

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto**

**Viešosios teisės katedra**

Karinos Naumkinaitės

V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės

studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**Teisės viršenybės samprata Europos Sąjungos Sutarties 7  
straipsnio kontekste**

Vadovė: lekt. dr. Erika Leonaitė

Recenzentas: doc. dr. Vaidotas Vaičaitis

Vilnius

2018

## TURINYS

<b>IŽANGA</b> .....	2
<b>1. TEISĖS VIRŠENYBĖ</b> .....	5
1.1 Teisės viršenybės samprata .....	5
1.2 Teisės viršenybės sampratos elementai Europos Sąjungos kontekste .....	11
1.3 Kopenhagos kriterijus.....	16
1.4 Teisės viršenybės užtikrinimas už Sąjungos ribų .....	21
<b>2. EUROPOS SĄJUNGOS SUTARTIES 7 STRAIPSNIS</b> .....	24
2.1 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio sukūrimas .....	24
2.1.1 Sankcijų mechanizmo sukūrimas.....	25
2.1.2 Prevencijos mechanizmo sukūrimas .....	28
2.2 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnis .....	35
2.3 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnis ir Vengrijos Respublika.....	40
2.4 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio 1 dalies aktyvavimas prieš Lenkijos Respubliką .....	46
2.5 Pre-Article 7 procedūra .....	47
2.6 Pre-Article 7 panaudojimas prieš Lenkijos Respubliką.....	53
<b>IŠVADOS</b> .....	55
<b>ŠALTINIŲ SĄRAŠAS</b> .....	57
<b>SANTRAUKA</b> .....	71
<b>SUMMARY</b> .....	72

## IŽANGA

**Darbo temos aktualumas.** Šio darbo aktualumą lemia tai, kad jau kurį laiką kai kuriose Europos Sąjungos (toliau – Sąjunga arba ES) valstybėse narėse, pavyzdžiui, Vengrijos Respublikoje ir Lenkijos Respublikoje vyrauja teisės viršenybės krizės. Teisės viršenybė yra laikoma viena svarbiausių Europos Sąjungos vertybių, o Europos Sąjunga yra viena iš tų tarptautinių subjektų, kuris ne tik propaguoja teisės viršenybę tiek pačioje Sąjungoje, tiek ir kiekvienoje valstybėje narėje, tačiau ir skatina už Sąjungos ribų. Daugelis autorių analizavo teisės viršenybės sampratą, tačiau iki šiol nėra nei vieno oficialaus teisinio dokumento, kuriame būtų konstatuota, kokie elementai sudaro teisės viršenybės sampratą. Nepaisant šio neapibrėžtumo, kai yra kėsiamasi į teisės viršenybę, visuomenė išlieka neabejinga: 2012 m. protestai dėl naujosios Konstitucijos Vengrijoje ir 2017 m. protestai dėl teismų sistemos reformų Lenkijoje pabrėžė visuomenės nepritarimą. Nors pasirengimas ginti Sąjungos vertybes yra nuolat pabrėžiamas įvairiose ES pareigūnų pranešimuose, tačiau ES Sutarties 7 straipsnis nebuvo aktyvuotas prieš Vengriją, nors tam buvo pakankamas teisinis pagrindas. Tai paskatino tolimesnes diskusijas dėl teisės viršenybės sampratos ir pačio ES Sutarties 7 straipsnio mechanizmo efektyvumo. 2017 m. gruodžio 20 d. šio straipsnio pirmoji dalis aktyvuota Lenkijos atžvilgiu, o ES Parlamentas priėmė rezoliuciją, kuria nusprendė parengti ataskaitą dėl situacijos Vengrijoje, kuri gali tapti pagrindu aktyvuoti minėtą straipsnį. Tačiau remiantis Vengrijos ir Lenkijos pozicijomis, aktyvuoti to paties straipsnio antrąją dalį būtų ypatingai sudėtinga.

**Darbo objektas ir tikslas.** Tyrimo objektas yra teisės viršenybės samprata Europos Sąjungos 7 straipsnio kontekste. Darbo tikslas yra apžvelgus teisės viršenybės sampratas siaurąja ir plačiąja prasmėmis bei išnagrinėjus tokias koncepcijas kaip „*Rechtsstaat*“, „*État de droit*“ bei „*rule of law*“, nustatyti, kokia teisės viršenybės samprata vyrauja Europos Sąjungos 7 straipsnio kontekste.

**Darbo uždaviniai.** Vieni iš pagrindinių šio magistro darbo uždavinių yra (i) išanalizuoti teisės viršenybės siaurąją ir plačiąją sampratas; (ii) išanalizuoti „*Rechtsstaat*“, „*état de droit*“ bei „*rule of law*“ koncepcijas; (iii) apžvelgti kokia teisės viršenybės samprata vyrauja Kopenhagos kriterijų ir Europos Sąjungos vykdomos užsienio politikos kontekste. (iv) išnagrinėti Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio sukūrimo priežastis bei kūrimo procesą; (v) atskleisti prevencijos ir sankcijų mechanizmų (Europos Sutarties 7 straipsnis) aspektus bei jų panaudojimą Vengrijos ir Lenkijos atžvilgiu; (vi) atskleisti

Teisės viršenybės sistemoje (angl. *Rule of law framework*) sukūrimo priežastis, mechanizmo aspektus bei aktyvumą Lenkijos atžvilgiu.

**Tyrimo metodai.** Darbo tikslui ir uždaviniams pasiekti yra naudojami įvairūs metodai. Lingvistiniu metodu yra analizuojama teisės viršenybės samprata siaurąja ir plačiąja prasmėmis. Sisteminis ir loginis metodas yra pasitelkiamas analizuojant „*rule of law*“ koncepcija „*Rechtsstaat*“ ir „*Etat de droit*“ koncepcijų kontekste, siekiant išsiaiškinti šių koncepcijų tarpusavio ryšį. Istoriniu metodu yra analizuojama ES Sutartis 7 straipsnio kūrimo ir keitimo istorinė raida. Teleologinis metodas yra naudojamas siekiant išanalizuoti teisės viršenybės bei ES Sutarties 7 straipsnyje numatytų mechanizmų tikslus. Lyginamuoju metodu yra lyginamos plačioji ir siauroji teisės viršenybės sampratos. Pasitelkiant loginį metodą yra formuojamos magistrinio darbo išvados.

**Darbo originalumas.** Pastaraisiais metais buvo publikuojama daug įvairių mokslinių darbų bei straipsnių apie teisės viršenybės sampratą bei Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje reglamentuojamus mechanizmus. Tačiau šių darbų objektu nebuvo teisės viršenybės samprata būtent ES Sutarties 7 straipsnio kontekste. Lietuvoje prof. E. Kūris yra analizavęs teisės viešpatavimo (arba kitaip teisės viršenybės) klausimą knygoje „Krizė, teisės viešpatavimas, ir žmogaus teisės“, tačiau teisės viršenybė nebuvo analizuojama minėto straipsnio kontekste. Užsienyje teisės viršenybės principo samprata yra išsamiai analizuota tokių autorių kaip D. Kochenov, L. Pech, K. L. Scheppele ir kt. Tačiau vėlgi teisės viršenybės samprata ES Sutarties 7 straipsnio kontekste nebuvo nagrinėta.

**Svarbiausi šaltiniai.** Darbe yra remiamasi Europos Sąjungos sutartimis: Europos Sąjungos sutartimi, 1992 m. Maastrichto sutartimi, 1997 m. Amsterdamo sutartimi, 2001 m. Nicos sutartimi. Šių sutarčių analizė suteikia galimybę išanalizuoti Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio mechanizmų kūrimo procesus ir svarbiausius susijusius aspektus. Ketvirtoji Vengrijos Konstitucijos pataisa taip pat yra svarbus norminis dokumentas, kadangi nagrinėjant šį šaltinį, galima matyti, kokiomis šios pataisos nuostatomis yra kėsinamasi į teisės viršenybę, o tai padeda atskleisti šios koncepcijos sampratą. Taip pat yra remiamasi darbai tokių autorių kaip D. Kochenov („*EU Enlargement and the Failure of Conditionality*“, „*Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law*“, „*An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*“ (kartu su kitais autoriais)), L. Pech („*A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU*

*Law“), S. Carrera („The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism“ (kartu su kitais autoriais)), kurie analizavo teisės viršenybės sampratą bei jos neapibrėžtumą, Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje įtvirtintus mechanizmus, jų aspektus bei panaudojimą ar nepanaudojimą Vengrijos ir Lenkijos atžvilgiu. Taip pat svarbiu šio magistro darbo šaltiniu yra Europos Sąjungos Komisijos komunikatas: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (A new EU Framework to strengthen the Rule of Law).*

# 1. TEISĖS VIRŠENYBĖ

## 1.1 Teisės viršenybės samprata

Tam, kad magistrinio darbo objektas būtų tinkamai atskleistas ir išnagrinėtas, yra būtina pažymėti, jog vieninga teisės viršenybės principo<sup>1</sup> samprata nėra įtvirtinta jokiam teisiniame ar kitokio pobūdžio dokumente. Ilgą laiką tarpą vyksta įvairios diskusijos pasauliniu mastu dėl teisės viršenybės sampratos ir jos aspektų, o teisės doktrina pateikia įvairiausių teisės viršenybės koncepcijų, tačiau visgi iki šiol nėra priimta jokia vieninga tarptautiniu mastu pripažįstama šio principo sąvoka. Nepaisant to, tarptautiniu mastu yra pripažįstama šios koncepcijos svarba ir reikšmė. Teisės viršenybė yra matoma kaip ypatingai svarbus idealas, kuris privalo būti užtikrintas siekiant išvengti valdžios institucijų savivaliavimo ar represinių veiksmų, kuriais yra siekiama vienaip ar kitaip apeiti teisės aktų, teisės principų bei konstitucinės jurisprudencijos nuostatas<sup>2</sup>. Įsikišimas į teisminės valdžios funkcijų vykdymą, asmens įkalinimas nesant tam teisinio pagrindo, asmenų sulaikymas be jokios jų teisių apsaugos – visa tai yra teisės viršenybės principo pažeidimų pavyzdžiai.

Pastebėtina, kad daugelis autorių<sup>3</sup> išskiria teisės viršenybės sampratą į siaurąją (angl. *thin*, arba kitaip – formaliąją) ir plačiąją (angl. *thick*, arba kitaip - materialiąją), kurios ir bus toliau aptartos šiame magistro darbe.

---

<sup>1</sup> Atkreiptinas dėmesys, kad magistrinio darbo pavadinime yra vartojama formuluotė „teisės viršenybė“, tačiau šio magistrinio darbo pavadinime anglų kalba yra vartojama formuluotė „rule of law“, kuri į lietuvių kalbą gali būti verčiamas kaip: (a) teisės viršenybės principas; arba (b) teisinė valstybė. Pastebėtina, jog aiškinant griežtai, šios dvi koncepcijos nėra identiškos, tačiau Lietuvos teisinėje sistemoje jos yra vartojamos kaip sinonimai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2012 m. gruodžio 19 d. sprendime pažymėjo, jog „Konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai <...>; visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei <...>. Taigi paneigiant Konstitucijos viršenybę kartu yra paneigiamas ir konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas.“ Cituojant pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 19 d. sprendimas „Dėl bylos pagal pareiškėjo – Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 153 straipsnio 2 dalies 11 punktą (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, nutraukimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 43/2009.; KŪRIS E. (red.). *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Vilniaus universitetas, 2015, p. 30.

<sup>2</sup> WALDRON, J. The Concept and the Rule of Law. *Georgia Law Review*, Forthcoming; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 08-50, 2008, p. 4 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1273005>>.

<sup>3</sup> BARATTA, R. Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, Volume 8, Issue 2; TAMANAHA, B. *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge, 2004; RAZ, J., The Rule of Law and its Virtue, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press, 1979; WALDRON, J. The Concept and the Rule of Law. *Georgia Law Review*, Forthcoming; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 08-50, 2008, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1273005>> ir kt.

Remiantis siaurąja samprata, teisės viršenybės principas reikalauja, kad teisė atitiktų tam tikrus reikalavimus. Pavyzdžiui, teisės filosofas L. Fuller pateikė šiuos teisės viršenybės aspektus: (i) normos yra bendros visiems, taip išvengiant diferencijuoto subjektų traktavimo; (ii) normos yra skelbiamos, todėl yra žinoma, kokių teisės aktų yra privaloma laikytis; (iii) teisės aktai yra leidžiami prospektyviai, o tai sąlygoja jų nuspėjamumo sąlygą; (iv) yra nustatomos apibrėžtos ir aiškios normos; (v) yra nustatomos viena kitai neprieštaraujančios normos; (vi) yra nustatomos tokio pobūdžio normos, kurios gali būti įgyvendintos; (vii) normos yra taikomos nuosekliai; (viii) teisės aktai nėra pernelyg dažnai keičiami, todėl yra užtikrinama, jog asmenys galės jais remtis planuodami savo veiksmus ir veiklą<sup>4</sup>. Pastebėtina, kad remiantis šiais aspektais, L. Fuller pateikė siaurąją teisės viršenybės sampratą. Pasak teisės profesoriaus B. Tamanaha, nesant prieš tai minėtų aspektų - teisės viršenybės yra nesilaikoma<sup>5</sup>. Teisės filosofas J. Raz laikosi nuomonės, kad teisės viršenybė neapima nei žmogaus teisių, nei demokratijos, taigi autorius teisės viršenybę taip pat aiškina siaurai<sup>6</sup>.

Teisinio tikrumo principas yra dažnai minimas kaip teisės viršenybės elementas. Iš esmės šis principas, kaip teigė Pietų Korėjos Konstitucinio Teismo teisėjas Y.-S. Kim, yra siaurosios teisės viršenybės sampratos esmė<sup>7</sup>. Tiek samprata, tiek ir teisės tikrumo principas susideda iš kelių, jau anksčiau minėtų elementų: įstatymo nuspėjamumas, nuoseklumas, aiškumas bei retrospektyvumo nebuvimas. Kiti siaurosios teisės viršenybės sampratos elementai yra teismų nešališkumas ir nepriklausomumas, teisėtumo idėja, teisė kreiptis į teismą bei lygybė prieš įstatymą. Šie visi elementai yra būdingi siaurajai teisės viršenybės sampratai, kadangi ši samprata žvelgia į tai, kaip įstatymas yra priimamas<sup>8</sup>. Tačiau tuo pačiu, tai yra ir viena iš priežasčių, kodėl siauroji teisės viršenybės samprata yra kritikuojama – valstybės gali atitikti siaurosios teisės viršenybės sampratos kriterijus, tačiau tuo pačiu gali pakenkti (angl. *undermine*) žmogaus teisėms<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> FULLER, L. L. *The morality of law*. New Haven & London, 1964, p. 39 - 46; MARMOR, A. The rule of law and its limits. *Law and philosophy*, 2004, vol. 23, no. 1; RAZ, J. *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford, 2010.

<sup>5</sup> TAMANAHA, B., A Concise Guide to the Rule of Law. *St. John's Legal Studies Research Paper*, No. 07-0082, 2007, p. 3 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1012051>>.

<sup>6</sup> RAZ, J., The Rule of Law and its Virtue, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford: Clarendon Press, 1979, p. 221.

<sup>7</sup> KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017, Nr. 3 (47), p. 123.

<sup>8</sup> YOUNG, A. L., The Rule of Law in the United Kingdom: Formal or Substantive, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Volume 6, Issue 2, 2012, p. 271.

<sup>9</sup> Kurios patenka į teisės viršenybės plačiąją sampratą. *Ibid.* p. 273.

Minėti siaurosios teisės viršenybės sampratos elementai, taip pat patenka ir į plačiąją sampratą, tačiau pastaroji dar papildomai, kitaip negu siauroji samprata, ji yra neatsiejamai susijusi ir su kitais elementais - demokratija ir / ar žmogaus teisių apsauga<sup>10</sup>. Taigi, nors dauguma teisės viršenybės elementų yra formalūs, tačiau žmogaus teisių apsauga, netgi būdama vieninteliu materialiuoju elementu, tapo vienu svarbiausių ir pagrindinių priežasčių, padėjusių įsitvirtinti plačiajai teisės viršenybės sampratai. Būtina atkreipti dėmesį, jog plačioji teisės viršenybės samprata žvelgia į teisės turinį<sup>11</sup>. Y.-S. Kim savo pranešime teigė, jog didžioji dalis konstitucinių teismų ir jiems lygiaverčių institucijų vienu iš pagrindinių teisės viršenybės sudedamuoju elementu laiko žmogaus teisių apsaugą, o tai gali būti pagrįsta skaudžiais istorijos įvykiais<sup>12</sup>, kurie ypatingai sumenkino pasitikėjimą vien siaurąja teisės viršenybės koncepcija, kadangi tapo akivaizdu, kad šios sampratos nepakanka. Be to, kaip teigia Y.-S. Kim, „pačioje formaliojoje teisės viršenybės sampratoje glūdi materialusis elementas, t. y. tikslas užtikrinti žmogaus orumą“<sup>13</sup>. Formalioji samprata reikalauja, kad įstatymai būtų stabilūs, ne retrospektyvūs, aiškūs, o tai ir atitinka siekį sudaryti galimybę asmenims numatyti ir planuoti savo veiksmus bei gyvenimą bei rodo materialųjį sampratos pobūdį.

Pastebėtina, jog teisės viršenybės samprata, kuri apima formaliosios sampratos kriterijus bei nediskriminavimo ir teisės į teisingą teismą elementus, yra dažniau priskiriama prie plačiosios teisės viršenybės sampratos<sup>14</sup>. Nediskriminavimo principas yra tiesiogiai susijęs su asmens teise į orumą, kuri yra vienas svarbiausių pagarbos žmogaus

---

<sup>10</sup> TAMANAHA, B., A Concise Guide to the Rule of Law. *St. John's Legal Studies Research Paper*, No. 07-0082, 2007, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1012051>>. ; CARRERA, S., GUILD, E. ir HERNANZ, N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Centre for European Policy Studies, 2013, p. 3 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ceps.eu/system/files/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>.

<sup>11</sup> YOUNG, A. L., The Rule of Law in the United Kingdom: Formal or Substantive, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Volume 6, Issue 2, 2012, p. 271.

<sup>12</sup> 1933 – 1945 m. egzistavusi nacistinė Vokietija, 1948 – 1991 m. Pietų Afrikos Respublikoje vykdytas baltųjų vyriausybės (angl. *all-white government*) rasinės segregacijos politika, dar kitaip žinoma kaip apartheidas, Jungtinių Amerikos Valstijų vergovės istorija ir kt.; KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017 Nr. 3 (47), p. 121.

<sup>13</sup> Cituojant pagal KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017 Nr. 3 (47), p. 121.

<sup>14</sup> TIMMER, A., et al. *EU Human Rights, democracy and the rule of law: from concepts to practice*, FRAME, Trečioji darbo dalis, rezultatas Nr. 2, 2014, p. 31-32, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 26 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/10-Deliverable-3.2.pdf>>; Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) Teisės viršenybės kontrolinis sąrašas (*Rule of law checklist*), 2016 m. kovo 18 d., Strasbūras, Study No. 711 / 2013, p. 9 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 28 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>



teisėms elementų ir kuris taip pat yra susijęs su demokratija bei teisės viršenybe<sup>15</sup>. C. Dupré teigė, jog žmogaus orumo koncepcija jungia demokratiją, teisės viršenybę bei žmones, kadangi sutelkiant dėmesį į pagarbą žmogaus teisėms bei ir į pačius individus, tai harmonizuoja santykius tarp individų ir valdžios institucijų, ir tokiu būdu yra užtikrinama teisės viršenybė ir demokratija<sup>16</sup>. Teisė į teisingą teismą yra nepriklausomos teismų sistemos elementas<sup>17</sup>, kuris pabrėžia tai, jog teisės viršenybė yra susijusi, o kartais netgi iš dalies persidengia (angl. *overlap*) kartu su pagarba žmogaus teisėms<sup>18</sup>. Kadangi teismų nepriklausomumas yra formaliosios sampratos elementas, o teisė į teisingą teismą yra tiek žmogaus teisė, tiek ir formaliosios sampratos dalis, matoma, jog šiuo atveju atsispindi būtent materialioji teisės viršenybės samprata.

Tai jokių būdu nereiškia, kad jei yra pripažįstama plačioji teisės viršenybės samprata, yra atsisakoma siaurosios koncepcijos. Būtent dėl to, kad yra pripažįstama plačioji samprata, tuo pačiu yra pripažįstama ir siauroji koncepcija, tačiau yra siekiama daugiau<sup>19</sup>. Kai kurie autoriai tvirtina, jog egzistuoja trišalis santykis (angl. *triangular relationship*) tarp demokratijos, teisės viršenybės ir žmogaus teisių apsaugos. Tokiu būdu yra daroma prielaida, jog šios trys koncepcijos funkcionuoja kartu<sup>20</sup> kaip vieninga koncepcija - neužtikrinus teisės viršenybės, negalima visiškai užtikrinti demokratijos ir / ar žmogaus teisių apsaugos, o tai leidžia suponuoti plačiąją teisės viršenybės sampratą. A. L. Young teigė, jog plačioji teisės viršenybės samprata yra kritikuojama dėl to, jog kartais pačios žmogaus teisės, kurios yra laikomos teisės viršenybės elementu, tampa svarbesnės nei pati teisės viršenybė kaip koncepcija<sup>21</sup>. O štai prof. D. Žalimas pabrėžė, jog tuo atveju, jeigu visgi bus remiamasi plačiąja teisės viršenybės samprata, yra ypatingai svarbu garantuoti,

---

<sup>15</sup> TIMMER, A., et al. *EU Human Rights, democracy and the rule of law: from concepts to practice*, FRAME, Trečioji darbo dalis, rezultatas Nr. 2, 2014, p. 17, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 26 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/10-Deliverable-3.2.pdf>>.

<sup>16</sup> DUPRÉ, C., Dignity, Democracy, Civilisation. *Liverpool Law Review*, Volume 33, Issue 3, 2012, p. 263-264, 278-279.

<sup>17</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2000 m. sausio 11 d. sprendimas *Nyderlandų Karalystė ir Gerard van der Wal prieš Europos Bendrijų Komisiją* C-174/98 P ir C-189/98 P, ECLI:EU:C:2000:1, para. 17.

<sup>18</sup> TIMMER, A., et al. *EU Human Rights, democracy and the rule of law: from concepts to practice*, FRAME, Trečioji darbo dalis, rezultatas Nr. 2, 2014, p. 32, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 26 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/10-Deliverable-3.2.pdf>>.

<sup>19</sup> Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) Teisės viršenybės kontrolinis sąrašas (*Rule of law checklist*), 2016 m. kovo 18 d., Strasbūras, Study No. 711 / 2013, p. 31-32, 96. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 28 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>

<sup>20</sup> CARRERA, S., GUILD, E. ir HERNANZ, N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Centre for European Policy Studies, 2013, p. 30 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ceps.eu/system/files/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>.

<sup>21</sup> YOUNG, A. L., The Rule of Law in the United Kingdom: Formal or Substantive, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Volume 6, Issue 2, 2012, p. 273; RAZ, J., *The Rule of Law and its Virtue*, *Law Quarterly Review*, Volume 93, 1977, p. 195 .

jog tuo atveju jeigu iškiltų iššūkiai teisės viršenybės atžvilgiu, neiškiltų pavojus ir žmogaus teisių apsaugai<sup>22</sup>.

Teisės viršenybės principo sampratų skirtumai ypatingai atsispindi pačių sąvokų koncepcijose, t. y. tokios koncepcijos kaip „*Rechtsstaat*“ Vokietijos Federacinėje Respublikoje, „*État de droit*“ Prancūzijos Respublikoje bei „*rule of law*“ Jungtinėje Karalystėje nors ir reiškia teisės viršenybę, tačiau toli gražu nėra sinonimai<sup>23</sup>. Netgi Venecijos Komisijos pranešime dėl teisės viršenybės yra pabrėžta, kad „*rule of law*“ negali būti visais atvejais laikomas sinonimu „*État de droit*“ ar „*Rechtsstaat*“<sup>24</sup>. Y.-S. Kim pastebėjo, jog siekiant nustatyti „*État de droit*“, „*Rechtsstaat*“ bei „*rule of law*“ sąvokų panašumus ar skirtumus, tokiu būdu galima pamatyti kaip buvo pereita nuo formaliosios teisės viršenybės sampratos prie materialiosios<sup>25</sup>, o tai bus trumpai apžvelgta šiame magistro darbe.

XIX a. Oksfordo profesorius A. V. Dicey yra dažnai laikomas asmeniu, įvedusiu sąvoką „*the rule of law*“<sup>26</sup>. Nagrinėjant A. V. Dicey pateiktą teisės viršenybės sampratą, galima būtų išskirti porą svarbių šios sampratos aspektų: visų pirma, valdžia turi būti vykdoma pagal įstatymą, o, antra, visi yra lygūs prieš įstatymą, todėl, nepaisant to, koks įstatymas būtų priimtas įstatymo leidžiamosios valdžios, jis yra vienodai taikomas net ir aukščiausiems valstybės pareigūnams. Būtina pabrėžti, kad valdžios atstovų įgaliojimai taip pat turi būti pagrįsti įstatymais. Taigi, tokiu atveju galima teigti, jog anglų kalbos terminas „*rule of law*“ tam tikrą laikotarpį buvo suprantamas ypač siaurai. Jungtinės Karalystės teisėjas T. Bingham pateikdamas teisės viršenybės sampratą, pagrindines žmogaus teises nurodė kaip vieną iš teisės viršenybės elementų, tokiu būdu pateikdamas plačiąja teisės viršenybės sampratą<sup>27</sup>. Tuo pačiu XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje

<sup>22</sup> ŽALIMAS, D., 2-osios sesijos „Nauji iššūkiai teisės viršenybei“ pagrindinis pranešimas *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017 Nr. 3 (47), p. 146.

<sup>23</sup> KOCHENOV, D. The EU Rule of Law: Cutting Paths through Confusion, *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 1, 2009, p. 14.

<sup>24</sup> Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) ataskaita dėl teisės viršenybės (Report on the Rule of Law), 2011 m. balandžio 4 d., Strasbūras, Study No. 512/2009, p. 3-5 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)>.

<sup>25</sup> KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017 Nr. 3 (47), p. 121

<sup>26</sup> DICEY, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Elibron Classics, 1959. p. xx.

