



Briuselis, 2020 09 30  
COM(2020) 580 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS  
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ  
KOMITETUI**

**2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita  
Teisinės valstybės padėtis Europos Sąjungoje**

{SWD(2020) 300 à 326}

*Teisinės valstybės principas padeda apginti žmones nuo galingųjų teisės.  
Jis yra paprasčiausių kasdienių teisių ir laisvių garantas.  
Jis mums leidžia reikšti savo nuomonę ir gauti informaciją iš laisvų žiniasklaidos priemonių.*

**Pirmininkės U. von der Leyen 2020 m. pranešimas apie Sąjungos padėtį**

## 1. Įvadas

Europos Sąjunga grindžiama bendromis vertybėmis, tokiomis kaip pagrindinės teisės, demokratija ir teisinė valstybė<sup>1</sup>. Tai mūsų visuomenės ir bendros tapatybės pamatas. Demokratija negali klestėti be nepriklausomų teismų, užtikrinančių pagrindinių teisių ir piliečių laisvių apsaugą, be aktyvios pilietinės visuomenės ir be laisvos pliuralistinės žiniasklaidos. Visame pasaulyje pripažįstama, kad ES šiose srityse taiko labai aukštus standartus<sup>2</sup>. Tačiau šie aukšti standartai ne visada taikomi vienodai, juos galima dar tobulinti ir visada išlieka rizika žengti žingsnį atgal. Ginti pagrindines mūsų vertybes yra bendra visų ES institucijų ir visų valstybių narių pareiga ir jos visos turėtų atlikti savo vaidmenį.

### *Kas yra teisinė valstybė?*<sup>3</sup>

Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje teisinė valstybė įtvirtinta kaip viena iš visų valstybių narių bendrų vertybių. Vadovaujantis teisinės valstybės principu visi valdžios įgaliojimai visada įgyvendinami neviršijant įstatymu nustatytų ribų, paisant demokratijos ir pagrindinių teisių vertybių ir kontroliuojant nepriklausomiems ir nešališkiems teismams. Teisinė valstybė apima šiuos principus: teisėtumo principą, kuris reiškia skaidrą, atskaitingą, demokratinę ir pliuralistinę teisės aktų priėmimo procesą; teisinio tikrumo principą; draudimą savavališkai naudotis vykdomosios valdžios įgaliojimais; nepriklausomų ir nešališkų teismų vykdomą veiksmingą teisminę apsaugą, veiksmingą teisminę peržiūrą ir pagarbą pagrindinėms teisėms; valdžių padalijimo principą; lygybės prieš įstatymą principą. Šiuos principus yra pripažinęs Europos Sąjungos Teisingumo Teismas ir Europos Žmogaus Teisių Teismas. Be to, Europos Taryba parengė standartus ir teikė nuomones bei rekomendacijas, kuriose pateikiamos autoritetingos gairės, susijusios su teisinės valstybės principo propagavimu ir puoselėjimu.

Teisinė valstybė yra nusistovėjęs principas. Nors valstybių narių nacionalinė tapatybė, teisinės sistemos ir tradicijos skiriasi, pagrindinė teisinės valstybės principo reikšmė visoje ES yra vienoda. Tam, kad piliečiai ir įmonės pasitikėtų viešosiomis institucijomis, labai svarbu laikytis teisinės valstybės principo, o jos pagrindinius principus remia visų valstybių narių piliečiai<sup>4</sup>. Teisinės valstybės principas tiesiogiai veikia kiekvieno piliečio gyvenimą.

<sup>1</sup> Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnis. Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė.

<sup>2</sup> Pasaulio teisingumo projektas, teisinės valstybės indeksas; Pasaulio ekonomikos forumas, pasaulinio konkurencingumo ataskaita; „Transparency International“, korupcijos suvokimo indeksas; „Žurnalistai be sienų“, pasaulio spaudos laisvės indeksas.

<sup>3</sup> Žr. COM(2019) 163 „Tolesnis teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje. Esama padėtis ir galimi tolesni veiksmai“ ir COM(2019) 343 „Teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje. Veiksmų planas“. Be to, ypač svarbi yra naujausia Europos Teisingumo Teismo praktika.

<sup>4</sup> Speciali teisinei valstybei skirta „Eurobarometro“ apklausa Nr. 489.

Tai būtina sąlyga siekiant užtikrinti lygybę prieš įstatymą ir ginti ES piliečių teises. Jis ypatingai svarbus įgyvendinant ES teisės aktus ir politiką ir labai svarbus Sąjungoje, kurioje puoselėjama lygybė, galimybės ir socialinis teisingumas. Dėl ypatingų 2020 m. aplinkybių kilo papildomų uždavinių dėl piliečių teisių ir, kovojant su COVID-19 pandemija, reikėjo taikyti tam tikrus mūsų laisvių, pavyzdžiui, judėjimo laisvės, susirinkimų laisvės ar laisvės užsiimti verslu, apribojimus. Veiksminga nacionalinė stabdžių ir atsvarų sistema, remianti teisinės valstybės principą, yra labai svarbi siekiant užtikrinti, kad tokie mūsų teisių apribojimai neviršytų to, kas būtina ir proporcinga, būtų taikomi ribotą laiką ir juos prižiūrėtų nacionaliniai parlamentai ir teismai.

### *Teisinės valstybės stiprinimas – prioritetas siekiant veiksmingo Sąjungos veikimo*

ES grindžiama teisinės valstybės principu. Grėsmė teisinės valstybės principui – teisinio, politinio ir ekonominio mūsų Sąjungos pamato išbandymas. Trūkumai vienoje valstybėje narėje daro poveikį kitoms valstybėms narėms ir visai ES. Už teisinės valstybės principo laikymosi užtikrinimą visų pirma atsako kiekviena valstybė narė, tačiau Sąjungai tenka dalis atsakomybės ir vaidmuo sprendžiant teisinės valstybės problemas, kad ir kur jos kiltų. Kaip neseniai pabrėžė Europos Vadovų Taryba<sup>5</sup>, teisinės valstybės principo laikymasis taip pat yra vidaus rinkos veikimo, tarpusavio pasitikėjimu ir pripažinimu grindžiamo bendradarbiavimo teisingumo srityje ir Sąjungos finansinių interesų apsaugos pagrindas. Jei ES nori sėkmingai įgyvendinti tvaraus ir atsparaus ekonomikos gaivinimo uždavinį, labai svarbu, kad jos priemonės ir instrumentai būtų taikomi teisinės valstybės principais grindžiamoje aplinkoje.

Teisinės valstybės principas – ES svarbi tema ir už jos ribų. ES ir toliau laikysis tvirto ir darnaus požiūrio į vidaus teisinės valstybės principo užtikrinimo politiką ir teisinės valstybės principo integravimą į darbą su narystės siekiančiomis ir kaimyninėmis šalimis, o taip pat į išorės veiksmus dvišaliu, regioniniu ir daugiašaliu lygmenimis.

ES, vadovaudamasi visuotinėmis vertybėmis ir principais, įtvirtintais JT Chartijoje ir tarptautinėje teisėje, yra tvirta žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės gynėja visame pasaulyje, kaip matyti iš naujo 2020–2024 m. ES veiksmų plano žmogaus teisių ir demokratijos srityje<sup>6</sup>; tai atitinka ir darnaus vystymosi tikslus<sup>7</sup>. Teisinės valstybės principo laikymasis pasauliniu lygmeniu apima bendradarbiavimo teisinės valstybės klausimais su tarptautinėmis ir regioninėmis organizacijomis, pavyzdžiui, Jungtinėmis Tautomis, Europos Taryba ir Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija, stiprinimą.

Per pastarąjį dešimtmetį ES parengė ir išbandė keletą priemonių, kuriomis siekiama padėti užtikrinti teisinės valstybės principo laikymąsi<sup>8</sup>. Dėl rimtų teisinės valstybės principo taikymo problemų kai kuriose valstybėse narėse imta daugiau diskutuoti ES ir nacionaliniu lygmeniu apie tai, kaip sustiprinti ES gebėjimą spręsti tokias problemas. 2019 m. liepos mėn. komunikate Komisija pasiūlė, kad ES ir jos valstybės narės turėtų dėti daugiau pastangų, kad būtų skatinama tvirta politinė ir teisinė kultūra, kurioje laikomasi teisinės valstybės principo,

<sup>5</sup> 2020 m. liepos 17–21 d. Europos Vadovų Tarybos išvados: „Sąjungos finansiniai interesai apsaugomi pagal bendruosius Sąjungos Sutartyse įtvirtintus principus, visų pirma laikantis ESS [Europos Sąjungos sutarties] 2 straipsnio Europos Vadovų Taryba pabrėžia Sąjungos finansinių interesų apsaugos svarbą. Europos Vadovų Taryba pabrėžia pagarbos teisinės valstybės principui svarbą.“

<sup>6</sup> JOIN(2020) 5 final.

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>8</sup> ES lygmens priemonės dėl teisinės valstybės, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

ir turėtų parengti priemonės, kuriomis užkertamas kelias teisinės valstybės principo taikymo problemų atsiradimui ar didėjimui<sup>9</sup>.

### *Europos teisinės valstybės mechanizmas*

Pirmininkės U. von der Leyen politinėse gairėse išdėstyta ketinimas sukurti papildomą visapusišką teisinės valstybės mechanizmą, kuris būtų vienas iš kertinių ES ir valstybių narių bendro įsipareigojimo stiprinti teisinę valstybę elementų. Šis mechanizmas sukurtas kaip metinis ciklas, skirtas propaguoti teisinės valstybės principą ir užkirsti kelią problemų atsiradimui ar didėjimui. Taikant mechanizmą pirmiausia bus siekiama suprasti problemas bei svarbius pokyčius ir didinti informuotumą apie juos, visų pirma tose srityse, kurios tiesiogiai susijusios su teisinės valstybės principo laikymusi, – teisingumo sistemos, kovos su korupcija sistemos, žiniasklaidos pliuralizmo ir laisvės, įskaitant kitas institucines problemas, susijusias su stabdžių ir atsvarų sistema. Nustačiusios uždavinius, valstybės narės, bendradarbiaudamos su Komisija, kitomis valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, pavyzdžiui, Venecijos komisija, ir teikdamos tarpusavio paramą, galės rasti sprendimus, kuriais būtų apsaugotas teisinės valstybės principas.

Šis požiūris grindžiamas glaudžiu dialogu su nacionalinėmis valdžios institucijomis ir suinteresuotaisiais subjektais, užtikrinant skaidrumą ir objektyviai bei nešališkai įtraukiant visas valstybes nares. Visa tai kasmet įtraukiama į teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą kartu su atskirais kiekvienos valstybės narės vertinimais 27 šalių skyriuose. Teisinės valstybės mechanizmas dar labiau sustiprina ir papildo kitas ES priemones, kuriomis valstybės narės skatinamos įgyvendinti struktūrines reformas jo taikymo sričiai priklausiančiose srityse, įskaitant ES teisingumo rezultatų suvestinę<sup>10</sup> ir Europos semestrą<sup>11</sup>, o dabar – priemonę „Next Generation EU“. Metinėje ataskaitoje pateikti vertinimai bus šių priemonių atskaitos taškas. Kiti ES teisinės valstybės priemonių rinkinio elementai ir toliau padės veiksmingai ir proporcingai reaguoti į teisinės valstybės problemas, kai tai būtina<sup>12</sup>.

Teisinės valstybės mechanizmas ne tik padės gerinti bendrą supratimą per dialogą, bet ir sukurti sistemą, kuri padėtų Komisijai remti valstybes nares ir nacionalinius suinteresuotuosius subjektus, sprendžiančius teisinės valstybės uždavinius. Įvairiomis priemonėmis ir finansavimu padedama remti struktūrines reformas teikiant techninę pagalbą ir finansuojant viešojo administravimo, teisingumo, kovos su korupcija ir žiniasklaidos pliuralizmo sričių projektus. Europinio masto projektams taip pat gali būti skiriamos specialios ir tiesioginės dotacijos pilietinei visuomenei ir tinklams (pvz., teismams, žurnalistams). Įgyvendinant reformas, būtų naudinga pasinaudoti pripažintų tarptautinių organizacijų, visų pirma Europos Tarybos, patirtimi, ir keistis informacija su kitų valstybių narių specialistais.

Siekiant stiprinti ES darbą teisinės valstybės srityje, būtinas glaudus nuolatinis ES institucijų ir valstybių narių bendradarbiavimas. Pagrindinis Europos teisinės valstybės mechanizmo tikslas – skatinti institucijų tarpusavio bendradarbiavimą ir raginti prisidėti visas ES

<sup>9</sup> Žr. 3 išnašoje nurodytus Komisijos komunikatus.

<sup>10</sup> ES teisingumo rezultatų suvestinė – metinė lyginamoji informacinė priemonė, kuria siekiama padėti ES ir valstybėms narėms užtikrinti didesnę nacionalinių teisingumo sistemų efektyvumą pateikiant objektyvius, patikimus ir palyginamus duomenis apie įvairius rodiklius, svarbius vertinant visų valstybių narių teisingumo sistemų veiksmingumą, kokybę ir nepriklausomumą.

<sup>11</sup> Su teisinės valstybės principu susiję klausimai Europos semestre svarstomi tiek, kiek jie daro poveikį verslo aplinkai, investicijoms, ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui.

<sup>12</sup> Europos teisinės valstybės mechanizmas turėtų būti atskirtas nuo kitų priemonių, pavyzdžiui, procedūrų pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį arba pažeidimo nagrinėjimo procedūrų.

institucijas, atsižvelgiant į atitinkamus jų institucinius vaidmenis. Tai labai svarbu Europos teisinės valstybės mechanizmui ir rodo ilgalaikį Europos Parlamento<sup>13</sup> ir Tarybos<sup>14</sup> dėmesį šiai temai. Dėl to ir sukurtas toks jo bendras objektyvus pagrindas, kuriuo siekiama valstybių narių lygybės. Komisija ketina remti dabar abiejose institucijose vykdomą darbą, be kita ko, atsižvelgdama į šiuo metu rengiamą Europos Parlamento rezoliuciją<sup>15</sup>. Europos teisinės valstybės mechanizmas padės supaprastinti diskusijas dėl teisinės valstybės ES lygmeniu ir sustiprinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, taip sudarant sąlygas metiniam Europos Parlamento ir Tarybos darbo ciklui ir struktūriškai tikslinei tolesnei veiklai, taip pat bendradarbiavimui su nacionaliniais parlamentais.

Teisinės valstybės mechanizmas yra viena iš visapusiškesnių ES lygmens pastangų stiprinti demokratijos, lygybės ir pagarbos žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises, elementų. Jį papildys kelios būsimos iniciatyvos, įskaitant Europos demokratijos veiksmų planą, atnaujintą Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo strategiją ir tikslines strategijas, kuriomis siekiama patenkinti pažeidžiamiausių mūsų visuomenės narių poreikius, kad būtų skatinama visuomenė, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, teisingumas, solidarumas ir lygybė.

#### *Pirmoji teisinės valstybės principo taikymo ataskaita<sup>16</sup>*

Šia ataskaita, įskaitant jos 27 šalių skyrius, kuriuose pateikiami konkrečių valstybių narių vertinimai, Komisija siekia nustatyti pirmuosius pagrindinius padėties valstybėse narėse elementus, kuriais bus galima remtis naujajame teisinės valstybės mechanizmo cikle ir būsimose ataskaitose.

