



Briuselis, 2019 04 03
COM(2019) 163 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS VADOVŲ
TARYBAI IR TARYBAI**

Tolesnis teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje
Esama padėtis ir galimi tolesni veiksmai

I. ĮVADAS

Teisinė valstybė yra viena iš vertybių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga¹, ir mūsų bendros tapatybės bei bendros konstitucinės tradicijos atspindys. Ji yra visų valstybių narių demokratinės sistemos pagrindas, būtinas tam, kad būtų užtikrinama pagrindinių teisių apsauga. Be to, ji ypač svarbi tam, kad Europos Sąjunga veiktų tinkamai kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė ir kaip vidaus rinka, kur teisės aktai taikomi veiksmingai ir vienodai, o biudžeto lėšos naudojamos laikantis taikytinų taisyklių. Teisinė valstybė užtikrina, jog valstybės narės bei jų piliečiai galėtų kartu dirbti pasitikėdami vieni kitais. Tam, kad demokratinė visuomenė veiktų tinkamai, ypač svarbu pasitikėti valdžios institucijomis, įskaitant teismų sistemą. Teisinė valstybė – taip pat vienas iš principų, kuriais grindžiami ES išorės veiksmai². Apskritai tai aiškiai įtvirtintas principas, kurio esminis turinys aiškiai apibrėžtas ir kurį galima objektyviai įvertinti, taigi trūkumus galima nustatyti remiantis pagrįstais ir stabiliais kriterijais.

Kas yra teisinė valstybė?

Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje nustatyta, kad teisinė valstybė yra viena iš vertybių, kuriomis grindžiama Sąjunga. Vadovaujantis teisinės valstybės principu visi valdžios įgaliojimai visada įgyvendinami neviršijant įstatymu nustatytų ribų, paisant demokratijos ir pagrindinių teisių vertybių ir kontroliuojant nepriklausomiems ir nešališkiems teismams. Teisinė valstybė apima, be kita ko, šiuos principus: teisėtumo principą, kuris reiškia skaidrų, atskaitingą, demokratinį ir pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą; teisinio tikrumo principą; draudimą savavališkai naudotis vykdomosios valdžios įgaliojimais; nepriklausomų ir nešališkų teismų vykdomą veiksmingą teisminę apsaugą, įskaitant veiksmingą teisminę pagrindinių teisių užtikrinimo kontrolę³; valdžių padalijimo principą; lygybės prieš įstatymą principą⁴. Šiuos principus yra pripažinęs Europos Sąjungos Teisingumo Teismas ir Europos Žmogaus Teisių Teismas⁵.

Pati Europos Sąjunga grindžiama teisinės valstybės principu ir kiekvienas veiksmas, kurio ji imasi, yra grindžiamas Sutartimis, kurias savanoriškai ir demokratiškai patvirtino visos valstybės narės. Atsižvelgiant į teisinės valstybės svarbą piliečių pasitikėjimui Sąjunga ir veiksmingam jos politikos įgyvendinimui, ji yra ypač reikšminga Europos ateičiai. Vis labiau pripažįstama, kad nuo teisinės valstybės principo ypač priklauso tai, kaip veikia ES, ir esama įvairių šalių bendro sutarimo, jog Europos Sąjungoje reikia gerinti teisinės valstybės principo laikymosi užtikrinimo būdus⁶. Be to, stiprinti teisinės valstybės principo laikymąsi ypač padeda pastarojo meto Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, kurioje dar

¹ Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnis.

² Europos Sąjungos sutarties 21 straipsnis.

³ Europos Sąjungos sutarties 19 straipsnyje nustatyta valstybių narių pareiga užtikrinti veiksmingą teisminę apsaugą. Kaip Sprendime byloje C-72/15 *Rosneft* yra pažymėjęs Teisingumo Teismas, pats veiksmingos teisminės apsaugos egzistavimas yra „neatsiejamas nuo teisinės valstybės egzistavimo“.

⁴ 2014 m. kovo 11 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „*Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti*“, COM(2014) 158 *final*.

⁵ 2014 m. kovo 11 d. Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai „*Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti*“ (COM(2014) 158 *final*) priedas ir pastarojo meto Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika – Sprendimas byloje C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses prieš Tribunal de Contas*, Sprendimas byloje C-216/18 PPU *LM*, 2018 m. gruodžio 17 d. Nutartis byloje C-619/18 *Komisija prieš Lenkiją*.

⁶ Teisinė valstybė tapo vienu iš pastarojo meto diskusijų dėl Europos ateities klausimų, kuriuo reikšmingų pastabų išsakė, pavyzdžiui, įvairios Europos politinės frakcijos ir valstybės narės.

kartą patvirtinta, kad Sąjunga yra vertybėmis grindžiama bendrija⁷. Šiuo komunikatu siekiama papildyti diskusijas dėl tolesnio teisinės valstybės principo stiprinimo Sąjungoje ir paskatinti visus suinteresuotuosius subjektus teikti nuomonių ir pastabų. Remdamasi jomis, Komisija birželio mėn. padarys išvadas.

Pati Europos integracija reikšmingai ir ilgam laikui prisidėjo prie to, kad Europoje vyrautų taisyklėmis grindžiama tvarka. Sąjunga palaipsniui sukūrė laisvės, bendradarbiavimo ir stabilumo erdvę, kurioje valstybės narės, piliečiai ir įmonės gali remtis nuspėjamų bei nešališkų taisyklių ir veiksmingų teisminių teisių gynimo priemonių sistema. Tokioje erdveje užtikrinama taika, gali įsigalėti demokratija ir klestėti įmonės. Vis dėlto pastaraisiais metais vis labiau pripažįstama, kad Sąjungos pagrindinėms vertybėms ir principams, įskaitant teisinę valstybę, tenka spaudimas ir reikalingas ypatingas dėmesys. Todėl tapo aišku, jog norint užtikrinti, kad teisinės valstybės principas būtų sustiprintas ir jis būtų puoselėjamas visoje Sąjungoje, reikia nuveikti daugiau.

Jei teisinės valstybės principo apsauga nėra tinkamai užtikrinama visose valstybėse narėse, kenkiama Sąjungos solidarumui, sanglaudai ir pasitikėjimui, kurie būtini tam, kad tarpusavyje būtų pripažįstami nacionaliniai sprendimai ir vidaus rinka veiktų kaip visuma. Be to, su teisine valstybe susiję trūkumai gali turėti įtakos ekonomikai, kaip ir veiksminga teismų sistema bei griežta kovos su korupcija sistema yra būtinos tam, kad tinkamai veiktų verslo aplinka, o viešieji finansai būtų patikimi⁸.

Su teisine valstybe susijusi problema vienoje valstybėje narėje daro poveikį visai Sąjungai, taigi, nors pirmiausia turėtų būti taikoma nacionalinė stabdžių ir atsvarų sistema, sprendžiant su teisine valstybe susijusias problemas vaidmuo tenka ir Sąjungai, nesvarbu, kur tų problemų kiltų. Dėl kai kuriose valstybėse narėse pastaruoju metu kilusių iššūkių, susijusių su teisine valstybe, kilo susirūpinimas, ar Sąjunga yra pajėgi spręsti tokias problemas. Tikėjimas, kad trūkumai gali būti pašalinti, padėtų stiprinti pasitikėjimą tiek tarp valstybių narių, tiek tarp valstybių narių ir ES institucijų.