<sup>27</sup> T. Bingham teigė, jog teisės viršenybės principo esmė yra ta, jog visi asmenys (tiek viešieji, tiek privatūs) ir valdžios institucijos turėtų būti įpareigoti teisės ir jiems turi būti suteikiama teisė naudotis viešai paskelbtų teisės aktų, kurie įsigalios ir bus prižiūri teismų, teikiama nauda. Autorius pateikė teisės viršenybės principo elementus: (i) teisės prieinamumas; (ii) klausimai dėl teisių ir atsakomybės paprastai turi būti sprendžiami taikant teisės aktus, bet ne pagal diskreciją; (iii) lygybė prieš įstatymą; (iv) galių įgyvendinimas turi būti pagrįstas, sąžiningas ir neviršijant įgaliojimų; (v) pagrindinės žmogaus teisės; (vi) ginčų sprendimas, numatant *bona fidei* priemones; (vii) teisingas bylos nagrinėjimas; (viii) valstybė turi laikytis savo

Jungtinės Karalystės teismai vis dažniau pradėjo tvirtinti<sup>28</sup>, jog teisės viršenybės elementas yra ir žmogaus teisių apsauga, o šis aspektas yra priskirtinas būtent plačiajai teisės viršenybės sampratai. Taigi, galima būtų daryti išvadą, jog Jungtinė Karalystė nesivadovauja griežtai vien siaurąja teisės viršenybės samprata<sup>29</sup>.

Vokiečių kalboje egzistuoja koncepcija „*Rechtsstaat*“, kuri pažodžiui yra verčiama „teisinė valstybė“. Dar prieš Antrąjį pasaulinį karą<sup>30</sup> „*Rechtsstaat*“ koncepcijai didelį poveikį darė siauroji teisės viršenybės samprata, grindžiama teisiniu pozityvizmu. Tačiau naujojoje 1949 m. Vokietijos Konstitucijoje, kuri su tam tikrais pateikimais tebegalioja ir dabar, buvo įtvirtinta plačioji teisės viršenybės koncepcija, kadangi šiandien, šioje Vokietijos Konstitucijoje pagarba pagrindinėms teisėms ir žmogaus orumui yra ypatingai svarbus Konstitucijos elementas<sup>31</sup>. Taip pat yra pabrėžiama ir materialioji „*Rechtsstaat*“ koncepcijos pusė, kuri yra siejama su pagrindinių teisių užtikrinimo svarba, kaip tai jau yra pabrėžęs Vokietijos Konstitucinis Teismas<sup>32</sup>. Taigi, šiuo atveju yra matoma, kad netgi tuo atveju kai „*rule of law*“ ir „*Rechtsstaat*“ koncepcijos nėra identiškos, tačiau Vokietijoje, kaip ir Jungtinėje Karalystėje, formaliosios teisės viršenybės sampratos perėjo prie labiau materialaus pobūdžio.

Egzistuoja ir prancūziškas terminas „*État de droit*“. Verčiant šį prancūzišką terminą pažodžiui, jis, kaip ir koncepcija „*Rechtsstaat*“, yra tiesiogiai verčiamas kaip „teisinė

---

įsipareigojimų, kurie yra numatyti tiek nacionalinė teisėje, tiek ir tarptautinėje teisėje. BINGHAM, T. *The Rule of Law*. London: Allen Lane, 2010, p. 8-9, 66.

<sup>28</sup> Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1991 m. vasario 7 d. sprendimas *Regina v. Secretary of State for the Home Department (Respondent) ex parte Brind and others (Appellants)*, 1 AC 696; Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 2004 m. birželio 21 d. nuomonė byloje *Ghaidan (Appellant) v. Godin-Mendoza (FC) Respondent*, [2004] UKHL 30, 2 AC 557; Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1993 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Derbyshire County Council (Appellants) v. Times Newspapers Limited and others (Respondents)*, [1993] AC 534; Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1999 m. spalio 28 d. nuomonė byloje *Reynolds (Respondent) v. Times Newspapers Limited and others (Appellants)*, [2001] 2 AC 127; YOUNG, A. L., *The Rule of Law in the United Kingdom: Formal or Substantive*, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Volume 6, Issue 2, 2012, p. 263-264.

<sup>29</sup> Svarbu pabrėžti, kad Jungtinėje Karalystėje teisės viršenybės principas nėra apibrėžtas nei viename svarbiame konstituciniame ar įstatymo galią turinčiame dokumente.

<sup>30</sup> Teisių katalogas 1871 m. Vokietijos imperijos Konstitucijoje (vok. *Verfassung des Deutschen Reiches*) nebuvo įtvirtintas, o tuo tarpu 1919 m. Veimaro Respublikos Konstitucijoje (vok. *Die Verfassung des Deutschen Reichs*) jau buvo įtvirtintas teisių katalogas, bet dėl pagrindinių teisių dar vyko diskusijos. KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017, Nr. 3 (47), p. 122.

<sup>31</sup> Vokietijos 1949 m. Konstitucijoje (vok. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) trys straipsniai daro nuorodas į teisės viršenybės principą, tačiau nei viename iš jų šis principas nėra tiksliai apibrėžtas. Žiūrėti Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos 16 straipsnio 2 dalis, 23 straipsnio 1 dalis bei 28 straipsnio 1 dalis. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija (Basic Law for the Federal Republic of Germany), 1949, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html)>; KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017, Nr. 3 (47), p. 122.

<sup>32</sup> WENNERSTRÖM, E., *Measuring the Rule of Law*. Iš TAYLOR, V. L., EDERLÖF, J. *Rule of Law Promotion: Global Perspectives, Local Applications*, Iustus Förlag, 2009, p. 57-76, p. 62.

valstybė“. Tačiau, kaip pastebėjo Pietų Korėjos Konstitucinio Teismo teisėjas Y.-S. Kim, prancūziškoje teisės viršenybės sąvokoje „kitai negu vokišku terminu „*Rechtsstaat*“, daug mažiau pabrėžiamas teisėjų vaidmuo“<sup>33</sup>. Jau buvo minėta, jog Vokietijoje „*Rechtsstaat*“ koncepcijai pozityvizmas darė didelę įtaką, bet XIX a. Prancūzijoje teisinis pozityvizmas buvo ne toks svarbus kaip, pavyzdžiui, Vokietijoje. Prancūzijoje po Pirmojo pasaulinio karo buvo iškelta idėja, jog būtent bendrieji teisės principai turi užpildyti teisės aktuose esamas spragas. Tuo metu buvo remiamasi idėjomis, kurias jau būtų galima rasti ir 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje. Prof. R. Errera teigė, jog Prancūzijos konstitucinėje sistemoje „*État de droit*“ koncepcija tapo esminiu Prancūzijos teisės teorijos bei jos konstitucinės santvarkos principu<sup>34</sup>. Tokiu atveju, galima būtų daryti išvadą, kad plačiosios teisės viršenybės sampratos elementai visada vyravo Prancūzijos teisės tradicijoje.

Taigi, yra sudėtinga kategoriškai nustatyti kokią teisės viršenybės sampratą propaguoja viena ar kita valstybė, tačiau galima akivaizdžiai matyti, kad jog yra linkstama prie tos teisės viršenybės sampratos, kuri yra neatsiejama nuo žmogaus teisių ir demokratijos. Kadangi net pačios valstybės narės nėra įvardinusios kokia samprata vyrauja, tampa sunkiau nustatyti teisės viršenybės sampratą Europos Sąjungoje. O tai gali dar labiau pasunkinti teisės viršenybės sampratos Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ES Sutartis) 7 straipsnio kontekste identifikavimą.

## 1.2 Teisės viršenybės sampratos elementai Europos Sąjungos kontekste

Teisės viršenybės principas ES Sutarties 2 straipsnyje yra įtvirtintas kaip vienas iš bendrųjų Sąjungos principų, kurių pagrindu Sąjunga yra įkurta, o Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) yra konstatavęs, jog nors „EEB Sutartis yra sudaryta kaip tarptautinis susitarimas, vis dėlto ji yra Bendrijos konstitucinė chartija, pagrįsta teisės viršenybės principu“<sup>35</sup>.

O. Burlyuk tvirtina, jog teisės viršenybė ES kontekste turi unikalią savybę, jog šio jos egzistavimas turi pozityvų rezultatą, tačiau, tuo pačiu, šio principo nebuvimas ar

<sup>33</sup> Cituojant pagal KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017, Nr. 3 (47), p. 122

<sup>34</sup> CARRERA, S., GUILD, E. ir HERNANZ, N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Centre for European Policy Studies, 2013, p. 20 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ceps.eu/system/files/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>.

<sup>35</sup> Cituojant pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonė 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, p. 6102.

trūkumas gali turėti neigiamas pasekmes. Autorė teigia, jog tam tikrais atvejais yra geriau žinoma, kada teisės viršenybės principas neegzistuoja ar jis nėra užtikrinamas, negu ar šis principas yra įtvirtintas ir efektyviai veikia. Toks teiginys nukreipia į teisės viršenybės principo konceptualizaciją, jog negalima aiškiai nurodyti tikslų teisės viršenybės aspektų, tačiau, tuo pačiu, yra žinoma, kaip neturėtų būti, jeigu šis principas efektyviai veikia<sup>36</sup>.

Sajungoje atliekami veiksmai vienu ar kitu aspektu yra grindžiami teisės viršenybe bei pagarba jai: teisėkūros metu, kuomet dalyvauja didžioji dalis Sąjungos veikėjų; ES Komisijai esant Sutarčių sergėtojai, kurios vaidmuo yra grindžiamas teisės viršenybe, kuri yra esminis ES Komisijos galių vykdymo ir pažeidimų nagrinėjimo įgaliojimų pagrindas; ESTT būdamas vienintelis pirminis bei teisėtas Sąjungos teisės aktų aiškinimo šaltinis, yra vienas iš akivaizdžiausių teisės viršenybės principo sergėtojų Sąjungos vykdomoje politikoje.

Svarbiame *Parti écologiste "Les Verts" prieš Europos Parlamentą* (294/83) sprendime ESTT įtvirtino, jog Europos Bendrija (EB) yra bendrija, įkurta remiantis teisės viršenybe, kadangi nei valstybės narės, nei EB institucijos negali išvengti jų veiksmų atitikties „Konstitucinei chartijai“, t. y. EB Sutarčiai, kontrolės<sup>37</sup>. Tačiau ESTT šioje byloje nesuformulavo konkrečios šio principo sampratos ES teisės kontekste. Po šio sprendimo priėmimo ESTT pradėjo remtis EB Sutartimi kaip konstituciniu politikos, besiremiančios teisės viršenybės principu, dokumentu<sup>38</sup>. Minėtas ESTT sprendimas buvo svarbus žingsnis teisės viršenybės svarbai Europos Sąjungoje pabrėžti, tačiau vis tiek nebuvo nustatyta teisės viršenybės samprata. Atkreiptinas dėmesys, jog po Rytų ir Vakarų ideologinio susiskaidymo pabaigos, tuo metu vien teisės viršenybės principo atsiradimas savaime buvo laikomas svarbesniu nei jo konkreti reikšmė<sup>39</sup>.

Didžioji dalis Sąjungos advokatų ir teisėjų yra pripažinęs ESTT gana siaurą ir formalų teisės viršenybės principo aiškinimo pobūdį, kuris greičiausiai atitiktų<sup>40</sup> F. Jacobs

---

<sup>36</sup> BURLYUK, O. An Ambitious Failure: Conceptualising the EU Approach to Rule of Law Promotion (in Ukraine). *Hague Journal on the Rule of Law*, 6(1), 2014, p. 34

<sup>37</sup> „<...> the European Economic Community is a community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty.“ Cituojant pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas *Parti écologiste "Les Verts" prieš Europos Parlamentą* 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, para. 23.

<sup>38</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją* C-402/05 ir C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, para. 281.

<sup>39</sup> PECH, L., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. *Jean Monnet Working Paper Series*, No. 4/2009, 2009, p. 4 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1463242>>.

<sup>40</sup> PECH, L. A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, *European Constitutional Law Review*, Volume 6, Issue 3, 2010, p. 372.

teiginį, jog „<...> pagrindinis teisės viršenybės principo sąvokos aspektas yra <...> valdžios institucijų sprendimų peržiūrimumas (angl. *reviewability*) nepriklausomuose teismuose“<sup>41</sup>. Tačiau pastaruoju metu ESTT priimti bylų sprendimai leidžia preziumuoti, jog juose yra įtvirtintas platesnė teisės viršenybės samprata, kuri parodo progresyvų suvokimą, jog teisės viršenybė reikalauja, kad Sąjungos institucijos gerbtų ir laikytųsi kitų – materialiujų – teisės viršenybės elementų<sup>42</sup>.

Šiuo atveju yra būtina paminėti *Kadi I*<sup>43</sup> bylą. Pagrindiniai šios bylos faktai yra tokie: Jungtinių Tautų (toliau – JT) Saugumo Taryba identifikavo Y. A. Kadi kaip galimą Al-Qaida šalininką. Jis buvo įtrauktas į sąrašą asmenų, kurių atžvilgiu valstybės narės privalo imtis finansinių lėšų ir išteklių įšaldymo. ES perkėlė šias JT sankcijas į reglamentą, kurį Y. A. Kadi ir apskundė. Iš pradžių, Bendrasis Teismas atsisakė peržiūrėti ES reglamentą, kadangi tai būtų reiškę JT Saugumo Tarybos nustatytų sankcijų peržiūrėjimą. Nepaisant to, Bendrasis Teismas ištyrė, ar JT Saugumo Taryba laikėsi / gerbė *ius cogens* normas, ypač susijusias su pagrindinėmis teisėmis. Visgi, teismas priėmė sprendimą, jog nebuvo jokio pažeidimo. Tuo tarpu ESTT „vertino ES valstybių narių veiksmų teisėtumą ES garantuojamų žmogaus teisių aspektu įgyvendinant JT Saugumo Tarybos rezoliuciją“<sup>44</sup>. ESTT pateikė poziciją, jog pagrindinių teisių apsauga yra Sąjungos teisinės tvarkos elementas<sup>45</sup>. ESTT teigė, jog yra negalima „leisti paneigti principų, kurie išplaukia iš pačios Bendrijos teisinės sistemos pagrindų, įskaitant pagrindinių teisių apsaugą, apimančią Bendrijos teismo vykdomą Bendrijos teisės aktų atitikties šioms pagrindinėms teisėms kontrolę“<sup>46</sup>. Taigi, matoma, jog, anot ESTT, į pagrindinių teisių apsaugą (materialios teisės viršenybės sampratos elementą) patenka teismo vykdoma teisės aktų atitikties kontrolė (formalusis teisės viršenybės sampratos elementas). Kaip jau buvo minėta anksčiau, bent vienas materialusis elementas lemia, jog kalbėti apie materialiosios teisės viršenybės

---

<sup>41</sup> Cituojant pagal JACOBS, F., *The sovereignty of law: The European way*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>42</sup> PECH, L. A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, *European Constitutional Law Review*, Volume 6, Issue 3, 2010, p. 372.

<sup>43</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją* C-402/05 P ir C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

<sup>44</sup> Cituojant pagal PAŽERECKAITĖ, G. Tarptautinės teisinės atsakomybės paskirstymo Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms kriterijai. *Teisė*, 93 tomas, 2014, p. 180.

<sup>45</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją* C-402/05 P ir C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, para 304; KOKOTT, J., SOBOTTA, Ch. The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?. *The European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 4, p. 1016.

<sup>46</sup> Cituojant pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją* C-402/05 P ir C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, para. 304.

sampratos vyravimą. Taigi, *Kadi I*<sup>47</sup>, o vėliau ir *Kadi II*<sup>48</sup> bylų sprendimuose, ESTT akivaizdžiai pateikė plačiąją teisės viršenybės principo sampratą - tiek teisė į gynybą, tiek ir teisė į veiksmingą teisminį nagrinėjimą (t. y. teisė būti informuotam apie priežastis, kodėl buvo įtrauktas į sąrašą, teisė į gynybą, teisė būti išklaustam, teisė susipažinti su įrodymais) yra žmogaus teisių apsaugos elementai, tačiau yra neatsiejami teisės viršenybės elementai<sup>49</sup>. Taigi, ESTT formuojamojoje doktrinoje įsitvirtina platesnė teisės viršenybės samprata, kuri apima formaliąją ir dar ją papildo. Remiantis kitais ESTT bylos sprendimais, teisės viršenybė galėtų būti suprantama ir kaip daugialypė koncepcija, turinti tiek formaliuosius, tiek ir materialiuosius komponentus<sup>50</sup>.

Pastebėtina, jog Europos Tarybos įkurta Europos Komisija už demokratiją per teisę (toliau – Venecijos komisija), nors ir nebūdama ES institucija, yra nagrinėjusi teisės viršenybės sampratos turinį, remdamasis vienu iš pirmųjų aiškinimo pasiūlymu, kurį pateikė britų teisėjas T. Bingham. Tai yra svarbu paminėti, kadangi būtent Venecijos Komisija paskelbė vieną iš nedaugelio didesnio skaičiaus valstybių pripažintų teisės viršenybės principo Europoje gairių<sup>51</sup>. Pastebėtina, kad vienu iš teisės viršenybės sampratos elementu Venecijos Komisija nurodė pagarbą žmogaus teisėms<sup>52</sup>. Taigi, Venecijos

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2013 m. liepos 18 d. sprendimas *Europos Komisija ir kt. prieš Yassin Abdullah Kadi* C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518.

<sup>49</sup> BARATTA, R. *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, Hague Journal on the Rule of Law, 2016, Volume 8, Issue 2, p. 358.

<sup>50</sup> „Tačiau primintina, kad Europos Bendrija yra teisinė bendrija (angl. *a community based on the rule of law*), kurioje užtikrinama jos institucijų teisės aktų atitiktis Sutarčiais ir bendriesiems teisės principams, tarp jų – pagrindinėms teisėms, priežiūra. Asmenims turi būti suteikta galimybė naudotis veiksminga Bendrijos teisinės sistemos jiems suteiktų teisių teismine gynyba, nes teisė į tokią gynybą yra bendrųjų teisės principų, kylančių iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudedamoji dalis <...>“ Šis ESTT sprendimas aiškiai nurodo, jog Sąjungos teisės viršenybės principas neapsiriboja vien tik atitikimu formaliems ir procedūriniais reikalavimams, kurie yra teisminės kontrolės, teisės į veiksmingą teisinę gynybą, teisinio tikrumo, teisėtų lūkesčių bei proporcingumo principai. Teisės viršenybės principas taip pat turi ir materialinę dimensiją (angl. *substantive dimension*), kuri reikalauja teisinių gynybos priemonių apsaugoti tiek procedūrinės, tiek ir materialiąsias teises. Cituojant pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. liepos 25 d. sprendimas *Unión de Pequeños Agricultores prieš Europos Sąjungos Tarybą* C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, para. 38-39.

<sup>51</sup> Venecijos Komisija identifikavo šiuos teisės viršenybės principo komponentus: (i) teisėtumas, apimantis atskaitingus, skaidrius ir demokratinius teisės aktų priėmimo procesus; (ii) teisinis tikrumas, kuris yra laikomas esminiu užtikrinant pasitikėjimą teismine sistema, įskaitant prieinamumą ir numatomumą (angl. *foreseeability*); (iii) valstybės ir jos valdžios institucijų savivalės draudimas; (iv) galimybė kreiptis į teismą asmenims, prieš kuriuos buvo imtasi administracinių priemonių bei teismų nešališkumas ir nepriklausomumas, įskaitant administracinių aktų teisminę kontrolę / priežiūrą; (v) valstybės valdžios institucijų pagarba žmogaus teisėms ir žmogaus teisių užtikrinimas visiems asmenims valstybės valdžios institucijų jurisdikcijoje; (vi) nediskriminavimas bei lygybės prieš įstatymą, kuriuos garantuoja ir užtikrina valstybė. Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) ataskaita dėl teisės viršenybės (Report on the Rule of Law), 2011 m. balandžio 4 d., Strasbūras, Study No. 512/2009, p. 10. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)>.

<sup>52</sup> Cituojant pagal *Ibid.*, p. 10. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog remiantis 2016 m. Teisės viršenybės kontroliniu sąrašu (angl. *Rule of law checklist*), teisės viršenybės elementais Venecijos Komisija identifikavo: teisėtumą, teisinį tikrumą, valstybės ir jos valdžios institucijų savivalės draudimą, lygybę prieš įstatymus,

Komisija propaguoja materialiąją teisės viršenybės sampratą. ES dažnai prašo specializuotų Europos Tarybos organų, pavyzdžiui, Venecijos Komisijos, kad šie įvertintų prieštarinę teisės viršenybės padėtį valstybės narės nacionaliniame lygmenyje. Sąjunga taip pat skatina valstybes narės laikytis Venecijos komisijos pateiktų rekomendacijų<sup>53</sup>. Taigi, remiantis tuo, kad Venecijos Komisija propaguoja materialiąją teisės viršenybės sampratą, o Sąjunga atsižvelgia ir skatina Venecijos Komisijos rekomendacijų laikymąsi, galima būtų daryti išvadą, kad ES mastu taip pat vyrauja materialioji teisės viršenybės samprata.

Prof. L. Pech taip pat laikosi pozicijos, jog Sąjunga yra visgi linkusi skatinti platesnį teisės viršenybės aiškinimą, numatydama, jog pagrindiniai šios koncepcijos elementai yra teisėtumas, teisinis tikrumas, teisė į nepriklausomą ir nešališką teismą, savivalės draudimas, pagarba žmogaus teisėms ir nediskriminavimas<sup>54</sup>. Nediskriminavimas ir pagarba žmogaus teisėms yra būtent tie elementai, nurodantys materialiosios teisės viršenybės sampratos pobūdį.

Atsižvelgus į ESTT sprendimus *Kadi I* ir *Kadi II* bylose bei tai, jog Sąjunga propaguoja Venecijos Komisijos rekomendacijas, galima preiumuoti, jog Sąjungos mastu vyrauja materialioji teisės viršenybės samprata. Siekiant patvirtinti materialiosios teisės viršenybės sampratos ES, o konkrečiai ES Sutarties 7 straipsnio, kontekste, yra svarbu apžvelgti ir nustatyti kokio pobūdžio teisės viršenybės samprata vyravo kuriant minėtą ES Sutarties 7 straipsnį, „pre-Article 7“ procedūrą bei taikant šias nuostatas Lenkijos ir Vengrijos atžvilgiu.

---

nediskriminavimą, galimybę kreiptis į teismą bei teisę į teisingą teismą. Žmogaus teisių apsauga nėra minima, kaip teisės viršenybės elementas. Žmogaus teisių apsauga nėra minima, kaip teisės viršenybės elementas Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) Teisės viršenybės kontrolinis sąrašas (*Rule of law checklist*), 2016 m. kovo 18 d., Strasbūras, Study No. 711 / 2013, p. 2, 5. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 28 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>

<sup>53</sup> Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) metinė ataskaita apie 2011 metais vykdytą veiklą, CDL-RA(2011)001-e, 2012, p. 90. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 13 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(2011)001-e)>.

<sup>54</sup> PECH, L. Promoting the Rule of Law Abroad: on the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Iš KOCHENOV, D., AMTENBRINK, F. (ed.) *The EU's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, p. 111-112.



### 1.3 Kopenhagos kriterijus

ES Sutartys numato, jog teisės viršenybės principas, kartu su kitomis pagrindinėmis Sąjungos vertybėmis, yra tinkamumo sąlyga prisijungimui, kadangi būtent teisės viršenybės užtikrinimas reiškia atitikimą ES standartams, o tai yra viena iš sąlygų, kurią privalo atitikti kiekviena valstybė kandidatė siekdama įstoti į Sąjungą<sup>55</sup>. Atsižvelgiant į Sąjungos pirminę teisę, buvo akivaizdu, kad yra būtini kriterijai valstybėms kandidatėms, kuriuos įgyvendinus jos galėtų turėti lūkesčius tapti Sąjungos dalimi. 1993 m. birželio mėn. ES Taryba Kopenhagoje priėmė ryžtingą įsipareigojimą dėl ES plėtros rytų ir centrinės Europos kryptimis. Sąjungos Taryba nustatė reikalavimus, jog plėtra įvyks tuo atveju, jeigu valstybė galės prisiimti su naryste susijusius įsipareigojimus įvykdydama reikalaujamas ekonomines ir politines sąlygas<sup>56</sup>.

Šie ekonominiai ir politiniai įsipareigojimai – Kopenhagos kriterijai - buvo nustatyti kaip reikalavimai. Tam, kad galėtų prisijungti prie Sąjungos, valstybė kandidatė privalėjo:

- Užtikrinti demokratiją užtikrinančių institucijų stabilumą, teisės viršenybę, žmogaus teises, pagarbą mažumoms ir jų apsaugą – politinis kriterijus;
- Užtikrinti, kad bus sukurta veikianti rinkos ekonomika ir gebėjimas atlaikyti konkurencijos spaudimą bei rinkos jėgas Europos Sąjungoje – ekonominis kriterijus;
- Užtikrinti sugebėjimą prisiimti narystės įsipareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslų siekimą<sup>57</sup>.

Teisės viršenybė, demokratija ir žmogaus teisių apsauga yra politinio Kopenhagos kriterijaus elementai. Tai, kad šie elementai yra pateikti viename Kopenhagos kriterijuje, o ne išskirti į atskirus, pabrėžia šių elementų tarpusavio sąsają - jeigu bent vienas iš jų yra neįgyvendinamas reiškia politinio Kopenhagos kriterijaus neįgyvendinimo. Tai atspindi materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą – jeigu nėra užtikrinama žmogaus teisių apsauga, tai suponuoja ir demokratijos bei teisės viršenybės neužtikrinimo. Tokiu atveju, politinis Kopenhagos kriterijus tampa jungiamąja šių koncepcijų grandimi.

---

<sup>55</sup> ES Sutarties 49 straipsnio 1 dalis: „Kiekviena Europos valstybė, gerbianti 2 straipsnyje nurodytas vertybes ir įsipareigojusi jas remti, gali pareikšti norą tapti Sąjungos nare.“ Cituojant pagal Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.

<sup>56</sup> HILLION, C., *The Copenhagen Criteria and Their Progeny* (2014), *EU Enlargement*, 2004, Oxford, Hart Publishing, p. 1, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2405368>>.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 2.

