

# Apžvalga 02

LT

## Komisijos ataskaitos dėl teisinės valstybės principo taikymo



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

2024

# Turinys

	Dalis
<b>Santrauka</b>	I–X
<b>Įvadas</b>	01–03
<b>Apimtis ir metodas</b>	04–10
<b>ES teisinės valstybės padėtis</b>	11–38
<b>Apibrėžtys ir teisinė sistema</b>	11–17
Teisinė valstybė – kaip konstitucinis principas	11–12
ES teisinės valstybės principo teisinė sistema	13–17
<b>ES teisinės valstybės priemonių rinkinys</b>	18–38
Įvairios viena kitą papildančios priemonės	18–21
Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita glaustai	22–29
Ataskaitos vieta priemonių rinkinyje	30–38
<b>Iššūkiai ir galimybės ES teisinės valstybės srityje</b>	
<b>Ataskaitos rengimo procesas</b>	39–67
<b>Apžvalga</b>	39
<b>Rengimas</b>	40
<b>Informacijos rinkimas</b>	41–46
Klausimynai ir viešos konsultacijos – pagrindiniai informacijos šaltiniai	41–42
Pagrindinių teisių agentūros, Europos Tarybos ir Jungtinių Tautų suteikta informacija	43–44
Vizitai į šalis – susitikimai internetu su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais	45–46
<b>Analizė</b>	47–57
Kokybinio vertinimo metodas, pagrįstas išsamiais standartais, profesine patirtimi ir nuovoka	47–55
Vertinimo dokumentai, grindžiami informacija, klausimais ir ataskaitos projektu	56–57

<b>Šalių skyriai</b>	58–63
Siekiami nuoseklumo ir proporcingumo	58–59
Vidaus ir išorės peržiūra	60–63
<b>Horizontalusis komunikatas</b>	64–67
Siekiant subalansuoto požiūrio	64–65
Vidaus peržiūros ir nuoseklumo lentelės	66–67
<b>Ataskaitos rengimo proceso iššūkiai ir galimybės</b>	
<b>Rekomendacijos ir tolesni veiksmai</b>	68–78
<b>Ataskaitoje teikiamos Komisijos rekomendacijos dėl teisinės valstybės principo taikymo</b>	68–77
Kiekvienai valstybei narei teikiamos rekomendacijos	68–72
Pažanga, padaryta praėjus pirmiesiems rekomendacijų įgyvendinimo metams	73–77
<b>Skaidos veikla</b>	78
<b>Su ataskaitos rekomendacijomis susiję uždaviniai ir galimybės</b>	
<b>Baigiamosios pastabos</b>	79–85
<b>Priedai</b>	
<b>I priedas. ESTT jurisprudencijos, susijusios su teisinės valstybės principu, pavyzdžiai</b>	
<b>II priedas. ES teisinės valstybės priemonių rinkinys</b>	
<b>III priedas. 2022 m. rekomendacijų įgyvendinimas (2023 m. liepos mėn. duomenimis)</b>	
<b>IV priedas. Skaidos veikla</b>	
<b>Santrumpos</b>	
<b>Žodynelis</b>	
<b>Audito Rūmų grupė</b>	

# Santrauka

I Šia apžvalga siekiama padėti **geriau suprasti** ES teisinės valstybės padėtį ir vieną konkrečią priemonę, visų pirma Komisijos metinę **teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą** (toliau – ataskaita). Ataskaita yra viena iš naujausių teisinės valstybės priemonių, kuri buvo pristatyta **2019 m. Komisijos komunikate** ir pirmą kartą paskelbta 2020 m. rugsėjo mėn. Paaiškiname, koks yra ataskaitos vaidmuo ir paskirtis teisinės valstybės srityje, ir procesus, kuriais remiantis ji yra parengiama ir atliekami tolesni veiksmai.

II Apžvelgėme konkrečiai šiuo tikslu surinktą viešai prieinamą informaciją ir medžiagą, kad informuotume suinteresuotuosius subjektus apie šią naują sudėtingą priemonę. Priešingai nei auditų atveju, mūsų apžvalgose pateikiama aprašomoji ir informacinė analizė ir jomis nesiekama pateikti patikinimo ar formuluoti rekomendacijų. Vietoj to mūsų apžvalgoje nustatomi galimi uždaviniai ir galimybės arba klausimai, kuriuos reikėtų nagrinėti toliau.

III **Teisinė valstybė** yra visuotinis valdymo principas ir viena iš pagrindinių ES vertybių. Teisinės valstybės principas įtvirtintas Sutartyse ir toliau aiškinamas ES Teisingumo Teismo praktikoje. Be to, Europos Parlamentas ir Taryba, kaip ES teisėkūros institucijos, neseniai priėmė reglamentą, kuriame susitarė dėl šio principo apibrėžties.

IV Kad skatintų ir puoselėtų teisinę valstybę, ES turi įvairių procedūrų, politikos ir kitų **priemonių rinkinį**. Jos gali būti naudojamos kaip viena kitą papildančios priemonės, tinkamiausią priemonę ar jų derinį pasirenkant pagal konkrečias aplinkybes. Tam savo ruožtu gali reikėti papildomai informuoti apie šiuos sprendimus ir juos pagrįsti, kad būtų užtikrintas ES veiksmų skaidrumas.

V **Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita** yra prevencinė priemonė, kurios vykdymas nėra teisiškai privalomas. Joje teikiamas Komisijos atliktas per metus įvykusių reikšmingų pokyčių teisinės valstybės srityje visose 27 valstybėse narėse vertinimas, o nuo 2022 m. – ir rekomendacijos. Ataskaita yra susijusi su likusia priemonių rinkinio dalimi ir joje pateikiama atveju, kai buvo taikomos tam tikros kitos priemonės, pavyzdžių. Tačiau ji neparodo išsamaus visų atvejų ir priemonių, susijusių su teisinės valstybės principu ar jų tarpusavio sąsajomis, vaizdo.

**VI** Ataskaitą sudaro **keturios teminės sritys**: teisingumo sistema, kovos su korupcija sistema, žiniasklaidos pliuralizmas ir laisvė ir kiti instituciniai klausimai, susiję su stabdžių ir atsvarų sistema. Ji grindžiama dialogu su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, taip pat kitų ES įstaigų ir atitinkamų tarptautinių organizacijų indėliu.

**VII** Komisija atlieka **kokybinį** pokyčių teisinės valstybės srityje **vertinimą**, grindžiamą ES teise ir kitais Europos standartais. Nustatytos probleminės vietos suskirstomos pagal jų pobūdį ir rimtumą. Atkreipėme dėmesį į tai, kad, be vizitams į šalis skirtų klausimų ir pačių šalių skyrių, Komisija neparengė jokių darbinių dokumentų, iš kurių būtų matyti, kaip ji nusprendė, apie kokius probleminius klausimus reikia pranešti, arba kaip ji įvertino jų rimtumą.

**VIII** Nuo 2022 m. ataskaitoje kiekvienai valstybei narei pateikiama **rekomendacijų**, o Komisija imasi tolesnių veiksmų, kad įvertintų jų įgyvendinimo pažangą. 2023 m., pirmaisiais rekomendacijų įgyvendinimo pažangos stebėjimo metais, 11 % rekomendacijų buvo įgyvendinta visiškai, 55 % – iš dalies, o dėl 34 % rekomendacijų pažangos nepadaryta.

**IX** **Paskelbus ataskaitą vykdoma daug iniciatyvų** tiek ES lygmeniu, tiek valstybėse narėse. Tai, be kita ko, ataskaita grindžiamas Tarybos metinis dialogas teisinės valstybės klausimais, Europos Parlamento rezoliucija dėl kiekvienos paskelbtos ataskaitos ir Komisijos nacionaliniai dialogai teisinės valstybės klausimais valstybėse narėse.

**X** Atlikdami apžvalgą nustatėme **uždavinius ir galimybes**, susijusius su:

- tuo, kaip naudojamos įvairios teisinės valstybės priemonių rinkinio priemonės;
- išsamia visų priemonių, susijusių su teisine valstybe, ir pagal kiekvieną iš jų taikomų politikos priemonių apžvalga;
- ataskaitos rengimo metodika;
- rekomendacijų skaičiumi ir išsamumu bei nustatytų problemų rimtumu;
- rekomendacijų įgyvendinimo lygiu.

# Įvadas

**01** Teisinės valstybės principas, viena iš pagrindinių ES vertybių, įtvirtintų [Europos Sąjungos sutarties](#) (ES sutartis) 2 straipsnyje, pastaraisiais metais tampa vis svarbesnis. Tyrėjai, pilietinė visuomenė ir tarptautinės organizacijos pranešė apie teisinės valstybės padėties blogėjimą ir net sistemingus pažeidimus kai kuriose valstybėse narėse<sup>1</sup>. ES reagavo aktyviau tikrindama su teisine valstybe susijusius pokyčius, pasinaudodama esamomis savo priemonių rinkinio priemonėmis, procedūromis ir politinėmis priemonėmis ir nustatydamą naujas.

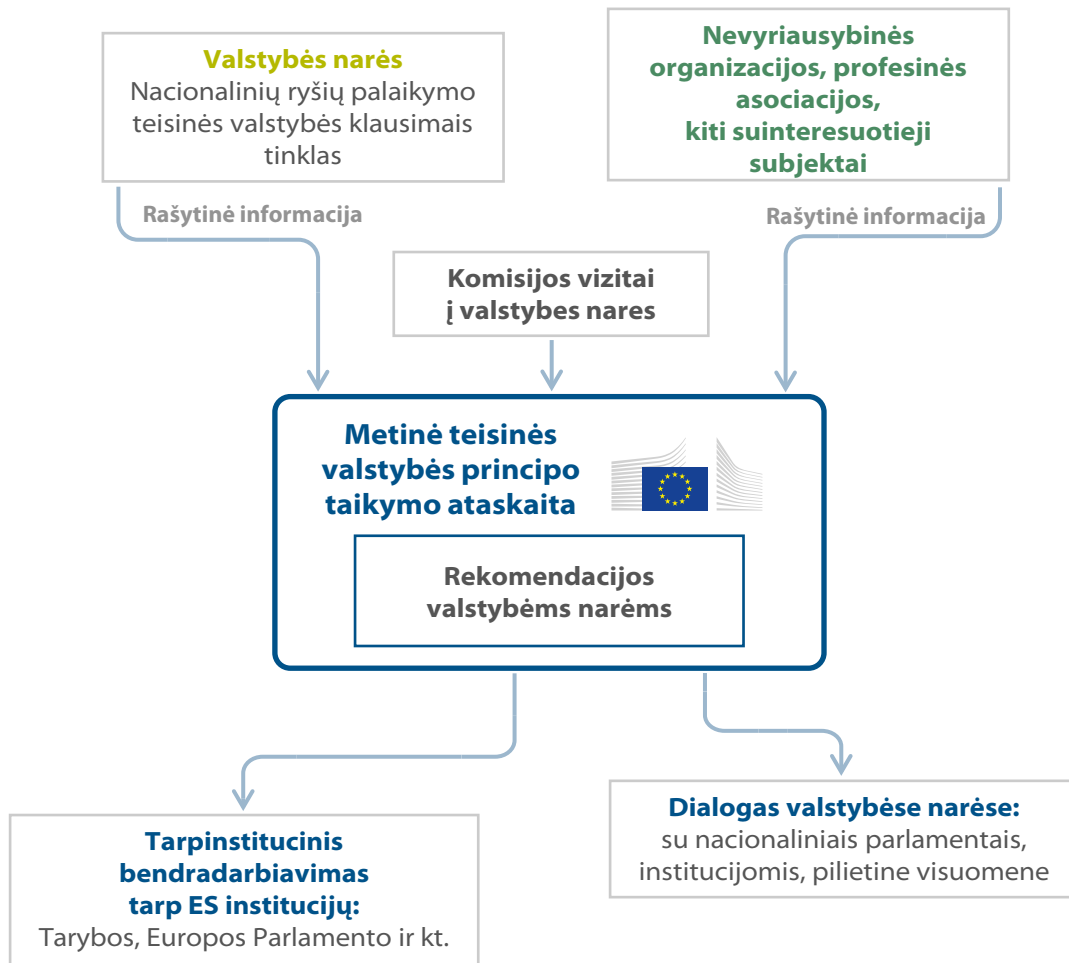
**02** Vienas iš naujausių papildymų yra **Komisijos metinė teisinės valstybės principo taikymo ataskaita** (toliau – ataskaita), parengta kaip prevencinė ir informuotumo didinimo priemonė. Ataskaitoje, kuri pirmą kartą paskelbta 2020 m., stebimi ir vertinami reikšmingi teisinės valstybės pokyčiai visose 27 valstybėse narėse ir ES lygmeniu ir pateikiama rekomendacijų kiekvienai valstybei narei, siekiant padėti joms laikytis teisinės valstybės principo.

**03** Ataskaita parengiama remiantis dialogu su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, kuris nesibaigia paskelbus ataskaitą, o tęsiasi vykdant tolesnę veiklą tiek ES lygmeniu, tiek valstybėse narėse. Tuo pat metu valstybės narės pradeda įgyvendinti ataskaitos rekomendacijas. **1 diagramoje** apibendrinami visi šie procesai – nuo duomenų rinkimo iki tolesnės veiklos.

---

<sup>1</sup> Pech, L. ir Bárd, P., „Komisijos teisinės valstybės principo taikymo ataskaita ir ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintų vertybių stebėseną ir vykdymo užtikrinimas“, LIBE ir AFCO komitetų užsakytas tyrimas, EP IPOL: Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2022 m.; Gora, A. ir De Wilde, P., „Demokratijos regreso Europos Sąjungoje esmė: svarstymas ir teisinė valstybė“, *Journal of European Public Policy*, 29 tomas, 3 numeris, 2022 m., p. 342–362; *Freedom House*, „Laisvė pasaulyje 2023 m.“.

## 1 diagrama. Teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos mechanizmas



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis Komisijos informacijos apie 2023 m. Teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos priemonių rinkinį suvestine.

## Apimtis ir metodas

**04** Iki šiol Audito Rūmai tikrino, kaip laikomasi teisinės valstybės principo tik bendradarbiavimo programų su konkrečiomis ES nepriklausančiomis šalimis kontekste<sup>2</sup>. Pirmą kartą teisinės valstybės klausimus, susijusius su ES vidaus politika, nagrinėjome savo [nuomonėje dėl Komisijos pasiūlymo dėl reglamento dėl bendro ES biudžeto apsaugos sąlygų režimo](#) (būsima [Sąlygų reglamentu](#)<sup>3</sup>). Po šios nuomonės buvo parengta mūsų specialioji ataskaita dėl teisinės valstybės principo ES<sup>4</sup>. Tačiau niekada anksčiau neaptarėme kitų platesnių teisinės valstybės priemonių rinkinio priemonių. Šia apžvalga šią spragą užpildome daugiausia dėmesio skirdami Komisijos **teisinės valstybės principo taikymo ataskaitai**.

**05** Tai – ne audito ataskaita, o apžvalga, daugiausia pagrįsta viešai paskelbta informacija ir specialiai šiuo tikslu surinkta medžiaga. Priešingai nei auditų atveju, mūsų apžvalgose pateikiama aprašomoji ir informacinė analizė ir jomis nesiekama pateikti patikinimo. Dėl šios priežasties nevertinome Komisijos teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos turinio tikslumo ir nepateikėme patikinimo dėl su šia ataskaita susijusio Komisijos darbo ar joje pateikto vertinimo. Apžvalgose taip pat nėra formuluojamos rekomendacijos, o vietoj jų gali būti įvardyti galimi uždaviniai ir galimybės ar probleminiai klausimai, kuriuos reikia nagrinėti toliau.

**06** Apžvalga siekiama padėti **geriau suprasti** Komisijos ataskaitos **metinio rengimo ir tolesnių veiksmų ciklo** procesus ir **jos vietą ES teisinės valstybės priemonių rinkinyje**. Visų pirma apžvelgiama:

- o **teisinės valstybės padėtis ES**, daugiausia dėmesio skiriant tam, kaip ataskaita susijusi su kitomis ES teisinės valstybės priemonėmis;
- o nuoseklus ataskaitos rengimo **procesas**, įskaitant metodiką;

---

<sup>2</sup> [Specialioji ataskaita 18/2012](#) „Su teisine valstybe susijusi Europos Sąjungos pagalba Kosovui“; [Specialioji ataskaita 23/2021](#) „Aukšto lygio korupcijos Ukrainoje mažinimas: nepaisant keleto ES iniciatyvų, rezultatai vis dar nepakankami“; [Specialioji ataskaita 01/2022](#) „ES parama teisei valstybei Vakarų Balkanuose: nepaisant pastangų, esminės problemos neišspręstos“.

<sup>3</sup> [Reglamentas \(ES, Euratomas\) 2020/2092](#).

<sup>4</sup> [Specialioji ataskaita 03/2024](#) „Teisinės valstybės principas ES: nustatyta geresnė ES finansinių interesų apsaugos sistema, tačiau rizika išlieka“.



- o **tolesni veiksmai**, kurių Komisija ėmėsi dėl 2022 m. ataskaitoje pateiktų pirmųjų rekomendacijų, ir pagrindinė sklaidos veikla paskelbus ataskaitą.

**07** Apžvalgoje daugiausia dėmesio skirta naujausiam užbaigtam metiniam ciklui po to, kai 2022 m. liepos mėn. buvo paskelbta **2022 m. ataskaita**. Be to, siekdami suteikti įžvalgų apie Komisijos tolesnės veiklos procesą, apsvaustėme **konkrečias** 2023 m. liepos mėn. paskelbtos **2023 m. ataskaitos dalis**.

