

TIESISKUMA NODROŠINĀŠANAS INSTRUMENTI EIROPAS SAVIENĪBAS RĪCĪBĀ – LĪDZŠINĒJIE UN JAUNAIS PAPILDINĀJUMS

INSTRUMENTS OF EUROPEAN UNION FOR UPHOLDING RULE OF LAW – EXISTING MECHANISMS AND NEW ADDITIONS

Irēna Kucina, Dr. iur.

LU asociētā profesore,

Valsts prezidenta padomnieku biroja vadītāja, padomniece
tiesiskuma un Eiropas Savienības tiesību jautājumos

Summary

Rule of law is one of the fundamental values of the European Union. Over time, Court of Justice of the European Union, national constitutional and supreme courts and legal science, which form the common European legal space, have come to a more sophisticated and refined understanding of this notion – a concept, which more or less represents a shared understanding of what the rule of law means among all Member States.

European Union cannot allow any of its Member States to deviate from this principle. It must have efficient tools for preventing such acts.

The purpose of the Regulation 2020/2092 of the European parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget¹ (the Regulation) is to give European Union a more efficient tool for ensuring Member States compliance with the rule of law. In addition to the existing legal instruments, it provides an entirely unique mechanism, which links the EU budget to the respect for the rule of law.

This article analyses the already existing mechanisms for the enforcement of rule of law and then takes an in-depth look at the new mechanism established by the Regulation.

It can be concluded that the Regulation represents a compromise, which is not perfect, but still workable. Although the process established by the Regulation is political, and there are certain risks to rule of law, guidelines adopted by the Council will precisely formulate the specific mandate of both political bodies (the European Commission and the Council of the EU) and align it with the legal purpose of the procedure. It will also enable Court of Justice to decide on specific

¹ Official Journal of the European Union, 22 December 2020, L 433 I. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2020%3A433I%3AFULL>

cases, albeit *post factum*. Therefore, this Regulation should be considered as a step forward towards more efficient enforcement of rule of law in the European Union.

Atslēgvārdi: tiesiskums, Eiropas Savienība, Eiropas Savienības Tiesa, pamatvērtības, tiesu vara, Savienības budžets, Regula 2020/2092.

Keywords: rule of law, European Union, European Court of Justice, fundamental values, judiciary, Union budget, Regulation 2020/2092.

Ievads

Viena no Eiropas Savienības (turpmāk – ES) pamatvērtībām, uz kurām tā balstās, ir tiesiskums. Pēdējos gados dažās dalībvalstīs ir novērojama tendence atsevišķos gadījumos novirzīties no tādas tiesiskuma kopējās izpratnes, kāda pastāv vairākumā ES dalībvalstu. Tas rada jautājumu jau par iespējamām sistēmiskām novirzēm.

Līdz šim ES rīcībā bija trīs Pamatlīgumos² minēti instrumenti, kā reaģēt uz šādām sistēmiskām novirzēm: pirmkārt – prejudiciālo nolēmumu procedūra Eiropas Savienības Tiesā (turpmāk – EST); otrkārt – tiešās prasības procedūra EST; treškārt – Līguma par Eiropas Savienību (turpmāk – LES) 7. panta procedūra pret dalībvalsti.

Visi šie instrumenti, kā arī ES tiesiskuma stiprināšanas sistēma, pēc Savienības institūciju un dalībvalstu vairākuma uzskata, izrādījās nepietiekami efektīvi.³ Rezultātā Eiropas Komisija (turpmāk – EK) pēc ilgstošas politiskas diskusijas dažādos forumos un dažādos līmeņos 2020. gada 30. septembrī nāca klajā ar ziņojumu par tiesiskuma situāciju ES. Tas sastāvēja no vispārējā ziņojuma⁴ un ziņojumiem par visām 27 dalībvalstīm, tostarp arī Latviju⁵. Vispārējā ziņojumā kā īpaši problemātiska tika izcelta tiesiskuma situācija Polijā un Ungārijā.