Būtent todėl ES rengia keletą priemonių, kuriomis siekiama padėti užtikrinti teisinės valstybės principo laikymąsi. Jų aprėptis yra platesnė nei Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnis – geriausiai žinomas visų bendrų vertybių apsaugos mechanizmas, net jei jis taikomas tik išskirtiniais atvejais. Nuo 2014 m. veikia prevencinis mechanizmas⁹. Šiuo metu aptariami kiti sumanymai, įskaitant Komisijos pasiūlymą padėti apsaugoti ES finansinius interesus, jei esama su teisinės valstybės principu susijusių visuotinių trūkumų¹⁰, be to, visose valstybėse narėse teisminėmis priemonėmis koordinuotai reaguoti į tokią riziką turėtų padėti įsteigta Europos prokuratūra¹¹. Visos šios priemonės remiasi bendru sutarimu dėl to, ką reiškia teisinė valstybė, kokie jos pagrindiniai požymiai ir kuriose srityse gali atsirasti trūkumų.

⁷ Sprendimas byloje C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses prieš Tribunal de Contas*; Sprendimas byloje C-284/16 *Achmea*; Sprendimas byloje C-284/18 PPU LM; Sprendimas byloje C-621/18 *Wightman*; 2018 m. gruodžio 17 d. Nutartis byloje C-619/18 R *Komisija prieš Lenkiją*.

⁸ Prie didesnio ekonomikos augimo prisideda ir sėkmingą kitų reformų įgyvendinimą garantuoja tinkamai veikiančios viešosios institucijos. Iš empirinės analizės matyti, kad geresnė institucinė kokybė paprastai siejama su didesniu našumu (žr. *2019 m. metinę augimo apžvalgą*, COM(2018) 770 final).

⁹ Žr. 4 išnašą.

¹⁰ Pasiūlymas dėl Reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų, COM(2018) 324.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

Apibendrinant, teisinė valstybė yra vienas pagrindinių ateities Europos vizijos ramsčių. Šis komunikatas yra vienas iš parengiamųjų diskusijų, susijusių su 2019 m. gegužės 9 d. Sibiu vykiančiu Europos Vadovų Tarybos susitikimu ir kita Europos Vadovų Tarybos strategine darbotvarke, elementų, kuriame apžvelgiama pastarųjų metų patirtis bei išdėstomos galimos diskusijų dėl būsimų veiksmų kryptys. Jame remiamasi dabartinių Europos Sąjungoje vykstančių viešų diskusijų dėl teisinės valstybės rezultatais ir Sąjungos institucijos bei valstybės narės, taip pat kiti suinteresuotieji subjektai raginami pateikti idėjų, kaip ateityje būtų galima tobulinti teisinės valstybės priemonių rinkinį¹².

II. TEISINĖS VALSTYBĖS PRIEMONIŲ RINKINYS ŠIANDIEN

1. ES sutarties 7 straipsnis ir teisinės valstybės priemonės

ES sutarties 7 straipsnis išlieka išskirtinė, bet simboliškiausia ES priemonė imtis veiksmų šiurkštaus teisinės valstybės principo pažeidimo valstybėje narėje atveju¹³. Aiškiaus pavojaus, kad gali būti šiurkščiai pažeistos vertybės, nustatymo procedūra pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį buvo taikyta du kartus: 2017 m. gruodžio mėn. ją Lenkijos atžvilgiu taikė Komisija¹⁴, o 2018 m. rugsėjo mėn. Vengrijos atžvilgiu – Europos Parlamentas¹⁵. Nors visos pasekmės, kylančios taikant procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnį, yra labai sunkios ir pats dialogas su atitinkama valstybe nare pagal ES sutarties 7 straipsnyje nustatytą sistemą savaime yra vertingas, Tarybos padaryta pažanga šiais dviem atvejais galėjo būti prasmingesnė. Tam, kad praktikoje būtų galima taikyti tą straipsnį, Taryba turėjo nustatyti naujas procedūras, o ar jos yra visiškai veiksmingos, dar nėra patikrinta.

2014 m. Komisija nustatė **teisinės valstybės priemones**¹⁶ ir jų vaidmenį pripažino Teismas¹⁷. Tose priemonėse numatytas kelių etapų dialogas su valstybe nare, grindžiamas Komisijos nuomonėmis ir rekomendacijomis. Jomis siekiama užkardyti sistemingą grėsmę teisinei valstybei, o jai kilus reikėtų taikyti ES sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą. Pirmas ir kol kas vienintelis kartas, kai buvo taikomos teisinės valstybės priemonės, buvo 2016 m. sausio mėn. pradėjus dialogą su Lenkija¹⁸. Nors dialogas padėjo nustatyti problemas ir tinkama linkme pakreipti diskusijas, jis nepadėjo išspręsti nustatytų teisinės valstybės principo nesilaikymo problemų, taigi 2017 m. gruodžio mėn. Komisija pradėjo procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį.

2. Pažeidimo nagrinėjimo procedūra ir prejudiciniai sprendimai

¹² Šia iniciatyva daugiausia dėmesio skiriama teisinės valstybės stiprinimui ir ji neapima tokių platesnių sričių, kaip demokratija ar pagrindinės teisės. Tačiau teisinė valstybė ir pagrindinės teisės bei demokratija yra glaudžiai susijusios: nors teisinės valstybės principas yra daugiausia susijęs su valdžios įgaliojimų įgyvendinimo ribojimu ir nepriklausoma kontrole, jis taip pat propaguoja demokratiją, nes nustato valdžios įgaliojimus turinčių subjektų atskaitomybę, ir yra nepakeičiamas užtikrinant pagrindinių teisių apsaugą.

¹³ Taip pat žr. 2003 m. spalio 15 d. Komisijos komunikatą „*Pagrindinių Sąjungos vertybių apsauga ir stiprinimas*“, COM(2003) 606 galutinis.

¹⁴ Pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo dėl aiškiaus pavojaus, kad Lenkijos Respublika gali šiurkščiai pažeisti teisinės valstybės principą, nustatymo (COM(2017) 835 *final*, 2017 12 20).

¹⁵ 2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl pasiūlymo, kuriuo pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalį Taryba raginama nustatyti, ar esama aiškiaus pavojaus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga (2017/2131(INL)).

¹⁶ Žr. 4 išnašą.

¹⁷ Žr. 2018 m. gruodžio 17 d. Nutartį byloje C-619/18 R *Komisija prieš Lenkiją*.

¹⁸ Dialogas vyko 2016 m. sausio mėn. – 2017 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė vieną nuomonę ir keturias rekomendacijas.

Reaguodama į su teisinės valstybės principo pažeidimu susijusias dideles problemas, turinčias sąsajų su Sąjungos teisės pažeidimu, Komisija keliais atvejais pradėjo **pažeidimo nagrinėjimo procedūrą** – tai galimybė ES imtis veiksmų, kuria, pastaruoju metu Europos Sąjungos Teisingumo Teismui priėmus sprendimus, naudojamosi vis dažniau.

Konkreči teisinės valstybės vertybinė išraiška yra ES sutarties 19 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas reikalavimas numatyti nepriklausomų teismų užtikrinamą **veiksmingą teisminę apsaugą**. Ta nuostata grindžiama daugybė nacionalinių teismų prašymų priimti prejudicinį sprendimą ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, kurias Komisija pradėjo iki kreipdamasi į Teismą. Jau 2006 m. Teismas nusprendė, kad sąvoka „teisėjų nepriklausomumas“ yra autonomiška ES teisės samprata, reiškianti, kad teisėjai turi būti apsaugoti nuo bet kokio išorinio poveikio, kuris galėtų kelti grėsmę jų laisvei nepriklausomai priimti sprendimą¹⁹. 2018 m. šis aiškinimas pakartotas ne viename svarbiame Teismo sprendime. Pirma, Teismas nusprendė, kad pagal Sąjungos teisę valstybės narės privalo užtikrinti, kad jų teismai atitiktų veiksmingos teisminės apsaugos reikalavimus, kurie yra konkreči teisinės valstybės išraiška, ir kad siekiant užtikrinti tokią teisminę apsaugą itin svarbus nacionalinių teismų nepriklausomumas²⁰. Kituose sprendimuose Teismas išsamiau nustatė reikalavimus, kylančius iš nepriklausomumo ir nešališkumo garantijų, ir atkreipė dėmesį į jų esminę reikšmę tiek tinkamam teismo bendradarbiavimo sistemos, kurios išraiška yra prejudicinių sprendimų mechanizmas pagal SESV 267 straipsnį, veikimui, tiek antrinės teisės aktams, kurie grindžiami tarpusavio pasitikėjimo principu²¹. Teismas taip pat nustatė laikinąsias priemones, kuriomis sustabdomos nacionalinės reformos, kurios darytų poveikį teisėjų nepriklausomumui²². Teismas tebenagrinėja kitas bylas, dėl kurių į jį kreipėsi nacionaliniai teismai ir Komisija.