27 šalių skyriuose, kurie yra neatskiriama šios teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos dalis, pateiktas vertinimas parengtas laikantis su valstybėmis narėmis aptartos taikymo srities ir metodikos<sup>17</sup>. Daugiausia dėmesio skirta keturiems pagrindiniams ramsčiams: teisingumo sistemai, kovos su korupcija sistemai, žiniasklaidos pliuralizmui ir kitoms institucinėms stabdžių ir atsvarų sistemoms. Metodikoje buvo primintos kiekvieno ramsčio vertinimui svarbios ES teisės nuostatos. Taip pat daroma nuoroda į Europos Tarybos nuomones ir rekomendacijas, kuriose pateikiamos naudingos gairės. Parengiamajame etape šios keturios sritys buvo įvardytos kaip pagrindiniai tarpusavyje susiję teisinės valstybės užtikrinimo ramsčiai. Veiksmingos teisingumo sistemos ir tvirta institucinė stabdžių ir atsvarų sistema yra teisinės valstybės principų laikymosi mūsų demokratinėse valstybėse pagrindas. Tačiau teisės aktų ir stiprių institucijų nepakanka. Teisinės valstybės principas reikalauja, kad būtų sukurta palanki ekosistema, kurios pagrindas – pagarba teismų nepriklausomumui, efektyvi kovos su korupcija politika, laisva pliuralistinė žiniasklaida, skaidrus ir kokybiškas viešasis administravimas ir laisva bei aktyvi pilietinė visuomenė. Prevencine politika ir vietos lygmens kampanijomis didinamas piliečių informuotumas, o teisinės valstybės principo laikymuisi skiriamas didelis dėmesys darbotvarkėje. Tyrimus atliekantys žurnalistai, nepriklausoma žiniasklaida ir pilietinės visuomenės vykdoma priežiūra yra labai svarbūs siekiant užtikrinti sprendimus priimančių asmenų atskaitomybę.

<sup>13</sup>2016 m. spalio 25 d. Rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo sukūrimo; 2018 m. lapkričio 14 d. Rezoliucija dėl poreikio sukurti visapusišką ES mechanizmą, skirtą demokratijai, teisei valstybei ir pagrindinėms teisėms apsaugoti.

<sup>14</sup> 2019 m. lapkričio mėn. Bendrųjų reikalų tarybos pirmininkaujančios valstybės narės išvadose pabrėžta, kad Komisijos ataskaitos galėtų būti kasmetinio Tarybos dialogo teisinės valstybės klausimais pagrindas, <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

<sup>15</sup> ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo sukūrimas (2020/2072 (INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

Ataskaita parengta glaudžiai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis tiek politiniu lygmeniu Taryboje, tiek per politinius ir techninius dvišalius posėdžius, ir grindžiama įvairiais šaltiniais. Ši metodika taps kasmetinio teisinės valstybės mechanizmo taikymo proceso dalimi. Sukurtas nacionalinių kontaktinių asmenų teisinės valstybės klausimais tinklas, padedantis kurti mechanizmą bei jo taikymo metodiką ir veikiantis kaip nuolatinis ryšių palaikymo kanalas. Šis tinklas posėdžiavo du kartus. Rengiant ataskaitą dalyvavo visos valstybės narės – gegužės mėn. pradžioje pateikė informaciją raštu<sup>18</sup>, vėliau gegužės–liepos mėn. dalyvavo virtualiuose vizituose į šalis<sup>19</sup>. Per šiuos vizitus į šalis Komisija pokyčius teisinės valstybės srityje aptarė su valstybių narių nacionalinėmis valdžios institucijomis, įskaitant teismines ir nepriklausomas valdžios institucijas, teisėsaugos institucijas, ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, pavyzdžiui, žurnalistų asociacijomis ir pilietine visuomene. Prieš priimant šią ataskaitą valstybėms narėms buvo suteikta galimybė pateikti savo šalies skyriuje naujausią faktinę informaciją.

Taip pat buvo surengtos tikslinės konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais, per kurias įvairios ES agentūros, Europos tinklai, nacionalinės ir Europos pilietinės visuomenės organizacijos ir profesinės asociacijos, tarptautinio ir Europos masto subjektai pateikė vertingos horizontaliosios ir konkrečių šalių informacijos<sup>20</sup>. Tarp jų buvo Pagrindinių teisių agentūra, Europos teismų tarybų tinklas, Europos Sąjungos aukščiausiųjų teismų pirmininkų tinklas, Europos nacionalinių žmogaus teisių institucijų tinklas (ENNHRI), Europos advokatūrų ir teisininkų draugijų taryba (CCBE), Europos Taryba, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija (ESBO), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), taip pat nacionalinės ir tarptautinės pilietinės visuomenės ir žurnalistų organizacijos.

Šalių skyriai grindžiami Komisijos atliktu kokybiniu vertinimu, kuriame daugiausia dėmesio skiriama nuo 2019 m. sausio mėn. įvykusių reikšmingų pokyčių apibendrinimui, pradžioje pateikiamas trumpas faktinis kiekvienam ramsčiui taikomos teisinės ir institucinės sistemos aprašymas. Vertinime pateikiami ir uždaviniai, ir teigiami aspektai, įskaitant gerosios patirties pavyzdžius. Komisija užtikrino nuoseklų ir lygiavertį požiūrį, visoms valstybėms narėms taikydama tą pačią metodiką ir nagrinėdama tas pačias temas visose valstybėse narėse, kartu proporcingai atsižvelgdama į padėtį ir pokyčius. Šalių skyriuose siekiama ne išsamiai aprašyti visus svarbius teisinės valstybės padėties valstybėse narėse elementus, o aptarti reikšmingus pokyčius<sup>21</sup>. Remiantis šia pirma patirtimi ir padėties valstybėse narėse raida, ateinančiais metais gali būti įtraukti arba išsamiau nagrinėjami kiti svarbūs aspektai.

Vertinime taip pat atsižvelgiama į ES teisės reikalavimus, įskaitant Europos Teisingumo Teismo sprendimus. Be to, kaip orientacine standartų ir geriausios praktikos sistema naudojamos Europos Tarybos rekomendacijomis ir nuomonėmis. Europos Taryba taip pat prisidėjo prie šalių skyriuose pateikiamo vertinimo, pateikdama naujausių savo nuomonių ir ataskaitų apie ES valstybes nares apžvalgą<sup>22</sup>.

Teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje pateikiamas vertinamas grindžiamas šiuo dialogu, konsultacijomis ir ekspertų indėliu. Šiuo tvirtu ir gerai dokumentais paremtu

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Išsamesnė informacija apie vizitus į šalis pateikiama šalių skyriuose.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

<sup>21</sup> Šiais metais nebuvo sistemingai nagrinėjami elementai, susiję su teisėsaugos atskaitomybės mechanizmais, visuomeninės žiniasklaidos vaidmeniu ir nepriklausomumu, taip pat priemonėmis, kurių imtasi siekiant užtikrinti, kad valdžios institucijos veiksmingai įgyvendintų įstatymus ir užkirstų kelią piktnaudžiavimui administraciniais įgaliojimais.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)

pagrindu galima grįsti diskusijas su Europos Parlamentu ir Taryba ir tolesnį jų darbą. Europos teisinės valstybės mechanizmas turėtų būti plėtojamas ir toliau tobulinamas per tarpinstitucines diskusijas ir dialogą su valstybėmis narėmis, kaip kolektyvinio mokymosi praktika ir ES paramos paskata.

### *COVID-19 pandemija – teisinės valstybės principo testavimas nepalankiausiomis sąlygomis*

COVID-19 krizė ne tik tiesiogiai paveikė sveikatą ir ekonomiką, bet ir iškelė daug įvairių uždavinių visuomenei, ypač viešojo administravimo institucijoms ir teisinėms bei konstitucinėms sistemoms. Ši krizė pasirodė esanti gyvenimiškas nacionalinių sistemų atsparumo krizei testavimas nepalankiausiomis sąlygomis. Visos valstybės narės ėmėsi išimtinių priemonių, kad apsaugotų visuomenės sveikatą, ir dauguma jų paskelbė kokios nors formos nepaprastąją padėtį arba pagal konstitucines nuostatas ar visuomenės sveikatos apsaugos įstatymus suteikė specialius nepaprastosios padėties įgaliojimus. Pakeitus arba sustabdžius įprastinę nacionalinę stabdžių ir atsvarų sistemą gali kilti ypatingų sunkumų teisinės valstybės principų taikymo srityje, ir šie pokyčiai kai kuriose valstybėse narėse tapo svarbiu viešų diskusijų klausimu. Todėl Komisija atidžiai stebėjo, kaip taikomos neatidėliotinos priemonės, ir tai prareikis atsispindi šalių skyriuose.

Komisija pabrėžė, kad reaguojant į krizę turi būti laikomasi pagrindinių Sutartyse nustatytų principų ir vertybių. Pagrindiniai neatidėliotinių priemonių tyrimai, be kita ko, buvo tai, ar priemonių trukmė buvo ribota, ar buvo nustatytos apsaugos priemonės siekiant užtikrinti, kad priemonės būtų tikrai būtinos ir proporcingos, ir ar būtų galima išlaikyti parlamentinę ir teisminę priežiūrą, taip pat žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės vykdomą priežiūrą<sup>23</sup>. Besibaigiant giliausiam krizės etapui, nagrinėtas dar vienas svarbus klausimas: kaip šie įgaliojimai buvo sumažinti arba palaiapsniui panaikinti. Kadangi pandemija vis dar tęsiasi, kai kuriose valstybėse narėse vis dar taikoma nepaprastoji padėtis arba neatidėliotinos priemonės. Todėl Komisija turės tęsti stebėseną. Padėtį taip pat nagrinėja tarptautinės organizacijos<sup>24</sup>, o Europos Parlamentas paprašė Venecijos komisijos pateikti nuomonę dėl priemonių, kurių ėmėsi valstybės narės, ir jų poveikio demokratijai, teisei valstybei ir pagrindinėms teisėms<sup>25</sup>.

Reakcija į krizę parodė, kad apskritai nacionalinės sistemos yra labai atsparios. Daugybėje valstybių narių teismai atidžiai išnagrinėjo nepaprastosios padėties priemones, vyko politinės ir teisinės diskusijos dėl to, ar įvesta nepaprastoji padėtis yra pagrįsta ir proporcinga, ar sprendimai buvo teisėti ir ar buvo taikomos tinkamos procedūros ir priemonės. Komisijos vykdoma stebėseną ir nacionalinės diskusijos jau patvirtino keletą faktų ir pasvarstymų, kurie gali būti naudingi nacionalinėms diskusijoms ir gali pagerinti teisinį ir politinį atsaką.

Pirmas svarstytinas dalykas – teisinės valstybės kultūra ir pasitikėjimo stabdžių ir atsvarų sistema lygis valstybėse narėse. Tai visų pirma susiję su nacionalinių institucijų tarpusavio

<sup>23</sup> Europos Taryba pateikė naudingas gaires dėl svarstytinų kriterijų. Buvo įtraukti, be kita ko, kriterijai, leidžiantis nustatyti, ar įstatymai bei nepaprastoji padėtis buvo patvirtinti laikantis taikomų procedūrų, ir ar nepaprastosios padėties ir nepaprastosios padėties priemonių trukmė yra griežtai ribota, siauroji nepaprastosios padėties metu suteikiamų įgaliojimų apibrėžtis, taip pat kriterijai, leidžiantys nustatyti, ar stabdžių ir atsvarų sistemos supaprastinimas yra ribotas ir proporcingas ir ar yra būtina parlamentinė vykdomųjų veiksmų kontrolė. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> ir [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

<sup>24</sup> Žr., pavyzdžiui, 2020 m. gegužės 26 d. Europos Tarybos Venecijos komisijos dokumentą „Svarstymai dėl pagarbos demokratijai, žmogaus teisėms ir teisinės valstybės principams nepaprastosios padėties metu“, CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)



sąveika ir jų glaudžiu bendradarbiavimu, parlamentinės kontrolės vaidmeniu ir galimybėmis užtikrinti, kad piliečiai galėtų remtis konsultavimosi ir skaidrumo taisyklėmis. COVID-19 pandemija parodė, kaip svarbu užtikrinti, kad visuomenės sveikatos apsaugai būtinas skubus ir veiksmingas sprendimų priėmimas nereikštų, jog bus apeinama nustatyta stabdžių ir atsvarų sistema, įskaitant parlamentus, visų pirma tais atvejais, kai priemonės daro poveikį pagrindinėms laisvėms ir visų gyventojų teisėms.

Antras svarstytinas dalykas – poveikis žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės, vykdančios demokratinę priežiūrą, veiklai. Kai dėl nepaprastųjų įgaliojimų susilpnėja sprendimus priimančių asmenų institucinė kontrolė, žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės vykdoma viešųjų sprendimų kontrolė tampa dar svarbesnė. Tačiau kai kuriose valstybėse narėse žiniasklaida ir pilietinė visuomenė susiduria su naujomis kliūtimis. Tokiose situacijose, be kita ko, prisidedama prie dezinformacijos skleidimo ir pasitikėjimo valdžios institucijomis mažinimo, o tai kenkia teisinei valstybei<sup>26</sup>.

Trečias dalykas, kurį reikia apsvarstyti – teisingumo sistemos atsparumas. Galimybė kreiptis į nepriklausomą teisumą ir teisminę peržiūrą yra esminis teisinės valstybės elementas. Nacionalinių teismų, kurie, taikydami ES teisę, taip pat veikia kaip Sąjungos teismai, dalinis uždarymas atskleidė didelį pažeidžiamumą. Kelios valstybės narės ėmėsi priemonių pandemijos poveikiui sumažinti ir, taikydamos saugaus atstumo taisykles arba vaizdo konferencijų metodus, galėjo vėl rengti teismo posėdžius. Keliose valstybėse narėse pandemija taip pat paskatino skaitmenizuoti teismo procedūras.

Šie svarstymai atspindi platesnes diskusijas teisinės valstybės klausimais kai kuriose valstybėse narėse dėl jų nacionalinių sistemų atsparumo<sup>27</sup>. Šiuo atžvilgiu COVID-19 pandemija parodė, kokį tiesioginį poveikį teisinė valstybė daro kasdieniam žmonių gyvenimui.

## **2. Pagrindiniai teisinės valstybės padėties valstybėse narėse aspektai**

Valstybių narių konstitucinės, teisinės ir politinės sistemos paprastai atitinka aukštus teisinės valstybės standartus. Pagrindiniai teisinės valstybės principai – teisėtumas, teisinis tikrumas, draudimas savavališkai naudotis vykdomaisiais įgaliojimais, efektyvi teisminė apsauga nepriklausomuose ir nešališkuose teismuose, įskaitant pagarbą pagrindinėms teisėms, valdžių padalijimas ir lygybė prieš įstatymą – įtvirtinti nacionalinėse konstitucijose ir perkelti į teisės aktus. Tačiau taip pat kyla rimtų uždavinių, kai tikrinamas teisinės valstybės apsaugos priemonių atsparumas ir kai trūkumai tampa akivaizdesni.

Atsižvelgiant į nustatytus keturis mechanizmo ramsčius, kituose keturiuose skirsniuose pabrėžiamos kelios svarbios bendros temos ir tendencijos, konkretūs uždaviniai ir teigiami pokyčiai<sup>28</sup>. Ypatingai išsiskiriančių valstybių narių pokyčių pavyzdžiai parinkti remiantis visų 27 valstybių narių vertinimu, kuris pateikiamas šalių skyriuose<sup>29</sup>. Tikslas – paskatinti konstruktyvias diskusijas dėl teisinės valstybės stiprinimo ir paraginti visas valstybes nares išnagrinėti, kaip spręsti uždavinius, pasimokyti iš viena kitos patirties ir parodyti, kaip toliau

<sup>26</sup> Taip pat žr. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Kova su dezinformacija apie COVID-19. Svarbiausia – tikri faktai“, 2020 6 10, JOIN(2020) 8 *final*.

<sup>27</sup> Kiti galimi klausimai – kovos su korupcija sistemos atsparumas su korupcija susijusiai rizikai viešųjų pirkimų srityje susidarius ekstremaliajai situacijai.

<sup>28</sup> Tačiau analizės duomenys nėra išsamūs visų pokyčių valstybėse narėse apžvalga. Taip pat žr. 18 išnašą.

<sup>29</sup> Pavyzdžiuose nurodyti pokyčiai turėtų būti interpretuojami atsižvelgiant į jų aplinkybes, apibūdintas atitinkamuose šalių skyriuose. Siekiant palengvinti kontekstinį aiškinimą, įterpti saitai.



stiprinti teisinės valstybės principus visapusiškai atsižvelgiant į nacionalines tradicijas ir nacionalinius ypatumus.