Visbeidzot, lai radītu ES efektīvāku līdzekli, ar ko panākt tiesiskuma ievērošanu dalībvalstīs, 2020. gada 16. decembrī, sekojot minētā ziņojuma ieteikumam, tika pieņemta Eiropas Parlamenta un Padomes *Regula 2020/2092 par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai* (turpmāk – Regula).⁶ Ar to pirmo reizi līdzās jau pastāvošajiem tiesiskuma mehānismiem tika radīts principiāli jauns mehānisms, kas tiesiskuma ievērošanu dalībvalstīs sasaista ar ES finanšu piešķirumiem.

Šajā rakstā vispirms tiek apskatīti līdz šim jau pastāvošie tiesiskuma nodrošināšanas mehānismi un tad plašāk aplūkots jaunais, ar minēto Regulu ieviestais mehānisms. Rakstā netiks skatīti citi, arī netieši līdzekļi, ar kuriem ES var mēģināt panākt tiesiskuma ievērošanu dalībvalstīs. Tostarp minama Eiropas

² Eiropas Savienības Pamatlīgumi ir Līgums par Eiropas Savienību (turpmāk – LES) un Līgums par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD).

³ Kustra-Rogatka A. The Rule of Law Crisis as the Watershed Moment for the European Constitutionalism. *Verfassungsblog*, 14 November 2019. Pieejams: <https://verfassungsblog.de/the-rule-of-law-crisis-as-the-watershed-moment-for-the-european-constitutionalism/>

⁴ Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>

⁵ Pieejams: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lv_rol_country_chapter_lv.pdf

⁶ Publikācija Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī, 22.12.2020., Nr. L 433 I. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:433I:FULL&from=LV>

Pamattiesību harta, kuras viens no mērķiem ir tiesiskuma nostiprināšana.⁷ Rakstā vērtēti tie mehānismi, kas *tiešā veidā* vērsti uz LESD 2. panta pārkāpumu novēršanu.

1. Līdzšinējie tiesiskuma īstenošanas mehānismi

EK priekšsēdētāja Urzula fon der Leiena savā 2020. gada 16. septembra uzrunā par stāvokli ES 2020. gadā atzīmēja: “Tiesiskums palīdz aizsargāt cilvēkus no pasaules, kurā valdītu spēks. Tas ir mūsu svarīgāko ikdienas tiesību un brīvību garants. Tas ļauj mums paust savu viedokli un saņemt informāciju no brīvas preses.”⁸

ES vienmēr ir iestājies par cilvēka cieņu, brīvību, demokrātiju, vienlīdzību, tiesiskumu un cilvēktiesībām.⁹ Nenoliedzami, katra no šīm vērtībām ES ir ļoti svarīga, jo tā ir ne tikai ekonomiska savienība (kā tas bija tās sākumposmā), bet vienlaikus arī politiska savienība, kas balstās uz kopīgām vērtībām. ES tādējādi ir arī vērtību savienība.¹⁰

Tiesiskums (angliski – *rule of law*, vāciski – *Rechtsstaat*, franciski – *l'État de droit*) ir viena no ES pamatā esošajām kopīgajām vērtībām. Tas ir nostiprināts LES 2. pantā. EK kopā ar Eiropas Parlamentu un Padomi ir atbildīga par to, ka tiesiskums tiek ievērots.

LES paredz vairākus tiesiskuma principa īstenošanas mehānismus.

1.1. Prejudiciālo nolēmumu procedūra EST

Prejudiciālā nolēmuma process, kuru ierosina dalībvalsts tiesa, kalpo tam, lai šaubu gadījumā noskaidrotu, kā ir interpretējama kāda ES tiesību norma, kura attiecīgās dalībvalsts tiesai ir jāpiemēro konkrētā lietā. Tas nozīmē, ka jautājums ir par to, vai kādas dalībvalsts tiesību norma ir vai nav savietojama ar kādu ES tiesību normu.