**08** Mūsų **apžvelgiamas subjektas yra Komisija**, visų pirma Teisingumo ir vartotojų reikalų generalinis direktoratas (JUST GD) ir Generalinis sekretoriatas. Be to, susitikome su rengiant ataskaitą taip pat dalyvaujančių Migracijos ir vidaus reikalų generalinio direktorato (HOME GD) ir Ryšių tinklų, turinio ir technologijų generalinio direktorato (CNECT GD) atstovais. Taip pat surengėme informacinius susitikimus su nacionalinių ryšių palaikymo teisinės valstybės klausimais tinklo atstovais, Europos Parlamentu ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, dalyvaujančiais viešose konsultacijose dėl ataskaitos, pavyzdžiui, Europos profesiniais tinklais ir akademinė bendruomene.

**09** Analizavome iš viešųjų šaltinių surinktą informaciją ir Komisijos dokumentus. Be to, daugiausia dėmesio skyrėme **trims konkrečioms** skirtingų ataskaitos ramsčių **temoms** ir Komisijos darbui šiose srityse ir atrinkome **aštuonių šalių skyrius**. Šiuos šalių skyrius atrinkome taip, kad atitinkamos valstybės narės atstovautų aukštesnėje, vidurinėje ir žemesnėje pasaulinio teisinės valstybės principų reitingavimo (pavyzdžiui, Pasaulio teisingumo projekto **teisinės valstybės indeksas**) vietose esančioms šalims. Taip pat atsižvelgėme į tai, kiek kartų jos buvo paminėtos ataskaitos komunikate, ir užtikrinome geografinį pasiskirstymą. **1 lentelėje** apibendrinamos pasirinktos temos ir šalių skyriai.

### 1 lentelė. Tikslinei analizei atrinktos temos ir šalių skyriai

Ataskaitos ramstis	Tema	Šalies skyrius
1) Teisingumo sistemos	Teisminių institucijų tarybos ir teisėjų skyrimo procedūros, kaip pagrindinės teismų nepriklausomumo apsaugos priemonės	Danija, Ispanija, Vengrija
2) Kovos su korupcija sistema	Institucijų pajėgumų stiprinimas ir kovos su korupcija teisinė sistema	Bulgarija, Vokietija, Malta
3) Žiniasklaidos pliuralizmas ir žiniasklaidos laisvė	Grėsmės žurnalistų saugumui	Nyderlandai, Slovakija

**10** Taip pat atlikome bendrą visų rekomendacijų analizę ir išsamesnę 12 rekomendacijų, susijusių su atrinktais ramsčiais ir šalių skyriais, analizę.

# ES teisinės valstybės padėtis

## Apibrėžtys ir teisinė sistema

### Teisinė valstybė – kaip konstitucinis principas

**11** Teisinė valstybė yra visuotinis valdymo principas, kuris yra labai svarbus tarptautinei taikai, saugumui ir politiniam stabilumui<sup>5</sup>. Plėtojant teisinės valstybės politiką ES lygmeniu, 2014 m. Komisija paskelbė [komunikatą](#) dėl naujų ES priemonių teisei valstybei stiprinti, kuriame **teisinės valstybės principas pripažįstamas konstituciniu principu** ir pateikiamas nebaigtinis **pagrindinių jo sudedamųjų dalių sąrašas**.

**12** Dviejuose paskesniuose 2019 m. komunikatuose<sup>6</sup> dar labiau patikslinta teisinės valstybės apibrėžtis, kurią Komisija vėliau naudojo 2020 m. rugsėjo mėn. paskelbtoje pirmojoje **teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje**<sup>7</sup> ([1 langelis](#)). Be to, 2020 m. gruodžio mėn. ES teisėkūros institucijos (Europos Parlamentas ir Taryba) [Sąlygų reglamente](#) (2 straipsnis) įtvirtino **teisiškai privalomą** teisinės valstybės **apibrėžtį**. Nors pagrindiniai šių dviejų apibrėžčių elementai yra identiški, ataskaitoje pateiktoje apibrėžtyje taip pat aiškiai primenama, kad visi viešosios valdžios įgaliojimai turi būti vykdomi neviršijant teisės aktuose nustatytų apribojimų.

---

<sup>5</sup> 2005 m. rugsėjo 16 d. [Generalinės Asamblėjos rezoliucija Nr. 60/1](#), priimta dėl 2005 m. pasaulio aukščiausiojo lygio susitikimo rezultaty, 2005 10 24, 134 dalis; [teisei valstybei skirta JT svetainė](#).

<sup>6</sup> [Komunikatas COM\(2019\) 163](#): „Tolesnis teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje“; [Komunikatas COM\(2019\) 343](#): „Teisinės valstybės principo stiprinimas Sąjungoje. Veiksmų planas“.

<sup>7</sup> [Komunikatas COM\(2020\) 580](#): „2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“.

## 1 langelis

### Ataskaitoje pateikta teisinės valstybės apibrėžtis

Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje teisinė valstybė įtvirtinta kaip viena iš visoms valstybėms narėms **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:

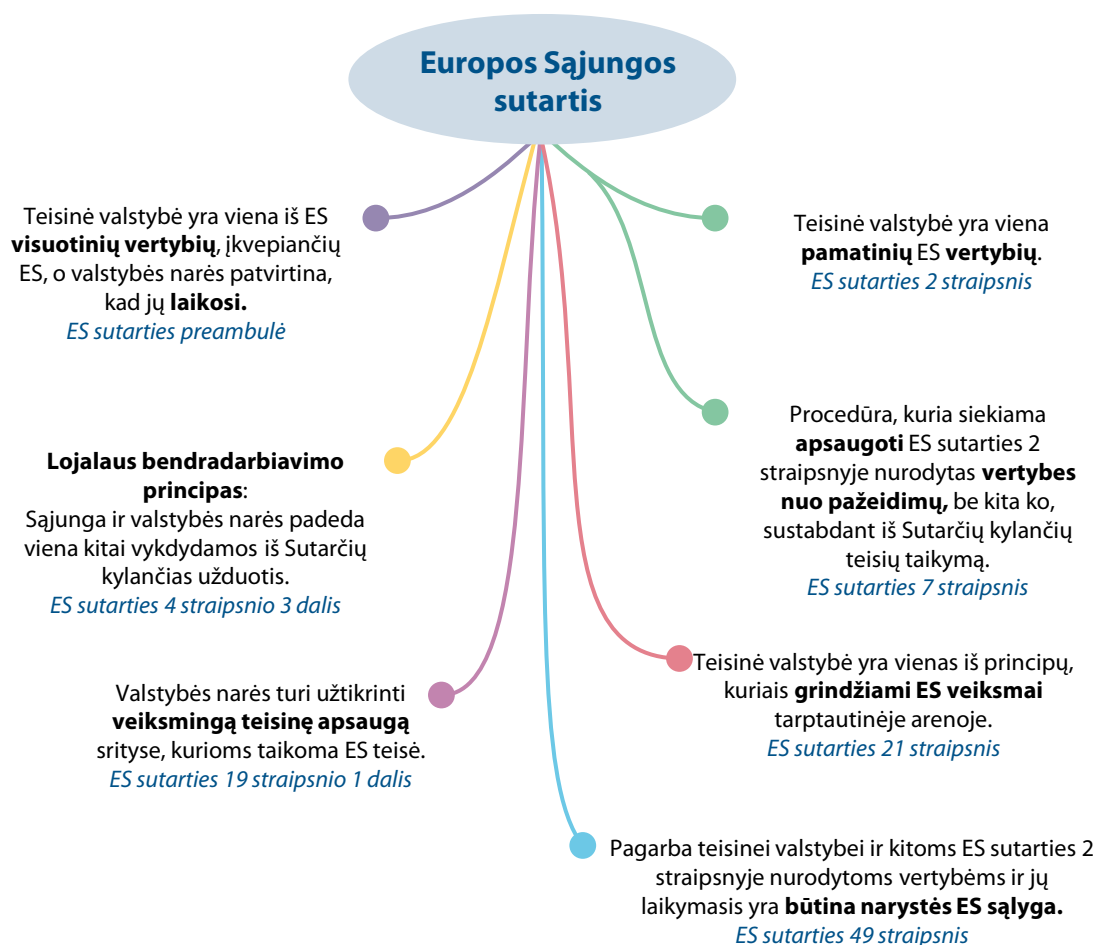
- **teisėtumo principą**, kuris reiškia skaidrų, atskaitingą, demokratinį ir pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą;
- **teisinio tikrumo principą**;
- **draudimą savavališkai naudotis** vykdomosios valdžios įgaliojimais;
- nepriklausomų ir nešališkų teismų vykdomą **veiksmingą teisminę apsaugą**, veiksmingą teisminę peržiūrą ir pagarbą pagrindinėms teisėms;
- **valdžių padalijimo principą** ir
- **lygybę** prieš įstatymą.

Šaltinis. Komunikatas COM(2020) 580.

## ES teisinės valstybės principo teisinė sistema

**13** Be ES sutarties 2 straipsnio (*1 langelis*), keliuose kituose ES sutarties straipsniuose teisinė valstybė minima tiesiogiai arba apibrėžiami kiti susiję principai. *2 diagramoje* pateikta ES sutarties straipsnių apžvalga.

## 2 diagrama. Su teisinės valstybės principu susijusios ES sutarties nuostatos



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis ES sutartimi.

**14** Kitos susijusios nuostatos pateiktos **Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo** (SESV). Tai, be kita ko, pažeidimo nagrinėjimo procedūros (**SESV 258 ir 259 straipsniai**) ir prejudiciniai sprendimai (**SESV 267 straipsnis**), siekiant užtikrinti vienodą ES teisės aiškinimą, taip pat taisomosios priemonės pažeidimų atveju.

**15** **ES pagrindinių teisių chartija** (51 straipsnis) suteikiamos teisės asmenims ir ji taikoma valstybėms narėms, kai šios įgyvendina ES teisę. Taigi Chartijos **47 straipsniu**, kuriame aiškiai įtvirtinta „teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą“, taikant jį kartu su ES sutarties 19 straipsniu, užtikrinama veiksminga teisminė teisių gynimo priemonė, kai pažeidžiamos ES teisės garantuojamos teisės ir laisvės.

**16** Antrinės teisės aktai (direktyvos, reglamentai, sprendimai ir kt.), kuriuose daroma nuoroda į teisinę valstybę, daugiausia apima ES finansavimo reglamentus<sup>8</sup>. Svarbi išimtis – **Sąlygų reglamentas**, kuriuo nustatomos taisyklės, būtinos ES biudžetui apsaugoti teisinės valstybės principų pažeidimų valstybėse narėse atveju.

**17** ES Teisingumo Teismas (ESTT) parengė išsamią **jurisprudenciją** teisinės valstybės srityje, kurioje nagrinėjami tiek principiniai klausimai, tiek konkretūs ES teisės pažeidimai valstybėse narėse. **I priede** pateikta keletas ypač reikšmingų bylų, kurios padėjo formuoti ES teisinės valstybės sistemą.

## ES teisinės valstybės priemonių rinkinys

### Įvairios viena kitą papildančios priemonės

**18** Komisija mano, kad jos, kaip **Sutarčių sergėtojos**, pagrindinis uždavinys – propaguoti ir puoselėti teisinės valstybės principą<sup>9</sup>. Komisijos teigimu, kai atitinkami nacionalinio lygmens mechanizmai nustoja veiksmingai veikti, teisinės valstybės principui apsaugoti kyla sisteminė grėsmė ir ES turi imtis veiksmų, kad apsaugotų jį kaip vieną iš savo bendrų vertybių<sup>10</sup>. Šiuo tikslu ES taiko įvairias procedūras, politines ir kitas priemones, turinčias skirtingus tikslus ir aprėptį, veikimo būdus ir pasekmes nesilaikymo atveju. Visos šios priemonės kartu sudaro ES teisinės valstybės priemonių rinkinį. **II priede** glaustai apžvelgiamos ES priemonės, kurias laikome svarbiausiomis teisinės valstybės srityje.

---

<sup>8</sup> Reglamentas (ES) 2021/947, kuriuo nustatoma Kaimynystės, vystomojo ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonė „Globali Europa“ (KVTBP); Reglamentas (ES) 2021/1529, kuriuo nustatoma Pasirengimo narystei paramos priemonė (PNPP III); Reglamentas (ES) 2021/692, kuriuo nustatoma Piliečių, lygybės, teisių ir vertybių programa; Reglamentas (ES) 2021/693, kuriuo nustatoma Teisingumo programa.

<sup>9</sup> Komunikatas COM(2019) 343, p. 1.

<sup>10</sup> Komunikatas COM(2014) 158, p. 5; Komunikatas COM(2019) 343, p. 9.

**19 Tinkamiausios priemonės parinkimas** kiekvienu atveju priklauso nuo kiekvienos priemonės tikslo ir naudojimo sąlygų. Be to, šiomis sąlygomis tinkamiausias priemones ar priemonių derinį galima pasirinkti atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes. Tarp atskirų priemonių nėra tokio savaiminio ryšio, kad panaudojus vieną iš jų atsirastų poreikis naudoti kitą. Todėl priemonių rinkinį sudaro keletas viena kitą papildančių priemonių, kurias galima naudoti lygiagrečiai, o ne hierarchiškai.

**20** Ši struktūra leidžia Komisijai reaguoti atsižvelgiant į platų kiekvienos situacijos kontekstą ir bet kokias kitas politines aplinkybes. Tačiau, siekiant padidinti Komisijos pasirinkimo, kurias priemones ir kada naudoti, skaidrumą, gali prireikti papildomo pagrindimo ir geresnės komunikacijos.

**21** Su kiekviena priemone susiję terminai skiriasi priklausomai nuo jos konkretaus pobūdžio ir paskirties. „Didelis susirūpinimas“ ataskaitoje savaime nereiškia „šurkštus ir nuolatinio vertybių pažeidimo“ pagal ES sutarties 7 straipsnio procedūrą arba „teisinės valstybės principų pažeidimo“ pagal Sąlygų reglamentą. Nėra oficialaus dokumento, kuriame būtų paaiškinta, kaip visi šie terminai yra susiję tarpusavyje, nors visi jie nurodo nukrypimus nuo teisinės valstybės principo.

## Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita glaustai

### Pačios Komisijos atliekamas vertinimas

**22** Metinė teisinės valstybės principo taikymo ataskaita yra „prevencinis mechanizmas, kuriuo siekiama pagerinti teisinės valstybės principo taikymo padėtį visoje ES, didinti informuotumą apie iššūkius ir sudaryti palankesnes sąlygas anksti spręsti problemas, kad būtų užkirstas kelias padėties blogėjimui“<sup>11</sup>.

**23** Šią ataskaitą valdo **Komisija**. JUST GD ir Generalinis sekretoriatas vadovauja jos rengimui ir bet kokiai tolesnei veiklai, HOME GD teikia ekspertines žinias kovos su korupcija sistemos klausimais, o CNECT GD – žiniasklaidos pliuralizmo ir žiniasklaidos laisvės klausimais. Be to, kiti Komisijos generaliniai direktoratai ir tarnybos raginami dalyvauti **šalių grupėse**, kuriose jie nuo pat pradžių gali teikti pastabas dėl ataskaitos projektų.

---

<sup>11</sup> Komunikatas COM(2022) 500: „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, p. 29.

**24** Ataskaitoje pateikiamas **pačios** Komisijos **vertinimas** ir nuomonė. Komisija parengė savo teisinės valstybės pokyčių valstybėse narėse stebėsenos ir vertinimo metodiką – šešių puslapių viešai skelbiamą dokumentą<sup>12</sup>, teikdama vidaus gaires ir rengdama reguliarius tarpžinybinės iniciatyvinės grupės teisinės valstybės klausimais posėdžius bei susitikimus su nacionalinių ryšių palaikymo teisinės valstybės klausimais tinklu.

**25** Rengdama ataskaitą Komisija taiko konsultacinį darbo metodą – pagrindinį vaidmenį teikia dialogui su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais (pavyzdžiui, profesinėmis asociacijomis ir tinklais, NVO ir akademinė bendruomene). Remdamasi šiais elementais, ji teikia **kokybinį reikšmingų** teigiamų ir neigiamų teisinės valstybės **pokyčių** valstybėse narėse **vertinimą**. Ataskaitoje nesiekama išsamiai aprašyti teisinės valstybės padėties kiekvienoje valstybėje narėje, o siekiama pateikti naujausią informaciją apie pastarųjų metų pokyčius, atskaitos tašku laikant 2020 m. ataskaitą.

**26** Parlamentas mano, kad taikant šį požiūrį „aiškiai nepripažįstamas sąmoningas teisinės valstybės padėties blogėjimas keliose valstybėse narėse“<sup>13</sup>. Viename mokslinių tyrimų taip pat nurodyta, kad šis požiūris grindžiamas bendru pareiškimu dėl principų ir įgyvendintų ar planuojamų reformų sąrašu, o ne įsipareigojimu atlikti teisinės valstybės institucinės sistemos sisteminių parametru analizę<sup>14</sup>.

#### **Keturių ramsčių struktūra**

**27** Ataskaitą sudaro horizontalusis komunikatas ir 27 šalių skyriai. **Horizontaliajame komunikate** pateikiama Komisijos nuomonė apie padėtį visose valstybėse narėse ir apžvelgiami pokyčiai bei veiksmai ES lygmeniu. Prie jo pateiktas priedas, kuriame išvardytos rekomendacijos kiekvienai valstybei narei. **27 šalių skyriuose**, kurie yra parengti kaip tarnybų darbiniai dokumentai (SWD), pateikiama išsami informacija apie kiekvieną valstybę narę.