ES teisinė sistema yra nuolat peržiūrima ir gerinama Sąjungos teisėkūros institucijomis, todėl politinis Kopenhagos kriterijus tapo reiklesniu kiekvienos naujos valstybės kandidatės atžvilgiu. Plėtojant Kopenhagos kriterijus valstybėms kandidatėms yra rodoma kryptis, ypač Sąjungos vertybių laikymosi kontekste, kuria šios turėtų veikti, norėdamos tapti Sąjungos dalimi. Kopenhagos kriterijais Sąjunga tarsi bando sukurti pavyzdinę valstybę narę, kadangi valstybė kandidatė turi atitikti įvairiausių kriterijus, kurių dabartinė valstybė narė neprivalo įgyvendinti<sup>58</sup>. D. Kochenov pastebėjo, jog Kopenhagos kriterijais buvo siekiama supaprastinti, pagerinti ir užtikrinti politinį nešališkumą Sąjungos plėtros reguliavime, kadangi kiekviena valstybė kandidatė turi tokią pačią galimybę įstoti į Sąjungą laikantis tų pačių kriterijų. Tačiau toks Tarybos sprendimas prisidėjo prie neapibrėžtumo ir nenusėjamumo, kadangi iš valstybių kandidačių yra reikalaujama laikytis tokių bendro pobūdžio ir neapibrėžtų kriterijų, jog net atitikties vertinimo principai yra pernelyg neapibrėžti<sup>59</sup>. Valstybės, norinčios tapti Sąjungos narėmis, turėjo daryti viską, kad jų teisinė ir politinė sistemos atitiktų reikalaujamus Kopenhagos kriterijus, tarpu jų ir teisės viršenybę, remiantis vien bendro pobūdžio politiniu pareiškimu ir be jokių papildomų Sąjungos, kuri yra tiek kriterijų kūrėja, tiek ir vykdytoja, patarimų.

Politis kriterijus tapo aiškiu tik po to, kai 1997 m. ES Komisijai pateikė savo nuomonės dėl centrinės ir rytų Europos valstybių narystės Sąjungoje bei pristatė Darbotvarkę 2000<sup>60</sup>. Šiame dokumente Komisija tvirtina, kad valstybės kandidatės turi ne vien pritarti teisės viršenybės ir demokratijos principams, tačiau privalo juos ir įgyvendinti kasdieniniame gyvenime. Šioje Darbotvarkėje buvo nurodyti tokie pavyzdžiai kaip politinio pliuralizmo užtikrinimas, demokratinių institucijų ir nepriklausomos teismų sistemos įkūrimas ir kt. Komisija pastebėjo, jog tuometinės kandidatės neturi institucijų, leidžiančių valdžios institucijoms tinkamai veikti ir taip užtikrinti demokratijos stabilumą. Komisija taip pat pabrėžė, jog visos kandidatės turi teisės viršenybės užtikrinimo trūkumų, kuriuos jos privalo ištaisyti<sup>61</sup>. Pavyzdžiui, Komisija atkreipė dėmesį į Slovakijos situaciją, teigdama, jog joje demokratija ir teisės viršenybė nėra pakankamai giliai įsišaknijusios<sup>62</sup>. Remiantis tokiu ES Komisijos teiginiu, Sąjungos teisės viršenybės samprata yra plačioji,

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 2.

<sup>60</sup> Europos Sąjungos Komisijos Darbotvarkė 2000 siekiant stipresnės ir didesnės Sąjungos (*Agenda 2000 for stronger and wider Union*), 1997 m. liepos 15 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf)>.

<sup>61</sup> „All the applicant countries have flaws in the rule of law which they need to put right“. Cituojant pagal *Ibid.*, p. 40.

<sup>62</sup> *Ibid.*

kadangi būtent teisės viršenybę nurodant greta demokratijos (ir žmogaus teisių apsaugos) rodo materialiosios teisės viršenybės sampratos turinį.

D. Kochenov teigia, kad teisės viršenybės principas buvo vienas iš plėtros kriterijų nuo 1952 m. Europos anglių ir plieno bendrijos įkūrimo<sup>63</sup>. Nuorodos į šį principą yra randamos Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto preambulėje<sup>64</sup>, ES Sutarties preambulėje, daugelyje ES Tarybos, Komisijos ir Parlamento sprendimų, o taip pat ir ESTT sprendimuose<sup>65</sup>. Todėl yra klaidinga teigti, jog teisės viršenybė pirmą kartą buvo numatyta Kopenhagos kriterijuje ir tik vėliau buvo įtraukta kaip vienas iš reikalavimų valstybei kandidatėi. Nuostatos reguliuojančios prisijungimą prie pirminės Bendrijos (pavyzdžiui, Paryžiaus sutarties 98 straipsnis<sup>66</sup>) leido Europos valstybėms pateikti paraiškas dėl narystės, tačiau nebuvo daroma jokių sąsajų su demokratijos ar teisės viršenybės principais. Teisės viršenybės ir demokratijos principų svarba atsispindėjo plėtros kontekste, kuomet procesas dėl Asociacijos sutarties su Graikija buvo sustabdytas dėl įvykusio pulkininkų *coup d'Etat*<sup>67</sup>, o F. Franco pateiktas prašymas dėl Ispanijos narystės Bendrijoje buvo paliktas neatsakytas dėl F. Franco režimo diktatūrinio pobūdžio<sup>68</sup>. Vėlgi, tai atspindi materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą, kadangi šiais atvejais nebuvo užtikrinama demokratija, o tokiu atveju, jei demokratija (būdama materialiuoju elementu) yra minima greta teisės viršenybės, tai pabrėžia materialųjį sampratos pobūdį.

Svarbu paminėti ir 1999 m. priimtą Sudėtinį dokumentą (angl. *Composite paper*), kuriame buvo pabrėžtas „tinkamos pusiausvyros užtikrinimas, palaikant greitį, bet

---

<sup>63</sup> KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 3.

<sup>64</sup> Europos Sąjungos Sutartis dėl Konstitucijos Europai, OL C 310, 2004, p. 1-480, Preambulė, p. 9. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf)>.

<sup>65</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1980 m. spalio 29 d. sprendimas *Maizena GmbH v Council of the European Communities Maizena GmbH prieš Europos Bendrijų Tarybą* 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, p. 3407

<sup>66</sup> Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis (Paryžiaus sutartis), 1951, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf)>

<sup>67</sup> KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 4; CONTOGERGIS, G. The Greek View of the Community and Greece's Approach to Membership'. Iš WALLACE, W. ir HERREMAN, I. *A Community of Twelve? The Impact of further Enlargement on the European Communities*, Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978, p. 23.

<sup>68</sup> KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 4; CARRILLO SALCEDO, J. A. L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne', iš WALLACE, W., HERREMAN, I. *A Community of Twelve? The Impact of further Enlargement on the European Communities*, Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978, p. 170.

neaukojant kokybės“<sup>69</sup>. Šiame dokumente ES Komisija sekė Tarybos poziciją, pakeisdama sąlygiškumo principą, pagrįstą Kopenhagos kriterijais. Nuo tada buvo rekomenduojama pradėti derybas su visomis valstybėmis, kurios atitiko bent politinį Kopenhagos kriterijų, taip suteikiant politiniam kriterijui prioritetą prieš kitas dvi kriterijų grupes, priimtas 1993 m. Kopenhagoje vykusioje Europos Vadovų Tarybos susitikime. Minėtame dokumente Komisija pabrėžė svarbą „pabrėžti absoliučią Kopenhagos politinių kriterijų prioritetą pradedant ir tęsiant stojimo derybas su bet kuria iš valstybių kandidačių“<sup>70</sup>. Taigi, tapo akivaizdu, kad Sąjunga buvo nepasiruošusi pradėti derybas su kuria nors iš kandidačių, jeigu buvo iškilę abejonių dėl teisės viršenybės ir demokratijos sąlygų (materialusis elementas), taip dar kartą patvirtinus plačiosios sampratos įsitvirtinimą Sąjungos plėtros reglamentavime. Pastebėtina, kad taip niekaip nereiškia, jog valstybė kandidatė, atitinkanti politinius Kopenhagos kriterijus, galėjo stoti į Sąjungą, neatitikusi ekonominių sąlygų kaip, pavyzdžiui, Bulgarija ir Rumunija<sup>71</sup>.

Taigi, teisės viršenybė kaip Kopenhagos politinio kriterijaus dalis turi būti suvokiama nacionalinės valstybių narių koncepcijos kontekste. Kopenhagos kriterijai yra skirti nurodyti būtiną pasiekimų lygį nacionalinių reformų srityse, kurios yra reikalingos valstybei kandidatėi, norinčiai tapti Sąjungos valstybe nare. Visgi, dažnai Sąjungai nepavyksta išaiškinti teisės viršenybės esmės, pavyzdžiui, Sąjungos plėtros politikos kontekste yra gausu nuorodų ES Komisijos ataskaitose, jog valstybės kandidatė turi pasiekti tam tikrą pažangą stiprinant teisės viršenybę, tačiau nėra nurodoma nei konkreti šio principo sąvoka, nei konkretūs tikslai. Viename iš pastarųjų komunikatų ES Komisija pabrėžė, jog ji vykdys savo veiklą ir stiprins dialogą su valstybėmis kandidatėmis dėl teisės viršenybės principo<sup>72</sup>. Taip pat ES dažnai palaiko tam tikras reformas, susietas su teisės viršenybės principu, tačiau nepateikia jokio papildomo paaiškinimo ar gairių dėl šio principo reikšmės, pavyzdžiui, ES Komisijos nuomonėje dėl Juodkalnijos paraiškos dėl narystės Europos Sąjungoje Komisija mini, jog Juodkalnija turi stiprinti teisės viršenybės

---

<sup>69</sup> Cituojant pagal Europos Sąjungos Komisijos Sudėtinis dokumentas – pranešimai valstybių kandidačių pažangą, padarytą siekiant narystės (Composite Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries), 1997, p. 5. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key\\_documents/1999/composite\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf)>.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>71</sup> Šios abi valstybės atitiko Kopenhagos politinius kriterijus dar 1997 m., tačiau nei viena iš jų nebuvo pakviesta įstoti į Sąjungą 2004 m. kartu su kitomis Rytų ir Centrinės Europos valstybėmis. KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 5.

<sup>72</sup> Europos Sąjungos Komisijos Komunikatas „Plėtros strategija ir pagrindiniai iššūkiai 2010-2011 metams“, COM (2010) 660, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, p. 8. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 8 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2010/package/strategy\\_paper\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf)>.

principo įgyvendinimą, „vadovautis nepolitizuotais, nuopelnais pagrįstais kriterijais skiriant Teisėjų tarybos ir Prokurorų tarybos narius ir valstybės prokurorus“<sup>73</sup>. Išsami analizė, kurios pagrindu ši ES Komisijos nuomonė yra suformuota, nepateikė jokio reikšmingo ir tikslaus apibrėžimo kaip Sąjunga supranta teisės viršenybės principą<sup>74</sup>. Tačiau tuo atveju, jeigu yra preziumuojama, jog Sąjungoje vyrauja materialioji teisės viršenybės samprata, tai leidžia bent jau numatyti, kokie šios sampratos elementai turi būti užtikrinti valstybėje kandidatėje. Galima būtų preziumuoti, kad kai demokratija, žmogaus teisių apsauga ir teisės viršenybė yra matomi kaip vieninga koncepcija, yra vengiama piktnaudžiavimo ir į atitikimą Kopenhagos kriterijams yra žiūrima sistemiškai. Kadangi nėra tikslų kriterijų, kuriuos pasiekus būtų tvirtinama, kad valstybė kandidatė tikrai atitinka teisės viršenybę ar demokratiją kaip atskirus politinio Kopenhagos kriterijaus elementus, tai gali sudaryti sąlygas valstybėms piktnaudžiauti ar susitelkti tik į vieno iš elementų užtikrinimą / stiprinimą. Tokiu atveju, jeigu būtų identifikuota, jog teisės viršenybė (siaurąja prasme) turi būti labiau užtikrinama valstybėje kandidatėje, pastaroji sutelktų dėmesį vien į šio elemento užtikrinimą. Tačiau kai yra žiūrima į materialiąją teisės viršenybės sampratą ir jos elementus kaip į visumą, tokiu būdu yra sudaroma galimybė žiūrėti į politinio Kopenhagos kriterijaus elementus kompleksiskai ir sistemingai, ir taip užtikrinti tinkamą visų elementų įgyvendinimą.

Teisės viršenybės užtikrinimo trūkumas gali potencialiai pakenkti pačios ES teisei sistemai, kuri yra paremta abipuse teisine priklausomybe bei abipusiu pasitikėjimu tarp valstybių narių<sup>75</sup>, tai yra taip pat pabrėžęs ir ESTT<sup>76</sup>. Be to, jeigu nėra užtikrinama teisės viršenybė, tai reiškia nėra užtikrinamos žmogaus teisės ir demokratija, kadangi pastarieji yra susiję su teisės viršenybe. Taigi, tokiu atveju jeigu nėra užtikrinamas bent vienas materialiosios teisės elementas, tai daro įtaką valstybių narių tarpusavio pasitikėjimui, kuris vėliau gali turėti itin skaudžias pasekmes tolimesnei Sąjungos veiklai ir gyvavimui.

---

<sup>73</sup> Europos Sąjungos Komisijos ataskaita Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai dėl Juodkalnijos reformų įgyvendinimo pažangos, COM (2010) 670, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, p. 4. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 8 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0222:FIN:LT:PDF>>.

<sup>74</sup> Europos Sąjungos Komisijos analitinė ataskaita pridodama prie Europos Sąjungos Komisijos ataskaitos Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai dėl Juodkalnijos reformų įgyvendinimo pažangos, ES Komisijos specialistų darbo dokumentas, COM (2010) 670, SEC (2010) 1334, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 11 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC1334&from=EN>>.

<sup>75</sup> CLOSA, C., KOCHENOV, D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, forthcoming, p. 15-16.

<sup>76</sup> Žiūrėti Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. nuomonė 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, para. 167-168.

## 1.4 Teisės viršenybės užtikrinimas už Sąjungos ribų

Pastebėtina, jog Sąjunga yra teisiškai įsipareigojusi skleisti vertybes ir už Sąjungos ribų<sup>77</sup>. 2012 m. rugsėjo 24 d. pirmą kartą vykusiame JT Generalinės Asamblėjos organizuotame aukšto lygio susitikime dėl teisės viršenybės principo nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu, Sąjunga paskelbė svarbų pranešimą, kuriame priminė, jog teisės viršenybė yra kritiškai svarbi Sąjungos vykdomai užsienio politikai, todėl jos užtikrinimas yra ne vien taikos ir demokratijos stabilumo sąlyga bei priemonė kovoje su nebaudžiamumu, bet ir neatsiejama sąsaja su žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis<sup>78</sup>. Sąjungos delegacija taip pat dar kartą pabrėžė Sąjungos pastangas stiprinant teisės viršenybės principą tiek nacionaliniu, tiek ir tarptautiniu lygiu. Matoma, jog ES pranešimuose yra pabrėžiama sąsaja tarp žmogaus teisių ir teisės viršenybės, o tai atspindi materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą Sąjungos vykdomoje užsienio politikoje.

Po Berlyno sienos griūties, tarptautinės organizacijos ir dauguma valstybių reiškė vis didesnę savo paramą teisės viršenybės principo atžvilgiu, kad net buvo tvirtinama, jog nėra jokio kito tokio politinio idealo, kuris būtų sulaukęs tokios globalaus palaikymo<sup>79</sup>. ES valstybė narės atitinkamai reagavo į vis didėjančią teisės viršenybės reikšmę tarptautiniu mastu, priimdamos kelias svarbias ES steigimo sutarčių pataisas devintajame dešimtmetyje<sup>80</sup>. ES Sutarties 21 straipsnio 1 dalyje yra numatyta, jog Sąjungos veiksmai ir vykdoma užsienio politika yra grindžiami Sąjungos principais - demokratija, teisės viršenybė, pagarba žmogaus teisėms, pagarba žmogaus orumui.<sup>81</sup> Nepaisant šio straipsnio, ES Sutartyse yra nėra įtvirtinti šių principų apibrėžimai ar paaiškinimai, koku būdu Sąjunga turėtų skatinti jų laikymąsi už jos ribų.

<sup>77</sup> ES Sutarties 3 straipsnio 5 dalis, 8 straipsnis, 21 straipsnio 1 dalis. Žiūrėti Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.

<sup>78</sup> Europos Sąjungos delegacijos Jungtinių Tautų Organizacijoje pranešimas dėl teisės viršenybės nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu (The Rule of Law at the National and International Levels), A/C.6/67/SR.4, Jungtinių Tautų 6-asis komitetas, 2012 m. spalio 10 d., Niujorkas, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/541/76/pdf/N1254176.pdf?OpenElement>>. P. 7.;

<sup>79</sup> TAMANAHA, B. *On the Rule of Law: History, Politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 3-4.

<sup>80</sup> PECH, L. A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, *European Constitutional Law Review*, Volume 6, Issue 3, 2010.

<sup>81</sup> ES Sutarties 21 straipsnio 1 dalis. Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.

Pastebėtina, jog ES pirminė teisė reikalauja, jog minėti principai, nors ir neapibrėžti, o turėtų būti suprantami kaip tarpusavyje susisiję (angl. *interconnected and interdependent*)<sup>82</sup>. Sąjungos priemonės, skirtos šių vertybių skatinimui už Sąjungos ribų<sup>83</sup>, puikiai atitinka šį aspektą, kadangi šios priemonės nuolat sieja demokratijos principą bei pagarbą žmogaus teisėms su teisės viršenybe. ES priemonės ir pateikiamos ataskaitos ne visuomet visapusiškai nurodo, ką teisės viršenybė reiškia, ar yra jos elementai, tačiau, anot L. Pech teigtina, jog Sąjungoje yra skatinama teisės viršenybę aiškinti plačiai, numatant jo pagrindinius elementus: teisinis tikrumas, teisė į nepriklausomą ir nešališką teisimą, savivalės draudimas, pagarba žmogaus teisėms ir nediskriminavimas, teisėtumas<sup>84</sup>. Teisės viršenybė yra viena iš vertybių, kurią Sąjunga nuolat siekia užtikrinti už Sąjungos ribų derybų, įtikinėjimo ir skatinimo veiksmais.

Tam tikruose teisiniuose dokumentuose yra konkrečiai nurodomi teisės viršenybės elementai, pavyzdžiui, Komunikate dėl partnerystės tarp Europos Sąjungos ir Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno grupės (AKR) valstybių, ES Komisija pateikė gan detalų teisės viršenybės apibrėžimą<sup>85</sup>. Remiantis šiais teisės viršenybės elementais, yra matoma, jog šiame dokumente ES Komisija yra įtvirtinusi plačiąją teisės viršenybės sampratą, kadangi pagarba žmogaus teisėms ir demokratijos elementai yra nurodyti kaip teisės viršenybės elementai.

Kai kurie autoriai teigia, jog Sąjunga turi ribotas galimybes atlikti reikšmingą svarbių standartų ar normų kūrimo vaidmenį, ypač atsižvelgiant į teisės viršenybės apimtį ir reikšmę tarptautiniame kontekste. L. Pech primena, jog pačiai Sąjungai įtaką darė ir anksčiau atlikti kitų tarptautinių organizacijų, tokių kaip Europos Taryba ar Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija (ESBO), darbai, kuriuos ji yra pripažinusi

---

<sup>82</sup> PECH, L. Promoting the Rule of Law Abroad: on the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Iš KOCHENOV, D., AMTENBRINK, F. (ed.) *The EU's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, p. 111-112

<sup>83</sup> CREMONA, M. Values in EU Foreign Policy. Iš EVANS, M. ir KOUTRAKOS, P. (eds.), *Beyond Legal Orders*, Oxford: Hart Publishing, 2011, p. 292.

<sup>84</sup> PECH, L. Promoting the Rule of Law Abroad: on the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Iš KOCHENOV, D., AMTENBRINK, F. (ed.) *The EU's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, p. 111-112.

<sup>85</sup> (i) įstatymų leidžiamosios valdžios pagarba žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms; (ii) teismų sistemos nepriklausomumas; (iii) veiksmingos ir prieinamos teisinės apsaugos priemonės; (iv) teisinė sistema, užtikrinanti lygybę prieš įstatymus; (v) kalėjimų sistema, gerbianči žmogaus teises; (vi) policijos pajėgos, tarnaujančios įstatymams; (vii) veiksmingas teisės aktų įgyvendinimas, galintis nustatyti būtinas visuomenei socialines ir ekonomines sąlygas. Europos Sąjungos Komisijos komunikatas dėl demokratizacijos, teisės viršenybės, pagarbos žmogaus teisėms bei gero valdymo: iššūkiai dėl partnerystės tarp Europos Sąjungos ir Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno grupės (AKR) valstybių, COM (1998) 146 final, 1998 m. vasario 24 d., Briuselis, p. 4. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 11 d.]. Prieiga per internetą <[http://archive.idea.int/home/background\\_documents/eucom.pdf](http://archive.idea.int/home/background_documents/eucom.pdf)>.

tarptautiniu mastu<sup>86</sup>. Tokiu atveju, teigtina, kad Sąjunga turi ribotas galimybes formuoti tarptautinį teisės viršenybės principo suvokimą. Pastebėtina, kad tai nereiškia, jog Sąjunga niekaip neprisidėjo per savo išorės veiksmus ir vykdomą politiką prie plataus ir holistinio šios koncepcijos aiškinimo skleidimo tarptautiniu<sup>87</sup>. Tai leidžia daryti išvadą, kad Sąjunga užsienio politikoje propaguoja plačiąją teisės viršenybės sampratą

---

<sup>86</sup> PECH, L. Promoting the Rule of Law Abroad: on the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Iš KOCHENOV, D., AMTENBRINK, F. (ed.) *The EU's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, p. 120.

<sup>87</sup> E. Baracani pateikė pozityvius argumentus, kad Sąjungos veiksmai yra sėkmingi kuomet yra bandoma pašalinti kliūtis vykdant demokratines teisės viršenybės principo reformas. BARACANI, E., 'EU Democratic Rule of Law Promotion'. Iš MAGEN, A. ir MORLINO, L. (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 54. Tuo tarpu F. Schimmelfennig pateikė priešingą nuomonę, teigdamas, jog Sąjungos vykdoma demokratijos ir žmogaus teisių skatinimo politika galėtų būti apibūdinama kaip turinčią mažą nuoseklumą ir efektyvumą. SCHIMMELFENNIG, F., Europeanization beyond Europe, *Living Reviews in European Governance*, Volume 7, No. 1, 2012, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2012-1/download/lreg-2012-1Color.pdf>>.



## 2. EUROPOS SAJUNGOS SUTARTIES 7 STRAIPSNIS

### 2.1 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio sukūrimas

Kaip teigia W. Sadurski, visų pirma, pradinė Europos Bendrijos paskirtis buvo bendros ekonominės rinkos sukūrimas, kuri nesudarė jokios būtinybės suformuoti kokias nors atsargumo priemones, nukreiptas prieš žmogaus teisių ir Bendrijos principų valstybėse narėse pažeidimus<sup>88</sup>. Taigi, Europos Bendrijos evoliucija link labiau politinio ir konstitucinio *subjekto*, kuris po 1992 m. Maastrichto sutarties pasirašymo tapo Europos *Sąjunga*, reiškė ir žmogaus teisių, teisės viršenybės bei demokratijos įtraukimą į jos „darbotvarkę“<sup>89</sup>. Pirminių valstybių narių, o taip pat ir vėliau įstojusių Vakarų Europos valstybių politinių ir teisinių kultūrų bendrumas suteikė tuo metu pakankamą pasitikėjimą valstybių narių elgesiu jų piliečių atžvilgiu<sup>90</sup>. Tačiau nebuvo atsizvelgta į tai, kad ateityje, Europos Bendrijai plečiantis į Centrinę ir Rytų Europą, kurioje iki tol vyravo kitokia politinė bei teisinė kultūra, tai gali atnešti naujus iššūkius. Į tai atkreipė dėmesį P. Alston ir J. H. H. Weiler, kurie tvirtino, jog kartu su plėtra, Sąjunga susidurs ir su naujomis demokratijos, teisės viršenybės ir žmogaus teisių problemomis, pavyzdžiui, neišspręsti mažumų teisių klausimai arba tokie iššūkiai, kurių sprendimas patikrins tikrąjį Sąjungos politikos tvarumą<sup>91</sup>.

ES Sutarties 7 straipsnis šiuo metu yra žinomas kaip sankcijų ir prevencijos mechanizmų straipsnis, nukreiptas prieš ES valstybių narių pažeidimus. Pirmąkart šis straipsnis buvo įtvirtintas 1997 m. Amsterdamo sutarties F.1 straipsnyje<sup>92</sup>, tačiau jame buvo numatytos tik sankcijos. Vėliau 2001 m. Nicos sutarties 1 straipsniu šis mechanizmas buvo

---

<sup>88</sup> SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 1.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> ALSTON, P., WEILER, J.H.H., An „Ever Closer Union“ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, p. 676.

<sup>92</sup> „1. The Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government and acting by unanimity on a proposal by one third of the Member States or by the Commission and after obtaining the assent of the European Parliament, may determine the existence of a serious and persistent breach by a Member State of principles mentioned in Article F(1), after inviting the government of the Member State in question to submit its observations. 2. Where such a determination has been made, the Council, acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of this Treaty to the Member State in question, including the voting rights of the representative of the government of that Member State in the Council. In doing so, the Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons.“ Cituojant pagal Amsterdamo sutartis., OL C 340, 1997, p. 1–144 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>>.

peržiūrėtas ir pagerintas, kadangi į ES Sutarties 7 straipsnį buvo pridėtas ir prevencijos mechanizmas<sup>93</sup>, kuris 2009 m. Lisabonos sutartimi<sup>94</sup>, buvo įtvirtintas be jokių pakeitimų<sup>95</sup>.

