

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Deivido Nikarto,
V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės
studijų šakos studento

Magistro darbas

**ES Sutarties 7 straipsnio ir kitų teisinių priemonių potencialas ir problematika
užtikrinant teisinės valstybės principo laikymąsi Europos Sąjungoje: Lenkijos ir
Vengrijos atvejų analizė**
**Potential and Challenges of Article 7 of the EU Treaty and Other Legal Instruments
for Ensuring the Rule of Law in the European Union: An Analysis of the Cases of
Poland and Hungary**

Vadovas: Partnerystės doc. Deividas Kriaučiūnas

Recenzentė: Lekt. dr. Deimilė Prapiestytė

Vilnius
2021

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe analizuojama Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra bei kitos galimos teisinės priemonės užtikrinti teisinės valstybės principo laikymąsi Europos Sąjungoje. Analizuojami atvejai Lenkijoje ir Vengrijoje, Europos Komisijos teisinės valstybės ataskaitos dėl situacijos Lenkijoje ir Vengrijoje. Darbo analizei pasitelkiami teisės mokslininkų darbai, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai ir kiti šaltiniai.

Pagrindiniai žodžiai: teisinės valstybės principas, Europos Sąjungos teisė, teisinės priemonės, Lenkija, Vengrija.

This work analyses the procedure set out in Article 7 of the Treaty on European Union and other possible legal instruments to ensure the Rule of Law in the European Union. Cases in Poland and Hungary, European Commission's Rule of Law Reports on the situation in Poland and Hungary are analyzed. The analysis of the work uses the works of legal scholars, judgements of the Court of Justice of the European Union and other sources.

Keywords: Rule of Law, European Union Law, legal instruments, Poland, Hungary.

TURINYS

IŽANGA	3
1. PROCEDŪRA NUSTATYTA EUROPOS SĄJUNGOS SUTARTIES 7 STRAIPSNYJE.....	5
1.1. Procedūros nustatytos Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje potencialas ir problematika.....	13
2. TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPO SAMPRATA	17
3. LENKIJOS IR VENGRIJOS PADARYTI PAŽEIDIMAI.....	20
3.1. Lenkijos padarytų pažeidimų apžvalga.....	20
3.2. Vengrijos padarytų pažeidimų apžvalga	26
4. KITOS TEISINĖS PRIEMONĖS, JŲ POTENCIALAS IR PROBLEMATIKA	31
4.1. Naujos priemonės teisinei valstybei stiprinti	31
4.2. Teisinės valstybės mechanizmas skirtas Europos Sąjungos biudžeto apsaugai	33
4.3. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 258 straipsnyje nustatyta procedūra	36
4.4. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 259 straipsnyje nustatyta procedūra	40
4.5. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnyje nustatyta procedūra	42
IŠVADOS	45
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	48
SANTRAUKA	56
SUMMARY	57

IŽANGA

Darbo temos aktualumas. Tema yra ypač aktuali, nes teisinės valstybės principas tampa ypač aktualus dėl Europos Sąjungos valstybių narių radikalėjimo. Tebevykstantis procesas dėl Lenkijos Respublikos ir Vengrijos Respublikos Europos Sąjungos Sutarties 2 straipsnyje nustatytų Europos Sąjungos bendrųjų vertybių, šiuo atveju, teisinės valstybės principo pažeidinėjimo kyla didelis susirūpinimas dėl Europos Sąjungos bendrųjų vertybių nesilaikymo ateityje. Kadangi pastebima, jog stiprėjantis autokratizmas bei populizmas Europoje turi didžiulę įtaką dažnėjantiems Europos Sąjungos bendrųjų vertybių pažeidimams. Aiškus bei tikslus galinčių kilti padarinių apžvelgimas, nesilaikant Europos Sąjungos bendrųjų vertybių, suteiktą galimybę vadovautis galimomis prevencijos priemonėmis kylant rizikai Europos Sąjungos valstybėms narėms pažeisti bendrąsias vertybes nustatytas Europos Sąjungos Sutartyje. Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra niekada nebuvo (sėkmingai) pritaikyta, visiškai realizuota. Lenkija ir Vengrija yra pirmosios šalys, kurių atžvilgiu taikoma, ir būtent iš jų besiklostančios patirties mokosi tiek Europos Sąjunga, tiek valstybės narės. Tokiu atveju verta įvertinti teisinių priemonių taikymo galimybės ir jas taikant atsirandančius padarinius.

Darbo objektas ir tikslas. Tyrimo objektas yra Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra bei kitos alternatyvios teisinės priemonės. Darbo tikslas yra išnagrinėti Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnį bei kitas teises priemones ir aptarti Lenkijos ir Vengrijos situaciją bei Europos Komisijos argumentus dėl teisinės valstybės principo pažeidinėjimo. Siekiant nustatyti visų šių pagal ES teisę prieinamų teisinių priemonių potencialą ir problematiką.

Darbo uždaviniai:

- i. Aptarti Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą;
- ii. Įvertinti Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros potencialą ir problematiką.
- iii. Aptarti teisinės valstybės principo sampratą;
- iv. Aptarti Lenkijos ir Vengrijos padarytus pagrindinius teisinės valstybės principo pažeidimus;
- v. Išanalizuoti bei įvertinti kitų teisinių priemonių taikymo potencialą ir problematiką.

Tyrimo metodai.

Aprašomasis metodas. Naudojamas visose šio darbo dalyse, daugiausia pasitelkiamas norint pilnai atskleisti darbo temą bei kylančią problematiką.

Teleologinis metodas. Šiame darbe naudojamas siekiant atskleisti Europos Sąjungos įkūrėjų tikslus.

Analizės metodas. Naudojamas formuluoti samprotavimus, kurie pagrįstų darbo autoriaus poziciją bei įsisavintą informaciją.

Apibendrinimo metodas. Šiuo metodu reziumuota perskaityta literatūra, pasitelkiamas dėstant mintis bei formuluojant išvadas ir teiginius.

Lyginamasis metodas magistro darbe naudojamas, kad analizuojant Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą ir kitas teises priemones, atskleisti didžiausią potencialą turinčią teisinę priemonę.

Darbo originalumas. Lietuvoje panašia tema rašytas vienas magistro darbas, jame apžvelgiama teisės viršenybės samprata Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio kontekste. Šiame darbe nagrinėjama tokie aspektai kaip, teisės viršenybės samprata, Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio sukūrimo priežastys, prevencijos ir sankcijų mechanizmų panaudojimas bei procedūros aktyvavimas Lenkijos ir Vengrijos atžvilgiu. Europos akademinėje visuomenėje panašiomis temomis parašyti keletą magistro darbų, bet nagrinėjami kiti aspektai, pavyzdžiui, nenagrinėjama pati Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra, o nagrinėjama situacija Lenkijoje ir Vengrijoje su teismais. Kitame darbe aprašoma analizė Lenkijos teismų reformos bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas Komisija prieš Lenkiją. Mano darbe bus analizuojama teisinės valstybės principo samprata pagal keletą teisės mokslininkų bei kuria vadovaujasi Europos Sąjunga, taip pat aptariama Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra, Europos Komisijos argumentai dėl savo pozicijos, Lenkijos ir Vengrijos situacija bei kitų teisinių priemonių potencialo ir problematikos apžvalga.

Svarbiausia literatūra. Europos Sąjungos teisės aktai, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai, Europos Komisijos parengtos valstybių narių ataskaitos dėl teisinės valstybės principo, teisės mokslininkų vykdyti tyrimai dėl situacijos Lenkijoje ir Vengrijoje.

1. Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra

1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartimi (toliau – Romos sutartis) buvo įsteigta Europos ekonominė bendrija (toliau – EEB). EEB įkūrimo metu, Romos sutartyje nebuvo įtrauktos nuostatos, kurios būtų nustačiusios priemones, kuriomis būtų galimybė kreiptis dėl Europos Sąjungos (toliau – ES) vertybių pažeidimo bei nustatyta taikytinos sankcijos už bendrųjų vertybių pažeidinėjimą. Kaip priežastį, kodėl nebuvo Romos sutartimi nustatytos anksčiau minėtos priemonės, galima nurodyti tai, jog EEB svarbiausias vaidmuo buvo rinkų integracija, o ne klausimai kaip pagarba demokratijai, žmogaus teisėms ar teisinė valstybė – šie aspektai tuo metu nebuvo laikomi svarbiausiais (De Búrca, 2004).

Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ES Sutartis) 7 straipsnyje nustatyta procedūra buvo nustatyta tik 1997 m. Amsterdamo sutartimi. Šia sutartimi taip pat buvo priimtos ir vertybių nuostatos ES Sutarties 2 straipsnyje nustatančios pagrindines vertybes, kurių ES institucijos bei valstybės narės laikosi ir gerbia. ES Sutarties 2 straipsnyje nustatyta, jog „Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas ir moterų bei vyrų lygybė“ (Europos Sąjungos Sutartis, 2016). Pagrindinė priežastis dėl kurios pradėta nerimauti dėl ES bendrųjų vertybių nesilaikymo ir dėl kurio nustatyta pirmoji sankcijų priemonė – buvo ES didžiulė plėtra į Rytų Europą (Sadurski, 2010). Nuo XX a. X dešimtmečio teikiamų prašymų prisijungti prie ES ir tapti valstybėmis panoro didelis skaičius valstybių iš Rytų Europos, esant tokiai situacijai buvo susirūpinta dėl būsimų naujųjų valstybių narių, kurios buvo naujai demokratizuotos, posttotalitarinės, siekiančios demokratijos, teisinės valstybės principo ir politinio stabilumo. Šiuo atveju ES valstybėms įkūrėjoms kilo susirūpinimas dėl šioms svarbių vertybių įtvirtintų ES Sutartyje, laikymosi (Sadurski, 2012 cituotas Kochenov, 2017, p. 4). Valstybės kandidatės pateikusias prašymus prisijungti prie ES turi atitikti tam tikrus kriterijus, t. y. „Kopenhagos kriterijus“, kurie nustatyti 1993 m. Juose nustatyta, jog ES valstybė narė turi atitikti šiuos svarbiausius principus – institucijų stabilumas, kurios užtikrina demokratiją, teisinė valstybė, žmogaus teisės ir pagarba mažumoms bei jų apsauga (Coli, 2018). Dėl didėjančio susirūpinimo vertybių laikymesi, buvo priimtas ES Sutarties 7 straipsnis. Jo tikslas – suteikti galimybę ES apsaugoti vertybes, kurios yra ES identiteto pagrindas – konstitucinės priemonės. Anot, B. Fekete ir V. Czina, tai nėra neįprasta, kadangi pagrindiniai politinės bendruomenės

lūkesčiai yra galimybė pavaizduoti, atstovauti ir netgi apsaugoti (jeigu būtina) savo identitetą, tiek išoriškai, tarptautinėje politikoje, tiek viduje, t. y. organizacijos nariams (Fekete *et al*, 2015).

Pirmoji ES Sutarties 7 straipsnio redakcija numatė priemonę, skirtą nustatyti, tai, ar valstybė narė darė nuolatinį ir šiurkštų ES bendrųjų vertybių pažeidinėjimą, ir jei nustatomas toks pažeidimas – taikomos tam tikros sankcijos. Europos Viršūnių Taryba, vėliau Lisabonos sutartimi tapusi Europos Vadovų Taryba (toliau – EVT) vieningai balsuodama ir Europos Sąjungos Taryba (toliau – Taryba) kvalifikuota balsų dauguma, gali nuspręsti, kad reikalinga sustabdyti tam tikras atitinkamos valstybės narės teises. Vėliau 2001 m. Nicos sutartimi ES Sutarties 7 straipsnis buvo papildytas prevencine priemone. Šis klausimas pradėtas svarstyti po 1999 m. Austrijos Parlamento rinkimų, kuriuos laimėjo kraštutinė-dešinioji populistinė Laisvės partija (FPÖ). Didelį susirūpinimą Europai kėlė Laisvės partijos koalicija su centro-dešinės Liaudies partija (ÖVP), kadangi Laisvės partijos lyderis Jörgas Haideris ir kiti Laisvės partijos nariai buvo žinomi dėl reiškiamų ksenofobinių ir rasistinių pozicijų. Po kelių mėnesių, valstybės narės bandė pateikti bendrą atsaką su Tarybai pirmininkaujančios Portugalijos pritarimu (Black *et al*, 2000). 2002 m. sausio 31 d. 14 valstybių narių priėmė pareiškimą, kuriame buvo nurodyta, jog nebus bendradarbiaujama su jokių politinio lygmens pareigūnu, susijusiu su Austrijos Laisvės partija. Tuo pačiu pareiškimu buvo nurodyta, kad nebus teikiama parama nei vienam Austrijos kandidatui siekiančiam pareigų tarptautinėse organizacijose bei tai, jog ES sostinėse Austrijos ambasadoriai bus priimami tik techniniu lygiu (Coli, 2018). Valstybės narės nesiryžo vadovautis ES Sutarties 7 straipsniu, užuot tai įvykdžiusios, pasirinko diplomatinės ir dvišales sankcijas, kurios buvo suderintos tarpusavio valstybių narių sutarimu, tačiau galiausiai rezultatas nebuvo pasiektas, dėl šių priemonių ribotumo (Sadurski, 2010). Vis dėlto, nors šios situacijos išsprendimui nebuvo pasinaudota ES Sutarties 7 straipsniu, ši situacija padarė įtaką tolimesniems ES veiksams – kurio pasėkoje, praplėstas ES veiksmų galimybės vertybių apsaugos srityje. Pabrėžtina, jog buvo rekomenduota ES Sutarties 7 straipsnį papildyti prevencijos ir stebėjimo priemonėmis, kurių pagalba būtų galimybė ES institucijoms spręsti tokias situacijas, joms tik beprasidedant (Ahtisaari *et al*, 2001). 2007 m. Lisabonos sutartimi prie ES Sutarties 7 straipsnio buvo pridėta sąvoka „pavojus“ prie jau galiojusių „šiurkščiai“ ir „nuolat“. Nors ši procedūra jau galiojo du dešimtmečius, bet ji dėmesio centre atsidūrė tik po 2010 metų, kai Vengrijoje vyko nuolatinės diskusijos apie Vengrijos politikos nukrypimą bei naująją Vengrijos konstituciją (Fekete *et al*, 2015). ES Sutarties 7 straipsnio procedūra sudėtinga, taigi būtina ją apžvelgti.

ES Sutarties 7 straipsnis sudarytas iš dviejų atskirų procedūrų, pirmoji yra prevencinė priemonė nustatyta šio straipsnio 1 dalyje, o šio straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta sankcijų priemonė. Šias priemones būtina atskirti pagal tam tikras sąlygas, kurioms esant gali būti pasinaudota viena iš priemonių. ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad ja galima pasinaudoti, kai yra aiškus pavojus šiurkščiam pažeidimui atsirasti. ES Sutarties 7 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta, jog šiomis dalimis yra galimybė pasinaudoti tada, kai jau valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidinėja bendrąsias vertybes (Coli, 2018). Taip pat, būtina paminėti, jog šios priemonės yra autonomiškos, jų nuostatose nenustatyta, jog pasinaudojus prevencine priemone būtina vėliau pasinaudoti ir sankcijų priemone. Kita vertus, pasitelkus sankcijų priemonę, taip pat nereikalaujama, jog prieš šios priemonės panaudojimą būtina pasinaudoti ir prevencine priemone (Closa, 2020).

ES Sutarties 7 straipsnio aiškinimas parodo, jog norint nustatyti pažeidimą, kaip apibrėžta šiame straipsnyje, turi būti pažeistos tos pačios sutarties 2 straipsnyje nustatytos bendrosios ES vertybės. Didelio pavojaus pažeisti bendrąsias vertybes ar padaryto pažeidimo identifikavimas turi apimti konkrečias situacijas ir tai turi būti susiję su sisteminė problema. Tokį identifikavimą būtina įvertinti per kelias padaryto pažeidimo nustatymo procedūras:

- 1) procedūra pareikšti apie aiškaus pavojaus padaryti šiurkštų vertybių pažeidimą, egzistavimą;
- 2) procedūra, skirta konstatuoti šiurkštų ir nuolatinį vertybių pažeidinėjimą, ir su ją susijusi
- 3) sankcijų taikymo priemonė dėl šiurkštaus ir nuolatinio vertybių pažeidinėjimo konstatavimo (Communication from the Commission to the, 2003,).

Pirmoji procedūra numatyta ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje inicijuojama, kai yra aiškus pavojus dėl šiurkštaus pažeidimo padarymo (Kochenov, 2017, p. 7). Šis pavojus privalo būti aiškiai numatomas, o ne laikomasi nuomonės, jog yra tikimybė tokiam pažeidimui atsirasti. Tokio pavojaus kvalifikavimas reiškia, kad tas pavojus iš tikrųjų jau turi egzistuoti. Tokia situacija galėtų, pavyzdžiui, atsirasti dėl to, kad valstybė narė, vykstant karo veiksams, priėmė teisės aktą panaikinantį procesines garantijas karo dalyviams vykdant karinius veiksmus bei juose dalyvaujant (Communication from the Commission to the, 2003, p. 7). ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalis nustato Europos Vadovų Tarybai būtinybę įspėti atitinkamą valstybę narę, tokiu būdu kreipiantis dėl atitinkamos situacijos paaiškinimo, dar iki atsirandant aiškiam pavojui (Europos Sąjungos Sutartis, 2007). Ši nuostata įpareigoja Tarybą nuolat stebėti susiklosčiusią situaciją politinėje, ekonominėje bei socialinėje aplinkoje ir atsiradus pirmiesiems požymiams dėl aiškaus

pavojaus valstybei narei padaryti pažeidimą, imtis anksčiau minėtų veiksmų (Communication from the Commission to the, 2003, p. 7). Šią procedūrą, vadovaujantis ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalimi, turi teisę inicijuoti vienas trečdalis valstybių narių, Europos Parlamentas arba Europos Komisija (toliau – Komisija). Šiems subjektams inicijavus šią procedūrą, Taryba spręsdama keturių penktadalių savo narių balsų dauguma ir gavusi Europos Parlamento pritarimą gali priimti nutarimą dėl aiškaus pavojaus valstybei narei padaryti pažeidimą pripažinimo (Europos Sąjungos Sutartis, 2007). Šios procedūros atlikimas nors ir nesukelia tokių pasekmių, jog būtų galima taikyti sankcijas atitinkamai valstybei narei, bet vis dėlto ji suteikia šansą dialogui tarp ES institucijų ir atitinkamos valstybės narės, jog būtų galimai užkirstas kelias galimam pažeidimui (Kochenov, 2017.).

Antroji procedūra – taikoma šiurkštaus pažeidimo pagrindu, kai tas pažeidimas jau padarytas ir vykdomas nuolat (ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis) ir sankcijų taikymo priemonė po to, kai konstatuojamas nuolatinis šiurkštus vertybių pažeidinėjimas (ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalis).

