

Brüssel, 24.7.2024
COM(2024) 800 final/2

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

2024. aasta aruanne õigusriigi kohta

Õigusriigi olukord Euroopa Liidus

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. SISSEJUHATUS

Õigusriik on hästi toimiva demokraatia, üksikisiku õiguste kaitse ning seega ka elujõulise ja jõuka ühiskonna ja majanduse oluline tagatis. Õigusriigi põhimõtte, demokraatia ja põhiõigused moodustavad vundamendi, millele tuginedes Euroopa Liit edendab rahu, heaolu, konkurentsivõimet, sotsiaalset ühtekuuluvust ja stabiilsust nii Euroopas kui ka mujal maailmas. Need liikmesriikide ühised väärtused¹ satuvad sageli surve alla ning demokraatlike ühiskondade ja institutsioonide vastupidavus pannakse pidevalt proovile. Suure muutuse ajal – olgu selleks COVID-19 pandeemiast või Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu põhjustatud kriis või rohe- ja digipööre – on ELi väärtused kodanikele kindlustunde andmiseks olulisemad kui kunagi varem.

ELis on üha enam mõistetud, et tema edu võti on ennetav lähenemisviis, mille eesmärk on edendada ja kaitsta õigusriiki². Selline lähenemisviis on üldiselt kooskõlas ELi kodanike seisukohtade ja ootustega. 74 % hiljutisele Eurobaromeetri uuringule vastanutest leiab, et ELil on õigusriigi põhimõtte järgimise tagamises oluline osa, ning 89 % peab oluliseks, et kõik ELi liikmesriigid austaksid ELi põhiväärtusi³.

Igal aastal alates aastast 2020 on õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes süstemaatiliselt ja objektiivselt analüüsitud õigusriigi olukorra suundumusi kõigis liikmesriikides ning leitud, et õigusriigi põhimõtte on kogu ELis kodanike ja ettevõtjate jaoks oluline. Nüüd, viis aastat hiljem, on liikmesriikidel ja ELil tervikuna esilekerkivate probleemide avastamiseks, ennetamiseks ja lahendamiseks oluliselt parem valmidus. See parandab Euroopa demokraatlike riikide vastupidavust ja vastastikust usaldust ELis, aga ka ELi ühtse turu nõuetekohast toimimist, edendades konkurentsi ja kestlikku majanduskasvu soodustavat ettevõtluskeskkonda.

EL on pühendunud õigusriigi põhimõtte kui inimõiguste ja demokraatia alustala edendamisele kogu maailmas ja oma naabruses⁴. Lisaks sellele, et laienenud liidul on selged majandus- ja julgeolekueelised, on ELi laienemise üks keskseid eesmärke kinnistada demokraatia, õigusriik ja põhiõiguste austamine kindlalt kogu Euroopas⁵. Õigusriigi olukorda käsitlevasse 2024. aasta aruandesse on liikmesriikide kõrval lisatud ka osa laienemisprotsessis osalevaid riike,⁶ et toetada nende riikide reformipüüdlusi pöördumatu edu saavutamisel demokraatia ja õigusriigi valdkonnas enne ühinemist ning tagada püsivad kõrged standardid ühinemise järel.

¹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2.

² ELi õigusriigi tagamise vahendid. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ [Eurobaromeetri eriuuring nr 553](#) õigusriigi kohta (2024).

⁴ Vt ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2020–2024) (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Komisjoni teatis laienemiselsete reformide ja poliitika läbivaatamise kohta (COM(2024) 146 final).

⁶ Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia. Riikide valik kajastab nende edusamme ühinemisprotsessis või valmisolekutaset õigusriigi valdkonnas.

2. ÕIGUSRIIGI PÕHIMÖTTE JÄRGIMISE TAGAMINE KODANIKE JA ETTEVÕTJATE HEAKS

Komisjon on viimase viie aasta jooksul üles ehitanud õigusriigi tagamise raamistiku, et seista vastu ohule, mida õigusriigi põhimõttest eemaldumine endast üksikute liikmesriikide ja kogu ELi jaoks kujutab⁷.

Selle tegevuse eesmärk on olnud **edendada** õigusriigikultuuri, **ennetada** õigusriigi valdkonnas probleemide tekkimist või süvenemist ning **reageerida** ELi tasandil tulemuslikult tõsistele ja püsivatele probleemidele. See tingis vajaduse **mitmekesistada** ELi tasandil kasutatavaid **õigusriigi tagamise vahendeid**, et meetmeid saaks parima tulemuse saavutamiseks kohandada⁸.

Õigusriigi tagamise raamistik ja õigusriigi olukorda käsitleva aruande koostamise käigus saadud paremad teadmised on koos liikmesriikide reformivalmidusega tugevdanud vastastikust usaldust ja kujundanud parema ühise arusaama sellest, kuidas edendada õigusriigi põhimõtte järgimist soodustavat keskkonda.

Lisaks sellele on alates aastast 2020 ELi mitme uue algatuse raames kehtestatud kõrgemad ühised normid õigusriigiga otseselt seotud valdkondades, tuginedes õigusriigi olukorda käsitleva aruande koostamise käigus saadud seiretulemustele. Kõnealused algatused edendavad **ausameelsust**⁹ ja tõhustavad **korruptsioonivastast võitlust**,¹⁰ tugevdavad **läbipaistvust ja vastutust otsustusprotsessides**,¹¹ edendavad kõigi tasandite **haldusasutuste suutlikkust ja kvaliteeti**,¹² kaitsevad **meediavabadust ja meedia mitmekesisust**¹³ nii internetis kui ka väljaspool seda, tugevdavad selliseid **sõltumatuid**

⁷ Komisjoni 2019. aasta teatises õigusriigi edasise tugevdamise kohta liidus märgiti, et „[k]ui õigusriigi põhimõtet ei kaitsta vajalikul määral kõigis liikmesriikides, kahjustab see liidu solidaarsust ja ühtekuuluvust ning vastastikust usaldust, mis on vajalik liikmesriikides vastuvõetud otsuste vastastikuseks tunnustamiseks ja kogu siseturu toimimiseks“ (COM(2019) 163 final).

⁸ Euroopa Kontrollikoda kutsus üles õigusriigi tagamise eri vahenditest paremat ülevaadet andma ([Euroopa Kontrollikoja ülevaade õigusriigi olukorda käsitlevast aruandlusest](#)).

⁹ [Kokkulepe, millega luuakse institutsioonidevaheline organ institutsioonide ja nõuandvate organite liikmete eetikastandardite kehtestamiseks](#).

¹⁰ Korruptsioonivastase võitluse pakett (JOIN(2023) 12 final) hõlmas direktiivi ettepanekut, milles käsitletakse korruptsioonivastast võitlust kriminaalõiguse abil (COM(2023) 234 final), ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepanekut täiendada ühise välis- ja julgeolekupoliitika sanktsioonide paketti raskete korruptsioonijuhtumite tõkestamiseks võetavate piiravate meetmetega (HR(2023) 108).

¹¹ Ettepanek kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise läbipaistvuse kohta (COM(2023) 637 final).

¹² Teatises „Euroopa haldusruumi tugevdamine (algatus ComPact)“ (COM(2023) 667 final) sätestatakse raamistik, mille kaudu liikmesriigid saavad avaliku sektori ekspertide oskusi täiendada ning rakendada tehnoloogia hea juhtimistava, tõhusa õigusemõistmise ja korruptsiooniga seotud raskuste ületamise teenistusse.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1083, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik ja muudetakse direktiivi 2010/13/EL (Euroopa meediavabaduse määrus) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid) eest. Töö jätkub 2021. aasta soovitusel ajakirjanike turvalisuse kohta (C(2021)6650, 16. september 2021) ning ettepanekutega avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmiseks ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid) (C(2022)2428, 27. aprill 2022).

asutusi nagu riiklikud võrdõigusorganid¹⁴ ning edendavad ja kaitsevad soodsat kodanikuühiskonna tegutsemisruumi,¹⁵ kus kodanikel ning aktiivsel ja sõltumatul kodanikuühiskonnal on õiged tingimused ja vahendid sisuliseks osalemiseks ja kaasatuseks.

Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne ELi õigusriigi raamistiku keskmes

2019. aastal uut volinike kolleegiumi moodustades seadis president von der Leyen õigusriigi põhimõtte poliitiliseks prioriteediks ning **õigusriigi olukorda käsitleva aruande** üheks praeguse ametiaja keskseks poliitiliseks suuniseks; järgmisel viiel aastal on ta töötanud seda eesmärki veelgi kindlamalt järgida.

Iga-aastase tsükliina kavandatud aruandes keskendutakse ennetamisele, suurendades teadlikkust õigusriigi valdkonna peamistest suundumustest. Aruandes juhitakse tähelepanu probleemidele, et aidata liikmesriikidel koostöös komisjoni, teiste liikmesriikide ja oluliste sidusrühmade, näiteks Veneetsia komisjoniga, leida lahendusi, mis kaitsevad õigusriiki¹⁶. Aruanne on omandanud ELi õigusriigi tagamise vahendite hulgas keskse koha ning saanud ELi ja riikide tasandil peamiseks pidepunktiks. Selle raames tehtav spetsiifiline seire on tugevdanud ühist arusaama igas liikmesriigis toimuvatest protsessidest, aidates aegsasti teha kindlaks ohud, töötada välja võimalikud lahendused ja suunata toetust.

Igal aastal **võetakse aruandes kokku õigusriigi olukord igas liikmesriigis ja ELis tervikuna**, hinnates struktureeritult ja metoodiliselt riikides toimunud positiivseid ja negatiivseid muutusi neljas põhivaldkonnas: **õigusemõistmine, korrupsioonivastane võitlus, meedia mitmekesisus ja meediavabadus ning institutsiooniline kontrolli- ja tasakaalustussüsteem**. Õigusriigi üldtunnustatud põhimõtetel rajanev läbipaistev ja objektiivne metoodika tagab, et aruandes koheldakse kõiki liikmesriike õiglaselt ja võrdselt, võttes samal ajal arvesse iga riigi konteksti ja õigustraditsiooni.

Alates aastast 2022 antakse aruandes liikmesriikidele **konkreetsed soovitusi**, et paremini toetada nende jõupingutusi reformide jätkamisel ning osutada, kus võib olla vaja olukorda parandada või järeelmeetmeid võtta. 2023. aastal oli peaaegu 65 % 2022. aastal liikmesriikidele esitatud esimestest konkreetsetest soovitustest arvesse võetud, mis näitab reformide positiivset dünaamikat kogu ELis. 2024. aastal see suundumus jätkus ning arvesse on võetud 68 % 2023. aasta soovitustest¹⁷.

See näitab, et aruandes antud soovituste järgimiseks tehakse liikmesriikides olulisi jõupingutusi. Samuti võib mõningate soovituste täitmiseks kuluda nende laadist ja teemast tulenevalt rohkem aega kui aruannete aastane tsükkel. Selle võib tingida näiteks vajadus ulatuslike poliitiliste ja sidusrühmadega peetavate konsultatsioonide järele või õigusloomeprotsessi katkemine valimistsükli tõttu. Aruanne ja selles esitatud soovitused annavad ka pidepunkti, millest lähtudes jälgida kohapealset olukorda ja reformide tulemusi.

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500 ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta.

¹⁵ Komisjoni soovitus avaliku poliitika kujundamisse kodanike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise ja nende sisulise osalemise edendamise kohta (C(2023) 8627 final).

¹⁶ COM(2020) 580 final.

¹⁷ Ligikaudu 20 % soovituste puhul leiti, et nende rakendamisel on tehtud märkimisväärsed edusamme või et need on täielikult rakendatud, ning 50 % soovituste puhul leiti, et nende rakendamisel on tehtud mõningaid edusamme. Ülejäänud soovituste rakendamises edusamme ei täheldatud.

Dialoog ja õigusriigi olukorda käsitleva aruande järelmeetmed riikide ja ELi tasandil

Aruande ja selles antud soovitude alusel toimub liikmesriikidega ja nende vahel pidev **dialoog**. Selle raames on komisjon suhelnud tihedamalt liikmesriikidega, sealhulgas nende parlamentidega, kelle roll seadusandjana ja täitevvõimu tegevuse kontrollijana on õigusriigi põhimõtte järgimise tagamisel keskse tähtsusega. **ELi õigusriigi valdkonna kontaktpunktide võrgustiku** korrapärased kohtumised annavad võimaluse jagada kogemusi õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes esile tõstetud ühist huvi pakkuvates küsimustes¹⁸.

Aruandest on saanud ELi institutsioonide õigusriigi valdkonnas tehtava töö keskne element. Nõukogu **iga-aastane õigusriigidialoog**¹⁹ põhineb õigusriigi olukorda käsitleval komisjoni aruandel ning seda peetakse vahendiks, mis võimaldab liikmesriikidel pidada konstruktiivset arutelu ning jagada oma parimaid tavasid ja saadud kogemusi. 2023. aastal andis nõukogu dialoogile positiivse hinnangu ja arutas selle sageduse suurendamist²⁰. Lisaks jätkas justiits- ja siseküsimuste nõukogu igal kuuekuulisel eesistumisperiodil aktuaalsete õigusriigiküsimuste arutamist²¹. Õigusriigiküsimused on olulised ka nõukogu muude koosseisude töös, nagu näitab 2024. aasta mais hariduse nõukogus toimunud arutelu õigusriigikultuuri edendamiseks hariduse kaudu.

Euroopa Parlamendi sügavat huvi tõendavad nii iga-aastased arutelud õigusriigi olukorda käsitleva aruande üle kui ka riigipõhised arutelud ning demokraatiat, õigusriiki ja põhiõigusi käsitlevad avalikud kuulamised²². Teemale keskenduti ka uues demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste järelevalverühmas.

Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne on elavdanud ka laiemat arutelu õigusriigi teemal. Näiteks võib tuua ELi kõrgeimate konstitutsioonikohtute esimeeste teise kõrgetasemelise konverentsi 2023. aasta novembris²³. 2024. aasta jaanuaris peetud ELi pealinnade ja komisjoni 13. otsedialoog oli pühendatud õigusriigi põhimõttele ning sellel osalenud linnapead arutasid aruande nelja teemavaldkonna kohalikku mõõdet²⁴. Euroopa Kontrollikoda on aidanud kaasa edasisele arutelule aruande üle, avaldades 2024. aasta veebruaris õigusriigi olukorda käsitleva Euroopa Komisjoni aruandluse ülevaate²⁵.

¹⁸ [Õigusriigi valdkonna riiklike kontaktpunktide võrgustik \(europa.eu\)](#). Eelmise aasta jooksul vahetati häid tavasid muuhulgas järgmistel teemadel: ombudsmanid ja riiklikud inimõiguste kaitse asutused, kohtuasjade jaotamise süsteemid ja reformide tehnilise toe instrumendid nii liikmesriikides kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides.

¹⁹ Selle raames pidas üldasjade nõukogu 2023. aasta septembris horisontaalse arutelu õigusriigi valdkonna arengu teemal üldiselt ning 2023. aasta oktoobris ja 2024. aasta jaanuaris ja mais toimusid riigipõhised arutelud.

²⁰ Nõukogu õigusriigidialoogi hindamine – [eesistujariigi järeldused](#). Hindamisel määrati õigusriigi olukorda käsitlev aruanne ametlikult iga-aastase dialoogi aluseks.

²¹ 2024. aasta märtsis arutas justiitsnõukogu õigussüsteemi vastupanuvõime tagamist võitluses kuritegelike organisatsioonidega õigusriigis. 2023. aasta oktoobris keskendus justiitsnõukogu arutelu riikide kohtusüsteemide tõhususe ja kvaliteedi parandamisele.

²² Euroopa Parlamendi 28. veebruari 2024. aasta resolutsioon, mis käsitleb Euroopa Komisjoni 2023. aasta aruannet õigusriigi kohta (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, ning täiskogu arutelud, mis puudutasid Maltat (19. oktoober 2023), Slovakkia (17. jaanuar 2024), Kreekat (7. veebruar 2024) ja Ungarit (24. aprill 2024).

²³ Sellel osalesid teiste hulgas Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus.

²⁴ Dialoogi järel jagasid ELi pealinnad seisukohta, millega nad andsid oma panuse 2024. aasta aruandesse õigusriigi kohta ja milles kutsuti muu hulgas üles pöörama rohkem tähelepanu õigusriigi põhimõtte kohalikele mõõtmele ning eraldama täiendavaid ELi rahalisi vahendeid sellele teemalisteks kohalikeks haridusalgatusteks.

²⁵ [Euroopa Kontrollikoja 2024. aasta ülevaade õigusriigi olukorda käsitlevast aruandlusest](#).

Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne on ergutanud ka **kodanikuühiskonna ja sidusrühmade** osalemist õigusriigi valdkonnas. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja inimõiguste kaitsjad täidavad olulist osa nii ELi aluslepingutes ja põhiõiguste hartas sätestatud väärtuste toetamisel kui ka nende kaitsmisel, aidates kaasa õigusriigi põhimõtte edendamisele kohapeal. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja kutseliidud, kes esindavad selliseid rühmi nagu kohtunikud, prokurörid või ajakirjanikud, annavad aruande koostamiseks igal aastal olulist teavet. Kodanikuühiskonna organisatsioonid on andnud väärtuslikke soovitusi ka aruande ettevalmistusprotsessi parandamiseks ning selle tulemusena on pikendatud sidusrühmadega konsulteerimise perioodi ja suurendatud läbipaistvust²⁶.

Komisjon on koos Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga jätkanud **riigipõhiste õigusriigidialoogide** korraldamist, tuues kokku riigi erinevad sidusrühmad ja püüdes kaasata neid tihedamalt õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete järelmeetmetesse. Kõnealused dialoogid annavad komisjonile ja riikide ametiasutustele väärtusliku võimaluse koguda teavet kodanikuühiskonna arvamuste kohta, kutsuda kokku eri sidusrühmi ja otsida koostööl põhinevaid lähenemisviise soovitude rakendamiseks²⁷.

Õigusriigi põhimõtte järgimist edendavate reformide toetamine

Tulemuslikul kohtusüsteemil, korruptsioonivastasel võitlusel ja heal õigusloomel on otsene kokkupuude ka majandusega, kuna nad mõjutavad investeringuid, majanduskasvu, tööhõivet ja seega ka ühtse turu head toimimist. Õigusriik ja hea valitsemistava on siseturu nõuetekohase toimimise, hea ettevõtluskeskkonna, riigi rahanduse jätkusuutlikkuse ja tulemuslike struktuurireformide alus. Seetõttu käsitletakse neid ka **Euroopa poolaasta** ja selle käigus antavate riigipõhiste soovitude raames.

Mitu liikmesriiki on lisanud konkreetsed õigusriigi valdkonna meetmed ning nendega seotud eesmärgid ja sihid oma **taaste- ja vastupidavuskavas**, mille eesmärk on täita asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi. See on aidanud hoogustada olulisi kohtusüsteemireforme, korruptsioonivastast võitlust ning õigusloome üldist läbipaistvust ja kaasavust²⁸. Eelkõige on liikmesriigid võtnud meetmeid kohtusüsteemi sõltumatuse suurendamiseks, näiteks reformides kohtunike distsiplinaarkorda ning parandades muuhulgas kohtute struktuuri muutmise teel kohtusüsteemi tõhusust. Vastavalt oma taaste- ja vastupidavuskavas võetud kohustustele on osa liikmesriike tõhustanud ka korruptsioonivastast võitlust, tugevdades näiteks korruptsioonivastase võitlusega tegelevaid institutsioone. Liikmesriigid on rakendanud ka meetmeid õigusloomeprotsessi kvaliteedi parandamiseks, näiteks muutes avalikud konsultatsioonid ja mõjuhinnangud kohustuslikuks. Mõnel juhul peeti kõnealuseid taaste- ja vastupidavuskavas võetud kohustusi ELi finantshuvide kaitsmiseks hädavajalikeks ning nende kohustuste rahuldav täitmine seati taaste- ja vastupidavusrahastu väljamaksete saamise eelduseks.

Kohtusüsteemi, meedia ja kodanikuühiskonna suutlikkust õigusriigi põhimõtte järgimist tagada on aidanud suurendada ka muud **ELi rahalised vahendid** koos tehnilise toe ja oskusteabega, mida on eelkõige tehnilise toe instrumendi kaudu antud sihipäraste reformide tegemiseks, keskendudes avaliku halduse ja kohtusüsteemi tõhususe ja kvaliteedi parandamisele ning lahendades korruptsioonivastase võitluse ja meedia mitmekesisusega

²⁶ Seda eriti riigikülastuste eel, vt [2024. aasta aruanne õigusriigi kohta – Euroopa Komisjon](#) (europa.eu).