### 2.1.1 Sankcijų mechanizmo sukūrimas

ES Tarybai šis sankcijų mechanizmas suteikė galimybę įvertinti, ar egzistuoja pavojus, kad valstybės narės vykdo nuolatinius ir rimtus Europos Sąjungos Sutarties 6 straipsnio<sup>96</sup> pažeidimus. Sankcijų mechanizmo gairės susiformavo dar ruošiantis 1996 m. Tarpvyriausybinei konferencijai (angl. *Inter-Governmental Conference*, toliau – IGC). 1994 m. Europos Sąjungos Taryba Korfu vykusiame aukščiausio lygio susitikime priėmė sprendimą įsteigti taip vadinamą Svarstymų grupę (angl. *Reflection Group*), kurios paskirtis buvo pasiruošti artėjančiai IGC. Šios grupės mandatas buvo išnagrinėti ir parengti idėjas, susijusias su ES Sutarties nuostatomis, kurias yra numatyta persvarstyti, ir kitus galimus demokratijos ir atvirumo tobulinimus.<sup>97</sup>

1995 m. gruodžio 5 d. Svarstymų grupė pateikė galutinę ataskaitą, kurioje teigė, jog „Sąjunga nėra ir nesiekia būti „*super-valstybe*“. Tačiau ji yra žymiai daugiau nei vien rinka. Tai yra unikalus kūrinys, sukurtas remiantis bendromis vertybėmis. Mes turime stiprinti

---

<sup>93</sup> 1. On a reasoned proposal by one third of the Member States, by the European Parliament or by the Commission, the Council, acting by a majority of four-fifths of its members after obtaining the assent of the European Parliament, may determine that there is a clear risk of a serious breach by a Member State of principles mentioned in Article 6(1), and address appropriate recommendations to that State. Before making such a determination, the Council shall hear the Member State in question and, acting in accordance with the same procedure, may call on independent persons to submit within a reasonable time limit a report on the situation in the Member State in question. Cituojant pagal Nicos sutartis. OL C 80, 2001, p. 1-87, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>>.

<sup>94</sup> Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį, 2007, OL C, 306, p. 1–271, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt\\_lisbon\\_treaty.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf)>.

<sup>95</sup> Pastebėtina, kad Lisabonos sutartimi buvo padaryti tam tikri pakeitimai, tačiau šie pakeitimai buvo ne dėl paties mechanizmo, o labiau teksto derinimo su visos sutarties tekstu. Pavyzdžiui, buvo keičiamas žodis „*assent*“ į kitą žodį – „*consent*“. Tai buvo daroma, kad būtų sukuriama nuoroda į Europos Sąjungos Sutarties 2 straipsnį, o ne į 6 straipsnį. Vienas didžiausių pakeitimų buvo panaikinimas prevencijos mechanizmo dalies, kurioje buvo numatyta galimybė kviešti nepriklausomus asmenis pateikti ataskaitas dėl padėties tose valstybėse narėse, kurios kelia abejonų: „*the possibility to call on independent persons to submit a report on the situation in the Member State in question*“. Atkreiptinas dėmesys, kad šios dalies jau buvo siekta atsisakyta, nors ir nesėkmingai, Sutartyje dėl Konstitucijos Europai. Priežastis, kodėl buvo panaikinta ši dalis, išlieka neaiški, nors P. van Nuffel teigia, kad buvo siekiama išlaikyti mechanizmo paprastumą („*simplicity*“). Žiūrėti Pieter van Nuffel, ““Appartenance à l’Union”, in Giuliano Amato, Hervé Bribosia & Bruno de Witte, eds., *Genèse et destinée de la Constitution européenne*” (Bruylant: Bruxelles 2007): p. 278 cituojama pagal SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 4.

<sup>96</sup> Kilusio iš 1992 m. Maastrichto sutarties.

<sup>97</sup> Pirmininkaujantios valstybės narės [Graikija] išvados. Europo Vadovų Tarybos susitikimas, 1994 m. birželio 24-25 d., Korfu sala, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.consilium.europa.eu/media/21207/corfu-european-council.pdf>>, Part IV: “Preparation of the 1996 intergovernmental conference”.

šias vertybes, kurių privalo laikytis ir siekiančios tapti narėmis valstybės“<sup>98</sup>. Svarstymų grupė pateikė pasiūlymą sukurti „nuostatą, leidžiančią taikyti sankcijas arba net sustabdyti narystę Sąjungoje tuo atveju, kai kuri nors iš valstybių narių rimtai pažeidžia žmogaus teises ir demokratiją“<sup>99</sup>. Šio mechanizmo aktyvavimas buvo susietas su griežtomis sąlygomis, kurioms esant būtų galima taikyti sankcijas: „rimto ir nuolatinio“ pažeidimo egzistavimu, o taip pat visų valstybių narių vienbalsiu sprendimu<sup>100</sup>.

Svarstymų grupės ataskaitos suteikė galimybę išnagrinėti, kokios rūšies sankcijos buvo svarstomos. Pavyzdžiui, viena iš jų buvo valstybės narės visiškasis pašalinimas iš Sąjungos, tačiau vėliau jos buvo atsisakyta, kadangi dalis Svarstymų grupės narių laikėsi nuomonės, kad tokia priemonė yra nereikalinga. Jie šį teiginį grindė tuo, kad jeigu būtų pasiektas valstybių narės teisių sustabdymas, būtų pasiektas ir pageidaujamas poveikis<sup>101</sup>. Visgi, sankcijų mechanizmo *raison d'être* buvo greičiau pagerinti žmogaus teisių apsaugos ir / ar demokratijos situaciją, tačiau ne „atsikratyti“ valstybėmis narėmis, kurios neva neatitinka Sąjungos propaguojamų vertybių.

Svarstymų grupė pabrėžė būtinybę išsaugoti ir sustiprinti Bendriją kaip subjektą (angl. *entity*), kuris remiasi teisės viršenybe<sup>102</sup>. Tokiu būdu yra daroma aiški ir tiesioginė nuoroda į susirūpinimą dėl naujai „demokratizuotų“ (angl. *democratized*) Centrinės ir Rytų Europos valstybių, kurios gali pritraukti papildomų sunkumų Sąjungai dėl savo abejingumo demokratijos, teisėtumo ir teisės viršenybės principų atžvilgiu<sup>103</sup>. Dar ryškesnė sąsaja tarp Sąjungos plėtros ir sankcijų mechanizmo pasiūlymo glūdi kitoje ataskaitos dalyje – „Piliečiai ir Sąjunga“, kurioje yra pabrėžiama idėja įtraukti į Sutartį pareigą valstybėms narėms gerbti žmogaus teises ir pagrindines laisves<sup>104</sup>. Pagarba žmogaus teisėms ir jų

---

<sup>98</sup>Svarstymų grupės ataskaita, Pirmoji dalis (Reflection Group report, First Part), 1995 m. gruodžio 5 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm)>.

<sup>99</sup> *Ibid.* 1 dalies, 1 skirsnis.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup>Svarstymų grupės ataskaita, Antroji dalis (Reflection Group report, Second Part), 1995 m. gruodžio 5 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex4\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex4_en.htm)>, 33 punktas.

<sup>102</sup> *Ibid.* 19 punktas.

<sup>103</sup> Kaip autoriai O. de Schutter ir P. Alston buvo pažymėję, jog „7 straipsnio nuostatos buvo sukurtos tam, jog būtų pasiruošta būsimajai Sąjungos plėtrai, kuomet į ją įstos naujai susiformavusios *demokratizuotos* valstybės, ypatingai tuo metu, kai pačiai Sąjungai vis daugiau kompetencijos buvo suteikiama vidaus ir teisingumo reikalų srityse“. DE SCHUTTER, O., ALSTON, P. Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency. *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of the Fundamental Rights Agency*. Hart Publishing: Oxford, 2005, p. 7; SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 6.

<sup>104</sup> Svarstymų grupės ataskaita, Antroji dalis (Reflection Group report, Second Part), 1995 m. gruodžio 5 d., Briuselis, „Piliečiai ir Sąjunga“, 32 punktas, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex4\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex4_en.htm)>.

apsauga ir materialaus pobūdžio, o tai leidžia suponuoti materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą. Svarstymų grupė pabrėžia susirūpinimą dėl teisės viršenybės ir demokratijos užtikrinimo Centrinės ir Rytų Europos valstybėse bei pateikė siūlymą dėl žmogaus teisių apsaugos kaip pareigos įtvirtinimo. Visi minėti aspektai yra priskirtini būtent materialiajai sampratai.

Pastebėtina, jog IGC metu, sankcijų mechanizmas nebuvo vienu iš svarbiausių konferencijos prioritetų, bent jau konferencijos pradžioje. Tik Ispanija, Italija, Belgija ir Austrija aiškiai išreiškė savo pozicijas šiuo klausimu paruošiamuosiuose dokumentuose. Austrija netgi pabrėžė, jog pagarba pagrindinėms teisėms yra pagrindinis Sąjungos valstybių narių paveldas, todėl būtina pagarba šioms teisėms turi išlikti griežta Sąjungos plėtros sąlyga, o „rimtų žmogaus ar pagrindinių demokratinių teisių pažeidimų atvejais būtų tikslinga taikyti politines ir ekonomines sankcijas“<sup>105</sup>. Pastebėtina, kad Austrijos pozicija leidžia daryti prielaidą, jog Austrijos atstovai rimtus pažeidimus siejo tik su naujų valstybių narių prisijungimu prie Sąjungos.<sup>106</sup> Ši pozicija dar labiau išryškėjo bendrame Italijos ir Austrijos pasiūlyme, kuriame buvo palaikoma idėja įrašyti 7 straipsnio mechanizmą į ES Sutartį. Tačiau, šios dvi valstybės nesiūlė šį straipsnį priskirti prie Sąjungos fundamentaliųjų principų straipsnio<sup>107</sup>. Jų siūlymu šis 7 straipsnis turėtų atsidurti prie straipsnių, kurie reglamentuoja prisijungimą prie Sąjungos<sup>108</sup>. Tokia Sutarties struktūra dar labiau paryškintų sankcijų mechanizmo ir Sąjungos plėtros sąsają. Italija savo pirmininkavimo ataskaitoje teigė, jog, kadangi Sąjunga yra sudaryta iš valstybių narių, kurių valdymo sistemos pagrįstos laisvės, demokratijos, teisės viršenybės principais ir

---

<sup>105</sup> Cituojant pagal Austrijos Respublikos nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje laiškas dėl esminės Austrijos pozicijos Tarpyvyriausybėje konferencijoje, Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of letter, from Permanent Representation of Austria to the European Union), CONF 3857/96, 1996 m. birželio 4 d., Briuselis, p. 5 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable_en.pdf)>.

<sup>106</sup> “Maintaining a high level of respect for human rights should also continue to be a strict condition for accession to the Union. For cases of serious infringement of human rights or fundamental democratic rights in a Member State of the Union, it would seem appropriate to make a provision in the EU Treaty for the possibility of political and economic sanctions against the State concerned”. Cituojama pagal SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 7-8; Austrijos Respublikos nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje laiškas dėl esminės Austrijos pozicijos Tarpyvyriausybėje konferencijoje, Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of letter, from Permanent Representation of Austria to the European Union), CONF 3857/96, 1996 m. birželio 4 d., Briuselis, p. 5 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable_en.pdf)>.

<sup>107</sup> Europos Bendrijos steigimo sutartis (Mastrichto sutartis), 1992, OL C 224, p. 6-79, straipsnis F [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)>.

<sup>108</sup> *Ibid.* Straipsnis O. Austrijos ir Italijos pasiūlyme sankcijų mechanizmas buvo įterptas kaip O bis straipsnis.

pagarba žmogaus teisėms, naujų valstybių įstojimas į Sąjungą turėtų būti sąlygojamas atitikimu šiems principams<sup>109</sup>. Taigi yra tarsi daroma prielaida, kad dabartinės narės savaimė atitinka minėtus principus, tuo tarpu valstybės, norinčios įstoti, privalo atitikti šiuos kriterijus. Akivaizdu, kad net valstybėms narėms teikiant pasiūlymus dėl mechanizmo, buvo atsižvelgiama į demokratijos, žmogaus teisių apsaugos ir teisės viršenybės aspektus kaip į tarpusavyje persipynusius.

7 straipsnio evoliucija nuo Svarstymų grupės pateiktos išvados iki pačio 7 straipsnio derinimo parodo, kad kiekvienoje stadijoje buvo propaguojama plačioji teisės viršenybės samprata. Remiantis pirminėmis sankcijų mechanizmo įtvirtinimo idėjomis, yra matoma, jog buvo siekta užtikrinti demokratiją bei pagarbą žmogaus teisėms. Tačiau vėlesniuose etapuose išryškėjo ir teisės viršenybės užtikrinimo svarba. Vėliau teisės viršenybės, žmogaus teisių apsaugos ir demokratijos užtikrinimas tapo tarsi vieningas tikslas, t. y. nebuvo svarstoma apginti ir / ar užtikrinti vien teisės viršenybę, ar vien demokratija. Į minėtus tris aspektus buvo žiūrima kaip į visumą, taip patvirtinant idėją, jog neužtikrinus vieno iš šių aspektų, nėra užtikrinami ir kiti, o tai atspindi plačiąją teisės viršenybės sampratą.

### **2.1.2 Prevencijos mechanizmo sukūrimas**

7 straipsnio mechanizmas buvo sustiprintas prijungiant prie jo prevencijos mechanizmą. Matoma, kad šis prevencijos mechanizmas lyginant su sankcijų mechanizmu (Nicos sutarties redakcijos ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis) turi net keletą skirtumų: a) prevencijos mechanizmas (toliau – 7 str. 1 d.) yra siejamas su situacija, kai iškilo „aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė gali šiurkščiai pažeisti 6 straipsnio 1 dalyje nurodytus principus“<sup>110</sup>, o tuo tarpu sankcijos mechanizmas (toliau – 7 str. 2 d.) yra siejamas su tuo, kad „<...> valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia 6 straipsnio 1 dalyje minimus principus.“<sup>111</sup>; b) ES Parlamentui 7 str. 1 d. suteikia kompetenciją būti prevencijos mechanizmo iniciatoriumi; c) 7 str. 1 d. yra reikalaujama 4/5 kvalifikuotoji dauguma, tuo tarpu 7 str. 2 d. yra reikalaujamas vienbalsiškumas; d) Tarybai yra suteikta teisė pateikti tik

---

<sup>109</sup> Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės ataskaita Europos Sąjungos Tarybai dėl progreso ruošiantis Tarpvyriausybinei konferencijai (Progress report on the Intergovernmental Conference), Valsybių narių vyriausybės atstovų konferencija, 1996 m. birželio 17 d., Briuselis, CONF 3860/1/96 REV 1, p. 3.

<sup>110</sup> Nicos sutartis. OL C 80, 2001, p. 1-87, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>>.

<sup>111</sup> *Ibid.*

rekomendacijas valstybėms narėms; e) galimybė gauti nepriklausomą ataskaitą dėl esamos situacijos (vėliau šio dalies buvo atsisakyta Lisabonos sutartyje)<sup>112</sup>.

Šio prevencijos mechanizmo prijungimas prie esamo sankcijų mechanizmo buvo matomas kaip 7 straipsnio sistemos stiprinimas, bet jokių būdu ne silpninimas. Buvo siekiama dar labiau užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, teisės viršenybę bei demokratiją, taip dar labiau pabrėžiant materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą ES Sutarties 7 straipsnio kūrimo procese. Taip pat, šio mechanizmo stiprinimas buvo reakcija į situaciją, kuri tuo metu vyko Austrijoje. Tai puikiai atsispindi 2000 m. ES Parlamento ataskaitoje dėl Sutarčių konstitucionalizavimo<sup>113</sup>, kurioje Konstitucinių reikalų komiteto pranešėjas O. Duhamel teigė, jog pagarba pagrindinėms teisėms Sąjungoje tapo opia politine problema, ypač dėl išaugusio susirūpinimo dėl kraštutinės dešiniųjų partijos patekimo į vienos iš valstybių narių politinę areną. Pranešėjo teigimu, todėl, kaip politinis atsakas į šį įvykį, buvo įtraukti įvairūs pasiūlymai stiprinti ES Sutarties 7 straipsnyje numatytas priemones<sup>114</sup>.

Šiuo atveju yra naudinga apžvelgti Austrijos situaciją, kuri padėtų suprasti visą kontekstą. 1999 m. spalio 3 d. rinkimuose Socialdemokratų partija laimėjo daugumą, taip užtikrindama 65 vietas Parlamente. Tačiau labiausiai nustebino kraštutinės dešinėsios Austrijos Laisvės partijos (toliau – Laisvės partija) rezultatai, kadangi ši partija tapo antrąja partija pagal surinktų balsų skaičių, užsitikrindama 52 vietas. Kadangi nei viena iš politinių partijų neturėjo absoliučios daugumos iš esamų 183 vietų, Socialdemokratų partija bandė suformuoti koaliciją su kitomis partijomis, tačiau po kelių nesėkmingų bandymų pradėjo derybas su Laisvės partija. Derybos buvo sėkmingai užbaigtos vasario 1 d., o vasario 5 d. naujoji Vyriausybė prisiekė, prieš tai gavusi prezidento T. Klestil pritarimą. Laisvės partijai atiteko šešios iš dešimties ministerijų, įskaitant finansų, socialinių santykių, gynybos ir teisingumo ministerijas<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 11.

<sup>113</sup> Konstitucinių reikalų komiteto pranešėjo O. Duhamel ataskaita dėl Sutarčių konstitucingumo (Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Olivier Duhamel, Report on the constitutionalisation of the Treaties), FINAL A5-0289/2000, 2000 m. spalio 12 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 3 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0289+0+DOC+WORD+V0//EN>>.

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 10, 2 punktas.

<sup>115</sup> SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 12; HAPPOLD, M. Fourteen against one: the EU Member States' response to Freedom Party participation in the Austrian government. *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 49, 2000, p. 954; FREEMAN, H. B.. Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members' Sanctions, *Boston College International & Comparative Law Review*, 2002, Volume 25, Issue 1, p. 109-124.

Susidarė įdomi situacija, jog ta valstybė narė, kuri buvo viena iš 7 straipsnio mechanizmo, skirto panaudoti prieš žmogaus teises pažeidžiančias valstybes nares, iniciatorių, tapo valdoma koalicijos, kėlusios rimtų susirūpinimų būtent dėl žmogaus teisių pažeidimų. Pavyzdžiui, Laisvės partija savo rinkiminėje kampanijoje skelbė, kad diskriminacinę politiką nukreips tik prieš musulmonus<sup>116</sup>, o tai akivaizdus siekis diskriminuoti asmenis dėl jų religijos, o tai pažeis žmogaus teises, tarp jų ir teisę į orumą. Žmogaus teisių apsauga yra tiesiogiai susijusi su teise į orumą (materialusis elementas), kuri, kaip jau buvo minėta anksčiau, yra jungiamoji teisės viršenybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos grandis. Jeigu valstybėje yra vykdoma diskriminacinė politika, tai reikštų visų trijų minėtų materialiosios teisės viršenybės sampratos elementų neužtikrinimą – negalima užtikrinti teisės viršenybės ir demokratijos valstybėje, kurioje nėra gerbiamos žmogaus teisės., t. y. jeigu Austrijos valdžios pareigūnai pažeistų žmogaus teises, tai reikštų ir demokratijos bei teisės viršenybės pažeidimą, kadangi negalima tvirtinti, kad pastarieji du aspektai yra užtikrinami valstybėje kai žmogaus teisės nėra. Taigi, visi aspektai pabrėžia materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą įvykių Austrijoje kontekste.

Sąjungos atsakas buvo ne tik nukreiptas į būsimą plėtrą ir valstybes kandidates, o taip pat ir esamas Sąjungos nares bei įvykius ir tendencijas jose<sup>117</sup>, įskaitant ir pačią Austriją. Nei su viena iš viršnacionalinių Sąjungos institucijų – nei su Komisija, nei su Parlamentu – nebuvo konsultuotasi<sup>118</sup>, o Komisijos prezidentui R. Prodi dėl Sąjungos valstybių narių pasiūlytų veiksmų buvo pranešta netrukus po sprendimo priėmimo<sup>119</sup>.

Pareiškime, kuris nors ir buvo paskelbtas 14 valstybių narių (toliau – ES-14) vardu, bet neatitiko vieningos visos ES pozicijos, buvo numatytos tokios priemonės kaip Sąjungos paramos Austrijos pareigūnams, besikreipiantiems dėl vyresniųjų pareigybių tarptautinėse organizacijose, stabdymas, bet kokių dvišalių santykių su Austrijos vyriausybe išaldymas, o taip pat ir nepalaikymas jokio kontakto, išskyrus techninį, su Austrijos ambasadoriais. Šia reakcija ES-14 išreiškė suformuotą bendrą požiūrį, jog įvykiai Austrijoje yra deviacija, kurios EU-14 valstybės narės netoleruos. Šios sankcijos įsigaliojo po to, kai naujoji

---

<sup>116</sup> MARGARITIS, K., Some thoughts on the interrelation of Article 7 TEU with the EU Fundamental rights agency. *Perspectives of Business Law Journal*, Volume 2, Issue 1, 2013, p. 145.

<sup>117</sup> Pažymėtina, kad J. Haider nebuvo vienintelis toks lyderis Sąjungos valstybėje narėje, turintis tokias pažiūras - Prancūzijoje Le Pen partija „*Front National*“ skleidė panašias idėjas ir vis didino savo populiarumą, o Italijoje „*Alleanza Nazionale*“ (neofašistinio Italijos Socialinio judėjimo partijos perėmėja). Taigi, Europos vyriausybės, kurios jautė baimę ir grėsmę dėl vis populiarėjančių kraštutinių dešiniųjų partijų, darė spaudimą Sąjungos partnerėms, jog būtų patvirtintas sankcijų mechanizmas.

<sup>118</sup> LECONTE, C. The Fragility of the EU as a „Community of Values“: Lessons from the Haider Affair. *West European Politics*, Volume 28, 2005, p. 638-639.

<sup>119</sup> HAPPOLD, M. Fourteen against one: the EU Member States“ response to Freedom Party participation in the Austrian government. *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 49, 2000, p. 956.

Austrijos Vyriausybė prisiekė<sup>120</sup>. Šių sankcijų taikymas nebuvo ilgalaikis – nors jos oficialiai buvo panaikintos 2000 m. rugsėjo mėnesį, tačiau dar iki tol sankcijos nebuvo taikomos regioniniu lygiu<sup>121</sup>, kadangi ne visos valstybės narės palaikė šių sankcijų taikymą<sup>122</sup>. Visgi, sankcijos šiuo atveju turėjo labiau simbolinį efektą, kuris padėjo dar labiau įtvirtinti vieningą Sąjungos politinio identiteto įvaizdį<sup>123</sup>.

Situacija Austrijoje aiškiai neatitiko 7 straipsnyje nurodytų sąlygų – tuo metu nebuvo nuolatinių ir rimtų teisės viršenybės, o taip pat ir demokratijos principų ar žmogaus teisių apsaugos pažeidimų – naujoji Austrijos Vyriausybė dar nebuvo materializavusi savo kontroversiškus užmojų, dėl kurių kilo toks susirūpinimas Sąjungoje. M. Merlingen, C. Mudde ir U. Sedelmeier teigimu, kadangi nebuvo jokių aiškių ES taisyklių pažeidimų ir dėl to nesant teisinio pagrindo taikyti sankcijas, tai galėtų paaiškinti, kodėl ne Sąjunga kaip darinys, bet ES-14 taikė sankcijas prieš Austriją. Visgi, ES-14 pirma turėjo išreikšti savo susirūpinimą dėl esamos teisės viršenybės situacijos Austrijoje po to kai pastarosios Vyriausybė pradės eiti pareigas, o sankcijas būtų galima taikyti tik tuo atveju, jeigu būtų padarytas Sąjungos teisės normų pažeidimas. Todėl buvo išreikštos abejonės dėl šių, prieš Austriją nukreiptų veiksmų teisėtumo<sup>124</sup>.

2000 m. birželio 29 d. ES-14 priėmė nutarimą įkurti „Trijų išminčių“ (angl. *three wise men*) komitetą (toliau – Komitetas), kuris turėtų pateikti ataskaitą, ar Austrija atitinka bendras ES vertybes. Birželio 29 d. pirmininkaujančios Portugalijos Ministras Pirmininkas A. Guterres su prašymu kreipėsi į Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) pirmininką L. Wildhaber, kad pastarasis paskirtų tris asmenis, kurie galėtų atlikti analizę, o jau liepos 12 d. EŽTT pirmininkas paskelbė paskirtuosius asmenis<sup>125</sup>. Komiteto

---

<sup>120</sup> SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 14.

<sup>121</sup> Šiaurės Italijos regionas Friulis-Venecija Džulija kartu su Bavarijos ir Badeno-Viurtembergo (Pietų Vokietija) regionais oficialiai išreiškė savo opoziciją dėl sankcijų taikymo prieš Austriją. Žiūrėti LECONTE, C. The Fragility of the EU as a „Community of Values“: Lessons from the Haider Affair. *West European Politics*, Volume 28, 2005, p. 646.

<sup>122</sup> Jungtinė Karalystė, Danija ir Švedija. Skaityti plačiau: MERLINGEN, M.; MUDDE, C. ir SEDELMEIER, U., The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 1, 2001, p. 67.

<sup>123</sup> MERLINGEN, M.; MUDDE, C. ir SEDELMEIER, U., The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 1, 2001, p. 61.

<sup>124</sup> Pastebėtina, jog ir pati pareiškimo priėmimo procedūra vyko pasitelkiant neoficialius telefoninius pokalbius tarp įvairių valstybių ar vyriausybių vadovų, ir, kaip jau buvo minėta, nors ES Sutarties 7 straipsnis reikalavo, tačiau nebuvo įtrauka ES Komisija, nei ir pati Austrija. Šie ES-14 veiksmai sukėlė abejonių, ar jie patys nebus pažeidę Europos Sąjungos teisę. DE WITTE, B., TOGGENBURG, G. N. „Human Rights and Membership of the European Union“, *The EU Charter of Fundamental Rights* (Hart Publishing: Oxford 2004), p. 75-77.

<sup>125</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo pranešimas spaudai nr. 491, 2000 m. birželio 29 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-68017-68485>> Buvo paskirti šie asmenys: (i) M. Ahtisaari, buvęs Suomijos prezidentas, (ii) prof. J. Frowein, Max



ataskaitoje buvo pateikta išvada<sup>126</sup>, jog Austrijos Vyriausybės vykdoma politika atitinka bendrąsias Sąjungos vertybes. Ataskaitoje buvo sutelktas dėmesys į Austrijos įsipareigojimus dėl: a) tautinių mažumų teisių; b) pabėgėlių teisių; c) imigrantų teisių; d) kovos prieš rasizmą, antisemitizmą, diskriminaciją bei ksenofobiją. Taigi, buvo analizuojama žmogaus teisių situacija Austrijoje ir nebuvo identifikuota jokių pažeidimų.