Pagal ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalį šiurkštaus pažeidimo kriterijai yra vienodi, kaip ir prevencijos priemonių ir sankcijų taikymo priemonių, t. y. aiškus pavojus turi būti būtent šiurkštaus pažeidimo ir pats pažeidimas, kai jis įvyksta – privalo būti šiurkštus. Prireikus nustatyti pažeidimo sunkumą, kriterijai kuriais turėtų būti vadovojamasi yra įvairūs, įskaitant ir padaryto pažeidimo tikslą bei rezultatą. Atsižvelgiant į valstybės narės valdžios institucijų padaryto pažeidimo tikslą, reikėtų įvertinti tai, jog pavyzdžiui, kurios nors valstybės narės visuomenės dalies teisės yra pažeidžiamos dėl priimtų atitinkamų nacionalinės teisės aktų. Visuomenės dalis, kaip pavyzdys, galėtų būti tautinės, etninės ar religinės mažumos (Communication from the Commission to, 2003, p. 8). Šiurkštaus pažeidimo rezultatas galėtų paveikti taip pat ir kai kuriuos ES Sutarties 6 straipsnyje nurodytus principus (Communication from the Commission to the, 2003, p. 8). ES Sutarties 6 straipsnis reglamentuoja tai, jog ES pripažįsta 2000 m. gruodžio 7 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, patikslintoje 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre, išdėstytas teises, laisves bei principus (Europos Sąjungos Sutartis, 2007). Pažeidimo sunkumą tokioje situacijoje galėtų įrodyti, ne tik tai kurios nors iš ES Sutarties 2 straipsnyje nurodytos bendrosios vertybės pažeidimas, kuris leistų EVT pasinaudoti ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra, bet ir pažeidus keletą bendrųjų vertybių ar principų. Vien dėl tokios susidariusios situacijos būtų didelis postūmis ES institucijoms imtis griežtesnių priemonių atitinkamos valstybės narės atžvilgiu (Communication from the Commission to the, 2003, p. 8). Šios procedūros vykdymo iniciatyvos teisę, turi jau kur kas mažiau ES subjektų, t. y. valstybės narės (minimalus reikalavimas vienas trečdalis) arba Komisija.

Europos Parlamentas šios procedūros inicijuoti negali, nors šios institucijos pritarimo gavimas yra būtinas, EVT vieningai priimant sprendimą. Nors Europos Parlamentas ir negali inicijuoti ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalyje nustatytos procedūros, Europos Parlamentas pagal savo darbo tvarkos taisykles gali paraginti kitas ES institucijas ar valstybes nares veikti tuo tikslu (Kochenov, 2017).

ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalyje nustatyta sankcijų priemonė dėl nuolatinio, ES Sutarties 2 straipsnyje nurodytų bendrųjų vertybių bei 6 straipsnyje (2000 m. gruodžio 7 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, patikslintoje 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre) išdėstytų teisių, laisvių ir principų pažeidinėjimo. Valstybei narei vykdančios nuolatinį anksčiau minėtų vertybių, teisių, laisvių ir principų pažeidinėjimą gali būti taikoma griežčiausia priemonė, t. y. sankcijos, kadangi toks pažeidimas jau yra įvykęs ir vyksta kurį laiką. ES Sutarties 6 straipsnyje nustatytų principų pažeidimas gali pasireikšti valstybės narės išleistu teisės aktu ar administraciniu aktu. Taip pat, valstybė narė gali tokį pažeidimą padaryti – jos valdžios institucijoms vykdančioms administracinę, politinę bei teisminę veiklą. Jeigu atitinkama valstybė narė pakartotinai buvo pripažinta, padariusi kokį nors pažeidimą per tam tikrą laiką, tarptautinės teisminės institucijos, pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo, arba tarptautinių neteisminių institucijų, tokių kaip Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos ar Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto, ir neparodė jokio ketinimo imtis situacijai išspręsti būtinų veiksmų yra faktorius, į kurį turėtų būti atsižvelgta Taryboje (Communication from the Commission to the, 2003, p. 8). Taryba kvalifikuota balsų dauguma, pagal ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalį priimtą sprendimą, gali nuspręsti dėl atitinkamos valstybės narės tam tikras sutartis taikant atsirandančių teisių sustabdymo, įskaitant ir tos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teises (Europos Sąjungos Sutartis, 2007). Nors šioje nuostatoje nurodyta apie tam tikrų teisių atsirandančių valstybei narei taikant tam tikras sutartis sustabdymą, galima teigti, jog sankcijos, kuriomis yra galimybė pasinaudoti, gali būti ir ekonominio, ir neekonominio pobūdžio. Iš jų, ekonominio pobūdžio sankcijos būtų, pavyzdžiui, galimybės pasinaudoti ES lėšomis netekimas. Verta paminėti aktualią situaciją dėl būtent šios situacijos, kuriai esant, yra galimybė, jog ES lėšomis atitinkama valstybė narė negalės pasinaudoti. Lenkija ir Vengrija 2021 m. kovo 11 d. pateikė skundą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – ESTT) dėl Bendrijos biudžeto mechanizmo, kuris susieja lėšas gaunamas iš ES valstybėms narėms su teisinės valstybės principo laikymusi (Bayer, 2021). Ši priemonė bus analizuojama šiame darbe kaip kita teisinė priemonė. Tuo tarpu, neekonominio pobūdžio būtų, pavyzdžiui, atitinkamos valstybės narės balsavimo teisės praradimas Taryboje, arba kaip minėtoje situacijoje su Austrija, valstybių narių pateikti pareiškimai dėl

nebendradarbiavimo su politinio lygmens pareigūnais, susijusiais su tam tikra partija, arba nurodant, jog nebus teikiama parama nei vienam valstybės narės kandidatui siekiančiam pareigų tarptautinėse organizacijose ir pan. Tokio pobūdžio sankcijos gali privesti prie ES institucijų ar valstybių narių norimo rezultato, kadangi jeigu atitinkama valstybė narė yra priklausoma ir jai reikalingos ES lėšos, ta valstybė narė siekiamu atveju turėtų priimti sprendimą taisyti susidariusią situaciją ir sustabdyti veiksmus, kuriais pažeidinėja bendrąsias vertybes (Kochenov, 2017).

ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalies nuostata, kaip „gali nuspręsti sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras Sutartis taikant atsirandančias teises, įskaitant tos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teises“ būtina kritiškai apžvelgti. Anot, Tomo Dumbrovsky gali būti sustabdytos tik tam tikros teisės. Tai reiškia, jog jeigu hipotetiškai būtų sustabdytos visos atitinkamos valstybės narės teisės, galiausiai rezultatas būtų toks, jog tai prilygtų valstybės narės išstojimui iš ES. Autorius pažymi, jog tokia situacija teisiškai neįmanoma. Svarbi sąvoka pavartota šioje nuostatoje yra „sustabdyti“, ji reiškia tai, jog teisės gali būti tik sustabdytos. Todėl sustabdytos teisės privalo būti atkurtos. Verta paminėti, tai, kad balsavimo teisių sustabdymas yra tik viena iš galimų sankcijų. Valstybė narė įvykdžiusi visas atitinkamas sąlygas, jog jai taikomos atitinkamos sankcijos nebegaliojotų – privalo atgauti galimybę pasinaudoti atitinkamomis teisėmis, kurios buvo tam tikram laikui tarpui sustabdytos. Nuostata – tam tikras sutartis taikant atsirandančias teises – reiškia, kad ši ES Sutarties 7 straipsnio nuostata taikoma tik narystės ES sukurtoms teisėms. Iš bendro „sutarčių taikymo“ apibrėžimo, anot Tomo Dumbrovsky, galima daryti prielaidą, jog ES Sutarties 7 straipsnis taip pat apima teises, kurias suteikia antrinė ES teisė. ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalyje nustatytas proporcingumo reikalavimas – jog Taryba privalo atsižvelgti į tokio teisių sustabdymo galimus padarinius fizinių ir juridinių asmenų teisėms bei pareigoms. Tokiu atveju bus pasitelkiamos tokios sankcijos ir joms teikiama pirmenybė, kurios turės mažiausiai neigiamų padarinių fizinių ir juridinių asmenų teisėms ir pareigoms. Pažymėtina, jog nors ir sustabdytos tam tikros atitinkamos valstybės narės teisės, tai nereiškia, jog šios valstybės narės įsipareigojimai pagal ES sutartis neprivalomi, anaiptol, visi įsipareigojimai privalo būti vykdomi be jokių trukdžių (Dumbrovsky, 2018).

Klausimas kyla, taigi kokios sankcijos gali būti panaudotos atitinkamai valstybei narei? Kaip pavyzdį galima pateikti, tai jog gali būti sudaromas „juodasis sąrašas“ fizinių ir juridinių asmenų, kurie remia politinius režimus, šiuo veiksmu, uždrausti jiems dalyvauti ES finansuojamuose projektuose, panaikinti galimybę atitinkamos valstybės narės atstovui kandidatuoti į ES institucijų pareigas, uždrausti atitinkamos valstybės narės vyriausybės vadovaujamos partijos dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą ir kt. Taip pat kyla

klausimas, kokios gi teisės gali būti sustabdytos? Pirmiausia reikėtų apžvelgti politines teises. Politinių teisių sustabdymas apima dalyvavimą ES institucijų veikloje, ypač balsavimo teisę. Jeigu valstybė narė, negerbia bendrųjų ES vertybių, kaip likusios valstybės narės, atitinkamos valstybės narės atstovai neturėtų kartu kurti ES teisės bei politikos ES piliečiams. Kita teisių sritis kuri gali būti sustabdoma – ekonominės teisės. Anot, Tomo Dumbrovsky yra galimos dvi ekonominių teisių sustabdymo priemonės – 1) sustabdant lėšų paskyrimą atitinkamai valstybei narei iš ES struktūrinių fondų; ir 2) vienos iš pagrindinių, t. y. laisvo judėjimo teisės, sustabdymas. Struktūrinių fondų lėšų skyrimo valstybei narei sustabdymas – būtina atsižvelgti į proporcingumą. Pirmiausia, Komisijai būtina atlikti tyrimą ir nustatyti valstybėje narėje esantį režimą remiančius fizinius bei juridinius asmenis, tokiu būdu būtų galimybė tiesiogiai skirti lėšas teisėtiems lėšų gavėjams. Tomas Dumbrovsky išskiria ir kitas teises, kurios galėtų būti sustabdomos. Autorius pateikia kelis būdus. Pirmasis – automatinio teismo sprendimo pripažinimo kitose valstybėse narėse sustabdymas – autorius pažymi, jog jeigu atitinkamoje valstybėje narėje teisminis procesas yra neadekvatus – tai būtų galimybė taikyti tokį būdą, dėl to, jog esant tokiai situacijai gali būti daromas neigiamas poveikis kitų valstybių narių piliečiams. Antrasis būdas – iš Šengeno sutarties kylančių teisių sustabdymas – gali būti uždrausta asmenims keliauti į kitas ES valstybes arba taikomas vizų režimas (Dumbrovsky, 2018).

Šios procedūros taikyme svarbios nuostatos, kurios nustatytos Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 354 straipsnyje. Šiose nuostatose nustatyta, jog taikant ES Sutarties 7 straipsnį, ribojimas valstybei narei, dalyvauti balsavime ją atstovaujančiajam EVT arba Taryboje. Pabrėžtina, jog į ES Sutarties 7 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytą vieną trečdalį ar keturis penktadalius valstybių narių atitinkama valstybė narė neįskaičiuojama. Jeigu reikalinga priimti ES Sutarties 7 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytus sprendimus kvalifikuota balsų dauguma apibrėžiama pagal SESV 238 straipsnio 3 dalies b punktą, kuriame nustatyta, jog kai EVT nesiremdama Komisijos ar ES vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, kvalifikuota balsų dauguma apibrėžiama kaip lygi ne mažiau kaip 72% EVT narių, atstovaujančių dalyvaujančioms valstybėms narėms, kurių gyventojai sudaro ne mažiau kaip 65% šių valstybių gyventojų (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012).

Verta apžvelgti sąvokos „šurkštus pažeidimas“ aiškinimą. 1996 m. ESTT byloje „*Brasserie du Pêcheur ir Factortame*“, pirmą kartą nustatytas išaiškinimas „šurkštus pažeidimas“ sąvokos. Šioje byloje nustatyta, jog šurkštus pažeidimas yra konstatuojamas, kai atitinkamos valstybės narės institucija akivaizdžiai nepaiso savo diskrecijos ribų. Būtina apžvelgti, anot ESTT, ir veiksnius, kuriems egzistuojant nustatomas šurkštus ES teisės

pažeidimas. Šie veiksniai apima pažeistos normos aiškumą ir tikslumą, pagal tą normą nacionalinėms ar ES institucijoms paliekamą veiksmų laisvės mastą, pažeidimo arba žalos padarymą tyčia ar dėl neatsargumo, ar padaryta teisės klaida yra pateisinama ar nepateisinama, faktą, kad ES institucijos pasirinkta pozicija galėjo skatinti neveikimą, ES teisei prieštaraujančių nacionalinių priemonių ar veiklos ėmimąsi ar nenutraukimą. Pažymėtina, taip pat, tai, jog bet kuriuo atveju ES teisės pažeidimas bus tikrai akivaizdus, jei jis išliks, nepaisant sprendimo, kuriuo konstatuojamas inkriminuojamas įsipareigojimų nevykdymas, ar prejudicinio sprendimo arba nusistovėjusios ESTT praktikos šiuo klausimu, iš kurių aišku, kad konkretus elgesys yra pažeidimas (*Brasserie du Pêcheur SA* prieš, 1996).

Komisijai imantis veiksmų prieš valstybę narę, šiuo atveju aktyvuojant ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą, reikalinga vadovautis bendraisiais ES teisės principais, į kuriuos įeina teisė būti išklausytam. Teisė būti išklausytam nustatyta ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 1 dalies a punkte. Teisė būti išklausytam, būtent Komisijos atveju sudaro du aspektus. Pirmasis aspektas, tai Komisijos pareiga, jog atsakovai sužinotų apie bylą. Antrasis aspektas, Komisijos pareiga leisti atsakovams pateikti savo atsakymą dėl Komisijos kaltinimų (*Durande et al*, 2005). Taigi, tai reiškia, jog valstybė narė turi teisę pateikti atsakymą į Komisijos reiškiamus kaltinimus.

Apibendrinant, svarbiausi ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros aspektai numatomi tokie, kaip procedūroje nustatytos skirtingo griežtumo priemonės. Prevencinė šios procedūros priemonė – dialogas su atitinkama valstybe nare, nutarus priimti nutarimą, kuriuo pripažįstama, kad matomas aiškus pavojus, jog kuri nors valstybė narė galimai gali šiurkščiai pažeisti ES Sutarties 2 straipsnyje bei 6 straipsnyje nustatytas bendrąsias vertybes. Pažymėti reikia ir griežčiausia priemonę – ES sutartis taikant atsirandančių teisių sustabdymas, *inter alia*, įskaitant ir valstybės narės vyriausybės atstovo EVT ir Taryboje balsavimo teises. Balsavimo teisės sustabdymas, mano nuomone, stiprus smūgis valstybei narei, kadangi tuo metu kai ši teisė sustabdoma, valstybė narė neturi jokios galios priimančiam sprendimui, kurie galbūt svarbūs ir reikšmingi pačiai valstybei narei.

Apžvelgus ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros esmę, būtina taip pat išnagrinėti ir šios procedūros potencialą ir problematiką, kadangi šios procedūros pasitelkimas ginant interesus susijusius su bendrųjų vertybių laikymosi ES institucijų dėka yra gana menkas.

1.1. Procedūros nustatytos Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje potencialas ir problematika

Procedūros nustatytos ES Sutarties 7 straipsnyje potencialą bei problematiką, pirmiausia reikėtų apžvelgti vadovaujantis teisės mokslininkų pateiktomis išvadomis dėl šios procedūros taikymo. Vėlesnėje šio darbo dalyje bus aptarti Lenkijos ir Vengrijos atvejai taikant šią procedūrą.

Anot W. Sadurski ES Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra leidžia visiems rimtai atsižvelgti į ES kaip į vertybių bendriją, taip pat pažymi, jog valstybės narės ir ES bet koku rimtu šių vertybių pažeidimu teisėtai susirūpins dėl visos situacijos ES valstybėse narėse. W. Sadurski pridūrė taip pat ir tai, jog ES Sutarties 7 straipsnis dėl savo egzistavimo ir lydinčio atgrasančio poveikio sukuria svarbų viršvalstybiškumo stiprinimo ES mechanizmą. Šis teisės mokslininkas šią procedūrą vertina teigiamai, ir pabrėžia, tai, kad ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytų vertybių pažeidimai yra analizuojami ES, nepriklausomai nuo to ar tie pažeidimai vykdomi įgyvendinant ES teisę, ar nacionalinę. Pažymėtina, jog tokiu atveju ši procedūra gali būti vertinama kaip būdas išplėsti ES institucijų įtaką valstybių narių nacionaliniams įstatymams bei praktikai (Sadurski, 2012).

Teisės mokslininkas Matteo Bonelli pažymi, jog nors ES Sutarties 7 straipsnyje nustatyti balsavimo reikalavimai yra ypač sunkiai įgyvendinami, tačiau yra galimybė pasiekti tai, kad sankcijų taikymo priemonė būtų taikoma lengviau. Protingai ir tinkamu laiku taikoma ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalies procedūra turi galimybę padėti bei įspėti apie šiurkštų ES bendrųjų vertybių pažeidimo pavojų, kol tas galimas pažeidimas nesimaterializuoja. Ši procedūra užuot būdama „branduolinė“ (angl. *nuclear*), ji atlieka prevencinę funkciją. Pagal M. Bonelli potencialas gali būti matomas tik ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytos procedūros, kadangi šio straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta procedūra (sankcijų taikymo priemonė) daugumos teisės mokslininkų yra kritikuojama (Bonelli, 2017).

Problematiką, susijusią su balsavimo teisės sustabdymu, Tomas Dumbrovsky nurodo tai, jog nors ir balsavimo teisės sustabdymas yra pageidautina sankcija atitinkamai valstybei narei, vis dėlto, kad ir kokia didelė bebūtų kita valstybė narė, siekianti valstybei narei pažeidėjai sukelti sankcijomis norimus padarinius, reikia įvertinti tai, kad tokia valstybė narė neturi pakankamai galių prasmingai įgyvendinti ES sprendimų priėmimo procesą, atsižvelgiant į tai, kad sritys, kurioms reikalingas vienbalsiškumas buvo gerokai susiaurintos, o koalicijos galimybė valstybei narei pažeidėjai yra menka. Menką koalicijos galimybę, autorius pažymi, dėl to, jog kitos valstybės narės bando išvengti sąsajos

bendradarbiaudamos su valstybe nare, kuri negerbia ES bendrųjų vertybių. Autorius pabrėžia ir tai, kad jeigu atsirastų valstybių narių siekiančių bendradarbiauti su valstybe nare pažeidėja (galimai kartu galėtų įtvirtinti neliberalias vertybes per ES įstatymų leidybą), tai tada mažai tikėtina, jog ES Sutarties 7 straipsnio procedūra pasieks sankcijų etapą, kadangi įtvirtintas reikalavimas, jog būtinas vieningas EVT sprendimas dėl to ar egzistuoja vertybių pažeidimas (Dumbrovsky, 2018).