<sup>12</sup> Metinės teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos rengimo metodika, Europos Komisija, 2022 m.

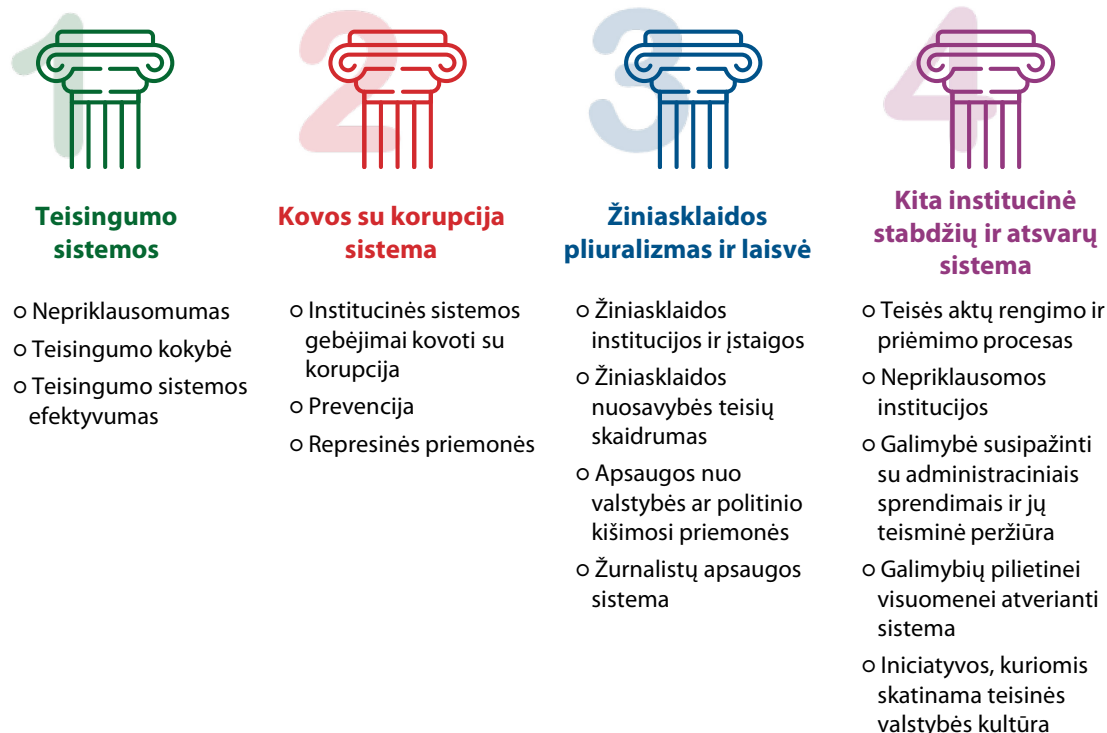
<sup>13</sup> 2023 m. kovo 30 d. Europos Parlamento rezoliucija „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 26 punktas.

<sup>14</sup> Azmanova, A. ir Bethany, H., *Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law*, projekto ataskaita, Europos Parlamentas, Briuselis, 2021 m., p. 15.



**28** Ataskaitą sudaro keturios teminės sritys arba ramsčiai, kaip parodyta **3 diagramoje**. Keturi ramsčiai nėra tiesiogiai susiję su **1 langelyje** pateikta teisinės valstybės apibrėžtimi, tačiau Komisija mano, kad jie yra pagrindiniai tarpusavyje susiję teisinės valstybės užtikrinimo ramsčiai, kaip paaiškinta jos 2019 m. komunikate ir pirmojoje ataskaitoje<sup>15</sup>.

### 3 diagrama. Keturi ataskaitos ramsčiai



*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis Komisijos dokumentais.

**29** Parlamentas ragino **išplėsti ataskaitos aprėptį**, kad ji apimtų ne tik teisinės valstybės principą, bet ir visas ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintas vertybes<sup>16</sup>. Komisija tokį išplėtimą vertina atsargiai, nes nenori, kad ataskaita taptų visa apimančia „ataskaitų ataskaita“, ir atkreipia dėmesį į tai, kad tai yra tik vienas platesnio ES lygmens vaizdo elementas: ataskaitą papildo kitos iniciatyvos, įskaitant **Europos demokratijos veiksmų planą** ir **Pagrindinių teisių chartijos taikymo ES stiprinimo strategiją**, taip pat metines Chartijos taikymo ataskaitas<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Komunikatas COM(2019) 343, p. 9; Komunikatas COM(2020) 580, p. 4.

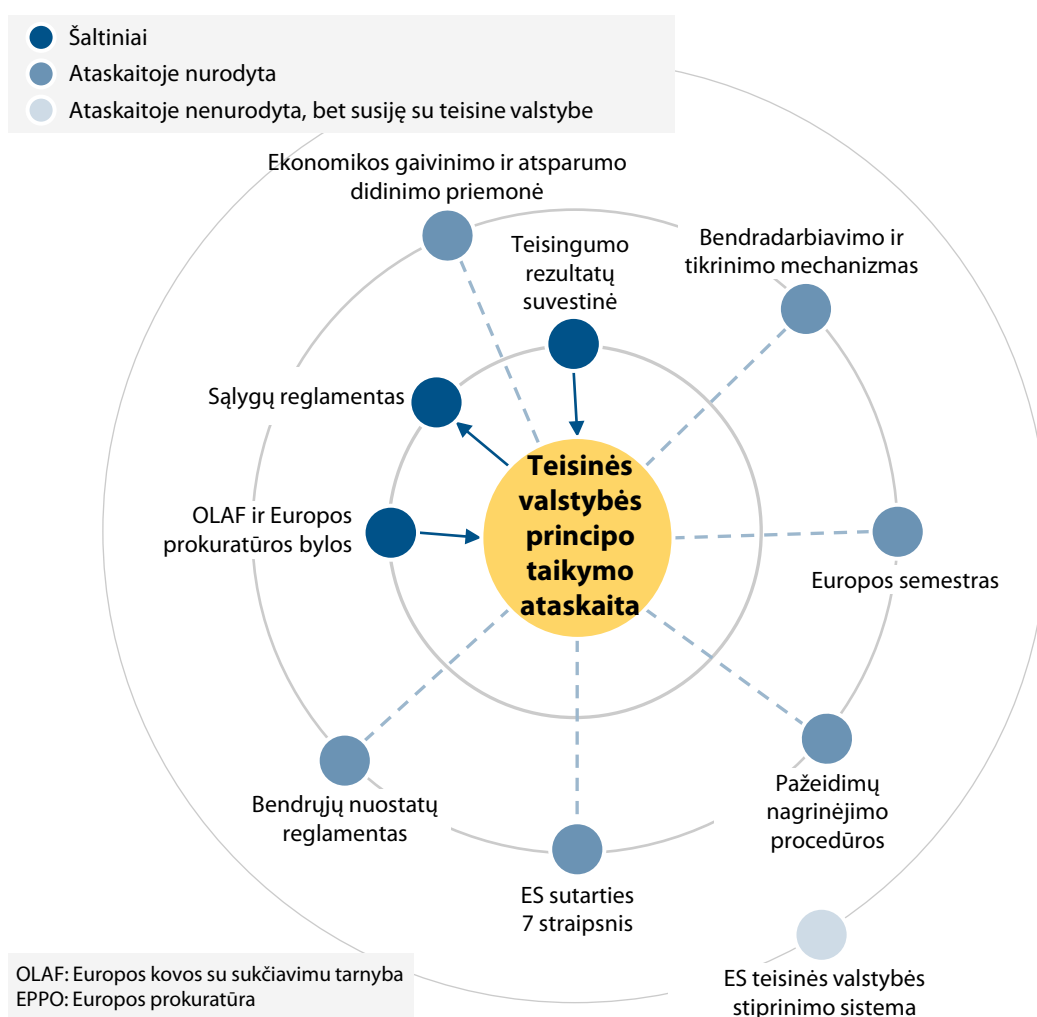
<sup>16</sup> 2023 m. kovo 30 d. Europos Parlamento rezoliucija „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 19 punktas.

<sup>17</sup> Tolesni veiksmai, susiję su Europos Parlamento ne teisėkūros rezoliucija dėl 2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos, Europos Komisija, 2023 m., p. 2–3.

## Ataskaitos vieta priemonių rinkinyje

**30** Ataskaita yra susijusi su kitomis teisinės valstybės priemonių rinkinio priemonėmis (18 dalis). Kai kurios iš jų naudojamos kaip ataskaitos šaltiniai, kitos priemonės yra naudojamos remiantis ataskaita kaip šaltiniu, o kai kurios iš jų nurodomos bendrai apžvelgiant padėtį arba darant sąsajas su rekomendacijomis. Visos šios priemonės papildo viena kitą, kai apima susijusias ar panašias temas. **4 diagramoje** parodytas šios ataskaitos ir kitų priemonių ryšys, o **II priede** pateikiama išsamesnė informacija apie kiekvieną priemonę.

### 4 diagrama. Ataskaita ir kitos teisinės valstybės priemonės



Šaltinis. Audito Rūmai.

**31** Ataskaitoje remiamasi **teisingumo rezultatų suvestinės** duomenimis, pavyzdžiui, dėl teismų nepriklausomumo suvokimo arba teisingumo kokybės ir efektyvumo.

**Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF)** kviečiama tiesiogiai dalyvauti ataskaitą rengiančių šalių grupėse, o rengiant 2023 m. ataskaitą pirmą kartą konsultuotasi su **Europos prokuratūra**.

**32 Sąlygų reglamente** nustatyta procedūra, pagal kurią leidžiama imtis konkrečių apsaugos priemonių tais atvejais, kai teisinės valstybės principų pažeidimai daro pakankamai tiesioginį poveikį patikimam ES biudžeto finansų valdymui ar ES finansinių interesų apsaugai arba kelia didelę riziką, kad toks poveikis bus daromas. Ataskaita yra vienas iš informacijos šaltinių, naudojamų pagal šią procedūrą nustatant teisinės valstybės principų pažeidimus<sup>18</sup>. Tačiau joje nenurodyta, ar nustatyti teisinės valstybės probleminiai klausimai daro poveikį patikimam ES biudžeto finansų valdymui ar ES finansiniams interesams arba kelia riziką, kad toks poveikis bus daromas – tai yra pagrindinis Sąlygų reglamento procedūros kriterijus. Todėl ataskaita gali būti tik atspirties taškas tolesniam Komisijos vertinimui pagal procedūrą.

**33** Parlamentas pakartojo, kad ataskaita turėtų padėti aktyvuoti kitas priemones, ir konkrečiai paragino Komisiją tiesiogiai susieti ataskaitą su Sąlygų reglamento procedūra<sup>19</sup>. Nors ir pripažindama priemonių sinergijos poreikį, Komisija pabrėžia, kad būtų netinkama užbėgti už akių būsimam sprendimui naudoti vieną iš priemonių ir taip apriboti ES gebėjimą reaguoti į kintančias aplinkybes<sup>20</sup>. Be to, nėra teisiškai užtikrinamas ataskaitos, kaip priemonės, įgyvendinimas, todėl Komisija remiasi lojaliu valstybių narių bendradarbiavimu.

**34** Ataskaitoje taip pat minimi **kitų priemonių**, kaip antai ES sutarties 7 straipsnio procedūros arba pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, taikymo pavyzdžiai. Pavyzdžiui, ataskaitoje minimos vykstančios pažeidimo nagrinėjimo procedūros, susijusios su pilietybės suteikimo investuotojams programomis (**2 langelis**), ir tuo pat metu šis klausimas pagal kovos su korupcija sistemą (2 ramstis) laikomas didelį susirūpinimą keliančiu klausimu keliuose šalių skyriuose<sup>21</sup>. Be to, leidimo investuotojams gyventi šalyje programos horizontaliajame komunikate akcentuojamos kaip korupcijos rizika<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Reglamento (ES, Euratomas) 2020/2092 16 konstatuojamoji dalis.

<sup>19</sup> 2023 m. kovo 30 d. Europos Parlamento rezoliucija „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 28 punktas.

<sup>20</sup> Tolesni veiksmai, susiję su Europos Parlamento ne teisėkūros rezoliucija dėl 2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos, Europos Komisija, 2023 m., p. 5.

<sup>21</sup> SWD(2022) 502, SWD(2022) 513 ir SWD(2022) 518: šalių skyriai dėl teisinės valstybės padėties Bulgarijoje, Kipre ir Maltoje.

<sup>22</sup> Komunikatas COM(2022) 500, p. 16.

## 2 langelis

### Pažeidimų nagrinėjimo procedūros dėl auksinio paso programos

Pagal **pilietybės suteikimo investuotojams programą** (PSIP), dar vadinamą auksinio paso programa, valstybė suteikia pilietybę mainais už iš anksto nustatytus mokėjimus arba finansines investicijas, nereikalaujama pareiškėjo lojalios ryšio su ta valstybe. Kai ją taiko valstybė narė, ji daro poveikį visai ES: vienos valstybės narės pilietybę turintis asmuo automatiškai turi ES pilietybę ir visas su ja susijusias teises.

Komisija mano, kad PSIP **pažeidžia ES teisę**. Šios programos nesuderinamos su lojalios bendradarbiavimo principu (ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis) ir ES pilietybės sąvoka (SESV 20 straipsnis), todėl jas reikia panaikinti.

Dar visai neseniai PSIP taikė trys valstybės narės: Bulgarija, Kipras ir Malta. 2020 m. spalio mėn. Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Kiprą ir Malta. Kipras sustabdė savo PSIP 2020 m. lapkričio mėn., tačiau jos teisinė sistema tebegalioja. Bulgarija savo PSIP panaikino 2022 m. balandžio mėn. Rusijai pradėjus karą prieš Ukrainą, Malta sustabdė savo PSIP taikymą tik Rusijos ir Baltarusijos piliečiams. Maltai toliau taikant PSIP visų kitų šalių piliečiams, 2022 m. rugsėjo mėn. Komisija nusprendė kreiptis į ESTT (byla [C-181/23](#)).

Nors ES yra tik kelios PSIP, daugelis valstybių narių taiko tam tikros formos **leidimo investuotojams gyventi šalyje programą** (LIGP). LIGP veikia panašiu principu – už finansinę investiciją suteikiamas leidimas gyventi. LIGP taip pat daro poveikį visai ES, nes leidimų gyventi turėtojai naudojami tam tikromis teisėmis pagal ES teisę. Komisija ėmėsi priemonių, kad pašalintų dėl LIGP kylančią riziką, pavyzdžiui, pateikė pasiūlymą nauja redakcija išdėstyti [Ilgalaikių gyventojų direktyvą](#), [kovos su pinigų plovimu teisės aktų rinkinį](#) ir [Rekomendaciją](#) dėl neatidėliotinių veiksmų, susijusių su PSIP ir LIGP, atsižvelgiant į Rusijos invaziją į Ukrainą.

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis [Komisijos ataskaita COM \(2019\) 12](#) „Investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemos Europos Sąjungoje“; 2022 m. kovo 9 d. [Europos Parlamento rezoliucija](#).

**35** Be to, yra kitų **ES politikos priemonių**, kurios nėra konkrečiai orientuotos į teisinės valstybės principą, tačiau vis dėlto gali turėti jam didelės įtakos. Tai, be kita ko, **Bendrijų nuostatų reglamentas**<sup>23</sup> (BNR), kuris taikomas sanglaudos politikai ir kai kuriems kitiems fondams, taip pat **EGADP reglamentas**<sup>24</sup> ir **Europos semestras**. Į BNR ir EGADP reglamentą įtrauktos su teisinės valstybės principu susietos mokėjimo sąlygos, o Europos semestro konkrečioms šalims skirtomis rekomendacijomis taip pat gali būti sprendžiami kai kurie su teisine valstybe susiję klausimai, kai jie yra makroekonominės svarbos (žr. **II priedą**).

**36** Ataskaitoje Komisija nurodo, kad ji pateiks pagrindinių teisinės valstybės priemonių taikymo **santrauką**<sup>25</sup>. Horizontaliojo komunikato skirsnys, kuriame aptariami pokyčiai ES lygmeniu, aprašomi tam tikri atvejai, kai buvo pritaikytos kai kurios iš šių priemonių, pateikiant papildomos informacijos šalių skyriuose, tačiau nėra pateikiamas išsamus visų atvejų ir priemonių, susijusių su teisinės valstybės principu, vaizdas. Pavyzdžiui, horizontalusis komunikatas susijęs su atrinktais vykdomų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų atvejais, tačiau jame nepateikiama visų susijusių vykdomų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų apžvalga. Ataskaitoje taip pat ne visada pateikiamos išsamios nuorodos, kurios skaitytojams padėtų lengvai susipažinti su išsamia informacija.

**37** Siekiant užtikrinti, kad ES veiksmai teisinės valstybės srityje būtų veiksmingi, visos šios priemonės turi būti **viena kitą papildančios ir sąveikios**. Tam reikia, kad visos šios priemonės būtų taikomos nuosekliai, o atitinkami Komisijos generaliniai direktoratai ir tarnybos koordinuotų savo veiklą. **3 langelyje** pateiktas sunkumų, galinčių kilti siekiant šio tikslo, pavyzdys.

---

<sup>23</sup> Reglamentas (ES) 2021/1060.

<sup>24</sup> Reglamentas (ES) 2021/241.

<sup>25</sup> Komunikatas COM(2022) 500: „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, p. 3.