## 2.1. Teisingumo sistemos

Veiksmingos teisingumo sistemos yra labai svarbios užtikrinant teisinės valstybės principų laikymąsi. Kad ir koks būtų nacionalinės teisingumo sistemos modelis ir tradicija, kuria jis grindžiamas, nepriklausomumas, kokybė ir veiksmingumas yra esminiai efektyvios teisingumo sistemos kriterijai. Nors teisingumo organizavimas valstybėse narėse priklauso valstybių narių kompetencijai, naudodamasi šia kompetencija, valstybės narės turi užtikrinti, kad jų nacionalinės teisingumo sistemos užtikrintų efektyvią teisminę apsaugą<sup>30</sup>. Nacionalinių teismų nepriklausomumas yra labai svarbus siekiant užtikrinti tokią teisminę apsaugą<sup>31</sup>. Nacionaliniai teismai užtikrina, kad ES teisės aktuose įtvirtintos teisės būtų efektyviai ginamos, o pareigos vykdomos. Kaip dar kartą patvirtino Europos Teisingumo Teismas, efektyvi teisminė peržiūra siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi ES teisės, yra labai svarbus teisinės valstybės principas.<sup>32</sup> Efektyvios teisingumo sistemos taip pat yra tarpusavio pasitikėjimo, kuris yra bendros laisvės, teisingumo ir saugumo erdvės<sup>33</sup>, investicijoms palankios aplinkos, ilgalaikio ekonomikos augimo tvarumo ir ES finansinių interesų apsaugos pagrindas. Europos Teisingumo Teismas išsamiau išaiškino iš ES teisės kylančius reikalavimus dėl teismų nepriklausomumo. Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje taip pat nustatyti pagrindiniai standartai, kurių reikia laikytis siekiant užtikrinti teismų nepriklausomumą.

Teisingumo sistemos veikimas yra svarbus nacionalinių politinių darbotvarkių punktas, kaip matyti iš to, kad beveik visos valstybės narės vykdo teisingumo reformas<sup>34</sup>, net jei skiriasi jų tikslas, taikymo sritis, forma ir įgyvendinimo padėtis. Reformų sritys yra įvairios – nuo struktūrinių konstitucinių pakeitimų, pavyzdžiui, teismų tarybos ar naujų teismų įsteigimo, iki konkrečių veiklos priemonių, pavyzdžiui, teismų bylų valdymo skaitmeninimo. Dialogas parodė, kad valstybės narės atidžiai stebi reformas ir teisinės valstybės pokyčius kitose valstybėse narėse, taip pat Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo plėtojamą praktiką.

### *Teismų nepriklausomumo suvokimas ES*

2020 m. „Eurobarometro“ vykdytose įmonių ir visuomenės apklausose<sup>35</sup> tos pačios valstybės narės yra linkusios susitelkti ties aukštesne ir žemesne skalės riba. Naujausia „Eurobarometro“ apklausa rodo, kad nepriklausomumo suvokimas tarp visuomenės narių

<sup>30</sup> 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Komisija prieš Lenkiją*, C-619/18, EU:C:2019:531, 52 ir 54 punktai; 2019 m. lapkričio 5 d. Sprendimas *Komisija prieš Lenkiją*, C-192/18, EU:C:2019:924, 102–103 punktai.

<sup>31</sup> 2018 m. vasario 27 d. Sprendimas *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117; 2019 m. vasario 7 d. Sprendimas *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106.

<sup>32</sup> 2017 m. kovo 28 d. Sprendimas *Rosneft* C-72/15, EU:C:2017:236, 73 punktas; 2018 m. vasario 27 d. Sprendimas *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, 36 punktas; 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, 51 punktas; 2019 m. birželio 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Lenkiją*, C-619/18, EU:C:2019:531, 46 punktas; 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *A.K.*, C-585/18, C-624/18, ir C-625/18, EU:C:2019:982, 120 punktas.

<sup>33</sup> 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, 49 punktas.

<sup>34</sup> Taip pat žr. 1 pav. „2020 m. ES teisingumo rezultatų suvestinė“.

<sup>35</sup> 2020 m. ES teisingumo rezultatų suvestinė. 2020 m. sausio mėn. „Eurobarometro“ apklausos FL 483 ir 484. Komisija taip pat pasinaudojo kitais šaltiniais, pavyzdžiui, Pasaulio ekonomikos forumu.

šešiose valstybėse narėse yra labai aukštas (daugiau kaip 75 proc.). Pastaruosius ketverius metus šie rodikliai išliko daugmaž stabilūs. Tačiau pastaraisiais metais devyniose valstybėse narėse nepriklausomumo suvokimo lygis sumažėjo, o keliose valstybėse narėse teismų nepriklausomumo suvokimo lygis tebėra labai žemas (mažiau nei 30 proc.).

#### *Toliau dedamos pastangos stiprinti struktūrines teismų nepriklausomumo apsaugos priemones*

Kai kuriose valstybėse narėse dedamos pastangos stiprinti teismų nepriklausomumą ir mažinti vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios įtaką teismams. Tai apima nepriklausomos nacionalinės teismų tarybos įsteigimą arba stiprinimą. Vienas iš dalykų, galinčių turėti įtakos teismų nepriklausomumui ir visuomenės nepriklausomumo suvokimui, yra teisėjų skyrimo metodas. Kelios valstybės narės yra numačiusios arba patvirtinusios reformas, kuriomis siekiama sustiprinti teisminių institucijų vaidmenį šioje procedūroje arba nustatyti aiškius kriterijus ar teisminės peržiūros mechanizmus. Teisėjų ir prokurorų drausminių procedūrų reformos taip pat rodo, kad vis daugiau dėmesio reikia skirti pusiausvyrai, kuria užtikrinamos esminės apsaugos priemonės ir kartu išlaikoma atskaitomybė.

Pavyzdžiui, [Maltoje](#) Parlamentas neseniai patvirtino keletą teisingumo sistemos reformų, kuriomis siekiama sustiprinti teismų nepriklausomumą. [Čekijoje](#) rengiamomis reformomis siekiama padidinti skaidrumą skiriant, paaukštinant ir atleidžiant teisėjus. [Kipre](#) nuo 2019 m. liepos mėn. taikomi nauji išsamūs teisėjų skyrimo kriterijai, be to, šiuo metu svarstomi tolesni pakeitimai. Siekiant sustiprinti teismų nepriklausomumą, [Latvijoje](#) Teismų tarybai suteikta naujų įgaliojimų.

Diskusijos, svarstymai ir reformų planai dėl teismų nepriklausomumo teisinių ir konstitucinių apsaugos priemonių stiprinimo taip pat vyksta valstybėse narėse, kuriose teismų nepriklausomumas tradiciškai vertinamas kaip didelis ar net labai didelis<sup>36</sup>. Valstybės narės, kuriose valdžių padalijimas ir pagarba teismų nepriklausomumui labiau priklauso nuo politinių tradicijų, o ne nuo išsamių teisinių apsaugos priemonių, pranešė, kad pokyčiai kitose valstybėse narėse buvo viena iš priežasčių, paskatinusių taikyti oficialesnes sistemas.

Pavyzdžiui, [Airijoje](#), siekiant apsaugoti teismų nepriklausomumą, 2019 m. pabaigoje buvo įsteigta nepriklausoma Teisėjų taryba. [Liuksemburge](#) planuojama Konstitucijos peržiūra siekiama įtraukti naujus elementus, kad būtų sustiprintas teismų nepriklausomumas. [Suomijoje](#) 2020 m. sausio mėn. už teismų administravimą atsakinga nepriklausoma agentūra – Nacionalinė teismų administracija – perėmė anksčiau Teisingumo ministerijos vykdytas funkcijas. [Nyderlanduose](#) numatomos reformos, kuriomis siekiama apriboti vykdomosios valdžios ir įstatymų leidžiamosios valdžios įtaką skiriant Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir teisėjų tarybos narius. [Švedijoje](#) 2020 m. vasario mėn. įsteigta Tyrimų komisija dėl demokratijos apsaugos ir teismų nepriklausomumo stiprinimo, kurios tikslas – pateikti pasiūlymų dėl teisėkūros ir konstitucinių reformų.

*Vis daugiau diskutuojama apie prokuratūros nepriklausomumą vykdomosios valdžios atžvilgiu, nes tai daro didelę įtaką gebėjimui kovoti su nusikalstamumu ir korupcija*

Nors ES nėra bendro prokuratūros institucinės struktūros arba skirtinguose lygmenyse dirbančių prokurorų skyrimo, atleidimo ar drausminių procedūrų modelio, institucinės apsaugos priemonės gali užtikrinti, kad prokuratūra būtų pakankamai nepriklausoma ir jai

---

<sup>36</sup> Žr. ankstesnę išnašą.

nebūtų daromas nederamas politinis spaudimas<sup>37</sup>. Neseniai priimtame Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendime<sup>38</sup> pabrėžta, kad prokurorų nepriklausomumas yra vienas iš svarbiausių teismų nepriklausomumo išlaikymo elementų.

Siekiant sustiprinti prokuratūros nepriklausomumą, [Maltoje](#) vyksta reformos, kur kuriama visiškai atskira prokuratūra – taip nutraukiama tradicija, pagal kurią generalinis prokuroras taip pat eina vyriausybės patarėjo teisės klausimais pareigas. [Kipras](#) taip pat rengia teisės aktų pakeitimus, kuriais siekiama pertvarkyti Respublikos teisės tarnybą, įkuriant atskirus savarankiškus Teisės tarnybos direktoratus.

Kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, [Vokietijoje](#) ir [Austrijoje](#),<sup>39</sup> ypatingų diskusijų tema buvo vykdomosios valdžios teisė duoti oficialius nurodymus prokuratūrai, įskaitant individualius atvejus, visų pirma atsižvelgiant į Europos Teisingumo Teismo praktiką dėl Europos arešto orderio<sup>40</sup>. [Lenkijoje](#) didelį susirūpinimą kelia dvigubas teisingumo ministro, kuris kartu yra ir generalinis prokuroras, vaidmuo, nes tai didina pažeidžiamumą dėl politinės įtakos, susijusios su prokuratūros darbo organizavimu ir bylų tyrimu. Be to, kai kuriose valstybėse narėse susirūpinimą kelia generalinio prokuroro vaidmuo žemesnio rango prokurorų atžvilgiu. Pavyzdžiui, [Bulgarijoje](#) vis dar reikia užbaigti teisėkūros procedūras, skirtas reaguoti į ilgalaikius susirūpinimą keliančius klausimus dėl veiksmingos generalinio prokuroro atskaitomybės tvarkos.

#### *Teismų nepriklausomumas kai kuriose valstybėse narėse tebekelia susirūpinimą*

Nors daug valstybių narių deda pastangas dėl reformų, kuriomis siekiama didinti teismų nepriklausomumą, keliose valstybėse narėse pokyčiai kelia susirūpinimą. Šie susirūpinimą keliantys klausimai skiriasi pagal priemonių, su kuriomis jie susiję, rūšį, intensyvumą ir apimtį: pradedant susirūpinimą keliančiu klausimu dėl teismų tarybų gebėjimo vykdyti funkcijas iki struktūriškesnio susirūpinimą keliančio klausimo dėl didėjančios vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios įtakos teisingumo sistemų, įskaitant konstitucinius teismus ar aukščiausiuosius teismus, veiklai. Dėl kai kurių iš šių pokyčių Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą arba išreiškė susirūpinimą pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytas procedūras.

Kai kuriose valstybėse narėse pokyčių kryptis sukėlė didelį susirūpinimą dėl reformų poveikio teismų nepriklausomumui. Tai buvo vienas iš klausimų, iškeltų Europos Parlamento inicijuotoje procedūroje pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį dėl [Vengrijos](#). Visų pirma nepriklausoma Nacionalinė teismų taryba susiduria su sunkumais dėl atsvaros Nacionalinės teismų tarnybos pirmininko, atsakingo už teismų valdymą, įgaliojimams; išrinkus naują pirmininką gali būti sudarytos sąlygos tvirtesniai bendradarbiavimui. Kiti susirūpinimą keliantys klausimai susiję su naujomis taisyklėmis, pagal kurias Parlamento išrinkti Konstitucinio Teismo nariai į Aukščiausiąjį Teismą gali būti skiriami nesilaikant įprastos skyrimo procedūros. [Lenkija](#) nuo 2015 m. vykdo labai prieštarai tiek nacionaliniu, tiek ES

<sup>37</sup> Europos Tarybos standartai. Savo Teisinės valstybės kontroliniame sąraše Venecijos komisija dėl prokuratūros pažymi, kad „nėra bendrų prokuratūros organizavimo standartų, ypač kalbant apie prokurorus skiriančią instituciją arba prokuratūros vidaus organizacinę struktūrą. Tačiau turi būti užtikrintas pakankamas savarankiškumas, kad baudžiamojo persekiojimo institucijos būtų apsaugotos nuo nederamos politinės įtakos“.

<sup>38</sup> 2020 m. gegužės 5 d. Sprendimas *Kövesi* prieš *Rumuniją*, paraiškos Nr. 3594/19, 208 punktas.

<sup>39</sup> Vykdomosios valdžios teisė įgyvendinama kartu su institucinėmis apsaugos priemonėmis arba ilgalaikėmis konvencijomis, kuriomis praktiškai apribojama rizika, kad vykdomoji valdžia gali piktnaudžiauti šiais įgaliojimais.

<sup>40</sup> Visų pirma 2019 m. gegužės 27 d. Sprendimas *OG ir PI*, sujungtos bylos C-508/18 ir C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (dėl Europos arešto orderio).

lygmeniu vertinamas teisingumo reformas, kurios sukėlė didelį susirūpinimą; keletas iš susirūpinimą keliančių klausimų tebėra neišspręsti. Todėl 2017 m. Komisija pradėjo procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį, kurią Taryba vis dar svarsto. 2019 ir 2020 m. Komisija, siekdama užtikrinti teismų nepriklausomumą, pradėjo dvi pažeidimo nagrinėjimo procedūras, o Teisingumo Teismas nustatė laikinąsias priemones, kad sustabdytų Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegijos įgaliojimus, susijusius su teisėjų drausminėmis bylomis.

Problemų tebėra ir kai kuriose kitose valstybėse narėse. [Bulgarijoje](#)<sup>41</sup> Aukščiausiosios teismų tarybos ir Aukščiausiosios teismų tarybos inspekcijos sudėtis ir veikimas taip pat kelia susirūpinimą, kuris vis dar neišspręstas. [Rumunijoje](#)<sup>42</sup> toliau taikomos prieštaringos 2017–2019 m. reformos, darančios neigiamą poveikį teismų nepriklausomumui<sup>43</sup>. 2020 m. vyriausybei įsipareigojus grįžti prie teismų reformos po to, kai prieš metus ji buvo sustabdyta, su teismais susijusi įtampa gerokai sumažėjo. [Kroatijoje](#) dėl menkų administracinių gebėjimų Valstybės teismų tarybai ir Valstybės prokurorų tarybai sunku vykdyti savo funkcijas, nes buvo sumažintas jų vaidmuo skiriant teisėjus ir prokurorus, trūksta modernesnės IT sistemos turto deklaracijoms tikrinti. [Slovakijoje](#) nuolat kyla susirūpinimas dėl teisingumo sistemos nepriklausomumo ir sąžiningumo. 2020 m. balandžio mėn. vyriausybė paskelbė apie svarbius reformų planus, kuriais siekiama stiprinti teismų nepriklausomumą ir sąžiningumą, taip pat apie Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesą.

Kai kuriose valstybėse narėse dažnai pranešama apie politinius išpuolius ir žiniasklaidos kampanijas prieš teisėjus ir prokurorus. Taip pat imtasi priemonių, įskaitant drausmines, turinčių įtakos teisėjų laisvei pateikti prašymus priimti prejudicinį sprendimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui. Tokie išpuoliai ir priemonės gali turėti atgrasomąjį ir neigiamą poveikį visuomenės pasitikėjimui teisminėmis institucijomis ir jų nepriklausomumui<sup>44</sup>. Kai kuriais atvejais išpuoliai nukreipiami prieš teisėjus ir prokurorus, kurie viešai išreiškia poziciją, kad pasmerktų pokyčius, kurie galėtų pakenkti visai teisminei sistemai. Neseniai priimtame 2020 m. gegužės 5 d. sprendime Europos Žmogaus Teisių Teismas dar kartą patvirtino prokurorų ir teisėjų saviraiškos laisvę dalyvauti viešuose debatuose dėl teisėkūros reformų, darančių poveikį teisminėms institucijoms, ir apskritai dėl klausimų, susijusių su teisminių institucijų nepriklausomumu<sup>45</sup>.

