



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2020 m. gruodžio 3 d.¹

Byla C-650/18

**Vengrija
prieš**

Europos Parlamentą

„Ieškinys dėl panaikinimo – ESS 7 straipsnio 1 dalis – Pagrįstas Europos Parlamento pasiūlymas – Teisingumo Teismo jurisdikcija – SESV 263 straipsnis – SESV 269 straipsnis – Rezoliucija dėl pasiūlymo, kuriuo Taryba raginama nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia Sąjungos bendrąsias vertybes – Balsų skaičiavimo taisyklės pagal SESV 354 straipsnį ir Parlamento darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnį – Atiduotų balsų koncepcija – Susilaikymo balsuojant nepaisymas“

I. Įvadas

1. 2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl pasiūlymo, juo pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį Taryba raginama nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga (toliau – ginčijama rezoliucija)². Šiuo ieškiniu Vengrija siekia, kad ta rezoliucija būtų panaikinta pagal SESV 263 straipsnį.

2. Ieškinyje keliama du pagrindiniai teisiniai klausimai. Pirma, ar pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį priimtiems pagrįstiems pasiūlymams gali būti taikoma teisminė peržiūra pagal SESV 263 straipsnį, visų pirma atsižvelgiant į SESV 269 straipsnį? Antra, jei taip būtų iš tikrųjų, kaip reikia atsižvelgti į Europos Parlamento nario susilaikymą balsuojant, siekiant nustatyti, ar pasiekta pagal SESV 354 straipsnį reikalaujama dviejų trečdalių atiduotų balsų dauguma?

II. Teisinė sistema

A. ES Sutartys

3. ESS 7 straipsnyje nustatyta:

„1. Remdamasi pagrįstu vieno trečdalių valstybių narių, Europos Parlamento arba Europos Komisijos pasiūlymu, Taryba, spręsdama keturių penktadalių savo narių balsų dauguma ir gavusi

¹ Originalo kalba: anglų.

² Rezoliucija P8_TA-PROV (2018) 0340 (2017/2131(INL)).

Europos Parlamento pritarimą, gali nutarti, jog iškilo aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti [ESS] 2 straipsnyje nurodytas vertybes. Prieš priimdama tokį nutarimą, Taryba išklauso tą valstybę narę ir, sprendama ta pačia tvarka, gali teikti jai rekomendacijas.

Taryba reguliariai tikrina, ar toliau yra vadovaujama šiais motyvais, kuriais buvo grindžiamas toks nutarimas.

2. Europos Vadovų Taryba, remdamasi trečdalio valstybių narių arba Europos Komisijos pasiūlymu ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, gali vieningai nuspręsti, kad kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia 2 straipsnyje nurodytas vertybes; prieš tai Taryba paprašo atitinkamą valstybę narę pateikti savo pastabas.

3. Taryba, priėmusi sprendimą pagal šio straipsnio 2 dalį, kvalifikuota balsų dauguma gali nuspręsti sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras Sutartis taikant atsirandančias teises, įskaitant tos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teises. Taip darydama Taryba atsižvelgia į tokio teisių sustabdymo galimus padarinius fizinių ir juridinių asmenų teisėms bei pareigoms.

Atitinkamos valstybės narės įsipareigojimai pagal Sutartis visais atvejais išlieka tai valstybei privalomi.

4. Taryba kvalifikuota balsų dauguma vėliau gali nuspręsti pakeisti arba panaikinti priemones, kurių buvo imtasi pagal 3 dalį, jei pasikeitė padėtis, privertusi jų imtis.

5. Balsavimo tvarka, šio straipsnio tikslais taikoma Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai ir Tarybai, nustatoma Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 354 straipsnyje.“

4. Pagal SESV 263 straipsnį Teisingumo Teismas prižiūri Europos Parlamento aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą.

5. Be to, SESV 269 straipsnyje nustatyta:

„Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso spręsti dėl Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnį priimtų teisės aktų teisėtumo tik valstybės narės, kurios atžvilgiu Europos Vadovų Taryba ar Taryba priėmė nutarimą, prašymu ir tik dėl procedūrinių reikalavimų, nustatytų minėtame straipsnyje.

Toks prašymas privalo būti pateiktas per vieną mėnesį nuo tokio nutarimo priėmimo dienos. Teismas sprendžia per mėnesį nuo prašymo pateikimo.“

6. SESV 231 straipsnyje numatyta bendra balsavimo Europos Parlamente taisyklė, kurioje įtvirtinta, kad, išskyrus atvejus, kai nustatyta kitaip, Europos Parlamentas priima sprendimus atiduotų balsų dauguma. Kворumo dydis nustatomas pagal Darbo tvarkos taisykles.

7. SESV 354 straipsnyje nustatyta:

„Taikant Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnį dėl iš narystės Sąjungoje kylančių tam tikrų teisių sustabdymo, atitinkamai valstybei narei atstovaujantis Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos narys nedalyvauja balsavime ir skaičiuojant 1 ir 2 dalyse nurodytą vieną trečdalį ar keturis penktadalius valstybių narių atitinkama valstybė neįskaičiuojama. Dalyvaujančių ar atstovaujančių narių susilaikymas balsuojant netrukdo priimti minėto straipsnio 2 dalyje nurodytus sprendimus.

Priimant Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytus sprendimus kvalifikuota balsų dauguma apibrėžiama pagal šios Sutarties 238 straipsnio 3 dalies b punktą.

Tais atvejais, kai, pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 3 dalį priėmus sprendimą sustabdyti balsavimo teises, Taryba, remdamasi viena iš Sutarčių nuostatų, sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, ta kvalifikuota dauguma apibrėžiama pagal šios Sutarties 238 straipsnio 3 dalies b punktą, arba tais atvejais, kai Taryba sprendžia remdamasi Komisijos arba Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, – pagal šios Sutarties 238 straipsnio 3 dalies a punktą.

Taikant Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnį, Europos Parlamentas sprendžia dviejų trečdalių atiduotų ir jį sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų dauguma.“

8. Protokolo Nr. 24 dėl Europos Sąjungos valstybių narių piliečių prieglobsčio „Vieninteliame straipsnyje“ nustatyta:

„Atsižvelgiant į pagrindinių teisių ir laisvių apsaugos, kurią suteikia Europos Sąjungos valstybės narės, lygi, tariama, kad, kalbant apie teisinius ir praktinius tikslus, susijusius su prieglobsčio klausimais, valstybės narės viena kitai yra patikimos kilmės šalys. Todėl valstybė narė gali svarstyti kitos valstybės narės piliečio prašymą suteikti prieglobstį arba leisti juos nagrinėti tik šiais atvejais:

- a) jeigu, įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, valstybė narė, kurios pilietis pateikia prašymą ir kuri vykdo Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 15 straipsnio nuostatas, toliau taiko priemones, dėl kurių jos teritorijoje nėra iki galo vykdomi jos įsipareigojimai pagal šią konvenciją;
- b) inicijavus Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalyje nustatytą procedūrą, kol Taryba arba tam tikrais atvejais Europos Vadovų Taryba nepriima atitinkamo sprendimo valstybės narės, kurios pilietis pateikia prašymą, atžvilgiu;
- c) jei Taryba yra priėmusi sprendimą pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalį valstybės narės, kurios pilietis pateikia prašymą, atžvilgiu arba jei Europos Vadovų Taryba yra priėmusi sprendimą pagal minėtos Sutarties 7 straipsnio 2 dalį valstybės narės, kurios pilietis pateikia prašymą, atžvilgiu:

<...>“

B. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės

9. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių (toliau – Darbo tvarkos taisyklės)³ 83 straipsnyje „Valstybės narės padarytas pagrindinių principų ir vertybių pažeidimas“ nustatyta:

„1. Parlamentas, gavęs specialųjį atsakingo komiteto pranešimą, parengtą pagal Darbo tvarkos taisyklių 45 ir 52 straipsnius, gali:

- a) balsuoti dėl pagrįsto pasiūlymo, kuriuo Taryba kviečiama veikti, vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalimi;
- b) balsuoti dėl pasiūlymo, kuriuo Komisija ar valstybės narės kviečiamos pateikti pasiūlymą, remiantis Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 2 dalimi;
- c) balsuoti dėl pasiūlymo, kuriuo Taryba raginama veikti pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 3 dalį arba atitinkamai pagal 7 straipsnio 4 dalį.

2. Visi Tarybos prašymai duoti pritarimą dėl pasiūlymo, pateikto pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 ir 2 dalis, kartu su atitinkamos valstybės narės pastabomis paskelbiami Parlamentui ir vadovaujantis Darbo tvarkos taisyklių 99 straipsniu perduodami atsakingam komitetui. Parlamentas priima sprendimą atsižvelgdamas į atsakingo komiteto pasiūlymą, išskyrus skubos ir kitaip pateisinamus atvejus.

3. Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 354 straipsnį jo pirmoje ir antroje pastraipose nurodytiems sprendimams priimti reikalinga dviejų trečdalių atiduotų ir Parlamentą sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų dauguma.

<...>“

10. Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnyje „Balsavimas“, nustatyta:

„1. Paprastai Parlamente balsuojama rankos pakėlimu.

Tačiau Parlamento pirmininkas bet kuriuo metu gali nuspręsti, kad bus balsuojama naudojantis elektronine balsavimo sistema.

<...>

3. Sprendžiant, ar tekstas buvo priimtas, ar atmestas, skaičiuojami tik balsai už ir prieš, išskyrus tuos atvejus, kai Sutartyse nustatyta tam tikra balsų dauguma.

<...>“

11. 226 straipsnio, susijusio su Darbo tvarkos taisyklių taikymu, 1 dalyje nustatyta:

„Kilus abejonėms dėl šių Darbo tvarkos taisyklių taikymo ar aiškinimo, Parlamento pirmininkas gali perduoti šį klausimą nagrinėti atsakingam komitetui.

³ 2014–2019 m. kadencijos Europos Parlamentui taikoma redakcija, iš dalies pakeista 2016 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento sprendimu dėl bendros Parlamento darbo tvarkos taisyklių peržiūros.

Tai gali daryti ir komitetų pirmininkai, jei tokių abejonų kyla atliekant komiteto darbą ir jei jos su šiuo darbu susijusios.“

III. Faktinės aplinkybės ir procesas Teisingumo Teisme

12. 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamentas (toliau – atsakovas) priėmė rezoliuciją, ja Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui (toliau – LIBE komitetas) pavedama parengti specialų pranešimą, siekiant plenariniame posėdyje surengti balsavimą dėl pagrįsto pasiūlymo, kuriuo Taryba raginama dėl Vengrijos (toliau – ieškovė) imtis veiksmų pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį⁴.

13. 2018 m. liepos 4 d. LIBE komitetas parengė pranešimą⁵, jis dėl pranešėjo pavardės vadinamas Sargentini pranešimu.

14. 2018 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamento pirmininko prašymu Parlamento Teisės tarnyba pateikė jam teisinę išvadą, joje buvo siekiama patikslinti balsų skaičiavimo taisyklės, taikomas ESS 7 straipsnio 1 dalyje numatyti procedūrai, visų pirma, ar susilaikymas balsuojant turi būti vertinamas kaip balsas siekiant nustatyti, ar buvo pasiekta reikalaujama dviejų trečdalių atiduotų balsų dauguma.

15. 2018 m. rugsėjo 10 d. raštu nuolatinis Vengrijos atstovas Europos Sąjungoje pranešė Parlamento Generaliniam sekretoriui, kad, Vengrijos vyriausybės manymu, skaičiuojant balsus dėl ginčijamos Parlamento rezoliucijos, reikėtų atsižvelgti į susilaikymą balsuojant.

16. Tą pačią dieną Parlamento Generalinio sekretoriaus pavaduotojas elektroniniu laišku informavo Parlamento narius, kad bus atsižvelgta tik į balsus „už“ ir „prieš“ ginčijamą rezoliuciją.

17. 2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamentas priėmė ginčijamą rezoliuciją. Už rezoliuciją balsavo 448 nariai, prieš – 197. 48 Parlamento nariai balsuodami susilaikė.

18. Šiuo ieškiniu ieškovė prašo Teisingumo Teismo panaikinti ginčijamą rezoliuciją ir priteisti iš atsakovo bylinėjimosi išlaidas.

19. Atsakovas prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį kaip akivaizdžiai nepriimtina arba kaip nepagrįstą ir priteisti iš ieškovės bylinėjimosi išlaidas.

20. 2019 m. gegužės 14 d. nutartimi Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į Parlamento prašymą, nusprendė, kad Parlamento teisės tarnybos išvada, pateikta ieškinio 5 priede, turi būti pašalinta iš bylos medžiagos. Jis taip pat atmetė Vengrijos prašymą atskleisti tą dokumentą⁶.

21. 2019 m. gegužės 22 d. sprendimu Lenkijai (toliau – įstojusi į bylą šalis) buvo leista įstoti į bylą palaikyti ieškovės reikalavimų.

22. Ieškovė, atsakovas ir įstojusi į bylą šalis dalyvavo 2020 m. birželio 29 d. įvykusiame teismo posėdyje.

⁴ P8_TA(2017)0216.

⁵ Pranešimas A8-0250/2018 dėl pasiūlymo, kuriuo pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalį Taryba raginama nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga (2017/2131(INL)).

⁶ 2019 m. gegužės 14 d. Nutartis *Vengrija / Parlamentas* (C-650/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:438).

IV. Vertinimas

23. Šios išvados struktūra nurodyta toliau. Pirmiausia nagrinėsiu šio ieškinio dėl panaikinimo priimtinumą. Trumpai tariant, sprendžiant šį klausimą reikia nustatyti, ar pagrįsti pasiūlymai, dėl kurių pradedama taikyti ESS 7 straipsnyje numatyta procedūra, gali būti peržiūrimi pagal įprastas SESV 263 straipsnio nuostatas ir ar SESV 269 straipsnis gali turėti kokios nors įtakos šiai bendrai prielaidai (A). Paskui išnagrinėsiu bylos esmę, sutelkdamas dėmesį, be kita ko, į ieškinio pirmąjį ir trečiąjį pagrindus: kaip reikia atsižvelgti į Parlamento nario susilaikymą balsuojant, siekiant nustatyti, ar ginčijama rezoliucija buvo priimta dviem trečdaliais atiduotų balsų, kaip reikalaujama pagal SESV 354 straipsnį (B)? Kadangi šioje byloje nematau jokios klaidos, susijusios su atitinkamų taisyklių aiškinimu ir Europos Parlamento praktika šiuo klausimu, siūlysiu atmesti ieškinį kaip nepagrįstą.

A. Priimtinumumas

1. Šalių argumentai

a) Ieškovė

24. Pasak ieškovės, ginčijamą rezoliuciją galima peržiūrėti pagal SESV 263 straipsnį, nes ji sukelia svarbių teisinių ir politinių pasekmių trimis aspektais. Pirmą, ginčijama rezoliucija ne tik pasmerkiama atitinkama valstybė narė, bet ir suteikiama galimybė Tarybai priimti nutarimą dėl tos valstybės narės pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį. Antra, dėl rezoliucijos automatiškai panaikinamas saugios kilmės šalies statusas prieglobsčio bylose. Trečia, ji daro poveikį valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimo priemonių, pavyzdžiui, Europos arešto orderių, vykdymui.

25. Be to, ieškovė mano, kad ginčijamoje rezoliucijoje suformuota galutinė Parlamento pozicija. Paskesnis Parlamento dalyvavimas procedūroje pagal ESS 7 straipsnį, t. y. pritarimas Tarybos nutarimui, skiriasi nuo pradinio pasiūlymo. Tai yra susiję su kitos institucijos priimtu teisės aktu, kurio turinys ir dalykas skiriasi. ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros negalima lyginti su teisėkūros procedūra. Todėl ginčijama rezoliucija nėra analogiška Komisijos pasiūlymams dėl teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų. ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra yra unikali sankcijų procedūra, kurios visuose etapuose sukuriamos teisinės pasekmės, net jei nepradedamas kitas etapas. Iš tiesų visiškai neaišku, ar priimtoje ginčijamoje rezoliucijoje nustatytą neteisėtumą galima ištaisyti vėlesniame etape, nes nėra jokių garantijų, kad Taryba galiausiai priims dėl to sprendimą.

26. Ieškovės nuomone, dėl SESV 269 straipsnio ieškinys dėl ginčijamos rezoliucijos panaikinimo netampa nepriimtinas. Ta nuostata taikoma tik joje nurodytiems teisės aktams. Todėl ji netaikoma ginčijamai rezoliucijai. SESV 269 straipsnyje nustatyta bendrųjų bylinėjimosi taisyklių išimtis, todėl jį reikėtų aiškinti siaurai. Ta nuostata turėtų būti aiškinama atsižvelgiant į Lisabonos sutartimi padarytus konstitucinius pakeitimus, suteikiančius Teisingumo Teismui jurisdikciją visose srityse, kurioms taikoma ES teisė. Kiekviename ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros etape privaloma laikytis visų susijusių ES teisės nuostatų. Taigi SESV 269 straipsnis negali būti aiškinamas taip, kad pagal jį ginčijamai rezoliucijai netaikoma teisminės peržiūra, visų pirma vykstant procedūrai, kuria siekiama užtikrinti teisinės valstybės principo laikymąsi, bent kalbant apie kompetencijos ir procedūros taisykles.

b) Atsakovas

27. Pasak atsakovo, ieškinys dėl ginčijamos rezoliucijos panaikinimo yra nepriimtinas. Jis teigia, kad SESV 263 straipsnis yra *lex generalis*, o SESV 269 straipsnis yra minėto straipsnio *lex specialis* ir taikomas šioje byloje. SESV 269 straipsnis yra viena iš nuostatų, kuriomis ribojama Teisingumo Teismo jurisdikcija konkrečiose srityse. Juo Teisingumo Teismui užkertamas kelias vykdyti ginčijamos rezoliucijos teisminę peržiūrą. Sutarčių autoriai neketino numatyti plataus masto teisės aktų, susijusių su ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra, teisminės peržiūros.

28. ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra yra išimtinė politinė apsaugos priemonė, kuri yra iš esmės atskirta nuo Teisingumo Teismo jurisdikcijos. Iš įvairių teisės aktų, kurie gali būti priimti pagal ESS 7 straipsnį, teisminė peržiūra pagal SESV 269 straipsnį gali būti taikoma tik Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos nutarimui. Visų pirma, būtų nelogiška numatyti išsamią parengiamųjų teisės aktų teisminę peržiūrą pagal SESV 263 straipsnį, kai nutarimams taikoma ribota peržiūra pagal SESV 269 straipsnį. Tai reiškia, kad politinės diskusijos, kurios turėtų vykti Taryboje, tokiu atveju vykėtų teismo salėje. Teisingumo Teismas gali nagrinėti tariamus procedūrinius pažeidimus, padarytus priimant teisės aktą, pavyzdžiui, ginčijamą rezoliuciją, tačiau tai gali daryti vėlesniame etape, t. y. atlikdamas Tarybos ar Europos Vadovų Tarybos nutarimo teisminę peržiūrą.

29. Jeigu Teisingumo Teismas laikytųsi kitokio požiūrio, atsakovas vis tiek mano, kad ginčijamos rezoliucijos negalima kvestionuoti, nes ji nesukelia teisinių pasekmių. Pirma, dėl rezoliucijos ieškovės teisinė padėtis apskritai nepakeičiama. Taryba gali visiškai laisvai laikytis Parlamento pasiūlymo arba jo nepaisyti. Antra, net jei ginčijama rezoliucija turėtų įtakos Vengrijos piliečių galimybei pateikti prieglobsčio prašymą kitoje valstybėje narėje, tai neturėtų lemti galutinio sprendimo, kurį tuo klausimu priimtų ta kita valstybė narė, turinio. Bet kuriuo atveju ginčijama rezoliucija yra tarpinė priemonė, kurios negalima ginčyti teismine tvarka. Joje nenustatyta galutinė Parlamento pozicija, nes vėlesniame procedūros etape Parlamentas turi patvirtinti Tarybos pagal ESS 7 straipsnį priimtą nutarimą. Ginčijama rezoliucija yra panaši į Komisijos pasiūlymus, teikiamus pagal įprastą teisėkūros procedūrą.

c) Įstojusi į bylą šalis

30. Įstojusi į bylą šalis teigė, kad prašymas atlikti ginčijamos rezoliucijos teisminę peržiūrą yra priimtinas pagal SESV 263 straipsnį. Ši rezoliucija nėra parengiamasis aktas, susijęs su Tarybos pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį priimamu nutarimu. Todėl procedūriniais pažeidimais, tariamai padarytais priimant ginčijamą rezoliuciją, negalima vėliau remtis grindžiant teiginius, kad Taryba pažeidė procedūrinius reikalavimus, priimdama nutarimą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį. Parlamento pagrįstas pasiūlymas pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį negali būti prilyginamas Komisijos pasiūlymams, teikiamiems per teisėkūros procedūrą. Vykstant šiai procedūrai Komisijos pasiūlymais apribojami Tarybos vertinimo įgaliojimai. To negalima pasakyti apie Parlamento pagrįstus pasiūlymus pagal ESS 7 straipsnį. Savarankišką pagrįstų pasiūlymų pobūdį patvirtina tai, kad Parlamentas dalyvauja vėlesniame procedūros etape.

31. Galimybė taikyti ginčijamai rezoliucijai teisminę peržiūrą pagal SESV 263 straipsnį neprieštarauja SESV 269 straipsnio istoriniam ar teleologiniam aiškinimui. Kitaip nei pagal ankstesnį ESS 46 straipsnį, pagal SESV 269 straipsnį Teisingumo Teismo jurisdikcija neribojama nustatant baigtinį teisės aktų sąrašą. SESV 269 straipsniu siekiama apriboti tik politiniu požiūriu

svarbių teisės aktų, priimtų naudojantis diskrecijos teise, pavyzdžiui, ESS 7 straipsnio 1 dalyje nurodytų nutarimų, teisminę peržiūrą. Todėl kiti pagal ESS 7 straipsnį priimti teisės aktai gali būti peržiūrimi pagal SESV 263 straipsnį.

32. Kiek tai susiję su pagrįstais pasiūlymais, pažymėtina, kad jiems negali būti taikoma teisminės peržiūros išimtis, bent jau kiek tai susiję su procedūrinių taisyklių laikymusi, nes jie sukelia svarbias politines ir teisines pasekmes. Teisminė peržiūra taip pat yra pateisinama atsižvelgiant į tai, kad pagrįstų pasiūlymų neigiamoms pasekmėms negalioja jokie laiko apribojimai. Jeigu pagrįsti pasiūlymams nebūtų taikoma teisminė peržiūra pagal SESV 263 straipsnį, tuomet kitų teisės aktų, pavyzdžiui, pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimtų Tarybos sprendimų, kuriais sustabdomos valstybės narės teisės, taip pat nebūtų galima peržiūrėti. ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros paskirtis – skatinti valstybes nares laikytis ES vertybių – būtų visiškai pažeista, jeigu dėl pačių priemonių, kuriomis siekiama to tikslo, kiltų grėsmė asmenų teisėms, įskaitant iš ES pilietybės kylančias teises.

2. Analizė

a) Atskaitos taškas: išsami teisių gynimo priemonių sistema

33. Pagal suformuotą jurisprudenciją Europos Sąjunga – tai teisinės valstybės principu grindžiama sąjunga, kurioje visiems jos institucijų priimtiems aktams taikoma atitiktis visų pirma Sutartims, bendriesiems teisės principams ir pagrindinėms teisėms peržiūra⁷. Šiuo tikslu SESV nustatyta išsami teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistema, kuria užtikrinama ES teisės aktų teisėtumo teisminė peržiūra, ir tokia peržiūra pavesta ES teismams⁸.

34. Savaimė suprantama, tokia išsami teisių gynimo priemonių sistema gali pasinaudoti bet kuris ieškovas, nesvarbu, ar tai institucija, ar valstybė narė. Todėl *valstybės narės* savo pačių labai taip pat gali remtis veiksmingos teisminės apsaugos principu⁹. Be to, pagal SESV 263 straipsnio antrą pastraipą dalį valstybė narė, kaip privilegijuotas ieškovas, neprivalo įrodyti tiesioginės ir konkrečios sąsajos. Kad ieškinys pagal SESV 263 straipsnį būtų priimtinas, iš esmės pakanka, kad valstybė narė įrodytų, jog teisės aktu (šioje byloje tai yra Europos Parlamento teisės aktas) buvo siekiama sukelti teisines pasekmes trečiosioms šalims. Todėl valstybė narė gali ginčyti ES teisės aktą, net jeigu tas aktas nesukelia konkrečių teisinių pasekmių šiai valstybei narei¹⁰.

35. Išsamios teisių gynimo sistemos buvimas sukelia svarbią pasekmę. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Teisingumo Teismas *savaime* turi jurisdikciją priimti sprendimą dėl visų ES institucijų priimtų teisės aktų bet kuriuo atveju, bent jau dėl tų, kuriuose numatytos teisinės pasekmės. Vadinas, Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos tik tuo atveju, kai Sutartyse numatytos aiškos išimtys. Pavyzdžiui, SESV 275 straipsnio pirmoje pastraipoje ir SESV 276 straipsnyje numatytos tokios išimtys, susijusios atitinkamai su bendra užsienio ir saugumo politika ir valstybėse narėse vykdomomis teisėsaugos operacijomis.

⁷ Žr., pavyzdžiui, 2012 m. birželio 26 d. Sprendimo *Lenkija / Komisija*, C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; 2015 m. spalio 6 d. Sprendimo *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, 60 punktą ir 2018 m. gegužės 29 d. Sprendimo *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen ir kt.*, C-426/16, EU:C:2018:335, 38 punktą.

⁸ Žr., pavyzdžiui, 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 91 ir 92 punktus; 2018 m. kovo 13 d. Sprendimo *Industrias Químicas del Vallés / Komisija*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, 102 punktą ir 2019 m. lapkričio 5 d. Sprendimo *ECB ir kt. / Trasta Komerbanka ir kt.*, C-663/17 P, C-665/17 P ir C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 punktą.

⁹ Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, 2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimo *Vokietija / Taryba*, C-600/14, EU:C:2017:935, 108 punktą ir 2020 m. liepos 9 d. Sprendimo *Čekija / Komisija*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, 52 punktą.

¹⁰ Žr., pavyzdžiui, 2001 m. lapkričio 27 d. Sprendimo *Portugalija / Komisija*, C-208/99, EU:C:2001:638, 23 punktą.

36. Vis dėlto net ir šiais atvejais Teisingumo Teismas primygtinai pažymėjo, kad pagal ESS 19 straipsnį jam suteikta bendroji jurisdikcija užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės. Todėl bet kokia šios bendrosios jurisdikcijos taisyklės išimtis turi būti aiškinama siaurai¹¹.

37. Apibendrinant galima teigti, kad Lisabonos sutartyje numatyta bendroji taisyklė, be jokių abejonių, yra paprasta: išskyrus tuos atvejus, kai Sutartyje aiškiai ir tiksliai nenumatyta kitaip, Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso nagrinėti visus Sąjungos teisės aktus. Be to, bet kuri tokia aiški išimtis turi būti aiškinama siaurai.

b) ESS 7 straipsnis ir jo pagrindu priimti teisės aktai

38. ESS 7 straipsnis, iš pradžių vadintas ESS F.1 straipsniu, buvo nustatytas 1997 m. Amsterdamo sutartyje. ESS 7 straipsnio 1 dalis yra pirmasis procedūros etapas, kai kyla akivaizdus pavojus, kad valstybė narė šiurkščiai pažeis ESS 2 straipsnyje nustatytas bendrąsias vertybes. ESS 7 straipsnio 2 dalyje reglamentuojamas kitas etapas, per kurį galima nustatyti, kad valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia ESS 2 straipsnyje nustatytas vertybes. Galiausiai ESS 7 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybė atitinkamai valstybei narei taikyti sankcijas.

39. Kiekviename iš šių etapų pagal ESS 7 straipsnį atitinkamai (-oms) institucijai (-oms) leidžiama priimti įvairius teisės aktus. Pirmą, ESS 7 straipsnio 1 dalis turi būti pradėdama taikyti, kai trečdalis valstybių narių, Europos Parlamentas arba Komisija pateikia *pagrįstą pasiūlymą*, kuriuo prašo Tarybos imtis veiksmų. Antra, tuomet Taryba gali teikti *rekomendacijas* atitinkamai valstybei narei. Trečia, Taryba, jei tam *pritaria* Parlamentas, gali *nutarti*, kad kyla aiškus pavojus, jog ta valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti ESS 2 straipsnyje nustatytas vertybes.

40. ESS 7 straipsnio 2 dalyje iš esmės nustatyta tokia pat tvarka (išskyrus kai kuriuos nedidelius skirtumus), tačiau šiuo atveju nutarimas priimamas dėl jau padaryto pažeidimo. Gavusi trečdalis valstybių narių arba Komisijos pasiūlymą Europos Vadovų Taryba gali *nuspręsti*, kad valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia ESS 2 straipsnyje nurodytas vertybes. Parlamentas turi *pritarti*, o atitinkamos valstybės narės prašoma pateikti pastabas.

41. Galiausiai ESS 7 straipsnio 3 dalies taikymas gali būti vertinamas kaip paskutinė ankstesnių dviejų etapų stadija, kurioje galiausiai leidžiama priimti *sprendimą* sustabdyti tam tikras atitinkamos valstybės narės teises, įskaitant jos balsavimo teises. ESS 7 straipsnio 4 dalis papildo šią nuostatą, nes pagal ją veikiau deklaratyviai leidžiama prašyti užtikrinti atitiktį, siekiant priimti *sprendimą*, kuriuo paskui būtų pakeičiamos arba panaikinamos sustabdymo priemonės, reaguojant į pasikeitusią padėtį.

42. Vadinasi, be pagrįstų pasiūlymų pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį institucijos, taikydamos ESS 7 straipsnyje nustatytą procedūrą, gali priimti įvairius teisės aktus prieš Tarybai galiausiai galbūt nustatant sankcijas pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį. Iš pirmo žvilgsnio gana aišku, kad ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra, tikėtina, nėra vykdoma nei greitai, nei paprastai; tačiau tos nuostatos struktūra grindžiama tam tikra logika. Visų pirma atskiri sprendimai priimami laikantis tam tikros tvarkos, kuri taip pat atsispindi pasirinktoje terminijoje.

¹¹ Žr., pavyzdžiui, SESV 275 straipsnio pirmą pastraipą, 2014 m. birželio 24 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-658/11, EU:C:2014:2025, 70 punktą; 2016 m. liepos 19 d. Sprendimo *H / Taryba ir kt.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40 punktą ir 2020 m. birželio 25 d. Sprendimo *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 66 punktą. Dėl išsamios Teisingumo Teismo jurisdikcijos bendros užsienio ir saugumo politikos srityje žr. mano išvados byloje *SatCen / KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:220, 51–89 punktus.

c) SESV 269 straipsnis: jurisdikciją panaikinanti sąlyga?

43. Kaip SESV 269 straipsnis, kuris kartu su SESV 263 straipsniu yra pagrindinis šio ieškinio dėl panaikinimo dalykas, dera su visa Sąjungos teisių gynimo priemonių sistema, atsižvelgiant į pirmą aptartą ESS 7 straipsnyje nustatytą procedūrą? Ar jis, kaip teigia atsakovas, yra *lex specialis*, taikomas visai ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūrai, ir ar juo panaikinama galimybė atlikti bet kurio pagal tą procedūrą priimto akto, išskyrus SESV 269 straipsnyje aiškiai nurodytus aktus, teisminę peržiūrą? O gal tai, kaip teigia ieškovė ir įstojusi į bylą šalis, veikiau yra įprastų bylinėjimosi taisyklių išimtis, pagal kurią leidžiama atlikti tik šiame straipsnyje nurodytiems aktams skirtą konkrečią peržiūrą, nepanaikinant galimybės atlikti kitų pagal ESS 7 straipsnį priimtų aktų peržiūrą?

44. Atsižvelgdamas į SESV 269 straipsnio tekstą (1), istorines atsiradimo aplinkybes (2), visų pirma į jo sistemą ir logiką (3), darau išvadą, kad ta nuostata iš tiesų nėra jurisdikciją panaikinanti sąlyga. Atsižvelgiant į teisės pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnį sistemą ir logiką, ypač į tai, kad teisminė peržiūra netaikoma parengiamiesiems aktams, SESV 269 straipsniu veikiau siekiama priešingo rezultato, t. y. aiškiai patvirtinti ir Teisingumo Teismui suteikti (nors ir ribotą) jurisdikciją dėl tam tikrų rūšių aktų (Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos nutarimų), kurių peržiūros, jeigu būtų taikomos įprastos taisyklės, nebūtų galima atlikti. Todėl pagal SESV 269 straipsnį nėra reguliuojama, taigi ir nedraudžiama, galimybė pareikšti ieškinius dėl panaikinimo dėl *kitų* aktų pagal ESS 7 straipsnį, t. y. dėl aktų, kurie neišvardyti SESV 269 straipsnyje, įskaitant Europos Parlamento pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį. Šiems aktams taikomos įprastos SESV 263 straipsnio taisyklės.

1) Tekstas

45. SESV 269 straipsnio formuluotėje pateikiama nuoroda į „Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos pagal [ESS] 7 straipsnį priimtų aktų“ teisminę peržiūrą. Be šio institucinio taikymo srities apribojimo, ta peržiūra yra papildomai apribota dviem kitais būdais: pirma, nurodant galimą ieškovą (prašymus atlikti teisminę peržiūrą gali pateikti tik atitinkama valstybė narė) ir, antra, apibrėžiant peržiūros apimtį (apsiribojant procesiniais klausimais, nes Teisingumo Teismas turėtų nagrinėti tik ESS 7 straipsnyje įtvirtintų procedūrinių nuostatų laikymąsi).

46. Dėl tikslios SESV 269 straipsnio *teigiamos* taikymo srities pažymėtina, kad, pirmą kartą perskaičius tą nuostatą, atrodo, kad joje numatytas gana platus aktų rūšių sąrašas, t. y. „Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos pagal [ESS] 7 straipsnį priimt[as] akt[as]“. Todėl SESV 269 straipsnis, remiantis tos nuostatos pirmu sakiniu, galėtų apimti *bet kurią* aktą, kuri viena šių institucijų priėmė pagal ESS 7 straipsnyje nustatytą procedūrą, t. y. ne tik nutarimai (pagal ESS 7 straipsnio 1 ir 2 dalis) ir rekomendacijos (pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį), bet taip pat aktai, kurie nėra aiškiai įvardyti ESS 7 straipsnyje ir kuriuos gali priimti Europos Vadovų Taryba arba Taryba.

47. Vis dėlto kartu skaitant SESV 269 straipsnio pirmą ir antrą sakinius, tampa veikiau aišku, kad SESV 269 straipsnis taikomas tik Europos Vadovų Tarybos arba Tarybos priimtiems *nutarimams*. Iš tiesų pagal šią nuostatą taip pat reikalaujama, kad prašymą atlikti teisminę peržiūrą „valstybė narė, kurios atžvilgiu Europos Vadovų Taryba ar Taryba priėmė *nutarimą*, <...> [pateiktų] per vieną mėnesį nuo tokio *nutarimo* priėmimo dienos“.

48. Kita vertus, dėl SESV 269 straipsnio *neigiamos* taikymo srities pažymėtina, kad, ir tai iš tiesų matyti iš šio straipsnio teksto, kiti aktai, *išskyrus nutarimus*, kuriuos pagal ESS 7 straipsnį gali priimti institucijos, *išskyrus Europos Vadovų Tarybą ar Tarybą*, paprasčiausiai nepatenka į SESV 269 straipsnio taikymo sritį. Todėl SESV 269 straipsnyje visiškai neužsimenama apie Europos Parlamento arba Komisijos aktus, kurie galėtų būti priimti pagal ESS 7 straipsnį.

2) Istorinės aplinkybės

49. Dabartinio SESV 269 straipsnio formuluotė iš esmės atspindi Sutarties dėl Konstitucijos Europai pradinį III-371 straipsnį. Tačiau nematyti, kad Konventui atliekant parengiamuosius darbus vyktų konkrečios diskusijos dėl tos nuostatos¹².

50. Siekdamas plėtoti argumentaciją, kad pagal dabartinį SESV 269 straipsnį teisminė kontrolė neturėjo būti taikoma visai ESS 7 straipsnyje nustatytai procedūrai, šalys aptarė kitą istorinę paralelę, kuria visų pirma rėmėsi atsakovas. Ji yra susijusi su SESV 269 straipsnio pirmtaku, buvusio ESS 46 straipsnio e punktu.

51. Pagal Nicos sutartį ankstesnio ESS 46 straipsnio e punkte nustatyta: „[Sutarčių] nuostatos dėl Europos Bendrijų Teisingumo Teismo galių ir naudojimosi tomis galiomis taikomos <...> tik [ESS] 7 straipsnio procedūrinėms nuostatomis, kai Teismas atitinkamos valstybės narės prašymu per vieną mėnesį nuo tame straipsnyje nustatyto Tarybos nutarimo datos turi priimti sprendimą“.

52. Žinoma, šio straipsnio formuluotė kai kuriais atžvilgiais yra panaši į SESV 269 straipsnio formuluotę. Pagal abi nuostatas teisminė peržiūra taikoma tik ESS 7 straipsnio procesinėms taisyklėms. Pagal abi nuostatas reikalaujama, kad peržiūra būtų atliekama atitinkamos valstybės narės prašymu per vieną mėnesį nuo nutarimo priėmimo dienos. Vis dėlto šioje vietoje panašumai baigiasi.

53. Pirma, nagrinėjant tekstą, vienintelis aiškus požymis, esantis ankstesnio ESS 46 straipsnio e punkte, yra tai, kad pagal ESS 7 straipsnį Teisingumo Teismas savo įgaliojimais (visų pirma įgaliojimais atlikti teisminę peržiūrą ir panaikinti aktą pagal SESV 263 straipsnio pirmtaką) galėjo pasinaudoti tik dėl išimtinai ESS 7 straipsnio procesinių taisyklių. Todėl ankstesnio ESS 46 straipsnio e punkto materialinė taikymo sritis nebuvo iki galo aiški, nes nebuvo nustatyta, *kokiems konkrečioms aktams* jis turėtų būti taikomas ir ar ta nuostata gali būti taikoma kitiems nei nutarimai aktams (ir ar dėl jų galima atlikti toje nuostatoje numatytos rūšies peržiūrą). Priešingai, kaip nurodyta pirmiau¹³, SESV 269 straipsnio taikymo sritis yra ne tik siauresnė, bet ir aiškesnė, palyginti su ankstesnio ESS 46 straipsnio e punktu. Kitaip nei pastarojoje nuostatoje, SESV 269 straipsnyje nieko nepasakyta apie galimą *kitos* rūšies aktų, priimtų pagal ESS 7 straipsnį, peržiūrą (arba peržiūros neatlikimą) remiantis kitu jurisdikcijos pagrindu, pavyzdžiui, SESV 263 straipsniu.

54. Antra, *viso* ankstesnio ESS 46 straipsnio, kuris iš pradžių buvo įterptas į Maastrichto sutartį sukuriant Europos Sąjungą¹⁴, loginio pagrindo Lisabonos sutartyje nėra. Šis straipsnis buvo glaudžiai susijęs su „ramsčių struktūra“: jame buvo nustatyta Teisingumo Teismo jurisdikcija, kartu ją apribojant tarpvyriausybiniiais klausimais, kurie anksčiau buvo reglamentuojami Europos

¹² Kalbant konkrečiai, Teisingumo Teismo diskusijų grupėje buvo aptartas tik teisminės kontrolės netaikymo bendrai užsienio ir saugumo politikai klausimas (CONV 689/1/03 REV 1).

¹³ Šios išvados 45–48 punktai.

¹⁴ Tuometinis ESS L straipsnis.

Sąjungos sutartyje, taip numatant įvairias Teisingumo Teismo jurisdikcijos išimtis¹⁵. Tuo metu dėl specifinio Europos *Sąjungos* pobūdžio, palyginti su Europos *bendrija*, reikėjo apriboti Teisingumo Teismo jurisdikciją tokiais klausimais, kaip, pavyzdžiui, 7 straipsnyje nustatyta procedūra, kurie nepateko į Bendrijos ramstį.

55. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, pasikeitė paradigma, todėl bet kokia diskusija dėl galimų dabartinio SESV 269 straipsnio ir ankstesnio ESS 46 straipsnio e punkto tekstų panašumo tapo nereikalinga. SESV 269 straipsnio negalima paprasčiausiai laikyti buvusio ESS 46 straipsnio e punkto teisių „perėmėju“, kuris galbūt perimtų jo taikymo sritį, tikslą ir dvasią, nes visi pagrindai, kuriais buvo grindžiamas ankstesnis ESS 46 straipsnis, išnyko. Todėl nebeliko bendros nuostatos, kurioje būtų išvardyti įvairūs atvejai, kai Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos, susijusios su ramsčių struktūra. Lisabonos sutartyje nustatyta bendros jurisdikcijos taisyklė, kuriai taikomos tik konkrečios ir tiksliai išvardytos išimtys¹⁶.

56. Apibendrinant galima teigti, kad ankstesniu ESS 46 straipsniu pagrįstas argumentas ir ankstesnė paralelinės išimties taikymo sritis vargu ar įtikina apskritai arba, dar svarbiau, atsižvelgiant į konkrečią ankstesnio ESS 46 straipsnio nuostatą. Iš tiesų, kad ir kaip būtų, tai galėtų būti priešingas, bet ne pagal analogiją taikomas argumentas.

3) Sistema

57. Esama sisteminių argumentų, kuriais remiantis galima paaiškinti, kodėl SESV 269 straipsnio nuostatos negalima aiškinti kaip pašalinančios ką nors iš Teisingumo Teismo jurisdikcijos. Pagal tą nuostatą veikiau pozityviai suteikiama jurisdikcija, į ją aiškiai įtraukiant kažkokį klausimą.

58. Pirmą, SESV 269 straipsnio nėra tarp Teisingumo Teismo jurisdikcijos išimčių, numatytų SESV šeštosios dalies I antraštinės dalies 1 skyriaus 5 skirsnio 274, 275 ir 276 straipsniuose. Atvirkščiai, SESV 269 straipsnis yra viena iš nuostatų, pagal kurią Teisingumo Teismui suteikiama jurisdikcija: jis išdėstytas *po* SESV 268 straipsnio (pagal kurį Teisingumo Teismui suteikiama jurisdikcija dėl Sąjungos deliktinės atsakomybės) ir *prieš* – SESV 270 straipsnį (pagal kurį Teisingumo Teismui suteikiama jurisdikcija dėl Sąjungos ir jos tarnautojų ginčų).

59. Antra, šis sisteminis išdėstymas taip pat patvirtinamas atsižvelgiant į vartojamą kalbą. Priešingai tikrose išimtyse vartojamai formuluotei („Teisingumo Teismo jurisdikcijai nepriklauso <...>“ SESV 275 straipsnyje arba SESV 276 straipsnyje), SESV 269 straipsnyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią pozityviai suteikiama jurisdikcija („Teisingumo Teismui jurisdikcijai priklauso <...>“) ¹⁷.

60. Trečia ir svarbiausia, šiuo atveju būtina kelti klausimą, kodėl tuomet buvo būtina pozityviai priskirti arba veikiau patvirtinti jurisdikciją, susijusią su Tarybos ar Europos Vadovų Tarybos nutarimais, priimtais pagal ESS 7 straipsnio 1 arba 2 dalį, kartu ribojant tos jurisdikcijos apimtį?

¹⁵ Susijusios ne tik su ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra, bet visų pirma – su antru ir trečiu ne Bendrijos ramsčiais (bendra užsienio ir saugumo politika bei bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityje).

¹⁶ Žr. šios išvados 37 punktą.

¹⁷ SESV 269 straipsnis parašytas kaip įgaliojimus suteikianti nuostata daugumoje kalbinių versijų, pavyzdžiui, čekų, vokiečių, ispanų, anglų ar italų kalbomis. Nors versija prancūzų kalba suformuluota neigiamai (*la Cour de justice n'est compétente <...> que <...>*), iš jos negalima suprasti, kad Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos nagrinėti kitų aktų nei tie, kuriuos priėmė Europos Vadovų Taryba ar Taryba. Joje tik patikslinama, kad pastarųjų aktų teisminė priežiūra atliekama konkrečiai ir ribotai, kaip nurodyta SESV 269 straipsnyje.

61. Manau, kad šis aiškus patvirtinimas buvo būtinas būtent dėl tradiciškesnės jurisprudencijos, susijusios su teise pareikšti ieškinį ir galimybės pasinaudoti teismine peržiūra pagal SESV 263 straipsnį. Pagal tą jurisprudenciją¹⁸ nutarimus, priimtus remiantis ESS 7 straipsnio 1 ir 2 dalimis, būtų galima vertinti kaip parengiamąsias priemones, susijusias su pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimamu galutiniu sprendimu dėl sustabdymo. Remiantis tuo pagrindu, būtų galima teigti, kad jiems teisminė peržiūra netaikoma. Todėl, siekiant pašalinti bet kokią tokį netikrumą *a fortiori* opioje politinėje srityje, kurioje Teisingumo Teismas, tikėtina, iš esmės nebūtų linkęs imtis iniciatyvos atlikti peržiūrą¹⁹, būtų prasminga aiškiai ribotai peržiūrėti aktus, kuriems pasirinkta bet kuriuo atveju taikyti teisminę peržiūrą.

62. Taigi vadovaujantis tokiu sisteminiu požiūriu, SESV 269 straipsnis iš tiesų yra *lex specialis* rūšis, kuri vis dėlto smarkiai skiriasi nuo tos, kurią nurodo atsakovas. Jis nėra ir, logiškai mąstant, negali būti tiesioginė visada taikoma bet kurių aktų, kurie nėra aiškiai paminėti tame straipsnyje, tačiau vis tiek priimti pagal ESS 7 straipsnį, teisminės peržiūros išimtis. Juo konkrečiai patvirtinama arba priskiriama jurisdikcija, susijusi su konkrečios rūšies tame straipsnyje paminėtais aktais, kuriems galbūt būtų taikoma išimtis. Tačiau tai taip pat reiškia, kad toje nuostatoje aiškiai nenurodyti aktai joje nereglamentuojami ir jiems taikomos SESV 263 straipsnio bendrosios taisyklės.

4) Bendra logika

63. Yra papildomas sisteminis argumentas, kurį verta paminėti. Jis susijęs su (ne)loginėmis pasekmėmis, kurias sukeltų atsakovo siūlomas aiškinimas.

64. Darant prielaidą, kad atsakovas yra teisingas, SESV 269 straipsnio turinys, nepaisant jo formuluotės, konteksto ir sisteminės logikos, iš esmės reiškia, kad „Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos tikrinti kokių nors pagal ESS 7 straipsnį priimtų aktų, išskyrus Europos Vadovų Tarybos ar Tarybos priimtus nutarimus“. Tuomet kyla logiškas klausimas dėl pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį Tarybos galbūt priimtų sprendimų dėl sustabdymo teisminės peržiūros.