### 3 langelis

#### Nuoseklumas: teisinės valstybės principo taikymo ataskaita ir Europos semestras

Komisijos konkrečioms šalims skirti vertinimai ir rekomendacijos dėl ataskaitos gali iš dalies sutapti su Europos semestro vertinimais ir rekomendacijomis, ypač kiek tai susiję su teisingumo sistemomis, kovos su korupcija sistemomis ir teisėkūros procesais.

Pavyzdžiui, Europos semestro šalies ataskaitoje dėl Ispanijos daroma išvada, kad „**nebuvo pranešta apie jokių sisteminių trūkumų**, susijusių su teismų nepriklausomumu“. Tačiau ataskaitoje Ispanijai skirtame šalies skyriuje nurodyti **keli susirūpinimą keliantys klausimai**, susiję su teismų nepriklausomumu. Tai, be kita ko, kelerių metų vėlavimai atnaujinti teismų tarybą ir klausimai, susiję su šalies prokuratūros savarankiškumu.

Kartu šie vertinimai gali atrodyti prieštaringi ir rodo, kad reikia užtikrinti teisinės valstybės priemonių rinkinio papildomumą ir sinergiją.

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis [SWD\(2022\) 610](#): 2022 m. šalies ataskaita – Ispanija, p. 48; [SWD\(2022\) 509](#): šalies skyrius dėl teisinės valstybės padėties Ispanijoje, p. 3–6.

**38** Siekiant užtikrinti nuoseklumą rengiant ataskaitos rekomendacijas, Komisijos vidaus gairėse nurodytos aplinkybės, kuriomis ataskaitoje galima teikti naujas rekomendacijas dėl klausimų, kurie jau įtraukti į kitas priemones, pavyzdžiui, taikant pažeidimo nagrinėjimo procedūras, ES sutarties 7 straipsnio procedūras arba įgyvendinant EGADP. Tačiau Komisija pabrėžia, kad ataskaitos rekomendacijos nedaro poveikio jokioms procedūroms, kurių imamasi pagal kitas priemones<sup>26</sup>. **4 langelyje** pateiktas ataskaitos rekomendacijos ir priemonės, kurios imtasi pagal kitą ES priemonių rinkinį, suderinimo pavyzdys. Tai taip pat rodo, kad taikant įvairias priemones sunku užtikrinti nuoseklumą ir nepriklausomą vertinimą sprendžiant identiškus teisinės valstybės klausimus.

<sup>26</sup> Komunikatas [COM\(2022\) 500](#), p. 2 ir 4.

## 4 langelis

### Nuoseklumas: teisinės valstybės principo taikymo ataskaita ir EGADP

Vengrijos nacionaliniame ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane pagal EGADP nurodyta tarpinė reikšmė „Nacionalinės teismų tarybos vaidmens ir įgaliojimų stiprinimas siekiant atsverti Nacionalinės teismų tarnybos pirmininko įgaliojimus“, kuri yra identiška vienai iš ataskaitoje pateiktų rekomendacijų. Tai rodo, kad šiuo klausimu abi priemonės yra suderintos.

Kalbant apie šių dviejų priemonių vertinimą, [2023 m. Vengrijai skirtame šalies skyriuje](#) pateikiamas atsakomybės ribojimo pareiškimas, kuriame teigiama, kad ataskaitos rekomendacijų įgyvendinimo vertinimai „nedaro poveikio jokiam būsimam vertinimui“ pagal EGADP reglamento 24 straipsnį. EGADP tarpinių reikšmių pasiekimas bus vertinamas pagal konkrečias šiuo tikslu nustatytas procedūras, tačiau Komisija vis tiek turi užtikrinti bendrą visų savo veiksmų, susijusių su teisine valstybe, nuoseklumą.

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis [pasiūlymo dėl Tarybos įgyvendinimo sprendimo](#) dėl Vengrijos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įvertinimo patvirtinimo priedu, p. 94–95 ir 131; [SWD\(2023\) 817](#), šalies skyrius dėl teisinės valstybės padėties Vengrijoje, p. 2–4.

## Iššūkiai ir galimybės ES teisinės valstybės srityje

### Teisinės valstybės priemonių rinkinys ir įvairių jo priemonių naudojimo būdai

Rengiant ir įvairinant teisinės valstybės priemonių rinkinį dar labiau išryškėja uždavinys užtikrinti visų šių priemonių papildomumą ir sinergiją. Šį uždavinį galima spręsti, pavyzdžiui, geriau paaiškinant su teisine valstybe susijusių priemonių tarpusavio priklausomybę ir dubliavimąsi (37–38 dalys), taip pat Komisijos pasirinkimą, kurią priemonę ir kada naudoti (19–20 dalys). Kita galimybė galėtų būti paaiškinti skirtingų terminų, vartojamų įvairiose priemonėse, santykį (21 dalis).

### Išsami visų su teisine valstybe susijusių priemonių ir pagal kiekvieną iš jų taikomų priemonių apžvalga

Informaciją apie pokyčius teisinės valstybės srityje ir teisinės valstybės priemones, taikomas pagal kitas ES priemones, pateiktas ataskaitoje ir jos prieduose, galima parengti nuosekliau ir išsamiau. Pavyzdžiui, j ją galėtų būti įtraukta išsami vykdomų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, susijusių su teisine valstybe, apžvalga ir (arba) visų su teisine valstybe susijusių priemonių, taikomų pagal kitas ES priemones, pavyzdžiui, Europos semestrą, EGADP arba BNR, sąrašas (36 dalis).

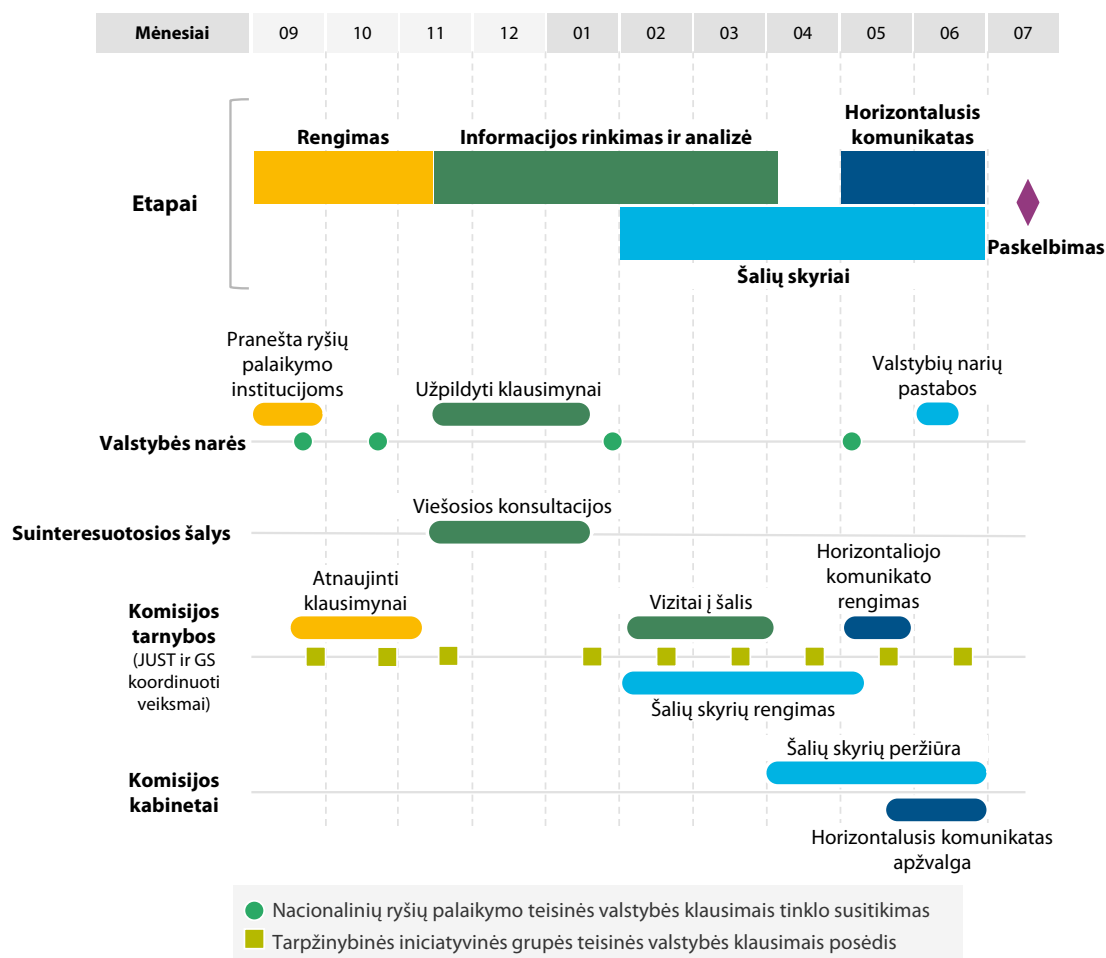


# Ataskaitos rengimo procesas

## Apžvalga

**39** Tolesniame skirsnyje aprašomas kiekvienas ataskaitos rengimo proceso, apibendrinto *5 diagramoje*, etapas.

**5 diagrama. Ataskaitos rengimo procesas**



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis Komisijos chronologijos dokumentais.

## Rengimas

**40** Ataskaitos rengimo ciklas prasideda metų, einančių prieš paskelbimą, rudens pradžioje. Komisija suteikia valstybėms narėms galimybę pateikti pastabas dėl atnaujintų klausimynų, naudojamų jų pateiktai informacijai surinkti, ir informuoja jas apie viso proceso planavimą.

## Informacijos rinkimas

### Klausimynai ir viešos konsultacijos – pagrindiniai informacijos šaltiniai

**41** Komisija ragina valstybes nares ir suinteresuotuosius subjektus (pavyzdžiui, profesines asociacijas ir tinklus, NVO ir akademinę bendruomenę) raštu pateikti savo atsakymus naudojant standartinius klausimynus, kurie pagrįsti keturiais ataskaitos ramsčiais, suskirstytais į smulkesnes potemes<sup>27</sup>. Kiekvienų metų pradžioje valstybės narės ir suinteresuotieji subjektai lygiagrečiai pildo atitinkamus klausimynus.

**42** Rengiant 2022 m. ataskaitą klausimynus užpildė visos valstybės narės, išskyrus Vengriją ir Lenkiją<sup>28</sup>. Rengiant 2023 m. ataskaitą tai padarė visos valstybės narės, išskyrus Lenkiją<sup>29</sup>. Duomenų rengiant ataskaitą suteikusių suinteresuotųjų subjektų skaičius padidėjo nuo maždaug 220 suinteresuotųjų subjektų rengiant 2022 m. ataskaitą iki maždaug 250 rengiant 2023 m. ataskaitą<sup>30</sup>.

### Pagrindinių teisių agentūros, Europos Tarybos ir Jungtinių Tautų suteikta informacija

**43** Komisijai kasmet informaciją teikia ir **Pagrindinių teisių agentūra** (FRA). Tokia informacija apima FRA ES pagrindinių teisių informacinės sistemos<sup>31</sup> ištraukas ir pačios agentūros atliktą pilietinės erdvės teisinės valstybės aspektų tyrimą.

---

<sup>27</sup> [Europos teisinės valstybės mechanizmas](#): „2020 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, šablonas.

<sup>28</sup> [SWD\(2022\) 517](#), šalies skyrius dėl teisinės valstybės padėties Vengrijoje, p. 38; [SWD\(2022\) 521](#): šalies skyrius dėl teisinės valstybės padėties Lenkijoje, p. 39.

<sup>29</sup> [SWD\(2023\) 821](#), šalies skyrius dėl teisinės valstybės padėties Lenkijoje, p. 45.

<sup>30</sup> Tikslinių konsultacijų su suinteresuotaisiais subjektais rengiant [2022](#) ir [2023 m.](#) teisinės valstybės principo taikymo ataskaitas santrauka.

<sup>31</sup> FRA [pateikta informacija Komisijai](#) dėl rengiamos 2022 m. ataskaitos, p. 2.

**44** Komisijai informaciją kasmet teikia ir tarptautinės organizacijos. **Europos Taryba** ir jos organai, pavyzdžiui, **Europos komisija „Demokratija per teisę“** (Venecijos komisija) arba **Kovos su korupcija valstybių grupė (GRECO)**, pateikia savo naujausių ataskaitų, nuomonių, rekomendacijų, sprendimų ir kitų paskelbtų dokumentų sąrašus. **Jungtinės Tautos** (JT) kasmet teikia indėlį per JT Europos žmogaus teisių regioninį biurą, taip pat radome nuorodų į **Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos** ataskaitas, gautas per viešas konsultacijas.

### Vizitai į šalis – susitikimai internetu su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais

**45** Atlikusi pirminę šios informacijos analizę, Komisija parengia tolesnius klausimus. Remdamasi šiais klausimais ji rengia virtualius vizitus į šalis, kurie paprastai vyksta vasario ir kovo mėn. ir kurie apima daugiau kaip 500 internetinių susitikimų su nacionalinėmis institucijomis, nepriklausomomis įstaigomis ir suinteresuotaisiais subjektais<sup>32</sup>.

**46** Komisija informaciją apie organizacijas, su kuriomis susitikta, atskleidžia kiekvienos šalies skyriaus II priede. Ji taip pat skelbia kai kurią papildomą informaciją, gautą per vizitus į šalis. Per šiuos vizitus surinktų dokumentų kiekis įvairiose šalyse labai skiriasi. Komisija nerengia šių posėdžių protokolų ar kitų ataskaitų sistemingai, bet ataskaitoje naudoja tiesiogiai žodžiu surinktą informaciją.

## Analizė

### Kokybinio vertinimo metodas, pagrįstas išsamiais standartais, profesine patirtimi ir nuovoka

**47** Komisijos vertinimo metodas iš esmės yra **kokybinis**, su keliomis nuorodomis į kiekybinius indeksus, pavyzdžiui, organizacijos „Transparency International“ **korupcijos suvokimo indeksą**, „Eurobarometro“ apklausas ir kitus kiekybinius duomenis, pavyzdžiui, apie teisingumo sistemų efektyvumą, arba statistinius duomenis apie korupcijos bylas. Komisijos teigimu, rengiant ataskaitą kiekybiniai indeksai nėra tiesiogiai naudojami, ypač dėl jų sudėtinio pobūdžio, kuris neatspindi konkrečios ataskaitos apimtys.

<sup>32</sup> Komisijos tinklalapiai, skirti 2022 m. ataskaitai ir 2023 m. ataskaitai.

**48** Komisija siekia įvertinti visus informacijos šaltinius pagal ES teisinius reikalavimus ir kitus **standartus**, kaip apibendrinta **6 diagramoje**.

## 6 diagrama. Komisijos teisinės valstybės principo taikymo vertinimo standartai



### ES teisės standartai

- ES pirminė teisė
  - pvz., ES sutarties 2 str. ir 19 str. 1 dalis, SESV 325 str.
- ES Teisingumo Teismo praktika
- ES antrinės teisės aktai
  - pvz., FIA direktyva; Audiovizualines žiniasklaidos paslaugų direktyva

### Kiti Europos standartai

- Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika
- Europos Tarybos standartai
  - pvz., Ministrų Komiteto rekomendacijos, Venecijos komisijos nuomonės arba jos teisinės valstybės kontrolinis sąrašas

*Pastaba.* FIA direktyva – [Direktyva \(ES\) 2017/1371](#); Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyva – [Direktyva \(ES\) 2010/13](#). Venecijos komisija yra Europos Tarybos patariamasis organas, kuris teikia autoritetingas nuomones dėl teisinės valstybės ir yra parengęs teisinės valstybės kontrolinį sąrašą (2016 m.).

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis [metinės teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos rengimo metodika](#), Europos Komisija, 2022 m., p. 3–4.

**49** Komisija šias plačios apimties standartų kategorijas suskirsto į daugiau kaip 50 pakategorių pagal keturis pagrindinius ramsčius. Į kai kurias pakategores įtraukta daugiau kaip dešimt išsamių standartų. Komisijos vertinimui naudoti standartai nurodyti ataskaitoje, atitinkamų dalių pabaigoje arba išnašose. Komisija savo vertinimą grindžia tiesiogiai šiais standartais, kai kurie iš jų yra konkretūs, o kiti – bendresnio pobūdžio. Tačiau Komisija nepraneša apie konkrečius rodiklius, naudojamus vertinant atitiktį šiems standartams tais atvejais, kai patys standartai dar nėra pakankamai konkretūs ar tiesiogiai išmatuojami, ir šių rodiklių nedokumentuoja.

**50** Ataskaitą nagrinėjantys tyrėjai taip pat nurodo, kad ataskaitoje neišvardyti konkretūs rodikliai, naudojami kiekvienai iš keturių ramsčių ypatybių įvertinti<sup>33</sup>. Be to, Europos Parlamentas 2022 m. rezoliucijoje paragino Komisiją „patikslinti, kokie rodikliai naudojami vertinant teisinės valstybės principo taikymo padėtį valstybėse narėse“<sup>34</sup>.

**51** Komisijos požiūris grindžiamas kiekvienos šalies skyrių rengiančių šalių grupių profesine patirtimi ir vertinimu. Ji taip pat remiasi vidaus diskusijomis tiek techniniu lygmeniu atitinkamuose Komisijos generaliniuose direktoratuose ir tarnybose, tiek politiniu lygmeniu atitinkamuose Komisijos narių privačiuose kabinetuose ir pačioje Komisijos narių kolegijoje.