²⁷ Lisateabe saamiseks vt [riigipõhised õigusriigidialoogid – Euroopa Komisjon](#) (europa.eu).

²⁸ Vt [komisjoni aruanne „Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamiseedasised sammud“](#) (COM(2023) 545 final).

seotud probleeme²⁹. Seda tegevust on liikmesriikides toetatud ka nende koostöö kaudu **rahvusvaheliste ekspertidega** Euroopa Nõukogu ja selle organite³⁰ raames ning läbi teabevahetuse teiste liikmesriikide spetsialistidega.

Varasemast suurem valmidus reageerida õigusriigiga seotud probleemidele

Lisaks õigusriiki tagavate ennetusvahendite väljatöötamisele ja õigusriigi valdkonna reformide ergutamisele on suurendatud ka ELi suutlikkust reageerida õigusriigi valdkonna probleemidele.

Komisjon on jätkanud oma rolli täitmist ELi aluslepingute järelevalvajana³¹. Vajaduse korral on komisjon õigusriigi põhimõtete konkreetsete rikkumiste suhtes algatanud **rikkumismenetlused**. Euroopa Liidu Kohus on komisjoni rikkumismenetluste ja liikmesriikide kohtute eelotsusetaotluste pinnalt algatatud kohtuasjade raames välja töötanud kohtusüsteemi sõltumatusele keskendunud mahuka kohtupraktika.

2021. aastal jõustus **üldine tingimuslikkuse kord** liidu eelarve kaitsmiseks, mis kaitseb ELi eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist ja ELi finantshuve õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest³². Komisjon jälgib tähelepanelikult olukorda kõigis liikmesriikides ja võtab vajaduse korral meetmeid. 2022. aastal algatas komisjon menetluse ELi eelarve kaitsmiseks õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest Ungaris³³. 2022. aasta detsembris tegi nõukogu komisjoni ettepanekul eelarve kaitsemeetmete kohta otsuse³⁴. Mõni tingimuslikkuse korra kohase menetluse vastuseks esitatud parandusmeede on küll veel rakendamisel, kuid endiselt on olulisi puudusi ning Ungari ei ole lahendamata probleemide suhtes uusi meetmeid vastu võtnud. Seetõttu jõudis komisjon 13. detsembril 2023 järeldusele, et nõukogu aasta varem vastu võetud meetmed peaksid kehtima jääma. Komisjon on valmis Ungariga jätkuvalt suhtlema, et veel lahendamata probleemid lahendada³⁵.

Reforme, mis aitavad liikmesriikidel **põhiõiguste hartat** kohaldada, on veel ühe vahendina ergutanud ühissätete määruse kohane **horisontaalne eeltingimus** (edaspidi „põhiõiguste harta horisontaalne eeltingimus“). Liikmesriigid on kohustatud kehtestama tulemusliku mehhanismi, mis tagab põhiõiguste harta järgimise ELi programmide rakendamise igas etapis³⁶. See hõlmab seda, et täidetakse põhiõiguste hartas sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus. Praktika kinnitab selle vahendi tulemuslikkust, sest seni on olnud kaks juhtumit, kus

²⁹ Muud olulised toetusprogrammid on kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm ning programm „Loov Euroopa“.

³⁰ Eelkõige Veneetsia komisjon ja riikide korrupsioonivastane ühendus (GRECO).

³¹ Komisjoni 2022. aasta teatises „ELi õiguse täitmine ja poliitika tulemuslikkus“ rõhutati, et EL on liikmesriikide ühistel väärtustel põhinev õigusühendus ning ELi õigusnormide kohaldamine ja täitmine ning õigusriikluse järgimine on selle tuum (COM(2022) 518 final).

³² 2024. aasta jaanuaris andis komisjon aru üldist tingimuslikkuse korda käsitleva määruse kohaldamise kohta ning leidis, et seni võetud meetmed on ELi finantshuvide kaitsmisel tulemuslikuks osutunud (COM(2024) 17 final/2).

³³ 27. aprillil 2022 algatas komisjon esmakordselt õigusriigi tingimuslikkuse määruse artikli 6 lõikega 1 ette nähtud menetlustapi.

³⁴ Nõukogu 15. detsembri 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/2506.

³⁵ Komisjoni 13. detsembri 2023. aasta otsus C(2023) 8999 final. Õigusriigi tingimuslikkuse määruse kohaselt võib Ungari esitada täiendavad parandusmeetmed ning kui komisjon leiab, et probleemid on osaliselt või täielikult kõrvaldatud, esitab ta nõukogule ettepaneku kehtestatud meetmeid kohandada või need lõpetada.

³⁶ Ühissätete määrusega on reguleeritud kolm ühtekuuluvuspoliitika fondi, üks merendus-, kalandus- ja vesiviljelusfond ning kolm siseküsimuste fondi, mis kõik kuuluvad eelarve jagatud täitmise alla. Põhiõiguste harta horisontaalse eeltingimuse kohaselt peab liikmesriikidel olema ka tõhus kaebuste lahendamise mehhanism.

komisjon on vabastanud ELi vahendid alles pärast seda, kui asjaomane liikmesriik oli teinud reformid, mida peeti vajalikuks horisontaalse eeltingimuse täitmiseks kohtusüsteemi sõltumatuse valdkonnas.

Nõukogus on jätkunud ka **Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1** kohane menetlus, mis võimaldab nõukogul kindlaks teha, kas on võimalik järeldada ilmset ohtu, et ELi väärtusi oluliselt rikutakse, ning võtta selliste ohtude suhtes meetmeid. Euroopa Liidu lepingu artikkel 7³⁷ on erakorraline vahend, mida EL saab kasutada õigusriigi põhimõtete kõige raskemate rikkumiste korral mõnes liikmesriigis. Seni on kõnealune menetlus algatatud kahel korral: esimest korda algatas selle komisjon 2017. aasta detsembris Poola suhtes³⁸ ning seejärel Euroopa Parlament 2018. aasta septembris Ungari suhtes³⁹. Mõlema menetluse raames on nõukogu korraldanud mitu ametlikku kuulamist ja istungit, milles anti ülevaade olukorrast, kuid ei ole otsustanud kummagi menetlusega liikuda edasi järgmisse etappi⁴⁰. Pärast mitut positiivset muutust Poolas otsustas komisjon 2024. aasta mais, et menetluse jätkamise tingimused ei ole enam täidetud. Poola ametivõimud võtsid vastu tegevuskava, et kõrvaldada kohtusüsteemi sõltumatuse probleemid, mida on käsitletud komisjoni 2017. aasta detsembris esitatud põhjendatud ettepanekus; komisjon hakkab seda kasutama oma järelevalves⁴¹. Kuna enam ei ole ilmset ohtu, et Poola rikub oluliselt õigusriigi põhimõtteid, võttis komisjon oma põhjendatud ettepaneku tagasi ning Poola suhtes algatatud menetlus on nüüd lõpetatud. Õigusriigi valdkonnas toimivate muutuste jälgimine jätkub õigusriigi olukorda käsitleva aruande raames.

Täiendavad kaitsemeetmed on sätestatud ka muudes vahendites. **Taaste- ja vastupidavusraha**st raames jälgib komisjon tähelepanelikult eesmärkide täitmist ning saab edaspidi maksed osaliselt peatada, kui varem positiivse hinnangu saanud eesmärk või siht tagasi pööratakse⁴². Kui tagasipööratud meede on oluline ELi finantshuvi kaitsmise seisukohalt, peatatakse kõik edasised maksed ning neid saab jätkata alles siis, kui eesmärk või siht on uuesti täidetud. Ühissätete määruse kohaselt peavad **horisontaalsed ja temaatilised eeltingimused** kogu programmitöö perioodi vältel täidetud olema. Kui liikmesriik ei täida enam varem positiivse hinnangu saanud eeltingimust, võidakse ELi maksed uue hindamise tulemusena peatada.

Õigusriigi põhimõtte laienemisprotsessi ja välispartneritega suhtlemise keskmes

Kolmandat aastat kestev Venemaa Föderatsiooni provotseerimata ja põhjendamatu sõjaline agressioon Ukraina riigi ja rahva vastu on ka otsene rünnak ELi väärtuste vastu. ELi otsusekindlus õigusriigi põhimõtte ja reeglitel põhineva rahvusvahelise korra järgimise tagamisel on Venemaa agressioonisõja olukorras üksnes suurenenud. Demokraatlike institutsioonide ja väärtuste kaitsmine ja alalhoidmine on liikmesriikide ja ELi institutsioonide ühine vastutus. See on seda olulisem nüüd, kui ELi ja selle liikmesriike ohustavad desinformatsiooni ja küberrünnakuid kasutavad vaenulikud välisjõud, kes püüavad meie demokraatiat õõnestada, ning kui on üha rohkem tõendeid otsesest välissekkumisest

³⁷ Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 on sätestatud tingimused, mille kohaselt võib nõukogu järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi; Euroopa Ülemkogu võib teha järelduse selliseoluliselt ja jätkuva rikkumise kohta ning nõukogu võib seejärel otsustada võetavad meetmed, millega peatatakse teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest liikmesriigi suhtes.

³⁸ Nõukogu otsuse ettepanek (COM(2017) 835 final, 20.12.2017).

³⁹ Euroopa Parlamendi 12. septembri 2018. aasta resolutsioon (2017/2131(INL)).

⁴⁰ Ungariga seoses on seni toimunud seitse ametlikku kuulamist. Poolaga seoses toimus enne komisjoni ettepaneku tagasivõtmist kuus kuulamist.

⁴¹ Vt ka Poolat käsitlev peatükk (SWD(2024) 821).

⁴² Komisjoni aruanne „Taaste- ja vastupidavusraha rakendamise edasised sammud“ (COM(2023) 545 final).

meie demokraatlikesse struktuuridesse⁴³. Ka meie naaberriigid ja Lääne-Balkani riigid on Venemaa sekkumiskatsete sihtmärgid ning erilist muret teevad desinformatsioon ning demokraatia- ja ELi-vastane retoorika.

Demokraatlike struktuuride tugevdamine, õigusriigi põhimõtte järgimise tagamine ja põhiõiguste kaitse on kesksel kohal ELi suhetes laienemisprotsessis osalevate riikidega. **Usutavad ja jätkusuutlikud reformid** nendes valdkondades on ühinemise suunas liikumiseks üliolulised. Neid käsitletakse ELi laienemispoliitika põhiküsimustena⁴⁴. Läbivaadatud laienemismetoodikas, mille nõukogu 2020. aastal heaks kiitis,⁴⁵ on põhiküsimused veelgi kesksamad, kuivõrd neid käsitletakse ühinemisläbirääkimistel esimeste teemadena ja need suletakse viimastena ning edusammud põhiküsimustes määravad läbirääkimiste üldise tempo. See tähendab, et neid jälgitakse kogu ühinemisprotsessi vältel ning need määravad, millises tempos riigid ühinemise poole liiguvad.

Komisjoni **iga-aastases laienemispaketis** võetakse kokku iga riigi üldised edusammud ühinemise suunas. Saavutatust lähtumise põhimõtte kohaselt võib komisjon soovitada iga riigiga peetavates läbirääkimistes edasi liikuda üksnes juhul, kui on tehtud konkreetseid ja järjepidevaid edusamme õigusriigi valdkonnas. Õigusriigi põhimõte on ka uue **Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu** ning **Ukraina rahastu** oluline komponent. Selleks et neist kahest enneolematust toetusmehhanismist täit kasu saada, peavad riigid ette valmistama ja ellu viima kokkulepitud reformikava, sealhulgas konkreetsete sammud põhiküsimustes.

Nagu teatas president von der Leyen oma 2023. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus, otsustas komisjon alates 2024. aastast laiendada **õigusriigi olukorda käsitleva aruande osaliste ringi**, et täiendada ühinemisprotsessi raames tehtavat tööd; laienemisläbirääkimised toimuvad siiski ka edaspidi üksnes ühinemisprotsessi raames⁴⁶. **Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia** kohta koostatakse nüüd õigusriigi olukorda käsitlev aruanne ja nad osalevad ELi õigusriigi valdkonna kontaktpunktide võrgustikus, mis näitab nende edenemist ühinemisprotsessis või valmisolekutaset õigusriigi valdkonnas. Selline lähenemisviis võimaldab edaspidi hõlmata aruandesse ka teisi laienemisprotsessis osalevaid riike. Nende riikide kaasamine kõrvuti liikmesriikidega tugevdab ELi toetust õigusriigi valdkonna reformidele, toetab nende riikide ühinemisprotsessi ja aitab pärast ühinemist jätkusuutlikult ja süsteemselt kõrgeid standardeid säilitada.

Selleks et tagada reformide elluviimine, on keskse tähtsusega suutlikkuse suurendamine. EL annab **rahalist toetust ja tehnilist abi**, et tagada reformide koosõla Euroopa standarditega. EL soodustab häid tavasid, sealhulgas oluliste õigusaktide teemal Veneetsia komisjoniga konsulteerimist. ELi toetuse peamised vormid laienemisprotsessis osalevates riikides on olnud vastastikused eksperdi hinnangud, õigusala töötajate koolitamine ja asutuste koostöö edendamine liikmesriikide haldusasutustega (mestimine).

⁴³ Selliste juhtumite näiteks on seadusandjate häkkimine enne valimisi, kolmandate osapoolte kaudu toimuv varjatud lobitöö, võltsuuringud inimõiguste olukorra näitamiseks tegelikust paremas valguses ja veebisaidid, mis esinevad sõltumatu meediaplatformina, kuid aitavad samal ajal varjatult kaasa poliitilisele sekkumisele. Vt komisjoni teatis demokraatia kaitse kohta (COM(2023) 630 final).

⁴⁴ Koos majanduslike kriteeriumide ja avaliku halduse reformimisega.

⁴⁵ Komisjoni teatis „Ühinemisprotsessi tõhustamine – Lääne-Balkani riikide usutavad väljavaated saada ELi liikmeks“ (COM(2020) 57 final).

⁴⁶ Laienemisprotsessi ja õigusriigi olukorda käsitleva aruande vahel tagatakse sünergia ning laienemisprotsessis osalevatele riikidele õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes soovitusi ei anta. Soovitused antakse jätkuvalt iga-aastases laienemispaketis ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutega ette nähtud muude suhtlusvormide raames. Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne toetab nende soovitude rakendamist.

EL järgib kogu oma välistegevuses nii kahepoolset, piirkondlikul kui ka rahvusvahelisel tasandil aktiivset ja järjepidevat lähenemisviisi õigusriigi põhimõtte edendamiseks kogu maailmas. Õigusriigi põhimõtte järgimise tagamine on ELi välissuhtluse keskmes ning üks põhipunkte kõigis ELi rahvusvaheliste partneritega sõlmitud kokkulepetes. Vastavalt sõltumatule hindamisele, mis käsitleb ELi tuge partnerriikidele õigusriigi edendamisel ja korrupsioonivastases võitluses (2010–2021),⁴⁷ on EL suutnud edendada partnerriikides õigusriigi tegevuskava elluviimist, sealhulgas piirava korruga keskkondades ning ebakindlates ja konfliktipiirkondades. Kõnealuselt hindamisest lähtudes on käivitatud Euroopa tiimi ülemaailmne demokraatiaalgatus, et tulemuslikumalt ja strateegilisemal tasandil õigusriigi põhimõtet toetada ja korrupsiooni vastu võidelda⁴⁸. EL on võtnud ka selge kohustuse võidelda korrupsiooni vastu ülemaailmselt, toetades õiguslikke ja poliitilisi reforme korrupsioonivastase võitlusega tegelevate institutsioonide ja järelevalveorganite loomiseks ning kodanikuühiskonna, rikkumisest teatajate, inimõiguste kaitsjate ja sõltumatu meedia kui korrupsioonivastase järelevalve tegijate toetamiseks. Partnerriikidega peetavates inimõigustealastes dialoogides tõstatatakse korrapäraselt õigusriigi põhimõttega seotud teemasid, sealhulgas õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja nõuetekohasele menetlusele, korrupsioonivastane võitlus ja kohtusüsteemi sõltumatus, ning EL toetab sihipäraselt õigusriigi põhimõtet edendavaid olulisi osalisi.

3. ÕIGUSRIIGI OLUKORRA PÕHIASPEKTID RIIKIDE TASANDIL

Nagu varasemates õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes, nii tuuakse ka 2024. aasta aruandes välja olulised ühised teemad ja suundumused, üksikprobleemid ja positiivsed muutused neljas põhivaldkonnas, milleks on kohtusüsteemid, korrupsioonivastase võitluse raamistikud, meediavabadus ja meedia mitmekesisus ning kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud muud institutsioonilised küsimused. Toodavad näited põhinevad 31s riike käsitlevas peatükis esitatud hinnangutel, mis on käesoleva aruande lahutamatud osad ja milles esitatakse iga liikmesriigi ja aruandesse kaasatud laienemisprotsessis osaleva riigi olude üksikasjalik kirjeldus⁴⁹. Aruanne hõlmab ka konkreetseid soovitusi liikmesriikidele⁵⁰ ja hinnanguid eelmisel aastal esitatud konkreetsete soovitude rakendamisel tehtud edusammude kohta⁵¹.

Õigusriigi olukorda käsitleva aruande ja selles antavate soovitude metoodika

Iga liikmesriiki ja aruandega hõlmatud laienemisprotsessis osalevat riiki käsitlevas peatükis esitatud hinnang on kujundatud kooskõlas väljakujunenud metoodikaga, mida kasutati varasemate aruannete koostamisel⁵². Riike käsitlevad peatükid põhinevad komisjoni iseseisvalt tehtud kvalitatiivsel hindamisel, keskendudes alates 2023. aasta

⁴⁷ [Hindamisaruanne](#) avaldati detsembris 2022. Strateegiline hindamine tagab sõltumatu ja tõendus põhise hinnangu selle kohta, kui tulemuslik on EL olnud partnerriikides õigusriigi põhimõtete järgimise toetamises.

⁴⁸ Euroopa tiimi demokraatiaalgatus on ülemaailmne temaatiline Euroopa tiimi algatus, mis hõlmab 14 liikmesriiki ja mis loodi demokraatia ja inimõiguste edendamiseks kogu maailmas. Esmatähtsad teemad on vastutus ja õigusriigi põhimõte.

⁴⁹ Riike käsitlevad peatükid on kättesaadavad [siin](#).

⁵⁰ Soovitudele osutatakse käesoleva aruande joonealustes märkustes, need on loetletud lisas vastavalt valdkondade järjekorrale riike käsitlevates peatükkides ja esitatud ka iga riigi peatükis.

⁵¹ Riigi olukorda käsitlevas peatükis esitatud hinnangud ei mõjuta tulevasi hinnanguid, mida antakse taaste- ja vastupidavusraha (12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241), ühissätete määruse (24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060) või liidu eelarve kaitsmiseks kehtestatud üldise tingimuslikkuse korra (16. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2092) raames.

⁵² Metoodikaga saab tutvuda [siin](#).

juulist täheldatud oluliste muutuste kokkuvõttele. Igas riiki käsitlevas peatükis keskendutakse analüüsimisel eelkõige teemadele, mille puhul on toimunud olulisi muutusi või mille puhul eelmises aruandes tuvastati olulised probleemid, mis on täheldatavad ka käesoleval aruandeperioodil. Analüüs hõlmab ka kvalitatiivset hinnangut edusammude kohta, mida liikmesriigid on teinud 2023. aastal antud soovitude rakendamisel⁵³. Ka 2024. aasta soovitude eesmärk on toetada liikmesriike reformide jätkamisel⁵⁴. Laienemisprotsessis osalevatele riikidele käesolevas aruandes soovitusi ei anta; soovitud antakse iga-aastase laienemispaketi raames.

Aruanne on valminud tihedas koostöös riikide ametiasutustega ning selles on kasutatud väga erinevaid riiklikke, rahvusvahelisi ja muid allikaid,⁵⁵ samuti komisjoni enda kogutud andmeid⁵⁶. Liikmesriike ja laienemisprotsessis osalevaid riike kutsuti üles panustama, andma kirjalikku tagasisidet⁵⁷ ja osalema sihtotstarbelistel riigikülastustel⁵⁸. Samuti saadi sihtotstarbelise sidusrühmadega konsulteerimise tulemusena väärtuslikku üldist ja riigipõhist tagasisidet⁵⁹. Ka Euroopa Nõukogu esitas ülevaate oma hiljutistest arvamustest ja aruannetest⁶⁰. Enne käesoleva aruande vastuvõtmist on riikide ametiasutustele antud võimalus täpsustada nende riiki käsitlevas peatükis esitatud fakte. Samuti arutab komisjon aruannet – nii poliitilisel kui ka tehnilisel tasandil – pärast selle avaldamist riikide ametiasutuste ja valitsusega, samuti iga riigi parlamendiga.