Be to, Teismas nuolat formuoja praktiką, kurioje akcentuojama, kokį konkretų **poveikį Sąjungos finansų srityje** gali daryti su teisine valstybe susijusios sisteminės problemos²³.

3. Kiti mechanizmai ir priemonės

Spręsti su teisine valstybe susijusias problemas valstybėse narėse padeda įvairūs kiti mechanizmai ir priemonės – tai daroma visapusiškai taikant konkrečias tam skirtas priemones arba imantis kitų nacionalinės politikos arba ES teisės taikymo priežiūros veiksmų. Šios priemonės atlieka svarbų išankstinio perspėjimo arba prevencijos vaidmenį, nes jomis su teisine valstybe susijusias problemas valstybėse narėse galima spręsti dar iki tol, kol tampa būtina taikyti 7 straipsnį.

- **Europos semestras** – ekonominės, fiskalinės ir socialinės politikos koordinavimo ciklas – sudaro sąlygas atlikti konkrečios šalies analizę ir suformuluoti rekomendacijas dėl struktūrinių reformų, kuriomis skatinamas ekonomikos augimas. Pagal šią priemonę atliekama analizė apima kovos su korupcija, veiksmingos teismų sistemos ir viešojo administravimo reformų sritis. Konkrečiai šaliai skirtoje ataskaitoje nustačius, kad šiose

¹⁹ Sprendimas byloje C-506/04 *Wilson*.

²⁰ Sprendimas byloje C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; Sprendimas byloje C-49/18 *Escribano Vindel*.

²¹ Kalbant apie teisminės institucijos sudėtį ir jos narių skyrimą, įgaliojimų trukmę ir nusišalinimo, nušalinimo bei atšaukimo pagrindus, taip pat teisėjams taikomą drausminę tvarką, žr. sprendimus byloje C-216/18 PPU *Airija prieš LM* ir byloje C-8/19 PPU *RH*.

²² 2018 m. gruodžio 17 d. Nutartis byloje C-619/18 R *Komisija prieš Lenkiją*.

²³ Ji apima prejudicinius sprendimus dėl poreikio atlikti veiksmingą mokesčio sukčiavimo arba su Sąjungos fondais susijusio sukčiavimo tyrimą (žr., pavyzdžiui, sprendimus byloje C-617/10 *Åkerberg Fransson*, byloje C-105/14 *Taricco*, byloje C-42/17 *M.A.S.* ir byloje C-612/15 *Kolev*).

srityse esama didelių problemų, Taryba priima tikslines konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas.

- Kasmetinėje **ES teisingumo rezultatų suvestinėje** pateikiami įvairūs rodikliai, pagal kuriuos vertinamas nacionalinių teismų sistemų nepriklausomumas, kokybė ir veiksmingumas. Šią lyginamąją priemonę papildė šalių ataskaitose pateikti konkrečių šalių vertinimo rezultatai, kurie sudaro sąlygas atlikti išsamesnę analizę atsižvelgiant į nacionalines teises ir institucines aplinkybes.
- **Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas** buvo sukurtas kaip specialus Bulgarijai ir Rumunijai skirtas mechanizmas, kai šios 2007 metais įstojo į Sąjungą; juo siekiama padėti abiem valstybėms narėms šalinti likusius trūkumus teismų sistemos, kovos su korupcija, o Bulgarijoje – ir su organizuotu nusikalstamumu, srityse²⁴. Šis mechanizmas yra pereinamojo laikotarpio priemonė, kuri bus baigta įgyvendinti, kai tik bus sėkmingai pasiekti nustatyti lyginamieji standartai. Įgyta patirtis yra svarbi šalinant su teisine valstybe susijusias problemas visose valstybėse narėse.
- Komisijos **Paramos struktūrinėms reformoms tarnyba** teikia techninę paramą struktūrinėms reformoms valstybėse narėse, be kita ko, srityse, kuriose svarbu stiprinti teisinės valstybės principo laikymąsi, pavyzdžiui, viešojo administravimo, teismų sistemos ir kovos su korupcija. Ši parama teikiama valstybių narių prašymu ir yra specialiai pritaikyta, kad būtų patenkinti poreikiai, susiję su konkrečiais reformų prioritetais²⁵.
- Be to, valstybėms narėms stiprinti viešąjį administravimą bei teismų sistemą ir savo gebėjimą kovoti su korupcija padeda **Europos struktūriniai ir investicijų fondai ir teisingumo ir saugumo politikos** rėmimo fondai²⁶. Stiprinti valdžios institucijų institucinius gebėjimus bei veiksmingą administravimą fondai padėjo taip pat taikydami *ex ante* sąlygas (2014–2020 m. finansavimo laikotarpiu; jas 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos laikotarpiu pakeis reikiamos sąlygos)²⁷. Taip stiprinama teisinės valstybės taikymo sistema.
- Kaip vieną iš pasiūlymų dėl kitos daugiamečių finansinės programos Komisija pateikė pasiūlymą dėl **naujo Sąjungos biudžeto apsaugos mechanizmo, taikomo tais atvejais, kai visuotiniai teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumai daro neigiamą poveikį tam biudžetui arba kelia pavojų, kad toks poveikis kils**²⁸. Teisinės valstybės principo laikymasis yra viena iš būtinų patikimo finansų valdymo principų

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

²⁵ Struktūrinių reformų rėmimo programa, kurios 2017–2020 m. biudžetą sudaro 142,8 mln. EUR, nustatyta 2017 m. gegužės 17 d. Reglamentu (ES) 2017/825. Reglamentas (ES) 2017/825 buvo iš dalies pakeistas 2018 m. spalio 23 d. Reglamentu (ES) 2018/1671, siekiant padidinti struktūrinių reformų rėmimo programai skirtas lėšas iki 222,8 mln. EUR ir pritaikyti jos bendrąjį tikslą. 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos pasiūlymų kontekste Komisija pasiūlė techninei paramai skirti 840 mln. EUR ir į pasiūlymą dėl reformų rėmimo programos įtraukti techninės paramos priemonę, be kita ko, reformų įgyvendinimo priemonę ir konvergencijos priemonę.

²⁶ Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos peržiūra siekiama sustiprinti jos analitinį gebėjimą įvertinti valstybių narių pajėgumą kovoti su sukčiavimu, taip pat valstybėms narėms teikiamos pagalbos veiksmingumą ir rezultatyvumą. Be to, Komisija teikia valstybėms narėms rekomendacijas dėl nacionalinių kovos su sukčiavimu strategijų, kuriomis siekiama nustatyti ir šalinti esamus nacionalinių sistemų trūkumus ir stiprinti nacionalinių įstaigų veiklos koordinavimą tarpusavyje ir su ES lygmens įstaigomis, įskaitant OLAF, rengimo – tuo taip pat siekiama sustiprinti ES finansinių interesų apsaugą.

²⁷ Pasiūlymo dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (COM(2018) 375) 11 straipsnis.