**52** Komisija pradeda darbą imdamasi tolesnių veiksmų dėl ankstesnių metų ataskaitoje aptartų klausimų ir tada ima nagrinėti naujus klausimus. Ji vertina šiuos klausimus pagal atitinkamus ES arba platesnius Europos standartus. Kuo labiau nagrinėjamas klausimas nukrypsta nuo standarto arba jį pažeidžia ir kuo didesnis jo poveikis, tuo labiau tikėtina, kad jis bus laikomas susirūpinimą keliančiu klausimu. Jei standartas yra akivaizdžiai ir (arba) pakartotinai pažeidžiamas ir pažeidimo poveikis yra didelis, klausimas bus laikomas „didelį susirūpinimą keliančiu klausimu“.

**53** Šiame kontekste Komisija naudoja toliau pateiktą teisinės valstybės probleminių klausimų klasifikaciją (**klasifikatorius**):

- 1) **susirūpinimą keliantys klausimai**, kurie, atsižvelgiant į rimtumą, toliau skirstomi į:
  - a) didelį susirūpinimą keliančius klausimus,
  - b) susirūpinimą keliančius klausimus,
  - c) tam tikrą susirūpinimą keliančius klausimus;

---

<sup>33</sup> Closa, C. ir Hernández, G. „Nuo tikrinimo iki įgyvendinimo: teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos poveikio stiprinimas“, STG politikos dokumentai, 2023/05, 2023 m., p. 3–4; Pech, L. ir Bárd, P. „Komisijos Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita ir ES vykdoma ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintų vertybių stebėseną ir vykdymo užtikrinimas“, LIBE ir AFKO komitetų užsakytas tyrimas, 2022 m., p. 13 ir 103.

<sup>34</sup> 2022 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija „Komisijos 2021 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 4 punktas.

- 2) **uždaviniai:** bendras klasifikatorius, žymintis spręstinus klausimus, kurie dar nėra išspręsti, bet ir nėra pakankamai rimti, kad keltų susirūpinimą;
- 3) **trūkumai:** panašūs į uždavinius, tačiau konkretesni.

**54** Pažymėjome, kad stipriausias klasifikatorius „**didelį susirūpinimą keliantys klausimai**“ buvo naudojamas trijuose iš aštuonių mūsų atrinktų šalių skyrių: vieną kartą pagal 1 ramstį, tris kartus pagal 2 ramstį ir vieną kartą pagal 4 ramstį. Horizontaliajame komunikate, apimančiame visas 27 valstybes nares, klasifikatorių „didelį susirūpinimą keliantys klausimai“ Komisija iš viso panaudojo tik tris kartus. Todėl ne visi šalių skyriuose nurodyti „didelį susirūpinimą keliantys klausimai“ buvo įtraukti į horizontalųjį komunikatą.

**55** Taip pat pažymėjome, kad Komisija ataskaitoje sistemingai atskyrė naujus klausimus nuo ankstesnių metų neišspręstų klausimų. Komisija iki šiol nebandė pristatyti teisinės valstybės keletą metų raidos **tendencijų**, nes ataskaita yra palyginti nauja priemonė. Tačiau Parlamentas pareiškė, kad ataskaitoje turėtų būti aiškiai nurodytos ES lygmens teigiamos ir neigiamos teisinės valstybės padėties tendencijos, taip pat kompleksinės tendencijos, įskaitant galimą sisteminių pažeidžiamumą<sup>35</sup>.

## **Vertinimo dokumentai, grindžiami informacija, klausimais ir ataskaitos projektu**

**56** Pažymėjome, kad Komisija savo interneto svetainėje skelbia beveik visą gautą informaciją, jeigu su tuo sutinka kiekvienas informaciją pateikęs subjektas. Išanalizavusi šią informaciją Komisija parengia klausimus vizitams į šalis, per kuriuos ji renka papildomą informaciją ir dokumentus. Tada pradedami rengti šalių skyriai.

---

<sup>35</sup> 2022 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija „Komisijos 2021 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 8–9 punktai.

**57** Be viso to, Komisija nepateikia jokių kitų darbinių dokumentų, iš kurių būtų matyti, kaip ji iš visos gautos informacijos atrinko klausimus, apie kuriuos reikia pranešti, arba kaip ji įvertino jų rimtumą. Ataskaitos išnašose Komisija pateikia tiesiogiai tekste cituojamos informacijos šaltinius. Papildomi šaltiniai, kuriais remiantis buvo pagrįsta Komisijos analizė ir patvirtinta informacija, ne visada nustatomi. Komisijos teigimu, į visą metodikoje išvardytų šaltinių informaciją atsižvelgiama tinkamai, „atsižvelgiant į jos faktinį teisingumą, išsamumą, kokybę, patikimumą ir aktualumą“<sup>36</sup>.

## Šalių skyriai

### Siekiami nuoseklumo ir proporcingumo

**58** Kiekvienos šalies skyriaus struktūra yra vienoda: pateikta vieno puslapio santrauka, puslapis su rekomendacijomis (nuo 2022 m.) ir išvadomis dėl jų įgyvendinimo pažangos (nuo 2023 m.), pagrindinė teksto dalis ir priedai, kuriuose išvardyti naudoti šaltiniai ir organizacijos, su kuriomis susitikta. Pagrindinę skyriaus dalį sudaro įvadinė pastraipa kiekvieno skirsnio pradžioje ir tolesnės analitinės dalys, kurias pristato pagrindinis sakinyš.

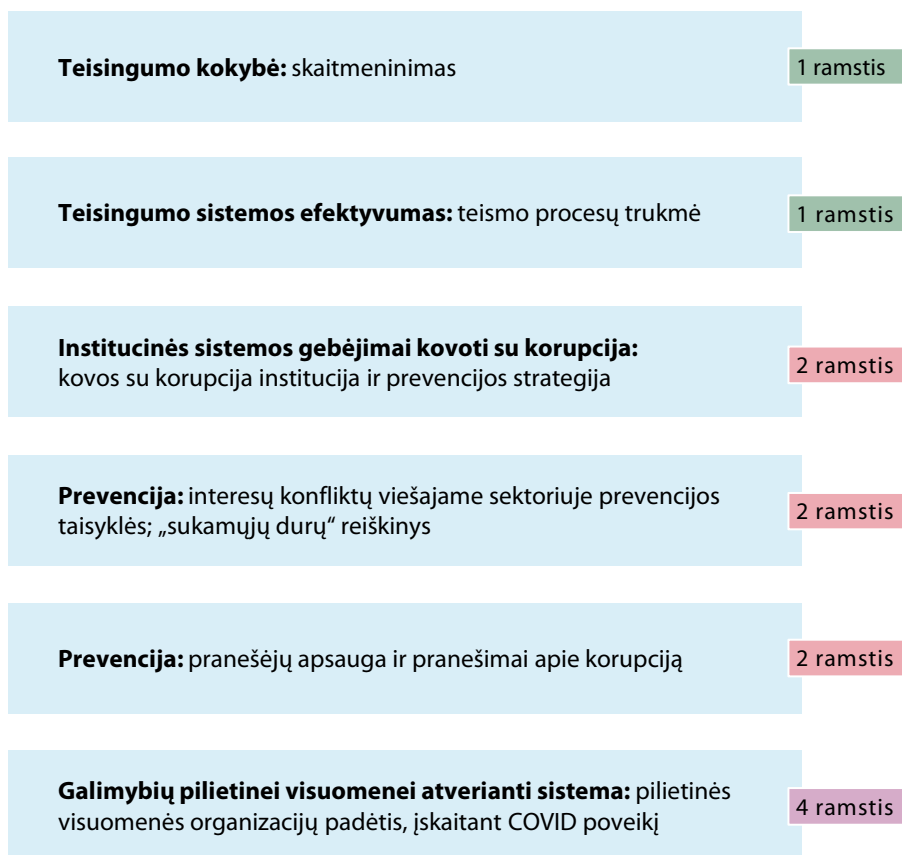
**59** Siekdama užtikrinti savo požiūrio į šalių skyrius **nuoseklumą**, Komisija savo darbą, susijusį su keturiais ramsčiais, suskirsto į 81 detalią potemę. Pagal Komisijos metodiką reikia laikytis proporcingo požiūrio, kartu užtikrinant vienodą požiūrį į visas valstybes nares<sup>37</sup>. Praktiškai tai reiškia, kad Komisija visose valstybėse narėse stebi pokyčius pagal visas šias potemes, tačiau gali koreguoti analizės išsamumą ir pateiktą informaciją, atsižvelgdama į nustatytų problemų rimtumą, į tai, ar jos yra sisteminės, ir faktinius per metus įvykusius pokyčius. Todėl pati ataskaita nebūtinai apima visas stebimas potemes. 2022 m. ataskaitoje vidutiniškai apie pusė šių potemių buvo išsamiau išplėtos kiekvienos šalies skyriuje. Dažniausiai pasitaikančios potemės nurodytos **7 diagramoje**.

---

<sup>36</sup> Metinės teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos rengimo metodika, Europos Komisija, 2022 m., p. 1.

<sup>37</sup> Ten pat, p. 4.

## 7 diagrama. Šalių skyriuose dažniausiai išplėtotos potėmės



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

## Vidaus ir išorės peržiūra

**60** Komisijos ataskaitos vidaus peržiūra atliekama **trimis pagrindiniais lygmenimis:** pagrindinių tarnybų (JUST GD ir Generalinio sekretoriato), direktorių (nuomonę teikiančių tarnybų) ir privačių kabinetų lygmenimis. Be to, paskirti darbuotojai prižiūri, kad visa ataskaita būtų rengiama nuosekliai ir laikantis gairių.

**61** Visos šios peržiūros ir patikros atliekamos tiesiogiai šalių skyrių projektų tekste. Komisija, vykdydama kokybės kontrolę, remiasi ne kontroliniais sąrašais ar panašiais dokumentais, o reguliariai atnaujinamomis vidaus gairėmis.

**62** Birželio pradžioje Komisija pateikia šalių skyrių projektus **valstybėms narėms, kad šios pateiktų pastabų**, paprastai nustatydamą dviejų savaičių terminą. Gautų pastabų skaičius labai skiriasi. Dėl aštuonių mūsų atrinktų šalių skyrių Komisija gavo vidutiniškai 39 pastabas (nuo 19 iki 83 pastabų kiekviename skyriuje).



**63** Komisija paprastai atsižvelgia į valstybių narių pastabas, susijusias su faktiniu tikslumu, tačiau atmeta daugumą pastabų, kuriomis pakeičiamas jos vertinimas, nebent jos būtų pagrįstos papildomais įrodymais. Komisija valstybėms narėms neteikia konkrečios grįžtamosios informacijos, o jos padaryti pakeitimai tiesiogiai atsispindi paskelbtoje ataskaitoje.

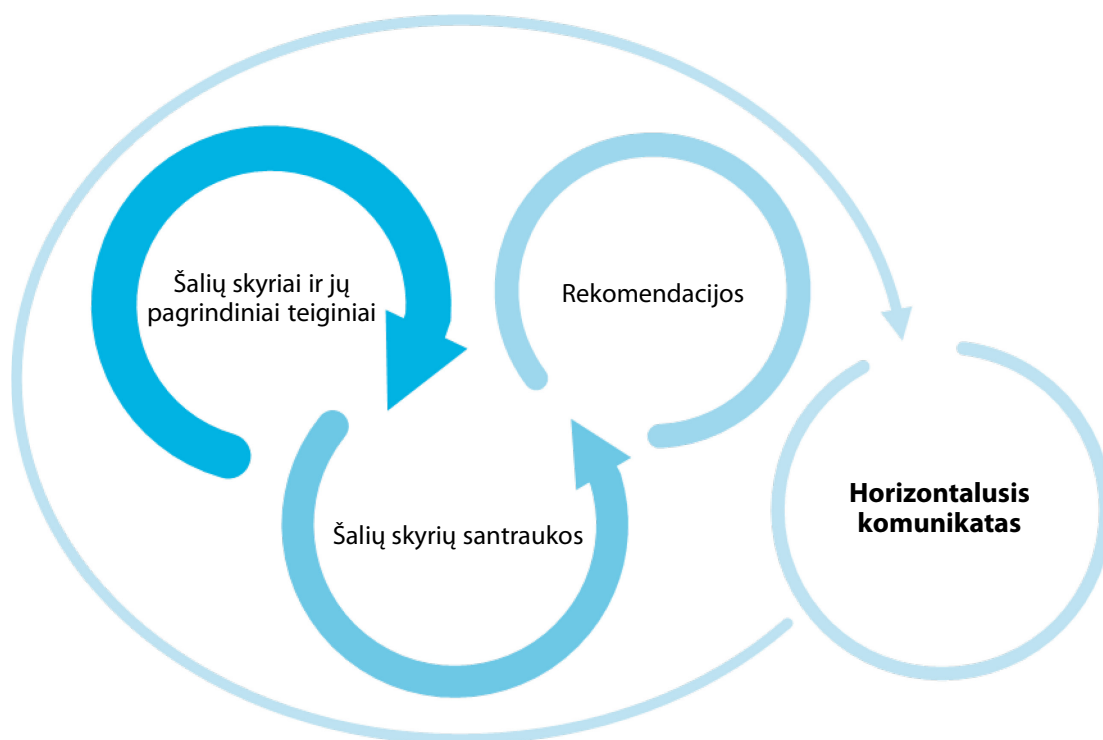
## Horizontalusis komunikatas

### Siekiant subalansuoto požiūrio

**64** Be šalių skyrių, Komisija taip pat parengia horizontalųjį komunikatą, už kurį yra atsakingas Generalinis sekretoriatas ir kuriame aptariama padėtis visoje ES. Komisija nėra parengusi konkrečių vidaus gairių dėl horizontaliojo komunikato, nes mano, kad gairės dėl šalių skyrių yra pakankamos, kad apimtų abu dokumentus. Komunikatas grindžiamas šalių skyriuose pateiktu vertinimu ir turėtų jį tinkamai atspindėti.

**8 diagramoje** pavaizduotas ataskaitos rengimo procesas, pradedant šalių skyriais ir baigiant horizontaliuoju komunikatu.

### 8 diagrama. Ataskaitos rengimo procesas



*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis Komisijos dokumentais.

## 65 Atlikę analizę nustatėme:

- Jei dėl probleminio klausimo pateikiama rekomendacija, Komisija įtraukia ją į horizontalųjį komunikatą ir į atitinkamos šalies skyriaus santraukos tekstą. O santrauka savo ruožtu grindžiama pagrindiniais teiginiais, paimtais iš atitinkamos šalies skyriaus.
- Kai kuriais atvejais – priešingai, nei įprasta pirmiau nurodytame rengimo procese – horizontalusis komunikatas apima probleminius klausimus, kurie nėra minimi atitinkamos šalies skyriaus santraukos tekste. Todėl komunikato kontekste tokie klausimai atrodo svarbesni nei šalies skyriaus kontekste. Pavyzdžiui, Komisija tokį požiūrį taikė, kai panašūs uždaviniai kilo keliuose valstybėse narėse, ir komunikate juos visus paminėjo, nors jie ir nebuvo paminėti atitinkamose santraukose.
- Komisija paaiškino, kad ji siekė užtikrinti subalansuotą visų valstybių narių (9–15 paminėtų atvejų dėl kiekvienos iš jų) ir visų keturių horizontaliojo komunikato ramsčių aprėptį, pateikdama teigiamų ir neigiamų pavyzdžių.

## Vidaus peržiūros ir nuoseklumo lentelės

**66** Horizontalusis komunikatas grindžiamas tuo pačiu peržiūros procesu kaip ir šalių skyriai. Tačiau prieš Komisijos narių kolegijai jį priimant vyksta plataus masto tarpžinybinės konsultacijos.

**67** Panašiai kaip ir šalių skyriuose, nėra konkrečių kontrolinių sąrašų ar panašių dokumentų, kuriais remiantis būtų galima atlikti ataskaitos kokybės kontrolę. Vietoj to, Komisija, siekdama užtikrinti nuoseklumą ir pusiausvyrą, remiasi trimis išsamiais apžvalginėmis lentelėmis:

- 1) **pavyzdžių lentelė**, kurioje nurodomas tiek teigiamų, tiek neigiamų atvejų skaičius kiekvienoje valstybėje narėje;
- 2) **nuoseklumo lentelė**, kurioje nurodoma, kokios potemės yra įtrauktos į kiekvienos šalies skyrių;
- 3) **rekomendacijų lentelė**, kurioje apžvelgiamos visos rekomendacijos.

## Ataskaitos rengimo proceso iššūkiai ir galimybės

### Ataskaitos rengimo metodika

Iš viešai prieinamos šešių puslapių metodikos skaitytojai ar tyrėjai, norintys geriau suprasti Komisijos vertinimo metodą, gauna nedaug naudos. Galima padidinti viešai prieinamos informacijos apie Komisijos metodiką kiekį (pavyzdžiui, informacijos apie naudojamus klasifikatorius ir tipus, taip pat apie standartus ir rodiklius – 48 ir 53 dalys). Šitaip būtų didinamas skaidrumas ir atskaitomybė.

Be to, būtų galima išsamiau paaiškinti Komisijos vertinimo metodą, pavyzdžiui, kaip ji vertina atitiktį standartams ir bet kokių nustatytų probleminių klausimų rimtumą (49 – 54 dalys), taip pat pagerinti vertinimo proceso įrodymų seką, geriau dokumentuojant, kaip Komisija nusprendžia, kokiais duomenimis remtis ir apie kokius probleminius klausimus pranešti, taip pat kaip ji įvertina tų klausimų rimtumą (57 dalis).

Be to, rengdama penktąją ataskaitą, Komisija galėtų pasinaudoti galimybe pateikti daugiametę teisinės valstybės klausimų, stebimų pagal įvairius metinių ataskaitų ciklus, apžvalgą (55 dalis).

