



Briselē, 17.7.2019.
COM(2019) 343 final

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS PADOMEI,
PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN
REĢIONU KOMITEJAI**

**Tiesiskuma stiprināšana Savienībā
Rīcības plāns**

I. IEVADS

Eiropas Savienības pamatā ir kopīgas vērtības, tostarp pamattiesības, demokrātija un tiesiskums¹. Tie ir mūsu sabiedrības un kopīgās identitātes pamatprincipi. Demokrātija nevar plaukt nedz bez neatkarīgām tiesām, kuras garantē pamattiesību un pamatbrīvību aizsardzību, nedz arī bez aktīvas pilsoniskās sabiedrības un brīviem plašsaziņas līdzekļiem, kuri nodrošina plurālismu. Tiesiskums ir nostiprinājies princips, kura pamatnozīme ir skaidri noteikta. Šī pamatnozīme, par spīti dažādajām nacionālajām identitātēm un tiesību sistēmām, un tradīcijām, kuras Eiropas Savienībai ir pienākums ievērot, visās dalībvalstīs ir vienāda².

Saskaņā ar tiesiskuma principiem visi valsts varas īstenotāji rīkojas likuma robežās, saskaņā ar demokrātijas vērtībām un pamattiesībām, un tos kontrolē neatkarīgas un objektīvas tiesas. Tiesiskums tieši ietekmē ikviena pilsoņa dzīvi: tas ir priekšnosacījums tam, lai nodrošinātu vienlīdzīgu attieksmi likuma priekšā un individuālo tiesību aizsardzību, lai novērstu valsts iestāžu pilnvaru ļaunprātīgu izmantošanu un nodrošinātu lēmumu pieņēmēju saukšanu pie atbildības. Tiesiskuma ievērošana ir arī būtiska iedzīvotājiem, lai varētu uzticēties valsts pārvaldes iestādēm. Bez šādas uzticēšanās demokrātiska sabiedrība nevar funkcionēt. Tiesiskums attiecas uz to, cik pārskatatbildīgi tiesību akti ir izveidoti, cik taisnīgi tie tiek piemēroti un cik efektīvi tie strādā. Kā to atzinusi Tiesa un Eiropas Cilvēktiesību tiesa, tas attiecas arī uz tādiem institucionāliem jautājumiem kā, piemēram, neatkarīgas un objektīvas tiesas³, kā arī varas dalīšana⁴. Tiesas jaunākajos spriedumos joprojām tiek uzsvērts, ka tiesiskums ir ES tiesiskās kārtības centrālais elements⁵.

Eiropas projekts pamatojas uz pastāvīgu tiesiskuma ievērošanu visās dalībvalstīs. Tas ir priekšnosacījums, lai būtu iespējama efektīva ES tiesību aktu piemērošana un dalībvalstu savstarpēja uzticēšanās. Tam ir arī būtiska loma, nodrošinot Eiropas Savienības — gan kā brīvības, drošības un tiesiskuma telpas, gan kā iekšējā tirgus, kurā tiesību akti tiek piemēroti efektīvi un vienoti un budžeta līdzekļi tiek izmantoti pienācīgi — labu darbību. Tādējādi tiesiskuma apdraudējumi skar ES darbības juridisko, politisko un ekonomisko pamatu. Tāpēc Eiropas Komisijas kā Līgumu uzraudzītājas darbā tiesiskuma veicināšana un uzturēšana ir galvenais uzdevums. Trūkumi attiecībā uz tiesiskuma ievērošanu vienā dalībvalstī ietekmē pārējās dalībvalstis un ES kopumā, un Eiropas Savienībai ir kopīga atbildība šādu tiesiskuma jautājumu risināšanā.

Kaut gan principā tiek uzskatīts, ka visas dalībvalstis vienmēr ievēro tiesiskumu, nesenās problēmas tiesiskuma jomā dažās dalībvalstīs atklāja, ka to nevar uzskatīt par pašsaprotamu. Šādas problēmas ir raisījušas bažas par Savienības spēju atrisināt šādas situācijas. Daudzos nesenos gadījumos ar rezonansi ES līmenī centrālā tēma bija tiesas procesu neatkarība. Citi piemēri ir konstitucionālās tiesas, arvien biežāka izpildu rīkojumu izmantošana vai atkārtoti viena valsts atzara uzbrukumi citam atzaram. Plašāk raugoties, augsta līmeņa korupcija un

¹ Līguma par Eiropas Savienību 2. pants.

² Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā tiesiskums ir noteikts kā viena no Savienības pamatvērtībām, kas ir kopīga visām dalībvalstīm.

³ Līguma par Eiropas Savienību 19. pantā dalībvalstīm ir noteikts pienākums nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību tiesā. Eiropas Savienības Tiesa ir nospriedusi, ka efektīva tiesību aizsardzība tiesā “ir raksturīga tiesiskai valstij” (lieta C-72/15, *Rosneft*).

⁴ Pielikums Komisijas Paziņojumam Eiropas Parlamentam un Padomei “Jauns ES mehānisms tiesiskuma nostiprināšanai”, 11.3.2014., COM(2014) 158 final, un jaunākā Tiesas judikatūra: lieta C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*; lieta C-216/18 PPU, *LM*, lieta C-619/18, *Komisija/Polija* (2018. gada 17. decembra rīkojums).

⁵ 2019. gada 24. jūnija spriedums lietā C-619/18, *Komisija/Polija*.

dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana ir saistīta ar situācijām, kad politiskā vara cenšas prevalēt pār tiesu varu, savukārt mēģinājumi mazināt plurālismu un vājināt tādus būtiskus uzraugus kā, piemēram, pilsoniskā sabiedrība un neatkarīgi plašsaziņas līdzekļi, ir tiesiskuma apdraudējuma brīdinājuma signāli⁶.

Eiropas Komisija savā 2019. gada 3. aprīļa paziņojumā⁷ nāca klajā ar pārskatu par pašreizējiem tiesiskuma rīkiem, kas pieejami, lai risinātu problēmas saistībā ar tiesiskumu Savienībā, un aizsāka diskusijas par to, kā to stiprināt. ES iestādes un struktūras, dalībvalstis, starptautiskās organizācijas, tiesiskās sadarbības tīkli, pilsoniskā sabiedrība un akadēmiskās aprindas ir piedalījušās šajās diskusijās un sniedza vērtīgu ieguldījumu. Šajās diskusijās kļuva skaidrs, cik svarīgs ir tiesiskums un stingrāku ES tiesiskuma rīku nepieciešamība. Tas atspoguļo augošās bažas par tiesiskuma jautājumiem ES iestādēs.

Eiropas līderi Sibiu 2019. gada maijā vienprātīgi apņēmas turpināt “aizstāvēt savu dzīvesveidu, demokrātiju un tiesiskumu”⁸. Eiropadome apstiprināja Sibiu saistības savā stratēģiskajā programmā, kas tika pieņemta 2019. gada 21. jūnijā⁹. Tajā tiek aicināts tiesiskuma jautājumiem noteikt augstāko prioritāti Eiropadomē un Padomē. Eiropas Parlamenta diskusijās 2014.–2019. gada pilnvaru termiņā¹⁰, ka arī Padomes prezidentvalstu programmās galvenā uzmanība bija pievērsta tiesiskuma ievērošanai¹¹. Tā bija svarīga tēma arī 2019. gada Eiropas vēlēšanu kampaņas laikā. Eiropas politiskās partijas ir sākušas apsvērt to, vai valstu mēroga partijas, kas apstrīd tiesiskumu un kopīgas ES vērtības, būtu jāizslēdz no šīm politiskajām partijām.

Lai arī šīs diskusijas būs jāturpina¹², šajā paziņojumā izklāstītas konkrētas darbības, kas jāveic īstermiņā un vidējā termiņā. Dažas darbības iespējams uzsākt jau nekavējoties. Citas darbības būs jāizstrādā sīkāk, nosakot būtiskus darba virzienus jaunajai Komisijai, Eiropas Parlamentam un Padomei. Tiesiskuma stiprināšana Savienībā ir svarīgs mūsu visu mērķis tagad, un tam ir jābūt mūsu mērķim arī turpmāk.

II. TIESISKUMS — KOPIĢA EIROPAS IEDZĪVOTĀJU VĒRTĪBA

Kopš aprīļa paziņojuma diskusijas tiesiskuma jautājumos ir kļuvušas spraigākas. Komisija ir saņēmusi plašu apsvērumu un pārdomu klāstu. Komisija ir saņēmusi 60 rakstiskus apsvērumus¹³ no valstu, ES un starptautisko iestāžu dalībniekiem, kā arī pilsoniskās sabiedrības un akadēmiskajām aprindām. Komisija arī piedalījās konferencēs un diskusijās Eiropas līmenī un galvaspilsētās. Apsvērumos uzsvērtā tiesiskuma nozīme, kā arī tas, cik svarīgi ir to ievērot visā ES. Tie arī apliecināja aprīļa paziņojumā izklāstīto triju pīlāru, proti,

⁶ Plašākā nozīmē un papildus politiskajām norisēm tehnoloģiskā vai sociālā attīstība turpmākajos gados arī var radīt jaunus izaicinājumus attiecībā uz tiesiskumu, piemēram, saistībā ar mākslīgo intelektu un tā izmantošanu sensitīvās jomās, piemēram, tiesu sistēmās.