3.1 Kohtusüsteemid

Hästi toimivad, tõhusad ja täiesti sõltumatud kohtusüsteemid on keskse tähtsusega ELi ja riigisisese õiguse kohaldamiseks ja selle täitmise tagamiseks ning õigusriigi põhimõtte järgimise tagamiseks. Kohtusüsteemi sõltumatus on lahutamatu osa kohtuotsuste tegemisest

⁵³ Sõltuvalt soovitude eri osadega seoses tehtud edusammudest ja sellest, kas 2022. aasta aruandes antud soovitusi oli rakendatud või mitte, tegi komisjon iga juhtumi kohta järelduse, kasutades järgmisi kategooriaid: soovitude rakendamisel ei ole (täiendavaid) edusamme tehtud, soovitude rakendamisel on tehtud mõningaid (täiendavaid) edusamme, soovitude rakendamisel on tehtud märkimisväärsed edusamme, soovitud on täielikult rakendatud. Sõltuvalt edenemisest ja saavutatud tulemustest esitatakse 2023. aasta aruande soovitud, mida on vajadusel kohandatud, uuesti käesoleva aasta aruandes.

⁵⁴ Soovitude kujundamisel tugineti samadele põhimõtetele nagu eelmisel aastal (vt COM(2022) 500, lk 3–4). Soovitud ei piira menetlusi, mida komisjon võib algatada muude õiguslike vahendite alusel.

⁵⁵ Käesoleva aruande koostamiseks kasutatud allikate hulgas on liikmesriikidelt saadud kirjalik tagasiside, sidusrühmadega konsulteerimise käigus saadud tagasiside, rahvusvahelistelt organisatsioonidelt pärinev teave ja riikidesse tehtud külastuste käigus saadud teave. Komisjon kasutab neid allikaid lähteteabena oma hinnangu kujundamisel, kuid komisjoni järeldused on komisjoni vastutusalas.

⁵⁶ Näiteks ELi õigusemõistmise tulemustabel annab võrreldavaid ja usaldusväärseid andmeid ELi liikmesriikide kohtusüsteemide tõhususe, kvaliteedi ja sõltumatuse kohta. Selle eesmärk on aidata ELil ja liikmesriikidel oma kohtusüsteemide tulemuslikkust parandada. Tulemustabel sisaldab ka näitajaid kohtute sõltumatuse kohta seoses investeeringute kaitse tulemuslikkusega. Tulemustabelisse lisatakse järk-järgult uusi andmeid; 2024. aastal lisati sellesse andmed kohtu- ja prokuratuurieksperdid palkade kohta, menetluste kestuse kohta korruptsiooniaasjades ja vara deklareerimise süsteemides ning prokuröride ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korra kohta. Tulemustabel on ka Euroopa poolaasta riigiaruannete oluline andmeallikas.

⁵⁷ Liikmesriikide tagasisidega saab tutvuda [siin](#).

⁵⁸ Teave riigikülastuste kohta on esitatud riike käsitlevates peatükkides. Nende veebi kaudu toimunud riigikülastuste käigus vestles komisjon liikmesriikide ametiasutustega, sealhulgas kohtu- ja sõltumatute asutustega, õiguskaitseasutustega ning muude sidusrühmadega, nagu ajakirjanike ühendused ja kodanikuühiskond.

⁵⁹ Sidusrühmade tagasisidega saab tutvuda [siin](#).

⁶⁰ Euroopa Nõukogu tagasisidega saab tutvuda [siin](#).

ning tuleneb tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttest⁶¹. Sõltumatud kohtunikud ja kohtud tagavad kohtumenetluste õigluse ja üksikisikute õiguste kaitse ning on üliolulised, et tagada õigusemõistmise toimimine kodanike ja ettevõtjate huvides. Need on tähtsad ka ELis õigusosalase koostöö võimaldamiseks, mis on üks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala põhieesmärke⁶². Juurdepääs sõltumatutele kohtutele ja kohtulik kontroll on õigusriigi alus⁶³.

Liikmesriigid peavad oma kohtusüsteemi ülesehituses täiel määral järgima ELi õigusest ja Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevaid nõudeid ning peaksid arvesse võtma ka Euroopa standardeid. Õigusriigi põhimõtte järgimist aitavad edendada ja tagada ka Euroopa õigusosalase koostöö võrgustikud ja ühendused,⁶⁴ kes arendavad edasi Euroopa standardeid ning aitavad oluliselt kaasa õigusriigi olukorda käsitleva aruande koostamisele.

Tajutav kohtusüsteemi sõltumatus

Nagu on märgitud 2024. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabelis, näitavad 2024. aastal korraldatud Eurobaromeetri uuringud, et üldsuse ja ettevõtjate tajutav sõltumatus on enamikus liikmesriikides, sealhulgas riikides, kus on esinenud süsteemseid probleeme, 2023. aastaga võrreldes suurenenud või samaks jäänud⁶⁵. Hästi toimivad ja täiesti sõltumatud kohtusüsteemid võivad avaldada positiivset mõju investeeringutele ning on keskse tähtsusega investeeringute kaitse jaoks, aidates seega kaasa majanduskasvule ja konkurentsivõimele. [Taanis](#), [Soomes](#), [Austrias](#), [Rootsis](#), [Luksemburgis](#) ja [Irimaal](#) on üldsuse või ettevõtjate tajutav sõltumatus endiselt väga suur (üle 75 %), [Horvaatias](#), [Poolas](#) ja [Bulgaarias](#) aga jätkuvalt väga väike (alla 30 %). Laienemisprotsessis osalevates riikides on tajutav sõltumatus Eurobaromeetri tulemuste põhjal suhteliselt väike.

Kohtute haldamise nõukojad ning kohtunike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kord kui kohtusüsteemi sõltumatuse peamised tagatised

Euroopa Liidu Kohtu kehtestatud põhimõtete kohaselt on kohtusüsteemide sõltumatuse säilitamises oluline osa kohtunike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korral ning kohtute haldamise nõukodade volitustel ja koosseisul.

Kui riigis on loodud kohtute haldamise nõukoda, aitab see kohtusüsteemi sõltumatusele oluliselt kaasa⁶⁶ ning saab toimida puhvrina kohtute ja teiste võimuharude vahel sellistes küsimustes nagu kohtunike ametisse nimetamine ja teenistuskäik ning kohtusüsteemi

⁶¹ Vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 19 ja põhiõiguste harta artikkel 47.

⁶² Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2.

⁶³ 18. juunil 2024 teatas EL otsusest liituda OECD 2023. aasta soovituselga õiguskaitse kättesaadavuse ja inimkesksete kohtusüsteemide kohta. Komisjon ühines 22 OECDsse kuuluva ELi liikmesriigiga, et osaleda soovitusel väljatöötamises, ning jätkab tööd sellega.

⁶⁴ Näiteks Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik, Euroopa Liidu ülemkohtute esimeeste võrgustik, Euroopa Liidu Riiginõukogude ja Kõrgemate Halduskohtute Ühendus, Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu ning Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindav komisjon.

⁶⁵ 2024. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabeli joonised 51 ja 53.

⁶⁶ Euroopa Liidu Kohus on kinnitanud, et kui kohtute haldamise nõukoda osaleb poliitilisi organeid kaasavas ametisse nimetamise protsessis, võib ta aidata muuta selle protsessi objektiivsemaks, määrates kindlaks, millistes piirides saavad poliitilised organid kasutada kaalutusõigust – seda eeldusel, et kõnealune nõukoda on piisavalt sõltumatu täidesaatvast ja seadusandlikust võimust ning organist, kellele ta arvamuse esitab. Vt nt 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A. B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused).

juhtimine⁶⁷. Euroopa Nõukogu on välja töötanud Euroopa standardid selle kohta, kuidas kohtute haldamise nõukojad tuleks moodustada, et nende sõltumatust parimal moel kaitsta, sealhulgas nende koosseisu puutavas⁶⁸. Tulemuslikuks toimimiseks vajavad kohtute haldamise nõukojad piisavaid vahendeid ja halduslikku sõltumatust.

Mitu liikmesriiki jätkas õigusloometööd kohtute haldamise nõukodade sõltumatuse ja tulemuslikkuse suurendamiseks, mõnel juhul lähtudes 2023. aasta soovitudest. [Luksemburgis](#) nimetati riiklik kohtute haldamise nõukoda ametisse ning ta on alustamas täies mahus toimimist. [Bulgaarias](#) muudeti põhiseadusreformiga kõrgema justiitsnõukogu koosseisu, et viia see vastavusse Euroopa standarditega. [Ungari](#) 2023. aasta seadusandliku reformi järel saab riiklik kohtute haldamise nõukoda tänu uutele pädevustele tulemuslikult tasakaalustada kohtute keskse haldamisega tegeleva riikliku kohtuameti esimehe volitusi. Teistes liikmesriikides on algatused töös. [Poola](#) seim võttis vastu seaduse, et kõrvaldada riikliku kohtute nõukojade sõltumatusega seotud probleemid. [Madalmaades](#) on kohtute haldamise nõukojade ja kohtute haldusnõukogude liikmete määramise kord praegu läbivaatamisel. [Eestis](#) arutatakse kohtute haldamise nõukojade reformimist ja täiendavate ülesannete üleandmist täitevvõimult kohtutele. [Hispaanias](#) peeti Euroopa Komisjoni vahendusel struktureeritud dialoog, mille järel lepiti kokku uuendada kohtute haldamise nõukoda ja algatada kohe pärast selle uuendamist nõukojade kohtunikest liikmete ametisse nimetamise korra kohandamine, lähtudes Euroopa standarditest. Kohtute haldamise nõukojaga seotud probleemid püsivad seevastu endiselt [Slovakkias](#), kus ei ole tehtud edusamme kohtunõukogu liikmete ametist vabastamise kaitsemeetmete kehtestamisel ning kolm liiget vabastati ennetähtaegselt ametist.

Mis puutub laienemisprotsessis osalevatesse riikidesse, siis [Serbias](#) moodustati uues koosseisus kõrgem kohtunõukogu ja kõrgem prokuratuurinõukogu, millele eelnes 2022. aastal põhiseaduse muutmise kohtusüsteemi sõltumatuse suurendamiseks. [Montenegros](#) on kohtusüsteemi sõltumatust ja erapooletust tagav õigusraamistik läbi vaadatud. [Albaanias](#) on vastutust suurendatud tänu kõigi kohtunike ja prokuröride kontrollimisele, kuid puudusi on endiselt kõrgema kohtunõukogu ja kõrgema prokuratuurinõukogu muude kui kohtunikest liikmete ametisse nimetamisel. [Põhja-Makedoonias](#) on kohtunõukogu toimimise ja sõltumatusega endiselt probleeme.

Kohtusüsteemi sõltumatuse ja selle jaoks, kuidas üldsus seda tajub, on oluline kord, mille kohaselt kohtunikke ametisse nimetatakse ja ametist vabastatakse. Kohtusüsteemi sõltumatuse tagamiseks peavad kohtunike ametisse nimetamise normid välistama kahtluse, et kohtunikud on välistest teguritest mõjutatavad ega ole kohtunikenähtena erapooletud⁶⁹.

Mitmes liikmesriigis püütakse kohtunike ametisse nimetamise korda parandada, sealhulgas 2023. aasta soovitud järelmeetmena. [Kreekas](#) astuti samme, et sätestada õigusaktides kohtunike kaasamine kohtusüsteemi kõrgeimate ametikohtade täitmisele. [Iirimaa](#) tehti uue kohtunike ametisse nimetamise komisjoni käsitleva õigusaktiga mitu muudatust, et vähendada poliitilist mõju kohtunike ametisse nimetamisele ja edutamisele. [Soomes](#) võtab töörihm järelmeetmeid seoses aruandega, mis puudutab kohtusüsteemi hindamist ja edasisi arengusuundi, sealhulgas kohtunike ametisse nimetamise protsessi. [Austrias](#) rakendatakse hiljutisi ülemkohtu esimehe ja kohtunikukandidaatide nimetamise süsteemi reforme. [Poolas](#)

⁶⁷ Euroopa Nõukogu on välja töötanud olulised Euroopa standardid selle kohta, kuidas kohtute haldamise nõukojad tuleks moodustada, et nende sõltumatust parimal moel kaitsta, sealhulgas nende koosseisu puutavas, vt eelkõige Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2010)12.

⁶⁸ Vt eelkõige Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2010)12.

⁶⁹ Vt nt 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-791/19, 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Republika vs. Il-Prim Ministru, C-896/19, ja 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse), C-824/18.

pööratakse tagasi osa negatiivsetest mõjudest, mis tulenesid 2017. aasta vaidlustatud kohtureformidest seoses üldkohtute toimimisega. Valitsus on väljendanud kavatsust kaasata kohtunikud kõigisse otsustesse, mis on seotud üldkohtu oluliste ametikohtade täitmisega, ning näha ette avalikel konkurssidel põhinevad läbipaistvad ametisse nimetamise korrad; sama lähenemisviis on juba rakendamisel kohtute esimeeste ja aseesimeeste puhul. [Saksamaal](#) arutatakse võimalikku reformi konstitutsioonikohtu vastupanuvõime suurendamiseks. [Maltas](#) on teatatud meetmetest kohtusüsteemi kaasamiseks ülemkohtuniku ametisse nimetamise menetlusse, kuivõrd valitsus on toetanud põhiseadusreformi, millega nähakse ette ametis oleva ülemkohtunikuga konsulteerimine enne uue ülemkohtuniku ametisse nimetamist. [Sloveenias](#) võeti meetmeid, tagamaks, et kohtunike ametisse nimetamise korra reform hõlmaks piisavaid kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsemeetmeid, sest varem kavandatud ettenähtud tagatisteta katseajast loobuti. [Serbias](#) võetakse järelmeetmeid pärast 2022. aasta põhiseadusreformi kohtusüsteemi sõltumatuse suurendamiseks, sealhulgas kohaldatakse konstitutsioonikohtu uut apellatsioonimenetlust seoses kohtunike ametisse nimetamisega.

Mõnes liikmesriigis on kohtute kõrgetele ametikohtadele ja kohtu esimehe ametikohale nimetamisega seoses endiselt probleeme. [Lätis](#) täideti ülemkohtu vaba ametikoht, kuid ei võetud meetmeid piisavate kaitsemeetmete kehtestamiseks, et välistada edaspidi lubamatu poliitiline mõju ametikohtade täitmisele. Ka [Austrias](#) ei ole võetud meetmeid, et tagada kohtunike kaasamine halduskohtute (ase)esimeeste ametisse nimetamisel. [Leedus](#) kutsutakse üles tugevdama kohtunike ametisse nimetamise läbipaistvuse täiendavaid kaitsemeetmeid. [Rootsis](#) on küll võetud esialgseid meetmeid seoses kohtukaasistujate sõltumatusega, kuid ei tehtud edusamme selle tagamises, et nende ametisse nimetamise süsteem kaitseks nende sõltumatust.

[Montenegros](#) on kohtusüsteemi tugevalt mõjutanud olulised viivitused kohtunike ametisse nimetamisel, ehkki nüüdseks on veel nimetamata ainult ülemkohtu esimees. [Serbias](#) on täitmata märkimisväärne hulk kohtunike ja prokuröride ametikohti. [Põhja-Makedoonias](#) on kodanikuühiskond heitnud prokuröride ja kohtunike ametisse nimetamise otsustele ette põhjenduste ja selgete kriteeriumide puudumist.

Mitmes liikmesriigis tegeletakse kohtunike ja kohtute sõltumatuse eri aspektidega. [Itaalias](#) on loodud maksuõiguse talitus, et suurendada hiljuti asutatud maksukohtute sõltumatust majandus- ja rahandusministeeriumist. [Madalmaades](#) analüüsitakse julgeolekumeetmete tugevdamise võimalusi, et suurendada kohtusüsteemi vastupidavust võitluses organiseeritud kuritegevusega. [Maltas](#) on alustatud tööd erikohtute sõltumatusega seotud püsivate probleemide lahendamiseks. Ka kohtutes kohtuasjade jaotamisel on lubamatu sekkumise ärahoidmiseks vaja kohtute sõltumatust ja erapooletust tagavaid kaitsemeetmeid, mis võivad olla mitmesugused, näiteks kohtuasjade juhuslik jaotamine arvutialgoritmi abil või eelnevalt kindlaks määratud järjekorra alusel. [Portugal](#) on tulemuslikult rakendamisel uus elektrooniline süsteem, millega on suurendatud kohtuasjade jaotamise läbipaistvust. [Ungari](#) kõrgeimas kohtus on kohtuasjade jaotamise läbipaistvus suurenenud, kuid madalama astme kohtutes on kohtuasjade jaotamise läbipaistvusega endiselt probleeme.

Üksikutes liikmesriikides on probleeme poliitikute või täitevvõimu lubamatu kohtusüsteemi surveamisega ning tõendeid on ka kolmandatest riikidest tuleva surve kohta. Oht, et valitsuse ja poliitikute avaldused võivad mõjutada üldsuse usaldust kohtusüsteemi sõltumatuse vastu, on tekitanud muret [Slovakkias](#), [Itaalias](#) ja [Hispaanias](#). Erilist muret teeb Venemaa kohtutest lähtuv kohtunike hirmutamise [Leedus](#). Laienemisprotsessis osalevatest riikidest on ametiisikute või poliitikute katsed kohtusüsteemi sekkuda ja sellele survet avaldada endiselt suur probleem [Albaanias](#), [Serbias](#) ja [Põhja-Makedoonias](#).

Prokuratuuri autonoomia ja sõltumatus kui olulised reformide teemad

Prokuratuuri ülesehitus on ELis riigiti erinev ning puudub kõiki liikmesriike hõlmav ühtne mudel. Küll aga tuleks institutsiooniliste kaitsemeetmete abil kindlustada prokuratuuri autonoomia, tagades, et prokurörid saavad ilma sekkumiseta oma ametikohustusi täita⁷⁰. See on oluline nii riigisisese ja ELi kriminaalõiguse kui ka ELi finantshuvide kaitse seisukohast.

Prokuratuuri institutsioonilisi kaitsemeetmeid tugevdavad reformid on jätkunud, mõned neist vastusena 2023. aasta soovitudele. [Poolas](#) on võetud lisameetmeid, et tagada prokuratuuri sõltumatus valitsusest ning justiitsministri ja peaprokuröri ülesannete lahusus. [Tšehhis](#) hõlmas prokuratuurireform kaitsemeetmeid peaprokuröri ja teiste juhtivate prokuröride ametist vabastamise suhtes. [Taanis](#) esitas valitsus parlamendile ettepaneku piirata peaprokuröri maksimaalset ametiaega, et suurendada peaprokuröri tajutavat sõltumatust üldsuse silmis.

[Maltas](#) edeneb süüdistuste esitamise üleandmine politseilt peaprokuratuurile⁷¹. [Küproses](#) töötab valitsus välja õigusaktide eelnõusid, mille eesmärk on tagada õigusameti nõuandja ja süüdistuste esitaja rollide lahusus, suurendades sellega prokuratuuri sõltumatust; teatatud on ka kavast luua võimalus vaadata läbi peaprokuröri otsus süüdistust mitte esitada või menetlus lõpetada. [Hispaanias](#) on ette nähtud peaprokuröri põhimääruse reform, millega välistatakse eelnevatel aastatel poliitilises ametis olnud isikute nimetamine peaprokuröri ametikohale ning peaprokuröri tegevus teda ennast puudutavates asjades. [Serbias](#) võimaldavad prokuratuuri ja kõrgemat prokuratuurinõukogu käsitlevad õigusaktid prokuratuuri autonoomia suurendamise eesmärgil prokuröridel kohustuslike juhiste suhtes kaebusi esitada.

Täitevvõimu õigus prokuröridele konkreetsetes asjades juhiseid anda on olnud jätkuvalt erilise tähelepanu all. [Madalmaades](#) jätkub arutelu võimaluse üle võtta täitevvõimult õigus prokuröridele konkreetsetes asjades juhiseid anda. [Saksamaal](#) on esitatud ettepanek kehtestada täiendavad kaitsemeetmed selle suhtes, kuidas nii föderaaltasandi kui ka liidumaade justiitsministrid kasutavad õigust prokuröridele konkreetsetes asjades juhiseid anda.