# Rekomendacijos ir tolesni veiksmai

## Ataskaitoje teikiamos Komisijos rekomendacijos dėl teisinės valstybės principo taikymo

### Kiekvienai valstybei narei teikiamos rekomendacijos

**68** Komisija rekomendacijas kiekvienai valstybei narei pirmą kartą įtraukė į 2022 m. ataskaitą. Iš viso ataskaitoje pateiktos **145 rekomendacijos** pagal visus keturis ramsčius: 40 rekomendacijų dėl teisingumo sistemų (1 ramstis), 52 rekomendacijos dėl kovos su korupcija sistemų (2 ramstis), 32 rekomendacijos dėl žiniasklaidos pliuralizmo ir žiniasklaidos laisvės (3 ramstis) ir 21 rekomendacija dėl kitų stabdžių ir atsvarų sistemos (4 ramstis). Kai kuriais atvejais viena rekomendacija buvo skirta keletui klausimų (žr. [III priedą](#)).

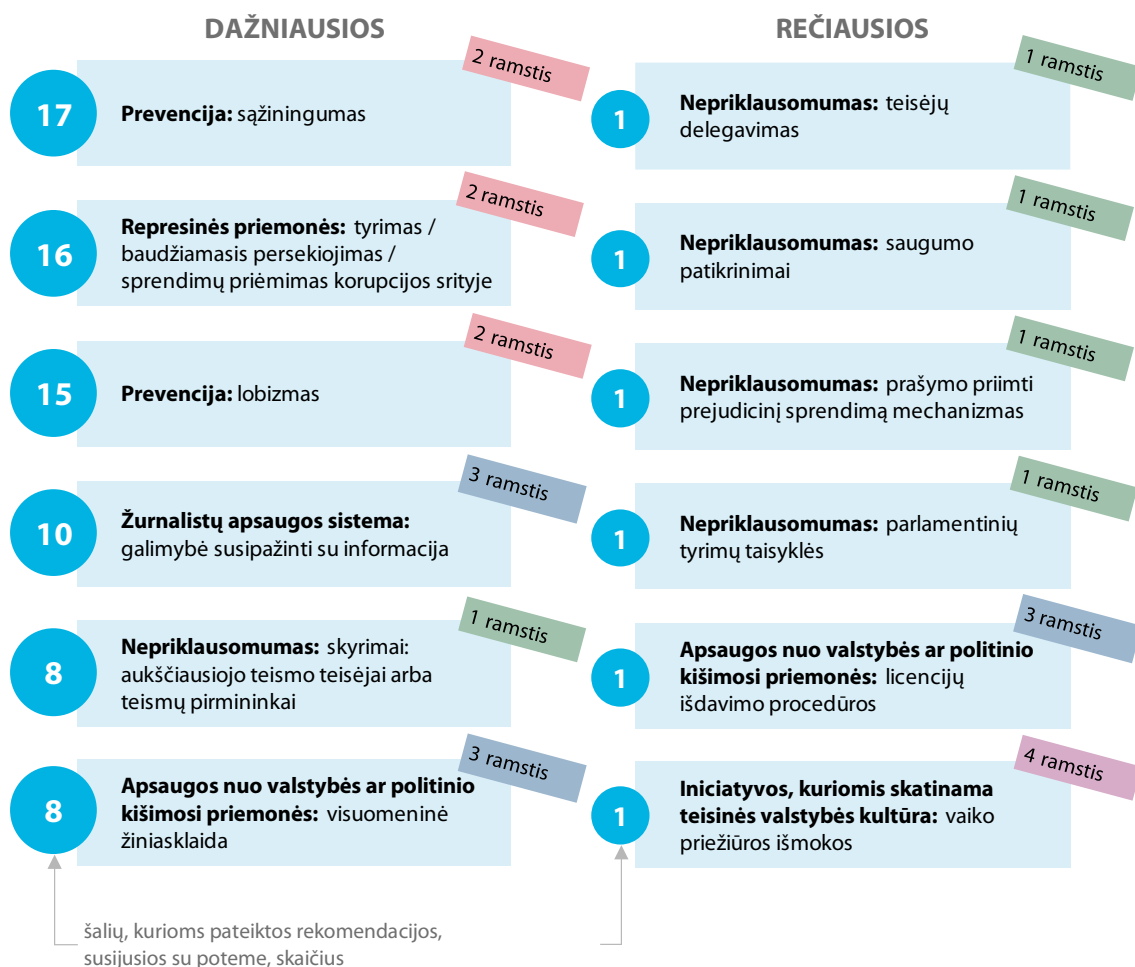
**69** Komisija siekia pateikti rekomendacijų kiekvienai valstybei narei, neviršydama tam tikro rekomendacijų skaičiaus. 2022 m. ataskaitoje vienai valstybei narei buvo pateikta nuo keturių iki aštuonių rekomendacijų<sup>38</sup>, o 2023 m. ataskaitoje – nuo dviejų iki septynių<sup>39</sup>. Daugiausia rekomendacijų, t. y. skirtų 17 valstybių narių, pateikta pagal 2 ramsčio potemę „Sąžiningumas (interesų konfliktas, „sukamųjų durų“ reiškinys, elgesio kodeksas, turto deklaravimas)“ – tai rodo šios kategorijos sudėtinį pobūdį. Be to, dažniausia rekomendacijų tema buvo kovos su korupcija sistemos (2 ramstis). [9 diagramoje](#) apžvelgiamos dažniausiai ir rečiausiai minimos potemės, dėl kurių pateiktos rekomendacijos.

---

<sup>38</sup> Keturios rekomendacijos: Belgijai, Danijai, Estijai, Latvijai, Nyderlandams, Suomijai ir Švedijai; aštuonios rekomendacijos: Vengrijai.

<sup>39</sup> Dvi rekomendacijos: Estijai, Latvijai; septynios rekomendacijos: Vengrijai, Maltai, Lenkijai, Rumunijai, Slovakijai.

## 9 diagrama. Dažniausiai ir rečiausiai minimos potemės, dėl kurių pateiktos rekomendacijos



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis Komisijos dokumentais.

**70** Parlamentas išreiškė susirūpinimą „dėl nepakankamo nuoseklumo tarp horizontaliosios ataskaitos ir rekomendacijų, visų pirma dėl to, kad horizontaliojoje ataskaitoje nurodyti konkrečioms šalims susirūpinimą keliantys klausimai nevisiškai atitinka konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas“. Parlamentas paprašė aiškiai susieti nurodytus susirūpinimą keliančius klausimus su pateiktomis rekomendacijomis<sup>40</sup>. Iškilus didelį susirūpinimą keliančių klausimų, Komisija iš esmės siekia pateikti rekomendacijas, kuriose prašo imtis konkrečių taisomųjų veiksmų. Remdamiesi savo atrinktą 2022 m. ataskaitos rekomendacijų analize, pažymėjome, kad nė viena iš keturių rekomendacijų, kuriose prašoma nustatyti konkrečią taisomąją

<sup>40</sup> 2023 m. kovo 30 d. Europos Parlamento rezoliucija „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“, 8 punktą.

priemonę<sup>41</sup>, nebuvo susijusios su klausimu, kuris aiškiai klasifikuojamas kaip „didelis susirūpinimas“. Komisija mano, kad kiekvienu atveju šalies skyriuje pateikiamas aiškus susirūpinimą keliančių klausimų vertinimas, įskaitant standartų, kurių nebuvo laikomasi, ir jų praktinio poveikio vertinimą; atsižvelgiant į tai, pasirenkama rekomendacija.

**71** Pažymėjome, kad nė vienoje iš 12 mūsų peržiūrėtų rekomendacijų nebuvo nustatytas konkretus įgyvendinimo tvarkaraštis. Vietoj to, rengdama tolesnę ataskaitą, Komisija kasmet vertina įgyvendinant kiekvieną rekomendaciją padarytą pažangą. Kai kuriose rekomendacijose prašoma imtis konkrečių veiksmų, pavyzdžiui, priimti konkrečias taisykles dėl aukščiausiojo teismo (Vengrija) arba atnaujinti teismų tarybos sudėtį (Ispanija). Kitose pateikiamos tik bendros gairės, pavyzdžiui, gerinti konkrečių viešojo administravimo sektorių tarnybinę etiką (Bulgarija), suteikiant atitinkamai valstybei narei veiksmų laisvę rasti tinkamus sprendimus nustatytiems probleminiams klausimams spręsti. Rekomendacijose paprastai nenustatyti kiekybiniai tikslai, todėl Komisija savo vertinimo motyvus privalo paaiškinti šalies skyriaus tekste.

**72** Rekomendacijų projektai neįtraukti į galutines konsultacijas su valstybėmis narėmis. Valstybės narės gali teikti pastabas dėl šalių skyrių projektų ir juose nurodytų probleminių klausimų, tačiau rekomendacijų jos iš anksto nemato, todėl neturi galimybės joms pritarti arba ne. Komisija mano, kad rekomendacijos, kurios nėra privalomos, yra jos pačios vertinimo rezultatas ir prisiima politinę atsakomybę už jų paskelbimą.

## **Pažanga, padaryta praėjus pirmiesiems rekomendacijų įgyvendinimo metams**

**73** Su 2023 m. ataskaita Komisija pradėjo teikti rekomendacijų įgyvendinimo vertinimą. Valstybės narės ir suinteresuotieji subjektai informaciją apie priemones, kurių imtasi rekomendacijoms įgyvendinti, gali pateikti klausimynuose (**41** dalis), kuriais Komisija remiasi atlikdama vertinimą.

---

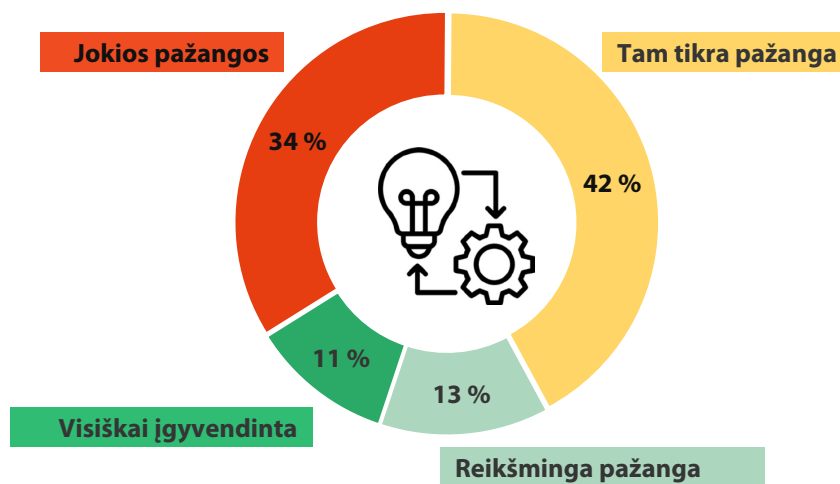
<sup>41</sup> Abi rekomendacijos dėl Vengrijos (1 ramstis), antra rekomendacija dėl Ispanijos (1 ramstis) ir rekomendacija dėl Maltos (2 ramstis).

**74** Pažymėjome, kad tolesni veiksmai, susiję su rekomendacijomis, pagerino Komisijos vertinimo struktūrą, nes buvo galima daryti aiškiau išvadą dėl kiekvienos rekomendacijos įgyvendinimo būklės. Komisija, vertindama rekomendacijų įgyvendinimą, taiko keturių pakopų skalę:

- 1) **visiškai įgyvendinta;**
- 2) **padaryta reikšminga pažanga;**
- 3) **padaryta tam tikra pažanga;**
- 4) **pažangos nepadaryta.**

**75** *10 diagramoje* pavaizduota pažanga, padaryta įgyvendinant 2022 m. ataskaitos rekomendacijas, kaip įvertinta 2023 m. ataskaitoje, o *III priede* pateikiama išsami visų 2022 m. rekomendacijų įgyvendinimo būklės apžvalga pagal kiekvieną ramstį ir valstybę narę.

**10 diagrama. 2022 m. rekomendacijų įgyvendinimo padėtis 2023 m. liepos mėn.**



*Šaltinis.* Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami Komunikatu COM(2023) 800 „2023 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“.

**76** Analizuodami atrinktų šalių skyrių ir ramsčių rekomendacijas, atkreipėme dėmesį į vieną atvejį, kai Komisija pripažino „tam tikrą pažangą“, remdamasi tuo, kad atitinkama valstybė narė (Vokietija) informavo Komisiją tik apie savo ketinimą priimti gaires. Komisija šį žingsnį laikė preliminaria priemone siekiant bendrų rekomendacijos tikslų (šis atvejis išsamiai aprašytas *5 langelyje*).

## 5 langelis

### Atsižvelgimas į 2022 m. rekomendacijas: „padaryta tam tikra pažanga“

**Rekomendacija:** sugriežtinti galiojančias „sukamųjų durų“ taisykles, didinant skirtingų taikomų taisyklių nuoseklumą, leidimų ateityje įdarbinti aukšto rango valstybės pareigūnus skaidrumą ir federalinių ministrų bei federalinių parlamentų valstybės sekretorių veiklos pertraukos laikotarpių trukmę.

Komisijos įvertinimas:  
**padaryta tam tikra pažanga**

**Šalies skyriaus tekstas:** Šiuo metu rengiamos papildomos gairės dėl veiklos pasibaigus tarnybai, tačiau **jose neatsižvelgiama į poreikį** užtikrinti didesnį įvairių galiojančių taisyklių nuoseklumą. (...) Federalinė vyriausybė **neplanuoja priimti teisės aktų, kuriais būtų sprendžiami nuolatinį susirūpinimą keliantys klausimai** dėl skirtingo Vokietijos „sukamųjų durų“ reiškinio taisyklių taikymo, įskaitant skirtingus veiklos pertraukos laikotarpius ir didelę vadovų diskreciją priimant sprendimus dėl būsimo valstybės sekretorių ir generalinių direktorių įdarbinimo, **nepaisant tarptautinių rekomendacijų.** (...) Bus parengtos federalinei vyriausybei skirtos naujos prevencinės **gairės**, skirtos į pensiją išeinančių valstybės pareigūnų **informuotumui didinti.** Veiksmai siekiant sugriežtinti su „sukamųjų durų“ reiškinio susijusias galiojančias taisykles buvo riboti, tačiau tam tikra pažanga padaryta įgyvendinant 2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje pateiktą rekomendaciją.

*Šaltinis.* SWD(2023) 805: šalies skyrius dėl teisinės valstybės principo taikymo padėties Vokietijoje, p. 16–17.

**77** Kita rekomendacija įvertinta kaip „visiškai įgyvendinta“, remiantis tuo, kad atitinkama valstybė narė (Vengrija) priėmė naują įstatymą. Tačiau šia rekomendacija buvo siekiama sustiprinti konkrečios institucijos vaidmenį<sup>42</sup>, o tai taip pat gali priklausyti nuo to, kaip šis įstatymas įgyvendinamas praktikoje. Remiantis Komisijos gairėmis, rekomendacija gali būti laikoma visiškai įgyvendinta, kai valstybė narė priima ir (arba) įgyvendina visas priemones, kurios yra aktualios konkrečiame kontekste ir kurių reikia rekomendacijai tinkamai įgyvendinti.

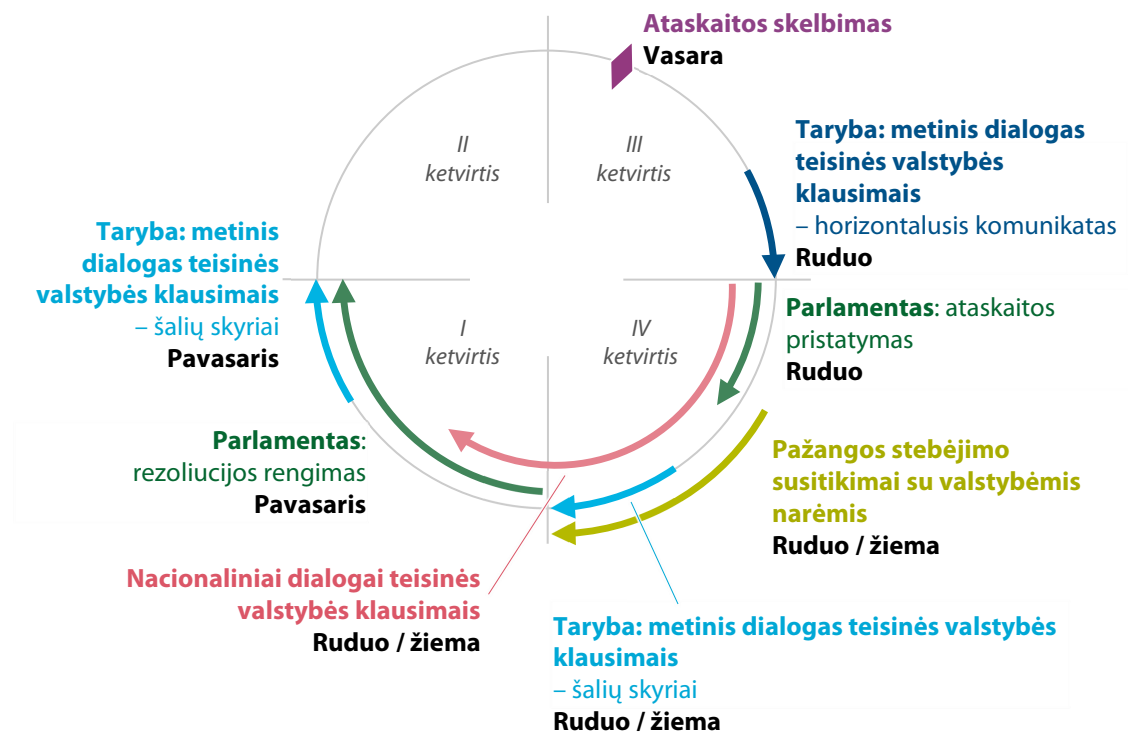
<sup>42</sup>SWD(2023) 817: šalies skyrius dėl teisinės valstybės principo taikymo padėties Vengrijoje, p. 2–4.