*COVID-19 pandemija dar labiau išryškino teisingumo sistemų skaitmeninimo svarbą*

<sup>41</sup> Komisija, taikydama bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą, nuo Bulgarijos įstojimo į ES 2007 m. stebėjo jos vykdytas reformas, be kita ko, teisingumo ir kovos su korupcija srityse. Komunikate dėl teisinės valstybės stiprinimo (COM (2019) 343) teigiama, kad baigus taikyti bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą, toliau stebėsena turėtų būti vykdoma pasitelkiant horizontaliąsias priemones. Teisinės valstybės mechanizmas – tai sistema, padedanti siekti pažangos šiais klausimais ateityje.

<sup>42</sup> Komisija, taikydama bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą, nuo Rumunijos įstojimo į ES 2007 m. stebėjo jos vykdytas reformas teisingumo ir kovos su korupcija srityse. Komunikate dėl teisinės valstybės stiprinimo (COM (2019) 343) teigiama, kad baigus taikyti bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą, toliau stebėsena turėtų būti vykdoma pasitelkiant horizontaliąsias priemones. Teisinės valstybės mechanizmas – tai sistema, padedanti siekti pažangos šiais klausimais ateityje.

<sup>43</sup> Vienas iš tokių pavyzdžių – veiklą tebevykdantis Prokuratūros skyrius teisminių institucijų nusikaltimams tirti, kurio užduotis – tik teisėjų ir prokurorų, padariusių nusikaltimus, baudžiamasis persekiojimas.

<sup>44</sup> Tai ypač aktualu tais atvejais, kai pasigendama oficialaus reagavimo arba nėra efektyvių teisių gynimo galimybių.

<sup>45</sup> 2020 m. gegužės 5 d. Sprendimas *Kövesi prieš Rumuniją*, paraiškos Nr. 3594/19, 201, 205 ir 209 punktai. Taip pat žr. 2016 m. birželio 23 d. Sprendimo *Baka prieš Vengriją*, paraiškos Nr. 20261/12, 156–157 ir 164–167 punktus.

Daugelį metų valstybės narės stengėsi kuo geriau pasinaudoti IRT priemonėmis, kad palengvintų teismų ryšius su šalimis ir teisininkais, veiksmingai valdytų jų darbo krūvį ir padidintų skaidrumą, įskaitant internetinę prieigą prie teismų sprendimų. Valstybėse narėse įgyvendinama daug iniciatyvų, kuriomis siekiama iš tiesų gerinti teisingumo sistemų naudotojų padėtį. Šioms pastangoms COVID-19 pandemija suteikė papildomą postūmį – parodė, kaip svarbu paspartinti reformas, kad būtų suskaitmeninta teisminių institucijų vykdomos bylų tvarkymo procedūros, keistis informacija ir dokumentais su šalimis bei teisininkais, ir suteikti nuolatinę bei lengvą galimybę visiems kreiptis į teismą. Imamasi įvairių iniciatyvų – nuo galimybės internetu stebėti proceso etapus suteikimo teismo naudotojams iki sprendimų rengimo pagal standartinį modelį, skaitomą kompiuterio.

Kai kurios valstybės narės jau padarė didelę pažangą įgyvendindamos tokias sistemas. Pavyzdžiui, [Estijos](#) ir [Latvijos](#) teisingumo sistemose jau naudojamos kai kurios pažangiausios teismų informacinės ir ryšių technologijos. Jomis naudodamasis teismas turi daug galimybių ir lankstumo o tai labai prisidėjo prie to, kad teismai faktiškai veiktų be trikdžių COVID-19 pandemijos metu. [Slovėnijoje](#) gerokai pažengta skaitmeninant bylų valdymui skirtą teisingumo sistemą, tačiau, siekiant gerinti teismų ir šalių elektroninius ryšius, ji dar labiau tobulinama. [Vengrijoje](#) teisingumo sistemos skaitmeninimas yra pasiekęs aukštą lygį: yra daug elektroninių priemonių, skirtų internetinei prieigai prie paskelbtų teismo sprendimų. [Portugalijoje](#), iš dalies pakeitus Civilinio proceso kodeksą, visam civiliniam procesui taikomas „standartinio skaitmeninio“ proceso principas. [Italijoje](#) šiuo metu vykdomas civilinio proceso reformos projektas, skatinant informaciją teikti išimtinai tik internetu ir plačiau naudoti elektronines priemones, įskaitant žyminio mokesčio mokėjimą internetu. Komisija pabrėžė teisingumo sistemų skaitmeninimo svarbą įgyvendinant ekonomikos gaivinimo planą<sup>46</sup>. Šios pastangos galėtų būti remiamos pagal būsimą Skaitmeninės Europos programą ir priemonę „Next Generation EU“.

*Investicijos į teisingumą yra kaip niekad reikalingos veiksmingumo problemoms spręsti*

Efektyvių teisingumo sistemų pagrindas – pakankami žmogiškieji ir finansiniai ištekliai. Nors valdžios sektoriaus išlaidos teisingumo sistemai apskritai didėja<sup>47</sup>, kai kuriose valstybėse narėse teismai susiduria su ribotais ištekliais. Investicijos į teisingumo sistemas taip pat būtinos siekiant spręsti veiksmingumo problemas, su kuriomis vis dar susiduria kai kurios valstybės narės. Problemos dėl pernelyg ilgo teismo proceso ir didelio neišnagrinėtų bylų skaičiaus teisingumo sistemose turi būti sprendžiamos tinkamomis priemonėmis. COVID-19 krizės ekonominis ir socialinis poveikis parodė, kad reikia stiprinti teisingumo sistemos atsparumą, visų pirma todėl, kad galima numanyti, jog bylų skaičius didės. Neveiksmingumas gali sukelti nepasitikėjimą teisingumo sistemomis, o tai gali tapti pretekstu netinkamoms teisingumo reformoms, darančioms poveikį teisei valstybei. Siekiant sudaryti palankesnes sąlygas planuojamoms investicijoms į veiksmingas ir kokybiškas teisingumo sistemas, kurios lems palankesnę verslo aplinką, galima pasitelkti priemones „Next Generation EU“ programos ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę. Kai kuriose valstybėse narėse papildomų išteklių poreikis oficialiai pripažintas vyriausybės programose. Pavyzdžiui, [Vokietija](#) įgyvendina „Teisinės valstybės paktą“, kuriame tiek federaliniu, tiek žemių (*Länder*) lygmeniu numatoma didelių papildomų išteklių. [Austrijoje](#) ir [Prancūzijoje](#) iniciatyvomis taip pat siekiama didinti teisingumo sistemoms skiriamus išteklius.

## **2.2. Kovos su korupcija sistema**

<sup>46</sup> „Proga Europai atsigauti ir paruošti dirvą naujai kartai“ (COM (2020) 456 final).

<sup>47</sup> 2020 m. ES teisingumo rezultatų suvestinė.

Kova su korupcija yra labai svarbi siekiant išlaikyti teisinės valstybės principus. Korupcija kenkia valstybės ir visų lygmenų valdžios institucijų veikimui ir yra pagrindinis organizuoto nusikalstamumo veiksnys<sup>48</sup>. Teisines sistemas ir pasitikėjimą valdžios institucijomis gali sustiprinti efektyvios kovos su korupcija sistemos, skaidrumas ir sąžiningumas vykdant valstybės įgaliojimus. Kova su korupcija turi būti grindžiama įrodymais apie korupcijos paplitimą ir formą konkrečioje šalyje, sąlygas, lemiančias palankią dirvą korupcijai, ir teisinės, institucinės ir kitas paskatas, kurios gali būti naudojamos siekiant užkirsti kelią korupcijai, ją nustatyti ir už ją nubausti.

Kovojant su korupcija neužtenka naudotis vien standartinių visiems atvejams tinkamų priemonių rinkiniu. Taip pat reikia atsižvelgti į konkrečius rizikos veiksnius, kurie įvairiose valstybėse narėse gali skirtis. Vis dėlto visoms valstybėms narėms reikia priemonių, kuriomis būtų galima užkirsti kelią korupcijai, ją nustatyti, pažaboti ir už ją nubausti. ES jau seniai pripažįsta, kad reikia visapusiškų prevencijos strategijų, kuriomis būtų didinamas skaidrumas ir sąžiningumas visuose visuomenės sektoriuose, o daugiausia dėmesio būtų skiriama pagrindinėms priežastims<sup>49</sup>. Tokios strategijos turėtų būti grindžiamos grėsmių, pažeidžiamumo ir rizikos veiksnių vertinimu. Patikimų ir efektyvių sąžiningumo priemonių, veiksmingų korupcijos prevencijos sistemų ir efektyvių, atskaitingų ir skaidrių visų lygių viešųjų institucijų būtinybė yra ir ES kovos su korupcija metodo dalis.

Visapusiškas požiūris į kovą su korupcija turi būti grindžiamas prevencijos ir represinių priemonių deriniu. Tam reikalingos nepriklausomos ir nešališkos teisingumo sistemos, kuriomis būtų efektyviai užtikrinamas kovos su korupcija teisės aktų vykdymas, atliekant nešališkus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, ir efektyvios, proporcingos ir atgrasomos sankcijos, įskaitant efektyvų pajamų iš korupcijos susigrąžinimą<sup>50</sup>. Tam savo ruožtu reikia tvirtos teisinės ir institucinės sistemos, pakankamų administracinių ir teisminių pajėgumų, taip pat politinės valios imtis vykdymo užtikrinimo priemonių. Nepriklausoma ir pliuralistinė žiniasklaida, visų pirma tiriamoji žurnalistika ir aktyvi pilietinė visuomenė, atlieka svarbų vaidmenį prižiūrint viešąjį sektorių, nustatant galimus korupcijos ir nesąžiningumo atvejus, didinant informuotumą ir skatinant sąžiningumą. Kova su korupcija taip pat turi svarbų ES aspektą, nes ji susijusi su Sąjungos finansinių interesų apsauga<sup>51</sup>. Šiuo atžvilgiu itin svarbų vaidmenį atliks Europos prokuratūra<sup>52</sup>. Per pastaruosius kelerius metus buvo priimta ES teisės aktų, kuriais siekiama stiprinti kovą su korupcija, įskaitant pranešėjų apsaugos nuo visų formų atsakomųjų veiksmų standartus<sup>53</sup>. Svarbų poveikį sudarant palankesnes sąlygas kovai su korupcija daro peržiūrėtos kovos su pinigų plovimu taisyklės, visų pirma įsteigiant

<sup>48</sup> ES sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimas (ES SOCTA), 2017 m. Europolas.

<sup>49</sup> Tarybos dokumentas 14310/19.

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> Pagal SESV 325 straipsnį Sąjunga ir jos valstybės narės turi imtis tinkamų priemonių, kad pasipriešintų Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms. Nors sukčiavimas ir korupcija yra skirtingos teisinės sąvokos, su ES biudžetu susiję sukčiavimo atvejai gali būti susiję su korupcija. ES lygmeniu ES kovos su sukčiavimu tarnyba OLAF atlieka vidaus ir išorės tyrimus, siekdama kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu, korupcija ir kita neteisėta veikla.

<sup>52</sup> Šiuo metu kuriama Europos prokuratūra bus nepriklausoma ES prokuratūros tarnyba, kompetentinga tirti su ES biudžetu susijusius nusikaltimus (pavyzdžiui, sukčiavimo, korupcijos ar sunkaus tarpvalstybinio PVM sukčiavimo atvejus), vykdyti kaltininkų baudžiamąjį persekiojimą ir perduoti juos teismui. Šiuo metu Europos prokuratūroje dalyvauja šios valstybės narės: Austrija, Belgija, Bulgarija, Kroatija, Kipras, Čekija, Estija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Graikija, Italija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Portugalija, Rumunija, Slovakija, Ispanija ir Slovėnija.

<sup>53</sup> 2019 m. spalio 23 d. Direktyva (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos.



bendrovių tikrųjų savininkų registrus<sup>54</sup>, ir tolesni veiksmai, kuriais siekiama padėti keistis finansine informacija ir paspartinti finansų tyrimus<sup>55</sup>.

### *Korupcijos suvokimas ES*

Korupcijos suvokimo indekso<sup>56</sup> rezultatai rodo, kad dešimt valstybių narių yra tarp dvidešimties šalių, kurios laikomos mažiausiai korumpuotomis pasaulyje, o ES vidurkis pasaulio mastu yra geras. Vienų valstybių narių rezultatai, palyginti su ankstesniais metais, pagerėjo, o kitų yra gerokai prastesni nei dalies Europos šalių.

Naujausi Eurobarometro nuomonių tyrimai<sup>57</sup> rodo, kad korupcija tebekelia didelį susirūpinimą ES piliečiams ir įmonėms. Daugiau kaip septyni iš dešimties europiečių (71 proc.) mano, kad korupcija yra plačiai paplitusi jų šalyje, o daugiau kaip keturi iš dešimties europiečių (42 proc.) mano, kad korupcijos lygis jų šalyje padidėjo. Kol kas tik 34 proc. respondentų mano, kad jų vyriausybės pastangos kovoti su korupcija yra efektyvios. Be to, daugiau kaip šešios iš dešimties Europos įmonių (63 proc.) mano, kad korupcijos problema yra plačiai paplitusi jų šalyje; daugiau kaip pusė įmonių (51 proc.) mano, kad mažai tikėtina, jog jų šalyje korumpuoti asmenys ar įmonės gali būti pričiupti arba kad apie tai būtų pranešta policijai ar prokurorams.

### *Nacionalinės kovos su korupcija strategijos*

Strateginė kovos su korupcija sistema suteikia galimybę politinius įsipareigojimus ir viziją paversti konkrečiais veiksmais. Nacionalinėmis kovos su korupcija strategijomis galima užtikrinti, kad atskiros teisėkūros ar institucinės spragos nebūtų šalinamos pavieniui ir kad kovos su korupcija nuostatos būtų integruojamos į visus atitinkamus politikos sektorius, siekiant efektyvaus poveikio vietoje. Kelios valstybės narės priėmė išsamias naujas arba persvarstytas kovos su korupcija strategijas, kuriose nustatyti konkretūs ir išmatuojami tikslai, aiškus biudžetas ir aiškiai apibrėžta specializuotų institucijų atsakomybė, taip pat užtikrintas aktyvus atitinkamų suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas.

Pavyzdžiui, 2020 m. sausį [Prancūzija](#) priėmė daugiametį nacionalinį kovos su korupcija planą (2020–2022 m.), į kurį įtraukti tiek prevenciniai, tiek represiniai korupcijos aspektai. Kitose valstybėse narėse, kaip antai [Bulgarijoje](#), [Kroatijoje](#), [Čekijoje](#), [Estijoje](#), [Graikijoje](#), [Italijoje](#), [Lietuvoje](#), [Rumunijoje](#) ir [Slovakijoje](#), išsamios nacionalinės kovos su korupcija strategijos taikomos jau daugelį metų. Nors ir svarbu parengti kovos su korupcija planus ir strategijas, siekiant užtikrinti pažangą būtina juos efektyviai įgyvendinti ir vykdyti stebėseną.

Kitos valstybės narės teberengia nacionalines kovos su korupcija strategijas. [Airijoje](#) vyriausybė paskelbė ketinanti efektyviau kovoti su korupcija, atsižvelgdama į išsamų įvairių valstybės institucijų, dalyvaujančių taikant prevencines ir represines kovos su korupcija priemones, ir baudžiamosios teisės procedūrų vertinimą. Diskusijos vyksta ir [Portugalijoje](#), kur įsteigta darbo grupė nacionalinei kovos su korupcija strategijai parengti. [Suomija](#) ir [Švedija](#), siekdamos užkirsti kelią korupcijai, labiau rėmėsi ne strateginiu požiūriu, o praktika,

<sup>54</sup> Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir 2018 m. spalio 23 d. Direktyva (ES) 2018/1673 dėl kovos su pinigų plovimu baudžiamosios teisės priemonėmis.