²⁸ Žr. 10 išnašą.

laikymosi ir Sąjungos biudžeto apsaugos prielaidų. Siūlomas reglamentas sudarytų sąlygas Sąjungai imtis tinkamų ir proporcingų priemonių toms problemoms spręsti.

- **Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF)** nustato ir tiria sukčiavimą, korupciją bei kitus ES finansiniams interesams kenkiančius pažeidimus ir teikia rekomendacijas, kuriomis nacionalinėms valdžios institucijoms sudaroma galimybė pradėti administracines ar teismines procedūras. Esminių ES lygmens institucinės struktūros ir kovos su ES finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais pokyčių lems **Europos prokuratūros** įsteigimas. Europos prokuratūra pradės veikti 2020 m. pabaigoje ir jai bus suteikti įgaliojimai atlikti nusikalstamų veikų tyrimą bei patraukti baudžiamojon atsakomybėn už Sąjungos biudžetui kenkiančias nusikalstamas veikas. Ji glaudžiai bendradarbiaus su OLAF.
- Teisinė valstybė, kuri yra vienas svarbiausių ES išorės politikos aspektų, turi vis daugiau reikšmės **stojimo į ES procesui ir kaimynystės politikai**. Tokių pagrindinių institucijų, kaip teismai, stiprinimas ir intensyvesnė kova su korupcija vis dažniau tampa pagrindinėmis sritimis, kuriose ES stengiasi skatinti reformas, kad būtų tenkinami Kopenhagos stojimo kriterijai²⁹. Teisinė valstybė taip pat yra glaudžiai susijusi su stojimo derybomis, nes bendra derybų sparta priklauso nuo šioje srityje daromos pažangos³⁰. 2018 m. vasario mėn. Vakarų Balkanų strategijoje³¹ kaip niekada daug dėmesio skiriama su teisine valstybe susijusioms reformoms ir pabrėžiama, kad viena iš esminių stojimo į ES sąlygų yra teisinės valstybės principo laikymasis.

III. PLATESNIO POBŪDŽIO DISKUSIJOS DĖL TEISINĖS VALSTYBĖS

Auganti teisinės valstybės svarba kaip bendras rūpimas klausimas buvo aptartas Sąjungos institucijų ir įstaigų³² platesnio pobūdžio diskusijose, taip pat kituose forumuose³³.

2016 m. spalio mėn. **Europos Parlamentas** priėmė rezoliuciją dėl ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo³⁴. Rezoliucijoje Komisijos paprašyta sukurti visapusišką visų valstybių narių ir ES institucijų stebėsenos mechanizmą ir nustatyti metinį ataskaitų ir rekomendacijų teikimo ciklą. Šis raginimas buvo pakartotas 2018 metais³⁵. Be to, Europos Parlamentas yra priėmęs rezoliucijų dėl teisinės valstybės padėties kai kuriose valstybėse narėse.

Be to, kad ES sutarties 7 straipsnyje nustatytas aiškus **Tarybos** institucinis vaidmuo, ji nustatė, kad Bendrųjų reikalų taryboje kasmet rengiamas dialogas teisinės valstybės klausimu, kuriame daugiausia dėmesio skiriama konkrečiai temai. Šio proceso peržiūrą planuojama atlikti 2019 m. rudenį, kai Tarybai pirmininkaus Suomija.

²⁹ Žr. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ Konkrečiai – 23 skyrius „Teisminės institucijos ir pagrindinės teisės“ ir 24 skyrius „Teisingumas, laisvė ir saugumas“.

³¹ COM(2018) 65 *final*.

³² Pavyzdžiui, Regionų komiteto.

³³ Pavyzdžiui, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijoje ar Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biure.

³⁴ 2016 m. spalio 25 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo sukūrimo (2015/2254(INL)).

³⁵ 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl poreikio sukurti visapusišką ES mechanizmą, skirtą demokratijai, teisei valstybei ir pagrindinėms teisėms apsaugoti (2018/2886(RSP)).

Prie svarstymų dėl teisinės valstybės prisidėjo ne vienas **nacionalinis parlamentas** – jie priėmė rezoliucijų ir surengė diskusijų šia tema³⁶.

Už ES ribų ypač svarbus vaidmuo nustatant teisei valstybei reikšmingas apibrėžtis ir standartus teko **Europos Tarybai**. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos preambulėje nurodyta, kad teisinė valstybė yra bendras paveldas. Europos Žmogaus Teisių Teismas savo sprendimais reikšmingai prisidėjo prie teisinės valstybės apibrėžimo, propagavimo bei stiprinimo ir yra pabrėžęs, kad tarp teisinės valstybės ir demokratinės visuomenės egzistuoja glaudus ryšys. 2016 m. Europos Tarybos Venecijos komisija paskelbė „Teisinės valstybės kontrolinį sąrašą“³⁷. Europos Taryba šį požiūrį taip pat pritaikė konkrečiais su valstybėmis narėmis susijusiais atvejais, pasinaudodama Venecijos komisijos ir Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ekspertinėmis žiniomis ir imdamasi konkrečių stebėsenos priemonių.

Europos ir nacionaliniu lygmeniu suformuoti bendrą požiūrį padėjo ir esminį vaidmenį propaguojant bendrus standartus bei geriausią praktiką atliko **Europos teisminis tinklas, ekspertų grupės ir teisininkų asociacijos, taip pat pilietinės visuomenės organizacijos**.

IV. IKI ŠIOL ĮGYTOS PATIRTIES VERTINIMAS

Iki šiol įgyta patirtis rodo, kad esama tam tikrų bendrų požymių, kurie galėtų būti naudingi būsimiems svarstymams, atsižvelgiant į kelis pagrindinius principus. Pirma, tiek ES, tiek kitos valstybės narės turi teisėtą interesą, kad teisinės valstybės principas tinkamai veiktų kiekvienoje valstybėje narėje. Antra, pagrindinė atsakomybė už tai, kad būtų užtikrintas teisinės valstybės principo laikymasis, turi tekti kiekvienai valstybei narei, be to, visada pirmiausia turėtų būti taikomi nacionaliniai teisių gynimo mechanizmai, nes turi būti paisoma ne tik ES, bet ir nacionalinės teisinės tvarkos. Trečia, ES vaidmuo šioje srityje turi būti objektyvus ir grindžiamas vienodų sąlygų taikymu visoms valstybėms narėms bei visų jos institucijų indėliu atsižvelgiant į atitinkamą jų institucinį vaidmenį. Galiausiai, turi būti siekiama ne taikyti sankciją, bet, daugiausia dėmesio skiriant bendradarbiavimui ir tarpusavio paramai, rasti sprendimą, kuriuo būtų užtikrinta teisinės valstybės apsauga.

Poreikis propaguoti teisinės valstybės standartus

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje nurodyti pagrindiniai ES reikalavimai ir standartai, kurių turi laikytis ES ir jos valstybės narės, kad būtų užtikrinta teisinės valstybės apsauga. Be to, Europos Taryba yra parengusi standartus ir teikia nuomones bei rekomendacijas, kuriose pateikiamos autoritetingos gairės, susijusios su teisinės valstybės principo propagavimu ir puoselėjimu³⁸. Šie reikalavimai ir

³⁶ Pavyzdžiui, Prancūzijos parlamento rezoliucija *Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne*; 2019 m. vasario 14 d. Nyderlandų parlamento ES reikalų komitete vykusios diskusijos; 2019 m. kovo 12 d. Belgijos Atstovų Rūmų Užsienio reikalų komitete vykusios diskusijos. Be to, nacionalinių parlamentų susidomėjimas pademonstruotas ir Europos Sąjungos parlamentų Europos reikalų komitetų konferencijoje.

³⁷ *Rule of Law Checklist*, European Commission For Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2016)007.