## Sklaidos veikla

**78** Teisinės valstybės principo taikymo ciklas nesibaigia paskelbus ataskaitą, o tęsiasi iki kitų metų pavasario mėnesių, kaip pavaizduota **11 diagramoje**. Ryškiausias iš šių veiksmų yra kasmetinis dialogas teisinės valstybės klausimais ES Taryboje, kuriame valstybės narės aptaria horizontalųjį komunikatą ir kelis šalims skirtus skyrius, ir Europos Parlamento iniciatyva priimtos rezoliucijos, iki šiol parengtos dėl kiekvienos ataskaitos. Be to, Komisija tęsia dialogą su valstybėmis narėmis, pakviesdama jas visas į techninį susitikimą dėl tolesnių veiksmų, kuriame aptariamas rekomendacijų įgyvendinimas, ir tiesiogiai keliose valstybėse narėse surengdama nacionalinius dialogus teisinės valstybės klausimais ir kitus dvišalius susitikimus. **IV priede** pateikiama išsamesnė informacija apie šią ir kitą veiklą po ataskaitos paskelbimo.

### 11 diagrama. Metinis sklaidos veiklos ciklas



Šaltinis. Audito Rūmai, remiantis svetaine „Europa“ ir Komisijos dokumentais.

## Su ataskaitos rekomendacijomis susiję uždaviniai ir galimybės

### Rekomendacijų skaičius ir išsamumas bei nustatytų problemų rimtumas

Teisinės valstybės padėtis ir nustatytos problemos valstybėse narėse labai skiriasi. Todėl Komisijai gali būti sunku priimti sprendimą dėl rekomendacijų skaičiaus ir išsamumo taip, kad tai būtų proporcinga nustatytų problemų rimtumui (68–71 dalys). Šiuo požiūriu Komisija taip pat galėtų pasinaudoti proga patobulinti rekomendacijų vertinimo gaires, remdamasi patirtimi, įgyta 2023 m. vykdant pirmuosius tolesnius veiksmus (76–77 dalys).

### Rekomendacijų įgyvendinimo lygis

Po pirmųjų metų, kai buvo vykdomi su 2022 m. ataskaitoje pateiktomis rekomendacijomis susiję tolesni veiksmai, pažangos nepadaryta dėl 34 % rekomendacijų, tam tikra pažanga padaryta dėl 42 % rekomendacijų ir reikšminga pažanga – dėl 13 % rekomendacijų, o 11 % rekomendacijų buvo visiškai įgyvendinta. Atsižvelgiant į valstybių narių vaidmenį įgyvendinant rekomendacijas ir į tai, kad kai kurios rekomendacijos gali būti susijusios su klausimais, dėl kurių kelerius metus reikia vykdyti palaikomuosius veiksmus, ateityje Komisijai gali kilti sunkumų didinant įgyvendinimo lygį ir taip užtikrinant pageidaujamą ataskaitos poveikį (75 dalis).

## Baigiamosios pastabos

**79** Nuo 2020 m. Komisija sistemingai stebi teisinės valstybės padėtį visose valstybėse narėse ir skelbia metinę teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą. Šioje apžvalgoje pateikiame išsamių įžvalgų apie šį procesą.

**80** Pirmoje šios apžvalgos dalyje aprašomas ES teisinės valstybės padėties teisinis pagrindas ir pristatoma **teisinės valstybės principo taikymo ataskaita, kuri yra palyginama su kitomis ES priemonėmis**, susijusiomis su teisinės valstybės principu. ES turi papildomų priemonių rinkinį, kurį galima naudoti lygiagrečiai, o ne hierarchiškai, paliekant galimybę priemonės parinkti atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes. Ataskaita yra prevencinė priemonė, kurioje Komisija įvertina reikšmingus teisinės valstybės pokyčius valstybėse narėse ir apžvelgiami pokyčiai ES lygmeniu (**11–38** dalys).

**81** Nustatėme uždavinių ir galimybių, susijusių su:

- teisinės valstybės priemonių rinkiniu ir įvairių jo priemonių naudojimo būdais:
  - uždavinys užtikrinti visų šių priemonių papildomumą ir sąveiką;
  - galimybė geriau paaiškinti priemonių tarpusavio priklausomybę ir Komisijos pasirinkimą, kurią priemonę naudoti ir kada;
- išsamia visų priemonių, susijusių su teisine valstybe, apžvalga, taip pat pagal kiekvieną iš jų pritaikytų politikos priemonių apžvalga:
  - galimybė parengti išsamesnę informaciją apie teisinės valstybės pokyčius, atsižvelgiant į kitas ataskaitoje pateiktas priemones.

**82** Pagrindinėje apžvalgos dalyje pateikiame išsamių įžvalgų **apie tai, kaip Komisija rengia ataskaitą**, ir nuosekliai paaiškiname ataskaitos rengimo procesą. Komisijos pagrindiniai informacijos šaltiniai yra valstybėms narėms skirti klausimynai ir viešos konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais. Jos vertinimo metodas yra kokybinis, grindžiamas ES teisės reikalavimais ir kitais Europos standartais, tačiau jame nepateikiami ir nedokumentuojami rodikliai, naudoti vertinant atitiktį šiems standartams. Ataskaitoje iki šiol nepateikta jokių bėgant metams susiformavusių teisinės valstybės pokyčių tendencijų (**39–67** dalys).

**83** Pagrindinės šiame procese nustatytos galimybės yra šios:

- o viešai skelbiama informacija apie Komisijos metodiką;
- o išsamesnis Komisijos vertinimo metodo paaiškinimas;
- o vertinimo proceso dokumentavimas;
- o daugiametė teisinės valstybės probleminių klausimų apžvalga.

**84** Paskutinėje apžvalgos dalyje nagrinėjame **ataskaitos rekomendacijas** bei pirmuosius tolesnius veiksmus ir trumpai apžvelgiama su ataskaita susijusi sklaidos veikla. Ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos kiekvienai valstybei narei, o pažanga jas įgyvendinant bus aptarta kitoje ataskaitoje. Po pirmųjų įgyvendinimo metų 11 % rekomendacijų buvo visiškai įgyvendintos, 55 % – iš dalies, o dėl 34 % rekomendacijų nepadaryta jokios pažangos. Kai ataskaita paskelbiama, dėl jos Taryboje surengiamas kasmetis dialogas teisinės valstybės klausimais, o Europos Parlamente – diskusijos. Komisija vykdo tolesnę informacijos apie ataskaitą sklaidos veiklą tiek ES lygmeniu, tiek valstybėse narėse (**68–78** dalys).

**85** Kalbant apie rekomendacijas ir su jomis susijusius tolesnius veiksmus, atkreipėme dėmesį į šiuos uždavinius:

- o uždavinį nustatyti rekomendacijų skaičių ir išsamumą taip, kad tai būtų proporcinga nustatytų probleminių klausimų rimtumui;
- o uždavinį padidinti rekomendacijų įgyvendinamumo lygį.

Šią apžvalgą priėmė Audito Rūmų nario Jano Gregoro vadovaujama V kolegija 2024 m. sausio 16 d. Liuksemburge vykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*  
Tony Murphy

# Priedai

## I priedas. ESTT jurisprudencijos, susijusios su teisinės valstybės principu, pavyzdžiai

Nors 1957 m. Europos ekonominės bendrijos (EEB) steigimo sutartyse teisinės valstybės principas nebuvo konkrečiai paminėtas, ESTT **byloje „Les Verts“** (294/83, 1986 m.) nurodė, kad EEB yra „teisine valstybe grindžiama bendrija“. Savo 2014 m. **nuomonėje** (2/13), kurioje atspindimos dabartinės ES sutartys, ESTT pabrėžė, kad teisinės valstybės principas kartu su kitomis bendromis vertybėmis, įtvirtintomis ES sutarties 2 straipsnyje, yra bendras visoms valstybėms narėms, o tai savo ruožtu „suponuoja ir pateisina valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą pripažįstant šias vertybes, taigi ir laikantis Sąjungos, kuri jas įgyvendina, teisės“.

„**Portugalijos teisėjų**“, arba „**Sindical“ byloje**, (C-64/16, 2018 m.) ESTT aiškiai nurodė, kad nacionalinių teismų nepriklausomumas yra vienas iš esminių veiksmingos teisminės apsaugos reikalavimų pagal ES sutarties 19 straipsnio 1 dalį. Tai reiškia, kad valstybės narės turi užtikrinti teismų nepriklausomumą, kad būtų užtikrinta veiksminga teisminė apsauga ir vienodas ES teisės aiškinimas bei taikymas.

Portugalijos teisėjų byla yra precedentas kitoms byloms, kaip antai **Komisija prieš Lenkiją** (C-619/18, 2019 m.). ESTT padarė išvadą, kad Lenkija neįvykdė savo įsipareigojimų pagal ES sutarties 19 straipsnio 1 dalį, kiek tai susiję su priemonėmis, kuriomis mažinamas teisėjų pensinis amžius, ir dėl Respublikos Prezidento nuožiūra duoto sutikimo dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo<sup>43</sup>. Vėliau ESTT priėmė daug kitų sprendimų, susijusių su teisminių institucijų restruktūrizavimu Lenkijoje<sup>44</sup>.

2022 m. vasario mėn. ESTT atmetė Vengrijos ir Lenkijos ieškinius dėl **Sąlygu reglamento panaikinimo** (bylos C-156/21 ir C-157/21). ESTT patvirtino, kad reglamento teisinis pagrindas yra tinkamas, juo nepažeidžiamas ES sutarties 7 straipsnis, juo paisoma ES suteiktų įgaliojimų ribų ir nepažeidžiamas teisinio tikrumo principas. ESTT pabrėžė, kad „ESS 2 straipsnyje įtvirtintomis vertybėmis (...) apibrėžiama pati Sąjungos, kaip bendros teisės sistemos, tapatybė. Taigi Sąjunga turi galėti ginti šias vertybes.“

<sup>43</sup> Torres Perez, A., *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27(1), 2020, p. 118.

<sup>44</sup> Bylos C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19 ir kt.

## II priedas. ES teisinės valstybės priemonių rinkinys

### ES priemonės, orientuotos į teisinės valstybės principą

#### Metinė ataskaita dėl teisinės valstybės principo taikymo

Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita yra prevencinis mechanizmas, skirtas stebėti ir vertinti reikšmingiems teigiamiems ir neigiamiems pokyčiams, susijusiems su teisinės valstybės principu valstybėse narėse. Ją sudaro keturi ramsčiai: teisingumo sistemos, kovos su korupcija sistemos, žiniasklaidos pliuralizmas ir žiniasklaidos laisvė ir kiti instituciniai klausimai, susiję su stabdžių ir atsvarų sistema. Nei ataskaitos, nei jos rekomendacijų nėra teisiškai privaloma įgyvendinti.

#### Sąlygų reglamentas

Sąlygų reglamentu nustatomas bendras sąlygų režimas, siekiant apsaugoti ES biudžetą ir finansinius interesus tais atvejais, kai valstybėse narėse pažeidžiami teisinės valstybės principai. Jame numatytos konkrečios apsaugos priemonės, įskaitant mokėjimų sustabdymą arba draudimą prisiimti naujus teisinius įsipareigojimus. Apsaugos priemonių galima imtis tik tais atvejais, kai teisinės valstybės principų pažeidimais daromas pakankamai tiesioginis poveikis patikimam ES biudžeto finansų valdymui ar ES finansinių interesų apsaugai arba kyla didelė rizika, kad toks poveikis bus daromas. Pirmą kartą šį procedūrą buvo pritaikyta 2022 m. Vengrijai<sup>45</sup>. Daugiau informacijos apie šią procedūrą pateikta Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl teisinės valstybės principo ES<sup>46</sup>.

#### Procedūros pagal ES sutarties 7 straipsnį

ES sutarties 7 straipsnyje nustatytos procedūros, kuriomis siekiama pašalinti ES sutarties 2 straipsnyje nurodytų vertybių šiurkštų ir nuolatinį pažeidimą arba tokio šiurkštaus pažeidimo pavojų. Todėl jo taikymo sritis apima teisinės valstybės principą, bet ne tik – į ją patenka ir pagarba žmogaus orumui, laisvė, demokratija, lygybė ir pagarba žmogaus teisėms. Ši straipsnį sudaro trys pastraipos, kiekvienoje iš jų nustatoma atskira procedūra, kaip parodyta **12 diagramoje**.

---

<sup>45</sup> Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/2506.

<sup>46</sup> Specialioji ataskaita 03/2024.

## 12 diagrama. Procedūros pagal ES sutarties 7 straipsnį



### 7 straipsnio 1 dalis

Nustatoma, ar yra **akivaizdi rizika**, kad valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti vertybes:

- 1/3 valstybių narių, Parlamento arba Komisijos pasiūlymas;
- Tarybos sprendimas – **4/5 balsų dauguma**, Parlamentui pritarus.



### 7 straipsnio 2 dalis

Nustatoma, kad valstybė narė šiurkščiai ir nuolat **pažeidžia** vertybes:

- 1/3 valstybių narių arba Komisijos pasiūlymas;
- Europos Vadovų Tarybos sprendimas – **priimtas vienbalsiai** (nedalyvaujant atitinkamai valstybei narei), Parlamentui pritarus.



### 7 straipsnio 3 dalis

Priimamas sprendimas dėl Sutartyse nustatytų **teisių** atitinkamai valstybei narei **sustabdymo**, įskaitant balsavimo teises Taryboje:

- Tarybos sprendimas – **kvalifikuota balsų dauguma**.

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis ES sutarties 7 straipsniu.

Procedūra pagal 7 straipsnio 1 dalį pradėta dviem atvejais: 2017 m. gruodžio mėn. dėl Lenkijos (procedūrą pradėjo Komisija) ir 2018 m. rugsėjo mėn. dėl Vengrijos (procedūrą pradėjo Europos Parlamentas)<sup>47</sup>. 2023 m. lapkričio mėn. duomenimis, Taryba dar nebalsavo dėl nė vienos procedūros.

### ES teisinės valstybės principo stiprinimo sistema

Komisija nustatė **teisinės valstybės principo stiprinimo sistemą**, siekdama užkirsti kelią teisei valstybei kylančioms grėsmėms iki tokio lygio, kai Komisija turi pradėti procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnį. Pagal ją palaikomas dialogas su atitinkama valstybe nare, tada įvertinama aptariama situacija. Galiausiai nurodomi veiksmai, kurių būtų galima imtis sisteminei grėsmei pašalinti<sup>48</sup>. Prieš pradėdama procedūrą pagal ES sutarties 7 straipsnį, Komisija šią sistemą pritaikė dėl Lenkijos. Ši priemonė nėra teisiškai vykdytina.

<sup>47</sup> [Pranešimas spaudai](#) „Teisinės valstybės principas. Komisija pradeda pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Lenkiją dėl jos Konstitucinio Teismo padarytų ES teisės pažeidimų“, 2021 12 22.

<sup>48</sup> [Komunikatas COM\(2014\) 158](#), p. 7.

## Teisingumo rezultatų suvestinė

Teisingumo rezultatų suvestinė yra Komisijos komunikatas, kuriame pateikiama lyginamoji informacija, kuria remiantis įvertinamas nacionalinių teisingumo sistemų efektyvumas, kokybė ir nepriklausomumas. Nors teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje pateikiamas kokybinis vertinimas, rezultatų suvestinėje pateikiami visų pirma kiekybiniai duomenys.

## Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas (BTM) – baigtas taikyti 2023 m.

2007 m., Bulgarijai ir Rumunijai įstojus į ES, Komisija sukūrė bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą (BTM) – pereinamojo laikotarpio priemonę, skirtą padėti abiem šalims ištaisyti trūkumus teismų reformos, kovos su korupcija ir, Bulgarijos atveju, organizuoto nusikalstamumo srityse<sup>49</sup>. Pateikus galutines ataskaitas dėl Bulgarijos (2019 m.) ir Rumunijos (2022 m.), BTM buvo oficialiai užbaigtas 2023 m. rugsėjo mėn.<sup>50</sup> Žr. mūsų specialiąją ataskaitą dėl teisinės valstybės principo ES ir Komisijos atsakymus, kuriuose taip pat daroma nuoroda į BTM<sup>51</sup>. Nuo 2020 m. padėtis Bulgarijoje ir Rumunijoje, kaip ir visose valstybėse narėse, stebima pagal teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą.

## ES priemonės kitose politikos srityse, darančiose poveikį teisei valstybei

### Europos semestras

Europos semestras yra ES valstybių narių ekonominės ir socialinės politikos koordinavimo ir stebėsenos sistema. Per metinį Europos semestro ciklą Komisija paskelbia šalių ataskaitas su kiekvienos valstybės narės vertinimu ir teikia Tarybai tvirtinti konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas. Šios rekomendacijos taip pat gali apimti klausimus, susijusius su valstybių narių teisingumo sistemomis ir kovos su korupcija sistemomis arba jų teisėkūros proceso kokybe, jei šie klausimai daro poveikį šalies makroekonominėi padėčiai arba verslo aplinkai, investicijoms, ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui. Jos paprastai yra platesnio ir bendresnio pobūdžio nei teisinės valstybės principo taikymo ataskaitoje pateiktos rekomendacijos. Visos Europos semestro rekomendacijos laikomos Komisijos konkrečioms šalims skirtų

---

<sup>49</sup> Sprendimai 2006/928/EB ir 2006/929/EB.