⁷ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Eiropas Padomei un Padomei. Tiesiskuma turpmāka stiprināšana Savienībā. Pašreizējā situācija un iespējamie turpmākie pasākumi (COM(2019) 163 final).

⁸ Turpat.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/lv/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ Eiropas Parlaments 2016. gada oktobrī pieņēma rezolūciju, kurā aicināja izveidot Savienības mēroga uzraudzības mehānismu attiecībā uz demokrātiju, tiesiskumu un pamattiesībām.

¹¹ Skatīt, piemēram, triju Padomes prezidentvalstu programmu laikposmam no 2019. gada 1. janvāra līdz 2020. gada 30. jūnijam: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/lv/pdf>

¹² Piemēram, Padome ir ieplānojusi 2019. gada rudenī pārskatīt savu tiesiskuma dialogu Somijas prezidentūras ietvaros.

¹³ Apsvērumu kopsavilkums ir pieejams šeit: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

veicināšanas, novēršanas un reaģēšanas atbilstību un papildināmību. Dažos apsvērumos pausts uzskats, ka rīku izstrāde jānosaka par prioritāti, savukārt dažos citos pausts uzskats, ka daudz dotu jau pašreizējo rīku labāka īstenošana. Nelielā skaitā apsvērumu tika apšaubīta šā jautājuma ES dimensija. Tas liecina par to, ka tiesiskuma nozīmīgumu ES darbībā, tās pilsoņiem un uzņēmējdarbībai nevar uzskatīt par pašsaprotamu un tiesiskums būtu vairāk jāveicina un jāizskaidro. Tas arī uzsver, cik svarīgi ir parādīt, ka ES rīcība ir objektīva, proporcionāla un nediskriminējoša un ka oficiāla ES atbilde būtu jāsniedz tikai tad, ja valsts līdzsvara un atsvara sistēma nedarbojas.

Turklāt 2019. gada aprīlī Komisija visās dalībvalstīs veica Eiropabarometra aptauju. Rezultāti liecina par pārliecinošu atbalstu tiesiskumam, starp dalībvalstīm novērojot nelielas atšķirības¹⁴. Tiesiskuma pamatprincipu nozīmi atzina vairāk nekā 80 % pilsoņu visās dalībvalstīs¹⁵. Citi galvenie secinājumi bija stingrs atbalsts plašsaziņas līdzekļu un pilsoniskās sabiedrības nozīmīgumam, jo tie spēj pieprasīt atbildību, proti, 85% eiropiešu uzskata, ka ir svarīgi, ka plašsaziņas līdzekļi, žurnālisti un pilsoniskā sabiedrība var brīvi rīkoties un paust kritiku, nebaudoties no iebiedēšanas riska.

Eiropabarometrs arī uzsvēra, ka Eiropas iedzīvotāji uzskata, ka tiesiskums tiek piemērots visā ES, 89 % respondentu pāda atbalstu nepieciešamībai tiesiskumu ievērot arī visās pārējās ES dalībvalstīs.

Eiropas iedzīvotāji arī aicināja uzlabot tiesiskuma ievērošanu — arī šajā jautājumā stabili vairāk nekā 80 % respondentu pāda atbalstu dažiem uzlabojumiem tiesiskuma pamatprincipos. Atbalsts vajadzībai pēc uzlabojumiem bija īpaši spēcīgs attiecībā uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, likumību un izvairīšanos no patvaļīgiem lēmumiem, kā arī attiecībā uz plašsaziņas līdzekļu brīvību un pilsonisko sabiedrību.

Apspriešanās, kas notika pēc aprīļa paziņojuma, arī atspoguļoja to, cik tiesiskums ir svarīgs iedzīvotājiem, proti, cik tiem svarīga daudzu pilsoniskās sabiedrības organizāciju un akadēmisko aprindu vēlme turpināt iesaistīties tiesiskuma veicināšanas un prevencijas darbībās tiesiskuma jomā, kā arī darboties kā trauksmes cēlējiem, rodoties problēmām. Daži piemēri darbībām, kuri šķita īpaši interesanti, ir ES mēroga pilsoņdialogu organizēšana, tiesiskuma “pratības” uzlabošana ar pieejamiem un lietotājiem ērtiem avotiem, kā arī atvērtas platformas, lai dalītos ar informāciju un brīdinājumiem.

III. KOPIĢA VISU DALĪBVALSTU UN ES IESTĀŽU ATBILDĪBA

Atbildība par to, lai tiktu nodrošināta tiesiskuma ievērošana, galvenokārt ir katras dalībvalsts ziņā. Valstu pienācīgas funkcionēšanas nodrošināšana ir to iekšējā konstitucionālā atbildība, taču tā ir arī atbildība attiecībā uz Savienību un pārējām dalībvalstīm. Lojālas sadarbības princips (LES 4. panta 3 punkts) uzsver dalībvalstu pienākumu sekmēt Savienības uzdevumu izpildi un atturēties no jebkādiem pasākumiem, kuri varētu apdraudēt Savienības mērķu sasniegšanu. Tas arī uzsver Savienības un dalībvalstu pienākumu palīdzēt cita citai, kas nozīmē visu ES iestāžu atbildību samērīgas palīdzības sniegšanā dalībvalstīm, lai nodrošinātu tiesiskuma ievērošanu.

¹⁴ Eiropabarometra 489. speciālaptauja “Tiesiskums”:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Likumība, juridiskā noteiktība, vienlīdzība likuma priekšā, varas dalīšana, patvaļīguma aizliegums, sodi par korupciju un efektīva tiesību aizsardzība tiesā neatkarīgās tiesās.

Aprīļa paziņojumā norādīts, ka tiesiskums ir arī viens no ES ārējās darbības pamatā esošajiem principiem, un tas pamazām ir kļuvis nozīmīgāks ES pievienošanās procesā un kaimiņattiecību politikā. Eiropadomes stratēģiskajā programmā apstiprināts, ka ES vērtību ievērošanai vajadzētu būt ES ārējo darbību centrā. Komisija jau aktīvi atbalsta reformas tiesiskuma jomā trešās valstīs.

Vēl viens dalībvalstu pamatpienākums ir garantēt iedzīvotājiem viņu tiesību īstenošanu, it īpaši, nodrošinot piekļuvi tiesām un taisnīgu tiesu. Saskaņā ar LES 19. pantu atbildība par ES tiesību aktu pilnīgu piemērošanu visās dalībvalstīs, kā arī to tiesību, kas indivīdiem izriet no minētajām tiesībām, aizsardzība tiesā ir uzticēta valstu tiesām un Tiesai. Tiesām, valstu tiesu loma ES tiesību aktu piemērošanā ir izšķiroši svarīga, jo tieši tās atbild par ES tiesību aktu piemērošanu un prejudiciālā nolēmuma tiesvedības ierosināšanu, kā paredzēts LESD 267. pantā, lai nodrošinātu Savienības tiesību saskanīgu un vienveidīgu interpretāciju. Šajā sakarībā un saskaņā ar Tiesas jaunāko judikatūru tiesu neatkarības garantija ir tiesiskuma pamatā esošais juridiskais pienākums.

LES 19. panta 1. punktā kā konkrēta tiesiskuma vērtības izpausme ir noteikta efektīva tiesību aizsardzība tiesā, ko nodrošina neatkarīgas tiesas. Minētais noteikums ir pamats vairākiem valstu tiesu lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu un pārkāpuma procedūrām, ko Komisija ir sākusi Tiesā. Jau 2006. gadā Tiesa lēma, ka jēdziens “tiesu varas neatkarība” ir autonomas ES tiesību jēdziens un ka tas paredz to, ka tiesnešiem ir jābūt aizsargātiem pret jebkādu ārēju iejaukšanos, kas varētu apdraudēt viņu pieņemtā nolēmuma neatkarību¹⁶. 2018. un 2019. gadā sekoja vēl vairāki svarīgi spriedumi. Tiesa lēma, ka atbilstīgi Savienības tiesību aktiem dalībvalstīm ir jānodrošina, ka to tiesas izpilda prasības attiecībā uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, kas ir konkrēta tiesiskuma izpausme, un ka valstu tiesu neatkarība ir pamats šādas tiesību aizsardzības tiesā nodrošināšanai¹⁷.

Citos spriedumos Tiesa detalizētāk ir definējusi prasības attiecībā uz neatkarības un objektivitātes garantijām, atzīmējot to izšķirīgo nozīmi gan tiesu sadarbības sistēmās, ko iemieto LESD 267. pantā paredzētais prejudiciāla nolēmuma tiesvedības mehānisms, raitai darbībai, gan atvasinātajiem tiesību instrumentiem, kuru pamatā ir savstarpējas uzticēšanās princips¹⁸. Tiesa arī pieņēma pagaidu noregulējuma pasākumus, apturot valstu reformas, kuras varētu ietekmēt tiesnešu neatkarību¹⁹. Nesen Tiesa noteica, ka, neraugoties uz to, ka tiesu sistēmas organizēšana dalībvalstīs ir valstu kompetencē, dalībvalstīm, īstenojot šo kompetenci, ir jāievēro no ES tiesībām izrietošie pienākumi, un tādēļ to var pārskatīt Tiesā²⁰. Tiesa vēl skata citas lietas, ko tai iesniegušas valstu tiesas un Komisija, un to rezultātā varētu norisināties vēl citas svarīgas judikatūras norises.