<sup>55</sup> Direktyva (ES) 2019/1153, kuria nustatomos taisyklės dėl paprastesnio finansinės ir kitos informacijos naudojimo tam tikrų nusikalstamų veikų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo už jas tikslais.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

<sup>57</sup> Specialioji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 502 „Korupcija“, 2020 m. birželio mėn., ir greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 482 „Verslo subjektų požiūris į korupciją ES“, 2019 m. gruodžio mėn.



tradicijomis ir aukštais sąžiningumo ir skaidrumo standartais, bet dabar irgi rengia nacionalinius kovos su korupcija planus.

### *Baudžiamosios teisenos sistemos pajėgumo kovoti su korupcija stiprinimas*

Kai kuriose valstybėse narėse taip pat įgyvendintos reformos siekiant jų baudžiamosios teisės aktus suderinti su tarptautiniais kovos su korupcija standartais. Pavyzdžiui, [Latvija](#) neseniai iš dalies pakeitė baudžiamosios teisės nuostatas, susijusias su kai kurių korupcinių nusikaltimų apibrėžtimis, pašalindama tam tikrus apribojimus iš kyšininkavimo ir prekybos įtaka apibrėžčių taikymo srities.

Be to, labai svarbu, kad institucijos, kurioms patikėta užtikrinti baudžiamosios teisės vykdymą, dirbtų efektyviai ir nešališkai. Teismai, prokuratūra ir teisėsaugos institucijos turi turėti reikiamų lėšų, žmogiškųjų išteklių, techninių pajėgumų ir specialios praktinės patirties. Kai kuriose valstybėse narėse įgyvendinamos priemonės, kuriomis siekiama stiprinti institucinės sistemos gebėjimus kovoti su korupcija ir šalinti kliūtis efektyviam baudžiamajam persekiojimui. Pavyzdžiui, 2019 m. sausį [Italijoje](#) priimtu kovos su korupcija įstatymu sugriežtintos sankcijos už korupcinius nusikaltimus ir sustabdyti senaties terminai, taikomi priėmus pirmosios instancijos teismo sprendimus. Be to, Parlamentas svarsto išsamią baudžiamojo proceso supaprastinimo reformą, nes išžėsta baudžiamojo proceso trukmė mažina atgrasomąjį sankcijų poveikį. [Ispanija](#) taip pat siekia sustiprinti baudžiamojo persekiojimo pajėgumus, skirdama papildomų išteklių ir atnaujindama baudžiamosios teisės aktus, kuriais prailgino sunkiems nusikaltimams taikomus senaties terminus ir nustatė griežtesnes sankcijas už korupcinius nusikaltimus. Neseniai [Prancūzija](#) taip pat ėmėsi priemonių, kad reorganizuotų finansų policiją, o 2020 m. ataskaitoje nurodyta, kad, palyginti su visomis bylomis, gerokai išaugo su korupcija susijusių bylų dalis.

Be to, svarbu užtikrinti tinkamą valstybės pareigūnų privilegijų ir imunitetų pusiausvyrą ir tai, kad jie netaptų kliūtimi efektyviam įtarimų korupcija tyrimui ir baudžiamajam persekiojimui. [Graikija](#), 2019 m. atlikusi konstitucinę peržiūrą, ėmėsi priemonių, kad pašalintų kai kurias didesnes kliūtis baudžiamajam persekiojimui už aukšto lygio korupciją, susijusią su imunitetais ir konkrečiais senaties terminais.

Svarbių priemonių ėmėsi kitos valstybės narės, dažnai reaguodamos į konkrečias problemas arba atsižvelgdamos į visuomenės daromą spaudimą. Pavyzdžiui, [Maltoje](#) vykdomas ikiteisminis tyrimas ir atskiras viešas tyrimų žurnalistės Daphnės Caruanos Galizios nužudymo tyrimas atskleidė, kad korupcijos modeliai yra giliai įsišakniję, ir paskatino visuomenę griežtai reikalauti, kad kovos su korupcija gebėjimai būtų iš esmės sustiprinti ir būtų imtasi platesnio užmojo teisinės valstybės reformų. Dabar vykdomas plataus masto reformų projektas, kuriuo siekiama šalinti spragas ir stiprinti institucinę kovos su korupcija sistemą, be kita ko, teisėsaugos ir baudžiamojo persekiojimo srityse. Panašių veiksmų ėmėsi ir [Slovakijos](#) vyriausybė, pranešusi, kad ims įvairių reformų, reaguodama į visuomenės nepasitenkinimą, kilusį apsvarsčius kai kurias žurnalisto Jáno Kuciako ir jo sužadėtinės Martinos Kušnírovos nužudymo tyrimų detales. Teismo procesai šiuo metu tebevyksta.

Kai kuriais atvejais reformos įgyvendinamos taip pat dėl to, kad būtų išspręstos konkrečios tokių sričių kaip korupcija ar pinigų plovimas problemos. Antai [Austrijoje](#) į viešumą iškilus tam tikriems aukšto lygio korupcijos atvejams, vyriausybė numatė įgyvendinti reformas, kuriomis dar labiau sustiprintų politinių partijų finansavimo kontrolę, vykdomą Audito rūmų. Keletas iniciatyvų vykdoma ir [Nyderlanduose](#): jomis siekiama labiau sustiprinti korupcijos atvejų, visų pirma finansų srityje, nustatymo bei tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo sistemą. Kaip gerą pavyzdį, kaip nustatyti šalintinus trūkumus, galima nurodyti Nyderlandų Kovos su korupcija centro ir Finansinės žvalgybos padalinio kartu atliekamą bylų analizę, kuria

užtikrinamas keitimasis praktine patirtimi ir veiksmingesnė bei išsamesnė su korupcija susijusių neįprastų sandorių analizė.

*Vis dar kyla problemų atliekant nusikalstamų veikų tyrimus ir taikant sankcijas už korupciją*

Valstybės narės neturi vienodų, atnaujintų ir konsoliduotų statistinių duomenų, todėl sunku palyginti korupcinių nusikaltimų tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą ir įvertinti, ar viskas atlikta tinkamai. Europos Komisijai rengiant du bandomuosius oficialios statistikos apie korupcijos atvejų ikiteisminį tyrimą valstybėse narėse duomenų rinkinius paaiškėjo, kad ES mastu vis dar sudėtinga rinkti lyginamuosius duomenis apie korupcijos atvejų tyrimą įvairiomis baudžiamojo proceso stadijomis valstybėse narėse. Dalyvaujančiųjų valstybių narių atsiųsti duomenys parodė, kad valstybės narės labai skirtingai apibrėžia nusikalstamas veikas, skiriasi duomenų priėmimas ir jų registravimo metodika<sup>58</sup>.

Stebėsenos rezultatai parodė, kad keliose valstybėse narėse kilo klausimų dėl korupcijos bylų, įskaitant aukšto lygio korupcijos bylas, tyrimo, baudžiamojo persekiojimo ir sprendimų priėmimo efektyvumo. Pavyzdžiui, įgyvendinus teisinių ir institucinių kovos su korupcija sistemų reformą [Bulgarijoje](#), pagerėjo susijusių institucijų bendradarbiavimas, tačiau vis dar reikia išspręsti svarbius uždavinius, kad šių institucijų reputacija nekeltų abejonių ir jos įrodytų, jog yra nešališkos, objektyvios ir nepriklausomos. Vis dar nėra reikšmingų rezultatų priimant galutinius apkaltinamuosius nuosprendžius aukšto lygio korupcijos bylose. [Kroatijoje](#) specializuotoms kovos su korupcija tarnyboms sudėtinga dirbti, nes trūksta konkrečios specializacijos tyrėjų ir teisingumo sistema yra neveiksminga, kadangi užtęsti teismo procesai ir apeliaciniai skundai dažnai apsunkina bylų nagrinėjimą, be kita ko, aukšto lygio pareigūnų atžvilgiu. Pastaraisiais metais [Slovakijoje](#) irgi buvo iširta arba išnagrinėta tik keletas aukšto lygio korupcijos bylų, o svarbiausia problema tebėra nepakankama pranešėjų apsauga ir riboti specializuotų kovos su korupcija institucijų gebėjimai vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą.

[Čekijoje](#), kurioje šiuo metu nacionaliniu ir Europos lygmenimis atliekami tyrimai ir auditas dėl galimo interesų konflikto ir ES lėšų švaistymo, taip pat kyla klausimų dėl nesisteminio aukšto lygio korupcijos atvejų tyrimo. [Vengrijoje](#), nors baudžiamasis persekiojimas už aukšto rango pareigūnų korupciją ir vykdomas, jis yra labai vangus: nuolat pasigendama ryžtingų pastangų inicijuoti baudžiamosios veikos tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą tiriant korupcijos atvejus, susijusius su aukšto lygio pareigūnais arba jų tiesiogine aplinka, tada, kai kyla rimtų įtarimų. Aukšto lygio pareigūnų korupcijos bylų nagrinėjimas [Maltoje](#) taip pat turi trūkumų: pranešama, kad aukščiausio rango vykdomųjų pareigūnų baudžiamųjų bylų tyrimas vis dar yra ankstyvose baudžiamojo proceso stadijose, o tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo problemas bandoma spręsti įgyvendinant naujas reformas.

*Korupcijos prevencijos ir sąžiningumo sistemos stiprinimo priemonės*

---

<sup>58</sup> Padedant ekspertų grupei, atsakingai už nusikalstamumo duomenų poreikių politikos srityje nustatymą, Komisija kartu su valstybėmis narėmis pabandė nustatyti rodiklius, kurie pagrįstai rodytų, jog galima surinkti pakankamai išsamią oficialią statistiką apie nusikalstamumą ir baudžiamosios teisenos procesą visoje ES. Buvo gauti atsakymai iš 26 valstybių narių dėl 2011, 2012 ir 2013 ataskaitinių metų duomenų rinkimo. Galutinė oficialios statistikos apie korupcijos atvejų ikiteisminį tyrimą valstybėse narėse rinkinio redakcija paskelbta 2016 m. sausio mėn. adresu [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). 2018 m. birželio mėn. antrą kartą ėmus rinkti duomenis, siekiant atnaujinti 2014, 2015 ir 2016 ataskaitinių metų statistiką, atsakymus pateikė 22 valstybės narės.

Korupcijos prevencijos politika apima daugelį sričių, paprastai – etikos taisyklės, informuotumo didinimo priemonės, turto deklaravimo, nesuderinamumų ir interesų konfliktų, vidaus kontrolės mechanizmų, lobistinės veiklos ir „sukamųjų durų“ reiškinio taisyklės. Korupcijos prevencijos ir atvejų nustatymo pagrindinės sąlygos yra skaidrumas, galimybė susipažinti su vieša informacija, pranešėjų apsauga ir bendra sąžiningumo viešajame gyvenime kultūra. Daugelis valstybių narių ėmėsi arba numato imtis priemonių prevencijos ir sąžiningumo sistemai stiprinti. Prie tokių valstybių priskiriama [Bulgarija](#), [Airija](#), [Graikija](#), [Malta](#), [Čekija](#), [Lenkija](#) ir [Portugalija](#). Rengiami teisės aktai, į kuriuos, be kita ko, bus įtraukta reikalavimų dėl turto deklaravimo prievolių, visiems valstybės pareigūnams (įskaitant parlamento narius) taikomų interesų konfliktų taisyklių, skaidrumo valstybės tarnyboje arba specialių skaidrumo įstaigų ir biurų, kuriems būtų pavesta tikrinti turto deklaracijas ir tirti interesų konfliktų atvejus ir vykdyti stebėseną, įsteigimo. Kai kuriose valstybėse narėse, kaip antai [Danijoje](#), [Suomijoje](#) ir [Švedijoje](#), korupcijos prevencija iš esmės grindžiama gerai įsitvirtinusia sąžiningumo kultūra, o formalių taisyklių ir kontrolės yra nedaug.

Tam, kad tokios priemonės būtų veiksmingos, jos turi būti grindžiamos kruopščia rizikos ir pažeidžiamumo analize ir turi būti apsaugotos mechanizmais, kuriais užtikrinamas tinkamas tarnybinės etikos pažeidimų tyrimas ir tolesni veiksmai. Prevencijos priemonių taikymo rezultatai būna akivaizdūs, kai jos įtraukiamos į bendrą sistemą ir yra vienodai taikomos visuose susijusiuose politikos sektoriuose. Kai kuriose šalyse kyla problemų, kai tenka užtikrinti vykdymą arba taikyti kontrolės mechanizmus siekiant patikrinti ir prireikus skirti sankcijas už tarnybinės etikos pažeidimus, susijusius su turto deklaracijomis, lobistine veikla, interesų konfliktais ir „sukamųjų durų“ reiškiniu.

### **2.3. Žiniasklaidos pliuralizmas ir žiniasklaidos laisvė**

Teisinės žiniasklaidos laisvės ir pliuralizmo apsaugos sistemos gyvuoja visose valstybėse narėse ir ES piliečiai iš esmės gali džiaugtis aukštais žiniasklaidos laisvės ir pliuralizmo standartais. Saviraiškos laisvė, žiniasklaidos laisvė ir pliuralizmas bei galimybė susipažinti su informacija paprastai yra įtvirtintos Konstitucijoje arba antrinėje teisėje. Žiniasklaidos pliuralizmas ir žiniasklaidos laisvė yra pagrindinės teisinės valstybės, demokratinės atskaitomybės ir kovos su korupcija sąlygos. Aukšto lygio korupciją ir organizuoto nusikalstamumo atvejus tyrusių žurnalistų nužudymas buvo priminimas valstybėms narėms, kad jos privalo užtikrinti palankią žurnalistams aplinką, juos apsaugoti ir aktyviai skatinti žiniasklaidos laisvę ir žiniasklaidos pliuralizmą.

COVID-19 pandemijos sukelti įvykiai dar kartą patvirtino laisvos ir pliuralistinės žiniasklaidos vaidmens ir jos visuomenei teikiamos būtinosios paslaugos svarbą teikiant faktais pagrįstą informaciją, taip prisidedant prie kovos su dezinformacija ir skatinant demokratinę atskaitomybę. Be to, buvo atkreiptas dėmesys į dėl saviraiškos laisvės ir galimybės susipažinti su informacija apribojimų galinčią kilti riziką. Krizė parodė, kad kovos su infodemija priemonės gali būti pretekstas pažeisti pagrindines teises ir laisves arba jomis gali būti piktnaudžiaujama politiniais tikslais<sup>59</sup>. Be to, buvo apsunckinta ir šiaip jau keblė ekonominė šio sektoriaus padėtis, nes, nepaisant padidėjusios auditorijos, labai sumažėjo pajamos iš reklamos. Ypač sunku pažeidžiamiems mažesniems rinkos dalyviams ir vietos bei regioninėms žiniasklaidos priemonėms. Dėl to gali susilpnėti ES žiniasklaidos sektorius ir sumažėti jo įvairovė.

---

<sup>59</sup> JOIN(2020)8 *final*.

Pirmoje teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje pateiktoje stebėsenos apžvalgoje daugiausia dėmesio skirta kai kuriems esminiams žiniasklaidos laisvės ir pliuralizmo aspektams, ypač susijusiems su teisine valstybe, kaip antai žiniasklaidos reguliavimo institucijų nepriklausomumui, žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumui, valstybės reklamai, žurnalistų saugumui ir galimybei susipažinti su informacija. Ateityje bus nagrinėjami kiti šioje pirmoje ataskaitoje neaptarti žiniasklaidos aspektai, pavyzdžiui, visuomeninės žiniasklaidos vaidmuo ir nepriklausomumas, kurie taip pat yra labai svarbūs teisinės valstybės požiūriu. Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita taip pat bus papildyta veiksmais, kurie bus siūlomi būsimame Europos demokratijos veiksmų plane ir Žiniasklaidos ir audiovizualinių veiksmų plane.