<sup>50</sup> Komunikatas COM(2023) 800, p. 32; sprendimai (ES) 2023/1785 ir 2023/1786.

<sup>51</sup> Specialioji ataskaita 03/2024 ir Europos Komisijos atsakymai.



[rekomendacijų duomenų bazėje](#). Daugiau informacijos apie šią priemonę rasite mūsų specialiojoje ataskaitoje dėl Europos semestro<sup>52</sup>.

### **Bendrujų nuostatų reglamentas ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė**

Sanglaudos fondams ir kai kuriems kitiems fondams taikomas [Bendrujų nuostatų reglamentas](#) (BNR) ir [EGADP reglamentas](#) yra pagrindinės ES ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos stiprinimo ir atsigavimo po COVID-19 pandemijos ekonominio poveikio priemonės. Dėl jose nustatytų finansavimo sąlygų abi jos daro tam tikrą poveikį teisei valstybei. Į BNR įtraukta horizontalioji reikiama sąlyga, pagal kurią reikalaujama, kad būtų taikomi veiksmingi mechanizmai siekiant užtikrinti atitiktį Pagrindinių teisių chartijai, o kai kuriuose nacionaliniuose ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose pagal EGADP numatytos su teisine valstybe susijusios tarpinės reikšmės. Be to, EGADP yra glaudžiai susieta su Europos semestru, nes EGADP nacionaliniais planais siekiama padėti spręsti visus Europos semestro konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose nustatytus uždavinius arba didelę jų dalį<sup>53</sup>. Daugiau informacijos apie šių sąlygų taikymą abiejose politikos srityse pateikiama Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl teisinės valstybės principo ES<sup>54</sup>.

### **Pažeidimų nagrinėjimo procedūros**

Pagal SESV 258 straipsnį, Komisija gali pradėti [pažeidimo nagrinėjimo procedūras](#) tais atvejais, kai valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal Sutartis. Tačiau daugelis pažeidimų atvejų yra susiję su klausimais, kurie patenka į ataskaitos taikymo sritį, pavyzdžiui, neseniai nagrinėtos bylos dėl teismų nepriklausomumo (pavyzdžių pateikta [I priede](#)) ir pilietybės suteikimo investuotojams programų ([2 langelis](#)). Procedūra apima keletą veiksmų pažeidimams ištaisyti dar prieš teismo procesą. Jei tai nepavyksta, Komisija gali kreiptis į **ESTT** ir netgi prašyti Teismo skirti sankcijas.

---

<sup>52</sup> [Specialioji ataskaita 16/2020](#).

<sup>53</sup> [EGADP reglamento V priedas](#).

<sup>54</sup> [Specialioji ataskaita 03/2024](#).

### **ESTT prejudiciniai sprendimai**

ESTT [prejudicinio sprendimo priėmimo procesas](#) (SESV 267 straipsnis) leidžia nacionaliniams teismams pateikti Teisingumo Teismui klausimus dėl Sąjungos teisės aiškinimo ir vienodo taikymo. Kaip neseniai patvirtino ESTT (bylos [C-564/19](#) ir [C-791/19](#)), nacionalinių teismų teisė ir diskrecija pateikti ESTT prejudicinius klausimus yra esminis ES teisės bruožas, kuriuo užtikrinamas ES ir valstybių narių teisminis bendradarbiavimas.

### **OLAF ir Europos prokuratūros bylos**

[Europos kovos su sukčiavimu tarnyba](#) (OLAF) ir [Europos prokuratūra](#) savo veikla saugo ES finansinius interesus. Jų veiksmai kovojant su sukčiavimu, korupcija ir pinigų plovimu dažnai susiję su keturiais ataskaitos ramsčiais, ypač kovos su korupcija sistemomis.



	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Nr.
<b>3 ramstis. Žiniasklaidos pliuralizmas ir laisvė</b>																												<b>32</b>
Žiniasklaidos institucijos ir įstaigos									■								■											
Žiniasklaidos priemonių nuosavybės skaidrumas			●							■																		
Apsaugos nuo valstybės ar politinio kišimosi priemonės		■	■								■		■				■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
Žurnalistų apsaugos sistema	■				■	■	■	■	■		■	■			■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	
<b>4 ramstis. Stabdžių ir atsvarų sistema</b>																												<b>21</b>
Teisės aktų rengimo ir priėmimo procesas						■							■			■							■	■				
Nepriklausomos institucijos			■								■	■			■		■				■	■	■	■	■	■	■	
Galimybių pilietinei visuomenei atverti sistema					■		■	■						■			■				■	■	■	■	■	■	■	■
Iniciatyvos, kuriomis skatinama teisinės valstybės kultūra																				■								■

*Paaiškinimai:*

Nepadaryta jokios pažangos	■	Padaryta reikšminga pažanga	■
Padaryta tam tikra pažanga	■	Visiškai įgyvendinta	■

Spalvomis pažymėtas rekomendacijų įgyvendinimo lygis. Kiekvienu spalvotu kvadratinio laukeliu pažymėta viena rekomendacija. Rutuliukais (●) pažymėtos rekomendacijos, kuriose vienu metu nagrinėjamos dvi ar daugiau atskirų temų. Be to, tokios rekomendacijos dėl tos pačios šalies yra pažymėtos „●●“, „●●●“ ir „●●●●“. Kad suskaičiuotume bendrą rekomendacijų skaičių (paskutinis kiekvienos lentelės stulpelis), kiekvieną rekomendaciją, susijusią su daugiau nei viena tema (pažymėta „●“), laikėme viena rekomendacija.

*Pastaba.* Ataskaitos rekomendacijos turi būti svarstomos atsižvelgiant į platesnį visų kitų su teisinės valstybės principu susijusių priemonių, taikomų pagal kitas ES priemones, kontekstą ir neturėtų būti aiškinamos atskirai. Įgyvendinimo lygis susijęs tik su konkrečia rekomendacija ir neatspindi bendros teisinės valstybės padėties kiekvienoje valstybėje narėje.

*Šaltinis.* Audito Rūmai, remiantis [Komunikatu COM\(2023\) 800](#) „2023 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“.

## IV priedas. Sklaidos veikla

### Tarpinstitucinė veikla: Taryba ir Parlamentas

Nuo 2014 m. **Taryba** rengia kasmetinį politinį dialogą teisinės valstybės klausimais, o nuo 2020 m. šiose diskusijose remiasi ataskaita. Bendrųjų reikalų taryba ankstyvą rudenį aptaria horizontalųjį komunikatą, o konkrečioms šalims skirtos diskusijos, grindžiamos šalims skirtais skyriais, vyksta dviem etapais – metų pabaigoje ir kitų metų pavasario pradžioje. Kiekvienas etapas apima penkias valstybes nares pagal protokolo tvarką<sup>55</sup>. Taryba neskelbia jokių oficialių šių diskusijų dokumentų. 2023 m. vasarą Taryba pradėjo kasmetinio dialogo teisinės valstybės klausimais vertinimą, remdamasi [valstybėms narėms skirtu klausimynu](#). Tačiau 2023 m. gruodžio mėn. Taryba nepasiekė bendro sutarimo dėl vertinimo išvadų, nes tekstui pritarė arba jam neprieštaravo tik 26 delegacijos. Išvadose, be kita ko, patvirtinta, kad dialogas ir toliau bus grindžiamas teisinės valstybės principo taikymo ataskaita, ir pažymėta, kad įtrauktomis rekomendacijomis atkreipiamas dėmesys į konkrečius klausimus, kuriems valstybės narės turi skirti daugiau dėmesio. Išvadose taip pat keičiamas su konkrečiomis šalimis susijusių diskusijų dažnumas – nuo 2024 m. jos vyks tris kartus per metus, t. y. du kartus pirmą metų pusmetį ir vieną kartą antrą pusmetį. Kiekvienoje iš jų daugiausia dėmesio bus skiriama padėčiai keturiuose valstybėse narėse<sup>56</sup>.

**Parlamentas** taip pat rengia diskusijas dėl ataskaitos ir iki šiol parengė rezoliucijas savo iniciatyva dėl kiekvienos ataskaitos. Šis procesas pradedamas vasarą arba rudens pradžioje Komisijai pateikiant ataskaitą Parlamente. Tada Parlamentas paskiria pranešėją ir prasideda darbas komitetuose. Paprastai kitų metų pavasarį Parlamentas parengia rezoliuciją<sup>57</sup>, kurioje atkreipia dėmesį į pasirinktus teisinės valstybės klausimus, pateikia savo ataskaitos vertinimą ir rekomenduoja patobulinimus.

---

<sup>55</sup> Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas delegacijoms „[Kasmetinis dialogas teisinės valstybės klausimais](#)“, dok. 11510/22, 2022 9 2.

<sup>56</sup> Pirmininkaujančios valstybės išvados „[Kasmetinio dialogo teisinės valstybės klausimais vertinimas](#)“, dok. 16547/23, 2023 12 12; [pranešimas spaudai](#) „Tarybos dialogo teisinės valstybės klausimais vertinimas. Pirmininkaujančios valstybės narės išvados“, atnaujinta 2023 m. gruodžio 21 d.

<sup>57</sup> [2023 m. kovo 30 d. Europos Parlamento rezoliucija](#) „2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita“.

Siekdamas dar labiau formalizuoti Komisijos, Tarybos ir Parlamento bendradarbiavimą teisinės valstybės srityje, Parlamentas ne kartą siūlė sudaryti **tarpinstitucinį susitarimą dėl teisinės valstybės**<sup>58</sup>. Komisija mano, kad dėl tokio susitarimo gali būti sunku susitarti, ir pirmenybę teikia tam, kad būtų kuo geriau pasinaudota esama sistema<sup>59</sup>. Vis dėlto Komisija pareiškė esanti pasirengusi toliau struktūrizuoti dialogus su Parlamentu teisinės valstybės klausimais ir aptarti teisinės valstybės padėtį visose 27 valstybėse narėse, remiantis teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos šalims skirtais skyriais, kaip tai daroma Taryboje.

### **Dialogai su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais**

Be tarpinstitucinės veiklos, Komisija užtikrina tolesnę su ataskaita susijusią veiklą palaikydama dialogą su valstybėmis narėmis. Siekdama aptarti rekomendacijų įgyvendinimą, Komisija kviečia visas valstybes nares į **techninius posėdžius dėl tolesnių veiksmų**. Per 2022 m. ataskaitos ciklą šiuo kvietimu pasinaudojo devynios valstybės narės. Be to, rengiami dvišaliai susitikimai politiniu lygmeniu, o Komisijos nariai ataskaitą aptaria su kelių nacionalinių parlamentų atstovais. Be to, teisinės valstybės informacinių punktų tinklas yra atviras kanalas, kuriuo Komisija ir valstybės narės gali reguliariai aptarti rengiamos ataskaitos klausimus<sup>60</sup>.

2022 m. Komisija pristatė naują **nacionalinių dialogų teisinės valstybės klausimais** koncepciją ir, bendradarbiaudama su FRA ir nacionaliniais suinteresuotaisiais subjektais, paskelbus 2022 m. ataskaitą surengė tris tokius dialogus, o paskelbus 2023 m. ataskaitą – penkis dialogus<sup>61</sup>. Komisija toliau bendradarbiauja su FRA, profesinėmis asociacijomis ir pilietinės visuomenės tinklais ES lygmeniu, taip pat su tarptautinėmis organizacijomis.

---

<sup>58</sup> Ten pat, 19 punktas.

<sup>59</sup> Tolesni veiksmai, susiję su Europos Parlamento ne teisėkūros rezoliucija dėl 2022 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaitos, Europos Komisija, 2023 m., p. 2.

<sup>60</sup> Komunikatas COM(2023) 800, p. 28.

<sup>61</sup> Ten pat, p. 29.

# Santrumpos

**BNR:** Bendrųjų nuostatų reglamentas

**BTM:** Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas

**CNECT GD:** Ryšių tinklų, turinio ir technologijų generalinis direktoratas

**EEB:** Europos ekonominė bendrija

**EGADP:** Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė

**EPPO:** Europos prokuratūra

**ESS:** Europos Sąjungos sutartis

**ESTT:** Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

**FRA:** Pagrindinių teisių agentūra

**GD:** generalinis direktoratas

**HOME GD:** Migracijos ir vidaus reikalų generalinis direktoratas

**ICS:** pilietybės suteikimo investuotojams programos

**JT:** Jungtinės Tautos

**JUST GD:** Teisingumo ir vartotojų reikalų generalinis direktoratas

**LIGP:** leidimo investuotojams gyventi šalyje programos

**OLAF:** Europos kovos su sukčiavimu tarnyba

**SESV:** Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

**SWD:** Komisijos tarnybų darbinis dokumentas

# Žodynėlis

**ES teisinės valstybės priemonių rinkinys:** priemonių, kuriomis ES ir jos valstybėse narėse propaguojamas ir puoselėjamas teisinės valstybės principas, rinkinys.

**FIA direktyva:** ES direktyva dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu taikant baudžiamosios teisės priemones.

**Komisijos komunikatas:** dokumentas, kuriame Komisija teisės aktų leidėjams pateikia savo vertinimą, poziciją ar pasiūlymus dėl konkrečios politikos.

**Komisijos tarnybų darbinis dokumentas:** neprivalomas Komisijos dokumentas, parengtas diskusijoms institucijos viduje arba už jos ribų.

**Nacionalinių ryšių palaikymo teisinės valstybės klausimais tinklas:** iš valstybių narių atstovų sudaryta grupė, kurioje Komisija ir valstybės narės gali reguliariai diskutuoti ir kuri aktyviai dalyvauja rengiant metinę teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą ir keičiantis gerąja patirtimi.

**Sanglaudos politika:** ES politika, kurios tikslas – mažinti regionų ir valstybių narių ekonominius ir socialinius skirtumus, skatinant darbo vietų kūrimą, verslo konkurencingumą, ekonomikos augimą, darnų vystymąsi ir tarpvalstybinį bei tarpregioninį bendradarbiavimą.

**Siektina reikšmė:** kiekybinis valstybės narės pažangos, padarytos įgyvendinant konkrečią ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane numatytą reformą arba investiciją, matas.

**Šalies grupė:** įvairių Komisijos generalinių direktoratų ar tarnybų, dalyvaujančių rengiant metinę teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą dėl konkrečios šalies, darbuotojų grupė.

**Tarpinė reikšmė:** kokybinis pasiekimas įgyvendinant reformą ar investiciją, kaip išankstinė konkretaus EGADP mokėjimo sąlyga.

**Tarpinstitucinis susitarimas:** bendrai sutartas dokumentas, kuriuo reglamentuojami tam tikri ES institucijų konsultacijų ir bendradarbiavimo aspektai.

**Teisėkūros institucijos:** ES Taryba ir Europos Parlamentas, kurie vienodomis sąlygomis bendradarbiauja, kad priimtų ES teisės aktus.

**Teisinės valstybės principo taikymo ataskaita:** 2019 m. Komisijos politinėse gairėse pristatyta ataskaita kaip metinė veikla ir naujo ES teisinės valstybės mechanizmo dalis.



## Audito Rūmų grupė

Šią apžvalgą priėmė Audito Rūmų nario Jano Gregoro vadovaujama V audito kolegija „ES finansavimas ir administravimas“. Užduočiai vadovavo Audito Rūmų narė Laima Liucija Andrikienė, jai padėjo kabineto vadovas Tomas Mackevičius, kabineto atašė Aldona Drėgvaitė ir kabineto padėjėja Angela Ortiz Munoz, pagrindinis vadybininkas Paul Sime, užduoties vadovė Jitka Benešová, užduoties vadovės pavaduotoja Anžela Poliulianaitė, auditoriai Tetiana Lebedynets ir Miguel Ferrão, stažuotoja Savija Grabinski. Grafinę pagalbą teikė Jesús Nieto Muñoz, kalbinę – Michael Pyper.



*Iš kairės į dešinę:* Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

## AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2024 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Tie asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų:

3, 6, 10 ir 12 diagramos – šios diagramos parengtos naudojant [Flaticon.com](#) išteklius.  
© Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-849-1595-8	ISSN 2811-8251	doi:10.2865/390933	QJ-AN-24-002-LT-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Teisinė valstybė yra viena iš pamatinių ES vertybių.

Ši apžvalga padeda geriau suprasti ES teisinės valstybės padėtį ir priemones, daugiausia dėmesio skiriant Komisijos metinei teisinės valstybės principo taikymo ataskaitai – prevencinei priemonei, kurioje pateikiamas Komisijos atliktas reikšmingų teisinės valstybės pokyčių valstybėse narėse vertinimas ir pateikiamos rekomendacijos dėl nustatytų problemų.

Patiksliname ataskaitos vietą ir paskirtį teisinės valstybės srityje ir paaiškiname, kaip ji yra rengiama ir kokie yra su ja susiję tolesni veiksmai, apibūdinami kiekvieną proceso etapą nuo informacijos rinkimo ir vertinimo iki rekomendacijų rengimo.

Atkreipiame dėmesį į iššūkius ir galimybes, susijusius, pavyzdžiui, su ataskaitos rengimo metodika arba tuo, kaip įvairios teisinės valstybės priemonės yra susietos.

**EUROPOS AUDITO RŪMAI**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: [eca.europa.eu/lt/contact](https://eca.europa.eu/lt/contact)

Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI