

# EUROPOS SĄJUNGOS VERTYBIŲ LAIKYMOSI UŽTIKRINIMO PROBLEMAS

**Agnė Limantė**

socialinių mokslų daktarė  
Lietuvos teisės instituto mokslo darbuotoja  
Ankštoji g. 1A, LT-01109 Vilnius, Lietuva  
El. paštas: <[agne.limante@gmail.com](mailto:agne.limante@gmail.com)>

*Šiame straipsnyje tiriama ES vertybių, įtvirtintų Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje, laikymosi užtikrinimo mechanizmai, numatyti ES teisėje, jų tinkamumas ir pakankamumas. Dėmesio skiriama Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnyje įtvirtintam mechanizmui ir jo efektyvumui, kartu įvertinamos Europos Komisijos ir Tarybos pasiūlymuose pateiktos papildomos priemonės, skirtos ginti pamatines ES vertybes, ypač teisinės valstybės principą.*

*The article analyses the possibilities of protection of the key EU values embedded in the Article 2 of the Treaty of the European Union (TEU), their effectiveness and suitability. It provides analysis of protection mechanism established under EU law, in particular the Article 7 TEU. The article also elaborates on additional instruments designed to protect EU values that were proposed by the European Commission and the Council in 2014 and targeting, in particular, the protection of the principle of the rule of law.*

## Įvadas

Šiame straipsnyje tęsiama autorės pradėta<sup>1</sup> Europos Sąjungos (toliau – ES, Sąjunga) vertybių sampratos, reikšmės ir užtikrinimo galimybių analizė. Ankstesniame straipsnyje nagrinėta Europos Sąjungos pamatinių vertybių, įtvirtintų Europos Sąjungos sutarties (ESS) 2 straipsnyje<sup>2</sup>, samprata ir turinys. Jame buvo nustatyti ES vertybių teisiniai ir filosofiniai pagrindai, vertybių vieta ir vaidmuo ES sutartyse, taip pat kelti vertybių krizės Europoje klausimai, pateikiant keletą ryškiausių pavyzdžių. Šiame straipsnyje skiriama dėmesio nuosekliai susijusiam ir natūraliai iš ankstesnio autorės straipsnio kylančiam probleminiam klausimui: kokia yra ES pamatinių vertybių vieta ES teisės architektūroje ir ar pakanka esamų galimybių užtikrinti jų laikymąsi.

Šio straipsnio tyrimo objektas – ES vertybių apsaugos mechanizmai, numatyti ES teisėje. Tyrimo tikslas – įvertinti ESS 2 straipsnyje numatytų vertybių apsaugos mechanizmų, įtvirtintų ES teisėje, tinkamumą ir pakankamumą. Atsižvelgiant į tai, kad būtent teisinei valstybei, kaip vienai iš svarbiausių ES vertybių, pastaruoju metu kilo grėsmė keliose ES valstybėse, būtent šiam klausimui skiriama daugiausia dėmesio. Iškelti tyrimo uždaviniai – identifikuoti ES vertybių apsaugai skirtus ESS straipsnius ir jų veikimo kryptis, išanalizuoti ESS 7 straipsnio veikimo mechanizmą ir jo svarbą, įvertinti 2014 metais pasiūlytas Europos Komisijos (2014 m. kovo mėn.) ir Tarybos (2014 m. gruodžio mėn.) institucines priemones, skirtas ES vertybių apsaugai sutvirtinti, bei nustatyti jų veiksmingumo galimybes. Atlikdama šį tyrimą autorė pasitelkia įvairius teisės tyrimo metodus. Sisteminės analizės metodas leidžia identifikuoti Europos Sąjungos sutartyje numatytus ir ES institucijų plėtojamus ES vertybių apsaugos mechanizmus, lyginamasis metodas teikia galimybę šiuos mechanizmus sugretinti ir nustatyti

<sup>1</sup> LIMANTĖ, A. Europos Sąjungos vertybės: samprata, statusas ir iššūkiai. *Teisė*, 2015, t. 97.

<sup>2</sup> Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija. *OL C 326*, 2012 10 26, p. 13–390.

jų pranašumus ir trūkumus, o teleologinis metodas padeda nustatyti ne tik teisėkūros institucijų tikslus, bet ir leidžia numatyti tolesnį konkrečių priemonių taikymą. Tyrimui svarbūs ir loginis bei teisės aiškinimo (gramatinis, istorinis ir kt.) metodai, be kurių teisės tyrimuose išsiversti sunku.

Reikia pasakyti, kad Lietuvos teisės doktrinoje ESS 2 straipsnis ir jame įtvirtintų ES vertybių apsaugos mechanizmai iš esmės nebuvo analizuoti ir konkrečiai šiuos klausimus nagrinėjančių mokslo darbų nėra (išskyrus minėtą autorės straipsnį<sup>3</sup>). Užsienio mokslo darbuose tyrimai gana aktyvūs, šiam klausimui skirta ir mokslinių straipsnių, ir mokslinių straipsnių rinkinių, garsūs mokslo žurnalai yra skyrę ir savo redakcijos skirsnius<sup>4</sup>. Itin daug dėmesio pastaruoju metu ES vertybėms ir jų apsaugai skiria prof. L. Pech (Middlesex University London) ir prof. D. Kochenov (University of Groningen), kurių darbai buvo svarbus atspirties taškas šiam straipsniui. Autorė siekia toliau plėtoti šio klausimo analizę ir prisidėti prie mokslinių tyrimų naujomis įžvalgomis.

## 1. ES vertybių apsauga Europos Sąjungos teisės sistemoje

Pamatinės ES vertybės užima itin pagarbą vietą Europos Sąjungos sutartyje – ESS 1 straipsnyje paskelbus, kad šia sutartimi aukštosios susitariančios šalys tarpusavyje įsteigia ES, tolesnis ESS straipsnis jau skiriamas ES vertybėms, kuriomis grindžiama Sąjunga. ESS 2 straipsnyje įvardijamos šios ES vertybės: pagarba žmogaus orumui, laisvė, demokratija, lygybė, teisinė valstybė ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Tokia ES pamatinių vertybių vieta ESS neabejotinai reiškia, kad vertybėms ES teisinėje sistemoje teikiama svarbi vieta, ir jos padeda apibrėžti ES kaip tarptautinės organizacijos pobūdį. Kita vertus, ESS nurodant, kad šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, lyg ir konstatuojama, kad išvardytų vertybių visos ES valstybės narės turėtų natūraliai laikytis ir Sąjungai jomis vadovausis savo veikloje.

Iš tiesų, tradiciškai laikyta, kad visos ES valstybės narės laikosi ESS 2 straipsnyje numatytų vertybių, o griežtesni reikalavimai ir vertybių laikymosi kontrolė taikytina tik stojančiosioms valstybėms. Tai truko gana ilgai, tačiau pastaruoju metu ši prezumpcija subyrėjo tarytum kortų namelis. Ypač akivaizdūs buvo Vengrijos, Rumunijos pavyzdžiai, kai vyriausybės pasuko keliu, nesuderinamu su liberalios demokratijos ir teisinės valstybės principais<sup>5</sup>. 2015 m. rudenį su analogiška situacija susidūrė ir Lenkija<sup>6</sup>. Pastaraisiais metais Europą pasiekęs didžiulis pabėgėlių skaičius ir su jais siejama rizika lėmė, kad vis daugiau radikalesnių pažiūrų dešiniųjų partijų išsikovoja visuomenės palaikymą, o tai leidžia manyti, kad vertybių laikymosi klausimų gali kilti ir kitose valstybėse. Dėl šių tendencijų ES ir

<sup>3</sup> LIMANTĖ, A. Europos Sąjungos vertybės: samprata, statusas ir iššūkiai. *Teisė*, 2015, t. 97.

<sup>4</sup> Žr., pvz., Editorial Comments: Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening? *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52(3), p. 619–628; BOGDANDY, A., et al. Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2012, vol. 49(2), p. 489–519; KOCHENOV, D.; PECH, L. Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction. *EU Working Papers*, RSCAS 2015/24. 2015 m. pabaigoje turėtų pasirodyti ir šiai temai skirti rinkiniai – CLOSA, C.; KOCHENOV, D. (eds). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge, 2015; JAKAB, A.; KOCHENOV, D. (eds). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford, 2015.

<sup>5</sup> Plačiau žr.: LIMANTĖ, A. Europos <...>, Vengrijos vyriausybės vadovas tiesiogiai yra nurodęs, kad siekia sukurti liberalios demokratijos principų nesilaikančią šalį. Žr.: „Orban wants to build ‚illiberal state‘“, *EU Observer* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <<https://euobserver.com/political/125128>>.

<sup>6</sup> 2015 m. rudenį, po 8 metų opozicijoje, Lenkijoje į valdžią grįžo populistinė partija *Prawo i Sprawiedliwość* (Teisė ir teisingumas, PiS) ir ėmėsi abejotinų reformų. Žr.: „Europe's new headache“, *The Economist*, 2015-12-05 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-07]. Prieiga per internetą: <<http://www.economist.com/news/leaders/21679470-new-government-poland-has-made-awful-start-europes-new-headache>>; „Poland's 'overnight court' breaks all the rules“, *Politico*, 2015-12-08 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/law-vs-justice-poland-constitution-judges/>>.

valstybėms narėms tenka permąstyti vertybių vietą ES teisinėje sistemoje bei konstitucinėse valstybių narių sistemose ir įvertinti galimybes sutvirtinti jų užtikrinimo būdus.

ES pirminėje teisėje ES vertybėms ginti sukurta dvikryptė apsauga: (i) skirta šalims kandidatėms bei (ii) esamoms valstybėms narėms. Paradoksalu, tačiau būtent kandidačių vertybių laikymosi kontrolė kur kas intensyvesnė nei esamų valstybių narių.

## 1.1. ES vertybių laikymosi kontrolė šalyse kandidatėse

ES vertybės sudaro esminę stojimo šalių kandidačių kriterijų sudedamąją dalį. ESS 49 straipsnyje teigiama: „Kiekviena Europos valstybė, gerbianči 2 straipsnyje nurodytas vertybes ir įsipareigojusi jas remti, gali pareikšti norą tapti Sąjungos nare.“ Nuo 1993 m. Kopenhagos kriterijų įtvirtinimo, siekiant narystės Sąjungoje reikalaujama, kad šalis kandidatė būtų pasiekusi institucijų, užtikrinančių demokratiją, teisinę valstybę, žmogaus teises ir pagarbą mažumoms bei jų apsaugą, stabilumą, lygį.

Europos Komisijos rengiamose kasmetinėse vertinimo ataskaitose apie šalis kandidates (pažangos ataskaitose)<sup>7</sup> visada tiriama, ar tinkamai įgyvendinami politiniai Kopenhagos kriterijai, t. y. vertinama demokratijos būklė ir pažanga ją įtvirtinant (tokios sritys, pvz., rinkimų laisvė, partijų veikimas), viešųjų institucijų veikimas ir reformos, teisinės valstybės principo laikymasis (teismų nepriklausomumas, kova su korupcija ir kt.), žmogaus teisių užtikrinimas ir susiję klausimai. Atitinkamai tokiu būdu įvertinama, ar valstybė kandidatė laikosi ES vertybių ir kurios sritys sunkiau vykdomos, ir reikalaujama imtis veiksmų srityse, kuriose nustatoma trūkumų.

Teoriškai, tik tada, kai ES institucijos pripažįsta, kad valstybė kandidatė veikia suderinamai su ES vertybėmis ir didesnių trūkumų nėra, jai gali būti pasiūlyta tapti ES nare. Tai skatina valstybes kandidates imtis veiksmų demokratijai, teisės viršenybei užtikrinti, o padėdama įgyvendinti reformas ES kandidates remia finansiškai, joms teikiama administracinė ir techninė pagalba. Nepaisant to, reikia pripažinti, kad nemažai reikalaujamų reformų (ypač teisinės valstybės atžvilgiu) paliečia politiškai jautrius klausimus ir taip susiduriama su „apsimestinio įgyvendinimo“ (angl. *fake compliance*) problema. Todėl net įgyvendintos administraciniu lygiu tokios reformos ne visada reiškia, kad ES vertybės iš tiesų įdiegiamos valstybės kandidatės teisinėje ir politinėje kultūroje: jos gali būti tiesiog įgyvendinamos formaliai, siekiant patenkinti ES stojimo kriterijus, o tai kelia pasiektos pažangos negrįžtamumo klausimų<sup>8</sup>.

## 1.2. ES vertybių laikymosi kontrolė valstybėse narėse

Valstybė, tapusi ES nare ir būdama Europos Sąjungos sutarties šalimi, yra įsipareigojusi laikytis ES pamatinių vertybių ir jas skatinti. Šiai pareigai garantuoti skirtas ESS 7 straipsnis, numatantis procedūrą, kurios imamasi esant ES vertybių pažeidimui. Tai pagrindinis Sutartyse<sup>9</sup> įtvirtintas ES vertybių apsaugos mechanizmas ir jis detalčiau aptariamas šio tyrimo 2 dalyje.

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)<sup>10</sup> 258–260 straipsniai, kuriais įprastai remiasi siekiant užkirsti kelią ES teisės pažeidimams ir nubausti už juos, ribotai taikomi ESS 2 straipsnio

<sup>7</sup> Visos pažangos ataskaitos ir kiti ES plėtros dokumentai pasiekiami internetu Europos Komisijos puslapyje [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-18]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm)>.

<sup>8</sup> Šis klausimas nepatenka į straipsnio tyrimo sritį ir išsamiau nagrinėjamas. Plačiau žr.: STAHL, B. *Perverted Conditionality: The Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Serbia*. *EFAR*, 2011, vol. 16(4), p. 465–487; GLIGOROV, V. *The Absence of Political Will*. *Helsinki Charter No 145–146* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.helsinki.org.rs/hcharter\\_t33a02.html](http://www.helsinki.org.rs/hcharter_t33a02.html)>; BRANIFF, M. *Integrating the Balkans. Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*. I.B. Tauris, 2011, p. 108; BALFOUR, R.; STRATULAT, C. *The Democratic Transformation of the Balkans*. *EPC Issue Paper No 66*, 2011 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1363\\_the\\_democratic\\_transformation\\_of\\_the\\_balkans.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1363_the_democratic_transformation_of_the_balkans.pdf)>.

<sup>9</sup> Terminas „Sutartys“ šiame straipsnyje vartojamas kaip apimantis ESS ir SESV.

<sup>10</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *OL C 326*, 2012 10 26, p. 47–390.

kontekste – Komisija gali pradėti pažeidimų nagrinėjimo procedūras tik tada, kai nustatomas konkrečios ES teisės nuostatos pažeidimas<sup>11</sup>. Reikia pasakyti, kad keletas Europos Komisijos inicijuotų pažeidimų nagrinėjimo procedūrų pagal SESV 258–260 straipsnius buvo skirtos spręsti kai kurias problemas, susijusias su teisinės valstybės principo laikymusi, ir veikė gana sėkmingai. Inicijavus pažeidimų procedūrą prieš Vengriją dėl teisėjų ir prokurorų privalomojo išėjimo į pensiją, Vengrija pakeitė savo įstatymus (nors atleisti teisėjai į pareigas nebuvo gražinti ir tai nesustabdė tolesnių kritikuotinų Vengrijos veiksmų)<sup>12</sup>, o pažeidimų procedūros grėsmė Prancūzijai paskatino šią atšaukti romų kilmės Rumunijos piliečių deportaciją iš šalies<sup>13</sup>.

Vis dėlto ši procedūra nėra tinkama esant bendriems pažeidimams (nepatenkantiems į konkrečią ES teisės taikymo sritį, todėl nelaikytiniems konkrečių įsipareigojimų pagal Sutartis pažeidimu), kurie kelia sisteminę grėsmę teisinės valstybės principo laikymuisi. Europos Komisija gali pradėti pažeidimų procedūrą prieš Vengriją, kai padaryti konkretūs pažeidimai, tačiau tokia procedūra negalima Vengrijos ministrui pirmininkui pareiškus, kad valstybė nusprendė nukrypti nuo liberalios demokratijos principų<sup>14</sup> ir sistemiškai laikantis šios nuostatos.

Bulgarijos ir Rumunijos demokratijos ir teisinės valstybės klausimai buvo itin aktualūs – jau stojimo metu buvo aišku, kad būtina papildomai užtikrinti šių vertybių laikymąsi po įstojimo, nes pasiekta pažanga gali vėl grįžti į ankstesnę padėtį (vad. *rule of law backsliding* efektas). Nors valstybės buvo priimtos į ES klubą, kilo abejonų, ar taikyti stojimo reikalavimai išsprendė ilgalaikes valstybių problemas demokratinio valdymo ir teisinės valstybės srityse – Rumunija ir Bulgarija turėjo dar nemažai nuveikti teismų reformos, kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu srityse. Turint tai omenyje ir siekiant užtikrinti, kad tinkamai funkcionuotų ES politika ir institucijos, ES teisėje buvo sukurtas specialus „bendradarbiavimo ir patikros mechanizmas“ (angl. *Co-operation and Verification Mechanism (CVM)*) – apsaugos mechanizmas, skirtas prižiūrėti esminių stojimo reikalavimų laikymąsi po įstojimo į ES. Tai, kad šis mechanizmas vis dar taikomas, o pažangos ataskaitose<sup>15</sup> tebenurodomi tie patys trūkumai kaip iki stojimo, skausmingai atskleidžia šių dviejų šalių nepasirengimą narystei ES. Kita vertus, džiugu, kad ES vis dėlto pavyko inicijuoti nemažai svarbių reformų bei įstatyminių ir institucinių pagrindų sukūrimą, tai per ilgesnį periodą turėtų padėti išspręsti tebetrunkančias struktūrines nurodytų sričių problemas.

Vis dėlto, kaip jau minėta, Bulgarija ir Rumunija nėra išimtis ir teisės viršenybės krizė ištiko ar gresia ir kitoms valstybėms narėms<sup>16</sup>. Ir tai nėra vien šių valstybių bėda. Turint omenyje stiprią valstybių narių ir jų piliečių sąsają, jei viena valstybė narė pažeidžia ES vertybes (valdžioje esanti jėga aktyviai žengia kryptimi, priešinga liberalios demokratijos principams, silpninama stabdžių ir atsvarų sistema ir pan.), paliečiama kiekviena valstybė narė ir jos piliečiai<sup>17</sup>. Kaip nurodo Europos Komisija, ES pilie-

<sup>11</sup> Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylas, susijusias su Europos Komisijos galimybėmis imtis veiksmų ES pagrindinių teisių chartijos laikymuisi užtikrinti: sprendimą *Kreshnik Ymeraga ir kiti prieš Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-87/12, EU:C:2013:291, sprendimą *Thomas Pringle prieš Airijos vyriausybę, Airiją ir generalinį prokurorą*, C-370/12, EU:C:2012:756, ir sprendimą *Åklagaren prieš Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:280.

<sup>12</sup> Kadangi pažeidimų procedūrai būtinas konkrečios ES teisės normos pažeidimas, o tiesioginės įgyvendinamos normos dėl teisėjų nepriklausomumo užtikrinimo ES lygiu nėra, šioje byloje buvo remiamasi diskriminacijos dėl amžiaus draudimu. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Vengriją*, C-286/12, EU:C:2012:687.

<sup>13</sup> *European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens*, Press Release, 2010-09-29, IP/10/1207 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1207\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1207_en.htm)>.

<sup>14</sup> “Orban wants to build ‚illiberal state‘”, *EU Observer*. <...>.

<sup>15</sup> Visos pažangos ataskaitos pasiekiamos internetu: [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm). Žr., pvz., 2015 m. sausio mėn. Bulgarijos pažangos ataskaitą, p. 2. COM(2015) 36 final [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2015\\_36\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_en.pdf)>.

<sup>16</sup> Žr., pvz., BÁNKUTI, M.; HALMAI G.; SCHEPPELE, K. L. Hungary’s Illiberal Turn: Dismantling the Constitution, *Journal of Democracy*, 2012, vol. 21.

<sup>17</sup> KOCHENOV, D.; PECH, L. Upholding <...>, p. 5.

čių ir nacionalinių institucijų pasitikėjimas kitų valstybių narių teisės sistemomis gyvybiškai svarbus visos ES kaip „laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės be vidinių sienų“ funkcionavimui<sup>18</sup>. Atitinkamai, ES pamatinių vertybių laikymasis, ES vaidmuo ginant vertybes ir sprendžiant teisinės valstybės problemas ES valstybėse narėse yra itin svarbūs siekiant užtikrinti ES išlikimą ir tolesnį vystymąsi.

## 2. ESS 7 straipsnio veikimo mechanizmas

Minėta, kad pagrindinis ES pamatinių vertybių apsaugai skirtas straipsnis yra ESS 7 straipsnis, suteikiantis ES institucijoms galią imtis veiksmų, kai yra ES vertybių pažeidimas ar tokio pažeidimo pavojus. Vis dėlto ESS 7 straipsnis laikomas *ultima ratio* priemone ir jo panaudojimo kriterijai yra labai dideli.

### 2.1. ESS 7 straipsnio bendri bruožai

Pagrindinė ESS 7 straipsnio užduotis – pamatinių ES vertybių apsauga. Atitinkamai šiuo straipsniu siekiama ginti ES vertybes, neatsižvelgiant į tai, kieno kompetencijai konkretus klausimas priklausytų: ES suteikiama teisė įsikišti ir į tas sritis, kuriose valstybės narės veikia savarankiškai. Kaip teigiama Europos Komisijos komunikate dėl ESS 7 straipsnio, tai pateisinama aplinkybės, kad „jei valstybė narė pažeidžia pagrindines vertybes pakankamai šiurkščiai, kad tai patektų 7 straipsnio taikymo sritin, tikėtina, kad šis pažeidimas pakerta patį ES pamatą ir pasitikėjimą tarp jos narių, kad ir kurioje srityje vertybės būtų pažeistos“<sup>19</sup>.

Kompetencija priimti sprendimus šiame kontekste pagal ESS 7 straipsnį suteikiama Tarybai ir Europos Vadovų Tarybai – būtent galių suteikimas šioms dviem institucijoms, atstovaujančioms valstybėms narėms, leidžia numanyti, kad ESS 7 straipsnis įtvirtina politinio pobūdžio procedūrą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo kompetencija šioje srityje ribota: Europos Vadovų Tarybos ir Tarybos sprendimai, priimti ESS 7 straipsnio pagrindu, negali būti ginčijami šiame teisme (išskyrus procedūrinius klausimus)<sup>20</sup>.

Būtina pažymėti, kad tam, jog būtų taikomas apsaugos mechanizmas, įtvirtintas ESS 7 straipsnyje, pažeidimai (trūkumai) turi būti sistemiški<sup>21</sup>, trunkantys ar besikartojantys ir peržengti tai, kas būtų laikoma pavieniu (vienkartiniu) vertybių pažeidimu<sup>22</sup>. Kaip nurodo Europos Komisija, „grėsmė turi kilti pačiai valstybės narės politinei, institucinei ir (arba) teisinei santvarkai, jos konstitucinei sandarai, valdžių atskyrimui, teismų nepriklausomumui ar nešališkumui ar jos teisminės peržiūros sistemai, įskaitant, kai yra, konstitucinį teisingumą – pavyzdžiui, dėl naujų priemonių priėmimo ar dėl plačiai paplitusios valdžios institucijų praktikos ir vidaus teisių gynimo priemonių nebuvimo“<sup>23</sup>.

Gana akivaizdus sistemiskumo pavyzdys galėtų būti Viktor Orbán vadovaujamos Vengrijos Vyriausybės veiksmai nuo 2010 m. – žiniasklaidos įstatymo pakeitimai, juos sekusi įstatymų, kurie laikomi varžančiais teisėjų nepriklausomumą, teismų sistemą ir centrinę banką, virtinė, Konstitucijos

<sup>18</sup> 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei nei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 final, p. 7.