Martina Coli, kaip pagrindinį apribojimą aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnio procedūrą, nurodo didelius reikalavimus norint ją aktyvuoti ir tai, kad tai yra politinė priemonė dėl valstybių narių diskrecijos ją aktyvuoti ar ne (Coli, 2018). Šiai pozicijai dėl to, jog ES Sutarties 7 straipsnio procedūra yra politinė priemonė pritaria ir Leonardas Besselink, pažymėdamas tai, jog šios procedūros neveikimą lemia politinis pobūdis, lemiamas Tarybos vaidmuo ir aukšti balsavimo reikalavimai šiai procedūrai reikalingus sprendimus priimti. Visa ši situacija susidaro dėl to, kad nepaisoma reikšmingos galios, kurią gali turėti Europos Parlamentas, Komisijos ir valstybių narių vaidmuo priimant tokį pernelyg politizuotą sprendimą. Autorius pažymi ir tai, jog jeigu ES institucijos, kurios nėra atskaitingos prieš tiesiogiai išrinktus ES organus, dalyvavimas tokio sprendimo priėmimo pakentų atitinkamų procedūrų demokratinei kokybei bei teisėtumui. L. Besselink įvertina ir tai, kad ES Sutarties 7 straipsnio politinis pobūdis yra savaimė ir neatskiriamai susijęs su ES Sutarties 2 straipsnio politiniu ir konstituciniu pobūdžiu (Besselink, 2017). Kitas teisės mokslininkas T. Dumbrovsky pateikia savo nuomonę dėl ES Sutarties 7 straipsnio politinio pobūdžio, pabrėždamas, tai jog nors ir sankcijos nėra skiriamos teismo tai negali reikšti, jog ES Sutarties 7 straipsnis yra politinė priemonė (Dumbrovsky, 2018).

B. Fekete ir V. Czina šia procedūrą apibūdina kaip per sudėtingą, ilgą bei neefektyvią. Šie autoriai nurodo, jog norint, kad procedūra būtų efektyvi, ji turi būti ne per daug komplikuoata, paprasta ir nustatyti aiškų požiūrį bei priemones. Procedūra anot šių autorių negali būti priskiriama prie paprastų ir greitų, kadangi šioje procedūroje dalyvauja net keturios EST institucijos: EVT, Taryba, Europos Parlamentas ir Komisija. Šios institucijos atstovauja skirtingus interesus. EVT ir Taryba atstovauja valstybių narių interesus, Europos Parlamentas ES piliečių, o Komisija pačios ES interesus – autoriai pažymi, kad dėl skirtingų interesų, į esančią situaciją atitinkamoje valstybėje narėje kiekvienos institucijos gali būti pažvelgta skirtingai. Pavyzdžiui, užsienio reikalų ministrai Taryboje gali į esančią situaciją pažvelgti neužtikrintai dėl to, jog žino, kad jų atstovaujama valstybė narė, gali būti laikoma kita pažeidėja, kuriai ši procedūra gali būti taikoma (Fekete *et al*, 2015).

Šios procedūros analizavimas tapo aktualiu dėl kelių valstybių narių, t. y. Lenkijos ir Vengrijos vykdomų veiksmų ir reformų nacionalinėje teisėje – šių valstybių narių tariamai vykdomi pažeidimai bus aptarti vėliau darbe. Reikėtų pažymėti dar vieną problematikos aspektą dėl šios procedūros taikymo Lenkijos ir Vengrijos kontekste. Komisijai aktyvuoti prieš Lenkiją ES Sutarties 7 straipsnio procedūrą ypač sunku, kadangi ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis nustato, jog reikalingas vieningas balsavimas EVT, jog būtų galima priimti sankcijas atitinkamai valstybei narei. Lenkijos atveju, valstybė narė, kuri nebalsuotų už sankcijas, greičiausiai būtų bent jau Vengrija, kadangi Vengrijos ministras pirmininkas 2016 m. sausio 8 d. nurodė, jog blokuos ES Sutarties 7 straipsnio procedūros sankcijas, kurios būtų taikomos Lenkijai (Scheppele, 2016). Užtuot pasirinkusi griežtesnes priemones suvaldyti valstybes nares pažeidėjas, ES pasirinko švelnias ir dalines priemones (Closa, 2020).

K. Scheppele pažymi, jog Lenkijos ir Vengrijos atveju, vis dėlto būtų galimybė aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalį, jeigu pirmiausia ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalis būtų aktyvuota tuo pačiu metu Lenkijai ir Vengrijai, tai reikštų tai, jog šios valstybės narės negalėtų vetuoti ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalies aktyvavimo, siekiant vienai kitai padėti. Autorė pabrėžia, jog valstybė narė, kuri jau buvo įspėta ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalies pagrindu, neturėtų galėti vetuoti kitos valstybės narės naudai, kuriai aktyvuojama ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis (Scheppele, 2016).

Problematika matyti tame, jog Komisija, užtuot inicijuodama ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą, kurioje numatyta pagal 7 straipsnio 1 ir 2 dalį, jog Komisija gali šią procedūrą inicijuoti, priėmė komunikatą, pateikiantį sistemą naujų ES priemonių teisinei valstybei stiprinti (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014). Teisinės valstybės mechanizmas išsamiau bus aptariamas vėlesnėje rašto darbo dalyje. Valstybės narės taip pat prisidėjo prie šios procedūros netaikymo, taip, jog nors ir vienas trečdalis valstybių narių gali inicijuoti 7 straipsnyje nustatytą procedūrą, jos Komisijai teikė prašymus, jog ji savo jėgomis inicijuotų šią procedūrą ar bent sureaguotų į šiuos valstybių narių prašymus. Šitoks atmetinas ES institucijų ir valstybių narių požiūris į aptariamą procedūrą, veikia šią nuostatą taip, jog ji lyg ir neegzistuoja, nors turima visą sąrašą būdų kaip ja galėtų būti pasinaudota, saugant ES bendrąsias vertybes ir užtikrinant jų laikymąsi (Kochenov, 2017).

Aptariamos procedūros taikymo praktika yra labai menka, atsižvelgiant į atvejus, kuriais ji buvo taikyta. Konkretūs procedūros taikymo atvejai bus aptariami šiame darbe vėliau. ES institucijų ir valstybės narių požiūris į ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą yra atmetinas. Tai įrodo tai, kad naudojamos kitos priemonės nei ES Sutarties

7 straipsnyje numatyta bei institucijų ir valstybių narių požiūris, jog ši procedūra netinkama naudoti. Visų ES institucijų dėka, ši procedūra nebuvo taikoma, net ir valstybėms narėms šiurkščiausiai pažeidus ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytas bendrąsias vertybes per visą ES gyvavimo istoriją (Kochenov, 2017).

Scheppele, Kochenov ir Grabowska-Moroz turint nuomonę, jog sunku taikyti ES Sutarties 7 straipsnio procedūrą, reikėtų vadovautis kitomis teisinėmis priemonėmis kaip SESV 258, 259 ir 260 straipsniais (Scheppele, Kochenov, Grabowska-Moroz, 2020). Tokiu atveju, šiame darbe bus analizuojamos ir kitos teisinės priemonės, kurios turi galimybę apsaugoti teisinės valstybės principą kitais būdais nei ES Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra. Šio darbo tikslas yra taip pat įvertinti ir kitų teisinių priemonių potencialą ir problematiką.

Mano nuomone, svarbiausius aspektus, reikėtų pažymėti tokius, jog ši procedūra pirmiausia yra politinė priemonė, taip pat per sudėtinga, ilga ir neefektyvi. Didelę problemą sudaro ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalies nuostata dėl vienbalsiškumo, kadangi Lenkijos atveju, vienbalsiškumą kaip teigta anksčiau sutrukdytą kita valstybė narė – Vengrija. Sutinku su M. Coli, L. Besselink ir C. Closa padarytomis išvadomis dėl ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros problematikos.

2. Teisinės valstybės principo samprata

Teisinės valstybės principas yra viena iš pagrindinių vertybių, kuria vadovautasi kuriant ES. Šis principas paminėtas ES Sutarties 2 straipsnyje, kuris nustato, jog ES grindžiama būtent šiuo principu bei kitomis vertybėmis (Europos Sąjungos Sutartis, 1992). Teisinės valstybės principas minimas ir ES Sutarties bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos preambulėse. Vadovaujantis ES Sutarties 49 straipsniu, teisinės valstybės principo laikymasis yra išankstinė narystės ES sąlyga (Europos Sąjungos Sutartis, 1992).

Anot, Tomo Binghamo, teisinės valstybės principo esmė apibūdinama kaip „visų asmenų ir valdžios institucijų valstybėje, nepriklausomai ar jie privatūs, ar viešieji, teisė ir pareiga, naudotis įstatymuose numatytais teisėmis ir pareigomis, kurie paskelbti viešai bei administruojami teismuose“ (Bingham, 2007). Šis apibūdinimas numato šio principo esmę bei jo detales, kaip 1) įstatymo prieinamumą (suprantamas, aiškus ir nuspėjamas); 2) asmens teisėtų teisių klausimai turėtų būti sprendžiami įstatymų pagrindu, ne teismo diskrecija; 3) lygybė prieš įstatymą; 4) valdžia turi būti vykdoma teisėtai, sąžiningai ir pagrįstai; 5) žmogaus teisės privalo būti ginamos; 6) turi būti numatytos priemonės ginčų sprendimui, vadovaujantis ekonomiškumo bei proceso greitumo principais; 7) teisingumas bylose ir 8) valstybės įsipareigojimų laikymasis pagal tarptautinę ir nacionalinę teisę (Report on the Rule of..., 2011, p. 9).

Nuomonę apie teisinės valstybės principo sampratą yra taip pat pateikęs ir Jungtinių Tautų Generalinis Sekretorius Kofi Annan, „teisinės valstybės principas nurodo valdymo principą, pagal kurį visi viešieji ir privatūs asmenys, institucijos ir subjektai, įskaitant pačią valstybę, yra atsakingi už įstatymų laikymąsi, kurie yra viešai paskelbti, vienodai vykdomi ir nepriklausomai sprendžiami bei atitinkantys tarptautinius žmogaus teisių normas ir standartus. Tai taip pat reikalauja priemonių, užtikrinančių teisės viršenybę, lygybę prieš įstatymą, atsakomybę už įstatymų pažeidimą, teisingumo taikant įstatymus, valdžių padalijimo, dalyvavimas sprendimų priėmime, teisinio tikrumo bei savivalės vengimo principų laikymąsi, bei procesinio ir teisinio skaidrumo“ (The rule of law and transitional..., 2004, p. 4).

ES teisės aktuose pirmoji nuoroda į teisinę valstybę padaryta 1992 m. Mastrichto sutarties preambulėje. Prieš šią nuorodą ESTT 1986 m. sprendime „*Les Verts*“ pabrėžė, jog ES „grindžiama teisinės valstybės principais, nes nei jos valstybės narės, nei jos institucijos negali išvengti klausimo, ar jų priimtose priemonės atitinka pagrindinę Konstitucinę chartiją – Sutartį, peržiūros“ (*Parti écologiste Les Verts prieš...*, 1986). ESTT savo praktikoje yra nurodęs, jog teisinė valstybė yra vienas iš ES teisės šaltinių taikomų principų, kuriais

visiškai galima remtis teisme. Teisinė valstybė kaip principų šaltinis yra būtent teisėtumo principo, teisinio tikrumo, vykdomosios valdžios galių savavališkumo draudimo, nepriklausomos ir veiksmingos teisminės priežiūros, įskaitant pagrindinių teisių paisymą, teisės į teisingą bylos nagrinėjimą, valdžių atskyrimas ir lygybė prieš įstatymą (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Teisėtumo principas, materialine prasme apima atskaitingą, demokratinį, skaidrų bei pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014). ESTT 2004 m. byloje nurodė, jog „bendrijoje, reglamentuojamoje teisinės valstybės principų, turi būti tinkamai užtikrintas teisėtumo laikymasis“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Teisinis tikrumas, *inter alia*, apibrėžiamas kaip, kad teisinės normos privalo būti aiškios, nuspėjamos ir negaliojančios atgaline data. ESTT 1981 m. byloje konstatavo teisinio tikrumo svarbą, pabrėždamas tai, kad vadovaujantis teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principais. ES „teisės aktų poveikis tiems, kam jie taikomi, turi būti aiškus ir nuspėjamas“ bei kad „pagal teisinio tikrumo principą (Sąjungos) priemonė negali įsigalioti jos nepaskelbus, išimtinėmis aplinkybėmis gali būti daroma priešingai, jei to reikia dėl siektino tikslo ir jei tinkamai atsižvelgiama į susijusių šalių teisėtus lūkesčius“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Vykdomosios valdžios galių savavališkumo draudimas, vadovaujantis ESTT praktika „nežiūrint to, visose valstybių narių teisės sistemose bet koks valdžios institucijų kišimasis į bet kurio asmens, fizinio ar juridinio, privačios veiklos sritį, turi turėti teisinį pagrindą ir būti pateisinamas priežastimis, nustatytais įstatymo, ir todėl šios sistemos, nors ir skirtingomis formomis, suteikia apsaugą nuo savavališko ar neproporcingo kišimosi. Tokios apsaugos būtinybė turi būti pripažįstama bendruoju Europos Sąjungos teisės principu“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Nepriklausoma ir veiksminga teisminė peržiūra, įskaitant pagrindinių teisių paisymą. ESTT yra pabrėžęs, kad ES institucijų aktai gali būti peržiūrimi atitikties Sutartims, bendriesiems teisės principams ir pagrindinėms teisėms, požiūriu – ir, tai reiškia, jog asmenys turi teisę į veiksmingą ES teisinės tvarkos suteikiamų teisių teisminę apsaugą. (*Parti écologiste Les Verts prieš...*, 1986). Beje ESST taip pat, paaikšino, kad teisė į tokią apsaugą yra „vienas iš bendrųjų teisės principų, kylančių iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, kurie yra įtvirtinti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 ir 13 straipsniuose“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Teisė į teisingą bylos nagrinėjimą ir valdžių atskyrimo ryšys. ESTT yra konkrečiai nurodęs, kad „bendrasis (Sąjungos) teisės principas, pagal kurį kiekvienas asmuo turi teisę teisingą bylos nagrinėjimą, įkvėptas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio (...), apima teisę į teismą, kuris yra nepriklausomas visų pirma nuo įstatymų vykdomosios valdžios“. Valdžių atskyrimo principas atitiktis teisinės valstybės principui yra svarbus užtikrinimo elementas – bet dėl skirtingų parlamentinių modelių ir skirtingo šio principo taikymo nacionaliniu lygmeniu laipsnio jis gali pasireikšti įvairiomis formomis. Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad praktinis valdžių atskyrimas netiesiogiai reiškia nepriklausomą ir veiksmingą teisminę peržiūrą, pabrėždamas, jog „Europos Sąjungos teisė nekliudo valstybei narei vienu metu įgyvendinti teisėkūros, administracines ir teismines funkcijas, jeigu tos funkcijos įgyvendinamos laikantis valdžių atskyrimo principo, kuris apibūdina teisinės valstybės veikimą“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Lygybė prieš įstatymą. Teisingumo Teismas yra pabrėžęs vienodą požiūrį, kaip bendrojo Europos Sąjungos teisės principo, vaidmenį, nurodydamas, jog „reikia priminti, kad vienodo požiūrio principas yra bendrasis Europos Sąjungos teisės principas, įtvirtintas Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 20 ir 21 straipsniuose“ (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir..., 2014).

Apibendrinant, reikia pažymėti, jog teisinės valstybės principas apima daugelį svarbių aspektų (įstatymo prieinamumą, teisės klausimų sprendimai įstatymo pagrindu, lygybė prieš įstatymą, teisėta, sąžininga ir pagrįsta valdžia, žmogaus teisių gynyba, ekonomiškumo ir proceso greitumo principų būtinumas teismo procese, teisingumas, tarptautinių ir nacionalinių įsipareigojimų laikymasis), kurie reikalingi, jog valstybė vadovautųsi jais ir nepamintų svarbaus principo valstybės ir visuomenės demokratijai stiprinti.