#### *Žiniasklaidos pliuralizmo observatorija*<sup>60</sup>

Žiniasklaidos pliuralizmo observatorija padeda įvertinti riziką žiniasklaidos laisvei ir pliuralizmui visose ES valstybėse narėse, daugiausia dėmesio skiriant keturioms sritims – bazinei žiniasklaidos laisvės apsaugai, rinkos pliuralizmui, politinei nepriklausomybei ir žiniasklaidos socialinei įtraukčiai. Naujausi observatorijos rezultatai (MPM 2020) visų pirma rodo, kad kai kuriose stebimose valstybėse narėse žurnalistai ir kiti žiniasklaidos veikėjai ir toliau susiduria su grasinimais ir išpuoliais (tiek fiziškai, tiek internetu). Be to, rezultatai rodo, kad ne visos žiniasklaidos reguliavimo institucijos išvengia daromos įtakos ir tada, kai asmenys skiriami į pareigas valdyboje, ir tada, kai jie vykdo savo įgaliojimus. Remiantis ataskaita, valstybėse narėse žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumas susijęs su vidutine rizika, kadangi teisinės nuostatos nepakankamai veiksmingos ir (arba) informacija teikiama tik valdžios institucijoms, bet ne visuomenei. Rezultatai taip pat rodo, kad naujiųjų tarnybos vis dar neapsaugotos nuo politinio kišimosi, ypač tada, kai naujiųjų tarnybų ekonominė situacija yra nestabili.

#### *Žiniasklaidos institucijų nepriklausomumas*

Žiniasklaidos institucijos – svarbus žiniasklaidos pliuralizmo garantas. Įgyvendinamų konkrečių žiniasklaidos reguliavimo ir žiniasklaidos politikos sprendimų nepriklausomumas nuo ekonominių ir politinių interesų ir sprendimų nešališkumas daro tiesioginį poveikį rinkos pliuralizmui ir žiniasklaidos aplinkos politiniam nepriklausomumui.

Žiniasklaidos institucijų nepriklausomumas ir kompetencija nustatyti įstatymais visose valstybėse narėse. Tačiau institucijų politizavimo rizika kai kur pradėjo kelti susirūpinimą, kaip antai [Vengrijoje](#), [Maltoje](#) ir [Lenkijoje](#). Be to, tam tikrų problemų kyla dėl kai kurių nacionalinių žiniasklaidos institucijų veiksmingumo, atsižvelgiant į jų turimus išteklius, pvz., [Bulgarijoje](#), [Graikijoje](#), [Liuksemburge](#), [Rumunijoje](#) ir [Slovėnijoje](#). [Čekijoje](#) vyriausybė svarsto reformą, kuria labiau sustiprintų žiniasklaidos reguliavimo institucijos nepriklausomumą.

Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyvoje (AŽPD), kurios perkėlimas į nacionalinę teisę turėtų būti baigtas šiais metais<sup>61</sup>, nustatyti konkretūs reikalavimai, kuriais siekiama sustiprinti nacionalinių žiniasklaidos institucijų nepriklausomumą.

<sup>60</sup> 2020 m. žiniasklaidos pliuralizmo observatorija – svarbus 2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos šaltinis. Žiniasklaidos pliuralizmo observatorija yra mokslinė holistinė žiniasklaidos ekosistemų būklės registravimo priemonė, išsamiai aptarianti valstybėse narėse ir kai kuriose šalyse kandidatėse kylančias grėsmes žiniasklaidos pliuralizmui ir laisvei, bendrai finansuojama Europos Sąjungos. Nuo 2013 ir 2014 m. ją reguliariai naudoja Žiniasklaidos pliuralizmo ir žiniasklaidos laisvės centras. Komisija taip pat naudojosi kitais šaltiniais, pavyzdžiui, pasaulio spaudos laisvės indeksu, kaip nurodyta šalių skyriuose.

### *Žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumas*

Žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumas yra esminė sąlyga, užtikrinanti konkrečios žiniasklaidos rinkos pliuralizmo analizės patikimumą; reikia ne tik vykdyti informacija pagrįstus reguliavimo, konkurencijos ir politikos procesus, bet ir suteikti galimybę visuomenei įvertinti žiniasklaidos skleidžiamą informaciją ir nuomones.<sup>62</sup> Žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumo užtikrinimo sistemos kai kuriose valstybėse narėse yra gerai išplėtotos. Pavyzdžiui, [Vokietijoje](#) naujienų žiniasklaidos sektoriui, komerciniams transliuotojams, internetinei žiniasklaidai ir spaudai taikomi specialūs įpareigojimai atskleisti, kam priklauso nuosavybės teisė į priemones. Politinės partijos privalo atskleisti informaciją apie savo ryšius su žiniasklaidos subjektais. [Prancūzijoje](#) žiniasklaidos bendrovės privalo atskleisti visuomenei savo tris didžiausius savininkus ir pranešti žiniasklaidos institucijai (pranc. *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, CSA), kai nuosavybė arba kontrolė pasiekia 10 proc. ribą arba ją viršija. CSA interneto svetainėje pateikiama informacija apie leidėjų kapitalo struktūrą. [Portugalijoje](#) yra visapusiška žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumo užtikrinimo sistema. Pareiga atskleisti žiniasklaidos priemonių nuosavybę ir informaciją apie finansavimą nustatyta Konstitucijoje, o už jos stebėseną atsakinga žiniasklaidos institucija.

Kai kuriose valstybėse narėse sudaromos kliūtys tam, kad būtų įmanoma veiksmingai atskleisti visuomenei, kam priklauso nuosavybės teisė, arba nėra veiksmingos informacijos atskleidimo sistemos. [Čekijoje](#) žiniasklaidos bendrovės neprivalo atskleisti savo nuosavybės struktūros, jos pokyčių ar informacijos, susijusios su galutiniu tikroju bendrovės savininku. [Kipre](#) nėra rašytinės ir skaitmeninės spaudos priemonių nuosavybės skaidrumo, o tai kelia susirūpinimą dėl kryžminės nuosavybės. Nepakankamas žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumas kelia susirūpinimą ir [Bulgarijoje](#).

### *Valstybės reklamos platinimas*

Valstybės reklama<sup>63</sup> gali būti svarbus žiniasklaidos rėmimo šaltinis. Visų pirma, valstybės finansinė parama gali būti itin svarbi ne pelno, bendruomenės žiniasklaidai ir kitų mažiau komercinių formų žurnalistikai, ypač ekonomikos krizės laikmečiu, o skaidrios taisyklės ir sąžiningi kriterijai sumažina favoritizmo riziką. Todėl itin svarbu nustatyti ir veiksmingai taikyti sąžiningas ir skaidrias valstybės išteklių ir paramos paskirstymo taisykles. Jei nebūtų tokių taisyklių, didėtų rizika, kad viešosios lėšos bus nesažiningai paskirstytos konkrečioms žiniasklaidos priemonėms.

Daugelyje valstybių narių nėra konkrečių teisės aktų, kuriais būtų užtikrinamos sąžiningos ir skaidrios valstybės reklamos paskirstymo žiniasklaidos priemonėms taisyklės. Kai trūksta aiškių ir skaidrių taisyklių, gali kilti rizika, kad užsakymo skyrimo kriterijai, skiriamos sumos ir gavėjai bus nustatomi nepakankamai skaidriai. [Vengrijoje](#) nėra teisės aktų dėl valstybės reklamos užsakymo ir trūksta skaidrumo, todėl didelį kiekį valstybės reklamos užsakymų skyrus vyriausybei palankioms bendrovėms, atsirado galimybė daryti netiesioginę politinę įtaką žiniasklaidai. [Austrija](#) žiniasklaidos bendrovėms skiria palyginti didelį kiekį valstybės reklamos užsakymų, tad susirūpinta dėl galimos politinės įtakos juos skiriant, nes sąžiningo užsakymų skyrimo taisyklių nėra.

---

<sup>61</sup> 2018 m. lapkričio 14 d. Direktyvoje (ES) 2018/1808 nustatyti konkretūs nacionalinių žiniasklaidos institucijų nepriklausomumo reikalavimai.

<sup>62</sup> Ministrų komiteto rekomendacija valstybėms narėms CM/Rec(2018) 11 dėl žiniasklaidos pliuralizmo ir žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumo.

<sup>63</sup> Žiniasklaidos pliuralizmo observatorijoje valstybės reklama apibrėžiama kaip bet kokia reklama, už kurią žiniasklaidai sumoka vyriausybės (nacionalinės, regioninės, vietos), valstybės institucijos ir bendrovės.



Kai kuriais atvejais ši rizika sumažėja taikant bendras viešųjų pirkimų taisykles ir (arba) tinkamo valstybės išlaidų administravimo taisykles. Antai [Slovakijoje](#) nėra jokios valstybės reklamos užsakymų reglamentavimo tvarkos, tačiau valstybės ir privačiojo sektoriaus sutartys registruojamos viešame centriname sutarčių registre.

Neseniai Komisija pasiūlė, kad neatidėliotini likvidumo poreikiai galėtų būti patenkinti skiriant ES biudžeto lėšų iš ekonomikos gaivinimo rinkinio, o naudojantis programomis „InvestEU“, „Kūrybiška Europa“ ir „Europos horizontas“ taip pat būtų galima skatinti skaitmeninio srities investicijas ir sektoriaus atsparumo didinimo priemones. Komisija dar kartą paragino valstybes nares ir visus ES subjektus remti žiniasklaidą, kartu užtikrinant jos nepriklausomumą, laisvę ir pliuralizmą<sup>64</sup>.

#### *Politinis spaudimas žiniasklaidai*

Kai kyla grėsmė politiniam žiniasklaidos nepriklausomumui, kai neregamentuojamas politinis kišimasis arba kai nėra taisyklių, kuriomis būtų draudžiama politikams įsigyti žiniasklaidos priemonių, didėja žiniasklaidos pliuralizmo pažeidžiamumas ir kyla rizika.

Šalių skyriuose nurodomos suinteresuotųjų subjektų paminėtos didelės problemos. Pavyzdžiui, [Bulgarijoje](#) pranešama, kad politikai yra glaudžiai susiję su nuosavybės teise į keletą žiniasklaidos priemonių, nors jos jiems oficialiai ir nepriklauso. Be to, daug Bulgarijos žurnalistų politinį kišimąsi į žiniasklaidą apibūdina kaip įprastą ir plačiai paplitusį reiškinį. Kaip grėsmė žiniasklaidos pliuralizmui [Vengrijoje](#) nurodomas žiniasklaidos konglomerato KESMA įsteigimas sujungus virš 470 vyriausybei palankių žiniasklaidos priemonių, kurių netikrina žiniasklaidos ir konkurencijos institucijos. Išreikštas dar ir susirūpinimas, kad po neseniai įvykusio perėmimo gali būti perimtos ir likusios nepriklausomos naujienų žiniasklaidos svetainės. [Maltoje](#) daug šalies žiniasklaidos priemonių ir transliuotojų priklauso dviem pagrindinėms Parlamento politinėms partijoms, yra jų kontroliuojamos arba valdomos. 2020 m. [Lenkijoje](#) vykstant prezidento rinkimų kampanijai, valdančioji koalicija pareiškė, kad gali būti priimti teisės aktų pakeitimai dėl užsieniečiams priklausančių žiniasklaidos priemonių, o tai gali turėti įtakos žiniasklaidos pliuralizmui.

#### *Teisė gauti informaciją*

Teisė gauti informaciją yra esminė demokratinė diskusijų ir valstybės institucijų kontrolės sąlyga, ir ji yra labai svarbi ne tik žiniasklaidai, bet ir apskritai tam, kad būtų paisoma teisinės valstybės principo. Ji grindžiama viešojo administravimo ir sprendimų priėmimo skaidrumu. Ši teisė garantuojama Konstitucijos arba visų valstybių narių antrinės teisės aktu, tačiau kai kurių šalių skyriuose nurodoma, kad dėl informacijos teikimo kyla kliūčių arba ją vėluojama suteikti. Pavyzdžiui, buvo pranešta, kad [Čekijoje](#), [Maltoje](#) ir [Rumunijoje](#) ne kartą kilo sunkumų ir kliūčių gauti informacijos.

#### *Žurnalistų paramos ir apsaugos nuo grasinimų ir išpuolių priemonės*

Kai kuriose valstybėse narėse žurnalistai ir kiti žiniasklaidos veikėjai dėl savo straipsnių ir darbo vis dažniau susiduria su įvairių formų grasinimais ir išpuoliais (fiziškai ir internetu): SLAPP<sup>65</sup> ieškiniams; grasinimais fiziniam saugumui ir realiais fiziniams išpuoliais; priekabiavimu internete, ypač prie moterų žurnalistų; šmeižto kampanijomis, bauginimais ir politinėmis grėsmėmis. Kai kuriose valstybėse narėse viena ar kita forma pranešama apie tokias grėsmes, išpuolius ir šmeižto kampanijas. Konkretūs pavyzdžiai apžvelgiami šalių

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8.

<sup>65</sup> Strateginis ieškinys dėl visuomenės dalyvavimo (SLAPP) yra ieškinys, kuriuo siekiama cenzūruoti, įbauginti ir nutildyti kritikus, užkraunant jiems teisinę gynybos išlaidas, kol jie atsisakys kritikos ar prieštaravimo.

skyriuose: [Bulgarijos](#), [Kroatijos](#), [Vengrijos](#), [Slovėnijos](#) ir [Ispanijos](#). Grasinimai ir išpuoliai žurnalistams daro atgrasomąjį poveikį ir kelia pavojų, kad visuomenė mažiau diskutuos ginčytiniais visuomeniniais klausimais.

Siekdamos ištaisyti šią padėtį, kelios valstybės narės parengė gerosios patirties pavyzdžių ir sukūrė paramos ir apsaugos struktūras bei priemones. [Belgijoje](#) Flandrijos žurnalistų asociacija sukūrė specialią telefono liniją, kuria pranešama apie fizinę ar žodinę agresiją prieš žurnalistus. [Italijoje](#) buvo įsteigtas Koordinavimo centras, tiriantis prieš žurnalistus nukreiptą veiklą. [Nyderlanduose](#) prokuratūra, policija, redaktorių asociacija ir žurnalistų asociacija pasirašė „*PersVeilig*“ protokolą, kuriuo siekiama mažinti grėsmes, prievartą ir agresiją prieš žurnalistus. [Švedija](#), siekdama remti žurnalistus ir geriau tirti neapykantos nusikaltimus, įsteigė nacionalinius kontaktinius centrus ir skyrė papildomų žmogiškųjų ir finansinių išteklių.

#### ***2.4. Kiti instituciniai klausimai, susiję su stabdžių ir atsvarų sistema***

Institucinė stabdžių ir atsvarų sistema yra teisinės valstybės pagrindas. Ji užtikrina valstybės organų veikimą, bendradarbiavimą ir tarpusavio kontrolę: įgaliojimus vykdo viena valstybės institucija, o priežiūrą – kitos. Stabdžių ir atsvarų sistema grindžiama ne tik veiksmingomis teisingumo sistemomis, bet ir skaidriu, atskaitingu, demokratinio ir pliuralistinio įstatymų priėmimo procesu, valdžių atskyrimu, konstitucine ir teismine įstatymų peržiūra, skaidriu ir kokybišku viešuoju administravimu, taip pat veiksmingomis nepriklausomomis institucijomis, kaip antai ombudsmeno ar nacionalinėmis žmogaus teisių institucijomis. Kiekvienoje valstybėje narėje taikoma speciali stabdžių ir atsvarų sistema, besiskirianti priklausomai nuo politinių, teisinių ir konstitucinių tradicijų pusiausvyros. Nors kiekviena valstybė narė gali pasirinkti skirtingą konkretų modelį, itin svarbu užtikrinti, kad juo būtų laikomasi teisinės valstybės principo ir demokratinė normų.