Tāpat attīstās Tiesas judikatūra, kurā jo īpaši redzams, kā sistemātiskām problēmām saistībā ar tiesiskumu var būt konkrēta ietekme Savienības finanšu jomā²¹.

¹⁶ Lieta C-506/04, *Wilson*.

¹⁷ Lieta C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; Lieta C-49/18, *Escribano Vindel*.

¹⁸ Attiecībā uz tiesas sastāvu, tās locekļu iecelšanu amatā, pilnvaru ilgumu un viņu atturēšanās, noraidīšanas un atsaukšanas iemesliem, kā arī tiesnešiem piemērojamajiem disciplinārajiem pasākumiem, skatīt lietu C-216/18 PPU, *LM* un lietu C-8/19 PPU, *RH*.

¹⁹ lieta C-619/18 R, *Komisija/Polija*, 2018. gada 17. decembra rīkojums.

²⁰ Lieta C-619/18, *Komisija/Polija*.

²¹ Tas ietver prejudiciālus nolēmumus par nepieciešamību veikt efektīvu izmeklēšanu par izvairīšanos no nodokļu maksāšanas vai krāpšanas ar Savienības līdzekļiem (skatīt lietas C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; un C-612/15 *Kolev*).

IV. DARBĪBAS TIESISKUMA STIPRINĀŠANAI

Aprīļa paziņojumā ir izklāstīti pašreizējie rīki tiesiskuma veicināšanai un īstenošanai Eiropas Savienībā. Novērtējot līdzšinējo pieredzi, Komisija noteica iespējas pašreizējo rīku stiprināšanai, balstoties uz trim pīlāriem, proti: tiesiskuma kultūras veicināšana, problēmu tiesiskuma jomā novēršana, neļaujot tām izplesties vai kļūt dziļākām, un pēc iespējas iedarbīgāka atbilde situācijās, kad ir identificēta pietiekami nozīmīga problēma.

Ir svarīgi šeit atgādināt pamatprincipus, kas ir pamatā ES rīcībai tiesiskuma jomā. Pirmkārt, no ES un citu dalībvalstu puses pastāv leģitīma interese par to, lai tiesiskums pienācīgi darbotos valstu līmenī. Otrkārt, galvenā atbildība par tiesiskuma ievērošanu ir katras dalībvalsts pārziņā, un pirmajam aizsardzības līdzeklim vienmēr vajadzētu būt valsts tiesiskās aizsardzības mehānismiem. Treškārt, šajā jomā ES lomai jābūt objektīvai, tai pret visām dalībvalstīm jāizturas vienādi, un visām tās iestādēm jāsniedz savs devums saskaņā ar iestāžu attiecīgo institucionālo lomu. Visbeidzot, mērķim nav jābūt sankciju piemērošanai, bet gan tāda risinājuma rašanai, kas aizsargā tiesiskumu un kā pamatā ir sadarbība un savstarpējs atbalsts — neizslēdzot iespēju kā galējo līdzekli izmantot efektīvu, samērīgu un atturošu atbildi.

Veicināšana: zināšanu par tiesiskumu veidošana un vienotas tiesiskuma kultūras radīšana

Vislabākais mūsu kopīgo vērtību ievērošanas garants ir spēcīga politiskā un tiesiskā kultūra, kas atbalsta tiesiskumu katrā dalībvalstī. Tomēr nav iespējams uzskatīt, ka tas tā ir vienmēr. Vairākās dalībvalstīs novēroto politisko norišu rezultātā ir radušās situācijas, kad tādi principi kā varas dalīšana, lojāla sadarbība starp iestādēm, kā arī opozīcijas tiesību ievērošana vai tiesnešu neatkarība, šķiet, ir apdraudēta — dažkārt apzinātas politikas izvēles rezultātā. Informācijas trūkums un ierobežotas plašas sabiedrības zināšanas par problēmām saistībā ar tiesiskumu rada labvēlīgu augsni šādām norisēm. Eiroparometra aptauja ir parādījusi, ka vairāk nekā puse eiropiešu nejūtas pietiekami informēti par ES pamatvērtībām.

Minētie trūkumi ir jānovērš, veicot proaktīvas darbības nolūkā veicināt tiesiskumu Eiropas Savienībā gan profesionālā līmenī, gan plašā sabiedrībā kopumā. Šādu darbību nolūks būtu tiesiskuma temata iekļaušana valstu un Eiropas politiskajā diskursā, gan izplatot zināšanas par ES tiesību aktu prasībām un standartiem un tiesiskuma nozīmi iedzīvotāju dzīvē un uzņēmumu darbā, gan arī pilnvarojot ieinteresētās personas, kuras ir ieinteresētas tiesiskuma tematu veicināšanā. Lai iedzīvotāji un uzņēmumi novērtētu tiesu sistēmu lomu un nozīmi, tām ir jābūt modernām un pieejamām. Ļoti svarīga ir arī savstarpējā uzticēšanās citas valsts tiesu sistēmai, kas ir priekšnosacījums patiesi funkcionējošam vienotajam tirgum.

Padomes nodoms Somijas prezidentūras laikā 2019. gada rudenī apspriest savu pieeju saistībā ar tiesiskumu varētu sniegt lietderīgus uzlabojumus tiesiskuma veicināšanā dalībvalstu starpā²².

Pilsoniskajai sabiedrībai, plašsaziņas līdzekļiem un dalībvalstu izglītības sistēmām var būt liela nozīme, nodrošinot tiesiskuma iekļaušanai publiskajās diskusijās un izglītības programmās. Nozīmīga problēma šajā sakarībā ir tiesiskuma kultūras veicināšana plašā

²² Skatīt ievadu un nākamo sadaļu par novēršanas darbībām.

sabiedrībā, kā tas atzīts Padomes ieteikumā par kopīgu vērtību veicināšanu²³. Komisija ir saņēmusi atbildes no pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kas liecina par vēlmi šo darbu padziļināt²⁴. Komisija veiks turpmākus pasākumus saistībā ar ideju organizēt ikgadēju pasākumu tiesiskuma jomā dialoga izveidei ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām un politikas veidotājiem ES līmenī, gan arī to starpā. Komisija arī turpinās pievērst īpašu uzmanību mēģinājumiem izdarīt spiedienu uz pilsonisko sabiedrību un neatkarīgajiem plašsaziņas līdzekļiem un turpinās atbalstīt šo līdzekļu darbu. Lai gan šīs programmas nav saistītas ar tiesiskumu, Komisija saskaņā ar jauno daudzgadu finanšu shēmu ir ierosinājusi stingrāku, saskaņotāku finansēšanas programmu šādam darbam saskaņā ar nākamo programmu “Tiesības un vērtības”²⁵ un “Radošā Eiropa”²⁶. Komisija aicina Eiropas Parlamentu un Padomi ātri pieņemt minētās programmas, lai varētu uzsākt savlaicīgu to īstenošanu. Turklāt arī turpmāk būtu jāsekmē ES finansēti pētījumi tiesiskuma jomā un būtu pienācīgi jāizplata pašreizējo projektu rezultāti.

Pārredzamība un piekļuve informācijai ir pilsoniskajai sabiedrībai un plašsaziņas līdzekļiem būtiski rīki valsts līdzsvara un atsvara sistēmā. Tiesību akti par pārredzamību un piekļuvi informācijai ir efektīvi jāpiemēro visās dalībvalstīs un ES līmenī²⁷. Lai tiesiskumu padarītu redzamāku, Komisija plāno izstrādāt īpašu komunikācijas stratēģiju attiecībā uz tiesiskumu, tostarp, lai saistīto informāciju padarītu pieejamu visās oficiālajās valodās un lai skaidri paskaidrotu tās nozīmīgumu gan Savienībai kopumā, gan iedzīvotājiem un uzņēmumiem.

Eiropas tīkliem jau tagad ir svarīga nozīme ideju un paraugpraksžu veicināšanā un apmaiņā²⁸. Tiesu varas jomā būtu jāatbalsta tādi tīkli kā, piemēram, ES Augstāko tiesu priekšsēdētāju tīkls, Eiropas Savienības Valstu padomju un augstāko administratīvo tiesu asociācija, Eiropas Tiesu iestāžu padomju tīkls un Eiropas tiesnešu apmācības tīkls, lai vēl vairāk veicinātu tiesiskumu. Būtu jānosaka, ka Komisijas atbalstā visiem minētajiem tīkliem prioritāte tiek piešķirta projektiem, kas veicina tiesiskumu, īpašu uzmanību pievēršot dalībvalstīm, kas saskaras ar problēmām saistībā ar tiesiskumu²⁹. Būtu jāveicina un jāatbalsta arī turpmāka sadarbība starp iestādēm, kas atbild par konstitucionālo uzraudzību, tostarp attiecībā uz Eiropas Konstitucionālo tiesu konferences darbībām. Eiropas Ombudu tīkls varētu arī turpmāk apmainīties ar pieredzi un paraugpraksēm, lai veicinātu labu pārvaldību un palīdzētu vākt un izplatīt attiecīgos datus.

²³ Padomes Ieteikums (2018. gada 22. maijs) par to, lai veicinātu kopīgas vērtības, iekļaujošu izglītību un Eiropas dimensiju mācīšanās (OV C 195, 7.6.2018., 1. lpp.).

²⁴ Skatīt iepriekš – II sadaļa.

²⁵ Komisija ierosināja atvēlēt 641 miljonus EUR programmas “Tiesības un vērtības” īstenošanai 2021.–2027. gadā.

²⁶ Komisija ierosināja atvēlēt 1,85 miljardus EUR programmas “Radošā Eiropa” īstenošanai 2021.–2027. gadā, tostarp līdz 160 miljoniem EUR starpnozaru atzariem. Četras tās prioritātes ietver darbību veicināšanu nolūkā “sekmēt brīvu, daudzveidīgu un plurālistisku plašsaziņas līdzekļu vidi, kvalitatīvu žurnālistiku un medijpratību”. Viens no mērķiem ir sniegt stabilu finansējumu projektiem plašsaziņas līdzekļu brīvības un plašsaziņas līdzekļu plurālisma jomā.

²⁷ Tas ietver Regulu (EK) Nr. 1049/2001 un nozaru piekļuvi informācijai saskaņā ar ES tiesību aktiem. Arī vispārējie valstīs noteiktie pienākumi izriet no Eiropas Cilvēktiesību konvencijas.

²⁸ Tie ietver arī Eiropas Padomes tiesiskās sadarbības padomdevēju struktūras, piemēram, Eiropas Tiesnešu konsultatīvo padomi (CCJE) un Eiropas Prokuroru konsultatīvā padomi (EPKP).

²⁹ Saskaņā ar programmu “Tiesiskums” Komisija sniedz darbības dotācijas atsevišķiem Eiropas tīkliem tieslietu jomā, kuriem ir partnerības pamatnolīgumi ar Komisiju. Citi tīkli saņem finansējumu no dažādām ES programmām un projektiem.

Plašākā nozīmē arī valstu tiesu iestādēm ir jāspēlē svarīga loma tiesiskuma standartu veicināšanā. Valstu tiesu padomju, tiesnešu un prokuroru dalība nacionālajās diskusijās par tiesu sistēmas reformām pati par sevi ir svarīga valsts līdzsvara un atsvara sastāvdaļa.

Valstu parlamenti arī ir svarīga loma tiesiskuma nodrošināšanā dalībvalstīs — gan kā likumdevējiem, gan kā izpildvarai. Eiropas Parlaments, Eiropas lietu komiteju konference un ES parlamentu priekšsēdētāju konference varētu noteikt par prioritāti starpparlamentāro dialogu tiesiskuma jautājumos, piemēram, ikgadējā pasākumā. To varētu izvirzīt par tēmu valstu parlamentu diskusijās ES jautājumos. Komisija ir gatava palīdzēt šāda dialoga veicināšanā. Ieguvumus sniegtu arī divpusējas parlamentārās apmaiņas un atbalsts, piemēram, paraugprakses apmaiņa labāka regulējuma aspektā (piemēram, likumdošanā balstīti pierādījumi vai procedūru pārredzamība) vai daudzpartiju parlamentārās grupas tiesiskuma jautājumos.

Aprīļa paziņojumā tika īpaši uzsvērts ieguldījums, ko varētu dot sadarbības pastiprināšana ar **Eiropas Padomi**. Eiropas Padomes un Eiropas Savienības 2007. gada saprašanās memorands piešķir Eiropas Padomei īpašu nozīmi un uzsver tās vadošo lomu attiecībā uz cilvēktiesību, tiesiskuma un demokrātijas ievērošanu Eiropā, un ES apņēmas ņemt vērā tās darbu. Pilnībā ievērojot abu iestāžu institucionālo un politisko atbildību, Komisija plāno balstīties uz šo sadarbību un palielināt ES dalību Eiropas Padomes struktūrās, sadarbību dienestu līmenī padarot ciešāku un sistemātiskāku. ES jau ir aktīva Eiropas Padomes dalībniece daudzos līmeņos, tostarp Komisijai veicot novērotājas funkcijas Venēcijas komisijā³⁰. Vēl viens svarīgs solis Eiropas Savienībai ir novērotājas statuss Eiropas Padomes grupā (*GRECO*). Nolīgumā ar Padomi Komisija veica nepieciešamos soļus, lai iegūtu novērotājas statusu³¹, kas tai tika piešķirts 2019. gada jūlijā³². ES sniedz ievērojamu finansējumu Eiropas Padomes darbībām³³.

Eiropas Savienības pievienošanās Eiropas Cilvēktiesību konvencijai³⁴ būs spēcīgāks politiskais signāls par Savienības apņemšanos ievērot tiesiskumu un par tās atbalstu konvencijai un, it īpaši, tās tiesiskās izpildes sistēmai. Komisija izvērsa darbu ar mērķi atsākt pievienošanās sarunas³⁵.

Komisija arī padziļinās sadarbību ar **citām starptautiskajām organizācijām**, kas strādā tiesiskuma jautājumos, panākot ciešāku un sistemātiskāku sadarbību dienestu līmenī. Tā ietver sadarbību ar Eiropas Drošības un sadarbības organizāciju (EDSO), kuras darbs tiesiskuma jautājumos ir tās darba demokrātijas jomā sastāvdaļa, un ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizāciju (ESAO), sadarbībā ar kuru varētu pētīt sociālekonomiskos ieguvumus saistībā ar tiesiskumu.

³⁰ Eiropas Padomes komisija “Demokrātija caur tiesībām” jeb Venēcijas komisija ir Eiropas Padomes padomdevēja struktūra, ko veido neatkarīgi eksperti konstitucionālo tiesību jomā.

³¹ Padomes Lēmums (ES) 2019/1086 (2019. gada 18. jūnijs) (OV L 171, 26.6.2019., 115. lpp.).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ Finansējums no dažādām ES programmām sasniedza 27,5 miljonus EUR 2018. gada saistībās.

³⁴ Kā noteikts LES 6. panta 2. punktā.

³⁵ Tiesa savā 2014. gada 18. decembra Atzinumā A-2/13 nolēma, ka pirmais nolīguma projekts atsevišķos punktos, no kuriem daži ir juridiski un politiski sarežģīti, nav savienojams ar Līgumiem. Ņemot vērā minētos iebildumus, Savienībai būs jārisina sarunas par grozījumiem pievienošanās nolīguma projektā, lai Savienība varētu noslēgt nolīgumu un pievienoties Eiropas Cilvēktiesību konvencijai. Pēc pārdomu perioda Komisija ir apspriedusies ar Padomes darba grupu par iespējamajiem risinājumiem jautājumos, kas tika izvirzīti Tiesas atzinumā. Minētās apspriešanās ir sekmīgi virzījušās uz priekšu, un Komisija cer, ka drīzumā tiks nodrošināti apstākļi sarunu atsākšanai.

Apvienoto Nāciju Organizācijas ģipāšā referenta jautājumos par tiesnešu un advokātu neatkarību un Apvienoto Nāciju Organizācijas Organizētās noziedzības un narkotiku apkarošanas biroja darbs, nodrošinot Pretkorupcijas konvencijas sekretariātu, kā arī Pasaules Bankas darbs ir veicinājis diskusijas starptautiskajā sabiedrībā par tiesiskumu un tās ietekmi.

Tādas starptautiskās organizācijas kā, piemēram, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija savā darbā šajā jautājumā ir pievērsusies ekonomiskās attīstības un tiesiskuma nozīmīguma aspektam attiecībā uz uzņēmējdarbību kopumā un ieguldījumu klimatu. Arī Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja uzsvērusi nepieciešamību pievērst vairāk uzmanības tiesiskuma ekonomiskajiem aspektiem. Eiropas ekonomikas politikas koordinēšanas pusgads ņēma vērā tiesiskuma nozīmi uzņēmējdarbības vidē, strādājot pie tā, lai sekmētu izaugsmi veicinošas strukturālās reformas tādās jomās kā, piemēram, efektīvas tiesu sistēmas un cīņa pret korupciju — šo saikni ir atzinusi arī Eiropas Centrālā banka un Eiropas sociālie partneri, uzsverot to, cik nozīmīgs ir tiesiskums kā garantija Eiropas iedzīvotājiem, darba devējiem un darba ņēmējiem.