Līdz pat nesenam laikam EST nebija lietas, kur nacionālajā tiesas procesā būtu jāinterpretē kāda ES pamatvērtība, lai noskaidrotu, vai apstrīdētā nacionālā tiesību norma vai valsts rīcība ir savietojama ar šo Savienības pamatvērtību. LES 2. pantā minētās pamatvērtības pašas par sevi vai to LES minētos atsevišķos elementus EST līdz šim spriedumam neskatīja. Tam pamatā bija tradicionālais uzskats, ka pamatvērtības to plašā un nekonkrētā tvēruma dēļ tiešā veidā,

⁷ Danwitz T. von. The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. Fordham International Law Journal, 2014, Vol. 37, Issue 5, Article 7. Pieejams: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2355&context=ilj>

⁸ Eiropas Komisijas priekšsēdētājas Urzulas fon der Leienas runa par stāvokli Eiropas Savienībā. Pieejams: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lv/SPEECH_20_1655.

⁹ Eiropas Komisija. Eiropas Demokrātijas rīcības plāns. 03.12.2020. Pieejams: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=LVhttps://ec.europa.eu/info/sites/info/files/edap_communication.pdf

¹⁰ Levits E. Eiropas Savienība kā vērtību savienība. LES 2. pants saistībā ar 7. pantu kā dalībvalstu demokrātiskas konstitucionālas valsts iekārtas modeļa pamats un ierobežojums. Jurista Vārds, 08.05.2018., Nr. 19.

bez konkretizācijas citos normatīvos aktos, tiesā ar juridiskām metodēm nav pārbaudāmas.¹¹

Pagrieziena punkts bija 2018. gada 27. februāra spriedums lietā Nr. C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*¹².

Šajā lietā EST pirmo reizi pārbaudīja kādu nacionālo (šajā gadījumā – Portugāles) regulējumu, vai tas atbilst LES 19. panta 1. punktam. Šis LES noteikums noteic, ka dalībvalsts tiesnešiem ir jābūt “neatkarīgiem”. Savukārt tiesnešu neatkarība ir ļoti būtisks tiesiskuma elements. ES tiesību sistēma tiek piemērota dalībvalstu nacionālajās tiesās, kuras tieši vai ar nacionālo tiesību starpniecību piemēro ES tiesību aktus. Tādēļ dalībvalsts tiesas neatkarības apdraudējums liek apšaubīt visas ES tiesu sistēmas – pie kurām pieder visas nacionālās tiesas – efektivitāti.

LES 2. pantā noteiktā tiesiskuma centrālais elements ir LES 19. panta 1. punktā noteiktais tiesnešu neatkarības princips. Tādēļ tiesnešu neatkarības jēdziena interpretācija bija nesaraujami saistīta ar plašākā tiesiskuma jēdziena interpretāciju. Līdz ar to EST pārbaudīja, vai konkrētais nacionālais regulējums – caur 19. panta 1. punktā noteikto tiesnešu neatkarības principu – atbilst LES 2. pantā noteiktajam tiesiskuma principam. To EST, protams, konkrētās lietas tvēruma (*petitum*) kontekstā arī veica.¹³ Līdz ar to EST padarīja ES dogmatisko konstrukciju skaidrāk saredzamu: ES pamats ir balstīts LES 2. pantā noteiktajās vērtībās, kuras savukārt tiek konkretizētas citās LES normās, šajā gadījumā 10. panta 1. punktā.¹⁴

Vēsturiskā griezumā vērtējot EST judikatūras attīstību, var teikt, ka šis spriedums savā ziņā var tikt uzskatīts par “revolucionāru”, jo šeit EST pirmo reizi interpretēja kādu ES pamatvērtību, konkrēti – tiesiskumu, bez kāda sekundāra ES tiesību akta starpniecības. Tas pavēra ceļu uz LES noteikto Savienības pamatvērtību tiešo juridisko pārbaudi EST.

1.2. Tiešās prasības procedūra EST

Tiešās prasības process ir EK rosināts process par kādu dalībvalsts pieņemtu likumu vai citu tiesību aktu vai rīcību, kas, EK ieskatā, ir pretrunā ES tiesību normām. 2019. gadā EST tiešās prasības procedūrā pieņēma 42 lēmumus, no tiem 25 lēmumos tika konstatēti pārkāpumi 15 dalībvalstu gadījumā.¹⁵

Pēdējos gados EK tiesiskuma pārbaudei biežāk sākusi izmantot arī tiešās prasības procedūru. Pamatā šie pieteikumi ir par tā paša centrālā LES 2. pantā minētā tiesiskuma elementu – tiesnešu neatkarību, par ko jau bija runa minētajā EST

¹¹ Sk.: Easterbrook F. H. Legal Interpretation and the Power of the Judiciary. Harvard Journal of Law and Public Policy, 1984, Vol. 7. Pieejams: <https://core.ac.uk/download/pdf/234110224.pdf>

¹² 27.02.2018. spriedums lietā Nr. C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*. Pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doClang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8747512>

¹³ Sk.: Krajewski M. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*. Pieejams: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/associacao-sindical-dos-juizes-portugueses-court-of-justice-and-athena-dilemma>

¹⁴ Levits E. Eiropas Savienība kā vērtību savienība. LES 2. pants saistībā ar 7. pantu kā dalībvalstu demokrātiskas konstitucionālas valsts iekārtas modeļa pamats un ierobežojums. Jurista Vārds, 08.05.2018, Nr. 19.

¹⁵ Eiropas Savienības tiesa. Gada apskats 2020, 54. lpp. Pieejams: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/qdaq20001lvn_002.pdf

spriedumā lietā Nr. C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*. Vairākās šādās tiesās prasības procedūras lietās pret Poliju un Ungāriju EST jau ir pasludinājusi spriedumu.

a. Tiesās prasības lietas par tiesiskuma (tiesnešu neatkarības) pārkāpumu pret Poliju

Kopš 2015. gada Polijā notiek apjomīga tiesu sistēmas reforma. Tā saistīta ar tiesnešu pilnvarām, darba organizāciju un tiesnešu neatkarības garantijām. Būtiskākās reformas attiecas uz Polijas Augstākās tiesas likumu, likumu par vispārējo tiesu organizāciju, likumu par Tieslietu padomi, likumu par Valsts tiesnešu un prokuroru skolu u. c.

Reformas gaitā trīs varas atzari Polijā bija nonākuši strupceļā. Rezultātā iejaucās ES institūcijas. EK uzskata, ka Polijā tiek būtiski grauta tiesnešu neatkarība, līdz ar to pārkāpta neatkarība un leģitimitāte.

Tādēļ EK uzsāka vairākas pārkāpuma procedūras pret Poliju.

Savā 2019. gada 24. jūnija spriedumā lietā Nr. C-619/18¹⁶, kas bija pirmais spriedums šajā sērijā, EST vēlreiz atgādināja, ka ES ir tiesību savienība (sprieduma 46. punkts) un LES 19. pantā ir konkretizēta LES 2. pantā noteiktā tiesiskuma vērtība (sprieduma 47. punkts). EST konstatēja, ka grozījumi Polijas Augstākās tiesas likumā, kas paredzēja Augstākās tiesas pensionēšanās vecuma samazināšanu līdz 65 gadiem, attiecinot šo normu uz tiesnešiem, kuri šo vecumu jau sasnieguši, ir pretrunā ar LES 19. panta 1. punktu, kas garantē tiesnešu neatkarību, un līdz ar to ir pretrunā ar LES 2. pantā minēto tiesiskumu, kas ir viena no ES pamatvērtībām.

Šis spriedums ievadīja virkni sekojošu spriedumu, kuros EST konstatēja, ka Polijas tiesu reformas vairāki aspekti ir pretrunā ar LES 2. pantā minēto tiesiskuma pamatvērtību.

b. Tiesās prasības lietas pret Ungāriju par dažādiem pārkāpumiem, kuri ir saistīti ar LES 2. pantā minētajām pamatvērtībām

EK pēdējos gados tiesās prasības procedūrā par dažādiem pārkāpumiem ir rosinājusi arī virkni lietu pret Ungāriju. Taču, atšķirībā no Polijas, šīs lietas nav tiešā veidā rosinātas par kādu no LES 2. pantā minēto pamatvērtību vai tās centrālā elementa neievērošanu, bet gan par dažādu LES, Eiropas Pamattiesību hartas vai ES sekundāro tiesību aktu pārkāpumiem.

Piemēram, 2017. gada 7. decembrī Komisija iesniedza EST prasību pret Ungāriju par grozījumiem Augstākās izglītības likumā, kuri potenciāli ierobežo akadēmisko brīvību.¹⁷ Savā 2020. gada 6. oktobra spriedumā šajā lietā EST atzina, ka Ungārija, pieņemot grozījumus Augstākās izglītības likumā, ierobežojusi LESD 49. pantā garantēto pakalpojumu sniegšanas brīvību, pārkāpusi Direktīvas Nr. 2006/123 16. panta 3. punktu, nav ievērojusi Eiropas Pamattiesību hartas 13. pantā, 14. panta 3. punktā un 16. pantā nostiprinātās akadēmiskās brīvības aspektus.¹⁸

¹⁶ 24.06.2019. spriedums lietā Nr. C-619/18 "Eiropas Komisija pret Polijas Republiku". Pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=lv&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5029937>

¹⁷ Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law. Pieejams: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/LV/IP_17_5004.

¹⁸ 06.10.2020. spriedums lietā C-66/18 "Eiropas Komisija pret Ungāriju". Pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3213224>

Šajā un līdzīgās lietās pret Ungāriju konkrētie pārkāpumi neapšaubāmi ir saistībā ar LES 2. pantā minētajām pamatvērtībām. Varētu teikt, ka te ir runa par LES 2. pantā minēto pamatvērtību aizsardzības mehānismu plašākā izpratnē. Tādēļ arī šāda tipa lietas, arī no tīri juridiskā viedokļa neatšķiras no “parastajām” tiesās prasības procedūrā pret kādu ES dalībvalsti vērstu prasību par ES tiesību normu (netehniskā izpratnē), taču pēc būtības var tikt vērtētas kā ES centieni ar šīs procedūras palīdzību nosargāt savas pamatvērtības gadījumā, ja kāda dalībvalsts tās apdraud.

1.3. LES 7. panta procedūra

Paralēli abām juridiskajām procedūrām – prejudiciālā nolēmuma procedūrai un tiesās prasības procedūrai – kopš 1999. gada Amsterdamas līguma LES 7. pants paredz arī politisku procedūru, kuras mērķis ir novērst sistemātiskus tiesiskuma pārkāpumus kādā dalībvalstī.¹⁹ Abas pirmās procedūras tiek īstenotas ar juridiskām metodēm, un par tām lemj EST, bet LES 7. panta procedūra tiek īstenota politiskā lemšanas procesā, un par to lemj politiska institūcija – ES Padome.

Šo procedūru var rosināt EK, Eiropas Parlaments vai viena trešdaļa dalībvalstu. Tad ES Padome (turpmāk – Padome) ar četru piektdaļu dalībvalstu vairākumu var konstatēt, ka kādā dalībvalstī pastāv kādas 2. pantā minētās ES pamatvērtības nepārprotami smaga *pārkāpuma risks* (7. panta 1. punkts). Tātad par to jānobalso 22 no 27 dalībvalstīm. Jau smagākā gadījumā, bet vienbalsīgi – attiecīgo dalībvalsti neskaitot – Padome var lemt, ka šāds *pārkāpums jau pastāv* (7. panta 2. pants). Pēc šāda konstatējuma Padome var iedarbināt noteiktu sankciju paleti, no kurām smagākā (tikai 7. panta 2. punkta gadījumā) ir dalībvalsts balsstiesību atņemšana Padomē un Eiropadomē.