³⁸ Pavyzdžiui, Rekomendacija CM/Rec(2010)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir atsakomybės (*Rule of Law Checklist*, Venecijos komisija, CDL-AD(2016)007); Europos Tarybos teisminių institucijų nepriklausomumo ir nešališkumo stiprinimo veiksmų planas; Venecijos komisijos nuomonės ir Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) vertinimo išvados.

standartai yra teisinės valstybės principo laikymosi visose valstybėse narėse pamatas, nepriklausomai nuo jų konstitucinės sąrangos.

Valstybių narių politinėje kultūroje turėtų būti įtvirtinti tokie pagrindiniai principai, kaip teismų nepriklausomumas ir valdžių padalijimas. Tais atvejais, kai galima taikyti bendrą Europos standartą, jis gali būti suprantamas kaip lyginamasis standartas, pagal kurį vertinami galimi trūkumai, ir kaip sprendimo paieškų gairės.

Tačiau įgyta patirtis rodo, kad ši teismų praktika ir šie principai bei standartai ne visada yra pakankamai žinomi nacionaliniu lygmeniu. Jei standartai nėra pakankamai žinomi, jie negali būti reikšmingi formuojant nacionalinę politiką ir jais negalima pakankamai remtis su nacionalinėmis reformomis susijusiose diskusijose, be to, jie gali būti ginčijami palaikant dialogą su ES institucijomis.

Išpėjamųjų ženklų atpažinimas

Ankstyvas su teisine valstybe susijusių išpėjamųjų ženklų nustatymas gali turėti įvairialypės naudos. Jei atitinkama valstybė narė gali anksti nustatyti ir pripažinti esant ES susirūpinimą keliančią problemą, gali būti naudingiau tą problemą iškelti ES lygmeniu, be to, tai gali būti pakankamas pagrindas taikyti nacionalinę stabdžių ir atsvarų sistemą nereikalaujant ES lygmeniu imtis formalesnių veiksmų. Šis ankstyvasis perspėjimas gali būti įvairus.

Paprastai greitai nustatyti pasikartojančias problemas. Teisinės valstybės pagrindas – būtinybė visiems valdžios subjektams visada laikytis nustatytų vertybių, taisyklių ir procedūrų. Ypač akivaizdus išpėjamasis ženklas yra tada, kai valdžios subjektai ir daugumą turinti išrinkta grupė valstybėje narėje nepaiso taikytinos teisės ar procedūrų. Pavyzdžiui, daugelis pastarojo meto rezonansą ES lygmeniu sukėlusių atvejų buvo susiję daugiausia su teismo proceso nepriklausomumu. Teismai yra teisinės valstybės pagrindas, todėl nekelia nuostabos politinių subjektų mėginimai pakirsti jų nepriklausomumą ir sumenkinti jų sprendimų privalomąją galią taikant politinį ar kitokio pobūdžio spaudimą atskiriems teisėjams, kišantis į konkrečias bylas, nepaisant teismo sprendimų arba inicijuojant galutinių teismo sprendimų peržiūrą. Kiti pastarojo meto pavyzdžiai yra susiję su susilpninta konstitucinių teismų atliekama kontrole ar kitokia parlamento priimtų įstatymų ar vyriausybės veiksmų patikra arba didėjančiu įstatymo galią turinčių vykdomosios valdžios priimamų teisės aktų skaičiumi. Dėl neaiškaus teisėkūros proceso politinė dauguma gali lengviau susilpninti arba apeiti stabdžių ir atsvarų sistemą. Pasikartojantys vieši vienos valstybinės valdžios šakos išpuoliai prieš kitą valdžios šaką silpnina pagrindinį valdžių atskyrimo principą. Todėl tokiose srityse kylančios problemos turėtų būti išpėjamasis ženklas, kad formuojasi galima su teisine valstybe susijusi problema, ir gali būti proga surengti dialogą bei ankstyvuojų etapų taikyti galimas taisomąsias priemones.

Apskritai su atvejais, kada politinė valdžia siekia nepaisyti teisinės valstybės principo, yra susijusi aukšto lygio korupcija ir piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi. Be to, aplinkybės, kuriomis gali kilti didesnė rizika, kad atsiras su teisine valstybe susijusių problemų, gali lemti struktūriniai trūkumai. Tokie teismų sistemų struktūriniai trūkumai, kaip nepakankamos teisėjų nepriklausomumo garantijos, kelia didesnę riziką, kad teismams bus daromas spaudimas. Analogiškai, dėl visuotinių viešojo administravimo trūkumų gali atsirasti paskatų savavališkai priimti sprendimus ir korupcijos galimybių, taip pat susiklostyti aplinkybės, kuriomis pareigūnai gali sunkiau atsispirti spaudimui. Tokios problemos yra galimų su teisine valstybe susijusių problemų požymis.

Pirmų ženklų, kad esama su teisine valstybe susijusių trūkumų, paprastai atsiranda iš valstybėje narėje esančių subjektų. Kita vertybė, kuria grindžiama Europos Sąjunga, yra saviraiškos ir informacijos laisvė, taip pat žiniasklaidos laisvė ir pliuralizmas. Klestinčios demokratijos sąlygomis pagrindiniai sergėtojai yra pilietinė visuomenė ir nepriklausoma žiniasklaida, todėl jiems tenka pagrindinis vaidmuo užtikrinant, kad valdžioje esantieji prisiimtų atsakomybę, dalyvaujant viešuosiuose debatuose ir ginčijant viešuosius sprendimus. Taigi mėginimai susilpninti šiuos subjektus arba jiems daryti spaudimą yra kitas įspėjamasis ženklas.

Specialių žinių apie valstybes nares gilinimas

Informuotumo apie tokius ženklus lygis, taigi ir Sąjungos gebėjimas laiku imtis su jais susijusių veiksmų, priklauso nuo to, kiek apie tai žino Komisija, kitos institucijos ir kitos valstybės narės. Tam tikri įspėjamieji ženklai gali būti nustatyti tik per dialogą su valdžios institucijomis ir suinteresuotaisiais subjektais išsamiau susipažįstant su valstybių narių praktika. Tokios žinios apie konkrečią šalį yra būtinos siekiant padėti užkirsti kelią galimoms grėsmėms teisei valstybei ir prireikus į jas veiksmingai reaguoti. Jos taip pat svarbios siekiant užtikrinti, kad valstybių narių vykdomos reformos visapusiškai atitiktų teisinės valstybės srities ES teisinius reikalavimus ir Europos standartus. Galiausiai, gilinti žinias apie šalis būtina tam, kad būtų galima nustatyti, kaip pasitelkiant ES fondus ir teikiant techninę paramą valstybėse narėse būtų galima geriausiai remti teisinės valstybės principo laikymąsi. Bet kokios sistemos, kuria Sąjungoje užtikrinamas teisinės valstybės principo laikymasis, elementai turi būti sąžiningumas, objektyvumas ir vienodos sąlygos. Siekiant užtikrinti, kad atliekant vertinimą būtų visapusiškai atsižvelgiama į nacionalines tradicijas, bet kartu būtų galima aiškiai nurodyti, kuriose srityse esama problemų, ypač svarbios Sąjungos lygmens techninės ekspertinės žinios ir pajėgumas atlikti analizę.

Paaikšėjus, kad Europos semestras kartu su ES teisingumo rezultatų suvestine buvo tinkama sistema, skirta su teisine valstybe susijusioms žinioms apie šalis plėsti, būtų galima apvarstyti, ar jų potencialas galėtų būti išnaudotas dar geriau.

ES pajėgumo reaguoti į su teisine valstybe susijusias problemas gerinimas

Pastarųjų metų patirtis ir platesnio pobūdžio dialogas šiuo klausimu aiškiai parodė, kad reikia didinti ES pajėgumą reaguoti tais atvejais, kai kyla su teisine valstybe susijusių didelių problemų. Pavyzdžiui, patirtis, įgyta taikant dabartinę procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnį, rodo, kad reikia išsamiau apvarstyti, kaip ši procedūra galėtų būti taikoma veiksmingiausiai. Be to, su teisine valstybe susijusių problemų įvairovė reiškia, kad ES lygmens atsakas taip pat turi būti įvairus.

Todėl ES veiksmai turėtų būti įvairių formų. Nacionalinėms valdžios institucijoms dar kartą apvarstyti padėti arba taikyti nacionalinius stabdžių ir atsvarų mechanizmus gali padėti net neoficialiai ankstyvuojų etapu pateiktas pranešimas apie galimus sunkumus.

Kadangi dialogas yra būtinas, jį įtraukus į struktūrizuotą procesą padidėja galimybė, kad iš jo išsirutuliojusių veiksmų kryptys ir tikslai bus tinkami. Didelę reikšmę daugeliui su teisine valstybe susijusių problemų turi laikas, taigi kuo ilgiau trunka jų sprendimas, tuo didesnis kyla pavojus, kad jos įsisenės ir sukels žalą ES bei atitinkamai valstybei narei. Privalumų turi tarpiniai veiksmai, kurie yra proporcingi problemos mastui ir kuriems inicijuoti reikalinga riba yra žemesnė nei ta, kuri reikalinga ES sutarties 7 straipsnyje nustatytai sistemai taikyti. Įgyvendinus šiuos veiksmus, taip pat gali būti naudingos ataskaitos arba vėlesnė stebėseną: iš patirties matyti, kad *ex ante* sąlygų taikymas ES fondams buvo svarbi

paskata, bet kyla rizika, kad kai tik vieną kartą duodamas toks žalias signalas, bus žengtas žingsnis atgal, kiek tai susiję su politika arba struktūromis.

Be to, ES veiksmi yra autoritetingesni, jei šiame procese visos institucijos prisiima atsakomybę, atsižvelgdamos į savo skirtingą vaidmenį. ES įsikišimas į krizę yra politiškai opus klausimas ir visada turės stipresnį poveikį, jei bus grindžiamas bendru požiūriu. Europos Parlamento ir Tarybos parama Komisijos veiksams ir griežtesnės su teisine valstybe susijusių problemų valstybėse narėse sprendimo vidaus procedūros institucijose gali būti veiksmingas būdas pabrėžti, kad valstybė narė turi reaguoti į padėtį, ir padidinti paskatas ieškoti sprendimų.

Trūkumų šalinimas ilguoju laikotarpiu vykdant struktūrines reformas

ES taip pat tenka vis didesnis vaidmuo stiprinant nacionalinių valdžios institucijų ir įstaigų, kurios yra nacionalinės stabdžių ir atsvarų sistemos elementas, pajėgumus bei veikimą.

ES fondai yra reikšmingai prisidėję prie valdžios institucijų pajėgumų didinimo – taip remiamas teisinės valstybės principo laikymasis. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu beveik pusė valstybių narių struktūrinių fondų paramą naudojo reformoms, kuriomis stiprinama teismų sistema ir viešasis administravimas, remti arba kovoti su korupcija. Šie veiksmi gali rodyti ir tai, kad ES ne tik reiškia susirūpinimą, bet ir praktiškai padeda taisyti padėtį. Pavyzdžiui, Komisijos Paramos struktūrinėms reformoms tarnyba, veikianti pagal struktūrinių reformų rėmimo programą, kartu su nacionalinėmis valdžios institucijomis gali padėti įgyvendinti atitinkamas teisinės valstybės reformas.

ES lėšomis ir programomis bus dar veiksmingiau naudojamos stiprinant teisinės valstybės principo laikymąsi, be to, prie to bus prisidedama ir per Europos semestrą pateiktomis rekomendacijomis dėl struktūrinių reformų.

Apskritai, Sąjungos politika tokiose srityse, kaip viešieji pirkimai, geresnis reglamentavimas ir bendradarbiavimas baudžiamojo ir civilinio teisingumo srityse, gali padėti užtikrinti, kad būtų nuosekliai taikomi su teisine valstybe susiję Europos standartai.

V. GALIMI VEIKSMAI ATEITYJE

Galima laikyti, kad veiksmingas teisinės valstybės principo laikymosi užtikrinimas Sąjungoje grindžiamas trimis ramsčiais. Pirmia, tai teisinės valstybės **propagavimas**, kuris apima bendros veiklos, kuria siekiama Europoje skleisti teisinės valstybės sampratą, plėtojimą. Antra, su teisine valstybe susijusių problemų **prevencija**, užtikrinant pajėgumą ankstyvuojų etapu imtis veiksmų ir išvengti problemos paaštrėjimo grėsmės. Galiausiai, gebėjimas imtis veiksmingų bendrų **atsakomųjų priemonių** tais atvejais, kai nustatoma pakankamai didelė problema.

Propagavimas. Žinių plėtimas ir bendros teisinės valstybės kultūros formavimas

Geriausia teisinės valstybės garantija yra kiekvienoje valstybėje narėje vyraujanti tvirta politinė ir teisinė kultūra, kurioje palaikoma teisinės valstybės idėja. Sąjunga paise valstybių narių politinės ir konstitucinės sąrangos, tačiau iš narystės Sąjungoje kylantys įsipareigojimai ir demokratinis Europos paveldas reiškia, kad nacionalinėse taisyklėse ir sąrangoje turi atsispindėti ES teisinės valstybės standartai bei normos, kurie yra bendra ES vertybė, ir jie turi atitikti ES pirminėje bei antrinėje teisėje įtvirtintas teisinės valstybės garantijas.

Be to, gali būti naudinga didinti plačiosios visuomenės informuotumą apie teisinės valstybės reikšmę demokratijos sąlygomis ir galėtų būti remiama komunikacijos veikla, kuria siekiama palaikyti ryšį su piliečiais.

Siekiant tokią politinę ir teisinę kultūrą stiprinti ir palaikyti visose valstybėse narėse, svarbu plėsti žinias apie atitinkamą su teisine valstybe susijusią teismų praktiką ir standartus, kad, pavyzdžiui, nacionaliniu lygmeniu būtų diskutuojama dėl tokių įstaigų, kaip Venecijos komisija ir GRECO, vertinimo išvadų ir nuomonių. Tai padės visiems subjektams žinoti, ko tikimasi ir kaip institucijų veikloje bei teisės aktuose turėtų atsispindėti pagrindiniai principai. Propaguoti stiprią teisinės valstybės kultūrą visose pagrindinėse institucijose ir tarp įvairių profesijų atstovų gali padėti bendras požiūris šiose srityse.

Bendras požiūris, standartai ir normos nereiškia, kad jie turi būti įgyvendinami vienodai. Tačiau esant aiškiam bendram požiūriui yra paprasčiau palyginti konkrečias nacionalines sistemas ir užtikrinti, kad jos atitiktų savo paskirtį.

Tai ypač svarbu todėl, kad teisinės valstybės principo laikymasis priklauso ne tik nuo to, ar esama teisės aktų ir institucinių struktūrų, bet ir nuo institucinės praktikos. Pavyzdžiui, Venecijos komisija yra atkreipusi dėmesį į lojalios institucijų bendradarbiavimo – vienos valdžios šakos pripažinimo, kad kitos šakos vykdo teisėtas funkcijas, kurių reikia paisyti, – kaip teisinės valstybės pagrindo svarbą. Šiam lojaliam bendradarbiavimui taip pat gali kilti sunkumų net jei jis įtvirtintas teisės aktuose ar konstitucijoje. Susidaryti vaizdą, ką tai reiškia praktikoje, gali padėti skirtingų valstybių narių specialistų, pavyzdžiui, teisėjų, prokurorų ir kovos su korupcija ekspertų, keitimasis ekspertinėmis žiniomis. Praktikoje tarp kitų pagrindinių teisinės valstybės ir pagarba grindžiamo valdymo elementų patenka skaidrus politikos formavimas ir skaidri teisėkūra. Iš esmės jais visais pripažįstama, kad valstybinės valdžios subjektams keliami atskaitomybės pareiga ir nustatytos ribos, kurių demokratinėje visuomenėje turi būti paisoma.