Komisija arī plāno balstīties uz visu minēto dalībnieku vēlmi iesaistīties tiesiskuma veicināšanā.³⁶

Komisija:

- pilnībā izmantos pilsoniskās sabiedrības un akadēmisko aprindu finansēšanas iespējas, lai atbalstītu tiesiskuma kultūras nostiprināšanu, it īpaši, plašā sabiedrībā, un īstenos ideju par ikgadēju pasākumu saistībā ar tiesiskumu, kurā varēs piedalīties valstu ieinteresētās personas un pilsoniskās sabiedrības organizācijas;
- stiprinās sadarbību ar Eiropas Padomi, tostarp Venēcijas komisiju un GRECO, un pētīs iespējas sniegt tai turpmāku atbalstu saistībā ar ES prioritātēm tiesiskuma jomā;
- pastiprinās sadarbību ar citām starptautiskajām organizācijām, piemēram, ar Eiropas Drošības un sadarbības organizāciju un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizāciju;
- balstīsies uz sadarbību ar Eiropas tiesu un citiem tīkliem, lai veicinātu tiesiskuma standartu ievērošanu, tostarp sniegs jebkādu atbalstu, kas var būt nepieciešams saistībā ar konstitucionālo tiesu sadarbību;
- izstrādās ģipāšu publiskās komunikācijas stratēģiju saistībā ar tiesiskumu, tostarp, atjauninot ģipāšu tīmekļa vietni tiesiskuma jautājumos, lai tā kļūtu par uzzīņas punktu, kur iegūstama visa attiecīgā informācija.

Komisija aicina:

- Eiropas Parlamentu un valstu parlamentus izstrādāt ģipāšu parlamentāro sadarbību tiesiskuma jomā, kurā varētu iesaistīties arī Komisija;
- Padomi un dalībvalstis apsvērt, kādā veidā būtu iespējams veicināt tiesiskuma standartu ievērošanu, tostarp saistībā ar pašreizējām vai turpmākajām sarunām tiesiskuma jomā;
- dalībvalstis uzlabot tiesiskuma veicināšanu valsts, reģionālajā un vietējā līmenī, tostarp ar izglītības un pilsoniskās sabiedrības palīdzību;
- pilsoniskās sabiedrības organizācijas un sociālos partnerus turpināt uzraudzību un sniegt savu ieguldījumu diskusijās par tiesiskuma jomā esošo trūkumu ietekmi un konkrētām sekām to attiecīgajā atbildības jomā.

³⁶ Skatīt, piemēram, Eiropas sociālo partneru 2019. gada 8. maija paziņojumu par tiesiskumu.

Prevencija: sadarbība un atbalsts tiesiskuma stiprināšanai valsts līmenī

Galvenā atbildība par tiesiskuma ievērošanu valsts līmenī gulstas uz dalībvalstīm. Valsts tiesu iestādes kopā ar citu valsts līdzsvaru un atvaru, piemēram, konstitucionālajām tiesām un ombudiem ir galvenie pamatelementi aizsardzībai pret uzbrukumiem tiesiskumam no jebkura valsts atzara. Tomēr ES ir leģitīma loma, sniedzot atbalstu valstu iestādēm un nodrošinot to, ka negatīvās norises tiek risinātas pašos pirmsākumos. ES iestāžu uzdevums būtu atvieglot sadarbību un dialogu ar mērķi novērst problēmas, neļaujot tām izvērsties plašumā, sasniedzot punktu, kad ir nepieciešama oficiāla atbilde, kā tas prasīts saskaņā ar tiesiskuma mehānismu, proti, uzsākot pārkāpuma procedūras vai veicot darbības saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. pantu.

Lai ES šajā sakarībā varētu pilnībā īstenot savas funkcijas, ES iestādēm ir jāpanāk lielāka informētība un izpratne par norisēm atsevišķās dalībvalstīs, to panākot ar īpašas uzraudzības palīdzību, lai spētu noteikt attiecībā uz tiesiskumu pastāvošos riskus, izstrādāt iespējamus risinājumus un nodrošināt mērķtiecīgu, agrīnu atbalstu. Šāda uzraudzība būtu jāattiecas uz norisēm saistībā ar tiesiskumu un reformām dalībvalstīs, un tai būtu jāpalīdz kontrolēt ES ieviešanu, piemēram, pārkāpumu procedūru vai Sadarbības un pārbaudes mehānisma rezultātā pieņemto reformu ilgtspēja un neatgriezeniskums.

Lai nostiprinātu ES spēju, **Komisija tādējādi plāno padziļināt ar tiesiskumu saistītu norišu uzraudzību dalībvalstīs**. Sadarbībā ar dalībvalstīm un pēc vajadzības ar citām ES iestādēm tā norisināsies ***tiesiskuma pārskata cikla*** veidā, un tai būs raksturīgas šādas iezīmes.

(i) Tvērums

Pārskata cikls aptvertu visus dažādos tiesiskuma komponentus, tostarp, piemēram, sistēmiskas problēmas saistībā ar likumu ieviešanas procesu, efektīvas tiesu aizsardzības trūkumu, ko veic neatkarīgas un objektīvas tiesas, vai varas dalīšanas principa neievērošanu³⁷. Pārskatā arī tiktu pārbaudīta dalībvalsts spēja apkarot korupciju un, pastāvot saiknei ar ES tiesību aktu piemērošanu, tiktu aplūkoti jautājumi saistībā ar plašsaziņas līdzekļu plurālismu un vēlēšanām. Tas ir saistīts arī ar ES tiesību aktu efektīvas īstenošanas uzraudzību, it īpaši, visu to dalībnieku spēju pildīt savus pienākumus, kuri piedalās ES tiesību aktu izpildē, proti: tiesu, prokuratūru, tiesībaizsardzības iestāžu, neatkarīgo iestāžu, valsts pārvaldes iestāžu, kuras veic uzraudzītājas pienākumus, ombudu un cilvēktiesību aizsardzības iestāžu un aizstāvju spēju³⁸.

Lai arī uzraudzība aptvertu visas dalībvalstis, tai vajadzētu būt intensīvākai dalībvalstīs, kurās ir konstatēti regresijas riski vai īpaši trūkumi³⁹.

(ii) Informācijas avoti

Pārskata cikls balstītos uz esošo informācijas avotu saskaņotu izmantošanu. Tas palielinātu uzmanību virknei jomu, kuras ir saistītas ar tiesiskumu. Ir nepieciešams, lai visi

³⁷ Piemēram, šajā kategorijā ietilptu darbības un publiski paziņojumi, kuros tiek uzbrukts atsevišķiem tiesnešiem vai tiesu iestādēm kopumā.

³⁸ Dalībvalstu administrāciju un iestāžu efektīva īstenošanas spēja ir atkarīga no pamatelementiem, it īpaši no: i) izpildes un tiesiskās aizsardzības pilnvarām, ii) spējas/resursu prasībām, iii) nepieciešamības gadījumā — neatkarības prasībām, iv) izpildes procedūrām un v) sadarbības starp dažādu dalībvalstu iestādēm.

³⁹ Venēcijas komisijas tiesiskuma kritēriju saraksts ir īpaši būtisks konkrētu risku un trūkumu noteikšanā.

dalībnieki — gan iestādes, gan arī pilsoniskā sabiedrība — apmainītos ar informāciju un paustu savu viedokli. Pastāv daudzi informācijas avoti, tostarp Eiropas Padomes struktūras, Eiropas Drošības un sadarbības organizācija un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija, kā arī ES struktūras, piemēram, Pamattiesību aģentūra⁴⁰. Šī aģentūra, kuras kompetencē ietilpst ar tiesiskumu saistītas tiesības, piemēram, efektīva tiesiskā aizsardzība, ir izveidojusi ES pamattiesību informācijas sistēmu (*EFRIS*), lai atvieglotu piekļuvi attiecīgai informācijai un ziņojumiem par situāciju dalībvalstīs. Šo daudzveidīgos informācijas avotus varētu labāk izmantot, ja tie būtu apvienoti un viens otru papildinātu efektīvāk, nekā tas ir pašlaik. Būs nepieciešams izstrādāt īpašus veidus, kā šāda pastiprināta uzraudzība varētu norisināties, tostarp sadarbībā ar valstu iestādēm un citām ES iestādēm, un tajā būtu jāietver pastāvīgs informācijas vākšanas process un dialogs ar valstu iestādēm un ieinteresētajām personām.

(iii) Dalībvalstu un ieinteresēto personu iesaistīšana

Papildus attiecīgu avotu izmantošanai Komisija **aicinās visas dalībvalstis turpināt savstarpēju informācijas apmaiņu un tiesiskuma dialogu ar to saistītos jautājumos**, piemēram, par tiesu sistēmas reformu, cīņu pret korupciju un likumdošanas procesu, vai arī pasākumus pilsoniskās sabiedrības un neatkarīgu plašsaziņas līdzekļu kā tiesiskuma procesa dalībnieku atbalstam. Vairāki no šiem jautājumiem jau ir apspriesti Eiropas pusgada ietvaros, ņemot vērā to saistību ar galvenajiem izaugsmes faktoriem. Šo dialogu papildinās mērķorientēta tiesiskuma pieeja, kas ietvers papildu tiesiskuma aspektus. Sadarbības regularitāte un intensitāte būtu jāizvērs tajās dalībvalstīs, kur tiesiskuma problēmas ir redzamākas, turklāt ar mērķi rast kopīgus risinājumus problēmām, pirms tās ir saasinājušās.