65. Teismo posėdyje atsakovas patvirtino manantis, kad visiems pagal ESS 7 straipsnį priimtiems aktams, išskyrus nutarimus, teisminė peržiūra neturėtų būti taikoma, įskaitant pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį Tarybos priimtus sprendimus dėl sankcijų. Atsakovas iš esmės teigė, kad jeigu atitinkamai valstybei narei pagal SESV 269 straipsnį leidžiama ginčyti nutarimus, įskaitant Europos Vadovų Tarybos nutarimą pagal ESS 7 straipsnio 2 dalį, tame etape reikėtų nustatyti bet kokią galimą neteisėtumą. Jeigu pagal ESS 7 straipsnio 2 dalį priimtą nutarimą Teisingumo Teismas panaikina, pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį negalima priimti jokio sprendimo dėl sustabdymo. Jeigu nutarimas nepanaikinamas, tuomet jis bus patikimas sprendimo dėl sustabdymo pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį teisinis pagrindas, ir toks sprendimas iš esmės bus tik politinis sprendimas, kurio negalima ginčyti.

66. Mano nuomone, tokiam aiškinimui negalima pritarti.

¹⁸ Tomis aplinkybėmis konkrečiai aptarta toliau šios išvados 82–102 punktuose.

¹⁹ Dėl Teisingumo Teismo vykdomos teisminės peržiūros intensyvumo, kuris priklauso nuo srities, žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Puppinck ir kt. / Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 87–97 punktus. Dėl kitos rūšies Europos Parlamento politinio akto taip pat žr., pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Schönberger / Parlamentas*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24 punktą, kuriame Teisingumo Teismas konstatavo, kad Parlamentas turi didelę politinio pobūdžio diskreciją dėl petijcijos nagrinėjimo būdo. Todėl Teisingumo Teismas nusprendė, kad šiuo klausimu priimtam sprendimui negalėjo būti taikoma teisminė peržiūra.

67. Pirma, dar kartą reikėtų priminti, kad Europos Sąjunga yra „teisinės valstybės principu“ grindžiama Sąjunga, nes *nei jos valstybės narės, nei institucijos* negali išvengti jų priimtų priemonių atitikties pagrindinei konstitucinei chartijai, t. y. Sutarčiai, peržiūros²⁰. ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra, kuri konkrečiai skirta tam, kad *valstybės narės* laikytųsi teisinės valstybės principo. Teisminė apsauga yra vienas svarbiausių teisinės valstybės principo aspektas. Kaip Teisingumo Teismas neseniai priminė, remdamasis ESS 2 straipsniu, veiksmingos teisminės peržiūros, skirtos užtikrinti atitiktį ES teisės nuostatoms, buvimas yra neatskiriama teisinės valstybės principo dalis²¹. Tas struktūrinis argumentas yra ypač svarus, kalbant apie ESS 7 straipsnio 3 dalį.

68. Antra, remiantis atsakovo pasiūlytu SESV 269 straipsnio aiškinimu, būtų nelogiška nutarimams, kuriuos būtų galima vertinti kaip parengiamuosius aktus prieš sustabdant teises, taikyti ribotą teisminę peržiūrą, tačiau panaikinti bet kokią galutinio akto (pavyzdžiui, paties sprendimo dėl sustabdymo) kontrolę. Be to, kitaip nei ankstesniuose ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros etapuose, Tarybos (politinė) diskrecija tame konkrečiame etape Sutartimi iš tiesų yra aiškiai apribota: priimdama sprendimą dėl sustabdymo (ir faktiškai pasirinkdama, kokios teisės, išskyrus balsavimo Taryboje teises, atsiranda taikant Sutartis), „Taryba atsižvelgia į tokio teisių sustabdymo galimus padarinius fizinių ir juridinių asmenų teisėms bei pareigoms“.

69. Taigi tuose etapuose, kuriuose Taryba turi *prima facie* neribotą politinę diskreciją, jos sprendimus galima peržiūrėti. Tačiau tuo atveju, kai Tarybos diskrecija tampa apibrėžta ir sukelia realų poveikį, kontrolės apskritai nebūtų. Todėl visa (įprastai atliekama) teisminės peržiūros logika būtų visiškai pakeista: (iš tiesų veikiau politinius) parengiamuosius aktus (priimamus nutarimų forma) būtų galima peržiūrėti, tačiau galutinio (-ių) (savo turiniu veikiau teisinio (-ių)) sprendimo (-ų), kuris (-ie) iš tikrųjų gali turėti įtakos trečiosioms šalims ir kuriam (-iems) taikomi tam tikri esminiai kriterijai, nesusiję su politinėmis aplinkybėmis, nebūtų galima peržiūrėti.

70. Trečia, pakankamai aišku, kad pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimti sprendimai savo ruožtu būtų galutiniai teisės aktai, galintys sukelti teises pasekmes ne tik atitinkamai valstybei narei, bet ir trečiosioms šalims, asmenims, kurie aiškiai nurodyti toje nuostatoje. ESS 7 straipsnio 3 dalyje Tarybai paliekama plati diskrecija nuspręsti, kokios valstybių narių teisės sustabdomos, kaip ir kokių mastu. Vėlgi, nedarant prielaidos dėl būdo, kuriuo būtų galima atlikti konkrečią peržiūrą ir dėl tokios peržiūros masto, iš tiesų būtų gana neįprasta, jeigu, pavyzdžiui, pagal SESV 275 straipsnio antrą pastraipą būtų peržiūrimos privataus asmens turto išaldymo ir kitos jam nustatytos ribojamosios priemonės, tačiau pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimtų sprendimų, dėl kurių galiausiai būtų sukurtos vienodai neigiamos arba net didesnės teisinės pasekmės privatiems asmenims, nebūtų galima peržiūrėti.

71. Be abejo, sutinku su tuo, kad, kaip per posėdį teigė atsakovas, ši byla nėra susijusi su pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimto sprendimo dėl teisių sustabdymo teisminės peržiūros leistinumu. Tačiau šis aspektas padeda išryškinti bendros atsakovo pozicijos dėl siūlomo SESV 269 straipsnio aiškinimo nepagrįstumą. Šiuo atžvilgiu ESS 7 straipsnio 1 dalyje minimų aktų, priimtų *iki* nutarimo pagal tą nuostatą, ir bet kokių paskesnių aktų, priimtų *po* nutarimo pagal ESS 7 straipsnio 2 dalį, likimas turi derėti su bendra ESS 7 straipsnio logika, kad būtų užtikrintas bent šio toks nuoseklumas.

²⁰ Žr., pavyzdžiui, 1986 m. balandžio 23 d. Sprendimo *Les Verts / Parlamentas* (294/83, EU:C:1986:166, 23 punktą ir 2008 m. rugsėjo 3 d. Sprendimo *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija*, C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281 punktą. Išskirta mano.

²¹ Žr., pavyzdžiui, 2016 m. liepos 19 d. Sprendimo *H / Taryba ir kt.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41 punktą ir 2017 m. kovo 28 d. Sprendimo *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, 72 ir 73 punktus, kuriuose pateisinta Teisingumo Teismo jurisdikcija, *nepaisant* SESV 275 straipsnio pirmos pastraipos.

72. Dėl šios priežasties ta pati logika turi būti taikoma SESV 269 straipsnio ir 263 straipsnio santykiui, kuris vėliau turi būti taikomas *visam* ESS 7 straipsniui. Priėjus prie tos išvados, nereikia imtis jokių ryžtingų veiksmų, siekiant nustatyti naujas teisių gynimo priemones, kaip būtų galima numanyti iš Sprendimo *Les Verts / Parlamentas*²², kuriuo ne kartą rėmėsi ieškovė ir įstojusi į bylą šalis. Šioje byloje pakanka paprasčiausiai nepradėti skaidyti galimybės pasinaudoti peržiūra, kaip siūlo atsakovas, į dalis, nes tai iš tiesų reikštų ESS 7 straipsnio padalijimą, kiek tai susiję su galimybe atlikti teisminę peržiūrą, į atsietus ciklus, reglamentuojamus įvairių taisyklių arba apskritai nereglamentuojamus.

5) *Tarpinė išvada: SESV 269 straipsnis kaip (konkrečios rūšies) jurisdikciją suteikianti nuostata*

73. Remdamasis pažodiniu, istoriniu, sisteminiu ir loginiu aiškinimu manau, kad SESV 269 straipsnyje tik paaiškinama ir reglamentuojama Teisingumo Teismo jurisdikcija, susijusi su *nutarimų* teismine peržiūra. Bet kurie kiti aktai, priimti pagal ESS 7 straipsnį, ir aiškiai nepaminėti SESV 269 straipsnyje, patenka į įprastos teisminės peržiūros, t. y. SESV 263 straipsnio, taikymo sritį ir turi būti atitinkamai nagrinėjami.