Siiski on veel lahendamata probleeme, sealhulgas selliseid, mida on käsitletud 2023. aasta soovitudes. [Austrias](#) kavandatud prokuratuurireform ei ole edenenud, sest puudub poliitiline kokkulepe eksperdirühma 2022. aastal tehtud ettepanekuga edasi minna. [Slovakkias](#) teeb endiselt muret peaprokuröri õigus madalama astme prokuröride otsuseid tühistada. Slovakkia valitsus saatis 2024. aastal laiali eriprokuratuuri, kuigi selle sammu suhtes väljendati suurt muret, teiste hulgas Euroopa Komisjoni poolt; see teeb muret nii vahetu mõju pärast juhtumitele kui ka pikaajalise struktuurse mõju pärast, kuna seab ohtu süüdistuste esitamise tõhususe ja autonoomia.

Vastutuse ja sõltumatuse tagamine kohtunike ja prokuröridega seotud distsiplinaarmenetlustes

Euroopa Liidu Kohus on selgelt väljendanud, et distsiplinaarmenetlusi ei tohi kasutada kohtuvõimu poliitilise kontrolli vahendina⁷². Kaitsemeetmed hõlmavad selgeid norme,

⁷⁰ Vt Veneetsia komisjoni prokuröre käsitlevad arvamused ja aruanded ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ See on ka osa Malta taaste- ja vastupidavuskavast, eesmärk 6.3.

⁷² Euroopa Kohus tuletas seda põhimõtet meelde kohtuasjades, milles osutati Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumile (5. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-204/21) ja Rumeenia kohtuinspeksiioonile (11. mai 2023. aasta kohtuotsus Inspectia Judiciară, C-817/21, ja 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt vs. Inspectia Judiciară jt, C-83/19 jne).

millega määratletakse distsiplinaarsüütegude koosseis ja nende puhul kohaldatavad karistused. Distsiplinaarmenetlus peab toimuma sõltumatu organi vahendusel vastavalt menetluskorrale, mis tagab täielikult põhiõiguste hartas sätestatud õigused, eelkõige kaitseõiguse. Samuti peavad normid tagama, et distsiplinaarorganite otsused saab kohtus vaidlustada⁷³.

Eelmistes õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes täheldatud suundumus jätkus ning mitmes liikmesriigis võeti meetmeid distsiplinaarmenetlustes kohtusüsteemi sõltumatuse ja prokuröride autonoomia kaitsemeetmete suurendamiseks. [Sloveenias](#) on esitatud kohtute haldamise nõukoja seaduse muudatuste eelnõu, et korraldada ümber kohtunike distsiplinaarraamistik. [Tšehhis](#) on distsiplinaarmenetluse reform parlamendis arutelul. [Prantsusmaal](#) võeti vastu uus seadus, millega reformitakse kohtunike staatust, sealhulgas distsiplinaarkorda. [Maltas](#) hakatakse 2024. aasta teises pooles arutama prokuröride distsiplinaarkorra uuendamist. [Poolas](#) reformiti kooskõlas Poola taaste- ja vastupidavuskavas võetud kohustustega kohtunike suhtes kohaldatavat distsiplinaarkorda.

Kohtusüsteemi sõltumatuse tulemuslikuks kaitsmiseks on vaja ka ausameelsuse ja erapooletuse kultuuri. Mitu liikmesriiki on rakendanud poliitikameetmeid ja juurutanud tavasid, mille abil edendada kohtusüsteemis ausameelsust. Näiteks võib tuua [Horvaatias](#) ja [Rootsis](#) võetud meetmed. [Belgias](#) on valitsus otsustanud jätta esitamata ettepaneku seada sisse kõigi kohtunike korrapärased julgeolekukontrollid, mida teeb riiklik julgeolekuamet. [Põhja-Makedoonias](#) on kehtestatud nii kohtunike kui ka prokuröride eetikakoodeks.

Jõupingutused õigusemõistmise kvaliteedi ja tõhususe parandamiseks

Kohtusüsteemi tõhusus on vajalik tingimus õiguste kaitseks, õiguskindluseks ja üldsuse usalduseks õigusriigi vastu. Tõhusas kohtusüsteemis hallatakse töökoormust ja tehakse otsused ilma tarbetu viivitusega. Liiga pikad menetlused ja kohtuasjade liigne kuhjumine vähendavad kodanike ja ettevõtjate usaldust riigi kohtusüsteemi vastu.

Mitmes liikmesriigis on kehtestatud uued meetmed tõhususe suurendamiseks. [Hispaanias](#) on võetud uued meetmed kohtusüsteemi tõhususe suurendamiseks. [Prantsusmaal](#) suundumust kohtumenetluste kestuse vähendamisele toetatakse veelgi uute õigusnormidega, mis soodustavad vaidluste lahendamist kompromissiga. [Tšehhis](#) on tõhusus jätkuvalt paranenud, eriti haldusasjade kestuse osas, ning [Serbias](#) on positiivne suundumus tsiviil-, kaubandus- ja kriminaalasjade kestuse vähendamisele.

Mõningatest meetmetest hoolimata püsivad mõnes liikmesriigis endiselt pikaajalised kohtusüsteemi tõhususe probleemid. Probleemid püsivad [Maltas](#), [Horvaatias](#) ja [Kreekas](#), kuigi kõigis neis võeti menetluste kestuse lühendamiseks uusi meetmeid. [Portugalis](#) on täheldatud sarnast mustrit, mille muudab aga keerulisemaksasjaolu, et üldised kriminaalmenetluse õigusnormid ei ole kohandatud keerukate kriminaalasjade tõhusaks menetlemiseks. [Itaalias](#) jätkub kohtumenetluste kestuse lühenemine, kuid see on endiselt suur väljakutse. Laienemisprotsessis osalevatest riikidest on menetluste kestus eri liiki kohtuasjades endiselt probleem [Albaanias](#) ja [Põhja-Makedoonias](#).

Tulemuslik kohtusüsteem vajab piisavalt vahendeid, sealhulgas vajalikke investeeringuid taristusse, ning kvalifitseeritud, väljaõppinud ja piisavalt tasustatud töötajaskonda. Mitu liikmesriiki on seda mõistnud ning kohtusüsteemi vastupidavuse tugevdamiseks eraldanud lisavahendeid, muuhulgas riikliku taaste- ja vastupidavuskava kaudu. Kohtusüsteemi vahendeid on suurendatud [Taanis](#), [Prantsusmaal](#), [Rootsis](#) ja [Soomes](#). [Horvaatias](#) tehti

⁷³ 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus LM, C-216/18 PPU, punkt 67.

märkimisväärseid edusamme tasustamise suurendamisel ning oodata on õigusakte, milles sätestatakse objektiivsed tasustamiskriteeriumid. [Rumeenia](#) kassatsioonikohus võttis meetmeid kohtunike töötasude ebavõrdsuse kõrvaldamiseks. [Lätis](#) suurendati oluliselt kohtunike ja kohtutöötajate tasu, kuid kohtunikuabide puhul on endiselt probleeme tööjõu voolavusega.

Teistes liikmesriikides on palgatase endiselt probleem, põhjustades sageli tööjõupuudust ja raskusi ametikohtade täitmisel. [Sloveenias](#) võeti mõningaid meetmeid, et tõsta kohtunike ja riigiprokuröride palgataset, mis oli püsinud suuresti muutumatuna aastast 2012. Valitsus tegi palgatase osalise tõstmise ettepaneku ning konstitutsioonikohus nägi ette oma varasema otsuse rakendamise viisi. [Saksamaal](#) on küll võetud mõningaid meetmeid kohtusüsteemi üldiste vahendite täiendamiseks, kuid kohtunike palgatase on endiselt probleem. [Tšehhis](#) muudeti palgatõusude vähendamiseks kohtunike palkade määramise meetodit. Samuti püsib probleem kohtute ja prokuratuuri abipersonali palkadega. [Madalmaades](#) arutatakse konkreetseid soovitusi kohtute personalipuuduse ja töökoormuse leevendamiseks. [Leedus](#) on kohtunikud andnud positiivse hinnangu kohtunike palkade reformile, probleeme on aga endiselt kohtutöötajate ja prokuröride tasustamisega. [Küproses](#), [Portugalis](#) ja [Rumeenias](#) on kohtusüsteemi eri valdkondades raskusi töötajate värbamisega. [Ungaris](#) on kohtunike ja kohtutöötajate palgatase kõrge inflatsiooni tõttu veelgi langenud. Piiratud vahendid on probleemiks ka laienemisprotsessis osalevates riikides. [Serbias](#) on rakendamisel kohtusüsteemi inimressursside strateegia aastateks 2022–2026, kuid probleemne on kohtusüsteemi ametikohtade vähene atraktiivsus. [Põhja-Makedoonias](#) ei ole suudetud kohtunike ja prokuröride töötasu käsitlevate õigusaktide muutmiselega samasuguseid probleeme lahendada.

Mis puudutab töötajate arvu, siis [Hispaanias](#) on loodud uusi kohtunike ametikohti ning [Itaalias](#) on märkimisväärselt parandatud kohtunike ja haldustöötajate värbamist. [Belgias](#), kus töökoormust mõõtev vahend näitab struktuurset vahendite puudujääki, on tehtud täiendavaid edusamme kohtusüsteemile piisavate vahendite eraldamisel. [Albaanias](#) on oht, et kohtusüsteemi üldine vahendite nappus kahjustab õigusemõistmise kvaliteeti.

Digitaliseerimisse investeerimine võib kohtusüsteemi tugevdada ning muuta selle kättesaadavamaks, vastupidavamaks ja suuteliseks praeguste ja tulevaste raskustega toime tulema. Uued digitaliseerimisalgatused on tehtud [Hispaanias](#), [Horvaatias](#), [Itaalias](#), [Iirimaa](#), [Prantsusmaal](#), [Madalmaades](#), [Maltas](#) ja [Rumeenias](#). [Bulgaarias](#) kavandatakse uue seaduseelnõuga kohtusüsteemi seaduse muudatusi, mis käsitlevad õigusemõistmise digitaliseerimist. [Põhja-Makedoonias](#), [Serbias](#) ja [Albaanias](#) võetakse meetmeid kohtuasjade haldamise digitaliseerimiseks, kuigi puudusi on endiselt.

Õiguskaitse kättesaadavus ja advokaatide roll kohtusüsteemis

Õiguskaitse kättesaadavuse tagamisel on võtmetähtsusega roll advokaatidel ja advokatuuril, kes kindlustavad põhiõiguste, sealhulgas õiglase kohtumenetluse õiguse kaitse. Mitmes liikmesriigis võetakse meetmeid usaldusväärse tasuta õigusabi süsteemi ja advokaaditeenuse kättesaadavuse tagamiseks. [Luksemburgis](#) võeti vastu tasuta õigusabi kättesaadavust suurendav reform. [Tšehhis](#) ja [Hispaanias](#) on tasuta õigusabi kättesaadavuse laiendamiseks muudetud seda käsitlevaid sätteid. [Iirimaa](#) tehti mõningaid edusamme kohtukulude vähendamisel ning tasuta õigusabi süsteem tsiviilasjades on tervikuna läbivaatamisel. [Leedus](#) edeneb tasuta õigusabi süsteemi reform ning tasuta õigusabi pakkujate osalemistingimusi on parandatud. [Slovakkias](#) on ettevalmistamisel muudatusettepanekud tasuta õigusabi kättesaadavuse suurendamiseks. [Taanis](#) on jätkunud tasuta õigusabi süsteemi läbivaatamine. [Soomes](#) alustab 2025. aastal tööd riiklik õigusteenuste amet, mis loodi selleks, et pakkuda

järjepidevamat ja kvaliteetsemat tasuta õigusabi. Väljaspool ELi on ulatuslik tasuta õigusabi käsitlev õigusraamistik [Albaanias](#) ning tasuta õigusabi saajate arv on suurenenud.

Mõnes liikmesriigis on endiselt probleeme. [Bulgaarias](#) teatas konstitutsioonikohus, et 2024. aasta juulis täielikult jõustuma pidanud kohustuslikku kohtulikku vahendust käsitlev seadus on põhiseadusega vastuolus. [Ungaris](#) teeb endiselt muret tasuta õigusabi süsteemi tulemuslikkus nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades. Ka [Austrias](#) on leitud probleeme seoses suurte kohtulõivudega ja õigusnõustamise kättesaadavusega haldusasjades, kuigi viimase probleemi lahendamiseks on mõningaid meetmeid võetud.

Tulemuslik kohtusüsteem eeldab, et advokaadid saavad vabalt oma kliente nõustada ja esindada. [Tšehhi](#) parlament menetleb muudatusettepanekut, mis suurendab advokaaditeenuse konfidentsiaalsuse kaitset. Seevastu [Belgias](#) on õiguselukutsete esindajad teatanud probleemidest seoses kutsesaladusega ning [Rumeenias](#) seoses oma seadusjärgsete õiguste ja privileegidega. [Leedus](#) väljendavad advokaadid jätkuvalt muret seoses ametisaladuse austamisega.

3.2 *Korruptsioonivastase võitluse raamistik*

Korruptsioon kahjustab avalike teenuste osutamist ning õõnestab kodanike ja ettevõtjate usaldust avaliku sektori asutuste vastu, tekitades ülekohtu ja ebaõigluse tunnet ning kahjustades seega õigusriiki. Terviklik lähenemisviis korruptsioonivastasele võitlusele tugineb nii ennetus- kui ka karistusmeetmetele. Selleks on vaja tugevat õigus- ja institutsioonilist raamistikku, tulemuslikku uurimist ja süüdistuste esitamist ning selget poliitilist tahet korruptsioonivastase raamistiku järgimist tagada. Samuti on vaja igakülgeid ja tulemuslikke korruptsioonivõimaluste vähendamise ja ausameelsuse edendamise meetmeid.

Korruptsiooni tajumine ELis

Korruptsioonitaju indeksi⁷⁴ tulemustest nähtub, et üle poole 20st rahvusvaheliselt parima tulemuse saanud riigist on ELi liikmesriigid⁷⁵. Liikmesriikide tulemused, sealhulgas viimaste aastate suundumused, on siiski endiselt erinevad⁷⁶. Laienemisprotsessis osalevate riikide näitajad jäävad alla keskmise⁷⁷.

Eurobaromeetri 2024. aasta korruptsiooniuuringud⁷⁸ näitavad, et korruptsioon on ELi kodanike ja ettevõtjate jaoks endiselt suur probleem. Ligikaudu 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. 57 % kodanikest arvab, et nende valitsuse rakendatavad korruptsioonivastased meetmed ei ole tulemuslikud. Lisaks arvab suurem osa Euroopa ettevõtjaid (65 %), et korruptsiooniprobleem on nende riigis laialt

⁷⁴ Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ Esimese 20 hulgas on 11 liikmesriiki ehk kaks rohkem kui eelmisel aastal. Kolmes liikmesriigis (Taani, Soome ja Rootsi) on indeksi näitaja 80/100 või suurem ning ülejäänute (Madalmaad, Saksamaa, Luksemburg, Iirimaa, Eesti, Belgia, Austria ja Prantsusmaa) näitaja on üle 70/100. ELi keskmine on (arvutatakse edaspidi)/100.

⁷⁶ Näitaja väärtus on alla 50 Rumeenias (46), Bulgaarias (45) ja Ungaris (42).

⁷⁷ Näitaja väärtus on alla 50 Montenegros (45), Põhja-Makedoonias (40), Albaanias (36) ja Serbias (36).

⁷⁸ [Eurobaromeetri eriuuring nr 548](#) korruptsiooni kohta (2024) ja [Eurobaromeetri kiiruuring nr 543](#) selle kohta, kuidas ettevõtjad suhtuvad korruptsiooni ELis (2024). Eelmised andmed pärinevad Eurobaromeetri eriuuringust nr 534 (2023) ja Eurobaromeetri kiiruuringust nr 524 (2023).

levinud, ning pool ettevõtjatest (51 %) peab ebatõenäoliseks, et nende riigis korrumppeerunud inimene või ettevõtja tabatakse või et politseid või prokuröri teavitatakse neist.

Riiklikud korrupsioonivastased strateegiad ja nende rakendamine

Tulemusliku korrupsioonivastase poliitika kohaldamise tähtsust tunnistatakse ka rahvusvahelises õiguses⁷⁹. Riiklike korrupsioonivastaste strateegiate abil saab tagada, et riigid kohaldavad terviklikku, sidusat ja lõimitud lähenemisviisi, mis võimaldab integreerida korrupsioonivastased meetmed kõikidesse asjaomastesse poliitikavaldkondadesse. Peaaegu kõigis liikmesriikides on praeguseks kehtestatud riiklik korrupsioonivastane strateegia, kuigi need erinevad hõlmatuse poolest. Alates 2023. aasta juulist on [Ungari](#), [Kreeka](#), [Itaalia](#), [Rootsi](#) ja [Austria](#) riiklikku strateegiat ja/või tegevuskava ajakohastatud⁸⁰ ning [Portugal](#) on korrupsioonivastane tegevuskava vastu võetud. [Prantsusmaal](#), [Soomes](#) ja [Bulgaarias](#) on alustatud kehtiva strateegia läbivaatamist ning läbivaatamise ettevalmistused käivad [Sloveenias](#), kuid on endiselt pooleli [Saksamaal](#). [Eestis](#) jätkub korrupsioonivastase tegevuskava rakendamine tõhusalt ja kavakohaselt. [Maltas](#) esines riikliku pettuse- ja korrupsioonivastase strateegia rakendamise järelevalves viivitusi.

Laienemisprotsessis osalevatest riikidest on riiklik korrupsioonivastane strateegia vastu võetud [Montenegros](#) ning selle koostamine on lõppjärgus [Serbias](#). [Põhja-Makedoonias](#) viitab korrupsioonivastases strateegias kehtestatud meetmete aeglane rakendamine poliitilise tahte puudumisele, [Albaanias](#) aga kulgeb kehtiva strateegia rakendamine plaanipäraselt, kuid piisavalt tähelepanu ei pöörata suure riskiga valdkondadele.

Institutsioonide suutlikkuse ja õigusraamistiku tugevdamine korrupsioonivastases võitluses

Tulemuslik korrupsioonivastane võitlus eeldab tugevat korrupsioonivastast õigus- ja haldusraamistikku⁸¹ ning tugevaid ja sõltumatuid institutsioone, kes tagavad normide täitmise. Üldiselt on kõigil käesoleva aruandega hõlmatud liikmesriikidel ja laiendamisprotsessis osalevatel riikidel tugev õigusraamistik olemas, kuigi on veel üksikuid lünki. Kooskõlas 2023. aasta soovitusetega on mitu liikmesriiki teinud edusamme kriminaalõiguse reformimisel, et tugevdada korrupsioonivastast võitlust. [Austrias](#) lisati altkäemaksu andmise ja/või võtmise süüteo määratlusse avaliku sektori ametikohale kandideerijad ning sätestati korrupsionisüüteo eest täiendavad karistused, sealhulgas avaliku sektori ametikohal töötamise keeld. [Kreekas](#) karmistati altkäemaksu andmise ja/või võtmise eest ette nähtud kriminaalvastutust käsitlevaid sätteid ning [Horvaatias](#) muudeti rangemaks ametiisikute altkäemaksu andmist ja/või võtmist käsitlevaid õigusakte, laiendades juriidiliste isikute vastutuse ulatust ning suurendades juriidilistele isikutele ette nähtud

⁷⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon kohustab osalisriike kooskõlas nende õiguspõhimõtetega välja töötama ning rakendama või säilitama tulemuslikku ja koordineeritud korrupsioonivastast poliitikat, mis suurendab ühiskonna osalust ning kajastab õigusriigi, avalike asjade ja vara nõuetekohase haldamise, ausameelsuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse põhimõtet. Kõik liikmesriigid ja EL on konventsiooni osalised. Vt ka Kuala Lumpur [avalikus korrupsioonivastaste strateegiate kohta](#).

⁸⁰ Praegu on eraldi korrupsioonivastane strateegia või programm 20 liikmesriigil. Peaaegu kõigil teistel liikmesriikidel on korrupsioonivastase tegevuse elemendid muudes riiklikes strateegiates ja tegevuskavades.