Pirmojoje teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama kai kuriems teisinės valstybės požiūriu itin svarbiems pagrindiniams elementams, kaip antai teisės aktų rengimo ir priėmimo procesui, visų pirma kiek tai susiję su suinteresuotųjų subjektų dalyvavimu, paspartintų ir skubos procedūrų taikymu ir įstatymų konstitucinės peržiūros tvarka. Joje taip pat nagrinėjamos konstitucinės reformos, kuriomis siekiama stiprinti stabdžių ir atsvarų sistemą. Ataskaitoje taip pat nagrinėjamos išskirtinės priemonės, kurių imtasi kovojant su COVID-19 pandemija. Kiti analizuojami dalykai – nepriklausomų institucijų, pavyzdžiui, ombudsmeno ir kitų nacionalinių žmogaus teisių institucijų, ir pilietinės visuomenės organizacijų vaidmuo užtikrinant teisinės valstybės principą.

Pastebėta, kad visos valstybės narės skiria dėmesį stabdžių ir atsvarų sistemai, ir dažnai tai yra įprasta demokratinėje visuomenėje vykstančio politinio proceso dalis. Ekonomikos krizė, COVID-19 pandemija ir visuomenės pokyčiai gali didinti šią įtampą, bet stabdžių ir atsvarų sistema lieka kaip visada svarbi. Pastaraisiais metais Sąjungoje kilo keletas teisinės valstybės krizių dėl grėsmių institucinei stabdžių ir atsvarų sistemai. Todėl, siekiant užtikrinti teisinės valstybės principą, labai svarbu stiprinti institucinės stabdžių ir atsvarų sistemos atsparumą.

Pilietinei visuomenei palanki sistema suteikia galimybę diskutuoti ir prižiūrėti valdžios atstovus. Bandymai nuslopinti pilietinės visuomenės veikėjus, kaip ir nepriklausomus žurnalistus ir kritikuojančią žiniasklaidą, teisinėje valstybėje visada turėtų būti laikomi pavojaus ženklais.

*Diskusijos dėl teisinės valstybės principo, kuriomis remiama teisinės valstybės kultūra*



Viešai diskutuojant konkrečiais teisinės valstybės požiūriu svarbiais klausimais dažnai pasiūloma teigiamų reformų iniciatyvų. Todėl svarbu žengti pirmą žingsnį – diskutuoti ir didinti informuotumą apie stabdžių ir atsvarų sistemą, kad teisinė valstybė efektyviai funkcionuotų. Tai, kad Sąjungoje vis daugiau dėmesio skiriama diskusijoms apie teisinę valstybę, galima matyti iš pastangų skatinti nacionalines diskusijas parlamentuose, visuomenės informavimo kampanijas arba teisminės valdžios iniciatyvas. [Čekijoje](#) Senatas rengia konferencijas ir diskusijas su teisingumo sistema susijusiais klausimais. Pastaraisiais metais [Danijoje](#) Nacionalinė teismų administracija ėmėsi veiksmų siekdama remti teisinės valstybės principą, skatinti, kad įvairios tikslinės grupės geriau suprastų teisingumo sistemą ir kad teisingumo sistema būtų labiau orientuota į naudotoją. [Vokietijoje](#) nuolatinės diskusijos, nacionalinės informavimo ir viešinimo kampanijos ir leidiniai teisinės valstybės temomis puoselėja dinamišką teisinės valstybės kultūrą. [Nyderlanduose](#) abiejuose parlamento rūmuose reguliariai rengiamos politinės diskusijos teisinės valstybės padėties klausimais.

*Konstitucinės reformos, kuriomis stiprinama institucinė stabdžių ir atsvarų sistema, visų pirma konstitucinės peržiūros srityje*

Įvairiose valstybėse narėse vyksta reformos. Visų pirma jos yra susijusios su naujų galimybių užginčyti vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimus suteikimu piliečiams.

Pavyzdžiui, [Kipre](#) teisės aktų projektuose numatyta įsteigti Konstitucinį Teismą, kuris perimtų įstatymų konstitucinę peržiūrą iš Aukščiausiojo Teismo. 2019 m., priėmus Konstitucijos pakeitimus, [Lietuvoje](#) atsirado galimybė atlikti individualią konstitucinę įsigaliojusių įstatymų peržiūrą ir *a posteriori* kontrolę. [Liuksemburge](#) neseniai įgyvendinta konstitucinė reforma, leidusi sustiprinti Konstitucinio Teismo sprendimų, kuriais teisės nuostatos pripažįstamos nekonstitucinėmis, galią, o priėmus siūlomą Konstitucijos pakeitimą Ombudsmeno tarnybai būtų suteiktas konstitucinis statusas. [Slovakijos](#) vyriausybė svarsto galimybę sustiprinti Konstitucinio Teismo galias, be kita ko, numatyti galimybę teikti konstitucinius skundus ir vykdyti įstatymų atitikties Konstitucijai *ex ante* kontrolę. Konstitucinės reformos taip pat susijusios su kitais stabdžių ir atsvarų sistemos aspektais. Pavyzdžiui, neseniai [Maltoje](#) įgyvendinta konstitucinė reforma, susijusi su Maltos prezidento rinkimų procedūra ir ombudsmeno institucijos funkcijomis, o kita Parlamentui svarstyti pateikta reforma yra susijusi su tam tikrų nepriklausomų komisijų įsteigimu. [Švedijoje](#) vyksta svarstymai dėl demokratinės sistemos stiprinimo, įskaitant konstitucinių pakeitimų priėmimo tvarkos reformą, o Parlamentas nagrinėja Parlamento ombudsmeno konstitucinio statuso, kompetencijos ir veiklos klausimus.

Kai kurios iš šių pastangų grindžiamos tarptautinių ekspertų organizacijų, kaip antai Venecijos komisijos, rekomendacijomis, pripažįstant, kad skirtingos nuomonės ir patirtis, o taip pat visapusiškos ir išsamios konsultacijos padeda kurti darnią sistemą.

*Struktūrinių reformų požiūriu svarbu gerinti teisėkūros proceso įtraukumą ir kokybę.*

Teisės aktų priėmimo procesui naudingos kuo įtraukesnės ir įrodymais pagrįstos priemonės. Visų pirma daugelis valstybių narių nustatė sistemingą suinteresuotųjų subjektų įtraukimo politiką ir užtikrino, kad dėl struktūrinių reformų įgyvendinimo būtų plačiai diskutuojama su visuomene, nors ši politika ne visada visapusiškai taikoma praktikoje.

Kai kurios valstybės narės tobulina teisėkūros proceso įtraukumą. Pavyzdžiui, [Kipre](#) ir [Čekijoje](#) stengiamasi tobulinti konsultacijas ir didinti skaidrumą. [Estijoje](#) rengiamos naujos teisėkūros aplinkos ir teisėkūros politikos gairės siekiant didesnio patogumo ir įtraukumo. [Graikijoje](#) vyksta visapusiška teisėkūros reforma. Neseniai [Prancūzijoje](#) paskelbta iniciatyva dėl piliečių konvencijos dėl klimato kaitos, o tai yra naujas piliečių įtraukimo į teisėkūros procesą būdas.

*Pernelyg dažnai paspartinta ir skubos tvarka priimami teisės aktai gali kelti klausimų dėl teisinės valstybės*

Visose valstybėse narėse įprasta teisėkūros procedūra suteikia Parlamentui, kaip teisės aktų leidėjui, viršenybę. Tačiau paspartinti teisėkūros procesai ir konsultacijų vengimas yra įprasti teisinės valstybės krizės požymiai. Venecijos komisija ir Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija (ESBO) ne kartą pabrėžė, kaip svarbu naudoti parlamentinę procedūrą: išsamius teisėkūros procedūra priimamų aktų ir jų pakeitimų pasiūlymų svarstymus, įskaitant naudingas konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais, ekspertais ir pilietine visuomene, ir dialogą su politine opozicija<sup>66</sup>. Be to, jei taikant teisėkūros procedūrą apeinamas Parlamentas, iškreipiamas pagrindinis teisinės valstybės principas – valdžių padalijimas.

Kai kuriose valstybėse narėse susirūpinimą kėlė parlamentų nuolat paspartinta tvarka priimami teisės aktai arba nepaprastieji vyriausybės potvarkiai, visų pirma jų taikymas vykdant plataus masto reformas, darančias poveikį pagrindinėms teisėms arba pagrindinių valstybės institucijų, kaip antai teismų ar Konstitucinio Teismo, veiklai. Tokiais atvejais kyla didesnė rizika, kad bus priimti įstatymai, keliantys pavojų pagrindinių teisių laikymuisi, teisinei valstybei ar demokratijai, taip pat tarptautiniams įsipareigojimams<sup>67</sup>. 2015–2019 m. [Lenkijoje](#) plačiai taikyta paspartinta teisės aktų priėmimo Parlamente tvarka, tvirtinant svarbias struktūrines teismų sistemos reformas, dėl to padidėjo politinė įtaka teisminėms institucijoms. [Rumunijoje](#) dėl vyriausybės dideliu mastu priimamų nepaprastosios padėties potvarkių, taikomų pagrindinėse srityse, įskaitant teismų reformas, kilo susirūpinimas dėl teisės aktų kokybės, teisinio tikrumo ir valdžių padalijimo principo laikymosi<sup>68</sup>. Teisinei valstybei pavojų kelia ir dažnas paspartintos tvarkos taikymas arba teisės aktų priėmimas tiesiogiai Parlamento narių pasiūlyta iniciatyva, nesilaikant įprastos projektų rengimo tvarkos ir nesikonsultuojant su suinteresuotaisiais subjektais.

*Nacionaliniai parlamentai, konstituciniai teismai ir aukščiausieji teismai atliko svarbų vaidmenį kontroliuojant priemones, kurių imtasi reaguojant į COVID-19 pandemiją.*

Reakcija į krizę parodė, kad nacionalinės sistemos apskritai yra labai atsparios, o dėl taikomų priemonių vyksta intensyvios politinės ir teisinės diskusijos. Daugelyje valstybių narių parlamentinė kontrolė ir diskusijos buvo labai svarbios rengiant pasiūlymus dėl nepaprastosios padėties arba, kitais atvejais, ekstremaliųjų sveikatai situacijų ir atliekant vyriausybės priimtų potvarkių *ex post* tikrinimą. Be to, šias priemones dažnai peržiūrėdavo Konstitucinis Teismas, aukščiausieji teismai arba bendrosios kompetencijos teismai. Šiomis sąlygomis, kai turi būti ir greitai reaguojama, ir gerbiamos pagrindinės teisės, konstitucingumo kontrolės, vykdomos prieš priimant įstatymus, tikslais buvo itin svarbu naudoti *ex ante* mechanizmus.

*Svarbus ombudsmeno ir nacionalinių žmogaus teisių institucijų vaidmuo*

Nacionalinės žmogaus teisių institucijos atlieka svarbų teisinės valstybės principo garanto vaidmenį, o teisinės valstybės krizės atveju gali atlikti nepriklausomą sistemos tikrinimą. Keletas valstybių narių ([Čekija](#), [Italija](#) ir [Malta](#)) kol kas dar neįsteigė tokios institucijos, nors

<sup>66</sup> Teisinės valstybės kontrolinis sąrašas, CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

<sup>67</sup> Be to, daugeliui Parlamento priimtų teisės aktų pakeitimų, be kita ko, taikant paspartintą tvarką, trūksta nuspėjamumo ir skaidrumo, tad kyla problemų dėl viešojo intereso.

<sup>68</sup> 2019 m. gegužės mėn. surengus konsultacinį referendumą, dauguma piliečių pritarė, kad vyriausybei būtų draudžiama priimti nepaprastosios padėties potvarkius teisingumo srityje.

pagrindinių teisių srityje veikia kitos institucijos<sup>69</sup>. Šiuo metu [Italijoje](#) Parlamentas nagrinėja du įstatymų projektus, kuriais siūloma įsteigti nepriklausomą nacionalinę žmogaus teisių instituciją. [Maltoje](#) Parlamentas svarsto pasiūlymą įsteigti žmogaus teisių instituciją. Stabdžių ir atsvarų sistemoje ombudsmenas atlieka skirtingas funkcijas. Kai kuriose valstybėse narėse ombudsmenas gali apskusti įstatymus Konstituciniam Teismui arba prašyti Parlamento juos persvarstyti.

*Pilietinės visuomenės organizacijos veikia nestabilioje aplinkoje, tačiau ir toliau aktyviai gina teisinę valstybę.*

Nesenai priimtame sprendime<sup>70</sup> Europos Teisingumo Teismas aiškiai nurodė, kad pilietinės visuomenės organizacijos „gali vykdyti savo veiklą ir veikti be nepagrįsto valstybės kišimosi“. Jis pripažino, kad asociacijų laisvė yra vienas iš esminių demokratinės ir pliuralistinės visuomenės pagrindų, nes suteikia piliečiams galimybę veikti kolektyviai siekiant bendro intereso ir taip prisidėti prie tinkamo visuomenės funkcionavimo.

Daugumoje valstybių narių aplinka yra palanki pilietinei visuomenei ir ją skatinanti. Pastaruoju metu kai kurios valstybės narės pagerino pilietinės visuomenės aplinką arba ketina imtis tokios srities iniciatyvų. Pavyzdžiui, [Kroatijos](#) vyriausybė yra pasirengusi priimti nacionalinį planą, kuriuo pagerintų pilietinės visuomenės organizacijų veiklos teisinės, finansinės ir institucinės paramos sistemą [Slovėnijoje](#) Nacionaline nevyriausybinių sektoriaus ir savanoriškos veiklos plėtros strategija siekiama iki 2023 m. sudaryti palankesnes nevyriausybinių organizacijų rėmimo sąlygas, visų pirma skatinant visuomenėje pliuralizmo ir demokratijos principus. Daugelyje valstybių narių pilietinė visuomenė įrodė, kad yra atspari sudėtingoms sąlygoms ir toliau aktyviai dalyvavo nacionalinėse ir Europos diskusijose dėl teisinės valstybės kaip stabdžių ir atsvarų sistemos dalies. 2018 m. [Slovakijoje](#) pilietinė visuomenė ryžtingai sureagavo, kai buvo nužudyti Jánas Kuciakas ir jo sužadėtinė Martina Kušnírová, taip pat po šių įvykių. [Rumunijoje](#) aktyvi pilietinė visuomenė stipriai prisidėjo prie kovos su korupcija reformų ir teisinės valstybės principų laikymosi šalyje. [Italijos](#) pilietinė visuomenė yra aktyvi, nors kai kurių NVO atžvilgiu, ypač tam tikros srities, pavyzdžiui, migracijos, vykdomos šmeižto kampanijos. [Graikijoje](#) kai kurios migracijos srityje veikiančios pilietinės visuomenės organizacijos išreiškė susirūpinimą, kad sumažėjo pilietinės erdvės, kurioje būtų galima imtis veiksmų vietoje.

Tačiau kai kuriose valstybėse narėse būta atvejų, kai pilietinė visuomenė susidurdavo su rimtomis problemomis, kaip antai su naujais teisės aktais, kuriais ribojamas finansavimas iš užsienio, arba su šmeižto kampanijomis. Pavyzdžiui, [Bulgarijoje](#) parengtas naujų taisyklių dėl NVO finansavimo iš užsienio skaidrumo projektas buvo kritikuojamas dėl galimo neigiamo poveikio pilietinei visuomenei. 2020 m. birželio mėn. Europos Teisingumo Teismas nustatė, kad 2017 m. [Vengrijos](#) įstatymas dėl pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo iš užsienio skaidrumo yra nesuderinamas su laisvu kapitalo judėjimu, asociacijų laisve ir teise į privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsaugą. [Lenkijoje](#) NVO susiduria su nepalankiais valdžios institucijų atstovų pareiškimais, darančiais neigiamą poveikį pilietinės visuomenės aplinkai. Dar daugiau problemų sukėlė vyriausybės veiksmai LGBTI+ grupių

---

<sup>69</sup> Čekijoje ir Maltoje ombudsmenai yra nepriklausomi; Italijoje Tarpžinybinis žmogaus teisių komitetas (CIDU), siekdamas puoselėti ir ginti žmogaus teises, palaiko ryšius su pilietine visuomene, akademinė bendruomene ir visais susijusiais suinteresuotaisiais subjektais, o keletas regioninių ombudsmenų yra atsakingi už asmens laisvių ir teisių apsaugą.