ES suteikia galimybę naudotis unikalia platforma siekiant didinti ir propaguoti informuotumą apie teisei valstybei kylančius iššūkius. Kaip yra pasiūlęs Europos Parlamentas, platforma galėtų apimti ne tik ES institucijas, bet ir valstybių narių parlamentus bei kitus pagrindinius nacionalinio lygmens subjektus. Ypač didelė svarba teikiama tiek regioninio, tiek vietos lygmens pilietinei visuomenei. Komisija jau yra pasiūliusi padidinti finansavimą ir paramą klestinčiai pilietinei visuomenei, propaguoti žiniasklaidos pliuralizmą ir teisinės valstybės srities suinteresuotųjų subjektų tinklų kūrimą, taip pat remti Sąjungos masto organizacijas, įstaigas ir subjektus, užtikrinančius bendrą Europos interesą teisingumo ir teisinės valstybės srityje³⁹.

Propaguojuojant teisinės valstybės principą ypač svarbūs ES santykiai su Europos Taryba. ES institucijos ir valstybės narės galėtų juos plėtoti toliau, kad Europoje būtų propaguojama bendra teisinės valstybės kultūra.

³⁹ Pasiūlymas dėl Reglamento dėl 2021–2027 m. programos „Kūrybiška Europa“, kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1295/2013 (COM(2018) 366 *final*, 2018 5 30); Pasiūlymas dėl Reglamento dėl Teisių ir vertybių programos (COM(2018) 383 *final*, 2018 5 30); Pasiūlymas dėl Reglamento dėl Teisingumo programos (COM(2018) 384 *final*, 2018 5 30). Pagal naująją programą „Kūrybiška Europa“ taip pat bus teikiama parama veiksams, kuriais siekiama stiprinti Europos naujienų žiniasklaidos sektorių, žurnalistikos laisvę ir žurnalistikos turinio įvairovę bei pliuralizmą, taip pat per žiniasklaidos priemonių naudojimo raštingumą ugdomas kritiškas požiūris į žiniasklaidos turinį.

Be to, ES galėtų apsvarstyti, kaip geriausia didinti informuotumą apie Europos Tarybos veiklą, susijusią su bendrais teisinės valstybės standartais. Teisinės valstybės standartų propagavimas taip pat galėtų būti plėtojamas atliekant tarpusavio peržiūrą, kaip yra konkrečiai pasiūliusios kai kurios valstybės narės.

Galimi klausimai išsamesniems svarstymams

- Kaip ES galėtų geriau propaguoti su teisine valstybe susijusius esamus ES teisinius reikalavimus ir Europos standartus, visų pirma nacionaliniu lygmeniu?
- Kaip ES galėtų geriausiai skatinti pagrindinius tinklus ir pilietinę visuomenę, taip pat privačiojo sektoriaus subjektus rengti vietos lygmens diskusijas teisinės valstybės klausimais, įskaitant jos ekonominį aspektą, ir propaguoti standartus, kuriais grindžiama teisinė valstybė?
- Ar valstybės narės galėtų nuveikti daugiau, kad paskatintų nacionalinio lygmens diskusijas dėl teisinės valstybės, pavyzdžiui, rengiant diskusijas nacionaliniuose parlamentuose ir specialistų forumuose bei vykdant plačiai visuomenei skirtą informuotumo didinimo veiklą?
- Kaip ES ir jos valstybės narės turėtų aktyvinti su teisinės valstybės principo puoselėjimu susijusį bendradarbiavimą su Europos Taryba ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis, be kita ko, remiant Europos Tarybos darbą, susijusį su jos vertinimo išvadamis ir rekomendacijomis?
- Kaip ES galėtų remtis Europos Tarybos darbo rezultatais ir propaguoti bendrą ES požiūrį? Ar šiame procese padėtų valstybių narių tarpusavio peržiūra?
- Kaip veiksmai, kurių jau ėmėsi Europos Parlamentas ir Taryba, galėtų būti patobulinti ir plėtojami toliau? Ar politinės frakcijos ir nacionaliniai parlamentai galėtų būti labiau įtraukti?

Prevenција. Bendradarbiavimas ir parama nacionaliniu lygmeniu stiprinant teisinės valstybės principo laikymąsi

Pagrindinė atsakomybė už tai, kad nacionaliniu lygmeniu būtų užtikrintas teisinės valstybės principo laikymasis, tenka valstybėms narėms. Tačiau Sąjunga gali teikti valstybėms narėms svarbią paramą, reikalingą suformuoti ilgalaikiam požiūriui, kuris padėtų užtikrinti, kad nacionalinė stabdžių ir atsvarų sistema prilygtų problemos mastui ir galiausiai kad ES neatsidurtų tokioje padėtyje, kurioje ji turėtų spręsti teisinės valstybės krizės valstybėje narėje problemą. Tai reiškia pagalbą stiprinant pagrindinių sistemų ir institucijų atsparumą, kad jos būtų pasirengusios politinės įtampos laikotarpiams.

Jei valstybėse narėse vykstantys pokyčiai būtų suprantami geriau, tai padėtų šią paramą teikti tikslingai ir ankstyvuojant etapu nustatyti su teisine valstybe susijusią riziką. Svarbios sritys galėtų būti nacionalinės stabdžių ir atsvarų sistemos, teisėjų nepriklausomumas, viešojo administravimo kokybė, kovos su korupcija politika, teisėkūros proceso skaidrumas ir geresnė teisėkūra. Tokios informacijos rinkimas galėtų padėti sukurti bendrą reguliaraus bendradarbiavimo bei dialogo su valstybėmis narėmis ir Europos Parlamento ir Tarybos informavimo apie naujausius pokyčius sistemą. Nors ji turėtų būti taikoma visoms valstybėms narėms, ji galėtų veikti intensyviau tose valstybėse narėse, kuriose nustatyta trūkumų ar konkrečių rizikų. Galiausiai, tam reikėtų rasti pusiausvyrą tarp būtinybės užtikrinti pakankamą nacionalinių ypatumų supratimą ir poreikio atsižvelgti į finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Tokia veikla būtų siekiama sukurti tvirtesnę pagrindą ankstyvajam dialogui politinių iniciatyvų, kurios daro poveikį teisinei valstybei, klausimais. Turėtų būti apsvarstyta, ar būtų galima gerinti naudojimąsi esamomis priemonėmis, įskaitant Europos semestrą ir ES teisingumo rezultatų suvestinę, kad būtų geriau sprendžiamos su teisine valstybe susijusios problemos.

Kita papildoma kryptis būtų glaudesnis bendradarbiavimas ir didesnė praktinė parama, kuriais siekiama maksimaliai didinti konstruktyvų Sąjungos indėlį, kad problemos būtų išspręstos ankstyvajame etape ir būtų padedama tvirtus sprendimus įtraukti į vykdomų reformų procesus. Šių veiksmų būtų galima imtis valstybių narių prašymu ir jie apimtų tinkamus veiksmų planus. Į tokių iniciatyvų nustatymo ir propagavimo veiklą galėtų būti įtrauktas Europos Parlamentas ir Taryba. Be to, galėtų būti skiriamas ypatingas dėmesys ES teisės aktams, į kuriuos įtrauktas teisinės valstybės aspektas, įgyvendinti. Pagal struktūrinių reformų rėmimo programą valstybėms narėms taip pat galėtų būti teikiama techninė parama.