3. Lenkijos ir Vengrijos padaryti pažeidimai

Tiek Vengrijos, tiek Lenkijos atveju ES Sutarties 7 straipsnio procedūros taikymas buvo pradėtas per vėlai, po dvejų metų beprasmiu dialogu Lenkijos atveju ir tik po aštuonerių metų tebevykstančio Vengrijos konstitucinio susinaikinimo. Svarbu paminėti tai, kad Komisijai nesiimant pradėti ES Sutarties 7 straipsnio procedūros, Vengrijos atveju, sukėlė daugumos nepasitenkinimą, kadangi tokiu atveju visos valstybės narės nėra traktuojamos vienodai (Scheppele *et al*, 2020)

3.1. Lenkijos padarytų pažeidimų apžvalga

2016 m. sausio 13 d. Europos Komisija pradėjo dialogą su Lenkija dėl Konstitucinio Teismo (College Orientation Debate on Recent, 2016). Šis dialogas atitinka pirmąjį etapą, numatytą naujosiose teisinėse priemonėse teisinės valstybės principams ES apsaugoti (Europos Komisija pristato teisinės priemonės, 2014). 2016 m. kovo 9 d. Lenkijos Konstitucinis Teismas konstatuoja, jog 2015 m. gruodžio 22 d. teisės aktas¹ prieštarauja Konstitucijai, bet vis dėlto Vyriausybė šio Konstitucinio Teismo sprendimo nepaskelbia. 2016 m. balandžio 13 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, kurioje skatino Lenkijos Vyriausybę gerbti, paskelbti ir visiškai įgyvendinti Konstitucinio Teismo sprendimus (Europos Parlamento rezoliucija, 2016a). 2016 m. liepos 27 d. Europos Komisija priėmė rekomendaciją dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, nurodydama, jog yra sisteminis pavojus teisinės valstybės principui Lenkijoje, dėl būtent nepaskelbtų 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimų (Europos Komisijos rekomendacija, 2016a). Lenkija gavusi 3 mėnesių terminą, atsakyti į šią rekomendaciją, pateikė savo nuomonę, jog nesutinka nei su vienu aspektu nurodytu Komisijos rekomendacijoje. 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, su prašymu Lenkijos Vyriausybei bendradarbiauti su Komisija, kadangi bendradarbiavimo principas nustatytas ES sutartyse (Europos Parlamento rezoliucija, 2016b). 2016 m. gruodžio 21 d. Komisija priėmė antrąją rekomendaciją kuri papildė ankstesniąją 2016 m. liepos 27 d. rekomendaciją ir kurioje nurodė, jog tebesitęsia tokia pati situacija dėl grėsmės teisinės valstybės principui Lenkijoje, kadangi Lenkijos Vyriausybė nutarusi, jog paskyrusi naująją Konstitucinio Teismo pirmininkę bei išleisdama tris naujus įstatymus dėl Konstitucinio Teismo

¹ Šiame įstatyme nustatyti tokie pakeitimai, kaip didesnis teisėjų kvorumas nagrinėjant bylas, didesnė dauguma, reikalinga Konstituciniam Teismui priimančiam sprendimus visos sudėties kolegija, reikalavimas bylas nagrinėti chronologine tvarka ir anksčiausias teismo posėdžio pradžios terminas

funktionalumo sudarė tinkamas sąlygas Konstituciniam Teismui veikti (Europos Komisijos rekomendacija, 2016b). 2017 m. liepos 26 d. Komisija priėmė trečiąją rekomendaciją, joje Komisija kartojo savo susirūpinimą dėl Konstitucinio Teismo ir papildomai nurodė, jog vykdomos teismų reformos taip pat kelia didelį susirūpinimą. Rekomendacijoje Komisija ragino Lenkijos valdžios institucijas nesiimti jokių priemonių atleisti Aukščiausiojo Teismo teisėjus ar priversti juos išeiti iš darbo (Europos Komisijos rekomendacija, 2017a). 2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, paremdama Komisijos rekomendacijas bei atsižvelgė į tai, jog padėtis Lenkijoje yra akivaizdus pavojus šiurkščiam ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytų vertybių pažeidimui (Europos Parlamento rezoliucija, 2017). 2017 m. gruodžio 20 d. Komisija priėmė ketvirtąją rekomendaciją (Europos Komisijos rekomendacija, 2017b) ir galiausiai 2017 m. gruodžio 22 d. Europos Komisija formaliai aktyvavo ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytą procedūrą, pateikdama Tarybai pasiūlymą dėl jos sprendimo dėl aiškaus pavojaus, kad Lenkijos Respublika gali šiurkščiai pažeisti teisinės valstybės principą, nustatymo (Pagrįstas pasiūlymas, teikiamas pagal Europos..., 2017). Nuo 2018 m. balandžio 17 d. Taryba pradėjo diskusijas dėl teisinės valstybės principo Lenkijoje (Outcome of the Council meeting, 2018a). 2018 m. birželio 26 d. vyko Tarybos posėdis, kuriame nutarta galimybė valstybių narių ministrams apsikeisti su Lenkija išsamiomis nuomonėmis apie teisinę valstybę (Outcome of the council meeting, 2018b). 2018 m. rugsėjo 18 d. tokie patys veiksmai vykdomi Tarybos posėdyje (Outcome of the council meeting, 2018c). 2018 m. gruodžio 11 d. Tarybos posėdžio metu valstybių narių ministrai uždavinėjo klausimus Lenkijai dėl teisinės valstybės (Outcome of the council meeting, 2018d). Reikėtų pažymėti, jog apžvelgiant procedūros aktyvavimą prieš Lenkiją, matomas procedūros ilgumas bei sudėtingumas. Šios procedūros ilgumui įtakos turi teisė būti išklaustam, kadangi kiekviename žingsnyje nustatomas atitinkamas terminas, kurio reikalaujama laikytis. Šiuo atveju verta aptarti, Komisijos nurodytus Lenkijos vykdomus pažeidimus.

Komisija 2017 m. pradėjo ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nurodytą procedūrą dėl Lenkijoje esamos situacijos. Nuo 2015 m. Lenkijoje vykdomos teisingumo sistemos reformos sukėlė didelį susirūpinimą nacionaliniu ir ES lygmeniu. Šios reformos skirtos Lenkijos Respublikos Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, bendrosios kompetencijos teismų, Nacionalinės teismų tarybos ir prokuratūros pokyčiams. Žvelgiant į šias reformas matoma, jog didėja įstatymų vykdomosios ir leidžiamosios valdžių, institucijų įtaka teisingumo sistemai, tokiu atveju tai reiškia, kad mažėja teismų nepriklausomumas (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020).

ES institucijų abejonės dėl teismų nepriklausomumo Lenkijoje atsirado dėl Lenkijos Respublikos įstatymų leidžiamosios valdžios priimtų teisės aktų. Didelį susirūpinimą kelia problema, iškilusi dėl Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinio amžiaus tvarkos pakeitimų – dėl šių pakeitimų nutrūko maždaug vieno trečdalis Aukščiausiojo Teismo teisėjų kadencijos (Komisija prieš Lenkiją, 2019). Šie pakeitimai nustatyti Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 26 dalies b-c punktuose ir 13 straipsnio 1 dalyje ir kuriuose numatyta, jog bendrosios kompetencijos teismų teisėjams taikoma tvarka pakeičiama – teisėjų moterų pensinis amžius sumažinamas nuo 67 iki 60 metų, o teisėjų vyrų nuo 67 iki 65 metų. Dar vienas dalykas nustatytas šiose nuostatose, tai, jog teisingumo ministrui suteikiamas įgaliojimas spręsti dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo, t. y. iki 70 metų. Kriterijai, kuriais turėtų remtis teisingumo ministras – neaiškūs (Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl aiškaus..., 2017). Šis pakeitimas silpnina teisėjų nepriklausomumą tuo, kad kadangi teisingumo ministras turi galimybę pratęsti įgaliojimus (iki dešimties metų teisėjoms moterims ir iki penkerių metų teisėjams vyrams) nors ir nėra nustatytas joks terminas per kurį teisingumo ministras turi priimti sprendimą pratęsti įgaliojimus – teisingumo ministras turi galimybę toliau daryti įtaką įgaliojimų pratęsimo galimybę turintiems teisėjams visą likusį teisėjų įgaliojimų laiką (Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl aiškaus..., 2017). Tokį patį susirūpinimą kelia ir situacija, kuria buvo paskirti teisėjai į Lenkijos Respublikos Konstitucinį Teismą. Tokia situacija iškilo dėl Seimo kadencijų pasikeitimų – senosios ir naujosios kadencijos Seimo. Kadenciją baigiantis Seimas pasiūlė penkis asmenis Lenkijos Respublikos Prezidentui paskirti Konstitucinio Teismo teisėjais. Trys iš pasiūlytų teisėjų turėjo pradėti eiti pareigas per darbą baigiančio Seimo kadenciją, o kiti du užimti atsilaisvinusias vietas per naujai darbą pradėjusio Seimo kadenciją. Po Lenkijos visuotinių rinkimų į Seimą, naujosios kadencijos Seimas skubos tvarka iš dalies pakeitė Įstatymą dėl Konstitucinio Teismo ir priėmė nuostatą, kuria vadovaujantis atsirado galimybė panaikinti ankstesnės kadencijos Seimo iškeltas teisėjų kandidatūras ir paskirti penkis naujus teisėjus. Remiantis atnaujinta nuostata naujosios kadencijos Seimas priėmė pasiūlymą panaikinti penkias ankstesnės kadencijos Seimo iškeltas kandidatūras ir paskyrė penkis naujus teisėjus (Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl aiškaus..., 2017).

Kylančias abejonas dėl teismų nepriklausomumo nesumažina ir situacija susijusi su Lenkijos Respublikos Konstituciniu Teismu. Lenkijos Respublikos Vyriausybė ėmėsi tokių veiksmų, kurių negalima laikyti atitinkančiais teisinės valstybės principą. Visų pirma, Lenkijos Respublikos Vyriausybė nutarė atsisakyti paskelbti kai kuriuos Konstitucinio Teismo sprendimus, tarp kurių yra 2016 m. kovo 9 d. sprendimas, kuriuo 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Konstitucinio Teismo,

pripažintas prieštaraujančiu Lenkijos Respublikos Konstitucijai. Įstatyme, kurio pakeitimus Lenkijos Respublikos Konstitucinis Teismas pripažino neatitinkančiais Lenkijos Respublikos Konstitucijos, buvo nustatyti tokie pakeitimai, kaip didesnis teisėjų kvorumas nagrinėjant bylas, didesnė dauguma, reikalinga Konstituciniam Teismui priimant sprendimus visos sudėties kolegija, reikalavimas bylas nagrinėti chronologine tvarka ir anksčiausias teismo posėdžio pradžios terminas (Pasiūlymas Tarybos sprendimo dėl aiškaus..., 2017).

Šių įstatymų pakeitimais Lenkijos Respublikos teisingumo sistemoje taip pat sukurta išsami teisinė ir institucinė korupcijos prevencijos ir skaidrumo didinimo sistema. Daugelyje vyriausybės kovos su korupcija programų dėmesys skiriamas pareigūnų mokymui bei konsultavimui, bet vis dėlto įvairiose srityse, pavyzdžiui, dabartinėse turto deklaravimo ir lobistinės veiklos reguliavimo sistemose nustatyta struktūrinių trūkumų. Naująja sistema planuojama didinti viešąjį gyvenimą reglamentuojančių teisės aktų skaidrumą ir pagrindines prevencines nuostatas sujungti į vieną teisės aktą – bet vis dėlto yra abejojama jų priėmimo greitumu, šiuos darbus vėluojama atlikti. Komisijai taip pat kyla klausimas dėl atsakingų už korupcijos prevenciją ir jos mažinimą pagrindinių institucijų nepriklausomumo, pabrėžiant tai, kad Centrinis kovos su korupcija biuras yra pavaldus vykdomosios valdžios institucijoms. Abejonių nepraskaidrina ir tai, kad teisingumo ministras eidamas pareigas vykdomojoje valdžioje tuo pačiu metu vykdo ir teismines pareigas, t. y. eina generalinio prokuroro pareigas (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020). Lenkijos Respublikos Prokuratūros įstatymuose sujungtos teisingumo ministro tarnyba ir generalinio prokuroro tarnyba – reiškia, jog gerokai išplėsti generalinio prokuroro įgaliojimai, susiję su prokuratūros sistemos valdymu. Vienas iš labiausiai abejotinų aspektų dėl teisingumo sistemos nepriklausomumo – papildžius teisingumo ministro įgaliojimų sąrašą, prokuratūros valdymu, teisingumo ministras gali tiesiogiai įsikišti į atskiras Lenkijos Respublikos teismuose nagrinėjamas bylas (Pasiūlymas Tarybos sprendimo dėl aiškaus..., 2017). Venecijos komisija savo nuomonėje pažymėjo, jog nors teisingumo sistemos institucijos, kaip prokuratūros nepriklausomumas ar savarankiškumas ir nėra toks besąlygiškas kaip teismų, tačiau sujungus teisingumo ministro ir generalinio prokuroro funkcijas – didesni generalinio prokuroro įgaliojimai sistemos atžvilgiu bei didesni teisingumo ministro įgaliojimai teismų sistemos atžvilgiu pagal Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir šių įgaliojimų kontrolės stokos – sukaupta per daug galių vienai valdžios institucijai. Komisija išvelgia tai, jog anksčiau minėti aspektai turi tiesioginių neigiamų padarinių prokuratūros sistemai, jos nepriklausomumui nuo politinės aplinkos. Reikia pabrėžti taip pat ir neigiamus

padarinius teismų nepriklausomumui įskaitant ir valdžių padalijimą ir teisinės valstybės principą (Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl aiškaus..., 2017).

Vieną iš problemų Lenkijos Respublikos teismų sistemoje, Komisija pažymi ir pasikeitusią skyrimo tvarką į Nacionalinės teismų tarybos narius. Prieš 2018 metų teisingumo sistemos reformą teisėjus-Nacionalinės teismų tarybos narius (jie sudaro Nacionalinės teismų tarybos narių daugumą) skirdavo kiti teisėjai, bet reformavus teisingumo sistemą į šią tarybą narius pradėjo skirti tiesiogiai Seimas. Lenkijos Respublikos Seimo naujai paskirtos Nacionalinės teismų tarybos sudėtis neatsižvelgė į Tarybos rekomendacijas (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020), kuriose nurodyta, kad tais atvejais, kai sudaroma teismų taryba „ne mažiau kaip pusę Teismų tarybų narių turėtų sudaryti kitų teisėjų iš visų lygių teismų ir atsižvelgiant į teismų sistemos vidaus pliuralizmą išrinkti teisėjai“. Nacionalinės teismų tarybos nesivadovavimasis šia rekomendacija ir kelia susirūpinimą Komisijai. Komisija šiuo klausimu pažymėjo, kad didesnis susirūpinimas dėl teismų sistemos nepriklausomumo kyla dėl Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, kuriame numatytas pirmalaikis Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimų nutraukimas beje ir taip pat nustatyta visiškai nauja tarybos narių teisėjų skyrimo tvarka, leidžianti daryti nemenką politinę įtaką. Pagal matomą situaciją, Lenkijos Parlamentas priėmęs šio įstatymo pakeitimą ir jam įsigaliojus įgyja lemiamą įtaką tarybos sudėčiai, kadangi įsigaliojus Įstatymui dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir būtent šiuo atveju jo 6 straipsniui – visų tuometinių Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimai būtų pirma laiko nutraukti. Tokią nuomonę dėl teismų sistemos abejotino nepriklausomumo bei konstitucingumo taip pat pateikė ir Lenkijos Respublikos Nacionalinė teisėjų taryba, Aukščiausiasis Teismas ir ombudsmenas. Nacionalinė teisėjų taryba pažymėjo, jog pagal Lenkijos Respublikos Konstituciją taryba yra atsvara parlamentui, kuriai Konstitucijoje suteikiami įgaliojimai spręsti dėl leidžiamų teisės aktų turinio. Tokie veiksmai kaip minėta anksčiau (tarybos narių teisėjų paskyrimo tvarka ir pirmalaikis tuometinių tarybos narių teisėjų įgaliojimų nutraukimas) pažeidžia valdžių padalijimo ir teismų nepriklausomumo principus. Komisija yra pabrėžusi, kad nežvelgiant į pasirinkto teisingumo sistemos modelį, teismų nepriklausomumas privalo būti apsaugomas vadovaujantis ES teise. ES valstybės narės teismų sistemas organizuoja pačios. Įsteigti ar neįsteigti teisėjų tarybą, kurios funkcija saugoti teismų nepriklausomumą, yra valstybių narių diskrecija. Tai jeigu valstybė narė tokią tarybą įsteigia, šiuo atveju Lenkijos Respublika Nacionalinę teisėjų tarybą, kurios viena iš pagrindinių funkcijų yra saugoti teismų nepriklausomumą, pačios tarybos nepriklausomumą privalo užtikrinti vadovaujantis ES standartais (Pasiūlymas Tarybos sprendimo dėl aiškaus..., 2017).

Netinkamą nepriklausomumą Komisija įžvelgia ir žiniasklaidos reguliavimo institucijos, t. y. Nacionalinės transliuotojų tarybos, nors jai ir skirtos atitinkamos apsaugos priemonės – įdiegtos. Komisijai susirūpinimą kelia aspektas dėl 2016 m. įgyvendintos reformos, dėl kurios šios reguliavimo institucijos vaidmuo buvo sumažintas. Atitinkamos kompetencijos sritys, susijusios su Lenkijos viešosios žiniasklaidos valdymu buvo perduotos Nacionalinei žiniasklaidos tarybai. Atsižvelgiant į žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumą reglamentuojančius teisės aktus, matoma, jog šie teisės aktai netaikomi vienodai visiems žiniasklaidos subjektams. Pabrėžiama žurnalistų apsaugos problema – nėra dekriminalizuota veika dėl valstybės pareigūnų įžeidimo (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020).

Komisija savo pasiūlymą „Dėl aiškaus pavojaus, kad Lenkijos Respublika gali šiurkščiai pažeisti teisinės valstybės principą, nustatymo“ pateikė Tarybai. Taryba jį priėmė ir įteikė Lenkijos Respublikai. Šiame sprendime nustatytos tokios nuostatos: 1) jog iškilo aiškus pavojus, kad Lenkijos Respublika gali šiurkščiai pažeisti teisinės valstybės principą; 2) Taryba rekomenduoja Lenkijos Respublikai imtis toliau išvardintų veiksmų: a) atkurti Konstitucinio Teismo, nepriklausomumą ir teisėtumą – užtikrinti, kad Konstitucinio Teismo teisėjai, pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas būtų teisėtai išrinkti ir paskirti, bei įgyvendinti 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimus, kurie konstatavo, jog būtina sudaryti galimybę trims teisėjams, kurie 2015 m. spalio mėn. buvo teisėtai paskirti ankstesnės kadencijos Seimo, eiti Konstitucinio Teismo teisėjų pareigas. Taip pat trys teisėjai, kurie be tinkamo teisinio pagrindo buvo paskirti naujos kadencijos Seimo, nebenagrinetų bylų, kadangi jie nėra teisėtai išrinkti; b) paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti 2016 m. kovo 9 d.; 2016 m. rugpjūčio 11 d. ir 2016 m. lapkričio 7 d. Konstitucinio Teismo sprendimus; c) iš dalies pakeisti Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo, Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo, Įstatymą dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir Įstatymą dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos, jog šie atitiktų reikalavimus, susijusius su teismų nepriklausomumu, valdžių padalijimu ir teisiniu tikrumu; d) užtikrinti, jog bet kokia teisingumo reforma būtų parengta bendradarbiaujant su teismais ir visomis suinteresuotomis šalimis, taip pat įskaitant ir Venecijos komisiją; bei e) susilaikyti nuo veiksmų ir viešų pareiškimų, kurie dar labiau sumenkintų Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, bendrosios kompetencijos teismų, teisėjų atskirai ar bendrai arba visos sistemos teisėtumą (Pasiūlymas Tarybos sprendimo dėl aiškaus, 2017).

Verta pažymėti, jog nors ir ES institucijos ėmėsi veiksmų bei skatino dialogą dėl situacijos Lenkijoje, Lenkija ignoravo ir toliau vykdė nedemokratinės reformas. Tuo metu, kai Lenkija buvo aktyviai stebima ES institucijų, Lenkijos Vyriausybės vykdomos

reformos teismų sistemoje buvo paspartintos, nors ES institucijos nurodė, jog šios reformos prieštarauja teisinės valstybės principui. Lenkijos Vyriausybės nenoras turėti dialogą su Komisija ir paskatino Komisiją aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytą procedūrą (Scheppele *et al*, 2020).

Apibendrinant, reikėtų pažymėti, jog Lenkijos atveju didžiulį susirūpinimą kelia Vyriausybės, Seimo ir Respublikos Prezidento priimami ar palaikomi teisės aktai, kurie silpnina teisingumo sistemos nepriklausomumą nuo kitų valdžių, t. y. jų padalijimo – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Tokie neadekvatūs ir reikšmingi valdžios institucijų veiksmai teismų sistemos atžvilgiu yra ne kas kitas, o visų įmanomų įgaliojimų ir vertybių bei principų paminimas.

3.2.Vengrijos padarytų pažeidimų apžvalga

Europos Parlamentas inicijavo ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje numatytą procedūrą Vengrijai. Ši procedūra inicijuota dėl pastaraisiais metais ES institucijoms keliamų abejonių dėl teisminių institucijų nepriklausomumo Vengrijoje (Europos Parlamento rezoliucija, 2018).

Pirmiausia kyla keblumų nepriklausomai Vengrijos Nacionalinei teismų tarybai bandant atsverti už teismų valdymą atsakingo Nacionalinės teismų tarnybos pirmininko įgaliojimus. Nacionalinei teismų tarybai taikomi įvairūs struktūriniai apribojimai, dėl kurių Nacionalinės teismų tarybos pirmininko veiksmų priežiūra tampa neefektyvi. Yra keletas aspektų, kurie patvirtina Nacionalinės teismų tarybos neefektyvią priežiūrą: a) su Nacionaline teismų taryba negali būti konsultuojamasi dėl pasiūlymų, dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų susijusių su pokyčiais teisingumo sistemoje; b) ribotas vaidmuo skiriant teisėjus (sumažintas balų skaičius, kuriuos gali skirti Nacionalinė teismų taryba, vertinant kandidatus); c) ribotas vaidmuo skiriant teismo pirmininkus ir kitus teismo vadovus (Nacionalinės teismų tarybos pirmininkas skiria teismo pirmininkus bei kitus teismo vadovus pagal eiliškumą, dėl kurio slapta balsavo visa atitinkamo teismo kolegija (balų sistema netaikoma), tačiau Nacionalinės teismų tarybos pirmininkas gali nukrypti nuo šios tvarkos, bet vis dėlto norint paskirti kitą kandidatą, kuris nesurinko daugumos visos kolegijos balsų, būtinas atskiras Nacionalinės teismų tarybos išankstinis sutikimas (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020). Efektyvios Nacionalinės teismų tarybos pirmininko kontrolės nebuvimas didina tikimybę, jog vadovaujant teismų sistemai sprendimai susiję su teismų sistema bus priiminėjami savavališkai (Commission staff working document, 2019). Efektyvios kontrolės nebuvimas pasireiškė dėl įstatymo

pažeidimo, kurį pažeidė buvęs Nacionalinės teismų tarybos pirmininkas, panaikindamas teismų pirmininkų atrankos procedūrą ir savavališkai nutardamas laikinai paskirti teismų pirmininkus negavęs išankstinio Nacionalinės teismų tarybos sutikimo. Ribotus išteklius dėl Nacionalinės teismų tarybos pirmininko kontrolės parodo ir situacija, kai Nacionalinė teismų taryba oficialiu prašymu kreipėsi į Vengrijos Parlamentą nušalinti Nacionalinės teismų tarybos pirmininką. Atsakingas už tokių prašymų nagrinėjimą Vengrijos Parlamento komitetas prašymą išnagrinėjo ir jį atmetė. Europos Tarybos žmogaus teisių komisarės ataskaitoje, Europos Komisijos 2019 m. Vengrijos ataskaitoje ir Europos teisėjų asociacijos ataskaitoje buvo pabrėžta, jog stokojama Nacionalinės teismų tarybos adekvačių įgaliojimų ir yra būtinybė juos stiprinti (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020). Europos Parlamentui taip pat kelia susirūpinimą ir Vengrijos Aukščiausiojo Teismo sprendimas paskelbti prašymą priimti prejudicinį sprendimą ESTT neteisėtu (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020). Pešto centrinio apylinkės teismo (veng. *Pesti Központi Kerületi Bíróság*) teisėjas 2019 m. liepos 24 d. pateikė prašymą ESTT priimti prejudicinį sprendimą baudžiamojoje byloje. Šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą Vengrijos Aukščiausiasis Teismas Generalinio prokuroro teikimu pripažino neteisėtu, anot jo, keliami klausimai nebuvo svarbūs Pešto centriniame apylinkės teisme nagrinėjamai bylai. Vengrijos Aukščiausiojo Teismo sprendimas buvo deklaratyvaus pobūdžio, juo nebuvo panaikintas Pešto centrinio apylinkės teismo teisėjo priimtas sprendimas pateikti prašymą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo ESTT. Nors šis Aukščiausiojo Teismo sprendimas buvo deklaratyvaus pobūdžio, 2019 m. spalio mėn. Budapešto apygardos teismo (veng. *Fővárosi Törvényszék*) pirmininkas vadovaujantis ankstesniu Vengrijos Aukščiausiojo Teismo sprendimu pradėjo drausminę procedūrą dėl teisėjo priėmusio prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Vis dėlto 2019 m. lapkričio mėn. Budapešto apygardos teismo pirmininkas atsiėmė savo pasiūlymą pradėti drausminę procedūrą prieš anksčiau minėtą teisėją. Vengrijos Aukščiausiasis Teismas imdamasis tokių priemonių, kaip prašymo priimti prejudicinį sprendimą būtinumą, peržiūrėjimą sudaro galimybę sukelti kliūtį nacionaliniams teismams teikti klausimus ESTT dėl ES teisės aiškinimo. Šiuo atveju, jeigu yra galimybė pradėti drausminę procedūrą dėl to, kad teisėjas kreipiasi dėl atitinkamo klausimo, dėl kurio prašo ESTT priimti prejudicinį sprendimą, gali teisėjus atgrasyti nuo tokių prašymų, priimti prejudicinį sprendimą, pateikimo ateityje (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020).

Reglamentuojamų teisės aktų neatitikimą teisinės valstybės principui galima nustatyti ir pagal tokią situaciją, pagal kurią naujomis priimtomis taisyklėmis Vengrijos Parlamentas išrinktus Konstitucinio Teismo narius gali paskirti į Aukščiausiąjį Teismą

netaikant įprastos procedūros bei sušvelninant Aukščiausiojo Teismo pirmininko tinkamumo kriterijus. Specialiomis taisyklėmis pakeista tvarka, kuria buvo taikomos įprastos procedūros bei griežtesni reikalavimai kandidatuojant į Aukščiausiojo Teismo pirmininko pareigas. Anot, Komisijos, vadovaujantis 2019 m. gruodžio mėn. priimtu teisės aktu Konstitucinio Teismo nariai, kuriuos renka Vengrijos Parlamentas, gali pateikti prašymą juos paskirti į Aukščiausiojo Teismo teisėjo pareigas nesilaikant įprastos paraiškų teikimo tvarkos. Konstitucinio Teismo nariai gavę tokį teisėjo statusą, pasibaigus jų kadencijai Konstituciniame Teisme gali prašyti juos paskirti Aukščiausiojo Teismo teisėjais – nesilaikant įprastai tokiam paskyrimui taikomos procedūros (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020). Tai reiškia, kad šiuo atveju, kai Vengrijos Parlamentas renka Konstitucinio Teismo teisėjus nedalyvaujant jokiam kitam organui, kuris būtų sudarytas iš teisėjų daugumos, yra didelė tikimybė Konstitucinio Teismo teisėjui, jam paprašius, jis bus paskirtas Aukščiausiojo Teismo teisėju. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje pabrėžta, jog jeigu valstybės vadovas, vyriausybė ar įstatymų leidžiamoji valdžia pagal konstitucijos ar kito teisės akto nuostatas priima sprendimus dėl teisėjų atrankos ir karjeros, turėtų egzistuoti ir nepriklausoma kompetentinga institucija, kurios daugumą sudarytų teisėjai ir jos funkcijos būtų teikti rekomendacijas ar pateikti nuomonę, kurių laikytusi sprendimą paskirti teisėją priimanti institucija (Judges: independence, efficiency and responsibilities, 2010). Tokie teisės aktų pakeitimai padidino atsvarą parlamento vaidmeniui skiriant teisėjus į Aukščiausiąjį Teismą. Dar vienas neatitikimas teisinės valstybės principui aspektas, kuriuo Aukščiausiojo Teismo pirmininku gali būti išrenkamas teisėjas nebūtinai iš Aukščiausiojo Teismo sudėties bei turintis penkerių metų teisėjo patirtį – jį renka Vengrijos Parlamentas Respublikos Prezidento teikimu. Beje, nuo 2020 m. sausio 1 d. pakeistos ir Aukščiausiojo Teismo pirmininko atrankos taisyklės, kuriomis nustatyta, jog stažas, einant pareigas Konstituciniame Teisme ar tarptautiniame teisme esant vyresnioju teisės referentu, gali būti įskaitytas kaip „teisėjo patirtis“. Tinkamumo kriterijus išplečiant tokiomis sąlygomis, padidėja kandidatų skaičius, kurie gali būti išrenkami eiti Aukščiausiojo Teismo pirmininko pareigas, dėl to atitinkamai padidėja ir Vengrijos Respublikos Prezidento įgaliojimai teisingumo sistemoje (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020).

Matoma dar viena problema ir su žiniasklaidos nepriklausomumu. Vengrijos Respublikoje nėra pilnai užtikrinamas žiniasklaidos nuosavybės skaidrumas. Vyriausybę remiančių žiniasklaidos priemonių indėlis dėl didelės valstybinės reklamos kiekio – leido daryti netiesioginę politinę įtaką žiniasklaidai. Netiesioginė politinė įtaka daroma per sisteminę kliūtis bei bauginimą. Žiniasklaidos nepriklausomumą neigiančios aplinkybės

susijusios su Vyriausybės bei Vyriausybę remiančių žiniasklaidos priemonių kritika teismų sprendimų atžvilgiu. 2020 m. pranešimuose spaudai Vyriausybė ir Vyriausybę remiančios žiniasklaidos priemonės kritikavo teismų sprendimus, kurie nagrinėjo bylas dėl nuteistųjų, kurie buvo paleisti lygtinai ir dėl skiriamų kompensacijų romų tautybės vaikams už segregaciją mokykloje bei kaliniams, kurie teikė skundus dėl kalinimo sąlygų (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas..., 2020).

ES institucijoms susirūpinimą kelia taip pat ir teisėkūros procesas, jo skaidrumas ir kokybė. Šio susirūpinimo faktinis pagrindas yra tai, jog rengiama mažiau viešų konsultacijų ir poveikio vertinimų. Komisija 2019 m. Vengrijos ataskaitoje pabrėžė, jog nors ir yra pagrindinė trišalio socialinio dialogo institucija – Nuolatinis privačiojo sektoriaus ir vyriausybės konsultacinis forumas, tai nereiškia, kad vyksta tikras dialogas, kadangi šio institucijos narius renka Vyriausybė bei kai kurios tradicinės profesinės sąjungos ir darbdavių organizacijos jos veikloje nedalyvauja (Europos Komisija, 2019 m. šalies ataskaita, 2019). Tokios konsultacijos ir poveikio vertinimai traktuojami kaip labiau formalūs ar simboliniai. Vienas iš pavyzdžių kas kelia susirūpinimą Vengrijos Respublikos teisėkūroje yra tai, kad atsirado nauja galimybė valdžios institucijoms apskūsti galutinius teismo sprendimus Konstituciniame Teisme, jeigu jos mano, kad jų teisės pažeidžiamos ir jų įgaliojimai, nustatyti Pagrindiniame įstatyme, ribojami. Šis aspektas parodo, jog yra pagrindas kilti abejonėms dėl teisinio saugumo. Iš Vengrijos Respublikos teisėkūroje taikomos praktikos bei reglamentavimo, pasitaiko atvejų, jog būtinos konsultacijos bei poveikio vertinimai nėra pasitelkiami dėl specialių teisėkūros procedūrų taikymo. Vienas iš tų atvejų yra pavyzdžiui skubių procedūrų taikymas, o reikalavimas būtinai praeiti konsultacijų ir poveikio vertinimo etapą yra taikomas tik Vengrijos Vyriausybės siūlomoms įstatymų projektams (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas,... 2020).

Nors Vengrijoje situacija dėl teisinės valstybės principo pažeidinėjimo pastebėta jau 2010 m., visgi Komisija ilgai delsusi dėl situacijos Vengrijoje, padarė neatitaisomą žalą siekiui sutvarkyti situaciją Vengrijoje. Taigi, ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros potencialas sumenko dėl tokio atmetimo Komisijos darbo siekiant suvaldyti situaciją Vengrijoje ir delsiant (Coli, 2018).

Apibendrinant, matoma, jog Vengrijos teisingumo sistemoje vyksta panašūs pokyčiai kaip ir Lenkijoje, tik jie vyksta skirtingų pakopų bei skirtingose pagal pobūdį institucijose. Vengrijos atveju vieni svarbiausiu mano manymu aspektai iš minėtų anksčiau, keliantys didžiausią susirūpinimą yra pripažinimas neteisėtu Pešto centrinio apylinkės teismo teisėjo kreipimasis į ESTT dėl prejudicinio sprendimo priėmimo ir po to sekusią situaciją dėl pasiūlymo pradėti drausminę procedūrą teisėjui. Kitas svarbus aspektas šioje

situacijoje yra taip pat, galimybė Vengrijos Parlamentui patvirtintomis naujomis taisyklėmis išrinktus Vengrijos Konstitucinio Teismo narius paskirti į Vengrijos Aukščiausiojo Teismo teisėjų pareigas be įprastos procedūros bei pažymint sušvelninimą tinkamumo kriterijus kandidatuojant į Vengrijos Aukščiausiąjį Teismą.

4. Kitos teisinės priemonės, jų potencialas ir problematika

4.1. Naujos priemonės teisei valstybei stiprinti

Europos Komisijos Komunikate Europos Parlamentui ir Tarybai dėl naujos Europos Sąjungos priemonės teisei valstybei stiprinti nurodomos naujos priemonės veiksmingai ir nuosekliai užtikrinti teisinės valstybės apsaugą visose valstybėse narėse. Šios naujos apsaugos priemonės, skirtos naudoti atvejais, kai kyla sisteminė grėsmė teisei valstybei ir esant tokiai situacijai dėl grėsmės teisinės valstybės principo laikymuisi pasinaudoti naujosiomis priemonėmis išspręsti susidariusią situaciją (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai..., 2014).

Šių priemonių panaudojimu siekiama eliminuoti ateityje valstybėse narėse kiliančias grėsmes dėl teisinės valstybės principo laikymosi, kol nėra būtinybės pasinaudoti ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytais nuostatomis. Toliau aptariamos naujos priemonės yra išankstinės, t. y. jas panaudoti reikalinga iki tol, kol dar netenkinamos ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų panaudojimo sąlygos. Tai nėra atskiros priemonės nuo ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytų, jos taikomos iki jų panaudojimo bei juos papildančios. ES Sutarties 7 straipsnyje nustatyta procedūra kol kas yra griežčiausia priemonė, kuria gali būti pasinaudota iškilus tikimybei, jog yra aiškus pavojus, kad bus šiurkščiai pažeistos ES bendrosios vertybės bei esant nuolatiniam pažeidinėjimui (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai, 2014).

Taigi jau minėtame šaltinyje aukščiau Komisija pateikia naujas priemones kaip trijų etapų procesą. Šiame procese Komisija vysto struktūrinį dialogą su valstybe nare ir dalyvaudama šiame procese Komisija vadovaujasi keturiais principais:

- a) Būtinasis rezultato pasiekimas – dialogo pagalba su valstybe nare būtų pasiektas sprendimas;
- b) Objektyvumas – nuodugnus konkrečios situacijos vertinimo užtikrinimas;
- c) Vienodas požiūris į valstybes nares;
- d) Greitų ir konkrečių veiksnių nurodymas valstybei narei, kurių pagalba gali būti imtasi sisteminėi grėsmei pašalinti bei ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų panaudojimo išvengimas.

Procesas susidaro iš trijų skirtingų etapų, kurie yra Komisijos vertinimas, Komisijos rekomendacija ir rekomendacijos įgyvendinimo kontrolė (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai..., 2014)

Komisijos vertinimu Europos Komisija surenka ir išnagrinėja visą reikiamą informaciją ir ją įvertina. Visų pirma svarbiausias klausimas yra dėl aiškių sisteminių

grėsmės teisinės valstybės principo laikymuisi požymių buvimo. Vertinime vadovaujamas informacija, gauta iš prieinamų šaltinių ir pripažintų institucijų. Tarp šių institucijų taip pat minima ir Europos Taryba bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra. Jeigu vertinime nustatoma, jog esama grėsmės teisei valstybei, Komisija inicijuoja dialogą su atitinkama valstybe nare, pateikdama jai „nuomonę dėl teisinės valstybės“ ir nurodydama savo susirūpinimą, jį pagrindžius, taip pat suteikiant valstybei narei galimybę pateikti atsakymą į Komisijos pateiktą nuomonę. Valstybė narė privalo šio proceso metu bendradarbiauti, laikantis ES Sutarties 4 straipsnio 3 dalyje nustatytos pareigos. Bendradarbiavimo ar nebendradarbiavimo atveju į vieną ar kitą atvejį bus atsižvelgiama vertinant iškilusios grėsmės rimtumą. Būtent šio Komisijos vertinimo medžiagos turinys bus laikomas konfidencialiu, dėl paprasto dalyko, kaip greito sprendimo suradimo (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai..., 2014).

Antrasis etapas – Komisijos rekomendacija, jei klausimas kuriuo kreipėsi Komisija į valstybę narę (pirmuoju etapu) netinkamai išsprendžiamas, Komisija pateikia valstybei narei skirtą „rekomendaciją dėl teisinės valstybės“. Rekomendacija pateikiama, jei Komisija nustato, jog yra objektyvūs požymiai dėl sisteminės grėsmės bei taip pat, tokioje situacijoje, kai valstybės narės valdžios institucijos nesiima atitinkamų veiksmų eliminuoti galimas grėsmes. Vykdant šio proceso antrąjį etapą Komisija rekomendacijoje taip pat aiškiai nurodo teikiamos rekomendacijos priežastis, terminą per kurį valstybė narė turi išspręsti Europos Komisijos nustatytas problemas bei pateikti ataskaitą dėl atliktų veiksmų dėl problemų išsprendimo. Gali būti atveju, jog Komisija savo rekomendacijose pateiks aiškius bei konkrečius nurodymus ir kokiais būdais, priemonėmis reikėtų išspręsti susiklosčiusią situaciją valstybėje narėje (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai..., 2014).

Komisijos rekomendacijos įgyvendinimo etapu, Europos Komisija stebi, kaip atitinkama valstybė narė įgyvendina jai pateiktas rekomendacijas. Vystomas tolesnis dialogas dėl būtino valstybės narės stebėjimo. Stebėjimo rezultatai nulemia ar Europos Komisija ryšis pasinaudoti galimybę panaudoti vieną iš ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų (Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai..., 2014).

Kaip matoma, pagal Komisijos komunikate išdėstytas nuostatas, potencialas šioje dalyje nagrinėtų priemonių yra didelis, jeigu valstybė narė bendradarbiauja su Komisija, atsižvelgia į pateiktas rekomendacijas, jomis vadovaujasi bei sprendžia problemas dėl iškilusios grėsmės teisinės valstybės principo laikymesi. Vis dėlto, jeigu valstybė narė nebendradarbiauja ir nesiryžta išspręsti susiklosčiusios situacijos Komisijos raginimu,

nelieka kitos išeities Komisijai, kaip tik inicijuoti ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytą procedūrą.

Problematika būtent šių priemonių yra tokia, jog jų rekomendacinis pobūdis nesukelia valstybei narei jokių padarinių iki tol kol nepasitelkiama ES Sutarties 7 straipsniu. Kaip minėta anksčiau, Komisija vykdė šį mechanizmą ir Lenkijai, šio mechanizmo rezultatas deja buvo nesėkmingas ir kartojosi Lenkijos veiksmai – toliau nepaisė ES bendrųjų vertybių ir Komisijos rekomenduojamų veiksmų. Komisija negalėjo padaryti geriau šiuo atveju tik pateikti rekomendacijas ir dalyvauti neefektyviame dialoge su Lenkija (Coli, 2018).

4.2. Teisinės valstybės mechanizmas skirtas Europos Sąjungos biudžeto apsaugai

Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES, Euratomas) 2020/2092 2020 m. gruodžio 16 d. dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo (toliau – Reglamentas 2020/2092). Šis reglamentas priimtas dėl būtinumo ES biudžetui apsaugoti teisinės valstybės principų pažeidimų valstybėse narėse atveju (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020).

Reglamento 2020/2092 4 straipsnyje nustatytos sąlygos, kurių egzistavimas gali aktyvuoti Reglamento 2020/2092 6 straipsnyje nustatytą procedūrą. Reglamento 6 straipsnis aktyvuojamas, kai teisinės valstybės principo pažeidimai valstybėje narėje daro pakankamai tiesioginį poveikį patikimam ES biudžeto finansų valdymui ar ES finansinių interesų apsaugai arba kelia didelę riziką, jog toks poveikis bus daromas. Šio reglamento 4 straipsnyje nustatytos sąlygos, su kuriomis turi būti susiję su vienu ar daugiau pažeidimų:

- a) Tinkamu institucijų, vykdančių ES biudžetą, įskaitant paskolas ir kitas priemones, kurioms teikiama ES biudžeto garantija, veikimu, visų pirma taikant viešojo pirkimo arba dotacijų procedūras;
- b) Tinkamu institucijų, vykdančių finansų kontrolę, stebėseną ir auditą, veikimu ir tinkamu veiksmingo ir skaidraus finansų valdymo bei atskaitomybės sistemų veikimu;
- c) Tinkamu tyrimų tarnybų ir prokuratūrų veikimu, susijusiu su sukčiavimu, įskaitant mokestinį sukčiavimą, korupcijos ar kitų ES teisės pažeidimų, susijusių su Sąjungos biudžeto vykdymu arba Sąjungos finansinių interesų apsauga, tyrimu ir patraukimu baudžiamojon atsakomybėn už juos;

- d) Nepriklausomų teismų atliekama veiksminga a, b ir c punktuose nurodytų institucijų veiksmų ar neveikimo peržiūra;
- e) Sukčiavimo, įskaitant mokestinį sukčiavimą, korupcijos ar kitų ES teisės pažeidimų, susijusių su Sąjungos biudžeto vykdymu arba Sąjungos finansinių interesų apsauga, prevencija ir sankcijų už juos taikymu, taip pat nacionalinių teismų arba administracinių institucijų veiksmingų ir atgrasomųjų sankcijų nustatymu gavėjams;
- f) Nepagrįstai sumokėtų sumų susigrąžinimu;
- g) Veiksmingu ir laiku vykdomu bendradarbiavimu su OLAF² ir Europos prokuratūra (jei atitinkama valstybė narė dalyvauja su Europos prokuratūra susijusioje veikloje) pagal lojalaus bendradarbiavimo principą, joms atliekant tyrimus arba patraukiant subjektus baudžiamojon atsakomybėn pagal taikytinus ES aktus;
- h) Kitomis situacijomis arba institucijų elgesiu, kurie yra susiję su patikimu ES biudžeto finansų valdymu ar ES finansinių interesų apsauga (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020).

Vadovaujantis Reglamento 2020/2092 6 straipsniu, Komisija nustaciusi, kad Reglamento 2020/2092 4 straipsnyje nustatytos sąlygos yra tenkinamos, nusiunčia atitinkamai valstybei narei rašytinį pranešimą, kuriame išdėstomos konkrečios aplinkybės, priežastys, kuriomis grindžiama Komisijos išvada. Vertinant pasitelkiama atitinkama informacija iš turimų šaltinių, įskaitant ES institucijų, kitų atitinkamų tarptautinių organizacijų ir kitų pripažintų institucijų sprendimus, išvadas ir rekomendacijas (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020).

ES biudžeto apsaugos priemonės nustatytos Reglamento 2020/2092 5 straipsnyje. Jeigu tenkinamos Reglamento 2020/2092 4 straipsnio sąlygos gali būti priimta viena ar daugiau žemiau nurodytų atitinkamų priemonių pagal šio reglamento 6 straipsnyje nustatytą procedūrą:

- a) Tuo atveju, kai Komisija vykdo ES biudžetą taikydama tiesioginį arba netiesioginį valdymą pagal Finansinio reglamento 62 straipsnio 1 dalies a ir c punktus ir kai gavėjas yra valdžios subjektas:
 - a. Mokėjimų arba teisinio įsipareigojimo vykdymo sustabdymas arba teisinio įsipareigojimo panaikinimas pagal Finansinio reglamento 131 straipsnio 3 dalį;
 - b. Draudimas prisiimti naujus teisinius įsipareigojimus;

² Europos kovos su sukčiavimu tarnyba.

- c. Visiškas arba dalinis finansavimo dalių išmokėjimo sustabdymas arba ankstyvas paskolų, kurioms teikiama ES biudžeto garantija, grąžinimas;
 - d. Ekonominio pranašumo pagal priemonę, kuriai teikiama ES biudžeto garantija, sustabdymas arba sumažinimas;
 - e. Draudimas sudaryti naujus susitarimus dėl paskolų ar kitų priemonių, kuriems teikiama ES biudžeto garantija;
- b) Tuo atveju, kai Komisija vykdo ES biudžetą taikydama pasidalijamąjį valdymą su valstybėmis narėmis pagal Finansinio reglamento 62 straipsnio 1 dalies b punktą:
- a. Vienos ar daugiau programų patvirtinimo sustabdymas arba jo pakeitimas;
 - b. Įsipareigojimų sustabdymas;
 - c. Įsipareigojimų sumažinimas, *inter alia*, taikant finansines pataisas arba perkėlimą į kitas išlaidų programas;
 - d. Išankstinio finansavimo sumažinimas;
 - e. Mokėjimo terminų nutraukimas;
 - f. Mokėjimų sustabdymas. (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020).

Šios priemonės privalo būti priimtose, taikant proporcingumo principą (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020).

Atsižvelgiant į taikomas priemones, jeigu tenkinamos Reglamento 2020/2092 4 straipsnyje nustatytos sąlygos, reikėtų vertinti šių priemonių potencialą kaip atitinkantį šio reglamento tikslą, jeigu kitomis nustatytomis procedūromis nebūtų įmanoma ES biudžetą apsaugoti veiksmingiau, kaip nurodyta Reglamento 2020/2092 preambulės 17 punkte (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas..., 2020). Reikėtų pabrėžti, jog šios procedūros potencialas, mano manymu yra gana didelis, kadangi valstybės narės, kurios būtent šiame rašto darbo analizuojamos, yra mažiau ar daugiau priklausomos nuo ES išmokų ir šių priemonių taikymas padėtų toms valstybėms narėms paisyti ES vertybes. Šios procedūros potencialus taikymas gali subyrėti dėl Lenkijos ir Vengrijos 2021 m. kovo 11 d. pateikto skundo ESTT būtent dėl šios procedūros. Šios valstybės narės teigė, jog ši procedūra rimtai pažeidžia teisinį tikrumą (Bayer, 2021). Taip pat Lenkija ir Vengrija nurodė, jog tokios sąlygos neturi teisinio pagrindo nustatyto ES teisėje (Poland and Hungary file complaint, 2021).

Ši priemonė yra viena iš daugiausiai potencialo turinčių priemonių nustatytų ES teisėje. Šios priemonės panaudojimas gali tikrai padaryti finansinį spaudimą atitinkamai valstybei narei. Spaudimo efektyvumas priklausys nuo teisinės valstybės principo pažeidimo sunkumo bei Tarybos sprendimo. Svarbu pažymėti, jog nuo Tarybos sprendimo

priklausys ar valstybei narei tik bus sustabdytos ES lėšų skyrimas, ar bus nuspręsta daug griežtesnė sankcija – grąžinti ES lėšas, kurias jau gavo atitinkama valstybė narė (Łacny, 2021).

Apibendrinant, reikėtų pažymėti, jog mano nuomone, ši procedūra yra nauja teisinė priemonė turinti didelį potencialą, įveikti nusistovėjusią praktiką, jog valstybėms narėms yra lengva pažeisti ES bendrąsias vertybes, bet tuo pačiu lengva likti nenubaustoms.

4.3. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 258 straipsnyje nustatyta procedūra

SESV 258 straipsnis skirtas pripažinti, jog valstybė narė pažeidžia ES teisę ir kad toks jos elgesys bus nutrauktas (Andersen, 2012). Ši procedūra taip pat skirta tam, kad atitinkama valstybė narė laikytųsi reikalavimų nustatytų pagal ES teisę bei užtikrinti vienodą ES teisės taikymą visose valstybėse narėse (Schima, 2019). SESV 258 straipsnio nuostatos – „Jei Komisija mano, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis, ji šiuo reikalu pareiškia pagrįstą nuomonę, pirma suteikusi atitinkamai valstybei narei galimybę išdėstyti savo pastabas. Jei atitinkama valstybė narė per Komisijos nustatytą laiką neatsižvelgia į tą nuomonę, Komisija gali perduoti šį reikalą svarstyti ESTT (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012). Šioje procedūroje yra nustatyti du žingsniai, kuriais privalo vadovautis Komisija.

Pirmasis žingsnis yra įspėjimo apie pažeidimą paskelbimas. Šiame pranešime nustatomi reikalavimai, kurie nurodo tolimesnius veiksmus ir kurių negalima pažeisti. Pasibaigus ES teisės akto įgyvendinimo terminui, automatiškai Komisijos Generalinis Sekretoriatas išsiunčia oficialųjį pranešimą. Terminas dažniausiai nustatomas dvejiems mėnesiams valstybei narei atsakyti, išimtiniais atvejais šis terminas gali būti trumpinamas (Grohs, 2012).

Antrasis žingsnis priklausomai nuo valstybės narės veiksmų, gali būti žengiamas arba ne. Komisija pateikia pagrįstą nuomonę, jeigu valstybės narės atsakymas į oficialųjį pranešimą yra netinkamas arba negaunamas joks atsakymas. Šis žingsnis yra panašus į pirmąjį, terminas įprastai nustatomas taip pat dvejų mėnesių (Grohs, 2012). Pagrįsta nuomonė yra formalus Komisijos pareiškimas, nes jame nurodomas valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas, kurį Komisija sieks nustatyti, jeigu planuojama kreiptis į ESTT (Gromley, 2017). Šiuo pareiškimu Komisija reikalauja valstybę narę imtis veiksmų, jog pažeidimas būtų panaikintas – per nustatytą dvejų mėnesių terminą (Grohs, 2012). Šioje nuomonėje taip pat atsižvelgiama į valstybės narės atsakymus į oficialųjį pranešimą

ir siekiama paneigti visus valstybės narės pateiktus argumentus (Gromley, 2017). Šiems dvejiems aptartiems žingsniams reikalingas Komisijos sprendimas (Grohs, 2012).

Šia procedūra siekiama visais procedūros etapais suteikti galimybę valstybei narei laikytis reikalavimų ir panaikinti vykdomą pažeidimą. Tačiau, jeigu Komisija nusprendžia kreiptis į ESTT, procesas pasikeičia ir procedūros laikotarpį reguliuoja ESTT, nebe Komisija. Bylą perdavus ESTT, Komisijos teisės tarnyba kartu su tarnyba atsakinga už bylą, parengia pareiškimą ESTT (Grohs, 2012). Bylai patekus į ESTT, Teismo prašoma konstatuoti, jog valstybė narė neįvykdė priimtų įsipareigojimų nagrinėjamu klausimu ir neištaisė padėties iki nustatyto termino, jog galiausiai būtų laikomasi pagrįstoje nuomonėje išdėstytų reikalavimų. Jeigu vis dėlto valstybė narė, prieš bylai patenkant į ESTT, įvykdo nustatytus reikalavimus, Komisija dažniausiai atsiima ieškinį, nors turi diskreciją vis tiek klausimą nagrinėti teismo keliu (Gromley, 2017).

ESTT nustačius, jog valstybė narė neįvykdė priimtų įsipareigojimų, sprendimas kurį priima ESTT šiuo atveju yra deklaratyvus. Šiame sprendime ESTT valstybei narei nepateikia jokių nurodymų, kokių veiksmų reikia imtis, norint nutraukti pažeidimą (vis dėlto kartais gali būti nurodoma, kas gali būti naudinga imantis atitinkamų veiksmų). Kartais tolimesni valstybės narės veiksmai yra akivaizdūs, pavyzdžiui, panaikinti pažeidusį teisės aktą arba pakeisti valstybės narės taikomą praktiką klausimu, kuris buvo pripažintas, nesuderinamu su ES teise. Valstybei narei duodama pasirinkimų laisvė, ką daryti, nors joms tenkanti pareiga veikti kyla nuo sprendimo paskelbimo momento, kuriuo konstatuojama, kad buvo pažeista ES teisė (Gromley, 2017).

Šios procedūros potencialas mano nuomone didelis, kadangi kaip minėta anksčiau valstybei narei įvykdžius Komisijos nustatytus reikalavimus prieš bylai patenkant į ESTT, Komisija atsiima ieškinį. Nors kreipimasis į ESTT vyksta vis dar daugumoje bylų, bet vis dėlto daugelis ieškinių atsiimama, kai valstybė narė įvykdo reikalavimus (Schima, 2019). Pavyzdžiui, 2017 metais, 563 pažeidimų procedūros buvo nutrauktos, po to kai buvo išsiųsti oficialieji pranešimai, 209 kai buvo išsiųstos pagrįstos nuomonės ir 17 po to, kai buvo nuspręsta kreiptis į ESTT, bet prieš pateikiant pareiškimą ESTT. Taip pat svarbu paminėti ir tai, jog Komisija atsiėmė 8 ieškinius, prieš ESTT priimant sprendimą (Monitoring the application of European..., 2018). Pažymėtina tai, kad šios procedūros tikslas yra, ne valstybę narę paduoti į ESTT, o paskatinti ją laikytis įsipareigojimų, kol byla nepasiekia ESTT (Grohs, 2012, p. 66).

Problematika šioje procedūroje pasireiškia atsižvelgiant į jos veikimą. Šios procedūros struktūra leidžia pamatyti tai, kad ji sudaryta specialiai vienam padarytam valstybės narės pažeidimui (Scheppele *et al*, 2020). Šios procedūros struktūrinė problema

pastebima susidariusioje situacijoje po bylos Komisija prieš Vengriją išsprendimo. Šioje byloje Komisija kaltino Vengriją, jog sutrumpindama teismų sistemoje dirbančių darbuotojų pensinį amžių bei tokiu būdu pašalindama 10 procentų visos teismų sistemos darbuotojų iš pareigų, pažeidė teismų nepriklausomumo principą. Šioje byloje Komisija nepastebėjo didesnės problemos ES teisės taikyme, ji sutelkė dėmesį tik į diskriminaciją dėl amžiaus (Komisija prieš Vengriją, 2012). Nors Komisija ir laimėjo šią bylą, vis dėlto, šis laimėjimas nedavė tikro rezultato, žvelgiant į ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytą vertybių laikymąsi ir ypač vieną iš jų – teisinės valstybės principo (Scheppele, 2014). Šios bylos sprendimas nedavė rezultato, kadangi Vengrijos Vyriausybė pasiūlė atleistiems teisėjams kompensaciją (Ellis *et al*, 2013). Atleistų teisėjų vietos jau buvo užimtos, teko jiems pasirinkti kompensaciją, nes vietos jiems buvo tik žemesniuose teismuose pagal kompetenciją, tai reiškia, jog nebuvo pasiektas norimas rezultatas – teismų nepriklausomumas (Scheppele *et al*, 2020).

Šia procedūra Komisija pasinaudojo Lenkijos atžvilgiu dėl Aukščiausiojo Teismo situacijos ir dėl bendrosios kompetencijos teismų. 2018 m. buvo iškeltos bylos prieš Lenkiją. Aukščiausiojo Teismo byloje, situacija dėl šio teismo aptarta anksčiau, Komisija kaltino Lenkiją neįvykdžius įsipareigojimų pagal ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antrąją pastraipą, siejamą su ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu (Komisija prieš Lenkiją, 2019a). ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatyta, jog valstybės turi numatyti teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą ES teisei priklausančiose srityse (Europos Sąjungos Sutartis, 2007). Panašią garantuojamą teisę bei pareigą nustato ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis, kuriame nustatyta, jog „kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos ES teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynimą teisme <...>“ bei „kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo byla per kiek įmanoma trumpesnę laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas“ (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2000). Ieškinyje Europos Komisija nurodo du kaltinimus, kurie grindžiami valstybių narių įsipareigojimų, vadovaujantis ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antrąją pastraipą, siejamą su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, pažeidimu. Pirmuoju kaltinimu – Europos Komisija nurodo, kad Lenkijos Respublika nesilaikė įsipareigojimų, kadangi naujajame Aukščiausiojo Teismo įstatyme pažeidžiamas teisėjų nepriklausomumo principas ir iš to išeinantis teisėjų nepašalinamumo principas. Šiuo anksčiau minėtu įstatymu Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinio amžiaus sutrumpinimo priemonę nustatyta pareigas einantiems teisėjams, kurie į šį teismą buvo paskirti iki 2018 m. balandžio 3 d. (t. y. iki šio įstatymo įsigaliojimo dienos). Kitas kaltinimas – jog Lenkijos Respublika

nesilaikė įsipareigojimų dėl to, kad pagal Aukščiausiojo Teismo įstatymą, pažeisdama teisėjų nepriklausomumo principą, suteikė Lenkijos Respublikos Prezidentui diskreciją du kartus, kiekvieną kartą – trejiems metams, pratęsti Aukščiausiojo Teismo teisėjų teisminių įgaliojimų vykdymo sulaukus naujai nustatyto pensinio amžiaus termino (Komisija prieš Lenkiją, 2019a). ESTT pirmąjį kaltinimą pripažino pagrįstu ir tai grindė tuo, kad teisėjų pensinio amžiaus sutrumpinimo priemonės taikymas pareigas Aukščiausiajame Teisme einantiems teisėjams nėra pateisinamas teisėtu tikslu. Taikant tokią priemonę, pripažįstama, jog taip pažeidžiamas teisėjų nepašalinamumo principas, kuris yra neatsiejamas nuo jų nepriklausomumo. Taigi Lenkijos Respublika neįrodė, jog ginčijama priemonė (pensinio amžiaus sutrumpinimas Aukščiausiojo Teismo teisėjams) buvo tinkama priemonė sumažinti amžiaus ribų, kurias pasiekę visi atitinkamos profesijos atstovai privalo nutraukti veiklą, įvairovę. ESTT vertinimą taip pat papildė tuo, jog nenurodyta objektyvi priežastis, dėl kurios, siekta suvienodinti Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinį amžių su bendru visiems darbuotojams Lenkijos Respublikoje taikomu pensiniu amžiumi (Komisija prieš Lenkiją, 2019a, 65–69 punktai). Dėl antrojo kaltinimo ESTT konstatavo, jog Komisijos antrasis kaltinimas taip pat yra pagrįstas ir jis tenkinamas kaip pažeidžiantis ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antrąją pastraipą (Komisija prieš Lenkiją, 2019a, 99, 103 ir 106 punktai).

Bendrosios kompetencijos teismų atveju, situacija aptarta aukščiau, Komisija pateikė du kaltinimus Lenkijai. Pirmuoju kaltinimu Europos Komisija teigia, jog Lenkijos Respublika, Įstatymu, iš dalies keičiančiu Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikrus kitus įstatymus, neįvykdė įsipareigojimų nustatytų SESV 157 straipsnyje bei 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/54/EB dėl moterų ir vyrų lygių galimybių ir vienodo požiūrio į moteris ir vyrus užimtumo bei profesinės veiklos srityje principo įgyvendinimo (toliau – Direktyva 2006/54/EB) 5 straipsnio a punktą ir 9 straipsnio 1 dalies f punktą. ESTT vertinimu – pirmasis Europos Komisijos kaltinimas Lenkijos Respublikos atžvilgiu, pagrįstas. ESTT pažymėjo, jog SESV 157 straipsnis draudžia bet kokią darbuotojų vyrų ir moterų diskriminaciją dėl darbo užmokesčio, kad ir koks bebūtų šių nelygybę lemiantis mechanizmas. Antruoju kaltinimu Europos Komisija teigia, jog 2017 m. liepos 12 pakeitimo įstatymo 13 straipsnio 1 dalimi Lenkijos Respublika sumažinusi bendrosios kompetencijos teismų teisėjų pensinį amžių ir kartu to paties įstatymo 1 straipsnio 26 dalies b ir c punktuose suteikusi Lenkijos teisingumo ministrai įgaliojimus pratęsti teisėjų įgaliojimų vykdymo terminą arba jo nepratęsti, neįvykdė įsipareigojimų numatytų ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje, kuri siejama su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu. Teisingumo

Teismas vertindamas argumentus dėl antrojo kaltinimo pagrįstumo, nurodo, jog vadovaujantis ES Sutarties 19 straipsnio 1 dalies antrąja pastraipa, kiekviena valstybė narė privalo užtikrinti veiksmingą teisminę apsaugą ir kad tai atitiktų tam taikomus reikalavimus. Reikalavimai taikomi institucijoms, priskirtoms prie jos teisių gynimo priemonių ES teisei priklausančiose srityse sistemos, kaip „teismai“, kaip tai suprantama pagal ES teisę (Komisija prieš Lenkiją, 2019b). ESTT antrąjį kaltinimą patvirtino kaip pagrįstą, nurodydama tai, jog kadangi Lenkijos Respublikos bendrosios kompetencijos teismai turi galimybę atitinkamais atvejais spręsti klausimus, susijusius su ES teise, todėl privalu jiems atitikti tam keliamus reikalavimus. ES norint tai užtikrinti, Lenkijos Respublikos teismų sistema turi išlaikyti savo nepriklausomumą (Court of Justice of the..., 2019).

Apibendrinant, svarbu pažymėti, jog šios procedūros potencialas yra gana didelis, tačiau, jos poveikis valstybei narėi yra vienkartinis. Vienam kartui reikšminga procedūra, pasireiškia tuo, kad ji veikia tik vienam kartui ir vienam klausimui išspręsti.

4.4. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 259 straipsnyje nustatyta procedūra

SESV 259 straipsnyje nustatyta teisė valstybei narėi kreiptis į ESTT, jeigu ji mano, jog kita valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal ES sutartis. Valstybei narėi manančiai, jog kita valstybė nevykdo savo pareigos, prieš pradėdama bylą prieš kitą valstybę narę, pirmiausia turi kreiptis į Komisiją (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012).

SESV 259 straipsnis nuo SESV 258 straipsnio skiriasi subjektu, kuris inicijuoja šią procedūrą. Vadovaujantis SESV 259 straipsniu, valstybė narė ar kelios valstybės narės imasi veikti kitos valstybės narės atžvilgiu, o SESV 258 straipsnyje nustatyta Komisijos teisė veikti valstybės narės atžvilgiu. Pradedant SESV 259 straipsnyje nustatytą procedūrą nereikalaujama inicijuojančiai valstybei narėi įrodyti daromą žalą ar jos reiškiamą susirūpinimą, vadovaujantis kitos valstybės narės daromu ES teisės pažeidimu. Ši procedūra neskirta apsaugoti besikreipiančios valstybės narės teises ar interesus, jos tikslas yra užtikrinti bendrą ES teisės aktų laikymąsi. Prieš pateikiant bylą ESTT, valstybė narė privalo pirmiausia visą šią problemą pateikti Komisijai. Komisija šiuo valstybės narės veiksmu yra įpareigota pateikti pagrįstą nuomonę, ji įpareigota jį pateikti per 3 mėnesius nuo valstybės narės kreipimosi. Jeigu vis dėlto, Komisija nepateikia pagrįstos nuomonės, tai neužkerta kelio valstybei narėi kreiptis į ESTT (Schima, 2019). Valstybė narė nors ir privalo pirmiausia kreiptis į Komisiją, bet ji nėra susieta su Komisijos sprendimu, kuriuo

pripažįstamas ar nepripažįstamas valstybės narės pažeidėjos pažeidimo padarymo faktas (Jakab *et al*, 2017). Šios procedūros pagrindu priimtas ESTT sprendimas yra deklaratyvaus pobūdžio (Schima, 2019)

Šios procedūros potencialas, anot D. Kochenov yra milžiniškas, kadangi, jeigu procedūra pasinaudojama protingai, ji gali išspręsti daugelį problemų. Pavyzdžiui, gali padėti ES institucijoms imtis veiksmų, kadangi kaip ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros atveju yra reikalingas ES institucijų sutarimas, be abejo tokiu atveju atsižvelgiama ES institucijų, ypač Komisijos, į tai, koks būtų kitų valstybių narių nepasitenkinimas ir šioms institucijoms su tokia priešprieša prireiks susidurti (Kochenov, 2015).

Kaip vieną didžiausių problematikos aspektų, reikėtų pabrėžti, jog SESV 258 ir 259 straipsniai koreliuoja tarpusavy ir jose nustatytos labai panašios procedūros, skiriasi tik subjektai inicijuojantys šias procedūras. Valstybei narei pirmiausia kreipiantis į Komisiją SESV 259 straipsnio pagrindu, Komisija gali tokiu atveju pati pradėti bylą prieš valstybę narę SESV 258 straipsnio pagrindu. Tokiu būdu valstybei narei iniciatorei palikdama tik tokią išeitį – nesikreipti SESV 259 straipsnio pagrindu. Tokie atvejai dažni, kai Komisija perima iniciatyvą SESV 258 pagrindu. Komisija, anot Kochenov, neperima ir niekada nėra linkusi remti labai politizuotų valstybės narės iniciatorės veiksmų prieš kitą valstybę narę, kuri tariamai yra pažeidėja. Tokiais atvejais tariamoji valstybė narė pažeidėja išties visiškai laikosi ES teisės (Kochenov, 2015). Taip pat reikėtų, pažymėti, jog bendras valstybių narių pasyvumas pradėti teismines procedūras prieš kitas valstybes nares, turėtų būti pakeičiamas žvelgiant į tebesitęsiančią teisinės valstybės krizę, kuri kelia grėsmę ES integracijai, ypač dėl to, kad Komisija savo aktyvumu bei savo veiksmų veiksmingu nesiryžta tvarkyti šios problemos (Scheppele *et al*, 2020). Galima net teigti, jog valstybės narės turi lojalumo ES pareigą pagal ES Sutarties 4 straipsnio 3 dalį, kurioje reikalaujama imtis veiksmų, kai ES gresia ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytų bendrųjų vertybių pažeidimai, kuriuos vykdo valstybės narės (Wennerås, 2017).

Apibendrinant, reikėtų pažymėti, jog ši procedūra turi potencialą, bet ji dažniausiai naudojama bereikšmiams atvejams, kuriuose tariamoji valstybė narė pažeidėja dažniausiai laikosi ES teisės. Komisija inicijuoja SESV 258 straipsnį, jeigu valstybė narė ar kelios valstybės narės inicijuoja SESV 259 straipsnio procedūrą, su pagrįstu pagrindu ir tas pagrindas nėra pernelyg politinis.

4.5. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnyje nustatyta procedūra

ESTT sprendimas SESV 258 ir 259 straipsnių pagrindu yra tik deklaratyvaus pobūdžio. Šių procedūrų pagrindu ESTT turi galią priimti sprendimą, patvirtinantį, jog valstybė narė yra padariusi ES teisės pažeidimą. Tai reiškia, jog ESTT SESV 258 ir 259 straipsnių pagrindu, negali priimti valstybės narės pažeidėjos atžvilgiu kokių nors konkrečių priemonių pažeidimui nutraukti ar jo padariniams pašalinti (Schima, 2019).

Jeigu valstybė narė nesiima veiksmų nutraukti pažeidimą ar jo padarinius pašalinti, Komisija yra įpareigota iš naujo imtis veiksmų, jog atitinkama valstybė narė laikytųsi ES teisės, vadovaujantis SESV 260 straipsniu (Grohs, 2012). SESV 260 straipsnio pagrindu ESTT priima sprendimą, kuriame nustatoma pareiga valstybei narei pažeidėjai imtis konkrečių priemonių pažeidimui nutraukti ar jo padariniams pašalinti (Schima, 2019).

SESV 260 straipsnyje nustatyta, jog jeigu ESTT nustato, kad valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal ES sutartis, reikalaujama, kad valstybė narė pažeidėja imtųsi būtinų priemonių ESTT sprendimui įvykdyti. Taip pat nustatyta Komisijos teisė, manant, kad atitinkama valstybė narė nesiėmė būtinų priemonių ESTT sprendimui įvykdyti, suteikusi valstybei narei galimybę pateikti savo pastabas, gali kreiptis į ESTT. Kreipimesi Komisija nurodo iš tos valstybės narės pagal aplinkybes atitinkamai reikalaujamą sumokėti vienkartinės sumos arba periodinės baudos dydį (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012)

Procedūra panaši į nustatytą SESV 258 straipsnyje. Komisija iš karto po sėkmingo ESTT sprendimo kreipiasi į atitinkamą valstybę narę, teiraudamasi kokių priemonių buvo imtasi siekiant nutraukti pažeidimą ar pašalinti jo padarinius. Jeigu atitinkama valstybė narė nesiima jokių veiksmų pažeidimui nutraukti, Komisija pateikia oficialųjį pranešimą, nustatydamą dviejų mėnesių terminą atsakyti. Jeigu ir tokiu atveju valstybė narė nereaguoja, Komisija be atskiro įspėjimo, t. y. pagrįstos nuomonės pateikimo valstybei narei, kreipiasi į ESTT (Grohs, 2012).

Kaip nustatyta SESV 260 straipsnyje Komisija privalo nurodyti reikalaujamą sumokėti vienkartinės sumos arba periodinės baudos dydį, kuriuo ESTT vadovaujasi, ir konstatavus pažeidimą, gali skirti ne didesnę, bet mažesnę nei nurodė Komisija (SESV, 2012). Tokiai nuostatai neegzistuojant, kuri nustatyta kaip bauda ar vienkartinė suma turėtų būti sumokėta, yra nuomonių, jog šiuo atveju yra galimi keli būdai, kaip valstybė narė galėtų sumokėti nustatytą baudą. Praktikoje bauda paskiriama proceso pabaigoje. Tačiau Scheppele, Kochenov ir Grabowska-Moroz nurodo, jog Komisija galėtų sulaikyti paskirtos

baudos sumą iš ES lėšų, kol valstybė narė įvykdys ESTT sprendimą. Tai galėtų būti būdas sustabdyti ES lėšas, kai nėra vykdomas ESTT sprendimas. Šis būdas yra nustatytas ES sutartimis, beje, ESTT ir Komisija jau yra šį būdą panaudoję praktikoje. Komisija tokiu atveju užuot siekusi, jog bauda būtų sumokėta iš valstybės narės nacionalinio biudžeto, galėtų siekti sustabdyti ES lėšų paskyrimą tokiai sumai, kuri atitiktų nustatytą ESTT sprendime (Scheppele *et al*, 2020).

ESTT nėra susieta su nurodyta Komisijos baudos sumą, bet vis dėlto ESTT negali viršyti nurodytos sumos. ESTT diskrecija šiuo klausimu yra plati, kadangi ji gali sumažinti baudos dydį, arba išvis netaikyti jokios baudos. SESV 260 straipsnio 2 dalies nuostata nurodanti, jog būtent „gali“ paskirti baudą, reiškia, kad ESTT nėra įpareigotas paskirti būtent tokią dydžio baudą ar išvis ją paskirti (Radivojevic *et al*, 2017).

Dėl to, jog ES Sutarties 7 straipsnyje reikalaujama, kad Taryba ir Europos Parlamentas susitartų dėl sankcijų taikymo, Komisijai galėtų būti leista Komisijai sumažinti ES lėšų skyrimą, kuris pirmiausia sukeltų neigiamus padarinius valstybei narei vadovaujantis ESTT sprendimais (SESV 258 ir 260 straipsnių pagrindų priimtais). Šios priemonės būtų apsauga nuo valstybių narių pažeidimų. Tokiu atveju Komisija užuot, laukusi valstybės narės baudų apmokėjimo, kuris paprastai trunka ilgai, galėtų iš karto įgalinti sankcijas ir sumažinti ES lėšų skyrimą atitinkančią nustatytą baudos sumą ESTT sprendime (Scheppele *et al*, 2020).

Problematika atsiskleidžia per tai, kad Komisija neturi nei priežiūros įgaliojimų, nei išteklių, kurie reikalingi veiksmingai valstybių narių priežiūrai, kuri analizuotų valstybių narių ES sutarčių laikymąsi. Anot, Wenneras, taip pat problema yra tai, kad jeigu Komisija nusprendžia, jog pagal SESV 258 straipsnį priimtame sprendime nepilnai atskleistas atitinkamos valstybės narės padarytas pažeidimas, ji negali vadovaujantis SESV 260 straipsniu pridėti, prie jau priimtos bylos SESV 258 pagrindu, naujų aplinkybių, kadangi ESTT vadovausis tik tomis aplinkybėmis, kurios buvo priimtos pirmajame sprendime. Tai reiškia, jog ESTT nepriims tam tikrų sankcijų, kadangi jas priimant reikalingos faktinės aplinkybės, kurios turėtų būti nurodytos byloje iškeltai pagal SESV 258 straipsnį. Tokioms aplinkybėms nesant, ESTT nepriims Komisijos papildomai reikalaujamų sankcijų valstybei narei, kas galiausiai, atsiliepia tam, jog Komisijos galimybės veiksmingai vykdyti ESTT sprendimą subliūkšta (Wennerås, 2017).

Pažymėtina kaip problematikos aspektas ir tai, kad vidutinis laikas nuo tada, kai valstybei narei pažeidėjai priimamas neigiamas sprendimas pagal SESV 258 straipsnį iki SESV 260 straipsnio pagrindu priimto sprendimo yra devyneri metai. Tai reiškia, kad šis mechanizmas yra neefektyvus prevencine prasme (Scheppele *et al*, 2020).

Tokios procedūros potencialas kaip ir yra pakankamas, kadangi ši nuostata veikia prevenciškai visoms valstybėms narėms. Kadangi vienintelė sankcija yra piniginė bauda valstybės narėms yra paskata panaikinti daromus pažeidimus. Šių baudų paskyrimas retai būna įvykdomas jos sumokėjimu, kadangi valstybės narės dažniausiai panaikina daromus pažeidimus, prieš tai kai jau yra terminas joms sumokėti baudą. Tačiau, šis pažeidimų panaikinimas yra įvykdomas, tik gerokai pavėlavus, neatsižvelgiant į tai, ar baudos yra skaičiuojamos dienomis ar nustatoma vienkartinė suma (Scheppelle *et al*, 2020).

Apibendrinant, reikėtų pažymėti, kad ši procedūra galėtų būti efektyvi, jeigu būtų galimybė prižiūrėti kiekvieną atvejį, kuriuo pastebimas valstybės narės ESTT sprendimų nevykdymas. Tačiau, kadangi institucijos neturi tokių pajėgumų, ši procedūra nėra tokia efektyvi kokia galėtų būti.

IŠVADOS

1. ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros įgyvendinimas pasireiškia dvejomis galimomis priemonėmis, pirmoji tai prevencinė priemonė, antroji tai sankcijų taikymo priemonė. Ši procedūra susideda iš trejų procedūrų, t. y. ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalis – inicijuojama esant aiškiam pavojui, jog valstybė narė gali padaryti šurkštų pažeidimą; ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis – nuolatinio ES Sutarties 2 straipsnio nustatytų vertybių pažeidinėjimo atvejo pripažinimas, ir ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalis – sankcijų taikymas. Prevencinės priemonės – rekomendacinio pobūdžio, jog valstybė narė nutrauktų bet kokius veiksmus, kuriais gali šurkščiai pažeisti ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytas vertybes. Sankcijų taikymo priemonės – tam tikras sutartis taikant atsirandančių teisių sustabdymas, į tai įskaitoma ir valstybės narės atstovo balsavimo teisės sustabdymas.
2. Šios procedūros potencialas pasireiškia tuo, jog Europos Sąjunga nagrinėja valstybių narių daromus pažeidimus ar įgyvendinant Europos Sąjungos teisę, ar nacionalinę teisę. Šios procedūros taikymas vertinamas kaip galimas būdas išplėsti Europos Sąjungos institucijų įtaką valstybių narių nacionaliniams įstatymams bei praktikai.
3. Problematika ES Sutarties 7 straipsnio nustatytos procedūros taikyme yra iš dalies šios procedūros retas taikymas valstybėms narėms, kurios yra pažeidusios ar pažeidinėja ES bendrąsias vertybes. Pirmoji valstybė narė, kuriai buvo taikyta ši procedūra yra Lenkija. Svarbus aspektas dėl problematikos, tai atmetinas Europos Sąjungos institucijų bei valstybių narių požiūris į šios procedūros taikymą – vadovaujamosi nuomone, jog ši procedūra netinkama naudoti, siekiant apsaugoti Europos Sąjungos bendrąsias vertybes.
4. Teisinės valstybės principas reikalauja, jog būtų laikomasi teisėtumo, kuris reiškia atskaitingą, skaidrą, demokratinį ir pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą, taip pat teisinio tikrumo, vykdomosios valdžios savavališkumo draudimo, veiksmingos nepriklausomų ir nešališkų teismų užtikrinamos teisminės apsaugos ir valdžių atskyrimo principų.
5. Lenkijoje didėjanti įstatymų leidžiamosios valdžios bei vykdomosios valdžios institucijų įtaka teisingumo sistemai kelia didelį susirūpinimą teismų nepriklausomumu šioje valstybėje narėje. Tokia įtaka pasireiškia dėl pakeitimų susijusių su Lenkijos Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinio amžiaus mažinimu bei galimu atveju, kai įgaliojimai gali būti pratęsti teisingumo ministro, ir jo sprendimo

- priėmimui terminas nėra nustatytas. Kita situacija susijusi su Lenkijos Respublikos Konstituciniu Teismu, kurioje Lenkijos Respublikos Vyriausybė nutarė atsisakyti paskelbti kai kuriuos Konstitucinio Teismo sprendimus. Nors ES institucijos vykdė dialogą su Lenkija ir skatino laikytis teisinės valstybės principo, vis dėlto Lenkija ignoravo ir toliau dar sparčiau vykdė teismų sistemos reformas. Tokios situacijos pasėkoje, Komisija aktyvavo ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytą procedūrą.
6. Vengrijoje esanti situacija, panaši į esančią Lenkijoje, bet vis dėlto yra tam tikrų skirtumų. Atvejis dėl Vengrijos Nacionalinės teismų tarybos – šios institucijos svarba Vengrijoje sumažinta, pavyzdžiui, apribotas bei sumažintas balų skaičius, kuriuos gali skirti Nacionalinė teismų taryba, vertinant kandidatus į teisėjus. Kita situacija dėl Konstitucinio Teismo narių, kuriuos Vengrijos Parlamentas netaikant įprastos procedūros, esant sušvelnintiems kriterijams gali būti paskiriami į Vengrijos Aukščiausiojo Teismo pirmininko pareigas. Teisėkūroje irgi nėra skaidrumo, rengiama vis mažiau viešų konsultacijų ir poveikio vertinimų. Nuo 2010 m. Vengrijoje vykstančios reformos buvo ignoruojamos priemonių taikymo prasme, dėl to visko pasėkoje, sumenko ES Sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros potencialas išspręsti situaciją Vengrijoje.
 7. Naujų priemonių teisei valstybei stiprinti potencialas būtų didelis, jeigu atitinkama valstybė narė bendradarbiauja su Komisija. Šios priemonės problematika pasireiškia tuo, jog jeigu valstybė narė nebendradarbiauja, tai reiškia, jog ši priemonė neveiksminga. Šios priemonės rekomendacinis pobūdis nesukelia jokių padarinių valstybei narei, kadangi iš Lenkijos praktikos matyti, jog Lenkija toliau nepaisė ES bendrųjų vertybių ir Europos Komisijos rekomenduojamų veiksmų.
 8. Teisinės valstybės mechanizmas skirtas Europos Sąjungos biudžeto apsaugai yra vienas iš didžiausių potencialų turinčių teisinių priemonių – dėl šios priemonės finansinio spaudimo. Finansinis spaudimas gali būti savotiškai švelnus arba sunkus. Taryba gali nuspręsti sustabdyti ES lėšų skyrimą arba pasirinkti sunkesnę spaudimą, t. y. valstybei narei nurodyti grąžinti ES lėšas, kurias yra gavusi valstybė narė.
 9. SESV 258 straipsnio procedūros potencialas didelis, specifiskai vienam atvejui – šios procedūros veikimas vienkartinis. Ši procedūra turi atgrasomąjį poveikį pasireiškiantį tuo, jog valstybė narė gali galiausiai įvykdyti ir dažnai įvykdo Komisijos nustatytus reikalavimus, prieš bylai patenkant į ESTT. Tačiau šios procedūros taikymo praktika parodo, jog šia procedūra nepasiekiamas norimas rezultatas.

10. SESV 259 straipsnio potencialas mažas, kadangi valstybėms narėms nustatytas reikalavimas kreiptis pirmiausia į Komisiją, Komisija dažnai perima ir inicijuoja SESV 258 straipsnyje nustatytą procedūrą, išskyrus atvejus, kai valstybė narė iniciatorė pernelyg politizuotu pagrindu inicijuoja SESV 259 straipsnio procedūrą. Pernelyg politizuotas valstybių narių pagrindas imtis veiksmų prieš kitą valstybę narę, galiausiai ir parodo šios teisinės priemonės menką potencialą.
11. SESV 260 straipsnio procedūra yra viena iš didžiausių potencialą turinčių teisinių priemonių, kadangi ESTT gali priimti sprendimą, kuris nustatytą atitinkamai valstybei narei piniginę baudą. Šis aspektas būtent ir didina šios priemonės potencialą.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai

1. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). *ES oficialusis leidinys*, C 202, 2016-06-07.
2. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). *ES oficialusis leidinys*, C 202, 2016-06-07.
3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *ES oficialusis leidinys*, C 202, 2016-06-07.
4. Europos Parlamento ir Tarybos 2020 m. gruodžio 15 d. reglamentas 2020/2092 dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo. *OL L 433I*, p. 1.

Specialioji literatūra

1. Andersen, S., (2012). *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*. [interaktyvus] Oxford University Press. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199645442.001.0001/acprof-9780199645442?rskey=s3QLNU&result=1>
2. Ahtisaari, M., Frowein, J., Oreja, M., (2001), *Report on the Austrian government's commitment to the common European values, in particular concerning the rights of minorities, refugees and immigrants, and the evolution of the political nature of the FPÖ (the wise men report)* [interaktyvus]. International Legal Materials. Prieiga per internetą: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/abs/martti-ahtisaari-jochen-frowein-and-marcelino-oreja-report-on-the-austrian-governments-commitment-to-the-common-european-values-in-particular-concerning-the-rights-of-minorities-refugees-and-immigrants-and-the-evolution-of-the-political-nature-of-the-fpo-the-wise-men-report/292481A489A377754D7C666D5762B9DF>
3. Bayer, L. (2021). *Hungary and Poland to Brussels: See you in court*. Prieiga per internetą: <https://www.politico.eu/article/hungary-poland-to-brussels-see-you-in-court/>
4. Besselink, L. (2017). *The Bite, the Bark, and the Howl*. [interaktyvus], Oxford University Press. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001/acprof-9780198746560-chapter-9>

5. Bingham, L. (2007). *THE RULE OF LAW*. [interaktyvus], The Cambridge law Journal. Prieiga per internetą: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/rule-of-law/0E971B5BB930C2E363D351C5CBC3B855> (žiūrėta 2021 m. sausio 24 d.).
6. Black, I., Connolly, K., (2000). *EU leaders urged to keep Haider out*. [Interaktyvus] The Guardian. Prieiga per internetą: <https://www.theguardian.com/world/2000/jan/29/ianblack.kateconnolly>.
7. Bonelli Matteo, 2017, 'Not little, not late: notes on the Commission's activation of Article 7 against Poland', [blog] Law Blogs Maastricht, 28 December 2017, <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/12/not-little-not-late-notes-commission's-activation-article-7-against-poland>.
8. Closa, C., (2020). *Institutional logics and the EU's limited sanctioning capacity under Article 7 TEU* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0192512120908323>
9. Coli M., (2018). *Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?* [interaktyvus] Perspectives on Federalism. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/329419928_Article_7_TEU_From_a_Dormant_Provision_to_an_Active_Enforcement_Tool/stats
10. De Búrca Gráinne., (2003), *Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*. [interaktyvus] Fordham International Law Journal. Prieiga per internetą: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1927&context=ilj> (žiūrėta 2021 m. kovo 30 d.)
11. Dumbrovsky, T., (2018). *Beyond Voting Rights Suspension Tailored Sanctions as Democracy Catalyst under Article 7 TEU* [interaktyvus]. European University Institute. Prieiga per internetą: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/52925/RSCAS_2018_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y
12. Durande, S., Williams, K. (2005). *The practical impact of the exercise of the right to be heard: A special focus on the effect of Oral Hearings and the role of the Hearing Officers* [interaktyvus]. Europos Komisija. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_2_22.pdf
13. Ellis, E., Watson, P. (2012). *EU Anti-Discrimination Law* [interaktyvus]. Oxford University Press. Prieiga per internetą:

- <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199698462.001.0001/acprof-9780199698462>
14. Grohs, S., (2012). Compliance and the Enforcement of EU Law. Article 258/260 TFEU Infringement Procedures: The Commission Perspective in Environmental Cases [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199644735.001.0001/acprof-9780199644735-chapter-3>
15. Gromley, L., (2017). Infringement proceedings [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001/acprof-9780198746560-chapter-5>
16. Fekete, B., Czina, V., (2015). *Article 7 of the Treaty on European Union – is it really a nuclear weapon* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://hpops.tk.hu/en/blog/2015/04/article-7-of-the-treaty-on-european-union>
17. Jakab, A., Kochenov, D. (2017). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. The Acquis and Its Principles* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001/acprof-9780198746560-chapter-2>
18. Kochenov, D. (2015). *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492
19. Kochenov, D. (2017). *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU* [interaktyvus], European University Institute. Prieiga per internetą: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1 (žiūrėta 2021 m. vasario 5 d.).
20. Łacny, J. (2021). *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?* [interaktyvus]. Hague Journal on the Rule of Law. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>
21. Radivojevic, Z., Raicevic, N. (2017). *FINANCIAL SANCTIONS AGAINST MEMBER STATES FOR INFRINGEMENT OF EU LAW*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.semanticscholar.org/paper/FINANCIAL-SANCTIONS->

22. Sadurski W., 2010, Adding a Bite to a Bark? A story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, Legal Studies Research Paper, No 10/01, Sydney Law School.
23. Sadurski, W., (2012). *Constitutionalism and the Enlargement of Europe* [interaktyvus], Oxford Scholarship Online. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199696789.001.0001/acprof-9780199696789-chapter-3> (žiūrėta 2021 m. vasario 12 d.).
24. Scheppele, K. (2014). *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/tlcp23&div=7&g_sent=1&casa_token=&collection=journals
25. Scheppele, K. (2016). *Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>
26. Scheppele, K., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B., (2020). *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union.* [interaktyvu]. Prieiga per internetą: <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeaa012/6064852>
27. Schima, B., (2019). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Article 258 TFEU. Article 259 TFEU. Article 260 TFEU.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198794561.001.0001/isbn-9780198794561-book-part-398>
28. Wennerås, P., (2017). *Making effective use of Article 260 TFEU.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001/acprof-9780198746560-chapter-6>

Teismų praktika

1. *Parti écologiste Les Vertes* (ESTT), Nr. 294/83, (1986-04-23). ECLI:EU:C:1986:166.
2. *Brasserie du Pêcheur SA prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ir kt.* (ESTT), Nr. C-46/93 ir C-48/93, (1996-03-05). ECLI:EU:C:1996:79.
3. *Komisija prieš Vengriją* (ESTT), Nr. C-286/12, (2012-11-06). ECLI:EU:C:2012:687.
4. *Komisija prieš Lenkiją* (ESTT) (2019a), Nr. C-619/18, (2019-06-24). ECLI:EU:C:2019:53.
5. *Komisija prieš Lenkija* (ESTT) (2019b), Nr. C-192/18, (2019-11-05). ECLI:EU:C:2019:924.

Kiti šaltiniai

1. BBC. (2019) Why did Hungary's PM Viktor Orbán turn on George Soros? Prieiga per internetą: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-49600818>
2. DW.COM, (2021). Poland and Hungary file complaint over EU budget mechanism. Prieiga per internetą: <https://www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979>
3. Europos Komisija. (2003). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0606&from=EN>
4. Europos Komisija. (2014). KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>
5. Europos Komisija, (2014). Europos Komisija pristato teisinės priemonės teisinės valstybės principams Europos Sąjungoje apsaugoti. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_14_237
6. Europos Komisija, (2016a). KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2016/1374 2016 m. liepos 27 d. dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje. Prieiga per internetą:

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN>
7. Europos Komisija, (2016). College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62
 8. Europos Komisija, (2016b). KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2017/146 2016 m. gruodžio 21 d. dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje kuria papildoma Rekomendacija (ES) 2016/1374. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN>
 9. Europos Komisija, (2017a). KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2017/1520 2017 m. liepos 26 d. dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildomos rekomendacijos (ES) 2016/1374 ir (ES) 2017/146. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1520&from=EN>
 10. Europos Komisija, (2017b). KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2018/103 2017 m. gruodžio 20 d. dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildomos rekomendacijos (ES) 2016/1374 ir (ES) 2017/146 ir (ES) 2017/1520. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32018H0103>
 11. Europos Komisija. (2017). Pasiūlymas TARYBOS SPRENDIMAS dėl aiškaus pavojaus, kad Lenkijos Respublika gali šiurkščiai pažeisti teisinės valstybės principą, nustatymo. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0835>
 12. Europos Komisija, (2018). REPORT FROM THE COMMISSION Monitoring the application of European Union law 2017 Annual Report COM(2018) 540 final. Prieiga per internetą: http://publications.europa.eu/resource/ellar/0cb96751-85b2-11e8-ac6a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1
 13. Europos Komisija. (2019). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Hungary 2019. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_en.pdf
 14. Europos Komisija. (2020). KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS 2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita Šalies skyrius: teisinės valstybės principo padėtis Lenkijoje. Prieiga per internetą: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN)

15. Europos Komisija. (2020) KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS 2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita Šalies skyrius: teisinės valstybės principo padėtis Vengrijoje <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>
16. Europos Taryba. (2010). Judges: independence, efficiency and responsibilities. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>
17. Europos Sąjungos Taryba, (2018a). OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING 3614th Council Meeting General Affairs Luxembourg, 17 April 2018. Prieiga per internetą: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8046-2018-INIT/en/pdf>
18. Europos Sąjungos Taryba, (2018b). OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING 3629th Council Meeting General Affairs Luxembourg, 26 June 2018. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/media/35866/st10519-en18.pdf>
19. Europos Sąjungos Taryba, (2018c). OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING 3636th Council Meeting General Affairs Luxembourg, 18 September 2018. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/media/36824/st12279-en18.pdf>
20. Europos Sąjungos Taryba, (2018d). OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING 3663rd Council Meeting General Affairs Luxembourg, 11 December 2018. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/media/37938/st15396-en18vf.pdf>
21. Europos Parlamentas, (2016a). European Parliament resolution of 13 April 2016 on the situation in Poland. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_14_237
22. Europos Parlamentas, (2016b). European Parliament resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016/2774(RSP)). Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_EN.html?redirect
23. Europos Parlamentas, (2017). European Parliament resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland (2017/2931(RSP)). Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_EN.html?redirect

24. Europos Parlamentas, (2018). Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>
25. Europos Parlamentas. (2019). The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU\(2019\)608856_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf)
26. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. (2019). PRESS RELEASE NO. 134/19. Polish rules relating to the retirement age of judges and public prosecutors adopted in July 2017, are contrary to EU law. Prieiga per internetą: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190134en.pdf>

SANTRAUKA

ES Sutarties 7 straipsnio ir kitų teisinių priemonių potencialas ir problematika užtikrinant teisinės valstybės principo laikymąsi Europos Sąjungoje: Lenkijos ir Vengrijos atvejų analizė

Deivydas Nikartas

Magistro darbe yra atliekama Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 258, 259 ir 260 straipsnių, Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (ES, Euratomas) 2020/2092 2020 m. gruodžio 16 d. dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo nuostatų ir Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai naujos priemonės teisei valstybei stiprinti analizė, siekiant įvertinti visų šių teisinių priemonių potencialą ir problematiką. Analizė atliekama nagrinėjant teisės aktus, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką bei specialiąją literatūrą. Tinkamų teisinių priemonių pasitelkimas ginant teisinės valstybės principą – Europos Sąjungos institucijoms bei valstybėms narėms leisti tinkamiau, greičiau bei efektyviau veikti šiuo tikslu.

Magistro darbe didžiausias dėmesys skiriamas teisės mokslininkų teisinių priemonių vertinimo analizei. Darbo temoje aiškiai išskirtas darbo tikslas įvertinti teisinių priemonių potencialą ir problematiką, taigi siekiama įvertinus pateikti išvadą dėl tinkamiausios bei didžiausią potencialą turinčios teisinės priemonės. Taip pat darbe aptariami atvejai kaip Lenkiją ir Vengriją nevykdo savo įsipareigojimų gerbti ir laikytis Europos Sąjungos Sutarties 2 straipsnyje bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje nustatytų vertybių. Išsami teisės mokslininkų vertinimo analizės dėka atskleidžiama tinkamiausia teisinė priemonė ginti teisinės valstybės principą.

SUMMARY

Potential and Challenges of Article 7 of the EU Treaty and Other Legal Instruments for Ensuring the Rule of Law in the European Union: An Analysis of the Cases of Poland and Hungary

Deivydas Nikartas

The master thesis analyses Article 7 of the Treaty on European Union, Articles 258, 259 and 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget and the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law to assess the potential and challenges of all these instruments. The analysis is performed by examining the legislation, the case law of the Court of Justice of the European Union and special literature. The use of appropriate legal instruments to uphold the rule of law would allow the European Union institutions and the Member States to act more appropriately, faster and more effectively to go for this goal.

The master's thesis focuses on the analysis of the evaluation of legal instruments by legal scholars. The topic of the master thesis clearly identifies the aim of the master thesis to assess the potential and problems of legal instruments, thus the aim is to present a conclusion on the most appropriate and most potential having legal instrument. The master thesis also discusses cases where Poland and Hungary are not fulfilling their obligations to respect and uphold the values set out in Article 2 of the Treaty on European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. A thorough analysis of the assessment of legal scholars reveals the most appropriate legal instrument to defend the Rule of Law.