<sup>70</sup> 2020 m. birželio 18 d. Sprendimas *Komisija prieš Vengriją*, C-78/18, ECLI:ES:C:2020:476, 112 ir 113 punktai.

atžvilgiu, įskaitant kai kurių grupių atstovų suėmimą ir sulaikymą, ir prieš tokias grupes vykdytos šmeižto kampanijos.

### 3. ES lygmens pokyčiai ir veiksmai teisinės valstybės srityje

Praėjusiais metais Europos Sąjungos darbotvarkėje teisinės valstybės klausimai ir toliau buvo tarp svarbiausių. Kaip nurodyta Pirmininkės Ursulos von der Leyen politinėse gairėse, teisinės valstybės principo laikymasis yra pagrindinis šios Komisijos prioritetas, ir ši konkrečiai nurodyta prioritetinga sritis patikėta pirmininko pavaduotojui ir už teisinę valstybę atsakingam Komisijos nariui. Nuo pat pradžių, dar kurdamą naująjį Europos teisinės valstybės mechanizmą, Komisija atsižvelgdavo į teisinės valstybės pokyčius valstybėse narėse ir ES. Be nuolatinės stebėsenos, ji taip pat skatino dialogą ir bendradarbiavimą, pasitelkdama tokias priemones kaip Europos semestras, kad atkreiptų dėmesį į teismų sistemos arba kovos su korupcija sistemos efektyvumo valstybėse narėse problemas.

COVID-19 pandemijos akivaizdoje kilo svarbių su teisine valstybe susijusių klausimų, kuriais vis dar aktualu diskutuoti Europoje. Nuo kovo mėn. vidurio Komisija ėmė stebėti valstybėse narėse taikomas priemones, kurios daro poveikį teisei valstybei, demokratijai ir pagrindinėms teisėms. 2020 m. rugpjūčio mėn. pagal Europos semestrą konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose primenama, kad šios išskirtinės priemonės turėtų būti būtinos, proporcingos, ribotos trukmės ir kontroliuojamos<sup>71</sup>.

Vis svarbesnį vaidmenį Europos lygmeniu inicijuojant diskusijas dėl teisinės valstybės atlieka Europos Parlamentas. Praėjusiais metais Europos Parlamentas atkreipė dėmesį į vykstančius pokyčius puoselėjant mūsų bendras vertybes, įskaitant teisinės valstybės principus. Europos Parlamentas priėmė keletą rezoliucijų<sup>72</sup>, o Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas (LIBE) parengė ataskaitas ir surengė vizitus į šalis<sup>73</sup>. Šios politinės diskusijos yra svarbios siekiant pabrėžti teisinės valstybės klausimų aktualumą. Komisija pripažįsta, kad tarp demokratijos ir pagrindinių teisių turi būti sąsaja, ir ji bus nagrinėjama pasirinkus specialias darbo sritis: Europos demokratijos veiksmų planą ir naują Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo strategiją, kurie bus priimti 2020 m. antroje pusėje. Komisijos nuomone, pirmoji teisinės valstybės principo taikymo ataskaita ir parengiamasis dialogas su valstybėmis narėmis yra tvirtas pagrindas būsimiems darbams Europos Parlamente.

Teisinės valstybės mechanizmas taip pat padeda reaguoti į aktyvesnius Tarybos veiksmus teisinės valstybės srityje. 2019 m. rudenį Taryba svarstė, kaip pagerinti Tarybos kasmetinį dialogą teisinės valstybės klausimais naudojantis metine apžvalga. Tuo tikslu būtų diskutuojama ir keičiamasi geriausios patirties pavyzdžiais siekiant įtraukiai ir konstruktyviai vykdyti teisinės valstybės problemų prevenciją. Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė nurodė ketinanti rengti politinį dialogą teisinės valstybės klausimais remdamasi Komisijos

<sup>71</sup> Priimta Tarybos, OL 2020 08 26, C 282.

<sup>72</sup> Visų pirma 2019 m. kovo 28 d. rezoliucija dėl teisinės valstybės ir kovos su korupcija ES, ypač Maltoje ir Slovakijoje, padėties P8\_TA(2019)0328; 2019 m. gruodžio 18 d. rezoliucija dėl teisinės valstybės padėties Maltoje po neseniai atskleistų faktų apie Daphnės Caruanos Galizios nužudymą, P9\_TA(2019)0103; 2020 m. sausio 16 d. rezoliucija dėl pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį vykstančių klausimų dėl Lenkijos ir Vengrijos, P9\_TA(2020)0014; 2020 m. balandžio 17 d. rezoliucija dėl suderintų ES veiksmų kovojant su COVID-19 pandemija ir jos padariniais, P9\_TA(2020)0054.

<sup>73</sup> LIBE komiteto Demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių stebėsenos grupė. Grupė daugiausia dėmesio skiria grėsmėms demokratijai, teisei valstybei ir pagrindinėms teisėms, taip pat kovai su korupcija ES mastu visose valstybėse narėse. Jos pareiga – rekomenduoti LIBE komitetui konkrečius veiksmus, pavyzdžiui, susitikimus su suinteresuotaisiais subjektais, posėdžius ir misijas, taip pat teikti pasiūlymus dėl rezoliucijų ir ataskaitų.

teisinės valstybės principo taikymo ataskaita, įskaitant debatus, daugiausia dėmesio skiriant konkrečioms valstybėms narėms<sup>74</sup>.

Tokiu būdu pirma teisinės valstybės principo taikymo ataskaita paskatins Europos ir nacionalinių institucijų diskusijas. Be to, bus reguliariai rengiami teisinės valstybės kontaktinių centrų tinklo posėdžiai ir susitikimai su suinteresuotaisiais subjektais. Bus prašoma, kad valstybės narės informaciją pateiktų 2021 m. pradžioje, po to pavasarį, prieš pateikiant kitą ataskaitą, bus surengti vizitai į visas valstybes nares. Tuo pat metu bus skatinamos teisinės valstybės principus atitinkančios reformos, pasitelkiant ES finansavimą ir praktinę patirtį. Nuo 2017 m. vykdoma speciali Komisijos programa, teikianti techninę paramą valstybėse narėse vykdomoms reformoms, įskaitant teisinės valstybės reformas<sup>75</sup>. Parama gali būti teikiama rengiant vietoje ekspertų ir faktų nustatymo misijas, dalijantis atitinkama geriausia patirtimi, atliekant diagnostines analizes ir rengiant bei įgyvendinant tikslinius problemų šalinimo sprendimus. Naudingos gali būti ir kitos Komisijos programos, kaip antai skirtos teisingumo ir piliečių, lygybės, teisių bei vertybių ir Vidaus saugumo fondo (policijos) klausimams, be kita ko, skelbiant pilietinei visuomenei ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams kvietimus teikti pasiūlymus. Teisminės ir kovos su korupcija reformos gali turėti didelį poveikį verslo aplinkai, kaip jau buvo dažnai nurodoma Europos semestro ataskaitose, todėl valstybės narės, rengdamos nacionalinius ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus, turėtų jas atidžiai apsvarstyti.

Be Europos teisinės valstybės mechanizmo, ES teisinės valstybės priemonių rinkinyje yra įvairių priemonių, leidžiančių reaguoti į įvairias situacijas. Viešose diskusijose dažniausiai dėmesys skiriamas Europos Sąjungos sutarties 7 straipsniui. Jame nustatyta Sutartimi įtvirtinta procedūra, kuria siekiama mažinti pamatinėms ES vertybėms valstybėse narėse kylančią riziką ir numatyta griežčiausia politinė sankcija, kurią ES gali taikyti valstybei narei – balsavimo Taryboje teisės sustabdymas. Iki 2017 m. šia procedūra nė karto nebuvo pasinaudota. 2017 m. gruodį Komisija inicijavo procedūrą Lenkijos atžvilgiu, o 2018 m. rugsėjį Europos Parlamentas ją inicijavo Vengrijos atžvilgiu. Šios procedūros vis dar nagrinėjamos Taryboje: rengiami klausymai ir pateikiama naujausia informacija apie padėtį abiejose susijusiose valstybėse narėse<sup>76</sup>, tačiau dauguma nustatytų problemų lieka neišspręstos. Komisija ragina susijusias valstybes nares ir Tarybą imtis veiksmų, kad būtų paspartintas inicijavus šias procedūras iškeltų problemų sprendimas, būtų rasti sprendimai, kaip apsaugoti teisinę valstybę ir visoms valstybėms narėms bendras vertybes. Kol nebus rastas būdas, kaip spręsti iškeltas problemas, Komisija įsipareigoja padėti Tarybai tęsti 7 straipsnyje numatytas procedūras, kad būtų išspręsti aktualūs klausimai.

Puoselėjant teisinės valstybės principus labai svarbų vaidmenį atlieka ir Europos Teisingumo Teismas, rengiantis šios srities teismų praktiką. Kai dėl teisinės valstybės principo taikymo trūkumų pažeidžiama ES teisė, Komisija pažeidimo nagrinėjimo procedūroms taiko strateginį požiūrį, remdamasi Europos Teisingumo Teismo praktika. Šiomis procedūromis siekiama išspręsti konkrečius neatitikties ES teisės nuostatomis klausimus. Komisija yra įsipareigojusi visapusiškai naudotis savo įgaliojimais ir toliau atlikti Sutarčių sergėtojos vaidmenį, kad užtikrintų, jog bus laikomasi su teisine valstybe susijusių ES teisės reikalavimų. Ji ne kartą kreipėsi į Europos Teisingumo Teismą dėl klausimų, susijusių su teisinės valstybės

<sup>74</sup> Pirmininkaujančios Vokietijos programa, p. 20.

<sup>75</sup> Struktūrinių reformų rėmimo programa, kuri nuo 2021 m. bus pakeista techninės paramos priemone; šiai programai bendras finansavimas nereikalingas.

<sup>76</sup> 2019 m. įvyko du klausymai pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį, buvo du kartus atnaujinta informacija apie padėtį Vengrijoje ir penkis kartus atnaujinta informacija apie padėtį Lenkijoje. 2020 m. buvo kartą atnaujinta informacija apie padėtį Vengrijoje ir Lenkijoje, bet nerengta klausymų pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį.

principais, kaip ir nacionaliniai teismai, kurie taip pat kreipiasi į Teisingumo Teismą su prašymais priimti prejudicinius sprendimus dėl ES teisės aiškinimo įvairiose bylose. 2019 ir 2020 m. Teismas parengė svarbią teisinės valstybės srities teismo praktiką. Visų pirma jis patvirtino ir patikslino efektyvios teisminės apsaugos principą ir teisę į efektyvų apskundimą teismine tvarka<sup>77</sup>. Tikėtina, kad artimiausiais mėnesiais ir metais ši teismo praktika bus toliau plėtojama, atsižvelgiant į keletą svarbių vykstančių pažeidimo nagrinėjimo procedūrų ir prašymų priimti prejudicinius sprendimus dėl klausimų, susijusių su teisinės valstybės principu.

Galiausiai, liepos 17–21 d. Europos Vadovų Tarybos posėdžio išvadose primenama, kaip svarbu laikytis teisinės valstybės principo ir ES pamatinių vertybių, susijusių su Sąjungos biudžetu. Primindama, kad svarbu apsaugoti Sąjungos biudžetą laikantis ES sutarties 2 straipsnyje nurodytų vertybių, Europos Vadovų Taryba pritarė, kad būtų nustatytas sąlygų režimas ir pažeidimų atveju taikomos priemonės. Europos Vadovų Tarybos įsipareigojimas turėtų padėti greičiau priimti Komisijos pasiūlymą siekiant *apsaugoti ES biudžetą, kai valstybėje narėje pažeidžiamas teisinės valstybės principas*, dėl kurio diskutuojama Europos Parlamente ir Taryboje<sup>78</sup>. Taip siekiama apsaugoti ES biudžetą tais atvejais, kai dėl visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėje narėje trūkumų gali kilti pavojus Sąjungos finansiniams interesams.

#### **4. Išvados ir tolesni žingsniai**

2019 m. liepos mėn. Pirmininkė U. von der Leyen paragino Europos Parlamentą, Tarybą ir valstybes nares bendradarbiauti teisinės valstybės klausimais, konkrečiai – taikant naująją Europos teisinės valstybės mechanizmą, kuriame dėl prevencijos dalyvauja visos valstybės narės ir ES institucijos.

Pirmoji teisinės valstybės principo taikymo ataskaita yra naujo Komisijos ir valstybių narių dialogo, kuriuo remiantis atlikta visų valstybių narių analizė, rezultatas. Ši ataskaita yra svarbus žingsnis link to, kad visoje ES būtų geriau suprantamas teisinės valstybės principas ir augtų tarpusavio pasitikėjimas. Komisija palankiai vertina su visomis valstybėmis narėmis palaikomą atvirą dialogą ir jų dalyvavimą rengiant konkrečių šalių analizę. Tai ženklas, rodantis, kad teisinė valstybė yra svarbi visoms valstybėms narėms ir kad jos įsipareigoja dalyvauti Europos procese. Komisijos nuomone, šis procesas neeis kilti arba paūmėti teisinės valstybės problemoms ir leis toliau visoje ES puoselėti tvirtą politinės ir teisinės valstybės kultūrą. Teisinės valstybės mechanizmas dabar gali būti vienas iš pagrindinių ES teisinės valstybės priemonių rinkinio elementų.

Ataskaitoje apžvelgiami teisinės valstybės pokyčiai valstybėse narėse. Joje pabrėžiama, kad daugelyje valstybių narių taikomi aukšti teisinės valstybės standartai ir, be kita ko, visame pasaulyje pripažįstama, kad jų įgyta pagrindinių teisinės valstybės principų taikymo patirtis yra geriausia. Tačiau ataskaitoje taip pat užsimenama apie rimtas problemas, kylančias tada, kai daromas spaudimas teismų nepriklausomumui, kai sistemos pasirodė esančios nepakankamai atsparios korupcijai, kai grėsmės žiniasklaidos laisvei ir pliuralizmui kelia pavojų demokratinei atskaitomybei arba kai kyla sunkumų dėl stabdžių ir atsvarų sistemos, kuri yra itin svarbi efektyviai bendrai sistemai. Komisija džiaugiasi tuo, kad visos valstybės narės bendradarbiavo rengiant ataskaitą, ir ragina jas šią veiklą tęsti ir tada, kai po ataskaitos bus vykdomi tolesni veiksmai.

---

<sup>77</sup> Užtikrinta ES sutarties 19 straipsnio 1 dalimi ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu.

<sup>78</sup> COM(2018) 324

Komisija tikisi, kad Europos Parlamentas ir Taryba toliau dalyvaus sprendžiant teisinės valstybės klausimus, ir mano, kad ši ataskaita yra tvirtas pagrindas tolesniam tarpinstituciniam darbui. Be to, Komisija ragina nacionalinius parlamentus ir nacionalines valdžios institucijas aptarti šią ataskaitą, įskaitant šalių skyrius, ir remti vieni kitus, taip skatinant vykdyti reformas ir pripažįstant Europos solidarumą. Tai, kad nacionalinės diskusijos yra būtinos, patvirtina faktas, jog šioje veikloje dalyvavo ir prie jos prisidėjo ne tik daug valdžios institucijų, bet ir kitų nacionalinių subjektų.

Ši pirmoji teisinės valstybės principo taikymo ataskaita yra naujo ir dinamiško proceso, kuriam vykstant nacionaliniu ir ES lygmenimis bus palaikomas nuolatinis dialogas su valstybėmis narėmis, Europos Parlamentu, nacionaliniais parlamentais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, pagrindas. Dabar Komisija imsis rengti 2021 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą, remdamasi patirtimi, įgyta pirmaisiais Europos teisinės valstybės mechanizmo taikymo metais, ir sieks, kad mūsų demokratinėse valstybėse teisinės valstybės principas taptų atsparesnis. Būdami geriau pasirengę visi europiečiai galės lengviau įveikti precedento neturinčios ekonomikos, klimato ir sveikatos krizės keliamus iššūkius, visapusiškai laikydamiesi mūsų bendrų principų ir vertybių.