Vai 7. pantā norādītais smagais pārkāpums kādā dalībvalstī pastāv vai ne, šajā procedūrā tiek izlemts politiski. Tādēļ pēc būtības LES 7. panta procedūras iedarbināšana iezīmē smagu – politisku – šķelšanos ES dalībvalstu vidū. Tas savukārt var apdraudēt ES kā uz tām pašām pamatvērtībām dibinātas, principiāli līdzīgi domājošu valstu politiskas savienības vienotību un, iespējams, pat pastāvēšanu. Tādēļ sākotnēji šī panta iedarbināšana tika uzskatīta par neiedomājamu, par “kodolopciju”.²⁰

Tomēr turpmākajos gados ES institūciju un dalībvalstu vairākuma neapmierinātība un bažas par tiesiskuma apdraudējumu Polijā un Ungārijā pieauga. Vispirms 2017. gada 20. decembrī EK beidzot formāli iesniedza motivētu ieteikumu Padomei uzsākt pret Poliju procedūru saskaņā ar 7. panta 1. punktu, t. i., konstatēt (ar vismaz četru piektdaļu dalībvalstu vairākumu), ka Polijā pastāv nepārprotams smaga tiesiskuma – 2. pantā minētās ES pamatvērtības – pārkāpuma risks.²¹ Iemesls ir Polijas nespēja nodrošināt tiesu varas neatkarību un līdz ar to leģitimitāti.

¹⁹ Soņeca V. Tiesiskuma apdraudējums. Jurista Vārds, 18.06.2019., Nr. 24.

²⁰ Tā šo pantu 2013. gadā nodēvējis toreizējais EK prezidents H. M. Barrozu. Sk. plašāk: Scheppele K. L., Pech L. Is Article 7 Really the EU's “Nuclear Option”? Verfassungsblog, 18.03.2018. Pieejams: <https://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option/>

²¹ European Commission acts to defend judicial independence in Poland. Pieejams: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367

Pēc tam savā 2018. gada 12. septembra rezolūcijā Eiropas Parlaments aicināja dalībvalstis uzsākt Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktā paredzēto procedūru pret Ungāriju, norādot, ka situācija nav atrisināta un ka šajā dalībvalstī pastāv nepārprotams 2. pantā minēto ES pamatvērtību smaga pārkāpuma risks.²² Atšķirībā no Polijas, Eiropas Parlaments nāca klajā ne tikai ar pārmetumu par tiesiskuma pārkāpuma risku Ungārijā, bet ar plašu pārmetumu klāstu (konstitucionālās un vēlēšanu sistēmas darbība, tiesu varas un citu institūciju neatkarība, interešu konflikti u. c.), kas, kopumā ņemot, rada LES 2. pantā minēto pamatvērtību pārkāpuma risku (*Sargentini report*)²³.

Patlaban LES 7. panta procedūras pret Poliju un Ungāriju ilgst jau vairāk nekā trīs gadus un ir bez rezultāta. Apzinoties, ka sankcijas pret kādu dalībvalsti praktiski nozīmētu ES ieraušānu dziļā politiskā krīzē – papildus jau visām pārējām smagajām problēmām, ar ko pēdējo gados sastopas ES, vairumam dalībvalstu un arī EK nav stingras politiskās gribas virzīties uz priekšu, nonākt līdz formālam balsojumam.

Kā redzams, politiskās LES 7. panta procedūras process ir smagnējs, politiski un *de facto* praktiski neiespējams. Kaut gan ir labi juridiski argumenti, ka LES 2. panta pamatvērtības, jo sevišķi tiesiskums, šajās (un varbūt ne tikai šajās) dalībvalstīs varētu būt apdraudēts, vairākums negrib pakļaut ES jaunam “stresa testam”, kas šoreiz – ņemot vērā breksita pieredzi – varētu arī netikt izturēts. Acīmredzot teicienam, ka LES 7. panta iedarbināšana patiešām būtu “kodolopcija”, ir reāls pamats.

2. Regula par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā attiecībā uz tiesiskumu dalībvalstīs

Kā jau raksta ievadā norādīts, dalībvalstu vairuma un ES politisko institūciju, sevišķi Eiropas Parlamenta, vispārējā neapmierinātība ar līdzšinējo ES Pamatlīgumos paredzēto instrumentu ne pārāk augsto efektivitāti rezultējās pilnīgi jauna instrumenta izveidē, kas paredz finansiālas sankcijas pret dalībvalsti, kas sistemātiski apdraud tiesiskumu.

EK 2018. gada 3. maijā, pamatojoties uz Līguma par Eiropas Savienību 322. panta 1. punkta a) apakšpunktu, iesniedza attiecīgu regulas priekšlikumu.²⁴ Tas izraisīja asas diskusijas, it sevišķi par to, ka sākotnēji EK bija paredzētas ļoti plašas tiesības noteikt, vai kādā valstī tiek vai netiek pārkāpts tiesiskums. Pret to asi iebilda jo sevišķi Polija, Ungārija, arī Slovēnija un virkne citu valstu. Beigās tika panākts kompromiss, un 2020. gada 16. decembrī tika pieņemta *Regula Nr. 2020/2092 par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai*.²⁵

²² Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act. Pieejams: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>

²³ Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act. Pieejams: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>

²⁴ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs. COM (2018) 324 final, 2018/0136 (COD). Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>.

²⁵ Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:433I:FULL&from=LV>

2.1. Regulas noteikumi

Šī regula paredz noteikumus, kas ir nepieciešami Savienības budžeta aizsardzībai, ja dalībvalstīs tiek pārkāpti tiesiskuma principi (1. pants). “Tiesiskums” attiecas uz Savienības vērtību, kas noteikta LES 2. pantā. Pie tam tiesiskums ir jāsaprot tā, ka tiek ņemtas vērā arī pārējās Savienības vērtības un principi, kas noteikti LES 2. pantā (2. pants). Tātad faktiski runa ir par visu LES 2. pantā noteikto pamatvērtību aizsardzību.

Tomēr Regulas tvērums neaptver visu veidu iespējamās pamatvērtību apdraudējumus, bet gan pamatā tikai tādus, kas saistīti ar tiesu neatkarības apdraudēšanu, publisko iestāžu un tiesu patvaļīgu vai nelikumīgu lēmumu nenovēršanu, interešu konfliktu neesības nenodrošināšanu, tiesiskās aizsardzības līdzekļu pieejamības un efektivitātes ierobežošanu, tiesību aktu pārkāpumu efektīvas izmeklēšanas, kriminālvajāšanas vai sodīšanas ierobežošanu (3. pants). Tātad faktiski runa ir par tiesiskuma nenodrošināšanu.

2.2. Izvērtējums

No vienas puses, Regula paredz samērā ātru un efektīvu instrumentu EK un ES Padomes rokās, kas varētu novērst sistēmisku tiesiskuma pārkāpumu kādā dalībvalstī. Sankcijas tieši finanšu jomā var būt dalībvalstij tūlītēji jūtāmākas un līdz ar to efektīvākas nekā cita veida piespiedu pasākumi. Tādējādi dalībvalsts varētu būt vairāk motivēta šo pārkāpumu novērst. Tā ir šī jaunā instrumenta priekšrocība, salīdzinot ar līdzšinējiem instrumentiem, – prejudiciālā nolēmuma procedūra EST, tiesās prasības procedūra EST un politiskā LES 7. panta procedūra.

Tomēr Regula uzdod arī virkni jautājumu, vai tās piemērošana praksē galu galā novedīs pie dziļākas šķelšanās un politiskas krīzes ES. Parāli nevar ignorēt jautājumu, vai šis instruments neietekmē arī valstu vienlīdzību par labu lielajām un par sliktu mazajām dalībvalstīm.

Regulas procedūra – tāpat LES 7. panta procedūra – ir politiskas. EK izvērtē, vai kādā dalībvalstī ir vai nav apdraudēts tiesiskums vai – paplašināti – arī citas LES 2. pantā minētās pamatvērtības. Pēc tam par to arī politiskā procedūrā galīgi lemj ES Padome ar kvalificētu vairākumu. Protams, gan EK, gan ES Padome savā argumentācijā izmantos juridisku argumentāciju, arī atsauces uz EST judikatūru. Tomēr šī juridiskā argumentācija ir ietverta politiskā procesā – nedz EK, nedz vēl jo vairāk ES Padome nav tiesai līdzīgas institūcijas ar attiecīgo lēmēju neatkarību no politiskajām – it sevišķi atsevišķu dalībvalstu – interesēm. Tādēļ šeit, sevišķi balsojumā ES Padomē, zināmu lomu spēlēs politiskas intereses. Tas arī attiecībā uz ES Padomi kā politisku institūciju, kas pārstāv dalībvalstu (valdību) intereses, ir loģiski.

Papildus šeit parādās vēl viena dimensija – lielo dalībvalstu lielākais “svars” kvalificētā vairākuma veidošanā ES Padomē, salīdzinot ar mazajām dalībvalstīm. Regulas gadījumā, kur ir runa par vairākuma noteiktām sankcijām pret vienu dalībvalsti, vienai vai dažām lielajām dalībvalstīm ir vieglāk noorganizēt šādu vairākumu, kamēr apsūdzētajai dalībvalstij, kas jau pēc definīcijas ir viena, ir grūtāk organizēt sev citu dalībvalstu atbalstu, jo tās būs maz ieinteresētas šādam atbalstam.

Tiesa, dalībvalstij, pret kuru tiek vērstas Regulā noteiktās sankcijas, paliek tiesības vispārējā LESD paredzētajā kārtībā vērsties EST ar tiešo prasību pret EK, ES

Padomi un Eiropas Parlamentu. Tomēr tas iespējams tikai *post factum*, kad sankcijas jau būs iedarbinātas.

Ņemot vērā iespējamus politisko konfliktu riskus, kas var izraisīt dziļāku ES krīzi, ES Padome 2020. gada 11. decembrī nolēma atlikt Regulas piemērošanu, līdz tā būs izstrādājusi konkrētas vadlīnijas tās piemērošanai.²⁶ Tas savukārt izraisīja zināmu akadēmisko aprindu asu kritiku, apsūdzot ES Padomi prettiesiska lēmuma pieņemšanā.²⁷

Patlaban šķiet, ka šī Regula un tās piemērošana būs ilgstošu politisku domstarpību un arī tiesas procesu EST priekšmets.²⁸

Kopsavilkums

1. Tiesiskums ir viena no Eiropas Savienības un jebkuras demokrātiskas konstitucionālas valsts pamatvērtībām.
2. EST, tāpat arī nacionālās konstitucionālās un augstākās tiesas un tiesību zinātne, kas veido kopēju Eiropas tiesību telpu, laika gaitā ir konkretizējušas un precizējušas šo jēdzienu tā, ka visās dalībvalstīs ir izveidojies vairāk vai mazāk līdzīgs priekšstats par to, kas ir tiesiskums.
3. Eiropas Savienība nevar pieļaut, ka kāda dalībvalsts nopietni atkāpjas no šī principa. Tādēļ tās rīcībā jābūt efektīvam instrumentam, kā to nepieļaut.
4. Jaunā Regula ir kompromiss, kas nav perfekts, tomēr ir darboties spējīgs.²⁹ Lai arī pats Regulas process ir politisks ar visiem no tā izrietošiem tiesiskuma riskiem, tomēr ES Padomes nolemtās vadlīnijas vēl vairāk sašaurinās abu politisko orgānu – EK un ES Padomes – rīcības brīvību un pietuvinās šo procesu juridiskajai argumentācijai.
5. Un noslēgumā – lai arī *post factum* – par konkrēto gadījumu var lemt EST. Tādēļ, visu apsverot, autore secina, ka šī Regula tomēr ir solis uz priekšu, lai efektīvi nodrošinātu tiesiskumu visās dalībvalstīs.

²⁶ ES Padomes 10.–11.12.2021. sēdes secinājumi. Pieejami: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

²⁷ Alemanno A., Chamon M. To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It? *Verfassungsblog*, 11.12.2020.

²⁸ Pohjankoski P. New Year's Predictions on Rule of Law Litigation. The Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union. *Verfassungsblog*, 07.01.2021. Pieejams: <https://verfassungsblog.de/new-years-predictions-on-rule-of-law-litigation/>

²⁹ Nguyen Thu. The EU's new rule of law mechanism. How it works and why the 'deal' did not weaken it. Pieejams: https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research-centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201217_Rule_of_law_Nguyen.pdf