Uz šā pamata **dalībvalstīs** būtu jāizveido **valstu kontaktpunktu tīkls** dialogam tiesiskuma jautājumos. Šis tīkls balstītos uz jau esošajiem kontaktiem ar tiesiskuma jautājumiem saistītās jomās, piemēram, valstu kontaktpunktu tīkliem tieslietu un korupcijas novēršanas jomā, un varētu tos integrēt⁴¹. Tas kalpotu kā forums horizontāla rakstura jautājumu apspriešanai, attiecīgā gadījumā arī par ES tiesiskuma rīkkopas iespējamo attīstību, kā arī informācijas un paraugprakses apmaiņai. Kontaktpersonas būtu kontaktpunkti divpusējam dialogam ar katru dalībvalsti, un tās palīdzētu sagatavot un savākt attiecīgo informāciju, kas nepieciešama ziņojuma tiesiskuma jomā sagatavošanai (skatīt turpmāk). Valstu kontaktpunktu tīkls varētu būt forums agrīnai brīdināšanai par reformu sekām tiesiskuma jomā, kā arī dalībvalstu diskusijām.

Eiropas Padomes attiecīgās struktūras, kā arī EDSO un ESAO, un tiesu iestāžu tīklus varētu uzaicināt dalīties ar savu pieredzi un pausta savu viedokli, tostarp ES Augstāko tiesu priekšsēdētāju tīklu, Eiropas Savienības Valstu padomju un augstāko administratīvo tiesu asociāciju un Eiropas Tiesu iestāžu padomju tīklu.

Šis dialoga process ir īpaši svarīgs, lai agrīnā posmā atklātu potenciālās tiesiskuma problēmas, jo izveidots un regulārs satvars palīdz uzlabot saprašanos un mazina konfrontācijas risku. Dialogs var arī sniegt iespēju dalībvalstīm apspriest sensitīvas reformas tiesiskuma jomā to sagatavošanas posmā, tostarp ņemot vērā Tiesas judikatūru. Tiesas

⁴⁰ Šajā sakarībā Tiesa citstarp ir atzinusi starptautisko publisko tiesību organizāciju, piemēram, Eiropas Padomes un tās struktūru sniegto datu pilnīgo leģitimitāti un atbilstību.

⁴¹ Kontaktpunkti būtu jāizraugās dalībvalstīm, un tie, piemēram, varētu atrasties valsts pārvaldes vai tiesu iestādēs. Līdzīgas struktūras jau pastāv, lai sniegtu atbalstu Komisijai informācijas vākšanā, kas nepieciešama ES rezultātu apkopojumam tiesiskuma jomā un dialogam ar dalībvalstīm saistībā ar korupcijas apkarošanas politiku.

izstrādātie standarti var kalpot kā orientieris, lai norādītu, kur reformas būtu risināmas piesardzīgi (piemēram, reformas, kurām var būt negatīva — un varbūt neplānota — ietekme uz tiesnešu vai regulatīvo iestāžu neatkarību). Dialogs palīdzēs noteikt iespējamo vajadzību pēc ārējā atbalsta vai zināšanām saistībā ar konkrētām norisēm valstīs.

(iv) Gada ziņojums tiesiskuma jomā

Lai nodrošinātu nepieciešamo pārredzamību un informētību un lai tiesiskuma tēmu saglabātu ES politiskajā darba kārtībā, Komisija plāno publicēt gada ziņojumu tiesiskuma jomā, tajā apkopojot situāciju dalībvalstīs. Pamatojoties uz iepriekš norādītajiem avotiem, tajā būtu sniegts **kopsavilkums par būtiskām norisēm** dalībvalstīs un ES līmenī, tostarp par Tiesas judikatūru, kā arī cita svarīga informācija, piemēram, ES rezultātu apkopojuma attiecīgās daļas un Eiropas pusgada valstu ziņojumi. Tā būtu iespēja ziņot par pašreizējo stāvokli formālā tiesiskuma procesā, kā arī par ES iestāžu darbu tiesiskuma standartu un tiesiskuma kultūras attīstības veicināšanā. Tajā varētu uzsvērt paraugprakses un noteikt pastāvīgās problēmas. Pārskatā pievērstos tikai tiem jautājumiem, kas tieši attiecas uz tiesiskumu Eiropas Savienībā.

ES rezultātu apkopojumu, kurā sniedz salīdzināmus datus par valstu tiesu sistēmu neatkarību, kvalitāti un efektivitāti, varētu pilnveidot un uzlabot, tostarp, lai labāk aptvertu attiecīgās jomas saistībā ar tiesiskumu, piemēram, krimināltiesību un administratīvo tiesu jomu.

Ziņojumu tiesiskuma jomā turklāt varētu izmantot, lai informētu par dialogu ar Eiropas Parlamentu un Padomi, gan arī par to iekšējo dialogu.

(v) Starpiestāžu dialogi tiesiskuma jomā

Pārskata cikls varētu palīdzēt uzturēt dinamiskas diskusijas un turpināt uzlabot rīkus tiesiskuma nostiprināšanai. Tas būtu nozīmīgs devums **Eiropas Parlamenta** un **Padomes** darbā, ideālā gadījumā regulāras un saskaņotas starpiestāžu sadarbības grafika ietvaros.

Eiropas Parlaments un Padome varētu izmantot Komisijas gada ziņojumu tiesiskuma jomā savās diskusijās un debatēs. Attiecībā uz Padomi pārskats varētu, piemēram, sniegt informāciju Padomes diskusijām, kas veltītas tiesiskuma jautājumiem, un to varētu ņemt vērā Padomes secinājumos. Šajā sakarībā Komisija atzinīgi vērtē gaidāmās diskusijas par Padomes pieeju tiesiskumam, kuras, kā sagaidāms, norisināsies Somijas prezidentūras ietvaros 2019. gada otrajā pusē un kurās paralēli pašreizējām diskusijām par salīdzinošās izvērtēšanas mehānismu varētu pievērsties attiecīgajām sinerģijām. Gada ziņojums tiesiskuma jomā varētu arī būt par pamatu diskusijām Eiropas Parlamentā un Padomē. Iestāžu darbs būs visefektīvākais, ja tas būs vienots process, kuru papildina dažādu iestāžu darbs. Savu devumu varētu sniegt arī citas ES iestādes, piemēram, Ekonomikas un sociālo lietu komiteja un Reģionu komiteja.

Komisija cer tuvākajos mēnešos padziļināt darbu ar Eiropas Parlamentu, Padomi un dalībvalstīm un neizslēdz iespēju atbilstīgi Līgumiem uzlabot savstarpējās zināšanas par valstu sistēmām. Tomēr Komisijai kā Līgumu uzraudzītājai ir arī jāsaglabā sava autonomija gan attiecībā uz pašas novērtējumu saturu, gan grafiku. Tiesiskuma diskusijās ne reizi vien pavīdēja ideja par neatkarīgu ekspertu grupu, kas izveidota ārpus Komisijas vai ES iestādēm, kuras mērķis būtu nodrošināt zinātību un sniegt objektīvus novērtējumus par problēmām tiesiskuma jomā, savukārt citi priekšlikumi bija saistīti ar speciālas jaunas

aģentūras dibināšanu. Tomēr šādas pieejas rada virkni problēmu attiecībā uz leģitimitāti, resursu līdzsvaru un pārskatatbildību par rezultātiem. Lai arī Komisija jau izmanto visus leģitīmos informācijas avotus un zinātību, un dažādu informācijas avotu kontrolpārbaudes — un turpinās to darīt —, ārējā zinātība nevar aizstāt pašas Komisijas veikto novērtējumu, it īpaši tad, ja Komisijas secinājumi varētu būt par pamatu darbībām, kuras rada juridiskas un finansiālas sekas un kuras varētu apstrīdēt Tiesā. Nedz Eiropas Parlaments, nedz Padome nevar deleģēt lēmumu pieņemšanu ārējām struktūrām. Ir jā saglabā iestāžu pakļautība un pārskatatbildība atbilstīgi Līgumos noteiktajam institucionālajam līdzsvaram.

Visbeidzot, Komisija arī aicina **Eiropas politiskās partijas** nodrošināt, ka to valstu locekļi pienācīgi ņem vērā tiesiskuma ievērošanu un savās Eiropas mēroga programmās turpina likt uzsvāru uz tiesiskumu. Regulā Nr. 1141/2014 par Eiropas politisko partiju un Eiropas politisko fondu statusu un finansēšanu⁴² prasīts, lai tie, jo īpaši savā programmā un darbībās, ievēro LES 2. pantā minētās vērtības, uz kuru pamata ir dibināta Savienība⁴³. Gadījumos, kad Komisijai ir iemesls uzskatīt, ka minēto vērtību ievērošana rada šaubas, tā var prasīt, lai Eiropas politisko partiju un Eiropas politisko fondu iestāde pārbauda atbilstību regulā izklāstītajiem nosacījumiem⁴⁴. Lēmumu par politiskās partijas vai fonda reģistrācijas anulēšanu var ieņemt tad, ja iestāde konstatē, ka ir noticis nepārprotams un nopietns minēto nosacījumu pārkāpums.

Komisija:

- izveidos tiesiskuma pārskata ciklu, lai uzraudzītu tiesiskuma situāciju dalībvalstīs; lai atbalstītu šo procesu, Komisija sagatavos gada ziņojumu tiesiskuma jomā, pilnveidos ES rezultātu apkopojumu un pastiprinās dialogu ar citām ES iestādēm, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām;
- izveidos īpašu dialogu ar visām dalībvalstīm par tematiem saistībā ar tiesiskumu, tostarp, izmantojot kontaktpersonu tīklu.

Komisija aicina:

- dalībvalstis izveidot savus valsts kontaktpunktus dialogam un informācijas apmaiņai tiesiskuma jautājumos;
- Eiropas Parlamentu un Padomi organizēt īpašu turpmāko pārraudzību attiecībā uz Komisijas gada ziņojumu tiesiskuma jomā un kopā ar Komisiju izstrādāt integrētu pieeju, lai saskaņotā veidā apvienotu iestāžu darbu ar tiesiskumu saistītu problēmu agrīnā atklāšanā un risināšanā;
- Eiropas politiskās partijas nodrošināt, ka to valstu deputāti efektīvi ievēro tiesiskumu.

Atbilde: izpildes darbības ES līmenī gadījumos, kad valstu mehānismi nav efektīvi

Veicināšanas un novēršanas pieejas izstrādei vajadzētu padarīt ES spēcīgāku un palīdzēt nodrošināties pret nopietnām un pastāvīgām problēmām tiesiskuma jomā nākotnē. Mērķis ir panākt, lai ES līmenī tiktu ievērojami samazināta atbildes vajadzība. Tomēr, ja valstu

⁴² Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES, Euratom) 2019/493 (2019. gada 25. marts), ar ko attiecībā uz pārbaudes procedūru, kura saistīta ar personas datu aizsardzības noteikumu pārkāpumiem Eiropas Parlamenta vēlēšanu kontekstā, groza Regulu (ES, Euratom) Nr. 1141/2014.

⁴³ Regulas 3. panta c) punktā noteikti nosacījumi politisko partiju reģistrēšanai.

⁴⁴ Skatīt regulas 10. panta 3. punktu, kurā izveidots mehānisms atbilstības reģistrācijas nosacījumiem un prasībām pārbaudei.

tiesiskuma aizsardzības līdzekļi nešķiet pietiekami, lai kādā dalībvalstī novērstu draudus tiesiskumam, iestājas ES iestāžu un dalībvalstu kopīga atbildība par rīcību situācijas vēršanai par labu. To ir apstiprinājusi Tiesa.

Nesenajos spriedumos saistībā ar pārkāpuma procedūrām un prejudiciāliem nolēmumiem **Tiesa** ir precizējusi prasības, kas izriet no ES tiesībām attiecībā uz tiesiskumu un it īpaši — tiesu neatkarību⁴⁵. Tiesa ir vēlreiz apstiprinājusi to, cik svarīga ir tiesu iestāžu neatkarība un tiesiskuma ievērošana efektīvas ES funkcionēšanas nodrošināšanā: tā lika apturēt valsts tiesību aktus, kas saskaņā ar Komisijas novērtējumu ietekmē tiesu iestāžu neatkarību, un noteica, ka tiesu sistēmas organizācijai dalībvalstīs ir jānorisinās saskaņā ar ES tiesību aktos noteiktajiem pienākumiem. Minētie lēmumi piešķir svarīgu papildu dimensiju ES līmenī notiekošajiem tiesiskuma procesiem, un tiem ir svarīga nozīme minēto jautājumu risināšanā. Tāpat attīstās Tiesas judikatūra, kurā jo īpaši redzams, kā sistemātiskām problēmām saistībā ar tiesiskumu var būt konkrēta ietekme Savienības finanšu jomā⁴⁶.

Komisija arī turpmāk balstīsies uz šo judikatūru: ir nolemts vērsties Tiesā saistībā ar tiesiskuma problēmām, kas ietekmē ES tiesību aktu piemērošanu, ja šīs problēmas nav iespējams atrisināt ar valsts līdzsvaru un atvaru. Balstoties uz pašreizējo pieeju izpildes panākšanai⁴⁷ un Tiesas judikatūras norisēm, Komisija ar tiesiskumu saistītās pārkāpumu procedūrās īsteno stratēģisku pieeju, vajadzības gadījumā pieprasot paātrinātu tiesvedību un pagaidu pasākumus. Komisija arī aktīvi veicinās Tiesas judikatūrā izstrādātos standartus, tostarp, apkopojot būtiskus Tiesas konstatējumus.

Kā uzsvērts aprīļa paziņojumā un pēc tam sniegtajos apsvērumos, laiks ir būtisks, risinot iespējamu krīzi tiesiskuma jomā. Daudzām tiesiskuma problēmām ir svarīgs laika faktors — jo ilgāk tās tiek risinātas, jo lielāks ir to iesakņošanās risks un jo grūtāk dalībvalstīm un ES novērst negatīvu ietekmi. Tādēļ ir svarīgi, ka ES iestādes rīkojas ātri un nosaka konsekvētāku un saskaņotāku pieeju un ka it īpaši tiesiskuma mehānisma formālie procesi⁴⁸ un procesi saskaņā ar LES 7. pantu paredz skaidrākas procedūras un termiņus.

Saskaņā ar **LES 7. pantu** iestādēm būtu jāsadarbojas, lai pastiprinātu lēmumu pieņemšanas kopīgo raksturu. Komisija atzinīgi vērtē Padomes nodomu vienoties par jaunām procedūrām atbilstīgi 7. pantā minētajām uzklaušanās. Tas ir svarīgs solis virzībā uz efektīvākām procedūrām. Būtu īpaši lietderīgi, ja Padome apsvērtu, vai diskusijas Vispārējo lietu padomē varētu uzlabot, ja tehniskajā līmenī tās sagatavotu Padomes darba grupa. Būtu lietderīgi arī uzlabot lēmumu pieņemšanas procesu attiecībā uz institucionālajiem pasākumiem, nosakot skaidrus procedūras noteikumus. Lai nodrošinātu institucionālo līdzsvaru, Eiropas Parlamentam būtu jādod iespēja izklāstīt savus apsvērumus par procedūrām, ko tas ir ierosinājis. Varētu izvērtēt arī Eiropas Padomes struktūru ārējo *ad hoc* līdzdalību vai arī citu ārējo zinātību.

⁴⁵ Skatīt iepriekš III sadaļu. Ir jāatzīmē, ka lietā C-619/18 *Komisija/Polija* ģenerāladvokāts norādīja, ka tiesvedība var notikt vienlaikus ar 2014. gada tiesiskuma mehānismu vai LES 7. pantā noteiktajām procedūrām pat tad, ja tiek izskatīti tie paši jautājumi.

⁴⁶ Tas ietver prejudiciālos nolēmumus, tostarp attiecībā uz LESD 325. pantu, par nepieciešamību veikt efektīvu izmeklēšanu par izvairīšanos no nodokļu maksāšanas vai krāpšanas ar Savienības līdzekļiem (skatīt, piem., lietas C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; un C-612/15 *Kolev*).

⁴⁷ Tas ir saskaņā ar stratēģiskāku pieeju Komisijas veiktajām izpildes darbībām, kas izklāstītas Komisijas 2016. gada paziņojumā “ES tiesību akti: labāki rezultāti līdz ar labāku piemērošanu” (OV C 18, 19.1.2017., 10. lpp.).

⁴⁸ Tiesa nesen savā judikatūrā 2018. gada 17. decembra nolēmumā lietā C-619/18 R tos atzina par instrumentu, kas ir ES tiesiskās kārtības pilnvērtīga daļa un kas rada tiesiskās sekas.

Komisija arī apsvērs to, kā procesa, kas saistīts ar **2014. gada tiesiskuma mehānismu**, sākotnējā stadijā turpmāk iesaistīt citas iestādes, vienlaikus ievērojot konfidenciāla dialoga ar attiecīgo dalībvalsti nepieciešamību procedūras sākumā⁴⁹. Galvenajam mērķim vienmēr vajadzētu būt pēc iespējas ātrāk atrast risinājumus. Tomēr, ja tas neizdotos, risinājumu varētu palīdzēt rast tas, ka tiek nodrošināta Eiropas Parlamenta un Padomes pilnīga informēšana par jaunākajām norisēm un to iespēja paust pamatotu viedokli, pirms ir sasniegts kritisks posms. Tas būs saskaņā ar vienotāku pieeju tiesiskuma jautājumiem iestādēs.

Svarīgs jautājums ir situācijas pastāvīgs objektīvs novērtējums, pamatojoties uz stabilu zinātību un attiecīgo informāciju. Process ir jāturpina, pamatojoties uz vispārzināmiem un atzītiem tiesiskuma standartiem. Novērtējums un dialogs būtu jābalsta uz pieejamajiem **attiecīgās zinātnības** avotiem, Komisijai saglabājot savu autonomiju un neatkarību novērtējuma sagatavošanā, saskaņā ar savu Līgumu uzraudzītājas lomu⁵⁰. Dalībvalstis, kas saskaras ar tiesiskuma procedūru, var izmantot Eiropas Padomes struktūru vai neatkarīgo struktūru zinātību ne tikai kā līdzekli jautājuma atrisināšanai, bet arī, lai apliecinātu godprātību un atvieglotu konstruktīvu dialogu⁵¹. Šādu iestāžu viedokli var arī lūgt, ja konkrētajā jautājumā nepastāv skaidri noteikti parametri.