⁸¹ Peamised rahvusvahelised standardid on ÜRO korrupsioonivastane konventsioon, Euroopa Nõukogu korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon ja korrupsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon ning rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise vastu võitlemise OECD konventsioon. ELi tasandil tegi komisjon 3. mail 2023 ettepaneku (COM(2023) 234 final) võtta vastu korrupsioonivastast võitlust käsitlev direktiiv, et ajakohastada ja tugevdada ELi kriminaalõigusraamistikku.

karistusmäärasid. [Saksamaal](#) võeti vastu seadus, millega karmistatakse sätteid parlamendiliikmete osalusel toimuva mõjuvõimuga kauplemise kohta. Teistes liikmesriikides esineb veel lünki, eelkõige seoses piiriülese altkäemaksuga. [Rootsis](#) on piiriülese altkäemaksu õiguslik määratlus endiselt kitsas, kuigi see on praegu uurimiskomisjonis analüüsimisel, ning [Soomes](#) on piiriülese altkäemaksu süütegu veel pooleli.

Mõnes liikmesriigis aga võivad teatavad kriminaalõiguse reformid korrupsioonivastast võitlust kahjustada. [Slovakkia](#) hiljutine kriminaalõiguse reform tekitab mitmest aspektist tõsist muret ning seda on hiljuti täiendavalt muudetud. Korrupsiooni ja korrupsiooniga seotud kuritegude eest ette nähtud karistusmäärade vähendamine, korrupsioonikuritegude aegumistähtaja lühendamine ning eriprokuratuuri kaotamine võivad korrupsioonivastast võitlust nõrgendada. [Itaalias](#) võib pettuse ja korrupsiooni avastamist ja uurimist mõjutada uus seadus, millega kaotati ametiseisundi kuritarvitamise süütegu ja piirati mõjuvõimuga kauplemise süüteo ulatust. Mis puutub laienemisprotsessis osalevatesse riikidesse, siis [Põhja-Makedoonia](#) kriminaalseadustiku hiljutised muudatused nõrgendasid õigusraamistikku, muutes korrupsiooni, eriti suukorrupsiooni eest süüdistuste esitamise keerulisemaks.

Mõnes liikmesriigis tehti olulisi muudatusi korrupsioonivastase võitluse institutsioonilise raamistiku parandamiseks. [Bulgaarias](#) jagati korrupsioonivastase võitluse ja ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjon kaheks eraldi organiks (korrupsioonivastane komisjon ja ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjon), et täiustada korrupsioonivastase võitluse institutsioonilist raamistikku, nagu on ette nähtud Bulgaaria taaste- ja vastupidavuskavas. [Poolas](#) kavatakse likvideerida korrupsioonivastase võitluse keskbüroo ning anda selle vahendid ja pädevused üle politsei keskuurimisbüroole, et lahendada varasemad sekkumisega seotud probleemid.

Korrupsioonivastases võitluses on oluline õiguskaitseasutuste, prokuratuuride ja kohtusüsteemi kui terviku suutlikkus tagada, et korrupsioonivastaseid kriminaalõiguse sätteid täidetak. Korrupsioonikuritegude üha suureneva keerukusega tuleb sammu pidada nii spetsialiseerumise, eksperditeadmiste kui ka töötajate arvu poolest. [Küproses](#), [Maltas](#) ja [Portugal](#) on võetud meetmeid uurimisasutuste vahendite suurendamiseks ning [Luksemburg](#) kavatab seda teha. Seevastu [Slovakkia](#) ja [Iirimaa](#) puhul on väljendatud muret nii vahendite üldise taseme kui ka spetsialiseerumise ulatuse pärast. Sarnaseid puudujääke korrupsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud prokuratuuri osas on välja toodud ka [Montenegro](#) ja [Serbia](#) puhul.

Korrupsioonivastases võitluses on kesksel kohal koostöö õiguskaitseasutuste ja muude asutuste, näiteks rahapesu andmebüroo, maksuhalduri, auditi- ja konkurentsiasutuste ja muude haldusasutuste vahel, samuti juurdepääs teabele ning andmebaaside ja registrite omavaheline ühendamine. Koostöö tihendamise tegeletakse [Hispaanias](#), kus on sõlmitud sellekohane kokkulepe prokuratuuri pettusevastaste asutuste vahel. [Itaalias](#) toimib tulemuslik koostöö riigi eri politseiasutuste ja prokuratuuride, maksuhalduri ja korrupsioonivastase võitluse ameti vahel ning õiguskaitseasutusi toetatakse oluliste investeeringutega IT-vahenditesse ja koostalitlusvõimesse. [Iirimaa](#) käib korrapäraselt koos asutuste kõrgetasemeliste esindajate foorum, et hõlbustada politsei ja prokuratuuride ning muude korrupsiooni ennetamise ja korrupsioonivastase võitlusega tegelevate riiklike teenistuste vahelist koordineerimist ja teabevahetust. Muudes liikmesriikides on täheldatud probleeme. [Küprose](#) riigikontrolli teatel ei anna mõningad auditeeritavad avaliku sektori asutused (sealhulgas mõnel juhul politsei) asjakohast teavet. [Ungari](#) uus ametialase aususe amet puutub praktikas kokku mõningate takistustega, eriti kui on vaja teha koostööd muude avaliku sektori asutustega.

Euroopa Prokuratuuri ja selles osalevate liikmesriikide ametiasutuste vahelist koostööd peetakse üldiselt heaks. [Poola](#) ja [Rootsi](#) liitusid Euroopa Prokuratuuriga 2024. aastal⁸². Ettevalmistused Euroopa Prokuratuuri tegevuse alustamiseks mõlemas riigis lõpetatakse enne 2024. aasta lõpu. ELi-välistest riikidest on Euroopa Prokuratuuriga koostöölepingu sõlminud [Albaania](#), [Montenegro](#) ja [Põhja-Makedoonia](#), kuid koostööleping on veel sõlmimata [Serbia](#)l.

Suurkorruptsiooniga seotud kriminaaluurimist ja süüdistuste esitamist takistavate asjaolude kõrvaldamine ning tulemuste parandamine

Vastavalt Eurobaromeetri eriuuringule, mis käsitleb kodanike suhtumist korruptsiooni, arvab umbes kaks kolmandikku eurooplasest (65 %), et suurkorruptsiooni juhtumeid ei uurita piisavalt⁸³. Korruptsiooniasjade tulemuslikku uurimist ja neis süüdistuse esitamist võivad takistada lüngad seadustes, näiteks liiga koormav või segane puutumatuse äravõtmise kord või lühikesed aegumistähtajad. Sellised takistused võivad tekitada probleeme just keerukates korruptsiooniasjades, kus süüdistuse kokkupanemine on sageli aeganõudev. [Rumeenias](#) viibis aegumisnormidega seotud probleeme lahendavate õigusaktide vastuvõtmine ning see viis taas mitme korruptsiooniasja lõpetamise ja süüdimõistvate kohtuotsuste tühistamiseni. [Itaalias](#) võivad aegumisnormide kavandatavad muudatused jätta kuritegude, sealhulgas korruptsiooniasjade menetlemiseks kohtus vähem aega. [Sloveenias](#) kriminaalmenetluse seadustiku hiljutised muudatused piiravad teatavate uurimismeetmete kasutamise võimalust ning võivad korruptsiooni tulemuslikku uurimist ja selle eest süüdistuse esitamist raskendada.

2023. aasta aruandes õigusriigi kohta märgiti, et mõnes liikmesriigis on vaja reforme kriminaalmenetluste kestuse lühendamiseks, et parandada tulemusi lõplike kohtuotsuste tegemisel, eelkõige seoses suurkorruptsiooni juhtumitega. [Horvaatias](#) võeti meetmeid korruptsioonisüütegude uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise tõhustamiseks, kuid kriminaalmenetluse seadustikku ja korruptsioonivastase eriprokuratuuri seadust ei ole veel vastu võetud. Ka [Tšehhis](#) on suurkorruptsiooni juhtumid mõningate menetluste venimise tõttu endiselt tähelepanu all. [Hispaanias](#) on endiselt pooleli kriminaalmenetluse seadustiku reform, mis võiks parandada ka suurkorruptsiooni juhtumite menetlemise tõhusust.

Mõnes liikmesriigis on korruptsiooni, sealhulgas suurkorruptsiooni uurimisel, selle eest süüdistuste esitamisel ja karistamisel jätkuvalt ette näidata häid tulemusi⁸⁴. [Austrias](#), [Lätis](#) ja [Rumeenias](#) jätkus suurkorruptsiooni tulemuslik uurimine. [Poolas](#) hoogustati suurkorruptsiooni juhtumite uurimist ning praegu on uurimisel mitu suurkorruptsiooni juhtumit. [Prantsusmaal](#) näitab jätkuvalt häid tulemusi suurkorruptsiooni süütegude eest süüdistuste esitamisel ja nende eest vastutusele võtmisel. [Kreekas](#) tehti jõupingutusi tulemuste parandamiseks, muuhulgas korruptsioonistatistika, sealhulgas suurkorruptsiooni statistika kogumisel avastatud probleemide lahendamisel. [Sloveenias](#) suurenes oluliselt esimese astme kohtu otsuste arv korruptsiooniasjades ning süüdimõistvate kohtuotsuste arv peaaegu kahekordistus; ühtlasi on pooleli uurimine, mis puudutab võimalikku kõrgel tasemel poliitilist sekkumist politsei otsustusprotsessi.

⁸² Poola liitus 29. veebruaril ja Rootsi 17. juulil.

⁸³ [Eurobaromeetri eriuuring nr 548](#) selle kohta, kuidas kodanikud suhtuvad korruptsiooni ELis (2024).

⁸⁴ 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 selle kohta puudub ühtne, ajakohane ja konsolideeritud statistika. Hinnang põhineb liikmesriikide esitatud andmetel.

Muudes liikmesriikides ei ole veel suurkorruptsiooni juhtumite uurimisel ja nende eest süüdistuste esitamisel hoiatavate karistuste ja lõplike kohtuotsuste näol häid tulemusi ette näidata. See kehtib näiteks [Bulgaaria](#) ja [Malta](#) kohta. [Slovakkias](#) takistab suurkorruptsiooni vastu võitlemisel heade tulemuste saavutamist see, et korruptsiooni uurijate ja selle eest süüdistuste esitajate tegevuse ei ole jätkuvalt omavahel koordineeritud, samuti see, et peaprokurör kasutab õigust korruptsiooniuurimisi ja korruptsiooni eest esitatud süüdistusi tühistada. [Ungaris](#) on mõnes suurkorruptsiooni juhtumises jõutud süüdistuste esitamiseni, kuid süüdimõistvaid kohtuotsuseid langetatakse sellistes juhtumites endiselt harva ning jätkuvalt valmistab suurt muret asjaolu, et kõrgeid ametnikke ja nende lähiringi puudutavate väidetavate korruptsioonijuhtumite uurimisel ja nende eest süüdistuste esitamisel ei ole piisavalt häid tulemusi saavutatud.

[Montenegros](#) on suurkorruptsiooni juhtumite uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise tulemused stabiilsed, kuid kohtumenetluste ja lõplike otsuste puudumine aitab kaasa karistamatuse kultuurile. [Põhja-Makedoonias](#) takistavad korruptsiooni eest tulemuslikult süüdistuste esitamist ning suurkorruptsiooni juhtumites heade tulemuste saavutamist piiratud vahendid ja ametiasutuste koostöö puudumine. [Albaanias](#) on korruptsiooni eest uurimise all olevate, süüdistuste saanud ja süüdi mõistetud isikute arv suurenenud, kuid muret teeb hiljutine amnestiaseadus. [Serbias](#) suurenes möödunud aastal suurkorruptsiooni juhtumites lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste arv, kuid uurimistes, süüdistustes ja lõplikes süüdimõistvates kohtuotsustes heade tulemuste saavutamiseks on vaja täiendavalt pingutada.

Võitlus korruptsiooni kui organiseeritud kuritegevuse võimaldajaga

Korruptsioon soodustab kuritegelikku tegevust ning ohustab nii era- kui ka avalikku sektorit. Mitmes liikmesriigis peetakse üha olulisemaks tegeleda korruptsiooniohuga, mis on seotud organiseeritud kuritegevuse sisseimbumisega avalikku teenistusse, õiguskaitseasutustesse ja kohtusüsteemi ning nende lubamatu mõjutamisega. [Madalmaades](#) on strateegiline prioriteet hoida ära organiseeritud kuritegelike rühmituste korruptiivne imbumine avalikku teenistusse ja politseisse. Organiseeritud kuritegevuse õõnestustegevuse vastu võitlemise programm on olnud kasutusel alates 2020. aastast. Selle raames on mitmes valdkonnas (sealhulgas sadamates ja kohalikes omavalitsustes) tehtud riskihindamisi ja võetud meetmeid nõrkuste kõrvaldamiseks. [Rootsis](#) tegeletakse organiseeritud kuritegevuse sisseimbumise ohtudega ja seda võimaldavate teguritega. [Belgias](#) võetakse mitmesuguseid meetmeid uimastikaubanduse ja organiseeritud kuritegelike rühmitustega seotud korruptsiooni vastu, mida peetakse levinuks.

Ausameelsuse edendamine avalikus sektoris ning huvide konfliktide ärahoidmine

Parim kaitse korruptsiooni vastu on läbipaistvad ja vastutustundlikud juhtimis- ja eetikaraamistikud. Seepärast põhinevad tulemuslikud korruptsioonivastased lähenemisviisid sageli meetmetel, millega suurendatakse läbipaistvust, edendatakse eetilist käitumist ja suurendatakse ausameelsust ning reguleeritakse selliseid valdkondi nagu huvide konflikt, lobitöö ja pöördukse efekt⁸⁵.

Huvide konflikt tekib siis, kui ametnikul on era- või ametialane huvi, mis võib takistada tal oma ülesandeid erapooletult ja objektiivselt täitmast⁸⁶. Mõnes liikmesriigis on võetud lisameetmeid huvide konfliktide reguleerimiseks, sealhulgas selleks, et järgida 2023. aasta soovitusi. [Tšehhis](#) võeti vastu huvide konflikte ärahoidvat raamistikku laiendavad õigusaktid,

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, lk 4.

⁸⁶ Vt Euroopa Nõukogu soovitus Rec(2000)10 ametiisikute käitumisjuhendite kohta.

sealhulgas keelustati täielikult meediaomandi kuulumine valitud ametiisikutele (veebimeedia jääb nende õigusaktide kohaldamisalast välja). [Sloveenias](#) vaadatakse läbi õigusakte huvide konfliktide ja ametite ühitamatuse järelevalve kohta. Teistes liikmesriikides esineb endiselt probleeme. [Itaalias](#) on endiselt vastu võtmata terviklik õigusraamistik, milles käsitletakse huvide konflikte poliitilisel ametikohal olevate isikute puhul. [Hispaanias](#) ei ole hoolimata aastast 2021 käivale tööle parandatud norme, mis käsitlevad huvide konflikte ametnike puhul. Laienemisprotsessis osalevatest riikidest on [Albaanias](#) ametiisikute suhtes kohaldatavad huvide konflikte käsitlevad normid puudulikud ega ole kooskõlas Euroopa standarditega ning [Põhja-Makedoonias](#) on vaja karmistada huvide konflikte puudutavate normide rikkumist käsitlevat raamistikku.

Kõrgemate valitsusametnike ja parlamendiliikmete suhtes kohaldatakse sageli erieetikanorme ning paljudes liikmesriikides on kehtestatud käitumisjuhendid. On oluline, et nende normide praktilist rakendamist kontrollitaks ja hinnataks korrapäraselt. [Belgias](#) laiendati föderaalametnike suhtes kohaldatavat ministeeriumide tegevusjuhendit ministrikabineti kõigile liikmetele. [Eestis](#) on käimas digivahendite väljatöötamine ja kasutuselevõtmine, et tagada kehtivate eetikanormide parem rakendamine. [Kreekas](#) jätkus parlamendi- ja valitsusliikmete käitumisjuhendite väljatöötamine.

Ka [Portugalis](#) võeti vastu uus valitsuse ja kõrgete ametnike käitumisjuhend, milles on sõnaselgelt nimetatud juhendi rikkumise korral ametist vabastamise võimalust ning nähtud ette korrupsiooniohu ennetuskava koostamine. Teistes liikmesriikides on endiselt lünki. [Bulgaarias](#) on avastatud tõsiseid puudusi ja seetõttu loodi töörühm, mille ülesandeks on töötada välja tippjuhtkonna käitumisjuhend. [Soomes](#) puudub endiselt eraldi ministrite käitumisjuhendit. [Montenegros](#) on küll paljudel institutsioonidel oma käitumisjuhend, kuid valitsuse käitumisjuhend ei toimi, sest distsiplinaarmedeid käsitleva seaduse vastuvõtmine viibib.

Läbipaistva lobitöö tagamine ja pöördukse efekti reguleerimine

Et lobitööd saaks lugeda õiguspäraseks poliitikas osalemise viisiks, peavad lobitööga kaasnema ranged läbipaistvuse ja ausameelsuse nõuded, mille abil tagatakse vastutus ja kaasatus otsuste tegemisel ning piiratakse lubamatut ja varjatud mõju⁸⁷. Lobitöö ebapiisav reguleerimine võib ka luua võimalusi välissekkumiseks.

Mõnes liikmesriigis on lobitöö läbipaistvuse normid läbi vaadatud ja ka 2023. aasta soovitusi arvesse võetud. [Saksamaal](#) jõustusid lobitöö registri kohta rangemad normid, millega laiendati läbipaistvusnõudeid ja liiguti õigusloomelise jalajälje süsteemi loomise suunas. [Horvaatias](#) loodi uue seadusega elektrooniline lobitöö register ning kehtestati lobitöö piirangud ning kontrolli, täitmise tagamist ja karistusi käsitlevad normid. [Soomes](#) tuleb uute õigusnormide kohaselt registreerida lobitöö uues läbipaistvusregistris. [Küproses](#), [Irimaal](#), [Leedus](#) ja [Lätis](#) jõustusid või on rakendamisel uued lobitööd käsitlevad sätted ning [Belgias](#), [Tšehhis](#) ja [Portugalis](#) jätkus uute õigusaktide teemaline arutelu.

Teistes liikmesriikides on vaja olukorda veel parandada. [Prantsusmaal](#) on küll jõustunud lobistide registrit käsitlevad suunised ning parlament menetleb täiendavaid eelnõusid, kuid probleeme on endiselt lobikohtumiste avalikustamisega tippametnike poolt. [Luksemburgis](#) on läbipaistvuse suurendamiseks läbi vaadatud parlamendiliikmete käitumisjuhend, kuid

⁸⁷ OECD (2021) aruanne lobitöö kohta 21. sajandil. OECD (2010), nõukogu soovitus lobitöö läbipaistvuse ja usaldusvärsuse põhimõtete kohta; Euroopa Nõukogu lobitöö läbipaistvuse standardid, soovitus CM/Rec(2017)2; OECD (2024), [Soovitus lobitöö ja mõjutamise läbipaistvuse ja ausameelsuse kohta](#).

registris on endiselt vähe teavet. Eraldi lobitöö norme ei ole siiani kehtestatud [Slovakkias](#) ega [Itaalias](#) ning kehtivaid õigusakte saaks parandada [Austrias](#), [Poolas](#), [Ungaris](#) ja [Madalmaades](#). [Rumeenias](#) puuduvad endiselt lobitöö normid parlamendiliikmetele, kuid edasi on liigutud valitsusliikmete lobitöönormide täitmise tagamisel.

Jätkuvalt on tähelepanu all avaliku ja erasektori ülesannete vahelist nn pöörduse efekti käsitlevate normide kehtestamine ja täitmise tagamine, et lahendada võimalik huvide konflikt. [Saksamaal](#) kehtivad nüüd rangemad normid kõrgete ametnike töösuhtejärgse tegevuse kohta ning suurema läbipaistvuse nõuded. [Portugalis](#) nähti pöörduse efekti käsitlevate uute õigusaktidega ette karmimad karistused. [Rootsis](#) hinnati valitsuse tippjuhtkonda kuuluvate isikute töösuhtejärgse tegevusega seotud norme ning tehti parandusettepanekud. Arutelu pöörduse efekti käsitlevate normide kehtestamise või sellekohaste olemasolevate normide läbivaatamise üle käivad [Soomes](#) ja [Madalmaades](#) ning suunised on väljatöötamisel [Itaalias](#). Teistes liikmesriikides on edasimineks selles valdkonnas olnud aeglasem. [Ungaris](#) on töösuhtejärgsed piirangud ja üleminekuajad ebahühtlased ning piiratud ulatusega, kuid 2025. aastal on kavas seda valdkonda reguleerida. [Taanis](#) ei ole tegeletud ministrite suhtes kohaldatavate pöörduse efekti käsitlevate normide kehtestamisega. [Eestis](#) on 2024. aastal oodata konkreetset pöörduse efekti puudutavat juhendit koos võimalike juhustega riskide maandamiseks. Selle väljatöötamisega tegeleb ametnikueetika nõukogu.

[Põhja-Makedoonias](#) on küll kehtiv õigusraamistik ja lobitöö registrid, kuid ühtegi lobisti ei ole veel registrisse kantud. [Montenegros](#) võeti hiljuti vastu lobitööd käsitlevad uued õigusaktid.

Vara ja huvide deklareerimine

Ametiisikute vara- ja huvide deklaratsioonid suurendavad avaliku sektori läbipaistvust ja vastutust ning need on olulised vahendid, mille abil edendada ausameelset käitumist ja ennetada korrupsiooni. Enamikus liikmesriikides on kehtestatud reeglid, millega tagatakse, et poliitilise ja täidesaatva võimu kandjad on kohustatud sellised andmed avalikustama. Küll aga on erinevused suured avalikustatava teabe ulatuses, läbipaistvuses ja kättesaadavuses ning kontrolli ja täitmise tagamise tulemuslikkuses.

Mõnes liikmesriigis on näha positiivseid muutusi, millega lahendatakse ka 2023. aasta soovitud tõiostatatud probleeme. [Kreekas](#) kulgeb vara deklareerimist käsitleva uue seaduse rakendamine plaanipäraselt ning märkimisväärne osa kontrollidest on lõpule viidud. Sellele on kaasa aidanud ka vastava elektroonilise platvormi uuendamine. [Küproses](#) võtsid kohtud kasutusele enda jaoks eraldi vara deklareerimise õigusraamistiku ning kõik kohtunikud esitavad nüüd konstitutsioonikohtule varadeklaratsiooni. [Portugalis](#) jõustus reform, millega tehti 2019. aastal loodud läbipaistvusüksusele ülesandeks poliitiliste ja kõrgemate ametnike varadeklaratsioonide järelevalve ja kontroll.

Teistes liikmesriikides on endiselt probleeme. [Belgias](#) ei taga vara deklareerimise süsteem piisavat kontrolli ja läbipaistvust, sest deklaratsioonid kontrollitakse ainult kriminaaluurimiste raames. [Taanis](#) ei ole tehtud edusamme tippjuhi ülesandeid täitvate isikute varadeklaratsioonide osas ning puudub piisav kontroll ja järelevalve. [Luksemburgis](#) ei ole endiselt ametlikku varadeklaratsioonide õigsuse kontrollimise süsteemi. [Ungaris](#) ei ole veel võetud täiendavaid meetmeid vara deklareerimise süsteemi, sealhulgas selle järelevalve parandamiseks. [Iirimaa](#) ei ole vara deklareerimise digitaliseerimisel edusamme tehtud. Laienemisprotsessis osalevatest riikidest hõlmavad [Albaania](#) ja [Serbia](#) vara deklareerimise reeglid küll suhteliselt paljusid ametnikke, kuid puudub piisavalt tõhus kontroll ja reeglite täitmise tagamine.

Rikkumisest teatajate kaitse

Rikkumisest teatajate kaitset on korruptsiooni avastamisel ja ennetamisel väga tähtis roll. Rikkumisest teatajate kaitset käsitleva ELi direktiivi⁸⁸ ülevõtmisega seoses on paljud liikmesriigid oma õigusaktid läbi vaadanud või võtnud vastu uued, nagu on märgitud eelmise aasta aruandes. Alates 2023. aasta juulist on mitmes liikmesriigis rikkumisest teatajate kaitset käsitlevate õigusaktide osas edusamme tehtud⁸⁹.

Siiski esineb korruptsioonijuhtumitest teatamisel olulisi takistusi, kuivõrd ainult 43 % eurooplastest teab, kuhu korruptsioonijuhtumist teatada, ja 28 % eurooplaste meelest ei teatata korruptsioonijuhtumitest, sest sellel poleks mõtet, kuna süüdlasi ei karistataks⁹⁰. Kõhkluste vähendamiseks võtavad paljud liikmesriigid kasutusele vahendeid, mille abil antakse suuniseid ja suurendatakse teadlikkust. Näiteks käib [Madalmaades](#) kampaania, millega edendatakse teadlikkust ja julgustatakse rikkumisest teatajaid uusi teavituskanaleid kasutama. [Itaalias](#) ja [Küproses](#) on rikkumisest teatajate toetamiseks välja töötatud uued suunised ja teabevahendid. [Prantsusmaal](#) loodi võimalikke rikkumisest teatajaid nõustav vabaiühenduste konsortsium. [Maltas](#) on väljatöötamisel andmebaas ja vahendid rikkumisest teatajate antud teabe töötlemiseks.

Laienemisprotsessis osalevad riigid töötavad selle kallal, et viia oma õigusaktid vastavusse ELi õigustikuga. [Montenegros](#) muudeti rikkumisest teatajate kaitset käsitlevaid õigusnorme, et viia need vastavusse ELi õigustikuga, ning [Põhja-Makedoonia](#) valitsus tegeleb samal eesmärgil rikkumisest teatajate kaitset käsitleva seaduse ajakohastamisega.

Suure korruptsiooniohuga valdkondadega tegelemine

Korruptsiooniohu eest ei ole täielikult kaitstud ükski sektor ega tegevusvaldkond, kuid erilist tähelepanu on vaja pöörata tavapäraselt suure riskiga valdkondadele, neile, mis on üldjuhul seotud suure mahus avaliku sektori vahendite haldamisega, nagu riigihanked, või juurdepääsu elutähtsatele teenustele. Kindlaks tehtud haavatavad valdkonnad on näiteks tervishoid, energeetika, linnaplaneerimine ning piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused. Suure korruptsiooniohuga on ka organiseeritud kuritegevuse jaoks olulised kohad, näiteks sadamad. Muud riskivaldkonnad on seotud erakondade rahastamise ning investoritele kodakondsuse⁹¹ ja elamisloa andmise kavade⁹².

Olulised korruptsioonivastase poliitika kujundamise vahendid on riskihindamised. [Tšehhis](#) töötati tulevaste meetmete kujundamise alusena välja korruptsiooniohu hindamise ja mõõtmise meetodika. [Madalmaades](#) algatati riiklik riskihindamine, et teha kindlaks suurimad korruptsiooniohud riigi, provintsi ja kohalikul tasandil, ning korraldati suure ohuga valdkondadele suunatud teadlikkuse suurendamise kampaaniad. [Lätis](#) kavandavad ametiasutused riskihindamise meetodika väljatöötamist. [Eestis](#) töötati välja elektrooniline vahend, mille abil hinnata korruptsiooniohtu erasektoris.

⁸⁸ Direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019).

⁸⁹ Hiljutises [aruandes](#) rikkumisest teatajaid käsitleva direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta hinnatakse nende liikmesriikide meetmeid, kes teatasid direktiivi täielikust ülevõtmisest 17. detsembriks 2023 (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ [Eurobaromeetri eriuuring nr 548](#) selle kohta, kuidas kodanikud suhtuvad korruptsiooni ELis (2024).

⁹¹ Komisjon on võtnud meetmeid investoritele kodakondsuse andmise kavade vastu ELis, sest 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 õigusega. Need meetmed on hõlmanud ka ühe liikmesriigi puhul Euroopa Kohtusse pöördumist.

⁹² Ühisteatis korruptsioonivastase võitluse kohta (JOIN(2023) 12 final, 3. mai 2023).

Mitu liikmesriiki on võtnud vastu reforme erakondade rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks ja järelevalve tõhustamiseks või kaaluvad nende vastuvõtmist, sealhulgas selleks, et toetada demokraatlikku vastutust ja hoida ära lubamatu välismõju⁹³. [Madalmaades](#) on koostatud uue õigusakti eelnõu, mille eesmärk on suurendada läbipaistvust ja keelata erakonnad, mille puhul on selge ja tegelik oht, et nad võivad demokraatlikku õigusriiki kahjustada või selle kaotada. [Saksamaal](#) on vastu võetud uued erakondade rahastamise normid, millega on reguleeritud erakondade toetamine ja erakondade kampaaniate varjatud rahastamine muude isikute poolt. [Taanis](#) on jõustunud uus seadus, milles käsitletakse avaliku sektori rahastust erakondadele, ning ettepanekuga muuta parteide erarahastus läbipaistvamaks ei ole edasi liigutud. [Sloveenias](#) peaks uute normide kohaselt suurimate erakondade auditeerimine hakkama toimuma sagedamini ning riigipoolse rahastuse osakaal peaks suurenema. [Tšehhis](#) ellu viidud reformiga tugevdati erakondade rahastamise üle järelevalvet tegevat ametit.

Teistes liikmesriikides esineb endiselt probleeme. [Belgias](#) seiskus erakondade rahastamise kauaoodatud reform, sest erakonnad ei jõudnud kokkuleppele. [Küproses](#) osutasid poliitiliste kandidaatide ja erakondade rahastamist puudutavad auditid puudustele, mille kõrvaldamiseks ei ole veel õigusakte vastu võetud. [Itaalias](#) on jätkuvalt tavaks suunata annetusi poliitiliste sihtasutuste ja ühenduste kaudu ning puudub erakondade ja kampaaniate kohta teavet koondav ühtne register ning mitu seaduseelnõu on endiselt parlamendis arutelul.

Liikmesriigid võtavad mitmesuguseid meetmeid korruptsiooniriski maandamiseks muudes suure korruptsiooniohuga valdkondades. Selleks et leida lahendus murele, mida väljendati seoses suurte riigihankelepingutega, esitati [Prantsusmaal](#) parlamendile seaduseelnõu, milles käsitletakse nõustamisettevõtjate kasutamist avalikus poliitikas, ning valitsus lõi üldsust nõustava ameti. [Itaalias](#) tagab kogu hanke- ja kontsessioonilepingutega seotud toimingute tsükli digitaliseerimine riigihankelepingute suurema läbipaistvuse. [Leedus](#) kontrolliti suure korruptsiooniohuga valdkondi, nagu riigihanked, ehitusjärelevalve ja territoriaalne planeerimine. [Sloveenia](#) korruptsiooniennetusasutused viisid lõpule tervishoiusektori hankemenetluste läbivaatamise ning andsid konkreetseid soovitusi puuduste kõrvaldamiseks.

Kõnealused valdkonnad on suurema riskiga ka laienemisprotsessis osalevates riikides. [Albaanias](#) on ka leitud, et liiga keerukas õigusraamistik on edusammude tegemisel takistuseks, ning [Serbias](#) on riigihankeseaduses mitu erandit, mis ei ole kooskõlas ELi õigustikuga ning mida kasutatakse laialdaselt kehtivatest hanke-eeskirjadest kõrvalehoidmiseks.

3.3. Meedia mitmekesisus ja meediavabadus

Vaba ja mitmekesine meediakeskkond on õigusriigi jaoks keskse tähtsusega, sest vabal ja sõltumatul meedial on oluline roll demokraatia toimimise üle järelevalve tegijana ja tagajana, et võimukandjad võtavad oma tegevuses vastutuse. Meedia poliitiline ja riiklik survestamine või kontrollimine õhnestab meediavabadust ning inimeste vabadust teavet otsida, saada ja levitada. Huvide konfliktid ja väga kontsentreeritud turg, kus domineerivad vaid vähesed turuosalised, võib samuti vähendada meedia mitmekesisust, eelkõige juhul, kui puuduvad tugevad kaitsemeetmed toimetuste sõltumatuse tagamiseks.

⁹³ 2023. aasta detsembris esitas komisjon soovitusel kaasavate ja probleemikindlate valimisprotsesside kohta liidus (C(2023) 8626). Ühes selle punktides kutsuti liikmesriike üles tegema kindlaks ja kõrvaldama oma õigusaktides võimalikud lüngad, mis on seotud kolmandate riikide annetuste ja muu rahastusega riigi erakondadele.

ELis on kehtestatud normid ja standardid mitmes õigusriigi olukorda käsitlevate aruannetega hõlmatud olulises valdkonnas, alustades ajakirjanike turvalisusest ja kaitsest ning vaigistushagidevastastest meetmetest. Euroopa meediavabaduse määrusega on muuhulgas kehtestatud eraldi sätted, mis käsitlevad meediaomandi läbipaistvust, läbipaistvat ja õiglast riikliku reklaami jaotamist ning avalik-õigusliku meedia sõltumatut toimimist ja piisavate rahaliste vahendite olemasolu nende avaliku teenuse osutamiseks⁹⁴. Arvestades nende sätete olulisust meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse edendamisel, on oluline, et liikmesriigid hakkavad neid rakendama niipea kui võimalik, sealhulgas järgides õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes antud asjakohaseid soovitusi, eriti juhul, kui Euroopa meediavabaduse määruse teemadega seotud probleemid, millele on õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes tähelepanu juhitud, on püsinud juba mitu aastat või kui on täheldatud olukorra halvenemist.

Meedia mitmekesisuse seire käigus hinnatakse ohte meediavabadusele ja meedia mitmekesisusele kõigis liikmesriikides ja enamikus läbirääkijariikides, keskendudes neljale valdkonnale: meediavabaduse kaitse põhitasemel, turu mitmekesisus, poliitiline sõltumatus ja meedia sotsiaalne kaasavus. Käesoleva aasta seire (MPM 2024) tulemustest nähtub, et nendes valdkondades ei ole toimunud suuri muutusi, kuid mõningaid muutusi võib täheldada teatavates näitajates. Ajakirjaniku elukutse ning ajakirjanike standardite ja kaitsega seotud näitaja puhul on riskitase hinnatud sarnaselt eelmise aastaga keskmiseks, kuid ajakirjanike digiturvalisuse osas on riskitase hinnatud kõrgemaks. Mitmes riigis teevad endiselt muret ajakirjanike töötingimused ning sõltumatuse puudumine avalik-õigusliku meedia juhtimises. Selle aasta üldise järjestuse alusel jagunevad riigid viide riskikategooriasse, sealjuures on seitse liikmesriiki keskmise kuni kõrge riski kategoorias ning kaks liikmesriiki ja kolm käesoleva aruandega hõlmatud laienemisprotsessis osalevat riiki kõrge riski kategoorias.

Meediavaldkonda reguleerivate asutuste sõltumatuse suurendamine

Riiklikel meediat reguleerivatel asutustel on oluline roll meedia mitmekesisuse kaitsmisel, kui nad on funktsionaalselt ja tegelikult sõltumatud ning kasutavad oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt ning neil on piisavad vahendid. Kõigis liikmesriikides kehtivad õigusaktid, millega nähakse ette meediat reguleerivate asutuste pädevusvaldkonnad ja nende sõltumatuse tagamise kaitsemeetmed. Nii audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis kui ka Euroopa meediavabaduse määruses on meediat reguleerivatele asutustele kehtestatud mitmed nõuded: sõltumatus valitsusest, erapooletus, läbipaistvus, vastutus, piisavad vahendid, ametisse nimetamise ja ametist vabastamise menetlused ning toimivad edasikaebamise mehhanismid⁹⁵.

Alates 2023. aasta õigusriigi aruande avaldamisest on mitme riikliku meediat reguleeriva asutuse ülesandeid ja pädevust laiendatud, muu hulgas ELi digiteenuste määruse vastuvõtmise tulemusel⁹⁶. [Hispaanias](#) on täheldatud positiivseid suundumusi, sealhulgas on tugevdatud audiovisuaalmeediat reguleeriva asutuse järelevalvefunktsiooni. [Rootsis](#) riiklik reguleeriv asutus restruktureeriti ning mitmed ülesanded ühendati, et pakkuda tulemuslikumaid teenuseid. Laienemisprotsessis osalevate riikide hulgas on [Montenegro](#) kehtestanud õigusraamistiku, mis annab meediat reguleerivale asutusele ulatuslikud karistusvahendid, sealhulgas õiguse määrata seaduse rikkumise korral trahve.

Mitmes liikmesriigis tuntakse jätkuvalt muret reguleerivate asutuste sõltumatuse või erapooletuse pärast, sealhulgas ebapiisavate meetmete pärast, mis kaitseksid lubamatu poliitilise mõju eest ametisse nimetamise protsessis või reguleerivate asutuste tegevuses; nii

⁹⁴ Asjakohaseid sätteid hakatakse kohaldama alates 8. augustist 2025.

⁹⁵ 14. novembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1808 ja 11. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1083.

⁹⁶ 19. oktoobri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2065.

on see [Ungaris](#), [Sloveenias](#), [Horvaatias](#), [Bulgaarias](#) ja [Poolas](#). [Kreekas](#) võeti lisameetmeid ressursside suurendamiseks, kuid nende piisavust asutuse ülesannete täitmiseks tuleb veel uurida. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on probleeme ka meediat reguleerivate asutuste sõltumatuse tagamisel. [Serbias](#) ei täida meediat reguleeriva asutus täielikult oma volitusi kaitsta meedia mitmekesisust ja kutsestandardeid ning tuntakse suurt muret asutuse sõltumatuse pärast, samal ajal kui [Albaanias](#) on küsimusi tekitanud reguleeriva asutuse poliitiline kuuluvus ja asutusega seoses tajutavad huvide konfliktid.

Meediaomandi läbipaistvuse suurendamine

Meediaomandi läbipaistvus on otseselt seotud meediavabaduse ja meedia mitmekesisusega, kuna see võimaldab kasutajatel teha teadlikumaid otsuseid, võttes arvesse, et meediaomanikud saavad otseselt või kaudselt kontrollida või mõjutada toimetuskorralduse otsuseid ja avaldatavate uudiste sisu. Euroopa standardites⁹⁷ on kindlaks määratud peamised meetmed ja liidu õiguses on sätestatud erinõuded⁹⁸. Pärast viimase aruande avaldamist on toimunud positiivseid muutusi [Irimaal](#), [Kreekas](#) ja [Hispaanias](#), kus on loodud veebipõhised omandiregistrid või neid laiendatud. [Põhja-Makedoonias](#) tuleb trüki- ja ringhäälingumeedia omandit käsitleva teabe avalikustada audiovisuaalmeediat reguleerivale asutusele, samal ajal kui riikliku digitaalmeedia omandiregistri suhtes kehtib isereguleerimine. [Montenegros](#) kohustab uus audiovisuaalmeedia teenuste seadus audiovisuaalteenuste osutajaid esitama omandit käsitleva teabe meediat reguleerivale asutusele.

Varem esile tõstetud probleemid seoses meediaomandi läbipaistvusega püsivad [Bulgaarias](#), [Tšehhis](#), [Prantsusmaal](#), [Madalmaades](#) ja [Küproses](#). [Portugal](#)is tekitab üks palju kajastatud kohtuasi arutelu õigusraamistiku üle. [Albaanias](#) on meediaomandi läbipaistvus piiratud ning [Serbias](#) ei ole meediaomandi läbipaistvuse suurendamiseks mõeldud meetmeid veel täielikult rakendatud ning poliitiline ja majanduslik mõju meediale on jätkuvalt muret tekitav.

Meediavabaduse kaitsmine poliitilise surve ja lubamatu mõju eest

Poliitiline surve ja lubamatu mõju võivad kahjustada meedia sõltumatust. Seetõttu on vaja eelkõige tugevaid kaitsemeetmeid avalik-õigusliku meedia politiseerimise vältimiseks ja läbipaistvaid norme riikliku reklaami õiglasel jaotamise kohta. Euroopa meediavabaduse määrus sisaldab sätteid, mille eesmärk on tagada avalik-õigusliku meedia sõltumatu toimimine ja rahaliste vahendite kättesaadavus avaliku teenuse osutamiseks. Samuti nõutakse selles, et liikmesriigid austaksid meediateenuse osutajate tegelikku toimetuvabadust ja sõltumatust nende kutsetegevuses, ning sätestatakse, et liikmesriigid ei tohiks sekkuda meediateenuse osutajate toimetuspoliitikasse või toimetuskorraldusse või üritada neid mõjutada.