<sup>19</sup> 2003 m. spalio 15 d. Europos Komisijos komunikatas „Pagrindinių Europos Sąjungos vertybių apsauga ir stiprinimas“, COM(2003) 606 galutinis.

<sup>20</sup> Remiantis SESV 269 straipsniu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas gali pasisakyti tik dėl ESS 7 straipsnyje nustatytų procedūrinių reikalavimų laikymosi ir tik valstybės narės, kurios atžvilgiu Europos Vadovų Taryba ar Taryba priėmė nutarimą, prašymu.

<sup>21</sup> Apie sisteminių trūkumų sąvoką siejant su prieglobsčio teise, žr., pvz., sprendimą sujungtose bylose *N.S.*, C-411/10 ir 493/10, EU:C:2011:865 ir sprendimą *Vokietija prieš Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740.

<sup>22</sup> Esant vienkartiniam pažeidimui, teisės gali būti ginamos nacionaliniuose teismuose, Europos Žmogaus Teisių Teisme ar Europos Sąjungos Teisingumo Teisme (pažeidimų procedūra ar prejudicinis sprendimas).

<sup>23</sup> 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei nei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 final.

pakeitimai, siūlymai grąžinti mirties bausmę, pastarųjų metų priemonės, kurios stabdo migraciją per šalį bei tuo naudojantis toliau didina Vyriausybės kontrolę<sup>24</sup>. Nors iki šiol ESS 7 straipsnio procedūros prieš Vengriją nepriimta, 2015 m. lapkričio mėnesį Europos Komisija užregistravo Europos piliečių iniciatyvą dėl pagrindinių ES vertybių Vengrijoje, kuria Europos Komisijos prašoma pasiūlyti taikyti ESS 7 straipsnį Vengrijai. Jei per metus bus surinkta 1 mln. pritarimo pareiškimų iš ne mažiau kaip 7 valstybių narių, Europos Komisija turės per tris mėnesius nuspręsti, ar patenkinti Europos piliečių iniciatyvos prašymą ar ne, motyvuodama savo atsakymą<sup>25</sup>.

## 2.2. Preventyvus veikimas ir sankcijų mechanizmas

Skiriamos dvi galimos ESS 7 straipsnio taikymo kryptys: (i) ESS 7 straipsnio 1 dalis – situacija, kai yra aiškus *šturkštaus pažeidimo pavojus* (preventyvus ESS 7 straipsnio veikimas); ir (ii) ESS 7 straipsnio 2 ir 3 dalys – kai valstybė narė *šturkščiai* ir *nuolat* pažeidžia ES vertybes (sankcijų mechanizmas).

Istoriškai ESS 7 straipsnis nebuvo sukurtas preventyviai ginti ES vertybes. Nors sankcijų procedūra buvo įtvirtinta jau Amsterdamo sutartimi<sup>26</sup>, ESS 7 straipsnio taikymas esant potencialiems pažeidimams buvo išplėstas tik Nicos sutartimi<sup>27</sup>. Įdomu pažymėti, kad sukurti preventyvų veikimą skatino Italija ir Austrija, nesaugumą siedamos su artėjančia Rytų Europos šalių naryste<sup>28</sup>. Paradoksalu, tačiau būtent prieš Austriją (nors ir ne ESS remiantis 7 straipsniu keliu – šiuo atveju valstybės veikė savarankiškai, ne ES rėmuose) sankcijos dėl nedemokratiškos tendencijų ir buvo taikytos pirmą kartą (po vadinamosios Haider affair<sup>29</sup>).

ESS 7 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad, kilus aiškiam pavojui, kad kuri nors valstybė narė *gali šturkščiai pažeisti* ESS 2 straipsnyje nurodytas vertybes, Taryba turi teisę, remdamasi „pagrįstu“ 1/3 valstybių narių, Europos Parlamento arba Komisijos pasiūlymu, priimti atitinkamą nutarimą. Tarybos sprendimai priimami 4/5 Tarybos narių balsų dauguma<sup>30</sup> ir gavus Parlamento pritarimą<sup>31</sup>. Toks nutarimas laikytinas „įspėjamoju“ nutarimu ir nereikia sankcijų valstybei taikymo.

O jei kuri nors valstybė narė *šturkščiai* ir *nuolat pažeidžia* ESS 2 straipsnyje nurodytas vertybes, sutartis numato „branduolinio varianto“ (angl. *nuclear option*)<sup>32</sup> galimybę – sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras Sutartis taikant atsirandančias teises, įskaitant tos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teises (ESS 7 straipsnio 2 dalis)<sup>33</sup>. Šis sankcijų mechanizmas yra

<sup>24</sup> Kartais tokie veiksmai net įvardijami kaip diktatoriško valdymo įtvirtinimas Europoje. Žr.: SCHELPELE, K. L. Orbán's police state. 2015-09-14, *Politico* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/orbans-police-state-hungary-serbia-border-migration-refugees/>>.

<sup>25</sup> 2015 m. lapkričio 30 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai „Komisija užregistravo Europos piliečių iniciatyvą dėl pagrindinių ES vertybių Vengrijoje“ [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6189\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6189_lt.htm)>.

<sup>26</sup> *OL C* 340, 1997 11 10, p. 1–144.

<sup>27</sup> *OL C* 80, 2001 3 10, p. 1–87.

<sup>28</sup> MÜLLER, J. W. Safeguarding Democracy inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order. *Transatlantic Academy*, 2012–2013 Paper Series, No. 3, February 2013, p. 17 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller\\_SafeguardingDemocracy\\_Feb13\\_web.pdf](http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller_SafeguardingDemocracy_Feb13_web.pdf)>.

<sup>29</sup> Žr.: LIMANTĖ, A. Europos <...>; CRAMÉR, P.; WRANGE, P. The Haider Affaire, Law and European Integration, *Europarättslig tidskrift*, (2000) 28–60 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:485582/FULLTEXT01.pdfCachedSimilarIn>>.

<sup>30</sup> Pagal SESV 354 straipsnio 1 dalį, sprendžiant dėl iš narystės Sąjungoje kylančių tam tikrų teisių sustabdymo, atitinkamai valstybei narei atstovaujantis Tarybos narys nedalyvauja balsuojant ir atitinkama valstybė neįskaičiuojama.

<sup>31</sup> Pagal SESV 354 straipsnio 4 dalį, Europos Parlamentas sprendžia 2/3 atiduotų ir jį sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų dauguma.

<sup>32</sup> BARROSO, J. *State of the Union address 2013*. Europos Parlamentas, 2013-09-11 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)>.

<sup>33</sup> Įdomu pažymėti, kad Europos Tarybos (ne ES institucijos, o savarankiškos tarptautinės organizacijos) Statuto 8 straipsnyje nustatyta, kad „šturkščiai pažeidusios“ teisinės valstybės principus ir žmogaus teises valstybės narės at-

nepriklausomas nuo ESS 7 straipsnio 1 dalies – sankcijos gali būti taikomos ir nesant ankstesnės preventyvos procedūros.

Sankcijų procedūrą sudaro du etapai – pirmiausia Europos Vadovų Taryba, remdamasi 1/3 valstybių narių arba Europos Komisijos pasiūlymu (kitaip nei ESS 7 str. 1 d., Europos Parlamentas šiuo atveju siūlymo teikti negali), sprendžia, ar yra „šurkštus ir nuolatinis“ pažeidimas. Sprendimai priimami vienbalsiai<sup>34</sup> ir gavus Parlamento pritarimą. Tada Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali nuspręsti „nubausti valstybę“ – sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras teises, atsirandančias taikant Sutartis. Parlamento pritarimo šiam etapui nereikia.

Kaip matyti, ESS 7 straipsnio procedūra pasižymi dideliais taikymo reikalavimais: reikalaujama 4/5 daugumą Taryboje ar net vienbalsiškumą, ypač tokiais politiškai jautriais klausimais, pasiekti itin sudėtinga. Sprendimų priėmimą dar labiau apunkina situacijos, kai teisinės valstybės principus pažeidžia ne viena, o dvi valstybės ar dar daugiau. Akivaizdu, kad, pradėjus procedūrą prieš vieną valstybę pažeidėją, kita stengūsi blokuoti sprendimus prieš pirmąją<sup>35</sup>. Bene vienintelė tokiu atveju galima alternatyva – pradėti procesą prieš abi valstybes, taip apribojant veto riziką.

Be to, doktrinoje netgi teigiama, kad veikti prieš valstybę narę šiai pažeidžiant ES vertybes ne itin produktyvu, nes tikėtina tai padidina vidaus paramą valstybės vyriausybei ir gyventojų euroskeptiškumą (piliečiai suvokia priemones pagal ESS 7 straipsnį labiau kaip sankcijas prieš juos, o ne jų valstybę)<sup>36</sup>. Ir iš tiesų – kol kas ESS 7 straipsnyje nustatyti preventyvūs ir sankcijų mechanizmai dar nebuvo panaudoti, nors nuo 2009 m. ES keletą kartų susidūrė su konstitucinėmis krizėmis valstybėse narėse, ir tai atskleidė konkrečių teisinės valstybės problemų. Komisija sprendimų siekė remdamasi politinėmis priemonėmis, darydama politinį spaudimą ir – jei padarytas ES teisės pažeidimas, inicijuodama pažeidimų nagrinėjimo procedūras.

### 3. Naujos priemonės teisinės valstybės principams ginti

Kaip atskleista ankstesnėje dalyje, esamą apsaugos mechanizmą, įtvirtintą ESS7 straipsnyje, sunku naudoti dėl griežtų reikalavimų, reikalingų sprendimams priimti, ir valstybių narių politinio nenoro remtis šia procedūra. Tą pripažįsta ir ES institucijos – Europos Komisija, pvz., yra nurodžiusi, kad sistemingą grėsmę teisei valstybei valstybėse narėse ne visada galima veiksmingai išspręsti šiuo metu Sąjungos lygmeniu esamomis priemonėmis<sup>37</sup>.

Matant vertybių apsaugos mechanizmo netobulumą, ES pamatinių vertybių reikšmė ir jų probleminis statusas pastaruoju metu sukėlė aktyvių diskusijų. Daugiausia dėmesio buvo skirta teisinės valstybės kaip ES vertybės ir pagrindinių jos principų gynimui tobulinti<sup>38</sup>. Akademikai ir politikai

---

stovavimo teisės gali būti sustabdytos ir ji net gali būti pašalinta iš Europos Tarybos (Europos Tarybos statutas. *Valstybės žinios*, 2002-02-06, Nr. 13-481). Kad Europos Tarybos narės gali nuspręsti pasinaudoti šia galimybe, patvirtino Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rezoliucija Nr. 1990(2014), kuria 2014 m. Rusijos delegacijos balsavimo teisės buvo suspenduotos dėl Krymo aneksijos ir karinės įtampos eskalavimo Rytų Ukrainoje, bei tolesnė Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rezoliucija Nr. 2034 (2015).

<sup>34</sup> Atitinkamai valstybei narei atstovaujantis Europos Vadovų Tarybos narys nedalyvauja balsuojant ir ši valstybė neįskaičiuojama.

<sup>35</sup> Vengrijos Ministras pirmininkas yra aiškiai pareiškęs, kad blokuotų sprendimus prieš Lenkiją. Žr. „Poland strikes back at EU on media law“. *Politico*, 2016-01-08 [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>>.

<sup>36</sup> „Member States and the rule of law: Dealing with a breach of EU values“. *EPRS | European Parliamentary Research Service*, Briefing of March 2015 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS\\_BRI\(2015\)554167\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf)>.

<sup>37</sup> „Member States and the rule of law: Dealing with a breach of EU values“. *EPRS | European Parliamentary Research Service*, <...>; 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 final, p. 6. Taip pat BARROSO, J. *State* <...>.

<sup>38</sup> Doktrinoje teigiama, kad pagrindinio dėmesio teisinės valstybės principui suteikimas aiškinamas tuo, kad teisinė valstybė yra kitų ES vertybių pagrindas. Žr.: KOCHENOV, D.; PECH, L. Upholding <...>.

pateikė įvairiausių pasiūlymų teisinės valstybės principams ES valstybėse narėse užtikrinti – nuo ESS 7 straipsnio reikalavimų palengvinimo, nepriklausomo priežiūros organo, Kopenhagos komisijos, sukūrimo, pažeidimų procedūros išplėtimo sisteminiams pažeidimams, ES pagrindinių teisių agentūros mandato išplėtimo, „Reverse Solange“ pasiūlymo bei kitų iniciatyvų iki pasiūlymo suteikti ES galimybę sustabdyti nacionalinių teisės aktų taikymą, kai šie pažeidžia ES teisę<sup>39</sup>. Pateikti pasiūlymai atkreipia dėmesį į skirtingus ES pamatinių vertybių apsaugos aspektus: lojalus veikimo pareigą, galimybę sujungti smulkesnius pažeidimus į visumą, baudų už ES vertybių pažeidimus skyrimo valstybėms narėms (ne)veiksmingumą, netgi galimybę sustabdyti narystę ES.

ES institucijos taip pat pateikė savo iniciatyvas. Pagrindinės jų – 2014 m. kovo 11 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“<sup>40</sup> bei 2014 m. gruodžio 16 d. patvirtintos Europos Sąjungos Tarybos ir valstybių narių susitikimo Taryboje išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi užtikrinimo<sup>41</sup>. Kokius pakeitimus ir tobulinimus siūlo šios iniciatyvos bei kokios jų galimybės efektyvinti ES vertybių apsaugą, aptartina išsamiau.

### 3.1. Europos Komisijos komunikatas „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“

2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikate išdėstyta detali strategija veiksmų, kurių imsis Europos Komisija esant teisinės valstybės principų pažeidimo grėsmei, ir kurie nepriskirtini nei pažeidimo procedūrai, nei ESS 7 straipsnio taikymo sričiai. Europos Komisijos iniciatyva kartais įvardijama kaip „procedūra iki 7 straipsnio taikymo“<sup>42</sup> – ji nelaikoma ESS 7 straipsnio ir jo mechanizmo alternatyva, bet papildo ESS 7 straipsnį veikdama iki pradėdant jį taikyti.

Komunikate siūlomas išankstinio įspėjimo mechanizmas grėsmėms teisei valstybei spręsti, kurio tikslas – rasti taikų sprendimą remiantis struktūrizuotu Europos Komisijos ir valstybės dialogu, išvengiant naudoti ESS 7 straipsnį. Mechanizmą sudaro trys etapai: (i) Europos Komisijos vertinimas, (ii) Europos Komisijos rekomendacija ir (iii) veiksmai, kurių bus imtasi po Europos Komisijos rekomendacijos<sup>43</sup>. Nors nėra nurodoma, kokiais atvejais ši procedūra pradės veikti, manytina, kad ją turėtų aktyvinti Europos Komisijos įtarimai dėl galimos grėsmės teisei valstybei principui (suformuoti stebint politinę situaciją ir procesus konkrečioje valstybėje).

<sup>39</sup> Detaliau šie pasiūlymai straipsnyje nebus analizuojami. Plačiau žr.: CLOSA, C.: KOCHENOV, D.; WEILER, J. H. H. Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, *EUI working papers*, RSCAS 2014/25; BOGDANDY, A., *et al.* <...>; SCHELPELE, K. L. What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf)>.

<sup>40</sup> 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“. COM(2014) 158 final. Taip pat paminėtina, kad dabartinės Europos Komisijos sudėtyje yra pirmojo pirmininko pavaduotojo, atsakingo už geresnį reglamentavimą, institucijų ryšius, *teisinės valstybės* principus ir Pagrindinių teisių chartiją, pareigybė (2014–2019 kadencijoje – Frans Timmermans). Tai pirmasis kartas, kai pareiga koordinuoti Europos Komisijos veiklą teisinės valstybės srityje specifiskai ir aiškiai priskiriama komisarui. Šio komisaro pareigybės pavadinimas ir jam suteiktas rangas leidžia spręsti, kad ES vertybių, o ypač teisinės valstybės ir pagrindinių teisių, apsauga tapo Europos Komisijos prioritetine sritimi. Aktyvūs pirmojo pirmininko pavaduotojo veiksmai ir pasisakymai patvirtina šį teiginį.

<sup>41</sup> 2014 m. gruodžio 16 d. Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf)>.

<sup>42</sup> 2013 m. rugpjūtį ir 2014 m. vasarį Europos Komisija surengė dvi orientacijos diskusijas apie teisinę valstybę, kuriose buvo nuspręsta, jog būtina sukurti ES lygmens priemonę kovai su sistemine grėsmėmis teisei valstybei. Jos tapo tolesnio Europos Komisijos darbo pagrindu. Europos Komisijos pranešimas spaudai „Europos Komisija pristato teises priemones teisei valstybei principams Europos Sąjungoje apsaugoti“. Strasbūras, 2014 m. kovo 11 d. [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_lt.htm)>.

<sup>43</sup> Šie etapai pakankamai aiškiai primena Europos Komisijos taikomos pažeidimų procedūros etapus.



Pirmo etapo metu (Europos Komisijos vertinimas) Europos Komisija surinks informaciją, įskaitant informaciją, parengtą Europos Tarybos ir ES pagrindinių teisių agentūros, bei atliks jos vertinimą, siekdama nustatyti, ar yra aiškių sisteminės grėsmės teisei valstybei požymių. Jeigu Europos Komisija nustatys, kad esama sisteminės grėsmės teisei valstybei, pažeidimais įtariamai valstybei Europos Komisija teiks „nuomonę dėl teisinės valstybės“, kurioje bus išdėstyti Europos Komisijos susirūpinimai ir kviečiama pateikti atsakymą (nėra aišku, ar šiame etape nuomonė būtų skelbiama viešai).

Jei pirmas etapas neišspręstų situacijos, būtų pereinama prie antro etapo (Europos Komisijos rekomendacija). Europos Komisija pateiks valstybei narėi „rekomendaciją dėl teisinės valstybės“, nustatys terminą išspręsti nustatytas problemas ir informuoti Europos Komisiją. Ši rekomendacija ir jos turinys būtų skelbiama viešai.

Paskutinis etapas – Europos Komisijos veiksmai po rekomendacijos. Europos Komisija stebės, kaip valstybė narė įgyvendina rekomendaciją. Jei per nustatytą terminą valstybė narė nesiims patenkinamų veiksmų, Europos Komisija galės pasinaudoti vienu iš ESS 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų.

Pažymėtina, kad 2016 m. sausio mėn. Europos Komisija pirmą kartą aktyvino komunikate numatytą procedūrą. 2016 m. sausio 13 d. Europos Komisija organizavo pirmuosius orientacinius debatus, kuriais siekta įvertinti padėtį Lenkijoje<sup>44</sup>. Po debatų Europos Komisija įgaliojo Europos Komisijos pirmąjį pirmininko pavaduotoją nusiųsti Lenkijai laišką, kuriuo būtų pradėtas struktūrizuotas Europos Komisijos ir Lenkijos dialogas.

### **3.2. ES Tarybos ir ES valstybių narių išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi užtikrinimo**

2014 m. gruodžio mėnesį priemonių ES vertybėms ginti tobulinimo pasiūlymą pateikė ir Taryba su valstybėmis narėmis, priimdamos išvadas dėl teisinės valstybės principų laikymosi užtikrinimo<sup>45</sup>. Taryba iš esmės siūlo organizuoti kasmetinį dialogą tarp valstybių narių vyriausybių Bendrųjų reikalų sudėties Taryboje, kurį parengtų Nuolatinių atstovų komitetas COREPER (pirmininkaujanti valstybė narė). Dialogas būtų grindžiamas objektyvumo, nediskriminavimo ir vienodų sąlygų taikymo visoms valstybėms narėms principais, be to, turi būti vedamas laikantis „nešališko ir faktais grindžiamo požiūrio“ (ne itin aišku, ką tai turėtų reikšti).

Pirmasis dialogas įvyko 2015 m. lapkričio 17 d.<sup>46</sup> – tai buvo bene pirmasis ES valstybių susitikimas ES rėmuose, kuris buvo skirtas žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės principams ES valstybėse narėse aptarti. Dialogo metu kiekviena valstybė pristatė du pasirinktus teisinės valstybės srities klausimus – vieną pavyzdį, kur ji veikia sėkmingai, ir vieną, kai susiduria su problemomis, kartu nurodydama, kaip ketina spręsti šias problemas. Vis dėlto kitos valstybės nepateikė klausimų ar vertinimų ir tai lėmė, kad dialogas labiau priminė grupę monologų, be to, platus spektras klausimų neleido detaliau jų nagrinėti.

---

<sup>44</sup> Europos Komisijos pranešimas spaudai, 2016-01-13. Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)>.

<sup>45</sup> 2014 m. gruodžio 16 d. Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf)>.

<sup>46</sup> „A „very busy“ General Affairs Council“, 2015-11-17, Liuksemburgo pirmininkavimo puslapis [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/11/17-conseil-cag/index.html>>; General Affairs Council, Ensuring the respect for the rule of law - Dialogue and exchange of views, 2015-11-17, doc. 13744/15.

### 3.3. Europos Komisijos ir Tarybos pasiūlymai: sulyginimas ir vertinimas

Nors Europos Komisijos ir Tarybos pasiūlymus vienija bendras siekis – ES vertybių, ypač teisinės valstybės principo, apsauga – reikia pripažinti, kad pateikti pasiūlymai gana skirtingi. Visų pirma skiriasi pasiūlymų tikslas. Europos Komisija siekia sukurti *priemonės, skirtas pašalinti ateityje valstybėse narėse kilsiančias grėsmes* teisinei valstybei, kol dar netenkinamos ESS 7 straipsnyje nustatytų mechanizmų panaudojimo sąlygos. Taigi Europos Komisija siekia sukurti išankstinę procedūrą, skirtą sustabdyti besivystančią ES vertybėms gresiančią situaciją. Taryba ir valstybės narės siūlo dialogą, *siekiant propaguoti ir apsaugoti* teisinės valstybės principus pagal sutartis, t. y. pabrėžiami visai kiti aspektai.

Skiriasi ir siūlomų priemonių pobūdis. Europos Komisija siūlo dialogą tarp savęs kaip ES institucijos ir valstybės narės – potencialios pažeidėjos. Europos Komisija šiuo atveju veiktų kaip teisės sergėtoja ir iš esmės vadovautų procesui, kuris gerokai primena pažeidimų procedūros eigą. Hibridinis Tarybos ir valstybių narių pasiūlymas kalba apie lygių šalių dialogą, kuriame ES ir jos institucijų vaidmuo būtų ribotas, o valstybės bendrautų lygiateisiškumo pagrindais<sup>47</sup>.

Svarbūs Europos Komisijos pasiūlytos procedūros bruožai yra tai, kad ji bus taikoma tik esant sisteminei grėmei ir vienodai visoms valstybėms narėms (priešingai nei bendradarbiavimo ir patikros mechanizmas, taikomas tik Bulgarijai ir Rumunijai<sup>48</sup>). Be to, kadangi siūloma procedūra atkartoja pažeidimų procedūros eigą, jos veikimas turėtų būti gana sklandus – tai jau pažįstamas mechanizmas. Sveikintina ir tai, kad Europos Komisija pasirinko remtis kitų institucijų ir organizacijų ekspertinėmis žiniomis (Venecijos komisijos, ES pagrindinių teisių agentūros ir kt.<sup>49</sup>).

Vis dėlto tai neabejotinai „švelnus“ ESS 7 straipsnio papildymas, tereikalaujantis, kad pažeidimais įtariama valstybė pradėtų dialogą su Europos Komisija. Komisijos pasiūlymas – iš esmės tėra struktūrizuotas „įvardijimo ir sugėdinimo“ (angl. *naming and shaming*) procesas<sup>50</sup>. Jei jis neveiktų ir valstybė nereaguotų, o tai visiškai tikėtina tais atvejais, kai šalies valdantieji sąmoningai pasirenka nukrypti nuo ES vertybių, – Europos Komisija lieka bejėgė, nes, kaip aptarta, ESS 7 straipsnio taikymo galimybė nedidelė.

Ką vis dėlto būtų galima patobulinti? Pirmiausia Europos Komisijos pasiūlymą sustiprintų aiškiau įvardyti veiksniai, kurie paskatintų taikyti komunikato procedūrą – gal net vertėtų numatyti, kaip siūloma doktrinoje, kad procedūra būtų pradama visada, jei tai rekomenduotų ES pagrindinių teisių agentūra, Venecijos Komisija, Europos Parlamentas ar valstybė narė<sup>51</sup>. Antra, turėtų būti neišvengiama (to dabar nėra), kad valstybei narėi neištaičius padėties po Europos Komisijos rekomendacijos, Europos Komisija inicijuos ESS 7 straipsnio procedūrą. Be to, vertėtų viešinti („įvardijimo ir sugėdinimo“ tikslais) tyrimų medžiagą, juo skatinant valstybes ištaisyti ES vertybių pažeidimus ar pašalinti jų grėsmę.

<sup>47</sup> HILLION, C. Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means. *SIEPS European Policy Analysis*. 2016:1epa [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <[http://www.sieps.se/sites/default/files/2016\\_1\\_epa\\_eng.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf)>.

<sup>48</sup> Plačiau šis mechanizmas aptariamas mokslinio straipsnio 1.2. skirsnyje.

<sup>49</sup> Kaip nurodoma 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikate Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisinei valstybei stiprinti“, kad gautų ekspertinių žinių konkrečiais su teisine valstybe valstybėse narėse susijusiais klausimais, Europos Komisija gali, visų pirma vertinimo etape, kreiptis įvertinimo į išorę, įskaitant į ES pagrindinių teisių agentūrą. Be to, atsižvelgdama į situaciją, Europos Komisija gali nuspręsti kreiptis patarimo ir pagalbos į ES teisminių tinklų narius. Europos Komisija taip pat tarsis su Europos Taryba ir (arba) jos Venecijos komisija bei koordinuos savo analizę su jomis visais atvejais, kai klausimas bus svarstomas ir nagrinėjamas ir jų.

<sup>50</sup> MÜLLER, J. W. The Commission gets the point – but not necessarily the instruments, *VerfBlog*, 2014/3/15 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.verfassungsblog.de/en/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/>>.

<sup>51</sup> KOCHENOV, D.; PECH, L. Upholding <...>.

Kita vertus, dialogas, kaip siūlo Taryba, kad ir kiek šlovinamas kaip bendradarbiavimo priemonė, retai kada pasiekia savo tikslus, jei nėra politinės valios. Ir siūlomas dialogo modelis taip pat galėtų būti tobulinamas. Tam, kad užsimegztų vertingesnė diskusija, būtų tikslinga skirti pakankamai laiko kiekvienos valstybės situacijai aptarti, o kitoms valstybėms suteikti galimybę komentuoti, duoti klausimų ir diskutuoti. Ne itin tikslinga leisti valstybėms pasirinkti aptariamus „patogius“ klausimus, taip išvengiant jautresnių sričių. Vertėtų pasinaudoti ES Tarybos ir ES valstybių narių išvadose numatyta galimybe pradėti diskusijas dėl teminių sričių<sup>52</sup>, taip pasirenkant aktualiausius tais metais klausimus<sup>53</sup>. Kita vertus, siūlytina ir stebėti, ar valstybės atsižvelgia į dialogo metu joms pateiktus pasiūlymus ir rekomendacijas, vėlesnio dialogo metu skirti dėmesio ir ankstesnių metų dialogo rezultatams įvertinti.

Galima teigti, kad nė viena institucija nesukūrė „idealaus“ modelio – sunku patikėti, kad pateikti siūlymai padėtų įveikti teisinės valstybės principo silpnėjimą valstybėse narėse. Abu pasiūlymai nenumato naujų teisinių ar automatiškai kylančių padarinių už pažeidimus ir neatgraso nuo pažeidimų. Tačiau tokių užduočių įvykdyti ES institucijos ir negali – tam būtų būtinas Sutarčių pakeitimas, susitarimą dėl kurio pasiekti sunkiai įsivaizduojama<sup>54</sup>.

## Išvados

1. ES pamatinių vertybių apsauga esamų valstybių narių atžvilgiu pakankamai silpna – ESS 2 straipsnis neturi tvirto įgyvendinimo mechanizmo. ES vertybių užtikrinimas grindžiamas iš esmės vien ESS 7 straipsniu, numatančiu specialią politinę procedūrą (kuri dėl politinių priežasčių sunkiai veikia), o teisinės apsaugos priemonių (pavyzdžiui, pažeidimų procedūra) iš esmės nėra. Atitinkamai, jei stojimo į ES atveju priežiūra griežtesnė ir valstybė, kuri nesilaiko pamatinių ESS 2 straipsnyje numatytų vertybių, gali paprasčiausiai būti nepriimta į ES, esamų narių kontrolė ir galimybės daryti jiems įtaką sudėtingesnė – realiai tai reiškia, kad iš ES kandidačių gali būti reikalaujama net daugiau nei iš esamų narių. Tokia reikalavimų, taikomų iki ir po stojimo į ES, neatiktis kelia dvigubų standartų ir griežtų stojimo sąlygų pagrįstumo ir legitimumo klausimų. Be to, veiksmingų ES vertybių užtikrinimo mechanizmų trūkumas menkina ES vertybių įtvirtinimo prasmę ir kelia stojimo metu pasiektos pažangos išlikimo klausimų.
2. Dvi iniciatyvos, pateiktos Europos Komisijos ir Tarybos 2014 m., laikytinos sveikintinomis, nors ir nerevoliuciniais žingsniais stiprinant teisinės viršenybės kaip ES vertybės apsaugą. Veiksmingesne laikytina Europos Komisijos siūloma išankstinio įspėjimo procedūra nei Tarybos rekomenduojamas kasmetinis valstybių dialogas – kaip aptarta, bet jau dabar pastarasis mažai struktūrizuotas ir konkretus. Vis dėlto sunku tikėtis, kad šių mechanizmų bus pakankama sustabdyti nutolimo nuo ES vertybių tendencijas valstybėse narėse. Kita vertus, sudėtinga ar net neįmanoma sukurti mechanizmo, kuris būtų absoliučiai veiksmingas ir atgrasytų ES valstybes nares nuo ES vertybių pažeidimų ir kartu nereikėtų keisti Sutarčių (tai yra politiškai nerealu). Esamos priemonės yra politinės ir tai lemia jų silpnumą – trūksta visų pirma ne mechanizmų, o politinės valios sustabdyti ES vertybių pažeidimus valstybėse narėse.

---

<sup>52</sup> 2014 m. gruodžio 16 d. Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi.

<sup>53</sup> BUTLER, I. Wary EU governments hold first rights talk. *E!Sharp*, 2015-12 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <<http://esharp.eu/opinion/wary-eu-governments-hold-first-rights-talk#.VmKh003pq2w.twitter>>.

<sup>54</sup> Tam nepritarų visų pirma valstybės, kurioms grėstų sugriežtintos ar naujos procedūros taikymas. Tačiau ir kitos valstybės, pvz., Jungtinė Karalystė, tikėtinai išreikštų nepritarimą, kad Sutartys būtų keičiamos. Žr., pvz., UK Government. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. EU Enlargement, 2014-12; 2.116 punktą [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/388422/BoC\\_EUEnlargement\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388422/BoC_EUEnlargement_acc.pdf)>. Taip pat žr.: CLOSA, C. *The Politics of Ratification of EU Treaties*. London, Routledge, 2013; CLOSA, C.; KOCHENOV, D.; WEILER, J. H. H. Reinforcing <...>.

## LITERATŪRA

### ES sutartys, teisės aktai ir susiję dokumentai

1. Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija. *OL C 326*, 2012 10 26, p. 13–390.
2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *OL C 326*, 2012 10 26, p. 47–390.
3. Amsterdamo sutartis. *OL C 340*, 1997 11 10, p. 1–144.
4. Nicos sutartis. *OL C 80*, 2001 3 10, p. 1–87.
5. 2003 m. spalio 15 d. Europos Komisijos komunikatas „Pagrindinių Europos Sąjungos vertybių apsauga ir stiprinimas“, COM(2003) 606 galutinis.
6. 2014 m. kovo 11 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei nei valstybei stiprinti“. COM(2014) 158 final.
7. 2014 m. gruodžio 16 d. Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių išvados dėl teisinės valstybės principų laikymosi [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/146323.pdf)>.
8. General Affairs Council, Ensuring the respect for the rule of law – Dialogue and exchange of views, 2015-11-17, doc. 13744/15.

### ESTT bylos

9. Sprendimas *Åklagaren prieš Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:280.
10. Sprendimas *Komisija prieš Vengriją*, C-286/12, EU:C:2012:687.
11. Sprendimas *Kreshnik Ymeraga ir kiti prieš Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-87/12, EU:C:2013:291.
12. Sprendimas sujungtose bylose *N.S.*, C-411/10 ir 493/10, EU:C:2011:865.
13. Sprendimas *Thomas Pringle prieš Airijos vyriausybę, Airiją ir generalinį prokurorą*, C-370/12, EU:C:2012:756.
14. Sprendimas *Vokietija prieš Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740.

### Specialioji literatūra

15. BALFOUR, R.; STRATULAT, C. The Democratic Transformation of the Balkans. *EPC Issue Paper No 66*, 2011 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1363\\_the\\_democratic\\_transformation\\_of\\_the\\_balkans.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1363_the_democratic_transformation_of_the_balkans.pdf)>.
16. BÁNKUTI, M.; HALMAI, G.; SCHEPPELE, K. L. Hungary's Illiberal Turn: Dismantling the Constitution. *Journal of Democracy*, 2012, vol. 21.
17. BOGDANDY, A., et al. Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2012, vol. 49(2), p. 489–519.
18. BRANIFF, M. *Integrating the Balkans. Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*. I. B. Tauris, 2011.
19. CLOSA, C. *The Politics of Ratification of EU Treaties*. London: Routledge, 2013.
20. CLOSA, C., KOCHENOV, D., WEILER, J.H.H. Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, *EUI working papers*, RSCAS 2014/25.
21. CRAMÉR, P., WRANGE, P. The Haider Affaire, Law and European Integration, *Europarättslig tidskrift*, (2000) 28–60 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:485582/FULLTEXT01.pdf>>CachedSimilarIn>.
22. Editorial Comments: Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening? *Common Market Law Review*, 2015, vol 52(3), p. 619–628.
23. GLIGOROV, V. The Absence of Political Will. *Helsinki Charter No 145–146* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.helsinki.org.rs/hcharter\\_t33a02.html](http://www.helsinki.org.rs/hcharter_t33a02.html)>.
24. HILLION, C. Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means. *SIEPS European Policy Analysis*. 2016:1epa [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <[http://www.sieps.se/sites/default/files/2016\\_1\\_epa\\_eng.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf)>.
25. KOCHENOV, D., PECH, L. Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction. *EUI Working Papers*, RSCAS 2015/24.

26. LIMANTĖ, A. Europos Sąjungos vertybės: samprata, statusas ir iššūkiai. *Teisė*, 2015, t. 97.
27. MÜLLER, J. W. Safeguarding Democracy inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order. *Transatlantic Academy*, 2012–2013 Paper Series, No. 3, February 2013, p. 17 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller\\_SafeguardingDemocracy\\_Feb13\\_web.pdf](http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller_SafeguardingDemocracy_Feb13_web.pdf)>.
28. MÜLLER, J. W. The Commission gets the point – but not necessarily the instruments, *VerfBlog*, 2014/3/15 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.verfassungsblog.de/en/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/>>.
29. SCHEPPELE, K.L. What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf)>.
30. STAHL, B. Perverted Conditionality: The Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Serbia. *EFAR*, 2011, vol. 16(4), p. 465–487.

### Kiti šaltiniai

31. Europos Tarybos statusas. *Valstybės žinios*, 2002-02-06, nr. 13-481.
32. Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rezoliucija Nr. 1990 (2014) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-14]. Prieiga per internetą: <<http://website-pace.net/documents/10643/110596/20140410-Resolution1990-EN.pdf/57ba4bca-8f5f-4b0a-8258-66ca26f7117b>>.
33. Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rezoliucija Nr. 2034 (2015) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-14]. Prieiga per internetą: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21538&lang=en>>.
34. „A „very busy“ General Affairs Council“, 2015-11-17, Liuksemburgo pirmininkavimo puslapis [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/11/17-conseil-cag/index.html>>.
35. „Europe’s new headache“, *The Economist*, 2015-12-05 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-07]. Prieiga per internetą: <<http://www.economist.com/news/leaders/21679470-new-government-poland-has-made-awful-start-europes-new-headache>>.
36. Europos Komisijos pranešimas spaudai, 2016-01-13. Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)>.
37. „Member States and the rule of law: Dealing with a breach of EU values“. *EPRS | European Parliamentary Research Service*, Briefing of March 2015 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS\\_BRI\(2015\)554167\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf)>.
38. „Orban wants to build ‘illiberal state‘“, *EU Observer* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <<https://euobserver.com/political/125128>>.
39. „Poland strikes back at EU on media law“. *Politico*, 2016-01-08 [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-16]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>>.
40. „Poland’s ‘overnight court’ breaks all the rules“, *Politico*, 2015-12-08. [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/law-vs-justice-poland-constitution-judges/>>.
41. 2015 m. lapkričio 30 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai „Komisija užregistravo Europos piliečių iniciatyvą dėl pagrindinių ES vertybių Vengrijoje“ [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6189\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6189_lt.htm)>.
42. BARROSO, J. *State of the Union address 2013*. Europos Parlamentas, 2013-09-11 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)>.
43. BUTLER, I. Wary EU governments hold first rights talk. *E!Sharp*, 2015-12 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <<http://esharp.eu/opinion/wary-eu-governments-hold-first-rights-talk#.VmKh0O3pq2w.twitter>>.
44. *European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens*, Press Release, 2010-09-29, IP/10/1207 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-02]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1207\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1207_en.htm)>.

45. Europos Komisijos pranešimas spaudai „Europos Komisija pristato teisinės priemonės teisinės valstybės principams Europos Sąjungoje apsaugoti“. Strasbūras, 2014 m. kovo 11 d. [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_lt.htm)>.

46. SCHEPPELE, K. L. Orbán's police state. 2015-09-14, *Politico* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-11-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.politico.eu/article/orbans-police-state-hungary-serbia-border-migration-refugees/>>.

47. UK Government. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. EU Enlargement, 2014-12; 2.116 punktas [interaktyvus. Žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/388422/BoC\\_EUEnlargement\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388422/BoC_EUEnlargement_acc.pdf)>.

## THE CHALLENGES OF ENFORCEMENT OF EU COMMON VALUES

**Agnė Limantė**

### S u m m a r y

The article analyses the means of protection of the key EU values embedded in Article 2 of the Treaty of the European Union (TEU). The paper claims that the mechanisms designed for protection of EU values are rather weak and are suffering from political unwillingness of EU Member States to act against other EU states. Due to the limits of Articles 258–260 of the TFEU (providing for infringement procedure), protection of EU values is relying solemnly on a special political procedure, established by the Article 7 TEU. This procedure is often considered as the measure of last resort or even ‘nuclear option’ and has never been applied because of high thresholds needed for activating it and for being considered as politically counterproductive.

The two initiatives suggested by the Commission and the Council in 2014 should be considered as additional, though a tiny steps towards enhanced protection of EU values in general, and the rule of law in particular. Nevertheless, the ‘ideal’ solution is still not on the table as both, the Commission’s and the Council’s proposals do not appear adequate to tackle the problem of reversing ‘anti-rule of law’ tendencies. The author investigates and compares the present proposals and considers whether they are proper instruments for addressing fundamental challenges EU face. The paper suggests, that ‘pre-Article 7’ procedure put forward by the Commission is preferable (in terms of effectiveness) to the Council’s proposal of annual rule of law dialogue.

*Įteikta 2015 m. gruodžio 9 d.*

*Priimta publikuoti 2016 m. vasario 26 d.*