Komisijos ataskaita taip pat pateikė ir bendro pobūdžio rekomendacijas dėl 7 straipsnyje įtvirtinto mechanizmo tobulinimo - buvo pasiūlyta ES Sutarties 7 straipsnyje įtvirtinti prevencijos ir stebėjimo procedūras tam, kad panašios Austrijos situacijos būtų nagrinėjamos Sąjungos viduje nuo pat pradžių<sup>127</sup>. Komiteto teigimu, toks mechanizmas sudarytų pagrindą nekonfrontaciniam ir atviram dialogui su atitinkama valstybe nare<sup>128</sup>. Sankcijų mechanizmas nebuvo keičiamas, o į ES Sutarties 7 straipsnį buvo pridėtas prevencijos mechanizmas. Belgija buvo viena pirmųjų valstybių narių, pasiūliusių prevencijos mechanizmo inkorporavimą į 7 straipsnį<sup>129</sup>. Kita valstybė buvo Austrija, kurios pasiūlymas buvo pagrįstas noru užtikrinti sąžiningo nagrinėjimo principo laikymąsi ir apginti tikrinamos valstybės teises, kadangi ji iki tol laikydama save ES-14 sankcijų auka<sup>130</sup>. Austrijos pasiūlytoje prevencijos mechanizmo redakcijoje buvo numatytos trys procedūros fazės: a) prašymas Tarybai aptarti klausimą (Komisijos ar trečdalis valstybių narių balsų); b) esamo pažeidimo nustatymas (nustato Taryba, remdamasi ES Komisijos ataskaita); ir c) nustatymas veiksmų, kurių reikia imtis prieš tą valstybę narę (vienbalsiškumas priimant sprendimą Taryboje kartu su vyriausybės vadovais).

2000 m. balandžio 11 d. ES Parlamento plenarinės sesijos metu savo pranešime ES komisaras M. Barnier teigė, jog kartais yra būtina patvirtinti tai, kas ir taip yra akivaizdu,

---

Planck lyginamosios viešosios teisės ir tarptautinės teisės instituto direktorius, buvęs Europos žmogaus teisių komisijos narys ir viceprezidentas, (iii) M. Oreja, buvęs Ispanijos užsienio reikalų ministras, buvęs Europos Tarybos generalinis sekretorius ir buvęs Europos Komisijos narys.

<sup>126</sup> AHTISAARI, M., FROWEIN, J. ir OREJA, M. Ataskaita dėl Austrijos Respublikos Vyriausybės įsipareigojimų bendrosioms Europos vertybėms, ypatingai atsižvelgiant į tautinių mažumų, pabėgėlių ir imigrantų teises bei Austrijos Laisvės partijos politinės prigimties evoliuciją: Trijų išminčių ataskaita (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)), 2000 m. rugsėjo 8 d., Paryžius, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>>.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 117 punktas.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Belgijos Karalystės teisės akto projektas dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio pakeitimo (Belgian Draft Amendment to Article 7 of the TEU), 2000 m. gegužės 2 d., CONFER 4739/00.

<sup>130</sup> Austrijos Respublikos atstovo G. Woschnagg laiškas Generaliniui Sekretoriui J. Solana, Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija „2000 m. Tarpvyriausybė konferencija: Europos Sąjungos Sutarties 7 ir 46 straipsnių pakeitimo projektai“ (IGC 2000: Draft amendments to Article 7 and 46 of the TEU), Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, CONFER 4712/00, 2000 m. vasario 15 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/Nice/Negotiation/Basic%20principles%20of%20Austria's%20position.pdf>>.

tiek dabartinėms narėms, tiek ir valstybėms kandidatėms - demokratija, teisės viršenybė ir piliečių teisių pagarba negali būti vien laikoma savaime suprantamais – dėl jų bus kovojama ir jos bus ginamos<sup>131</sup>. 2000 m. spalio 18 d. pirmininkaujanti Prancūzija paskelbė notą dėl 7 straipsnio, kurioje teigė, jog dauguma palaiko idėją 7 straipsnį papildyti prevencijos mechanizmu, kuris bus aktyvuojamas tais atvejais, kuomet kils grėsmė dėl ES sutarties 6 straipsnyje numatytų principo pažeidimų<sup>132</sup>. Nauja 7 straipsnio 1 dalies redakcija buvo pateikta 2000 m. lapkričio 23 d.<sup>133</sup>.

7 straipsnio redakcija Nicos sutartyje apėmė kelis elementus. Visų pirma, nebuvo daryti jokie 7 straipsnio 2 dalies (sankcijų mechanizmo) pakeitimai. Antra, buvo sukurtas įspėjimo mechanizmas (angl. *a warning mechanism*), įtvirtintas 7 straipsnio 1 dalyje ir vienintelis veiksmas, kuris yra galimas esant grėsmei, jog pagrindinės teisės bus pažeistos, buvo rekomendacijų teikimas. Trečia, įspėjimo mechanizmo iniciatyvos teisė turėjo būti grindžiama *pagrįstu* (angl. *reasoned*) trečdaliu valstybių narių arba ES Komisijos, arba ES Parlamento, pasiūlymu. Pastebėtina, kad ES Parlamentas turėjo tokią pačią šio mechanizmo iniciatyvos teisę kaip Komisija ir valstybės narės, priešinga nei sankcijų mechanizmo procedūroje. Ketvirta, po to ES Parlamento pritarimo, sprendimas dėl veiksmų, kurių bus imamasi, bus priimamas ES Tarybos keturių penktųjų visų narių balsų dauguma. Penkta, valstybių narių veiksmai nagrinėjami tik esant *akivaizdžiai* rimto pažeidimo rizikai. Šešta, valstybei narei, kurios veiksmai yra kvestionuojami, yra suteikta gynybos teisė - būti išklaustyti Tarybos, dar iki pastarajai priimant rekomendacijas. Pastebėtina, kad ES Taryba turi reguliariai tikrinti, ar pagrindai, kuriai remiantis buvo nustatyta pažeidimo rizika, tebeegzistuoja<sup>134</sup>.

2003 m. spalio 15 d. ES Komisija paskelbė komunikatą (angl. *the Communication*), kurio pirmoje dalyje, susijusioje su 7 straipsnio sąlygų taikymu, pabrėžė, jog ES Sutarties

---

<sup>131</sup> ES komisaro Michel Barnier pranešimas – Europos Sąjungos Parlamento pasiūlymai Tarpvyriausybinei konferencijai, ES Parlamento plenarinė sesija, 2000 m. balandžio 11 d. Strasbūras, SPEECH/00/136, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-136\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-136_en.htm?locale=en)>.

<sup>132</sup> Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas, CONFER 4785/00, LIMITE, 2000 m. spalio 18 d., Briuselis, 1 punkt. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4785-2000-INIT/en/pdf>>.

<sup>133</sup> Patikslinta santrauka – Tarpvyriausybė konferencija dėl institucinės reformos (Revised Summary – Intergovernmental Conference on institutional reform). Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, CONFER 4810/00, LIMITE, 2000 m. lapkričio 23 d., Briuselis, 2 punkt. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4810-2000-INIT/en/pdf>>.

<sup>134</sup> Nicos sutartis. OL C 80, 2001, p. 1-87, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>>.

SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 24-25.

7 straipsnis „yra horizontalus ir bendro pobūdžio“<sup>135</sup>, taip leidžiant suprasti, jog nėra apsiribojama vien tomis sritimis, kurias reglamentuoja ES teisė, o taip pat apima ir „sritis, kuriose valstybės narės turi veikimo autonomiją“<sup>136</sup>. Taip yra todėl, kad jeigu valstybė narė pažeistų pagrindines vertybes pakankamai rimtai, jog tektų aktyvuoti 7 straipsnį, tai gali pakenti pačios Sąjungos pagrindams ir jos narių pasitikėjimui<sup>137</sup>. Pastarasis sakiny yra svarbus, kadangi yra žinoma, jog Sąjunga iš esmės remiasi vertybėmis, kurios neapriboja nei valstybių narių sąveikos, nei tų sričių (ypač kalbant apie bendrąją rinką), kurios yra priskirtos Sąjungos kompetencijai. ES Sutarties 6 straipsnyje (dabar ES Sutarties 2 straipsnis) nurodytos vertybės nukreipia į tai, kas daugiausia susiję ne su Sąjungos išimtinė kompetencija, bet būtent su valstybių narių kompetencija: demokratija, pagarba žmogaus teisėms ir teisės viršenybės principais, t. y. materialiosios sampratos elementai. Jeigu yra fiksuojamas šių vertybių pažeidimas, tai reiškia yra pažeidžiami ir Sąjungos pagrindai, o tai leidžia daryti prielaidą, jog Sąjunga yra suprantama platesne prasme, kuomet yra sąmoningai ignoruojamas tradicinis kompetencijų tarp Sąjungos ir valstybių narių pasiskirstymas<sup>138</sup>.

Taigi, situacija Austrijoje, ES komisaras M. Barnier pabrėžtas Sąjungos pasirengimas kovoti dėl materialiosios sampratos elementų ir Sąjungoje vyravusi materialioji teisės viršenybės samprata<sup>139</sup> paskatino prevencijos mechanizmo sukūrimą ir jo įterpimą į ES Sutarties 7 straipsnį, Inicatyva stiprinti ES Sutarties 7 straipsnį papildant jį prevencijos mechanizmu buvo grindžiamas siekiu užtikrinti žmogaus teises, demokratiją ir teisės viršenybę, t. y. elementus, sudarančius plačiąją teisės viršenybės sampratą; Sąjungos valstybių narių dėmesio sutelkimas į Austrijos politinę situaciją buvo grindžiamas susirūpinimu dėl žmogaus teisių apsaugos<sup>140</sup> (materialusis kriterijus), o ir pati Austrija propagavo ES Sutarties 7 straipsnio mechanizmą panaudoti kovai dėl žmogaus teisių apsaugos. Apžvelgus situaciją, dar kartą pasitvirtina, jog kuriant ES Sutarties 7 straipsnį,

---

<sup>135</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Tarybai ir Parlamentui dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio. Vertybių, kurių pagrindu Europos Sąjunga yra įkurta, skatinimas ir pagarba joms (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), COM (2003) 606 final, 2003 m. spalio 15 d., Briuselis, p. 5. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>>.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 26.

<sup>139</sup> Remiantis prieš tai pateiktu nagrinėjimu dėl teisės viršenybės sampratos vyravimo, pavyzdžiui Kopenhagos kriterijų bei Sąjungos užsienio politikos kontekste, gali daryti išvadą, kad Sąjungos plėtros ir užsienio politikoje vyrauja materialioji samprata. Atsižvelgiant į tai, jog Sąjunga yra linkusi formuoti vieningą politiką, galima būtų teigti, kad ir kitose politikos srityje Sąjunga propaguoja plačiąją teisės viršenybės sampratą.

<sup>140</sup> Svarbu priminti, jog ši partija buvo išrinkta demokratiškai būdu.

vyravo materialioji teisės viršenybės samprata, kurios vienais iš elementų yra tiek demokratija, tiek ir žmogaus teisės.

## **2.2 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnis**

ES Sutarties 7 straipsnis turi trijų dalių struktūrą: (i) aiškaus rimto pažeidimo pavojaus nustatymas; (ii) šiurkštaus ir nuolatinio pažeidimo nustatymas (nepriklausomai nuo to, ar iki tol buvo nustatytas aiškus rimto pažeidimo pavojus); (iii) sprendimas skirti sankcijas (priklausomas nuo aplinkybės, ar buvo nustatytas šiurkštus ir nuolatinis pažeidimas).

ES Sutarties 7 straipsnyje yra numatyti du mechanizmai – prevencijos ir sankcijų. Vienas iš šio straipsnio tikslų yra suteikti ES institucijoms priemonės užtikrinti, kad valstybės narės gerbia ES Sutartis 2 straipsnyje numatytas vertybes.

ES Sutarties 7 straipsnio mechanizmo panaudojimo procedūroje gali dalyvauti ES Komisija, ES Parlamentas, valstybių narių grupė, ES Vadovų Taryba bei ES Taryba. ES Komisija bei trečdalis valstybių narių turi teisę pateikti pasiūlymą tiek prevencijos mechanizmo, tiek ir sankcijų mechanizmo taikymo atveju. ES Parlamentas turi teisę teikti pasiūlymą tik prevencijos mechanizmo atveju, tačiau abiejų mechanizmo procesuose yra būtina gauti ES Parlamento pritarimą. ES Taryba, spręsdama keturių penktadalių savo narių balsų dauguma ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, gali nutarti, jog yra iškilęs aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti 2 straipsnyje nurodytas vertybes. Ji taip pat sprendžia kokias sankcijas valstybei narei taikyti remiantis ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalimi. Europos Vadovų Tarybai yra suteikta teisė sankcijos mechanizmo atveju vieningai nuspręsti, ar kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia 2 straipsnyje nurodytas vertybes bei prašo atitinkamos valstybės narės pateikti savo pastabas, remiantis ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalimi. ESTT pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau - SESV) 269 straipsnį yra suteikta kompetencija nagrinėti procedūrinius 7 straipsnio aspektus, tačiau ne patį sprendimą, kuriuo buvo nustatytas aiškus pažeidimo pavojus ar šiurkštus ir nuolatinis ES Sutarties 2 straipsnyje numatytų Bendrijos vertybių pažeidimas<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> 269 straipsnis „Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso spręsti dėl Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnį priimtų aktų teisėtumo tik valstybės narės, kurios atžvilgiu Europos Vadovų Taryba ar Taryba priėmė nutarimą, prašymu ir tik dėl procedūrinių reikalavimų, nustatytų minėtame straipsnyje. <...>“ Cituojant pagal Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur->

ES Tarybai yra suteikta teisė valstybės narės atžvilgiu taikyti sankcijas. Tai gali rodyti politinį ES Sutarties 7 straipsnio pobūdį, kuris, kaip ES Komisija yra kartą teigusi, palieka erdvės diplomatinio būdu išspręsti situaciją, kilusią Sąjungoje po to, kai buvo nustatytas rimtas ir nuolatinis bendrųjų Sąjungos vertybių pažeidimas<sup>142</sup>.

ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalis - prevencijos mechanizmas – nenumato jokio sankcijų taikymo prieš valstybę narę - geriausiu atveju bus pateiktos rekomendacijos<sup>143</sup>. Mechanizmas yra aktyvuojamas, kai egzistuoja pavojus, jog Sąjungos valstybė narė gali pažeisti ES Sutarties 2 straipsnyje numatytas Sąjungos bendrąsias vertybes. Ši prevencinė ES Sutarties 7 straipsnio dalis yra siejama su aiškiu Sąjungos bendrųjų vertybių pažeidimo pavojumi, kuris turi būti nustatytas. „Aiškaus pavojaus“ sąvoka yra skirta pabrėžti pavojaus signalą pažeidimu įtariamai valstybei narei dar iki pavojus materializuosis. Remiantis ES Komisijos komunikatu, tai taip pat įpareigoja institucijas nuolat stebėti „aiškius pavojus“, egzistuojančius ekonominėje, socialinė ir politinėje aplinkoje ir prabėgus tam tikram laikui tarpui tam tikri pavojaus požymiai taps matomi<sup>144</sup>. Ši nuostata buvo įtvirtinta siekiant suteikti Sąjungai galimybę imtis prevencinių veiksmų kai yra iškilęs aiškus pavojus dėl rimto bendrųjų Sąjungos vertybių pažeidimo, taip sustiprinant pajėgumą priemonių, įtvirtintų 1997 m. Amsterdamo sutartimi, kurios leido taikyti vienintelę taisomąją priemonę tik po to kai rimtas pažeidimas jau buvo įvykdytas<sup>145</sup>. Puikus pavyzdys yra minėta Austrijos situacija, kurioje buvo iškilęs pavojus dėl žmogaus teisių apsaugos šioje valstybėje; jokių pažeidimų nebuvo, tačiau egzistavo pavojus, ypač atsižvelgus į Laisvės partijos politinės kampanijos retoriką. Austrijos atveju, ES-14 turėjo stebėti situaciją Austrijoje ir tinkamai ir laiku (dar neįvykus konkrečioms Sąjungos vertybių pažeidimams) reaguoti, tačiau iki tol pats stebėjimas būtų suteikęs galimybę tinkamai įvertinti padėtį valstybėje.

---

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.

<sup>142</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Tarybai ir Parlamentui dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio. Vertybių, kurių pagrindu Europos Sąjunga yra įkurta, skatinimas ir pagarba joms (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), COM (2003) 606 final, 2003 m. spalio 15 d., Briuselis, p. 6. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>>.

<sup>143</sup> ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalis

<sup>144</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Tarybai ir Parlamentui dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio. Vertybių, kurių pagrindu Europos Sąjunga yra įkurta, skatinimas ir pagarba joms (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), COM (2003) 606 final, 2003 m. spalio 15 d., Briuselis, p. 7. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>>.

<sup>145</sup> *Ibid.* P. 3.

Yra pasitelkiami tam tikri šaltiniai, siekiant nustatyti, ar aiškus pavojus egzistuoja: (i) ES Parlamento metinės ataskaitos dėl pagrindinių teisių padėties Sąjungoje; (ii) tarptautinių organizacijų, tokių kaip Jungtinės Tautos, Europos Tarybos ar Europos Saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos (ESBO) ataskaitos; (iii) nevyriausybinų organizacijų, tokių kaip Amnesty International, Žmogaus teisių stebėsenos organizacija (angl. *Human Rights Watch*) ar Tarptautinės žmogaus teisių federacijos (pranc. *Fédération Internationale des Droits de l'Homme*) ataskaitos; (iv) regioninių ir tarptautinių teismų (pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo, Tarptautinio Teisingumo Teismo ar Tarptautinio baudžiamojo teismo) sprendimai; (v) ES Komisijoje gauti individualūs skundai ir kt.<sup>146</sup>.

Pastebėtina, jog ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje numatyta prevencijos mechanizmo nuostata buvo sukurta siekiant suteikti Sąjungai galią užkirsti kelią rimtam ir nuolatiniam Sąjungos vertybių, numatytų ES Sutarties 2 straipsnyje, pažeidimui. Taigi, egzistuoja ryšys tarp ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalies prevencinio mechanizmo ir to paties straipsnio 2 ir 3 dalių.

ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalis gali būti aktyvuojama tik tuo atveju jei yra nusprendžiama, jog valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia ES Sutarties 2 straipsnyje nustatytas vertybes. Tokiu atveju yra būtinas vieningas Tarybos narių sprendimas, neskaičiuojant valstybės narės, kurios atžvilgiu yra taikoma procedūra. Kai pagal ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalies procedūrą yra įrodyta, kad buvo įvykdytas ES Sutarties 2 straipsnyje nurodytų vertybių pažeidimas, atitinkamai valstybei narei gali būti taikomos sankcijos, kuriomis būtų siekiama grąžinti tą valstybę narę į poziciją, kuomet ji vėl laikytųsi ES Sutarties 2 straipsnyje nurodytų vertybių, įskaitant į teisės viršenybės principą<sup>147</sup>.

Situacija, kai Sąjungos vertybes galima pažeidžia daugiau nei viena valstybė narė, daro ES Sutarties 7 straipsnio sankcijų mechanizmo įgyvendinimą ypatingai sudėtingą, nebent klausimai dėl šių valstybių narių būtų sprendžiami tuo pačiu metu<sup>148</sup>. Kuriant sankcijų mechanizmo procedūrą nebuvo atsižvelgta į galimybę, jog esant situacijai, kuomet

---

<sup>146</sup> CARRERA, S., GUILD, E. ir HERNANZ, N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Centre for European Policy Studies, 2013, p. 43 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ceps.eu/system/files/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 24 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

reiktų aktyvuoti sankcijų mechanizmą prieš daugiau nei vieną valstybę narę, atsitiks taip, kad viena iš šių valstybių narių blokuos šio mechanizmo taikymą prieš kitą, kadangi mechanizmas reikalauja vienbalsiškumo<sup>149</sup>. Tokia situacija susidarė, kai Vengrijos Ministras Pirmininkas V. Orbán perspėjo Europos Sąjungą, jog Vengrija niekada nebalsuos už sankcijų taikymą Lenkijos atžvilgiu<sup>150</sup>. Tokiu atveju yra sudaroma tinkama terpė valstybėms narėms vykdyti savo politinius užmojus, kurie galimai pažeistų Sąjungos taip saugomas vertybes, tačiau nebūtų paisoma pasekmių dėl tokio valstybių elgesio, kadangi jos žinotų turinčios užnugarį, t. y. kita valstybė narė užkirstų kelią sankcijų mechanizmo taikymui. Taigi, Lenkija ir Vengrija sau sukūrė situaciją, kuomet galimai pažeisdamos teisės viršenybę, jos yra tarsi apsaugotos nuo sankcijų mechanizmo taikymo, kadangi viena vetuos šio mechanizmo taikymą prieš kitą, taip paversdamos šį mechanizmą neveiksmingu.

D. Kochenov ir kiti autoriai nurodė, jog vienintelis galimas būdas padaryti ES Sutarties 7 straipsnį veiksmingu kai daugiau nei viena iš valstybių narių pažeidžia teisės viršenybės principą yra panaudoti ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalį<sup>151</sup>. Kai jau buvo minėta anksčiau, prevencijos mechanizmui nėra reikalingas valstybių narių vienbalsiškumas, todėl jis galėtų būti panaudotas prieš visas „problematiškas“ valstybes nares, išskyrus tą, prieš kurią turėtų būti aktyvuojama to paties straipsnio antroji dalis – sankcijų mechanizmas. Tokiu būdu, Sąjunga galėtų įtvirtinti, jog jokia valstybė narė, prieš kurią yra taikyta ES Sutarties 7 straipsnio procedūra, negali balsuoti dėl prieš kitą valstybę narę taikomos 7 straipsnio procedūros<sup>152</sup>. Valstybės narės, prieš kurią yra taikomas 7 straipsnis, balsavimo teisės atėmimas tikrai bus bandomas užginčyti, todėl ESTT turės nuspręsti, ar toks veiksmas, kai valstybė narė, prieš kurią jau yra aktyvuotas ES Sutarties 7 straipsnis, yra

---

<sup>149</sup> GOTEV, G., *Tavares: Discussing rule of law in Poland separately from Hungary will lead 'nowhere'*, 13 January 2016, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/tavares-discussing-rule-of-law-in-poland-separately-from-hungary-will-lead-nowhere/>>.

<sup>150</sup> Vengrijos Ministras Pirmininkas V. Orbán teigė, jog Sąjunga neturėtų galvoti apie jokių sankcijų taikymą prieš Lenkiją, kadangi tai reikalautų visų valstybių narių vienbalsiškumo, o Vengrija niekada nepalaikys jokių sankcijų taikymo prieš Lenkiją. SZAKACS, G., FERNANDEZ, C., *Hungary PM flags veto of any EU sanctions against Poland*, 2016 m. sausio 8 d., Reuters, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.reuters.com/article/us-poland-hungary-sanctions/hungary-pm-flags-veto-of-any-eu-sanctions-against-poland-idUSKBN0UM0L220160108>>.

<sup>151</sup> BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 70 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

<sup>152</sup> SCHEPPELE, K.L., *EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions*, 2016 m. sausio 11 d., Politico, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/>>.

pašalinta iš ES Sutarties 7 straipsnio procedūros aktyvavimo prieš kitas valstybes nares, yra teisingas.

Procedūros aktyvavimas priklauso nuo kelių ES institucinių subjektų, todėl yra taikomos įvairios politinės strategijos ir diplomatinė valia<sup>153</sup>. ES Tarybai yra suteikta diskrecija aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnį ir taikyti sankcijas prieš valstybę narę. ES Komisija yra pripažinusi, jog riba ES Sutarties 7 straipsnio aktyvavimui yra ypatingai aukšta, ir tai dar labiau pabrėžia tai, jog šie mechanizmas yra kaip paskutinė priemonė<sup>154</sup>, todėl, pavyzdžiui, prieš Lenkiją buvo pirma pradėta būtent pre-Article 7 procedūra, bet ne prevencijos mechanizmas.

ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalis nėra visiškai aiški, kadangi neaišku, kokios sankcijos valstybių narių atžvilgiu bus taikomos. 7 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta, jog „Taryba <...> gali nuspręsti sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras Sutartis taikant atsirandančias teises<...>“<sup>155</sup>. Teisės doktrinoje ir literatūroje yra mažai nuorodų, kurios galėtų pateikti pavyzdžius, išskyrus atitinkamos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teisę, kokios būtent teisės būtų atimtos. Pastebėtina, kad minėto straipsnio trečiojoje dalyje yra teigiama, jog „tam tikros“ teisės bus stabdomos, o tai leidžia preziumuoti, jog sprendime dėl sankcijų valstybei narei nustatymo bus nurodytos kokios konkrečiai valstybės narės teisės bus stabdomos. Taip pat, galima būtų daryti prielaidą, jog aiškinant lingvistiniu būdu – „tam tikros“ teisės galėtų reikšti, jog ne visos teisės gali būti stabdomos. Tokiu būdu yra pašalinama galimybė stabdyti ar netgi nutraukti konkrečios valstybės narės narystę Sąjungoje dėl jos padaryto Sąjungos vertybių pažeidimo, minėti sprendimai yra palikti pačios valstybės narės diskrecijai. Pastebėtina, jog Vokietijos, Danijos, Olandijos ir Suomijos užsienio reikalų ministrai kreipėsi į ES Komisijos pirmininką J. M. Borroso su pasiūlymu, jog esant situacijai kai Sąjungos vertybės yra pažeidžiamos, turi būti stabdomas valstybės narės pažeidėjos finansavimą ES lėšomis<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 24 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

<sup>154</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, p. 6. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-158-EN-F1-1.Pdf>>.

<sup>155</sup> ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalis.

<sup>156</sup> 2013 m. kovo 6 d. Vokietijos, Olandijos, Danijos ir Suomijos užsienio reikalų ministrų iniciatyvinis laiškas ES Komisijos Pirmininkui J. M. Barroso dėl teisės viršenybės principo apsaugos Europos Sąjungoje, p. 2 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese->



Svarbu atkreipti dėmesį, jog yra tik vienintelis aiškus sankcijų apribojimas, kuris yra numatytas ES Sutarties 7 straipsnio 3 dalyje, kuriame yra reglamentuojama, jog „<...> Taryba atsižvelgia į tokio teisių sustabdymo galimus padarinius fizinių ir juridinių asmenų teisėms bei pareigoms“<sup>157</sup>.

Iš tiesų, ES Sutarties 7 straipsnio mechanizmu yra siekiama apsaugoti likusias valstybes nares ir Sąjungą nuo tam tikros valstybės narės, kuri numanomai pažeidžia ES pagrindines vertybes. Apžvelgus ES Sutarties 7 straipsnį ir jame numatytus mechanizmus negalima akivaizdžiai įvardinti kokia teisės viršenybės samprata vyrauja aktyvuojant kiekvieną iš minėtų mechanizmų. Yra minima, kad mechanizmai aktyvuojami kai iškilo aiškus pavojus dėl ES Sutarties 2 straipsnyje nurodytų vertybių pažeidimo arba kad valstybė narė nuolat ir šturkščiai pažeidžia minėtas vertybes. Tačiau nėra jokių nuorodų, ar, pavyzdžiui, demokratijos kaip vertybės pažeidimas savaime reiškia ir teisės viršenybės sampratos pažeidimą (plačioji teisės viršenybės samprata). Tokiu atveju, galbūt ES institucijos reakcijų bei veiksmų dėl Vengrijoje ir Lenkijoje susidariusių situacijų atžvilgiu analizė galėtų padėti atskleisti teisės viršenybės sampratą ES Sutarties 7 straipsnio kontekste.

### 2.3 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnis ir Vengrijos Respublika

2010 m. atėjus į valdžią naujai Vyriausybei ir Fidesz partijai turint politinę daugumą, Vengrijos Konstitucijos keitimas tapo pagrindiniu Vengrijos Vyriausybės darbotvarkės aspektu. Naujosios Konstitucijos projektas buvo priimtas Vengrijos Parlamento 2011 m. balandžio 18 d., o įsigaliojo jau 2012 m. sausio 1 d.

ES Komisija išreiškė rimtą susirūpinimą dėl Ketvirtosios Vengrijos Konstitucijos pataisos<sup>158</sup> atitikimo Sąjungos teisės aktams ir teisės viršenybei<sup>159</sup>. Šioje Ketvirtojoje pataisoje buvo numatytos įvairios konstitucinės nuostatos, siekiančios apriboti teismų

---

[commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf](#)>

<sup>157</sup> Cituojant pagal Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.

<sup>158</sup> Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lpa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>

<sup>159</sup> EU Commission, Press release, *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary*, Brussels, 12 April 2013 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-327\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_en.htm)>.

nepriklausomumą<sup>160</sup>, leisti vykdyti politinį persekiojimą<sup>161</sup>, kriminalizuoti benamystę<sup>162</sup>, bei silpninti žmogaus teises. Kaip galima matyti, Ketvirtąją Vengrijos Konstitucijos pataisa buvo daromi pakeitimai tiek žmogaus teisės, tiek teisės viršenybės, tiek ir demokratijos aspektams. Teisė į nepriklausomą teismą kaip teisės viršenybės elementas yra susijęs su demokratija, kadangi teismų nepriklausomumas, valdžių atskyrimas yra būtinas demokratijos elementas. Netgi jeigu ši pataisa formaliai užtikrintų demokratijos ir žmogaus teisių apsaugą, tačiau ne teisės viršenybę, tai reikštų, jog visgi nėra užtikrinama nei demokratija, nei žmogaus teisės, kadangi jos yra tarpusavyje susijusios taip, kad bent vienos iš jų neužtikrinimas, suponuoja ir kitų neužtikrinimą. Negalima tvirtinti, jog neužtikrinus, pavyzdžiui, žmogaus teisių apsaugos, yra užtikrinamos demokratija ir teisės viršenybė. Šios koncepcijos yra tarpusavyje susijusios, taip pabrėždamos materialiąją teisės viršenybės sampratą.

Akademikai, politinės jėgos ir kitos valstybės narės skatino aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnį. Ši situacija Vengrijoje buvo tiek iššūkis, tiek ir galimybė Sąjungai. Ji buvo iššūkiu

---

<sup>160</sup> 13 straipsnio 1 dalis suteikia Nacionalinio teismų biuro pirmininkui išimtinę galią tvarkyti teismų centrinius administracinius klausimus. Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>

<sup>161</sup> 14 straipsnis įtvirtina teisę Nacionalinės teismų biuro vadovui imtis bet kokių teisinių priemonių bei kreiptis į teismą dėl sprendimo priėmimo. Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>

<sup>162</sup> 8 straipsnio 3 dalis įtvirtina, jog teisės aktas arba savivaldos dekretas gali uždrausti naudotis tam tikromis viešosiomis vietomis kaip būstui, siekiant išsaugoti viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir sveikatą bei kultūrinės vertybes. Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>. Tokiu atveju, Vengrijos Konstitucija įgalioja Įstatymų leidėją bausti benamystę. Benamių teisių apribojimai ypatingai išryškina nelygiavertiškumo (angl. *anti-egalitarian*) aspektą Vengrijos Konstitucijoje, kadangi remiantis Vengrijos Konstitucijos 8 straipsniu benamių teisės gali būti apribotos įstatymu, siekiant apsaugoti tam tikras socialines vertybes, ypatingai viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir sveikatą bei „kultūros vertybes“. Cituojant pagal Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>. Svarbu atkreipti dėmesį, kad fundamentaliųjų teisių suvaržymas siekiant apsaugoti kultūros vertybes yra ypatingai neįprasta. Individo teisė į orumą, esanti vienu iš svarbiausių žmogaus teisių aspektu, negali būti apribota siekiant apsaugoti kultūros vertybes. Toks reglamentavimas turi diskriminacinį poveikį individams, gyvenantiems skurde ar priklausantiems nepalankioje padėtyje esančioms grupėms. MISETICS, B., The Criminalisation of Homelessness in Hungary in Mean Streets. Iš JONES, S., (ed) *A Report on Criminalisation of Homelessness in Europe*, 2013, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf>>; TIMMER, A., et al. *EU Human Rights, democracy and the rule of law: from concepts to practice*, FRAME, Trečioji darbo dalis, rezultatas Nr. 2, 2014, p. 67, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 26 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/10-Deliverable-3.2.pdf>>.

kadangi tai buvo pirmas kartas kai Sąjunga susidūrė su situacija, kai viena iš jos valstybių narių galimai pažeidė Sąjungos vertybes. Tačiau tuo pačiu tai buvo ir galimybė Sąjungai pademonstruoti, kad ji atsakingai žiūri į savo vertybių gynimą ir kad ji pasinaudos priemone, kuri ir buvo sukurta būtent tokioms situacijoms. W. Sadurski tvirtina, jog kai viena iš naujųjų valstybių narių turi labai trapų teisės viršenybės užtikrinimą, nepaisant griežto politinio Kopenhagos kriterijaus reikalavimo siekiant Europos Sąjungos narystės, Sąjunga susiduria su dilema: arba apsimesti, jog nieko nenutiko, arba perduoti klausimą spręsti išskirtinai teisminei valdžiai, arba aktyvuoti politinį ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalies mechanizmą, kuris buvo sukurtas būtent tokiai situacijai<sup>163</sup>.

Venecijos Komisija pateikė griežto pobūdžio apžvalgą dėl naujosios Vengrijos Konstitucijos<sup>164</sup>. Tačiau Sąjungos institucijoms nepavyko aktyvuoti ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalyje numatyto prevencinio mechanizmo. Kai ES Parlamentas bandė imtis priemonių prieš Vengriją, tapo aišku, kad ES pareigūnų ir europarlamentarų nuomonės išsiskyrė dėl šios situacijos rimtumo ir prioriteto, o ypač dėl politinės valios. Kadangi ES Sutarties 7 straipsnio procedūros aktyvavimas yra susietas su ES Parlamento pritarimu, todėl Europos Liaudies partija, esanti centro ir dešiniųjų koalicija, apjungianti įvairias Europos politines partijas ir kurios šeimai taip pat priklauso ir Vengrijoje daugumą turinti Fidesz partija, ir taip turinti daugumą ES Parlamente, išreiškė savo nenorą imtis veiksmų prieš Vengriją<sup>165</sup>. Tokiu atveju, ES Sutarties 7 straipsnio aktyvavimas ar neaktyvavimas tapo priklausomas nuo tuometinės politinės valios ir politinių jėgų ES Parlamente, tačiau pati aplinkybė, jog buvo akivaizdžiai pažeidžiamos Sąjungos vertybės nebuvo esminiu kriterijumi veikti. Taigi, kad ir kaip buvo bandoma įtikinti, jog bus daroma viskas, kad Sąjungos vertybės bus apgintos<sup>166</sup>, Vengrijos situacija parodė, kad ne teisės viršenybės ar atskirų jo elementų užtikrinimas užtikrinimas yra svarbiausias aspektas politinėje Sąjungos darbotvarkėje. Ši situacija tapo aršios kritikos, nukreiptos prieš Sąjungos institucijas,

---

<sup>163</sup> SADURSKI, W. *Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by WOJCIECH SADURSKI*, VerfBlog, 2012/2/24 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>>.

<sup>164</sup> Europos Tarybos Venecijos Komisijos nuomonė dėl naujosios Vengrijos Respublikos Konstitucijos (Opinion of the Council of Europe's Venice Commission on the new Hungarian Constitution), 87-oji plenarinė sesija, 2011 m. birželio 17-18 d., Venecija [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)>.

<sup>165</sup> Editorial Comments. Hungary's new constitutional order and "European unity". *Common Market Law Review*, vol. 49, Issue 3, 2012, p. 878.

<sup>166</sup> Kaip jau buvo minėta, 2000 m. balandžio 11 d. ES Parlamento plenarinės sesijos metu ES komisaras M. Barnier tvirtino, jog demokratija, teisės viršenybė ir piliečių teisių pagarba negali būti vien laikoma savaime suprantamais – dėl jų bus kovojama ir jos bus ginamos. ES komisarų Michel Barnier pranešimas – Europos Sąjungos Parlamento pasiūlymai Tarpvyriausybinei konferencijai, ES Parlamento plenarinė sesija, 2000 m. balandžio 11 d. Strasbūras, SPEECH/00/136, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-136\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-136_en.htm?locale=en)>.

pagrindu, kadangi ES Sutarties 7 straipsnis ir buvo sukurtas būtent tokiai situacijai, t. y. apginti Sąjungos vertybes.

Taigi, vietoj ES Sutarties 7 straipsnio aktyvavimo Vengrijos atžvilgiu ES Komisija nusprendė inicijuoti kelias atskiras teises priemones siauresniu teisiniu pagrindu, pavyzdžiui, 2012 m. ES Komisija pagal SESV 258 straipsnio<sup>167</sup> pagrindu pradėjo teisinę procedūrą<sup>168</sup> prieš Vengriją siekdama užginčyti tris naujus teisės aktus.

Pirmasis teisės aktas buvo susijęs Vengrijos nacionalinio centrinio banko nepriklausomumu. Tačiau dėl daryto spaudimo pagalbos derybų (angl. *the bail-out aid negotiations*) su Sąjunga ir Tarptautiniu valiutos fondu metu Vengrijos Ministras Pirmininkas V. Orbán pažadėjo pakeisti tuos teisės aktus, todėl ES Komisija nusprendė nutraukti procedūras dėl šio klausimo<sup>169</sup>.

Antrasis teisės aktas buvo susijęs su Informacijos laisvės įstatymo pakeitimais, kuriais buvo panaikinta Duomenų apsaugos kontrolieriaus pozicija ir buvo įkurta nauja valstybinė agentūra – Nacionalinė duomenų apsaugos agentūra, kuriai trūko pakankamo nepriklausomumo lygio, kurio reikalavo ES duomenų apsaugos direktyvos 95/46/EB 28 straipsnio 1 dalis<sup>170</sup>. Nepriklausomumo principas taip pat buvo pažeistas, kai Duomenų apsaugos pareigūnas A. Jóri buvo priverstas atsistatydinti dar iki jo kadencijos pabaigos 2014 metais. Remiantis ES Komisijos nuomone, Vengrija pažeidė SESV 16 straipsnio<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> „Jei Komisija mano, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis, ji šiuo reikalu pareiškia pagrįstą savo nuomonę, pirma suteikusi atitinkamai valstybei narei galimybę išdėstyti savo samprotavimus.“ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012, OL C 326, p. 47-200, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=LT>>. Jei atitinkama valstybė narė per Komisijos nustatytą laiką neatsižvelgia į tą nuomonę, Komisija gali perduoti šį reikalą svarstyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui.

<sup>168</sup> Europos Komisijos pranešimas spaudai 2012 m. sausio 17 d. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-24\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_lt.htm)>.

<sup>169</sup> BUGARIC, B., *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, 2013, p. 11 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2257935>>

<sup>170</sup> „Priežiūros institucija 1. Kiekviena valstybė narė numato, kad viena ar daugiau valdžios institucijų privalo kontroliuoti, kaip jos teritorijoje yra taikomos pagal šią direktyvą valstybių narių priimtos nuostatos. Šios valdžios institucijos veikia visiškai nepriklausomai, vykdydamos joms patikėtas funkcijas.“ Cituojant pagal Europos Sąjungos Parlamento ir Tarybos 1995 m. spalio 24 d. direktyvą 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, 1995, OL L 281, p. 355-374, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&qid=1522534944253&from=LT>>.

<sup>171</sup> „1. Kiekvienas asmuo turi teisę į savo asmens duomenų apsaugą. 2. Europos Parlamentas ir Taryba, spręsdami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, nustato fizinių asmenų apsaugos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams bei valstybėms narėms tvarkant asmens duomenis, kai vykdoma veikla yra susijusi su Sąjungos teisės taikymo sritimi, taisyklės ir laisvo tokių duomenų judėjimo taisyklės. Nepriklausomos įstaigos kontroliuoja, kaip laikomasi tų taisyklių. Pagal šį straipsnį priimtos taisyklės nepažeidžia Europos Sąjungos sutarties 39 straipsnyje numatytų konkrečių taisyklių.“ Cituojant pagal Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012, OL C 326, p. 47-200, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=LT>>

nuostatas. Nors Vengrijos Parlamentas priėmė Informacijos laisvės įstatymo pakeitimus, atitinkančius ES Komisijos pateiktas rekomendacijas, ES Komisija laikėsi pozicijos, jog priešlaikinis pareigūno kadencijos nutraukimas buvo ES teisės pažeidimas, todėl kreipėsi į ESTT<sup>172</sup>, kuris konstatavo, jog Vengrija pažeidė duomenų apsaugos pareigūno nepriklausomybę<sup>173</sup>.

Trečiasis teisės aktas buvo susijęs su galimu teismų nepriklausomumo pažeidimu, kurį sąlygojo Pereinamojo laikotarpio akto (angl. *Transitional Act*) nuostatos<sup>174</sup>, kurių pagrindu buvo sumažintas teisėjų pensinis amžius ir dėl šių nuostatų įsigaliojimo per trumpą laiką tarpą didelis skaičius teisėjų būtų turėję atsistatydinti. ES Komisija nusprendė pasinaudoti itin siauro pobūdžio teisiniu pagrindu šios bylos nagrinėjimo ESTT metu – ES Komisija rėmėsi išskirtinai tik 2000/78/EC direktyva<sup>175</sup>, kuri draudžia diskriminaciją dėl amžiaus. 2012 m. lapkričio mėn. ESTT priėmė sprendimą, jog Vengrija radikaliai sumažino Vengrijos teisėjų pensinį amžių, ir taip diskriminavo teisėjus dėl amžiaus, o tai yra draudžiama 2000/78/EC direktyva<sup>176</sup>. Vengrijos Konstitucinis Teismas 2012 m. liepos 16 d. taip pat priėmė sprendimą Vengrijos valdžios nenaudai. Konstitucinis Teismas nusprendė, jog toks staigus teisėjų pensinio amžiaus sumažinimas prieštarauja Vengrijos Konstitucijai, kadangi teisėjams nebuvo suteikta pakankamai laiko pasiruošti naujiems pasikeitimams ir dėl to, kad tai sukėlė neaiškumą, kadangi skirtingi teisėjai turėjo atsistatydinti skirtingame amžiuje. Pastebėtina, kad šis Konstitucinio Teismo sprendimas

---

<sup>172</sup> Europos Sąjungos Komisijos pranešimas spaudai „Europos Sąjungos Komisija yra patenkinta centrinio banko statuto pakeitimais, tačiau ES Komisija kreipiasi dėl Vengrijos į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą dėl duomenų apsaugos institucijos nepriklausomumo bei priemonių, turinčių įtaką teismų sistemai, 2012 m. balandžio 25 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-395\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-395_en.htm?locale=en)>.

<sup>173</sup> „Jei visoms valstybėms narėms būtų leidžiama nutraukti priežiūros institucijos kadenciją nepasibaigus iš pradžių numatytam terminui, nepaisant taikytinuose teisės aktuose šiuo atžvilgiu iš anksto nustatytų garantijų, tokio pirmalaikio nutraukimo pavojus, kuris šios institucijos atžvilgiu egzistuoja visą jos kadencijos laikotarpį, galėtų lemti jos tam tikros formos paklusnumą politinei valdžiai, nesuderinamą su minėtu nepriklausomumo reikalavimu <...>. Tai taikytina net tiems atvejams, kai pirmalaikę kadencijos pabaigą lemia institucinio modelio restruktūrizacija arba pakeitimas, kurie turi būti organizuojami paisant taikytinuose teisės aktuose įtvirtintų nepriklausomumo reikalavimų.“ Cituojant pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. balandžio 8 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją* C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237, para. 54.

<sup>174</sup> Vengrijos įstatymas dėl teisinio teisėjų statuso ir jų atlyginimų, Nr. CLXII, 2011 (Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges of Hungary), 230 punktas, [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)006-e)>

<sup>175</sup> Europos Tarybos 2000 m. lapkričio 27 d. direktyva 2000/78/EB nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus, 2000, L 303, p. 16-22, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0078&from=LT>>.

<sup>176</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. lapkričio 6 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją* C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687, para. 80; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pranešimas spaudai Nr. 139/12, 2012 m. lapkričio 6 d., Liuksemburgas [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-11/cp120139en.pdf>>.

buvo ypatingai skausmingas pralaimėjimas Vengrijos valdžiai, kadangi šį sprendimą priėmė naujieji teisėjai, tuo metu buvę esamos valdžios patikėtiniais<sup>177</sup>. Šiais teismų sprendimais buvo įtvirtinta, jog trečiuoju teisės aktu Vengrijoje buvo diskriminuojama dėl amžiaus, o tai vienaip ar kitaip yra susiję ir su teise į orumą, kuris yra materialusis teisės viršenybės elementas. Be to, neužtikrinus žmogaus teisių apsaugos, neužtikrinama ir teisės viršenybė.

Fidesz partija 2010 – 2013 metų laikotarpiu sugebėjo transformuoti Vengriją iš sėkmingos perėjimo nuo socializmo prie demokratijos istorijos pavyzdžio į pusiau autoritarinį režimą, pagrįstą nedemokratine konstitucine santvarka, kuri sistemingai naikina priežiūros ir kontrolės mechanizmus ir taip pažeidžia teisės viršenybę, o tokiu atveju neužtikrina ir žmogaus teisių apsaugos bei demokratijos<sup>178</sup>. Tačiau nerimą kelia tai, jog šis autoritarinis režimas buvo pasiektas pasinaudojus teisinėmis priemonėmis. Pasinaudodama dviejų trečdalių dauguma Parlamente Fidesz partija nesusidūrė su jokiais sunkumais - teisės viršenybės principas buvo pažeistas pakeitus teisinį reguliavimą, t. y. Konstituciją<sup>179</sup>.

2017 m. rugsėjo 17 d. ES Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermans duodamas interviu teigė, jog situacija, esanti Vengrijoje, negali būti lyginama su situacija Lenkijoje<sup>180</sup>, duodamas suprasti, kad situacija Lenkijoje yra žymiai blogesnė nei Vengrijoje. Ši F. Timmermans pozicija kelia nuostabą, kadangi per pastaruosius metus yra atlikti ir viešai prieinami ne vieni tyrimai dėl sisteminių prieš teisės viršenybę nukreiptų puolimų Vengrijoje<sup>181</sup>. 2017 m. ES Parlamentas nusprendė<sup>182</sup> paruošti ataskaitą apie

---

<sup>177</sup> SCHEPPELE, K. L., *How to Evade the Constitution: The Case of the Hungarian Constitutional Court's Decision on the Judicial Retirement Age* 2012 m. rugpjūčio 8 d., Eutopia law, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą <<https://eutopialaw.com/2012/08/08/how-to-evade-the-constitution-the-case-of-the-hungarian-constitutional-courts-decision-on-the-judicial-retirement-age/>>.

<sup>178</sup> MÜLLER, J. W., *The Hungarian Tragedy, Dissent*, 2011, Spring, p. 5.

<sup>179</sup> BUGARIC, B., *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, 2013, p. 5 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2257935>>

<sup>180</sup> STEARNS, J., KRUKOWSKA, E., CHRYSOLORAS, N., *Poland's Authoritarian Shift Spurs Warning of Economic Trouble*, 2017 m. rugsėjo 17 d., Bloomberg, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-08/trumps-says-major-announcement-imminent-by-south-korean-envoys>>.

<sup>181</sup> Europos Žmogaus Teisių Federacijos ataskaita „Vengrija: demokratijai kilo pavojus. Šešerius metus trunkantys puolimai prieš teisės viršenybę (Hungary: Democracy under Threat. Six Years of Attacks against the Rule of Law), Nr. 684a, 2016, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary\\_democracy\\_under\\_threat.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf)>; Tarptautinio demokratijos ir rinkimų paramos instituto (IDEA) 2017 m. ataskaita „*The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*“, pirmasis leidimas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-REPORT-EN.pdf>>.

<sup>182</sup> Europos Parlamento rezoliucija (2017/2656(RSP)) dėl padėties Vengrijoje, 2017 m. gegužės 17 d. 10 punktas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+XML+V0/LT>>.

Vengriją, kuri galimai būtų pagrindas ES Parlamentui ateityje inicijuoti ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalį prieš Vengriją.

Vengrijos situacija atspindi kaip demokratinio būdu keičiant pagrindinį valstybės teisės aktą – Konstituciją – gali būti pažeidžiami tokie materialiosios teisės viršenybės sampratos elementai kaip demokratija, pagarba žmogaus teisėms, tuo pačiu ir teisė į orumą bei pati teisės viršenybė (formaliąją prasme). Kai yra svarstoma apie ES Sutarties 7 straipsnyje numatytų mechanizmų aktyvavimą prieš konkrečią valstybę narę, nėra susimąstoma, kad aišku pavojus ar nuolatinis ir šiurkštus teisės viršenybės, demokratijos ar žmogaus teisių kaip vertybių pažeidimas gali būti įgyvendintas pasitelkiant teisinę procedūras, kurias inicijuoja demokratišku būdu išrinkta valdžia. Kadangi naująja Vengrijos Konstitucija buvo pasikėsinta tiek į demokratiją, tiek į žmogaus teises, tiek ir teisės viršenybę, reiktų šiuo šias tris koncepcijas žvelgti kaip į itin tarpusavyje susijusias ir todėl sudarančias darnią visumą. Pavyzdžiui, neužtikrinus teisės į nepriklausomą teismą (teisės viršenybės elementas), tuo pačiu yra neužtikrinama ir demokratija, kadangi teismų nepriklausomumas, valdžių atskyrimas yra būtinas demokratijos elementas. Neužtikrinus vieno iš šių minėtų elementų, nėra užtikrinami kiti - tokiu būdu valstybei narei yra keliami aukšta kartele užtikrinti šią materialiąją teisės viršenybės sampratą. Taigi, ES Komisijai išreiškus susirūpinimą dėl Vengrijos Ketvirtosios pataisos nuostatų atitikimo teisės viršenybei, buvo turima omenyje, ne vien formalieji teisės viršenybės elementai, tačiau tuo pačiu ir materialieji – demokratijai, žmogaus teisių apsauga, teisė į orumą, kurių materialusis pobūdis dar kartą pabrėžia materialiąją sampratą.

#### **2.4 Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio 1 dalies aktyvavimas prieš Lenkijos Respubliką**

2017 m. gruodžio 20 d. ES Komisija aktyvavo prevencijos mechanizmą (ES Sutarties 7 straipsnio 1 dalį) prieš Lenkiją. Visuomenėje visas ES Sutarties 7 straipsnis yra laikomas „*nuclear option*“, tačiau ES Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermans pabrėžė, jog prevencijos mechanizmas tokiu nėra<sup>183</sup>. F. Timmermans teigimu, ES Komisija aktyvuodama prevencijos mechanizmą prašo ES Tarybos ir ES Parlamento nuspręsti, ar egzistuoja rimto teisės viršenybės pažeidimo pavojus, kurio atveju bus teikiamos rekomendacijos Lenkijai, kadangi tai yra tik bandymas pradėti dialogą, siekiant išspręsti

---

<sup>183</sup> Europos Sąjungos Komisijos pirmininko pirmojo pavaduotojo Frans Timmermans pastabos apie Europos Sąjungos Komisijos diskusiją dėl teisės viršenybės Lenkijoje, 2017 m. gruodžio 20 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-5387\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-5387_en.htm)>.

ginčą<sup>184</sup>. Pastebėtina, kad kai kurie euroskeptikai mano, jog ES institucijos neturi aktyvuoti prevencijos mechanizmą, išskyrus atvejį, jei jie mato perspektyvą, jog ateityje gali būti aktyvuojamos minėto straipsnio 2 ir 3 dalys. Tačiau žinant, jog sankcijų mechanizmui aktyvuoti yra būtinas vienbalsiškumas, o Lenkija ir Vengrija yra išsakiusios palaikymą viena kitos atžvilgiu, tai savaime leidžia suprasti, jog jos vetuos minėto mechanizmo aktyvavimą kitos atžvilgiu, todėl atsiranda vis daugiau manančių, kad ES Sutarties 7 straipsnio 2 dalį aktyvuoti yra neįmanoma.

ES Komisija aktyvavo prevencijos mechanizmą dėl teisės teisės viršenybės situacijos Lenkijoje. Pagrindiniai elementai, dėl kurių išreikštas susirūpinimas buvo teismų nepriklausomumo ir valdžių atskyrimo principai Lenkijoje<sup>185</sup>. Atkreiptinas dėmesys, jog teismų nepriklausomumas yra ir siaurosios teisės viršenybės sampratos elementas, tačiau valdžių atskyrimo principas yra demokratijos principas. Remiantis siaurąja teisės viršenybės samprata, į ją nepatenka tokie elementai kaip žmogaus teisių apsauga ir / ar demokratija, kadangi tai reiktų materialiosios teisės viršenybės sampratą. Tokiu atveju, jeigu ES Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermans oficialiai tvirtina, kad ES Sąjungos mastu yra iškilęs susirūpinimas dėl teisės viršenybės Lenkijoje, o pagrindiniai minimi aspektai yra valdžių atskyrimas ir teismų nepriklausomumas – galima daryti išvadą, kad šiuo atveju vyrauja materialioji teisės viršenybės samprata.

## 2.5 Pre-Article 7 procedūra

Prieš įstojant į Sąjungą tam tikros griežtos sankcijos gali būti taikomos valstybėms kandidatėms, kurios neužtikrina Sąjungos vertybių, tarp jų ir teisės viršenybės, įgyvendinimo. Šios sankcijos gali būti, pavyzdžiui, derybų dėl narystės stabdymas<sup>186</sup>, tačiau tokių veiksmų nėra imamasi po to, kai valstybe tampa Sąjungos nare. D. Kochenov ir kiti autoriai pastebi, kad valstybės narės gali piktnaudžiauti faktu, jog narystė Sąjungoje yra vienpusio pobūdžio (angl. *one-way-street*)<sup>187</sup>. Buvusi už teisingumą atsakinga ES

---

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Procesas dėl Asociacijos sutarties su Graikija buvo sustabdytas dėl įvykusio pulkininkų *coup d'Etat*, o F. Franco pateiktas prašymas dėl Ispanijos narystės Bendrijoje buvo paliktas neatsakytas dėl F. Franco režimo diktatūrinio pobūdžio. KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 4.

<sup>187</sup> BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 18 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>



komisarė V. Reding 2013 metais savo išsakytoje kalboje kvietė nustoti taikyti dvigubus standartus kalbant apie pagarbą teisės viršenybei Sąjungos viduje ir už jos ribų bei žvelgiant į valstybes kandidates ir į valstybes nares. Komisarė tvirtino, jog Sąjungoje didėja teisės viršenybės krizių skaičius, o tai atspindi sisteminio pobūdžio problemas. V. Reding teigė, jog valstybės narės pareiga yra užtikrinti, kad nacionalinė teisinė sistema atitinka Sutartyse nurodytas nuostatas, įskaitant ir Sąjungos tikslus, o teisės viršenybė yra bendrasis Sąjungos interesas<sup>188</sup>.

ES Sutarties 7 straipsnyje įtvirtintas prevencijos mechanizmas pirmą kartą buvo aktyvuotas 2017 m. gruodžio 20 d. prieš Lenkijos Respubliką. Tačiau prieš tai šis straipsnis nebuvo aktyvuotas ne dėl to, kad nebuvo tam pagrindo, kuris pateisintų jo aktyvavimą, bet greičiau dėl politinės valios trūkumo. Atsižvelgdami į šį trūkumą tiek Sąjungos institucijos, tiek ir mokslininkai ragino reformų vykdymą Sąjungos viduje. Pastebėtina, jog vienas ryškiausių Sąjungos institucijų pasiūlymų yra ES Komisijos pateikta naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (angl. *EU Framework to Strengthen the Rule of Law*, toliau – Teisės viršenybės sistema)<sup>189</sup>, kurioje buvo įtvirtinta taip vadinama „pre-Article 7“ procedūra (toliau - pre-Article 7), kuri buvo priimta 2014 m. kovo 11 d. ES Komisijos komunikato forma<sup>190</sup> ir kuri pirmą kartą buvo aktyvuota 2016 m. sausio mėn. prieš Lenkiją. Netrukus po šios Teisės viršenybės sistemos priėmimo, 2014 m. lapkričio mėn. buvo paskirtas ES Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermans, be kita ko atsakingas už teisės viršenybės užtikrinimą<sup>191</sup>.

Ši Teisės viršenybės sistema yra ankstyvojo perspėjimo priemonė, kurios pagrindinis tikslas - suteikti ES Komisijai galimybę pradėti struktūrinį dialogą su atitinkama valstybe nare, siekiant užkirsti kelią sisteminio teisės viršenybės principo pažeidimo pavojui, o Sąjunga yra priklausoma nuo valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo, ypač dėl jų teisinės sistemos. Pati „pre-Article 7“ procedūros formuluotė yra ypatingai svarbi nerimą keliančioje tendencijoje, kuomet beveik du dešimtmečius nebuvo laikomasi Sąjungos

---

<sup>188</sup> Europos Sąjungos Komisarės V. Reding kalba Europos politikos studijų centre „Europos Sąjunga ir teisės viršenybė: kas toliau?“, 2013 m. rugsėjo 4 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)>.

<sup>189</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>190</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)>

<sup>191</sup> Šis aspektas gali būti matomas kaip papildomas įrodymas, jog artimiausioje ateityje valstybių narių atitikimas teisės viršenybei išliks ES Komisijos darbotvarkėje. Tai yra pirmasis atvejis, kai ES komisariui buvo konkrečiai pavesta koordinuoti ES Komisijos darbą teisės viršenybės srityje.

puoselėjamų vertybių<sup>192</sup>. Visgi, galima būtų teigti, jog šia Komisijos pasiūlyta Teisės viršenybės sistema yra pripažįstamos problemos, su kuriomis susiduria teisės viršenybė ir pati Sąjunga bei tai, kad yra žengiama teisinga linkme sprendžiant šias problemas<sup>193</sup>.

Kaip jau buvo prieš tai minėta, Teisės viršenybės sistema yra sukurta remiantis ES Komisijos vaidmeniu ES Sutarties 7 straipsnio kontekste, tačiau ji nepateikia teisiškai įpareigojančių rezultatų. Tai, kad Teisės viršenybės sistema nėra griežto pobūdžio ir taip pat dėl jos atsirandančių potencialių trukdžių<sup>194</sup>, buvo sulaukta įvairios kritikos<sup>195</sup>. Pavyzdžiui, ši procedūra gali rimtai pakenkti ES Sutarties 7 straipsnio aktyvavimo efektyvumui, esant situacijai kai daugiau nei viena valstybė narė galimai pažeidžia ES teisę, tačiau pre-Article 7 procedūra yra aktyvuojama tik prieš vieną iš valstybių narių, paliekant kitą valstybę narę laisvą blokuoti ES 7 straipsnyje numatytų sankcijų taikymą (jeigu bus atsiradęs poreikis šias sankcijas taikyti).

ES Komisijos komunikatas dėl teisės viršenybės (Teisės viršenybės sistema)<sup>196</sup> buvo pripažintas Bendrųjų reikalų taryba 2014 m. kovo 18 d. vykusiame susirinkime. Visgi, valstybių narių atstovai pateikė kelis procedūrinius ir institucinius klausimus dėl šios

---

<sup>192</sup> W. Sadurski nurodė, kad pats ES 7 straipsnio sankcijų mechanizmas sukūrimas gali būti fiksuojamas dar Svarstymų Grupės darbuose, vykdytuose 1994-1995 metais, ruošiantis 1996 m. vykusiai Tarpyvyriausybinei konferencijai (IGC). SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01, p. 4-5; BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 9 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

<sup>193</sup> BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 9 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

<sup>194</sup> Buvo suvokiama, kad pre-Article 7 yra vienas iš ES Sutarties 7 straipsnio procedūrų, todėl pre-Article 7 gali sulėtinti ES Sutarties 7 straipsnyje numatytos procedūros aktyvavimą

<sup>195</sup> D. Kochenov, L. Pech and S. Platon, 'Ni panacée, ni gadget: Le 'nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit', *Revue trimestrielle de droit européen* (2015), forthcoming, remiantis BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, p. 29 [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>

<sup>196</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207632%202014%20INIT>>;

Komisijos iniciatyvos, kurie buvo Tarybos Teisės tarnybos (angl. *Council Legal Service*, toliau – CLS) išnagrinėti<sup>197</sup>.

ES Komisija, pagrįsdama Teisės viršenybės sistemos poreikį, tvirtino, jog pastaruoju metu įvykę pokyčiai Sąjungos valstybėse narėse tik dar labiau pabrėžia, jog esamos priemonės nėra visą laiką tinkamos greitam reagavimui į teisės viršenybės pažeidimo grėsmę valstybėje narėje<sup>198</sup>. Pre-Article 7 procedūros pagrindinis tikslas yra išvengti, kad situacija Sąjungos valstybėje narėje nepasiektų tokio lygio, kurio atveju reiktų aktyvuoti vieną iš ES Sutarties 7 straipsnyje numatytų procedūrų. Taigi, pre-Article 7 procedūra yra matoma kaip Sutarties nuostatų papildymas. Kaip yra įtvirtinta ES Komisijos komunikate, ES Sutarties 7 straipsnio taikymo sritis neapsiriboja vien tomis sritimis, kurioms yra taikoma Sąjungos teisė, tačiau jis suteikia Sąjungai teisę įsikišti, siekiant apsaugoti teisės viršenybę ir tose srityse, kuriose valstybės narės turi išskirtinę kompetenciją. Tai yra pateisinama tuo, jog Sąjungos valstybė narė pažeidžia pagrindines Sąjungos vertybes pakankamai rimtai, jog jos atžvilgiu galima būtų aktyvuoti vieną iš ES Sutarties 7 straipsnio procedūrų, kadangi šie valstybės narės veiksmai gali pakenkti ES vertybių pamatui ir pasitikėjimui tarp Sąjungos valstybių narių, nepaisant to, kurioje srityje buvo padarytas pažeidimas<sup>199</sup>. Tuo atveju kaip viena iš valstybių narių pasuka nesąžiningu keliu (angl. *go rogue*), tai gali sukelti grėsmę visai Sąjungos sistemai, kadangi ji yra ypatingai priklausoma valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo. Jeigu nacionalinės demokratinės institucijos bei teisės viršenybės principas žlugs, tai kartu su jais žlugs žmogaus teisių apsauga, demokratija, o taip pat ir tarpusavio pasitikėjimas.

Teisės viršenybės sistema būtų aktyvuojama tokiose situacijose, kuomet Sąjungos valstybės narės ketintų priimti naują teisės aktą, jo pataisą ar politikos kryptį arba toleruoja

---

<sup>197</sup> CLS pateikė savo opoziciją ES Komisijos pasiūlymo atžvilgiu, teigdama, jog ES Komisija siekė neteisėtai gauti daugiau galių savo atžvilgiu ir padarė išvadą, jog ES Sutarties 7 straipsnis negali būti tinkamu pagrindu pakeisti procedūrą ir kad ES Komisijos iniciatyva buvo nesuderinama su galių suteikimo principui. CLS taip pat pripažino, kad Sutartyse nėra nustatytas joks teisinis pagrindas, remiantis kuriuo ES institucijoms yra suteikiama teisė sukurti naują priežiūros mechanizmą, skirta prižiūrėti kaip valstybės narės laikosi teisės viršenybės principo, kaip papildomą nurodytam ES Sutarties 7 straipsnyje, nei kaip nors keisti ar papildyti patį ES Sutarties 7 straipsnį. Žiūrėti Europos Sąjungos Tarybos Teisės tarnybos nuomonė dėl Europos Sąjungos Komisijos komunikato: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (A new EU Framework to strengthen the Rule of Law) atitikimo Europos Sąjungos Sutartims, Doc. 10296/14, 2014 m. gegužės 27 d., Briuselis, 17, 24 punktai [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>>.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>199</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Tarybai ir Parlamentui dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio. Vertybių, kurių pagrindu Europos Sąjunga yra įkurta, skatinimas ir pagarba joms (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), COM (2003) 606 final, 2003 m. spalio 15 d., Briuselis, p. 5. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>>

tokią praktiką, kurie gali neigiamai paveikti arba kelti grėsmę valstybės narės institucijų sąžiningumui, stabilumui ar tinkamam funkcionavimui užtikrinant teisės viršenybės įgyvendinimą. Tai galėtų apimti iššūkius, su kuriais susiduria konstitucinės struktūros ar valdžių atskyrimo principas, tai galėtų apimti ir klausimus, susijusius su teismų nepriklausomumu, kurie, būdami teisės viršenybės elementais, nusako materialiąją teisės viršenybės sampratą.

Teisės viršenybės sistema yra sudaryta iš trijų žingsnių. Pirminis ES Komisijos žingsnis yra nuomonės dėl teisės viršenybės pateikimas, kurioje yra išreiškiami nuogastavimai ir suteikiama galimybė valstybei narei pateikti savo atsakymą į šią nuomonę. Jeigu situacija nebuvo išspręsta, tuomet antroje stadijoje ES Komisija pateikia Rekomendaciją dėl teisės viršenybės, kurioje nurodo laikotarpį, per kurį turi būti pateikti atsakymai dėl išsakytų nuogastavimų bei patikti siūlomi sprendimo būdai. Paskutinė - trečioji stadija yra tolimesnė Rekomendacijų dėl teisės viršenybės priežiūra ir stebėseną, ir tuo atveju jei šių Rekomendacijų yra nesilaikoma – ES Sutarties 7 straipsnis gali būti aktyvuojamas<sup>200</sup>.

Visgi, apibendrinant yra svarbu nustatyti kokia teisės viršenybės samprata vyrauja pre-Article 7 procedūros kontekste. 2013 m. birželio mėn Teisingumo ir vidaus reikalų taryba tvirtino, jog pagarba teisės viršenybei yra pagrindinių teisių apsaugos prielaida<sup>201</sup>. O štai pačioje Teisės viršenybės sistemoje yra įtvirtinta, jog teisės viršenybė yra bet kurios šiuolaikinės konstitucinės demokratijos pagrindas<sup>202</sup>. Bet vienas svarbiausių dalykų, kuris buvo įtvirtintas Teisės viršenybės sistemoje yra tai, jog ESTT formuojama teisės doktrina bei Europos Tarybos pateikiami dokumentai, kurie yra grindžiami Venecijos Komisijos ekspertų išvadomis, pateikia nebaigtinį principų, sudarančių teisės viršenybės esmę, sąrašą.

---

<sup>200</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, p. 7-9 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)>

<sup>201</sup> „respecting the rule of law is a prerequisite for the protection of fundamental rights“. Cituojant pagal Europos Sąjungos Tarybos Teisės tarnybos nuomonę dėl Europos Sąjungos Komisijos komunikato: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (A new EU Framework to strengthen the Rule of Law) atitikimo Europos Sąjungos Sutartims, Doc. 10296/14, 2014 m. gegužės 27 d., Briuselis, 11 punktas [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>>.

<sup>202</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, p. 2 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)>

Yra nurodomi šie principai<sup>203</sup>: (i) teisėtumas, kuris turi omenyje ir skaidrius, atskaitingus, demokratinius bei pliuralistinius įstatymo leidybos procesus<sup>204</sup>; (ii) teisinis tikrumas<sup>205</sup>; (iii) savavališkų vykdomosios valdžios institucijų veiksmų draudimas<sup>206</sup>; (iv) teismų nepriklausomumas ir nešališkumas; (v) veiksminga teisminė priežiūra; (vi) pagarba pagrindinėms teisėms; (vii) lygybė prieš įstatymą<sup>207</sup>. Pagarba pagrindinėms teisėms yra išskirtas kaip teisės viršenybės elementas, o tai suponuoja išvadą, kad Teisės viršenybės sistema, kuri yra tiesiogiai susijusi su ES Sutarties 7 straipsniu, yra įtvirtinta materialioji teisės viršenybės samprata. Teisės viršenybės sistemoje yra taip pat įtvirtintas vienas iš geriausiai plačiąją teisės viršenybės sampratą apibūdinančių ir taip patvirtindamas šios sampratos įsitvirtinimą teiginys – pagarba teisės viršenybei yra *per se* susijusi su pagarba žmogaus teisėms ir demokratijai: negali egzistuoti demokratija ir pagarba žmogaus teisėms be teisės viršenybės ir *vice versa*<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> *Ibid.* p. 4; Europos Komisijos pranešimas spaudai „Europos Komisija pristato teisinės priemonės teisinės valstybės principams Europos Sąjungoje apsaugoti“, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, priedas nr. 2 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_lt.htm)>; Europos Sąjungos Komisijos komunikato Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema, priedai, COM(2014) 158 final, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, p. 1-2. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_annexes\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf)>

<sup>204</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2004 m. balandžio 29 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš CAS Succhi di Frutta SpA*. C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, para. 63.

<sup>205</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1981 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Amministrazione delle finanze dello Stato prieš Srl Meridionale Industria Salumi ir kt. ; Ditta Italo Orlandi & Figlio ir Ditta Vincenzo Divella prieš Amministrazione delle finanze dello Stato*, sujungtos bylos 212 iki 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, para. 10.

<sup>206</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1989 m. rugsėjo 21 d. sprendimas *Hoechst AG prieš Europos Bendrijų Komisiją*, sujungtos bylos 46/87 ir 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, para. 19.

<sup>207</sup> Dėl teismų nepriklausomumo ir nešališkumo, veiksmingos teisminės priežiūros bei pagarbos pagrindinėms teisėms principų žiūrėti Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2013 m. spalio 3 d. sprendimas *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą* C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, para. 91; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. birželio 29 d. *Baudžiamoji byla prieš E ir F*, C-550/09, ECLI:EU:C:2010:382, para. 44; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. liepos 25 d. sprendimas *Unión de Pequeños Agricultores prieš Europos Sąjungos Tarybą* C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, para. 38-39.

<sup>208</sup> Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, p. 4 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)>

## 2.6 Pre-Article 7 panaudojimas prie Lenkijos Respubliką

Kaip jau buvo minėta anksčiau, pirmą kartą praktikoje pre-Article 7 procedūra buvo panaudota prieš Lenkijos Respubliką<sup>209</sup>.

Likus dviem savaitėms iki visuotinio Lenkijos Seimo rinkimų, kurie turėjo įvykti 2015 m. spalio mėn. tuometinis įstatymų leidėjas į Lenkijos Konstitucinį Tribunalą nominavo penkis teisėjus, kurie turėjo būti paskirti Lenkijos Prezidento A. Duda. Buvo numatyta, jog trys iš šių nominuotų teisėjų užims pozicijas, kurios tapo laisvos dar esant valdžioje tuometinei įstatymų leidžiamajai valdžiai, tuo tarpu likusios dvi policijos atsilaisvins po rinkimų, kuomet likusieji nominuoti teisėjai užims pozicijas. Tačiau naujai išrinkta įstatymų leidžiamoji valdžia supaprastinta procedūra iš dalies pakeitė Konstitucinio Tribunolo įstatymą tokiu būdu, kad būtų sudarytos galimybės anuliuoti ankstesniosios įstatymų leidžiamosios valdžios pateiktas teisėjų nominacijas, pateiktas dar iki visuotinių rinkimų, ir pateikti naujas penkių teisėjų nominacijas.

Konstitucinio Tribunolo įstatymo kita pataisa žymiai sutrumpino Konstitucinio Tribunolo pirmininko ir pirmininko pavaduotojo kadencijas – nuo devynerių iki trijų metų. Todėl susidarė situacija, jog jų kadencijos pasikeitė praėjus vos trimis mėnesiams po minėto įstatymo pataisų priėmimo. Lenkijos Konstitucinis Tribunalas priėmė du sprendimus dėl 2015 m. gruodžio mėn. Konstitucinio Tribunolo teisėjų paskyrimo. Pirmuoju sprendimu K 34/15, priimtu 2015 m. gruodžio 3 d., Konstitucinis Tribunalas nusprendė, jog ankstesnioji įstatymų leidžiamoji valdžia pagal turimą mandatą turėjo teisę paskirti tris teisėjus, tačiau ji neturėjo nominuoti teisėjus, kurie turėjo pradėti eiti savo pareigas kuomet naujosios įstatymų leidžiamosios valdžios kadencija prasidės, todėl tai prieštaravo Lenkijos Respublikos Konstitucijai<sup>210</sup>. Antruoju sprendimu K 35/15, priimtu 2015 m. gruodžio 9 d., Konstitucinis Tribunalas nusprendė, jog naujoji įstatymų leidžiamoji valdžia neturėjo teisės panaikinti trijų teisėjų paskyrimo, kurį padarė ankstesnioji įstatymų leidžiamoji valdžia, o Konstitucinio Tribunolo pirmininko ir pirmininko pavaduotojo kadencijų sutrumpinimas

---

<sup>209</sup> Europos Sąjungos Komisijos savaitės apžvalga. Teisės viršenybė Lenkijoje: ES Komisija pradeda dialogą, 2016 m. sausio 13 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_WM-16-2030\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2030_en.htm)>; Europos Sąjungos Komisijos infomacinis biuletenis - Kolegijos orientaciniai debatai dėl pastarųjų įvykių Lenkijoje ir Teisės viršenybės sistemos: klausimai ir atsakymai, 2016 m. sausio 13 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)>.

<sup>210</sup> SZULEKA, M., WOLNY, M., SZWED, M. The constitutional crisis in Poland 2015 – 2016. *Helsinki Foundation for Human Rights*, 2016, p. 24, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR\\_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf)>.

prieštarauja Lenkijos Konstitucijai<sup>211</sup>. Pastebėtina, jog šiuos Konstitucinio Tribunolo sprendimus buvo ilgą laiką vengta paskelbti, tačiau jų pagrindu, Lenkijos prezidentas buvo įpareigotas paskirti teisėjais tuo tris asmenis, nominuotus ankstesniosios įstatymų leidžiančiosios valdžios jos kadencijos metu. Tačiau prezidentas A. Duda jau buvo paskyręs visus penkis naujosios įstatymų leidžiamosios valdžios nominuotus teisėjus. Šis paskyrimas patvirtino, jog Lenkijos įstatymų leidžiamoji valdžia žengė kitą žingsnį galimybės kritikuoti valdžią konstitucinėmis priemonėmis silpninimo link. Buvo sudarytos sąlygos, kurių pagrindu buvo apsunkintas naujai priimtų teisės aktų atitikimo Konstitucijai tikrinimas, pavyzdžiui, buvo padidintas skaičius teisėjų, kurie turėjo nagrinėti bylas ir buvo padidinta balsų dauguma (nuo to momento reikėjo dviejų trečdalių balsų, o ne paprastosios daugumos), norint priimti sprendimą byloje<sup>212</sup>. Visgi, asmenys turi teisę į nepriklausomą teisumą, įskaitant ir Konstitucinį Teismą, o tai yra teisės viršenybės elementas, kuris yra neatsiejamai susijęs su būtinuoju demokratijos elementu – valdžių atskyrimu. Tokiu atveju, neužtikrinus teisės viršenybės elemento, taip pat yra neužtikrinamas ir demokratijos elementas.

Kai kurie autoriai pastebi, jog esant situacijai, kai Teisės viršenybės sistema yra aktyvuojama prieš vieną iš valstybių narių, bet ne prieš kitą, gali iškelti abejonių dėl vienodo požiūrio į visas valstybes nares užtikrinant teisės viršenybę, įgyvendinimo Sąjungoje<sup>213</sup>. Kritika Sąjungos institucijų atžvilgiu buvo ypatingai aktyvi, kadangi tiek Lenkijoje, tiek Vengrijoje situacijos buvo panašios ir netgi susijusios, netgi buvo preziumuota, kad viena valstybė narė kopijuoja kitą. Todėl turint tai omenyje, kai ne vienerius metus nebuvo imtasi griežtų priemonių prieš Vengriją, kuri vykdė itin kontroversiškus veiksmus, tačiau pradėjus šią procedūrą prieš Lenkiją, vos po kelių mėnesių kai ji pradėjo teisės viršenybės dekonstrukciją, sukuria įspūdį, jog valstybės narės, esant tokiai pačiai situacijai yra traktuojamos skirtingai<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>212</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>213</sup> KOCHENOV, D., *The Commission vs. Poland: The Sovereign State Is Winning 1-0*, 2016 m. sausio 25 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://verfassungsblog.de/the-commission-vs-poland-the-sovereign-state-is-winning-1-0/>>; GOTEV, G., *Tavares: Discussing rule of law in Poland separately from Hungary will lead 'nowhere'*, 13 January 2016, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/tavares-discussing-rule-of-law-in-poland-separately-from-hungary-will-lead-nowhere/>>.

<sup>214</sup> Susidaro įspūdis, jog Vengrijos valdančioji partija Fidesz, priklausanti didžiulei Europos liaudies partijos šeimai buvo suteikta daugiau laisvės nukrypti nuo Sąjungos propaguojamų vertybių, kitaip nei Lenkijos valdančiajai Teisės ir teisingumo partijai, kuri yra asocijuojama su mažesnę įtaką turinčia Europos konservatorių ir reformuotojų frakcija

## IŠVADOS

1. Nors teisės viršenybės samprata yra dažniausiai skirstoma į formaliąją ir materialiąją, tačiau, atsižvelgus į įvykius pasaulio istorijoje išryškėjo tai, jog formaliosios sampratos realybėje nepakanka. Todėl tai tapo paskata įsitvirtinti materialiajai sampratai, kuri susideda iš formaliosios sampratos elementų bei yra neatsiejamai susijusi su žmogaus teisių apsauga ir demokratija.
2. „*Rechtsstaat*“ ir „*rule of law*“ koncepcijos pradžioje būtų priskiriamos siaurajai teisės viršenybės sampratai. Tačiau vėliau T. Bingham ir Jungtinės Karalystės teismai savo sprendimuose, o Vokietijoje priėmus 1949 m. Konstituciją pabrėžė materialųjį elementą - žmogaus teisių apsaugą, kaip vieną iš teisės viršenybės elementų. Bent vieno materialaus elemento egzistavimas suponuoja materialiosios sampratos įsitvirtinimą. Tuo tarpu „*État de droit*“ koncepcija savyje visuomet turėjo materialųjį žmogaus teisių elementą.
3. Politinis Kopenhagos kriterijus, apimantis demokratijos, teisės viršenybės ir žmogaus teisių elementus, leidžia suponuoti šių elementų tarpusavio sąveiką, kuri tik dar labiau pabrėžia, jog į juos reikia žvelgti kaip į tarpusavyje persipynusius elementus, o kadangi valstybė kandidatė norėdama įstoti į Sąjungą privalo atitikti juos visus, o tai pabrėžia materialiosios teisės viršenybės sampratos vyravimą plėtos politikoje. Sąjungos vykdomoje užsienio politikoje bei oficialiuose pranešimuose taip pat yra įsitvirtinusi plačioji teisės viršenybės samprata.
4. Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnyje numatytų prevencijos ir sankcijų mechanizmų sukūrimo procesai patvirtino materialiosios sampratos įsitvirtinimą. Pirminis tikslas sukurti šiuos mechanizmus buvo siekis apsaugoti žmogaus teises, tarpu jų ir teisę į orumą. Tačiau pastaroji teisė turi materialųjį pobūdį bei yra susijusi su demokratija ir teisės viršenybe. Europos Sąjungos valstybių narių susirūpinimas dėl teisės viršenybės padėties Austrijoje, nors pagrindė buvo minimas susirūpinimas dėl žmogaus teisių apsaugos, dar kartą pabrėžia materialiosios sampratos vyravimą.
5. Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio formuluotė neatskleidžia vyraujančios teisės viršenybės sampratos, tačiau Sąjungos institucijų reakcijose į situacijas Vengrijoje ir Lenkijoje atsispindi materialioji samprata, kadangi teisės viršenybės krizės abejose valstybėse apėmė ne tik formaliuosius sampratos aspektus, bet ir žmogaus teisių ir demokratijos neužtikrinimą, taip pabrėžiant šių koncepcijų tarpusavio priklausomumą. Be to, sankcijos mechanizmo formuluotė bei Lenkijos



ir Vengrijos tarpusavio palaikymas siekiant išvengti sankcijų mechanizmo taikymo, suteikia galimybę ir toliau valstybei narei pažeisti teisės viršenybę, nebijant sankcijų taikymo.

6. Teisės viršenybės sistema buvo sukurta siekiant suteikti ES Komisijai galimybę pradėti struktūrinį dialogą su valstybe nare dar iki teisės viršenybės pažeidimo. Tačiau šios sistemos aktyvavimas tik prieš vieną iš Sąjungos narių, galimai pažeidžiančių teisės viršenybę, gali sukelti abejonių dėl vienodo valstybių narių traktavimo.

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

### NORMINIAI TEISĖS AKTAI:

#### Europos Sąjungos teisės aktai

1. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis (Paryžiaus sutartis), 1951, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf)>
2. Europos Bendrijos steigimo sutartis (Mastrichto sutartis), 1992, OL C 224, p. 6-79, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)>.
3. Amsterdamo sutartis. OL C 340, 1997, p. 1–144, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>>.
4. Nicos sutartis. OL C 80, 2001, p. 1-87, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>>.
5. Europos Sąjungos Sutartis dėl Konstitucijos Europai, OL C 310, 2004, p. 1-480, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf)>.
6. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį, 2007, OL C 306, p. 1–271, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt\\_lisbon\\_treaty.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf)>.
7. Europos Sąjungos Sutartis (Suvestinė redakcija), 2012, OL C 326, p. 13-46, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0016.02/DOC_1&format=PDF)>.
8. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012, OL C 326, p. 47-200, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=LT>>

9. Europos Sąjungos Parlamento ir Tarybos 1995 m. spalio 24 d. direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, 1995, OL L 281, p. 355-374, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&qid=1522534944253&from=LT>>.
10. Europos Tarybos 2000 m. lapkričio 27 d. direktyva 2000/78/EB nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus, 2000, L 303, p. 16-22, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0078&from=LT>>.

### **Užsienio valstybių teisės aktai**

11. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija (Basic Law for the Federal Republic of Germany), 1949, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html)>;
1. Vengrijos Respublikos Konstitucija (the Fundamental Law of Hungary), 2011, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>>.
2. Vengrijos Konstitucijos Ketvirtoji pataisa (Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law), 2013, Nr. T/9929, Vengrijos Parlamento biuras: Budapeštas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>>
3. Vengrijos įstatymas dėl teisinio teisėjų statuso ir jų atlyginimų, Nr. CLXII, 2011 (Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges of Hungary), [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)006-e)>.

### **LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO DOKTRINA:**

4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 19 d. sprendimas „Dėl bylos pagal pareiškėjo – Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymą iširti, ar Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 153

straipsnio 2 dalies 11 punktą (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, nutraukimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 43/2009.

## SPECIALIOJI LITERATŪRA

5. ALSTON, P., WEILER, J.H.H., An „Ever Closer Union“ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. *European Journal of International Law*, 1998, Volume 9, p. 658-723.
6. BARACANI, E., ‘EU Democratic Rule of Law Promotion’. Iš MAGEN, A. ir MORLINO, L. (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 53-86.
7. BARATTA, R. Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, Volume 8, Issue 2, p. 357-372.
8. BÁRD, P., CARRERA, S., GUILD, E. ir KOCHENOV, D., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights: Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. European Parliament, Research Paper PE 579.328 *European Added Value Unit*, European Parliamentary Research Service, 2016, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 22 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2760371>>
9. BINGHAM, T. *The Rule of Law*. London: Allen Lane, 2010.
10. BINGHAM, T. The Rule of Law. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 66, No. 1, p. 67-85.
11. BURLYUK, O. An Ambitious Failure: Conceptualising the EU Approach to Rule of Law Promotion (in Ukraine). *Hague Journal on the Rule of Law*, 6(1), 2014, p. 26-46
12. CARRERA, S., GUILD, E. ir HERNANZ, N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Centre for European Policy Studies, 2013, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ceps.eu/system/files/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>.
13. CLOSA, C., KOCHENOV, D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016

14. CONTOGERGIS, G. The Greek View of the Community and Greece's Approach to Membership'. Iš WALLACE, W. ir HERREMAN, I. *A Community of Twelve? The Impact of further Enlargement on the European Communities*, Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978
15. CREMONA, M. ishing, 2011, p. 275-315.
16. DE SCHUTTER, O., ALSTON, P. Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency. *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of the Fundamental Rights Agency*. Hart Publishing: Oxford, 2005, p. 1-21.
17. DICEY, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Elibron Classics, 1959
18. DUPRÉ, C., Dignity, Democracy, Civilisation. *Liverpool Law Review*, Volume 33, Issue 3, 2012, p. 263-280
19. FREEMAN, H. B.. Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members' Sanctions, *Boston College International & Comparative Law Review*, 2002, Volume 25, Issue 1, p. 109-124
20. FULLER, L. L. *The morality of law*. New Haven & London, 1964
21. GOTEV, G., Tavares: Discussing rule of law in Poland separately from Hungary will lead 'nowhere', 13 January 2016, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/tavares-discussing-rule-of-law-in-poland-separately-from-hungary-will-lead-nowhere/>>.
22. HAPPOLD, M. Fourteen against one: the EU Member States' response to Freedom Party participation in the Austrian government. *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 49, 2000, p. 953-963.
23. HILLION, C., The Copenhagen Criteria and Their Progeny (2014), *EU Enlargement*, 2004, Oxford, Hart Publishing, p. 1-22, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2405368>>.
24. YOUNG, A. L., The Rule of Law in the United Kingdom: Formal or Substantive, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Volume 6, Issue 2, 2012, p. 259-280.
25. JACOBS, F., *The sovereignty of law: The European way*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007

26. KIM, Yi-Su, 1-osios sesijos „Teisės viršenybės sampratų įvairovė“ pagrindinis pranešimas, *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017, Nr. 3 (47), p. 118-126.
27. KOCHENOV, D. The EU Rule of Law: Cutting Paths through Confusion, *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 1, 2009, p. 1-24.
28. KOCHENOV, D., Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, No. 10, p. 1-24
29. KOCHENOV, D., EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It? *Yearbook of European Law*, Volume 34, Issue 1, 2015, p. 1-23, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=2642689>>.
30. KOKOTT, J., SOBOTTA, Ch. The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? *The European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 4, 2012, p. 1015-1024.
31. KŪRIS E. (red.). *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Vilniaus universitetas, 2015
32. LECONTE, C. The Fragility of the EU as a „Community of Values“: Lessons from the Haider Affair. *West European Politics*, Volume 28, 2005, p. 620-649.
33. MARGARITIS, K., Some thoughts on the interrelation of Article 7 TEU with the EU Fundamental rights agency. *Perspectives of Business Law Journal*, Volume 2, Issue 1, 2013, p. 143-147.
34. MERLINGEN, M.; MUDDE, C. ir SEDELMEIER, U., The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 1, 2001, p. 59-77
35. PAŽERECKAITĖ, G. Tarptautinės teisinės atsakomybės paskirstymo Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms kriterijai. *Teisė*, 93 tomas, 2014, p. 176-189.
36. PECH, L. A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, *European Constitutional Law Review*, Volume 6, Issue 3, 2010, p. 359-396
37. PECH, L. Promoting the Rule of Law Abroad: on the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Iš KOCHENOV, D., AMTENBRINK, F. (ed.) *The EU's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, p. 108-128

38. PECH, L., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. *Jean Monnet Working Paper Series*, No. 4/2009, 2009, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1463242>>.
39. RAZ, J. *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford, 2010
40. RAZ, J., The Rule of Law and its Virtue, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press, 1979, p. 210-232.
41. SADURSKI, W. Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haiden. *Sydney Law School Research Paper*, 2010, No. 10/01
42. SCHIMMELFENNIG, F., Europeanization beyond Europe, *Living Reviews in European Governance*, Volume 7, No. 1, 2012, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2012-1/download/lreg-2012-1Color.pdf>>.
43. TAMANAHA, B. *On the Rule of Law: History, Politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004
44. TAMANAHA, B., A Concise Guide to the Rule of Law. *St. John's Legal Studies Research Paper*, No. 07-0082, 2007, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1012051>>.
45. TIMMER, A., et al. *EU Human Rights, democracy and the rule of law: from concepts to practice*, FRAME, Trečioji darbo dalis, rezultatas Nr. 2, 2014, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 26 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/10-Deliverable-3.2.pdf>>.
46. WALDRON, J. The Concept and the Rule of Law. *Georgia Law Review*, Forthcoming; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 08-50, 2008, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<https://ssrn.com/abstract=1273005>>.
47. WALLACE, W., HERREMAN, I. *A Community of Twelve? The Impact of further Enlargement on the European Communities*, Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978
48. WENNERSTRÖM, E., *Measuring the Rule of Law*. Iš TAYLOR, V. L., EDERLÖF, J. *Rule of Law Promotion: Global Perspectives, Local Applications*, Iustus Förlag, 2009, p. 57-76
49. ŽALIMAS, D., 2-osios sesijos „Nauji iššūkiai teisės viršenybei“ pagrindinis pranešimas *Konstitucinė Jurisprudencija*, LR Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2017 Nr. 3 (47), p. 127-147.

## **TEISMŲ PRAKTIKA:**

### **Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika**

50. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1980 m. spalio 29 d. sprendimas *Maizena GmbH prieš Europos Bendrijų Tarybą* 139/79, ECLI:EU:C:1980:250
51. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas *Parti écologiste "Les Verts" prieš Europos Parlamentą* 294/83, ECLI:EU:C:1986:166
52. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonė 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, p. 6102
53. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2000 m. sausio 11 d. sprendimas *Nyderlandų Karalystė ir Gerard van der Wal prieš Europos Bendrijų Komisiją* C-174/98 P ir C-189/98 P, ECLI:EU:C:2000:1.
54. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. liepos 25 d. sprendimas *Unión de Pequeños Agricultores prieš Europos Sąjungos Tarybą* C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462
55. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2006 m. spalio 26 d. Generalinio Advokato Mengozzi nuomonė byloje *P Gestoras Pro Amnistía and Others v Council* C-354/04, ECR I-1579
56. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją* C-402/05 P ir C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461
57. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. lapkričio 6 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją* C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687
58. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2013 m. liepos 18 d. sprendimas *Europos Komisija ir kt. prieš Yassin Abdullah Kadi* C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518
59. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. balandžio 8 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją* C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237
60. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. nuomonė 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

#### **Užsienio valstybių teismų praktika**

61. Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1991 m. vasario 7 d. sprendimas *Regina v. Secretary of State for the Home Department (Respondent) ex parte Brind and others (Appellants)*, 1 AC 696.



62. Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1993 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Derbyshire County Council (Appellants) v. Times Newspapers Limited and others (Respondents)*, [1993] AC 534
63. Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 1999 m. spalio 28 d. nuomonė byloje *Reynolds (Respondent) v. Times Newspapers Limited and others (Appellants)*, [2001] 2 AC 127
64. Jungtinės Karalystės Lordų rūmai. 2004 m. birželio 21 d. nuomonė byloje *Ghaidan (Appellant) v. Godin-Mendoza (FC) Respondent*, [2004] UKHL 30, 2 AC 557

## KITA PRAKTINĖ MEDŽIAGA

65. 2013 m. kovo 6 d. Vokietijos, Olandijos, Danijos ir Suomijos užsienio reikalų ministrų iniciatyvinis laiškas ES Komisijos Pirmininkui J. M. Barroso dėl teisės viršenybės principo apsaugos Europos Sąjungoje, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijheidsmechanisme.pdf>>.
66. AHTISAARI, M., FROWEIN, J. ir OREJA, M. Ataskaita dėl Austrijos Respublikos Vyriausybės įsipareigojimų bendrosioms Europos vertybėms, ypatingai atsižvelgiant į tautinių mažumų, pabėgėlių ir imigrantų teises bei Austrijos Laisvės partijos politinės prigimties evoliuciją: Trijų išminčių ataskaita (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)), 2000 m. rugsėjo 8 d., Paryžius, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>>.
67. Austrijos Respublikos atstovo G. Woschnagg laiškas Generaliniui Sekretoriui J. Solana, Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija „2000 m. Tarpvyriausybė konferencija: Europos Sąjungos Sutarties 7 ir 46 straipsnių pakeitimo projektai“ (IGC 2000: Draft amendments to Article 7 and 46 of the TEU), Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, CONFER 4712/00, 2000 m. vasario 15 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą

- <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/Nice/Negotiation/Basic%20principles%20of%20Austria's%20position.pdf>>.
68. Austrijos Respublikos nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje laiškas dėl esminės Austrijos pozicijos Tarpvyriausybinėje konferencijoje, Valstybių narių vyriausybių atstovų konferencija, (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of letter, from Permanent Representation of Austria to the European Union), CONF 3857/96, 1996 m. birželio 4 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2013/7/4/2c5009ab-27ce-4940-a2de-23180248e2a6/publishable_en.pdf)>.
69. Belgijos Karalystės teisės akto projektas dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio pakeitimo (Belgian Draft Amendment to Article 7 of the TEU), 2000 m. gegužės 2 d., CONFER 4739/00
70. ES komisaro Michel Barnier pranešimas – Europos Sąjungos Parlamento pasiūlymai Tarpvyriausybinei konferencijai, ES Parlamento plenarinė sesija, 2000 m. balandžio 11 d. Strasbūras, SPEECH/00/136, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-00-136\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-136_en.htm?locale=en)>.
71. Europos Sąjungos delegacijos Jungtinių Tautų Organizacijoje pranešimas dėl teisės viršenybės nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu (The Rule of Law at the National and International Levels), A/C.6/67/SR.4, Jungtinių Tautų 6-asis komitetas, 2012 m. spalio 10 d., Niujorkas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/541/76/pdf/N1254176.pdf?OpenElement>>.
72. Europos Sąjungos Komisarės V. Reding kalba Europos politikos studijų centre „Europos Sąjunga ir teisės viršenybė: kas toliau?“, 2013 m. rugsėjo 4 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)>.
73. Europos Sąjungos Komisijos analitinė ataskaita pridėdama prie Europos Sąjungos Komisijos ataskaitos Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai dėl Juodkalnijos reformų įgyvendinimo pažangos, ES Komisijos specialistų darbo dokumentas, COM (2010) 670, SEC (2010) 1334, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 11 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC1334&from=EN>>.

74. Europos Sąjungos Komisijos ataskaita Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai dėl Juodkalnijos reformų įgyvendinimo pažangos, COM (2010) 670, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 8 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0222:FIN:LT:PDF>>.
75. Europos Sąjungos Komisijos Darbotvarkė 2000 siekiant stipresnės ir didesnės Sąjungos (*Agenda 2000 for stronger and wider Union*), 1997 m. liepos 15 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf)>.
76. Europos Sąjungos Komisijos infomacinis biuletenis - Kolegijos orientaciniai debatai dėl pastarųjų įvykių Lenkijoje ir Teisės viršenybės sistemos: klausimai ir atsakymai, 2016 m. sausio 13 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)>.
77. Europos Sąjungos Komisijos Komunikatas „Plėtros strategija ir pagrindiniai iššūkiai 2010-2011 metams“, COM (2010) 660, 2010 m. lapkričio 9 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 8 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2010/package/strategy\\_paper\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf)>.
78. Europos Sąjungos Komisijos komunikatas dėl demokratizacijos, teisės viršenybės, pagarbos žmogaus teisėms bei gero valdymo: iššūkiai dėl partnerystės tarp Europos Sąjungos ir Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno grupės (AKR) valstybių, COM (1998) 146 final, 1998 m. vasario 24 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 11 d.]. Prieiga per internetą <[http://archive.idea.int/lome/background\\_documents/eucom.pdf](http://archive.idea.int/lome/background_documents/eucom.pdf)>.
79. Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law), COM(2014)158, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-158-EN-F1-1.Pdf>>.

80. Europos Sąjungos Komisijos komunikatas Europos Sąjungos Tarybai ir Parlamentui dėl Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio. Vertybių, kurių pagrindu Europos Sąjunga yra įkurta, skatinimas ir pagarba joms (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), COM (2003) 606 final, 2003 m. spalio 15 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:EN:PDF>>.
81. Europos Sąjungos Komisijos komunikato Europos Sąjungos Parlamentui ir Tarybai: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema, priedai, COM(2014) 158 final, 2014 m. kovo 11 d., Strasbūras, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą <[http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_annexes\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf)>
82. Europos Sąjungos Komisijos pirmininko pirmojo pavaduotojo Frans Timmermans pastabos apie Europos Sąjungos Komisijos diskusiją dėl teisės viršenybės Lenkijoje, 2017 m. gruodžio 20 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-5387\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-5387_en.htm)>.
83. Europos Sąjungos Komisijos pranešimas spaudai „Europos Sąjungos Komisija yra patenkinta centrinio banko statuto pakeitimais, tačiau ES Komisija kreipiasi dėl Vengrijos į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą dėl duomenų apsaugos institucijos nepriklausomumo bei priemonių, turinčių įtaką teismų sistemai, 2012 m. balandžio 25 d., Briuselis, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-395\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-395_en.htm?locale=en)>.
84. Europos Sąjungos Komisijos savaitės apžvalga. Teisės viršenybė Lenkijoje: ES Komisija pradeda dialogą, 2016 m. sausio 13 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_WM-16-2030\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2030_en.htm)>;
85. Europos Sąjungos Komisijos Sudėtinis dokumentas – pranešimai valstybių kandidačių pažangą, padarytą siekiant narystės (Composite Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries), 1997, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key\\_documents/1999/composite\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf)>

86. Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės ataskaita Europos Sąjungos Tarybai dėl progreso ruošiantis Tarpvvyriausybinei konferencijai (Progress report on the Intergovernmental Conference), Valsybių narių vyriausybės atstovų konferencija, 1996 m. birželio 17 d., Briuselis, CONF 3860/1/96 REV 1
87. Europos Sąjungos Tarybos Teisės tarnybos nuomonė dėl Europos Sąjungos Komisijos komunikato: Naujoji ES teisės viršenybės principo stiprinimo sistema (A new EU Framework to strengthen the Rule of Law) atitikimo Europos Sąjungos Sutartims, Doc. 10296/14, 2014 m. gegužės 27 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>>.
88. Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) ataskaita dėl teisės viršenybės (Report on the Rule of Law), 2011 m. balandžio 4 d., Strasbūras, Study No. 512/2009, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)>.
89. Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) metinė ataskaita apie 2011 metais vykdytą veiklą, CDL-RA(2011)001-e, 2012, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 13 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(2011)001-e)>.
90. Europos Tarybos Europos Komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisijos) Teisės viršenybės kontrolinis sąrašas (Rule of law checklist), 2016 m. kovo 18 d., Strasbūras, Study No. 711 / 2013, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 28 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>
91. Europos Tarybos Venecijos Komisijos nuomonė dėl naujosios Vengrijos Respublikos Konstitucijos (Opinion of the Council of Europe's Venice Commission on the new Hungarian Constitution), 87-oji plenarinė sesija, 2011 m. birželio 17-18 d., Venecija, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)>.
92. Europos Žmogaus Teisių Federacijos ataskaita „Vengrija: demokratijai kilo pavojus. Šešerius metus trunkantys puolimai prieš teisės viršenybę (Hungary: Democracy under Threat. Six Years of Attacks against the Rule of Law), Nr. 684a,

- 2016, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary\\_democracy\\_under\\_threat.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf)>;
93. Europos Žmogaus Teisių Teismo pranešimas spaudai nr. 491, 2000 m. birželio 29 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-68017-68485>>
94. Konstitucinių reikalų komiteto pranešėjo O. Duhamel ataskaita dėl Sutarčių konstitucingumo (Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Olivier Duhamel, Report on the constitutionalisation of the Treaties), FINAL A5-0289/2000, 2000 m. spalio 12 d., [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 3 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0289+0+DOC+WORD+V0//EN>>.
95. MISETICS, B., The Criminalisation of Homelessness in Hungary in Mean Streets. Iš JONES, S., (ed) A Report on Criminalisation of Homelessness in Europe, 2013, p. 101-112, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf>>
96. MÜLLER, J. W., The Hungarian Tragedy, *Dissent*, 2011, Spring
97. Patikslinta santrauka – Tarpvyriausybėnė konferencija dėl institucinės reformos (Revised Summary – Intergovernmental Conference on institutional reform). Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, CONFER 4810/00, LIMITE, 2000 m. lapkričio 23 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4810-2000-INIT/en/pdf>>.
98. Pirmininkaujančios valstybės narės [Graikija] išvados. Europo Vadovų Tarybos susitikimas, 1994 m. birželio 24-25 d., Korfu sala, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.consilium.europa.eu/media/21207/corfu-european-council.pdf>>.
99. SCHEPPELE, K. L., *How to Evade the Constitution: The Case of the Hungarian Constitutional Court's Decision on the Judicial Retirement Age*. 2012 m. rugpjūčio 8 d., Eutopia law, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą <<https://eutopialaw.com/2012/08/08/how-to-evade-the-constitution-the-case-of-the-hungarian-constitutional-courts-decision-on-the-judicial-retirement-age/>>.
100. SCHEPPELE, K.L., *EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions*, 2016 m. sausio 11 d., Politico, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga

- per internetą <<https://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/>>.
101. STEARNS, J., KRUKOWSKA, E., CHRYSOLORAS, N., *Poland's Authoritarian Shift Spurs Warning of Economic Trouble*, 2017 m. rugsėjo 17 d., Bloomberg, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-17/poland-s-authoritarian-shift-spurs-warning-of-economic-trouble>>.
102. Svarstymų grupės ataskaita, Pirmoji dalis (Reflection Group report, First Part), 1995 m. gruodžio 5 d., Briuselis, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm)>
103. SZAKACS, G., FERNANDEZ, C., *Hungary PM flags veto of any EU sanctions against Poland*, 2016 m. sausio 8 d., Reuters, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.reuters.com/article/us-poland-hungary-sanctions/hungary-pm-flags-veto-of-any-eu-sanctions-against-poland-idUSKBN0UM0L220160108>>.
104. SZULEKA, M., WOLNY, M., SZWED, M. The constitutional crisis in Poland 2015 – 2016. *Helsinki Foundation for Human Rights*, 2016, [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR\\_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf)>.
105. Tarptautinio demokratijos ir rinkimų paramos instituto (IDEA) 2017 m. ataskaita „The Global State of Democracy: Exploring Democracy’s Resilience“, pirmasis leidimas, [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-REPORT-EN.pdf>>.

## SANTRAUKA

Šiame magistro darbe yra nagrinėjama teisės viršenybės samprata Europos Sąjungos Sutarties 7 straipsnio kontekste. Teisės viršenybės koncepcija yra įvardinama kaip viena svarbiausių Europos Sąjungos vertybių, tačiau, tuo pat metu, jos samprata ir elementai nėra įtvirtinti jokiame teisiniame dokumente. Pastarųjų metų įvykiai Europos Sąjungoje dar labiau išryškino teisės viršenybės svarbą ir siekį ją užtikrinti, tačiau tuo pačiu metu, būtent reaguojant į šiuos įvykius išryškėjo šios sampratos neapibrėžtumo problema.

Nagrinėjamos „*Rechtsstaat*“, „*rule of law*“ bei „*État de droit*“, koncepcijos, siekiant nustatyti, kokia teisės viršenybės samprata vyrauja jų turinyje. Magistro darbe yra analizuojamos įvairios akademikų pozicijos tiek dėl teisės viršenybės sampratų skiriamųjų bruožų, tiek ir pozicijos dėl Europos Sąjungos mechanizmų (pavyzdžiui, prevencijos ir sankcijų mechanizmą bei Teisės viršenybės sistema) sukūrimo ir panaudojimo aspektai, kurių pagrindu, buvo siekiama atskleisti tikrąją vyraujančią teisės viršenybės sampratą Sąjungoje, o ypač Sutarties 7 straipsnio kontekste. Siekiant atskleisti teisės viršenybės sampratą, buvo analizuojami įvairūs su ja susiję aspektai, pavyzdžiui, Sutarties 7 straipsnio sukūrimas ir jo panaudojimas sprendžiant teisės viršenybės krizes Vengrijoje ir Lenkijoje, apžvelgiant aspektus, dėl kurių ES Sutartis 7 straipsnio aktyvavimas prieš Vengriją buvo nesėkmingas. Taip pat apžvelgiama ir naujoji Teisės viršenybės sistema, kuri buvo sukurta būtent dėl siekio išvengti teisės viršenybės principo pažeidimų. Taip pat yra apžvelgiamos šios Teisės viršenybės sistemos aktyvavimo priežastys Lenkijos atžvilgiu



## SUMMARY

The master thesis presents the analysis of the concept of rule of law in the light of the Treaty of the European Union. The concept of rule of law is stated as one of the most important European Union values. However, meanwhile, neither this concept nor its elements have been defined in any legal document. Although recent events in the European Union emphasized the importance of rule of law as well as the necessity to ensure this concept. Subsequently, the problem of the vagueness of this concept has been highlighted as well.

The concepts of „*Rechtsstaat*“, „*rule of law*“ and „*État de droit*“ are examined in order to ascertain which concept of the rule of law prevails in their content. The master thesis analyses a variety of the viewpoints of academics both on the distinctive features of the concepts of rule of law and on the aspects of the creation and appliance European Union mechanisms (for instance, preventative and sanctions mechanism as well as the Rule of Law Framework), on the basis of which it was sought to reveal true prevailing conception of rule of law within the Union, in particular in the light of the Treaty of the European Union. In order to reveal the concept of rule of law, various related aspects were examined, such as the creation of Article 7 of TEU and its appliance while resolving rule of law crises in Hungary and Poland, reviewing the aspects that led to the failure to activate TEU Article 7 against Hungary. Moreover, the new Rule of Law Framework, which was created precisely to avoid rule of law violations. Furthermore, the causes of the activation of the Rule of Law Framework against Poland are overviewed.