Riikliku reklaami mõiste hõlmab eelarve mis tahes viisil kasutamist kõigi tasandite avaliku sektori asutuste või üksuste poolt reklaami ja kampaaniate korraldamise eesmärgil. Kui seda ei jaotata läbipaistvalt ja õiglaselt, võidakse seda kasutada poliitilise mõjutusvahendina ja teatavate meediaväljaannete toetamiseks. Sellega seoses on Euroopa meediavabaduse määruses kehtestatud nõuded seoses jaotamiskriteeriumide ja -menetlustega ning avaliku

⁹⁷ Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2018)11 liikmesriikidele meedia mitmekesisuse ja meediaomandi läbipaistvuse kohta.

⁹⁸ Asjakohased sätted sisalduvad järgmistes ELi õigusaktides: direktiiv 2010/13/EL, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2018/1808 (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv); rahapesuvastased direktiivid (direktiivid (EL) 2018/843 ja (EL) 2015/849), milles on sätestatud tegelikult kasu saavat omanikku käsitlevad üldised (valdkonnaülelised) läbipaistvuskohustused. Euroopa meediavabaduse määrus kohustab kõiki meediateenuse osutajaid avalikustama oma otsesed, kaudsed ja tegelikult kasu saavad omanikud.

sektori asutuste või üksuste iga-aastase teabe avaldamisega kulutatud summade kohta; liikmesriigid peavad neid nõudeid järgima, kui asjaomaseid sätteid hakatakse kohaldama. Mõnes liikmesriigis – [Austrias](#), [Bulgaarias](#) ja [Sloveenias](#) – on võetud mõningaid positiivseid meetmeid, järgides ka 2023. ja 2022. aasta aruandes esitatud soovitusi, kuigi endiselt on probleeme. Riikliku reklaami jaotamise läbipaistvuse ja õigluse suurendamiseks ei ole võetud meetmeid [Ungaris](#), [Horvaatias](#), [Maltas](#) ega [Hispaanias](#). [Albaania](#) puudub läbipaistev süsteem riikliku reklaami jaotamiseks. [Montenegros](#) on teave kõigi meediaväljaannetele tehtud avaliku sektori maksete, sealhulgas institutsioonilise reklaami kohta piiratud. [Põhja-Makedoonias](#) on riigi rahastatud reklaami käsitleva uue seaduse teatavad elemendid tekitanud sidusrühmade seas muret.

Kuigi avalik-õiguslikule meediale eraldatavate rahaliste vahendite eest vastutab iga liikmesriik ise,⁹⁹ on olemas Euroopa standardid ja juhtpõhimõtted sõltumatuse, õigusliku ja poliitilise raamistiku, rahastamise, ametisse nimetamise, vastutuse, juhtimise, läbipaistvuse ja avatuse kohta¹⁰⁰. Kui Euroopa meediavabaduse määrust hakatakse kohaldama, tuleb järgida sätteid, millega tagatakse avalik-õigusliku meedia sõltumatu toimimine, eelkõige nõudes piisavate, kestlike ja prognoositavate rahaliste vahendite tagamist ning edendades juhtkonna ametisse nimetamise ja ametist vabastamise läbipaistvust.

Mitmes liikmesriigis on kokku lepitud või käivitatud reformid, mille eesmärk on suurendada riiklike avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide sõltumatust. Õigusakte või muid positiivseid meetmeid on vastu võetud [Saksamaal](#), [Rootsis](#) ja [Tšehhis](#), samal ajal kui [Austrias](#), [Küproses](#), [Eestis](#), [Soomes](#), [Taanis](#), [Bulgaarias](#), [Madalmaades](#) ja [Poolas](#) peetakse või valmistatakse ette reformiarutelusid. Varem väljendatud probleeme seoses avalik-õigusliku meedia sõltumatu juhtimise ja toimetusliku sõltumatusega ei ole veel käsitletud [Rumeenias](#), [Maltas](#) ega [Ungaris](#). [Slovakkias](#) võeti 2024. aasta juulis vastu seadus, millega kaotatakse praegune avalik-õiguslik ringhäälinguorganisatsioon ja luuakse uus, mistõttu on tuntud muret ringhäälinguorganisatsiooni edasise sõltumatuse üle. Ehkki [Itaalias](#) on kehtestatud normid, mille eesmärk on tagada avalik-õigusliku meedia esitatava teabe sõltumatus ja pluralism, püsivad probleemid seoses selle juhtimise ja rahastamissüsteemi tulemuslikkusega.

Mis puudutab laienemisprotsessis osalevaid riike, siis kuigi [Albaanias](#) ja [Põhja-Makedoonias](#) on olemas avalik-õigusliku meedia juhtimist reguleerivad õigusraamistikud, ei ole need tegelikult avalik-õiguslikku meediat politiseerimise eest kaitsnud. [Põhja-Makedoonias](#) on rahastamine ebastabiilne. [Serbias](#) on 2024. aasta lõpus kavas õigusaktide läbivaatamine, et tagada stabiilne rahastamine, kuid tegeleda tuleb ka avalik-õigusliku meedia toimetusliku sõltumatuse ja pluralismi küsimustega. [Montenegro](#) hiljutine avalik-õigusliku meedia õigusreform peaks kaasa tooma positiivseid muutusi nii juhtimise kui ka rahastamise seisukohast.

Teabe kättesaadavus

Õigus pääseda juurde avaliku sektori asutuste käsutuses olevale teabele on üks peamisi kodanikuühiskonna ja kodanike jaoks saadaolevaid läbipaistvuse ja vastutuse tagamise vahendeid ning on selleks, et ajakirjanikud saaksid oma tööd teha, keskse tähtsusega. Mitu liikmesriiki, sealhulgas [Eesti](#), [Luksemburg](#), [Austria](#), [Bulgaaria](#) ja [Soomes](#) on teinud sellega seoses käegakatsutavaid edusamme. [Austrias](#) võeti näiteks vastu teabevabaduse seadus ja põhiseaduses sätestati sellekohane õigusnorm. Sellega tagatakse esimest korda õigus saada

⁹⁹ Eeldusel et järgitakse ELi kaubandus- ja konkurentsieeskirju. Vt aluslepingute protokoll (nr 29) liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta.

¹⁰⁰ Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2012)1 avalik-õigusliku meedia juhtimise kohta.

teavet avaliku sektori asutustelt ja riigi omanduses olevatelt ettevõtetelt. Mitmes teises liikmesriigis, kus varem tuvastati probleemid, on aga tehtud piiratud edusamme, sealhulgas [Hispaanias](#), [Poolas](#), [Saksamaal](#), [Kreekas](#), [Rumeenias](#) ja [Maltas](#). [Itaalias](#) tekitavad muret õigusnormid, millega reguleeritakse õigusteabe avalikustamist kriminaalmenetlustes, ning kuigi [Horvaatias](#) kehtib ajakirjanikele sellise teabe avalikustamises seisnevast süüteoist erand, on sidusrühmad siiski väljendanud karmi kriitikat ja probleemi lahendamiseks tehakse jätkuvalt jõupingutusi.

Teabe saamise õigus on õiguslikult tagatud kõigis käesolevas aruandes nimetatud laienemisprotsessis osalevates riikides, kuid ajakirjanike võimalus seda õigust kasutada on tegelikult sageli märkimisväärselt piiratud. [Serbias](#) ja [Montenegros](#) keelduvad avaliku sektori asutused sageli ajakirjanikele teavet andmast.

Ajakirjanike turvalisuse ja kaitse suurendamine ning kohtuasjaga ähvardamise ja vaigistuskaebuste probleemi lahendamine

Ajakirjanikud seisavad jätkuvalt silmitsi füüsilise ähvardamise ja kohtuasjaga ähvardamisega ning nende turvalisust ohustavad ka laimukampaaniad internetis ja tsensuur. Mitu meetet, mida soovitati komisjoni 2021. aasta soovitusel ajakirjanike turvalisuse kohta,¹⁰¹ vajavad mitmes liikmesriigis parandamist, nagu on rõhutatud 2024. aasta mais avaldatud sõltumatus uuringus¹⁰². Need meetmed hõlmavad kuritegude tulemuslikku ja erapooletut uurimist ja nende eest vastutusele võtmist, sihipärast koolitust, internetipõhiste ähvarduste ja rünnakute probleemiga tegelemist ning naisajakirjanike, vähemusrühmadesse kuuluvate ajakirjanike ja võrdõiguslikkuse küsimusi kajastavate ajakirjanike turvalisuse tagamist. Positiivse suundumusena on mitu liikmesriiki (ja laienemisprotsessis osalevat riiki)¹⁰³ võtnud vastu spetsiaalsed tegevuskavad ning tegelenud ajakirjanike turvalisust edendavate spetsiaalsete tugistruktuuride loomisega.

Vaigistuskaebused on konkreetne ahistamise vorm, mida kasutatakse nende ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate vastu, kes tegelevad avalikku huvi pakkuvate küsimustega. Laimamine on üks levinumaid põhjuseid, mille alusel ajakirjanike vastu vaigistuskaebusi esitatakse. Sellise ahistamise eesmärk on tavaliselt ajakirjanikke vaigistada ning avaldada heidutavat mõju meediavabadusele ja sõnavabadusele. Alates 2024. aasta maist kehtivad vaigistuskaebuste piiramiseks uued ELi õigusnormid¹⁰⁴ ning liikmesriike on julgustatud võtma lisameetmeid¹⁰⁵. Lisaks on Euroopa meediavabaduse määrusega kehtestatud nõuded ajakirjandusallikate ja konfidentsiaalse teabevahetuse tõhusaks kaitseks ning kaitsemeetmed sekkuva jälgimistarkvara kasutuselevõtu vastu.

Pärast 2023. aasta aruandes tõdetud positiivseid muutusi mõnes liikmesriigis on ka teised järginud 2023. ja 2022. aasta aruannetes esitatud soovitusi. [Horvaatias](#) jätkatakse teadlikkuse

¹⁰¹ 2021. aasta soovitus ajakirjanike turvalisuse kohta (C(2021) 6650, 16. september 2021).

¹⁰² Euroopa Komisjon, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat, „Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalist – Final report“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2024.

¹⁰³ Kuigi soovitus on adresseeritud ELi liikmesriikidele, kutsutakse üles seda järgima ka kandidaatriike.

¹⁰⁴ Direktiiv (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvilike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid) eest.

¹⁰⁵ Komisjoni 2022. aasta soovitus (C(2022) 2428, 27. aprill 2022) sisaldab meetmeid, mis on seotud laimamise, koolituse, teadlikkuse suurendamise, toetusmehhanismide, andmete kogumise, aruandluse ja järelevalvega. Komisjon suhtleb liikmesriikidega, et koostada aruanne soovituselise järelmeetmete kohta. Euroopa Nõukogu võttis 2024. aasta aprillis vastu ka [soovituselise vaigistuskaebuste kasutamise vastu võitlemise kohta](#).

suurendamist seoses ajakirjanike vastu suunatud vaigistuskaebustega, kuigi edusammud on piiratud. [Leedus](#) võttis valitsus vastu tegevuskava ajakirjanike turvalisuse ja kaitse kohta ning tugevdab jätkuvalt nende kaitset kuritahtlike kohtuasjade eest. [Luksemburgis](#) on valitsus võtnud kohustuse suurendada ajakirjanike turvalisust ja [Sloveenias](#) kehtestatakse uue seaduseelnõuga eeldatavasti kaitsemeetmed ajakirjanike kaitseks. Reformiprotsessid on aga takerdunud [Küproses](#) ja [Maltas](#). Kuigi [Slovakkias](#) on tehtud mõningaid edusamme seoses ajakirjanike turvalisuse parandamiseks mõeldud mehhanismidega, valmistavad aina enam muret teated ajakirjanike töökeskkonna halvenemise kohta. Nii [Montenegros](#) kui ka [Põhja-Makedoonias](#) nähakse seadusandlike muudatustega ette karmimad karistused ajakirjanike vastu suunatud vägivallategude või hirmutamise eest.

Seoses vaigistuskaebustega ja selleks, et järgida 2023. ja 2022. aasta soovitusi, on [Kreeka](#) ja [Irimaa](#) teinud edusamme seadusandlikus töös, mille eesmärk on kehtestada konkreetset menetluslikud tagatised ja/või vaadata läbi oma laimamist käsitlevad õigusaktid, samal ajal kui [Itaalias](#) ja ka [Slovakkias](#) on laimamise suhtes kehtiva korra reform seiskunud. [Põhja-Makedoonia](#) tegi õigusaktides muudatused, millega piiratakse võimalust algatada meediaorganisatsioonide ja ajakirjanike vastu vaigistuskaebusi ning vähendatakse laimamise korral kohaldatavaid trahve.

3.4. Muud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud institutsioonilised küsimused

Hästi toimiv institutsiooniline kontrolli- ja tasakaalustussüsteem on õigusriigi jaoks keske tähtsusega ja tagab vastastikuse kontrolli süsteemi, mille puhul ühe riigiasutuse teostatava võimu üle teevad järelevalvet teised riigiasutused, isegi kui selle korraldus erineb vastavalt erinevatele riigisisestele õiguslikele ja põhiseaduslikele tavadele. Avatud õigusloomeprotsess ja tähelepanu pööramine õigusloome kvaliteedile avaldavad pikaajalist mõju suutlikkusele tagada õigusriigi toimimine. Õigusloomeprotsessi stabiilsus ja kvaliteet on ka investeringute kaitse usaldusvääruse põhinäitajad. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja sõltumatud asutused, nagu riiklikud inimõiguste asutused, võrdõiguslikkust edendavad asutused ja ombudsmanid, on sellise kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi lahutamatu osa toimivas demokraatias, nii et nende tegutsemisvabadus on otseselt seotud õigusriigi põhimõttega.

Õigusloomeprotsessi kaasavus, kvaliteet ja läbipaistvus

Jätkatud on jõupingutusi õigusloomeprotsessi kvaliteedi, kaasavuse ja läbipaistvuse parandamiseks, sealhulgas 2023. aasta soovitustes käsitletud küsimustes. [Tšehhis](#) vähenes kiirendatud seadusandlike menetluste kasutamine ja kasutusele võeti uus avalik digiplatvorm, mis võimaldab tasuta juurdepääsu õigusaktidele. Samamoodi vähenes [Irimaal](#) oluliselt selliste kiirkorras menetlemise ettepanekute arv, mida esitatakse seadusandlike ettepanekute arutamise aja lühendamiseks. [Prantsusmaal](#) on kasutusele võetud mitu vahendit, et suurendada kodanike osalemist õigusloomeprotsessis. [Portugalis](#) võeti uusi meetmeid õigusloome läbipaistvuse parandamiseks, samal ajal kui mõju hindamise reguleerimine on veel pooleli.

Mõnes liikmesriigis on õigusloomeprotsessi kvaliteedi parandamiseks tehtavad jõupingutused alles algusjärgus. [Horvaatias](#) kehtestati uue parema õigusloome seadusega mõjuhindangute ja hindamiste põhjalik läbivaatamine ning lisanõuded avalike konsultatsioonide kohta. [Küproses](#) hõlbustab uus e-konsultatsiooni platvorm sidusrühmade osalemist õigusloomeprotsessis, kuid sisukaks avalikuks konsultatsiooniks on vaja lisameetmeid. [Luksemburgis](#) on õigusloomeprotsess kaasavam, eelkõige valitsuse algatatud õigusaktide puhul, samal ajal kui parlamendiliikmete esitatud seaduseelnõude puhul esineb endiselt puudusi. [Poolas](#) on valitsus hakanud kodanikuühiskonda tulemuslikumalt kaasama õigusaktide üle peetavatesse

konsultatsioonidesse, kuigi seda lähenemisviisi tuleb tugevdada. [Põhja-Makedoonias](#) on olemas riiklik elektrooniline konsultatsioonisüsteem, mis võimaldab sidusrühmadel osaleda avalikes konsultatsioonides, kuid platvormil ei avaldata kõiki seaduseelnõusid.

Mitmes liikmesriigis on endiselt probleeme sellistes valdkondades nagu kiirendatud menetluste ülemäärane kasutamine või õigusloome üldine kvaliteet, samuti sidusrühmadega konsulteerimisel. [Hispaanias](#) tekitas lahkarvamusi Kataloonia institutsioonilist, poliitilist ja sotsiaalset normaliseerumist puudutav konstitutsiooniline amnestiaseadus, ning selle kohta esitati Veneetsia komisjoni arvamus, milles käsitleti mitmesuguseid õigusriigiga seotud probleeme. Selle seaduse puhul kasutati kiirmenetlust, mis võimaldas üldsusega vaid piiratud määral konsulteerida. [Bulgaarias](#) on endiselt probleeme õigusloomeprotsessi kvaliteediga. [Ungaris](#) valmistavad endiselt suurt muret õigusloome kvaliteet ja õigusaktide sagedased muudatused. Õiguskindlusetus suurendab muret valitsuse ja avaliku sektori asutuste meelevaldsete otsuste pärast, mida peetakse ühtse turu ettevõtjate tegevust takistavaks teguriks. [Prantsusmaal](#), [Eestis](#) ja [Itaalias](#) on väljendatud muret seadusandlike kiirendatud menetluste või erakorraliste määruste ohtra kasutamise pärast. [Slovakkias](#) on tehtud ulatuslikke reforme ilma sidusrühmade tulemusliku kaasamiseta, sageli kiirmenetluste abil. [Soomes](#) on sidusrühmad teatanud avalike konsultatsioonide tava muutumisest, mille tõttu on vähenenud märkuste esitamise võimalus. [Maltas](#) puudub endiselt ametlik raamistik üldsuse kaasamiseks õigusaktide koostamisse. [Rumeenias](#) on vaja teha veel jõupingutusi tulemuslike avalike konsultatsioonide tagamiseks, kuna puudused püsivad.

[Albaanias](#) ja [Põhja-Makedoonias](#) on sügaval poliitilisel polariseerumisel negatiivne mõju õigusloomeprotsessile ning Põhja-Makedoonias on sellega mõnikord kaasnenud viivitused õigusloomes ning kiirendatud menetluste ülemäärane ja mõnikord asjakohatu kasutamine. Hoolimata sellest, et [Montenegros](#) on kehtestatud kaasava õigusloomeprotsessi raamistik, on ebapiisav avalik konsulteerimine endiselt probleeme. [Serbias](#) piiravad tulemuslikkuse, autonoomia ja läbipaistvusega seotud probleemid parlamendi suutlikkust tagada kontrolli- ja tasakaalustussüsteem ning avalike konsultatsioonide protsessi tuleb veelgi tugevdada.

Põhiseaduslikud reformid ja arutelud, mis mõjutavad institutsioonilist kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi

Mitmes liikmesriigis on algatatud põhiseaduse reformi protsessid või nende üle peetakse olulisi avalikke arutelusid. [Bulgaarias](#) muudeti põhiseaduse reformiga vahevalitsuse ametisse nimetamise menetlust, piirates presidendi volitusi. [Rootsis](#) uurib valitsus järelmeetmeid seoses kõikide parteide komitee aruandega põhiseaduse võimaliku muutmise kohta, et tulla toime tõsiste rahuaja kriisidega. [Madalmaades](#) on kogu valitsemissektor võtnud lisameetmeid kodanike õiguskaitse tugevdamiseks ning õigusriigi küsimustega tegelev riiklik komisjon on andnud soovitusi. [Itaalias](#) on valitsus esitanud parlamendile põhiseaduse reformi eelnõu, mille eesmärk on tagada valitsuse suurem stabiilsus.

Olulised suundumused kõrgeimates kohtutes ja konstitutsioonikohtutes seoses kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga

Konstitutsioonikohtutel on oluline roll liidu õiguse tulemuslikul kohaldamisel ja ELi õiguskorra terviklikkuse tagamisel ning need on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi põhielemendid. Kuigi konstitutsioonikohtute moodustamine, koosseis ja toimimine kuulub liikmesriikide pädevusse, peavad liikmesriigid selle pädevuse teostamisel järgima liidu õigust ja väärtusi¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Euroopa Kohtu 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21.

