, et juhul kui liikmesriigid loovad sellise mehhanismi rahvusvahelise kokkuleppega, ei tohi see *„mõjutada liidu võimalust kasutada volitusi, mis on sätestatud ELi lepingu artiklis 7 ning ELi toimimise lepingu artiklites 258, 259 ja 260"*.

13. Vastavalt üldasjade nõukogu poolt 17. juunil 2014 kinnitatud 18 kuu tööprogrammile, mille valmistas ette eesistujariik Itaalia koos järgmiste eesistujariikide Läti ja Luksemburgiga ning kõrge esindajaga,[10] on ELil *„võtmeroll uue ülemaailmse raamistiku väljakujundamisel, mis peaks toetuma säästva arengu kolmele mõõtmele (majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkondlikule) ning hõlmama ka küsimusi, mis on seotud juhtimise, õigusriigi, inimõiguste, soolise võrdõiguslikkuse ja rahumeelsete ühiskondadega"*[11].

---

8 Pressiteade, Euroopa Liidu Nõukogu 3306. istung (ÜLDASJAD) 18. märtsil 2014 Brüsselis.
9 Dok 10296/14.
10 Dok 11258/1/14
11 Dok 11258/1/14.

Nõukogu kinnitas eelkõige, et EL jääb oma rahvusvahelistes suhetes paljudele kolmandatele riikidele toeks õigusriigi ja põhiõiguste valdkonnas reformide läbiviimisel. Usaldusväärsuse tagamiseks peab õigusriigi põhimõtte täielik austamine olema esmalt tagatud ELis endas. Seetõttu märgiti tööprogrammis, et *„nõukogu jälgib tähelepanelikult uue, õigusriigi põhimõtte tugevdamise ELi raamistiku tulevast arengut, millega püütakse lahendada tulevased süsteemsed ohud õigusriigi põhimõttele liikmesriikides, enne kui võetakse kasutusele ELi lepingu artikliga 7 ette nähtud mehhanism”*[12].

III. ARUTELUPUNKTID

14. Eesistujariik Itaalia soovib eelneva põhjal jätkata arutelu, mis käsitleb nõukogu rolli õigusriigi põhimõtte austamise tagamisel aluslepingute raames. Selline lähenemisviis ei tohiks piirata pädevuste andmise põhimõtteid ning liikmesriikide poliitilistest ja põhiseaduslikest struktuuridest tuleneva identiteedi austamist, ning seda tuleks ellu viia lojaalse koostöö põhimõtte vaimus.

15. Nõukogu peaks etendama keskset rolli, et toetada ühist arusaamist õigusriigi põhimõtte järgimisest vastavalt aluslepingutele.

16. Seetõttu on nõukogu eesmärk edendada õigusriigi põhimõtte austamise kultuuri, kasutades selleks liikmesriikide vahelist konstruktiivset dialoogi. Seda on võimalik saavutada, kui nõukogusiseselt edendatakse poliitilist dialoogi, mis käsitleb objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning mida viiakse läbi erapooletult ja tõenditele tuginedes.

    Poliitilist dialoogi tuleks arendada koostoime vaimus, võttes arvesse kõnealuses valdkonnas olemasolevaid vahendeid ja eksperditeadmisi.

[12] Dok 11258/1/14.

Seetõttu palub eesistujariik Itaalia ministritel vahetada arvamusi järgmiste küsimuste üle:

a) Kas ministrid nõustuvad eeltoodud kaalutlustega (punktid 14–16)?

b) Kuidas oleks võimalik tagada punktis 16 esitatud põhimõtete järgimine? Kuidas oleks neid põhimõtteid praktikas võimalik ellu viia?

c) Milliseid teabeallikaid võiks pidada väärtuslikeks ja usaldusväärseteks?

d) Milline peaks olema kõnealuse dialoogi läbiviimise kord (nt kord aastas, üldasjade nõukogus, mille valmistab ette COREPER)?