Efektīvai ES pieejai tiesiskuma jomā un lojālas sadarbības garam būtiski ir nodrošināt ātru **deeskalāciju vai formāla tiesiskuma procesa pabeigšanas perspektīvu**, tiklīdz attiecīgā dalībvalsts ir veikusi nepieciešamos pasākumus tiesiskuma atjaunošanā. ES un dalībvalstu rīcībā ir jābūt pietiekamām garantijām par to, ka tiesiskums ir atjaunots ilgtspējīgā veidā. Šajā nolūkā paziņojumu par nodomu slēgt procedūru varētu saistīt ar Komisijas atbalstu attiecīgajai dalībvalstij, lai nodrošinātu saistību efektīvu īstenošanu un to ilgtspējīgumu, tostarp ar īpašas turpmākās pārraudzības palīdzību. Šādu turpmāko pārraudzību varētu arī izmantot pēc konkrētu procesu, piemēram, Sadarbības un pārbaudes mehānisma, pabeigšanas⁵².

Paralēli formālām, ar tiesiskumu saistītām, procedūrām var arī pastāvēt vajadzība rīkoties konkrētās ES darbības jomās, kuras varbūtēji ietekmē tiesiskuma jomā pastāvošie trūkumi dalībvalstīs. Tiesas nesenajos spriedumos, piemēram, uzsvērtā saistībā ar tiesu neatkarību novērotā vispārēju trūkumu ietekme uz savstarpējo uzticēšanos, uz kuru balstās instrumenti tiesiskuma, brīvības un drošības jomā⁵³.

Šī aizsargājošā pieeja ES darbībai ir arī pamatā regulai, ko Komisija ierosināja 2018. gadā, lai nodrošinātu ES finanšu aizsardzību vispārēju trūkumu saistībā ar tiesiskumu gadījumā dalībvalstīs⁵⁴. Šāda pieeja varētu būt vajadzīga ES politikas jomās, kas nav ES finanšu aizsardzība, lai izvairītos no konkrētiem riskiem ES tiesību vai politikas īstenošanā vai tos novērstu. Komisija izpētīs papildu pasākumu vajadzību, lai novērstu pastāvīgo tiesiskuma problēmu varbūtējo ietekmi citās ES politikas jomās.

⁴⁹ Dialoga pirmie posmi saskaņā ar tiesiskuma mehānismu nav publiski.

⁵⁰ It īpaši Eiropas Padomes struktūras izdod virkni tehniska rakstura izvērtējumu, kas pamatojas uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru un tās izstrādātajiem standartiem. Tomēr Komisijai, veicot savu novērtējumu, nav ierobežojumu attiecībā uz zinātnības izmantošanu.

⁵¹ Būtu jāapsver arī jautājums par to, vai Komisijai vajadzētu tieši aicināt Eiropas Padomi un tās struktūras novērtēt konkrētus jautājumus dalībvalstīs.

⁵² Sadarbības un pārbaudes mehānisms tika izveidots kā pārejas pasākums, lai pārraudzītu tiesu reformu un cīņu pret korupciju Bulgārijā un Rumānijā to pievienošanās Savienībai laikā 2007. gadā. Pēc šā mehānisma pabeigšanas pārraudzība būtu jāturpina saskaņā ar horizontāliem instrumentiem.

⁵³ Lieta C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ Priekšlikums – Eiropas Parlamenta un Padomes Regula par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs; COM/2018/324 final.

ES finanšu interešu aizsardzība jau tagad varētu gūt labumu no darbības uzlabojumiem. Balstoties uz jauno Komisijas stratēģiju krāpšanas apkarošanai (KSKA)⁵⁵, Komisija apsvērs iespējas izveidot datu analīzes funkciju, kurā apkopos datus no dažādiem avotiem par sistēmām, kas dalībvalstīs izveidotas, lai aizsargātu ES finanšu intereses. Tā ļautu noteikt problēmas, kuras saistītas ar risku pārvaldībā saistībā ar ES finanšu interesēm, un to varbūt varētu izmantot, lai izdotu agrīnus brīdinājumus, ja rodas tāda veida problemātika kā, piemēram, lēna un daļēja Eiropas Biroja krāpšanas apkarošanai (OLAF) ziņojumu ievērošana, kā arī nākotnē sadarbībai ar Eiropas Prokuratūru (EPPO) vai nepietiekamas kontroles struktūru valsts līmenī gadījumā. Mērķis būtu iejaukšanās ļoti agrīnā posmā, kā arī noteikt, vai problēma ir ierobežota vai atbilst modelim. Šī sistēma varētu atbalstīt Komisijas priekšlikuma attiecībā uz vispārējiem trūkumiem tiesiskuma sistēmā mehānismu vai arī citas procedūras saistībā ar ES finanšu interešu aizsardzību.

Komisija:

- pilnībā izmantos savas Līgumu uzraudzītājas pilnvaras, lai nodrošinātu ES tiesību aktu prasību ievērošanu saistībā ar tiesiskumu;
- ievēros stratēģisko pieeju attiecībā uz pārkāpuma procedūrām, balstoties uz norisēm Tiesas judikatūrā, un veicinās Tiesas judikatūrā izstrādātos standartus, tostarp apkopojot Tiesas attiecīgos konstatējumus;
- apsvērs to, kā regulārāk iesaistīt citas ES iestādes 2014. gada tiesiskuma mehānisma īstenošanā;
- sniegs atbalstu dalībvalstīm deeskalācijā vai formāla tiesiskuma procesa pabeigšanas perspektīvā, tostarp, izmantojot pārraudzības kontroli;
- līdz 2020. gada beigām izpētīs, vai saistībā ar pastāvīgu tiesiskuma problēmu ietekmi uz ES politikas īstenošanu nepieciešami jauni mehānismi papildus ierosinātajai regulai par Savienības budžeta aizsardzību;
- izpētīs iespēju, balstoties uz Komisijas stratēģiju krāpšanas apkarošanai, ieviest datu analīzes funkciju, lai palīdzētu apzināt problēmas risku pārvaldībā saistībā ar ES finanšu interešu aizsardzību; izpētīs arī iespēju vajadzības gadījumā izdot brīdinājumus, ja sāk veidoties problēmas modelis.

Komisija aicina:

- Eiropas Parlamentu un Padomi apsvērt iespēju pastiprināt iestāžu kopīgo pieeju attiecībā uz LES 7. pantā paredzētajām procedūrām;
- Padomi turpināt savu atzinīgi vērtēto nodomu attiecībā uz 7. pantā paredzētajiem procesiem sniegt skaidrākus un stabilākus procedūras noteikumus;
- Eiropas Parlamentu un Padomi ātri pieņemt regulu par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs.

V. SECINĀJUMI UN TURPMĀKIE PASĀKUMI

Tiesiskuma ievērošana ir visu ES iestāžu, ka arī visu dalībvalstu kopīga atbildība. Visām pusēm ir jāuzņemas šī atbildība un jāpilda savi pienākumi. Papildus darbībām, kas jāveic saskaņā ar šo paziņojumu, Komisija ir apņēmusies turpināt diskusijas un veikt attiecīgus papildu pasākumus, kuri ir tās kompetencē. Par kopīgo mērķi jānosaka Savienībai paredzētas koordinētas un vienotas stratēģiskās pieejas izveide, iesaistot visus attiecīgos

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

dalībniekus. Šādas stratēģiskās pieejas pamatelementi ietver kopīgas tiesiskuma kultūras veicināšanu visā ES, efektīvu spēju risināt problēmas agrīnā stadijā, izmantojot preventīvus pasākumus, un saistības nodrošināt efektīvu kopīgu darbību, kur vien tas ir nepieciešams, lai ierobežotu problēmas gadījumus, kad preventīvie pasākumi nav pietiekami.

Šajā paziņojumā izklāstīta virkne saistību un pārdomu virzienu kā Komisijas ierosinātā rīcības plāna sastāvdaļa. Turpmākajos mēnešos būs nepieciešams turpināt sadarbību ar citām ES iestādēm, dalībvalstīm un ieinteresētajām personām. Diskusija ir atklājusi plašu pozitīvu ideju loku, kuras ir vērts turpināt izvērtēt un kuras papildus tām, kas veiktas saskaņā ar šo ziņojumu, tiks iekļautas konkrētos nākamajos pasākumos. Komisija aicina visas ieinteresētās personas pievienoties šai diskusijai un gaida dialogu par koordinētu pieeju ar jaunievēlēto Parlamentu un Padomi.

Tikmēr Komisija turpinās veikt savus Līgumu uzraudzītājas pienākumus, veicot atbilstīgus un samērīgus pasākumus tiesiskuma ievērošanai ES un sniegs devumu ES spējas stiprināšanā šajā sakarībā. Tā rezultātā vajadzētu nostiprināties tiesiskumam ES un pilnībā atspoguļoties tiesiskuma izšķirošajai nozīmei visiem ES iedzīvotājiem un visai ES kopumā.