Mõnes liikmesriigis on põhiseaduslikkuse järelevalve ulatust laiendatud. [Bulgaarias](#) muutus põhiseaduslikkuse kontroll tänu põhiseaduse reformile kättesaadavamaks, kuna kõigile kohtutele anti õigus esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusi. [Leedus](#) valmistab kohtute haldamise nõukoda ette ettepanekut põhiseaduse muutmiseks, et saada endale õigus taotleda põhiseaduslikkuse kontrollimist, kui õigusakt mõjutab kohtusüsteemi. Mõnes liikmesriigis tekitavad endiselt muret konstitutsioonikohtute töö muud aspektid. [Ungaris](#) vaatab konstitutsioonikohus endiselt läbi üldkohtute lõplike otsuste põhjendatust, kuigi nagu varem teatatud, ei saa avaliku sektori asutused enam lõplikke kohtuotsuseid konstitutsioonikohtus vaidlustada. Pärast seda, kui konstitutsioonikohus oli aastaid väljendanud muret oma märkimisväärse töökoormuse üle, mille tõttu kohus ei saa pühendada rohkem tähelepanu põhiseaduse seisukohast kõige suurema mõjuga kohtuasjadele, on [Sloveenias](#) jätkunud arutelud põhiseaduse muudatuste üle, et vähendada konstitutsioonikohtu töökoormust, andes teatavat liiki kohtuasjad üle halduskohtutele.

Laienemisprotsessis osalevate riikide hulgas tagab [Albaania](#) konstitutsioonikohus tulemuslikult institutsioonilise kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi, ehkki parlament ei ole mõnda konstitutsioonikohtu otsust täitnud. [Serbias](#) tuleb konstitutsioonikohtus täita mitu vaba ametikohta.

Ombudsmanid, riiklikud inimõiguste asutused, võrdõiguslikkust edendavad asutused ja muud sõltumatud asutused

Riiklikel inimõiguste asutustel,¹⁰⁷ ombudsmanidel,¹⁰⁸ võrdõiguslikkust edendavatel asutustel ja muudel sõltumatutel asutustel on riiklikus kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis tähtis roll. Mõnes liikmesriigis on nende asutuste staatust veelgi tugevdatud või on käimas reformid. [Bulgaarias](#) ja [Küproses](#) on ombudsmanidele antud uusi ülesandeid ning [Leedus](#) ja [Poolas](#) anti ombudsmanide büroodele rahalisi vahendeid juurde. [Rootsis](#) sai riiklik inimõiguste asutus oma tegevuseks rahalisi vahendeid ja jätkab jõupingutuste tegemist A-staatusega asutuse akrediteeringu saamiseks. [Eestis](#), [Luksemburgis](#) ja [Soomes](#) arutatakse reforme, et tugevdada sõltumatute institutsioonide autonoomiat.

Teistes liikmesriikides seisavad riiklikud inimõiguste asutused ja ombudsmanid siiski jätkuvalt silmitsi probleemidega. [Ungari](#) puhul püsib mure põhiõiguste voliniku sõltumatuse ja tulemusliku toimimisega. [Horvaatias](#) on tehtud edusamme meetmete võtmisel rahvaombudsmani soovitude põhjal, kuid endiselt on seal probleeme teabele juurdepääsu tagamisega. [Madalmaade](#) Inimõiguste Instituut seisab jätkuvalt silmitsi juhtimisprobleemidega. [Sloveenias](#) on inimõiguste ombudsman väljendanud muret seoses tema tegevust käsitleva õigusakti kavandatud muudatustega.

[Montenegros](#) on ombudsmani büroo parandanud oma suutlikkust menetleda kaebusi ja parandada otsuste kvaliteeti, kuid asjaolu, et tema soovitude põhjal ei võeta süstemaatiliselt järelemeetmeid, vähendab tema töö tõhusust. [Serbias](#) ei võeta sõltumatute asutuste soovitude suhtes süstemaatiliselt järelemeetmeid.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Vt Ombudsmane käsitlevad Veneetsia komisjoni põhimõtted.

Selgunud on, et sõltumatute asutuste juhtide ametisse nimetamise menetlustega on mitmeid probleeme. [Bulgaarias](#) ja [Austrias](#) on jätkunud viivitused ametisse nimetamisel, samal ajal kui [Slovakkias](#) on õigusaktide muudatustega laiendatud valitsuse volitusi teatavate sõltumatute asutuste juhtide ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel. [Kreekas](#) võeti meetmeid palgasüsteemi parandamiseks, kuid sõltumatud asutused puutuvad kokku probleemidega, mis võivad kahjustada nende staatust ja suutlikkust oma ülesandeid tulemuslikult täita. Seevastu [Poolas](#) on täielikult rakendatud riigikontrolli käsitlevat soovitusi, tagades selle kolleegiumi liikmete ametisse nimetamise ja piisavate järelemeetmete võtmise selle leidude suhtes.

Mis puudutab nelja liikmesriiki, kus ei ole veel ÜRO Pariisi põhimõtete kohaselt riiklikku inimõiguste asutust loodud, siis [Tšehhis](#) tehti muudatus, et anda ombudsmanile riikliku inimõiguste asutuse funktsioon ning [Rumeenias](#) on tehtud mõningaid edusamme ombudsmanile ja riiklikule inimõiguste asutusele akrediteeringu saamisel. [Itaalias](#) ja [Maltas](#) ei ole aga tehtud edusamme riikliku inimõiguste asutuse loomisel.

Euroopa Inimõiguste Kohtu ja liikmesriikide kohtute otsuste rakendamine

Alates 2022. aastast sisaldavad riike käsitlevad peatükid arvandmeid Euroopa Inimõiguste Kohtu põhimõttelise tähtsusega otsuste rakendamise kohta, mis on oluline näitaja õigusriigi toimimise kohta riigis. Tulemused on liikmesriigiti erinevad. Kogu ELis on ligikaudu 44 % Euroopa Inimõiguste Kohtu viimase kümne aasta liikmesriikidega seotud põhimõttelise tähtsusega otsustest veel täitmata, mida on veidi rohkem kui eelmisel aastal¹⁰⁹.

[Belgias](#) tekitab suurt muret Euroopa Inimõiguste Kohtu ja riigisiseste kohtute otsuste, sealhulgas viimase astme kohtute lõplike otsuste täitmata jätmise. [Rumeenia](#) on jätkuvalt Euroopa Nõukogu ministrite komitee tugevdatud järelevalve all seoses pikaajalise struktuurse probleemiga, et riigi suhtes tehtud lõplikke riigisiseste kohtute otsuseid ei täideta või täidetakse hilinemisega. [Horvaatias](#) sisaldab uus haldusvaidluste seadus meetmeid, mille eesmärk on soodustada halduskohtute otsuste kiiret täitmist.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid õigusriigi peamiste toimijatena

Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja inimõiguste kaitsjad on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis olulisel kohal. Nad tegutsevad õigusriigi põhimõtte rikkumise järelevalvajatena ning aitavad aktiivselt kaasa ELi väärtuste ja põhiõiguste edendamisele ja kaitsmisele. Seda tunnistati komisjoni 2023. aasta detsembri soovitusel kodanikuaktiivsuse kohta,¹¹⁰ milles kutsuti liikmesriike üles looma kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja inimõiguste kaitsjatele soodsat ja turvalist keskkonda ning seda säilitama, et suurendada nende võimalusi tulemuslikuks osalemiseks poliitikakujundamises. Samal ajal on Euroopa piiriüleseid ühinguid käsitleva komisjoni ettepaneku eesmärk kõrvaldada ühtsel turul mittetulundusühingute regulatiivsed ja haldustõkked¹¹¹.

¹⁰⁹ Eelmisel aastal oli see 40 %. Implementation Networkilt õigusriigi olukorda käsitleva 2024. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

¹¹⁰ Soovitus avaliku poliitika kujundamisse kodanike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise ja nende sisulise osalemise edendamise kohta (C(2023) 8627, 12. detsember 2024).

¹¹¹ COM(2023) 516 final, 5. september 2023.

Enamikus liikmesriikides on kodanikuühiskonna jaoks olemas soodne ja toetav raamistik ning kodanikuühiskonna tegutsemisruumi peetakse neis jätkuvalt avatuks¹¹². Jätkunud on algatused nende tegutsemisruumi edasiseks parandamiseks, näiteks [Austrias](#) maksuraamistiku reformimise kaudu. [Rootsis](#) võeti edasisi meetmeid kodanikuühiskonna rahastamist ja toimimist käsitleva õigusraamistiku käimasolevate reformide käigus. [Iirimaa](#) tehti mõningaid edasisi edusamme rahastamisele juurdepääsu õiguslike takistuste kõrvaldamisel tänu sellele, et valimiskomisjonis vaadati läbi kehtivad õigusaktid. [Horvaatias](#) minnakse järk-järgult üle kodanikuühiskonna organisatsioonide mitmeaastasele rahastamisele, kuigi laiem kava on endiselt täitmata. [Poolas](#) peetakse kodanikuühiskonna ministri ametikoha loomist esimeseks sammuks uute algatuste suunas, mille eesmärk on parandada kodanikuühiskonna organisatsioonide suhtes kehtivat õigusraamistikku.

Jätkunud on eelmistes aruannetes täheldatud suundumus ning kodanikuühiskonna organisatsioonid ja inimõiguste kaitsjad on seisnud üha enam silmitsi probleemidega, mis on seotud uute õiguslike piirangutega, rahaliste vahendite puudusega või füüsiliste ja verbaalsete rünnakutega. [Saksamaal](#) ei ole veel võetud konkreetseid meetmeid, et kaotada ebakindlus seoses mittetulundusühingute maksuvabastusega. [Kreekas](#) on olemasolevate kodanikuühiskonna organisatsioonide registrite koostalitlusvõime tagamisega tegelemine positiivne suundumus, aga registreerimisraamistikku tuleb endiselt hinnata ja jätkuvalt tekitab muret kodanikuühiskonna tegutsemisruum. [Küproses](#) on plaanid korrapäraseks dialoogiks ametiasutuste ja kodanikuühiskonna vahel julgustavad, kuid endiselt on küsimusi kodanikuühiskonna organisatsioonidele kehtestatud haldusnõuetega. [Itaalias](#) on endiselt probleeme kodanikuühiskonna tegutsemisruumiga, arvestades ka, et teatatud on verbaalsetest rünnakutest humanitaartegevuses osalevate kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu. [Hispaanias](#) kuulutati parlamendis välja kodanike julgeoleku seaduse reform, mille eesmärk on lahendada mured seaduse mõju pärast kodanikuühiskonna tegutsemisruumile.

[Põhja-Makedoonias](#) tegutsevad kodanikuühiskonna organisatsioonid üldiselt soodsas keskkonnas, kuid endiselt on probleeme sellega, kuidas tagada nende jätkusuutlik osalemine poliitikakujundamises. [Serbias](#) ei ole kodanikuühiskonna organisatsioonide asutamise, tegutsemise ja rahastamise keskkond soodne ning mitme kodanikuühiskonna organisatsiooni suhtes toimuvad laimukampaaniad.

Teatavates liikmesriikides seisab kodanikuühiskond silmitsi suurte probleemidega või selle tegutsemisruumi süsteemse põhjendamatu piiramisega. [Ungaris](#) ei ole tehtud edusamme kodanikuühiskonna organisatsioonide praeguste takistuste kõrvaldamisel ning laimukampaaniad ja sõltumatute kodanikuühiskonna organisatsioonide halvustamine on endiselt levinud. Muret tekitab ka riigi roll kodanikuühiskonna rahastamisel. [Slovakkias](#) on kodanikuühiskonna organisatsioonide keskkond halvenenud, eriti nende puhul, kes tegelevad riigi tegevuse järelevalvega või inimõigustega.

Sekkuva jälgimistarkvara (nuhkvara) kasutamise seotud riiklikud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemid

Isegi kui nuhkvara kasutamine on seotud riikliku julgeolekuga ja kui see ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, on kaitsemeetmete kehtestamise tagamiseks vaja riiklikku kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi. Austada tuleb selliseid põhiõigusi nagu õigus isikuandmete kaitsele, vabadus saada ja levitada teavet, väljendusvabadus ning õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

¹¹² CIVICUSE (valitsusväline organisatsioon) hinnangu kohaselt. Hinnangute andmisel lähtutakse viie kategooriaga skaalast: avatud, piiratud, takistatud, allasurutud ja suletud. Võrreldes 2023. aastaga on ühe liikmesriigi hinnangut langetatud tasemelt „avatud“ tasemele „piiratud“.

ja õiglasele kohtulikule arutamisele. ELi andmekaitsealaste õigusaktidega on ette nähtud terviklik järelevalve- ja kaitsemeetmete mehhanism ning neid õigusakte kohaldatakse olukordades, kus nuhkvara kasutatakse õiguskaitse eesmärkidel. Veneetsia komisjon tegeleb selliste põhimõtete ja heade tavade väljatöötamisega, mida kohaldatakse nuhkvara abil toimuva sihipärase jälgimise suhtes.

2024. aasta aruandes käsitletakse muutusi, mis on seotud nuhkvara (nt Pegasus või samaväärne sekkuv jälgimistarkvara) väidetava ebaseadusliku kasutamisega, millele on osutatud varasemates aruannetes, ning eelkõige keskendutakse riiklike kontrolli- ja tasakaalustussüsteemide toimimisele sellistele väidetele reageerimisel. [Poolas](#) moodustas seim parlamentaarse uurimiskomisjoni, et hinnata Pegasus tarkvara kasutamist valitsuse liikmete, salateenistuste, politsei ja muude riigiasutuste poolt 2015.–2023. aastal. Uus peaprokurör otsustas ka ametlikult teavitada isikuid, kelle suhtes Pegasus tarkvara kasutati, ja määras erirühma, kes uurib selle kasutamise seaduslikkust. Teistes liikmesriikides ei ole olukord muutunud. [Kreekas](#) on nuhkvara kasutamise kohtulik uurimine pooleli. Seevastu [Ungaris](#) on olukord endiselt muret tekitav, kuna puudub tulemuslik kohtulik või muu järelevalve salajase jälgimise meetmete kasutamise üle väljaspool kriminaalmenetlust.

Kaitsemeetmed välismõjuga tegelemisel

Avaliku arvamusega manipuleerida ja demokraatlikku arutelu moonutada püüdvate välisriikide valitsuste sekkumine kujutab endast ohtu ELi demokraatiale¹¹³. Jõupingutused, mille eesmärk on säilitada avalik huvi ja heita valgust ELi demokraatlike riikide suhtes avalduvale välismõjule, peavad olema proportsionaalsed ning täielikult austama põhiõigusi ja demokraatlikke väärtusi. Tuginedes nii Euroopa Kohtu¹¹⁴ kui ka Veneetsia komisjoni¹¹⁵ seisukohtadele, tegi komisjon 2023. aasta detsembris ettepaneku reguleerida kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise läbipaistvust ELis, keskendudes läbipaistvusele ja demokraatlikule vastutusele sihipärase normide ja tugevate kaitsemeetmete kehtestamise abil.

Mõnes liikmesriigis on kavandatud või vastu võetud meetmed, mille puhul viidatakse vajadusele tegeleda välismõjuga, tekitanud suurt muret, eelkõige seetõttu, et need häbimärgistavad asjaomaseid organisatsioone. Uue seaduse alusel, millega kaitstakse riiklikku suveräänsust, asutas [Ungari](#) uue ulatusliku pädevusega büroo, mille ülesanne on anda teada mis tahes isikust või organisatsioonist, keda kahtlustatakse välisruumide teenimises ja/või välisrahastamise saamises, ning büroo on uurimisi algatanud¹¹⁶. Selle suhtes on komisjon praegu algatanud rikkumismenetluse. [Slovakkias](#) kehtestatakse parlamendis esitatud muudatusettepanekute vastuvõtmise korral organisatsioonide kohustuslik „välisriigi toetatavateks organisatsioonideks“ kuulutamine juhul, kui nad saavad teatavat künnist ületavaid rahalisi vahendeid välisriikidest.

Õigusriigikultuuri edendamise algatused

¹¹³ Teatis demokraatia kaitse kohta (C(2023)630).

¹¹⁴ 18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (ühingute läbipaistvus), C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Veneetsia komisjoni aruanne ühingute rahastamise kohta (CDL-AD(2019)002). Vt ka Veneetsia komisjoni kiireloomuline arvamus Gruusia välismõju läbipaistvust käsitleva seaduse kohta (CDL PI(2024)013) ja arvamus riikliku suveräänsuse kaitset käsitleva 2023. aasta seaduse LXXXVII kohta (CDL(2024)001).

¹¹⁶ 2024. aasta juunis alustas suveräänsuse kaitse büroo uurimist ühe korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud kodanikuühiskonna organisatsiooni ja ühe uuriva meediakanali tegevuse ja rahastamise suhtes.

Tugeva õigusriigikultuuri edendamine on oluline demokraatlike ühiskondade pikaajalise vastupidavuse tagamiseks. Sellele aitavad aktiivselt kaasa mitmesugused osalejad, näiteks arutelude või haridusalgatuste kaudu.

[Tšehhis](#) on avaliku sektori asutused käivitanud algatusi õigusriigikultuuri edendamiseks, seejuures on mõlemas parlamendikojas korraldatud mitu üritust ning valitsus ja ombudsman on korraldanud kõrgetasemelisi üritusi. [Hispaanias](#) on käivitatud mitu algatust õigusriigikultuuri edendamiseks. [Slovakkias](#) korraldab riikliku inimõiguste asutuse ja võrdõiguslikkust edendava asutuse volitustega Slovakkia riiklik inimõiguste keskus õigusriigikultuuri tugevdamise projekte.

4. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Viis järjestikust aastat, mil komisjon on õigusriigi olukorra kohta aru andnud, on näidanud, kuidas õigusriigi põhimõtte järgimist ei saa kunagi pidada enesestmõistetavaks. Muutuvad asjaolud, olgu need tingitud poliitilistest muutustest või ühiskondlikust ja tehnoloogilisest arengust, võivad tuua õigusriigi jaoks kaasa uusi probleeme. Probleemide laad ja ulatus on liikmesriigiti erinev, nagu on kajastatud õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes esitatud soovitusetes.

Samal ajal on aruanded näidanud, kuidas dialoog võib aidata edenemisele kaasa. Viimase viie aasta jooksul on EL märkimisväärselt suurendanud oma suutlikkust lahendada õigusriigiga seotud probleeme ja toetada reforme. Liikmesriigid saavad üha enam tugineda ühisele arusaamale sellest, kuidas poliitikat, institutsioone ja õigusakte kõige paremini kujundada, et õigusriiki kaitsta. Kuigi õigusriigiga seotud probleeme on ja neid tekib ka edaspidi, on ELil nüüd paremad võimalused käsitleda neid objektiivselt ja usaldusväärselt ning kasutada lahenduste leidmiseks erinevaid vahendeid. Liikmesriikidele jääb vabadus kavandada lahendusi, lähtudes just enda konkreetsest olukorrast, kuid sellised lahendused peaksid põhinema õigusriiki puudutavatel ühtsetel standarditel ja nõuetel.

Poliitilised suunised Euroopa Komisjonile aastateks 2024–2029 tugevdavad õigusriigi põhimõtet, mis on eduka ELi võti. Seda rõhutatakse ka 2024. aasta juunis vastu võetud Euroopa Ülemkogu strateegilises tegevuskavas. Selline konsensus näitab, kui oluline on jätkata ELi töö süvendamist õigusriigi valdkonnas, luua ühine arusaam, laiendada ELi töö mõju ja suurendada meie käsutuses olevaid vahendeid õigusriigi edendamiseks.

Selles töös on põhijõud jätkuvalt õigusriigi olukorda käsitleval aruandel. Aruannet plaanitakse laiendada, et hõlmata selliseid olulisi teemasid nagu ühtne turg ning käsitleda küsimusi, mis mõjutavad piiriülest tegutsevaid ettevõtteid, eelkõige VKEsid. Samuti luuakse tihedam seos õigusriigi olukorda käsitleva aruande ja selles antud soovitusete ning ELi eelarvest rahastamise vahel: see on oluline tagamaks, et Euroopa kodanikud saavad järgmisest mitmeaastasest finantsraamistikust võimalikult suurt kasu. ELi rahastust saab veelgi rohkem suunata liikmesriikide korrupsioonivastasesse tegevusse ja ELi finantshuvide kaitsmisse ning kasutada investeringuna õigusriigi alalhoidmisse. Uued laienemisprotsessis osalevad riigid lisatakse õigusriigi olukorda käsitlevasse aruandesse niipea, kui nad on valmis. Eriti oluline on nõuete täitmise tagamine: edusammude kindlustamiseks pannakse rõhk aruande soovitusete rakendamise jälgimisele.

Õigusriigi olukorda käsitleva aruande aluspõhimõtted – liikmesriikide võrdne kohtlemine, ELi standardite range kohaldamine ning dialoogil ja vastastikusel mõistmisel põhinev

protsess – on ajaproovile vastu pidanud. Komisjon jääb ootama koostööd liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, et kindlustada, et õigusriik jääb Euroopa demokraatia nurgakiviks.