Galimi klausimai išsamesniems svarstymams

- Kaip ES galėtų padidinti gebėjimą sukurti gilesnę ir palyginamą žinių apie teisinės valstybės padėtį valstybėse narėse bazę, padaryti dialogą produktyvesnį ir sudaryti sąlygas ankstyvuojant etapu atpažinti galimas problemas? Kaip būtų galima plėtoti esamas priemones, skirtas teisinės valstybės padėčiai įvertinti?
- Kaip būtų galima produktyviausiai organizuoti Komisijos ir valstybės narių keitimąsi informacija apie su teisine valstybe susijusias problemas?
- Kokiais kanalais būtų galima veiksmingiausiai valstybėms narėms teikti ES ekspertines žinias ir paramą?
- Ar dažniau laikantis tarpinstitucinio požiūrio būtų galima suteikti daugiau reikšmės prevencijos veiklai?

Atsakas. Laikymosi užtikrinimas Sąjungos lygmeniu, kai neveikia nacionaliniai mechanizmai

Su teisine valstybe susijusias problemas, kurios daro poveikį Sąjungos teisės taikymui, vis dažniau tenka nagrinėti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui pažeidimo nagrinėjimo procedūrų arba bylų dėl prejudicinio sprendimo kontekste. Komisija toliau remsis naujausia Teismo praktika, pavyzdžiui, susijusia su nacionalinių teismų nepriklausomumu ir veiksminga Sąjungos finansinių interesų apsauga. Apskritai prie teisinės valstybės stiprinimo valstybėse narėse taip pat prisidedama veiksminga nepriklausomų institucijų ir nacionalinių teismų atliekama Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimo veikla. Todėl prireikus Komisija, taikydama su teisine valstybe susijusią pažeidimo nagrinėjimo procedūrą, toliau užtikrins, kad Sąjungos teisė būtų taikoma ir jos vykdymas būtų užtikrinamas tinkamai.

Tais atvejais, kai tikėtina, kad nacionalinės teisinės valstybės apsaugos priemonės nėra pajėgios pašalinti valstybėje narėje kilusios su teisine valstybe susijusios grėsmės, ES institucijos ir valstybės narės privalo bendrai imtis veiksmų, kad padėtis pagerėtų. Be bendros pareigos ginti ES vertybes, esama ir bendro intereso šalinti tokias problemas, kaip grėsmė konstituciniams teismams arba teisėjų nepriklausomumui, dar iki joms sukeliant pavojų ES teisės, politikos ar finansavimo įgyvendinimui. Tokie veiksmai gali priklausyti nuo aplinkybių, pavyzdžiui, nuo to, ar yra pažeidimas, ir turi būti proporcingi. Be to, konkrečiose politikos srityse gali būti tikslinga imtis skirtingų veiksmų, kokie, pavyzdžiui, siūlomi Komisijos pasiūlyme dėl ES finansinių interesų apsaugos nuo su teisine valstybe susijusių trūkumų rizikos.

Teisinės valstybės priemonės Komisija nustatė 2014 m., siekdama reaguoti tais atvejais, kai esama aiškių požymių, kad valstybėje narėje kilo su teisine valstybe susijusi sisteminė rizika, dėl kurios galėtų kilti aiškus pavojus, kad bus šiurkščiai pažeistas teisinės valstybės principas ir reikės pradėti taikyti procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnį. Iki šiol priemonės buvo taikytos vieną kartą ir jos atliko tarpinių veiksmų funkciją. Jos padėjo užmegzti dialogą, išsamiai nustatyti faktus, atlikti analizę ir pateikti rekomendacijų, taip pat sukurti žinių bazę – ji buvo naudinga vėliau Sąjungai imantis tolesnių veiksmų. Vis dėlto reikėtų apsvarstyti galimybę patobulinti kai kuriuos aspektus. Pavyzdžiui, galėtų būti suintensyvinamas ankstyvojo etapo informacijos teikimas Tarybai bei Europos Parlamentui ir jų parama vykdant procesą. Kita galimybė būtų dialogą ir rekomendacijas grįsti konkrečiais veiksmų planais ir technine parama, kad padėtis būtų pagerinta per nustatytą laiką, arba aiškiau nustatyti dialogo etapo trukmę.

Tokiais pokyčiais ir toliau turėtų būti siekiama rasti krizės sprendimų ir nustatyti tinkamas taisomasias priemones. Tam reikia veiksmingo dialogo ir ryšių kanalų. Vis dėlto taip pat būtų galima apsvarstyti galimybę taikyti sunkesnes pasekmes, jei valstybė narė atsisako pagerinti padėtį. Tai taip pat galėtų lemti tinkamesnis realių pasekmių, kurias Sąjungos veikimui sukeltų nuolatinis teisinės valstybės principo nesilaikymas valstybėje narėje, įvertinimas – tai jau pripažinta pasiūlyme dėl ES finansinių interesų apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų.

Galimi klausimai išsamesniems svarstymams

- Kaip gali būti veiksmingai skleidžiama atitinkama Teisingumo Teismo praktika ir kaip gali būti visapusiškai išnaudotas jos potencialas?
- Kaip Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba gali veiksmingiau koordinuoti veiksmus ir užtikrinti, kad valstybėje narėje kilus teisinės valstybės krizei būtų laiku imtasi tinkamų atsakomųjų priemonių?
- Kokiais būdais būtų galima dar sustiprinti teisinės valstybės priemones? Ar tai turėtų apimti aktyvesnį bendradarbiavimą su kitomis institucijomis ir tarptautiniais partneriais (pavyzdžiui, Europos Taryba, Venecijos komisija, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija ar Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuru)?
- Ar, be ES finansinių interesų, esama kitų sričių, kuriose ES turėtų sukurti konkrečius mechanizmus (įskaitant su teisine valstybe susijusius reikalavimus), kad būtų išvengta konkrečios ES teisės arba politikos įgyvendinimui kylančios rizikos arba kad ta rizika būtų pašalinta?

VI. IŠVADA

Komisija prašo Europos Parlamento, Europos Vadovų Tarybos, Tarybos ir valstybių narių, taip pat atitinkamų suinteresuotųjų subjektų, įskaitant teisinius tinklus ir pilietinę visuomenę, ir plačiąją visuomenę apsvarstyti šiame komunikate išdėstytas problemas ir klausimus. Iškelti klausimai rodo, kad ne vienoje srityje būtų galima pagerinti padėtį.

Tokiais svarstymais savaime būtų skatinamos diskusijos bei užtikrinama, kad dėmesys problemai neblėstų, ir taip būtų prisidedama prie teisinės valstybės principo laikymosi užtikrinimo. Komisija mano, kad teisinės valstybės principo laikymosi užtikrinimo stiprinimas galėtų būti itin svarbus indėlis į Sąjungos ateitį. Tai sudarytų sąlygas didesniai aiškumui ir nuoseklumui, padėtų užtikrinti, kad visoms valstybėms narėms būtų taikomos vienodos sąlygos, ir užtikrintų visų subjektų bendrą interesų apsaugą, veiksmingai taikant ES teisę visose valstybėse narėse.

Prie šio klausimo Komisija grįš 2019 m. birželio mėn. ir pateiks savo išvadas bei pasiūlymus. Jie bus grindžiami vykstančių institucijų ir plačiosios visuomenės diskusijų rezultatais, taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo formuojama praktika, ir jais bus siekiama nustatyti požiūrį į teisinės valstybės stiprinimą Sąjungoje atsižvelgiant į dabartinių Sutarčių sistemą.