74. Prieš pradėdamas tokį nagrinėjimą atsižvelgiant į konkrečias pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį pateikto ginčijamo pagrįsto pasiūlymo aplinkybes, norėčiau pateikti keletą bendro pobūdžio pastabų, kodėl mažai tikėtina, kad dėl tokios išvados Teisingumo Teismą staiga užplūs daugiausia politinės bylos ir dėl to faktiškai sustos bet kokia ESS 7 straipsniu grindžiama procedūra.

75. Pirma, pagal SESV 263 straipsnį tikėtina, kad įvairūs „kiti aktai“, nepaminėti SESV 269 straipsnyje, bus laikomi parengiamaisiais aktais, kaip apibrėžta įprastoje su SESV 263 straipsniu susijusioje jurisprudencijoje. Todėl šiems aktams teisminė peržiūra apskritai nebus taikoma.

76. Antra, tam, kad tuos aktus, jei tai nėra paprasčiausiai parengiamieji aktai, būtų galima ginčyti, bet kuris neprivilegiuotas ieškovas pagal SESV 263 straipsnį turės įrodyti, kad tie aktai yra konkrečiai ir tiesiogiai su juo susiję. Gana sudėtinga įsivaizduoti, kad privatūs ieškovai įvykdys šiuos kriterijus, visų pirma tiesioginės sąsajos kriterijus, kiek tai susiję kitais aktais nei galimas galutinis sprendimas dėl teisių sustabdymo pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį.

77. Trečia, teisminė peržiūra nebūtinai turi būti išsami. Taip yra ne tik SESV 263 straipsnio antroje pastraipoje išvardytų keturių pagrindų, kuriuose aprašoma galima ieškinio apimtis, atveju, bet ir atsižvelgiant į konkretų politinį ESS 7 straipsnio pobūdį. Iš tiesų pagal nusistovėjusią jurisprudenciją ES institucijoms turi būti suteikta plati diskrecija srityse, kuriose priimami visų pirma politinio pobūdžio sprendimai ir atliekami sudėtingi vertinimai²³.

78. Galiausiai remdamasis išdėstytais argumentais darau išvadą, kad tariamas pavojus perkelti iš esmės politines diskusijas iš Tarybos salių į teismo salę ir taip sutrikdyti sklandų visos ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros veikimą ir veiksmingumą yra labai mažai tikėtinas dėl šioje byloje siūlomo SESV 263 ir 269 straipsnių santykio išaiškinimo.

²² 1986 m. balandžio 23 d. Sprendimas *Les Verts / Parlamentas*, 294/83, EU:C:1986:166.

²³ Žr., pavyzdžiui, 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija ir Vengrija / Taryba*, C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631, 123 ir 124 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją; taip pat 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Puppinck ir kt. / Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95 punktą.

d) Pagrįstų pasiūlymų, kaip jie suprantami pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, teisminė peržiūra pagal SESV 263 straipsnį

79. Ginčijama rezoliucija yra pagrįstas pasiūlymas, kaip apibrėžta ESS 7 straipsnio 1 dalyje, kurį atsakovas priėmė 2018 m. rugsėjo 12 d. Priėmus tą pasiūlymą, prasidėjo ESS 7 straipsnyje nustatytas pradinis etapas, taip sudarant sąlygas Tarybai pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį priimti nutarimą, kuriame gali būti pripažįstamas aiškus pavojus šiurkščiai pažeisti ES vertybes. Tačiau šio ieškinio dėl panaikinimo pareiškimo dieną, taip pat, kiek man žinoma, šios išvados pateikimo dieną, Taryba dėl to pagrįsto pasiūlymo nesiėmė vienokių ar kitokių veiksmų.

80. Pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį pateiktas pasiūlymas priskiriamas prie ESS 7 straipsnyje numatyto pradinio etapo. Jis keliais žingsniais nutolęs nuo pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimamo sprendimą dėl teisių sustabdymo arba net nutarimo pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį. Ar todėl pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį pateikto pasiūlymo nereikėtų vertinti kaip paprasčiausiai preliminarus akto, kuriam negalima taikyti teisminės peržiūros pagal SESV 263 straipsnį?

81. Manau, taip nėra. Pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį pateiktas pagrįstas pasiūlymas nėra paprastas parengiamasis aktas ir sukelia (jam būdingas, nepriklausomas) teises pasekmes. Jame ne tik galutinai nustatoma Parlamento pozicija (i), bet ir bet kokie galimi tos procedūros trūkumai negali būti ištaisyti vėlesniuose etapuose (ii). Tačiau visų pirma pagrįstu pasiūlymu iš tiesų ne tik siekiama (savarankiškų) teisių pasekmių (trečiosioms šalims), kaip apibrėžta SESV 263 straipsnio pirmoje pastraipoje, bet tokios pasekmės faktiškai ir aiškiai nustatomos (iii).

1) Galutinis Parlamento pozicijos nustatymas

82. Pagal suformuotą jurisprudenciją tuo atveju, jeigu aktai arba sprendimai priimami taikant kelių etapų procedūrą, aktą galima peržiūrėti tik jeigu jame galutinai nustatyta ji priėmusios institucijos pozicija²⁴. Nors ieškovė ir įstojusi į bylą šalis galvoja, kad taip ir yra, atsakovas mano priešingai. Jo manymu, ginčijama rezoliucija yra panaši į Komisijos pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

83. Nepritariu atsakovo nuomonei.

84. Pirmiausia reikia pripažinti, kad ką tik nurodyta jurisprudencija visų pirma buvo suformuluota bylose dėl sudėtingų administracinių, pirmiausia ekonominių, procedūrų, susijusių su techninio pobūdžio vertinimu, kurį atliko būtent Komisija. Todėl iš karto nėra akivaizdu, kad tos pačios taisyklės turėtų būti taikomos teisėkūros procedūroms ir *a fortiori* konstitucinėms procedūroms. Tačiau, kadangi šia jurisprudencija buvo remiamasi ir ji išsamiau aptarta teismo posėdyje, galbūt būtų galima iš pradžių sutikti ir laikytis bendros taisyklės, taikomos bet kurios rūšies procedūrai, kad akto teisminę peržiūrą galima atlikti tik tuo atveju, jeigu jame nustatyta galutinė ji priėmusios institucijos pozicija²⁵.

²⁴ Žr., pavyzdžiui, 2000 m. birželio 22 d. Sprendimo *Nyderlandai / Komisija*, C-147/96, EU:C:2000:335, 26 punktą ir 2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Athinaiki Techniki / Komisija*, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42 punktą.

²⁵ Šiuo klausimu, kiek tai susiję su biudžeto procedūra, žr., pavyzdžiui, 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, 302/87, EU:C:1988:461, 23 ir 24 punktus.

85. Ginčijama rezoliucija formaliai galėtų būti panaši į vieną iš Komisijos pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, kuriems, bent jau pasak Bendrojo Teismo, teisminė peržiūra netaikoma²⁶. Ginčijamos rezoliucijos priede iš tiesų yra „Tarybos nutarimo, kuriuo pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalį konstatuojamas aiškus pavojus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga“, projektas.

86. Vis dėlto būtent čia baigiasi analogija su Komisijos pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamo akto. Pirma, pagrįsti pasiūlymai nebūtinai turi būti ginčijamos rezoliucijos formos, kurios priede pateikiamas išsamus Tarybos nutarimo projektas. Jie galėtų būti priimti kaip paprasta rezoliucija, prie kurios nepridedama jokie projekto, bet pateikiamas paprastas paaiškinimas²⁷: ESS 7 straipsnio 1 dalies tekste prašoma pateikti pagrįstą pasiūlymą, kuris nebūtinai yra nutarimo projektas.

87. Antra, struktūriniu požiūriu ginčijama rezoliucija paprasčiausiai nepanaši į Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto projektą. Iš tiesų ESS 7 straipsnyje nustatyta *konstitucinio* pobūdžio konkrečiai valstybei narei taikomų sankcijų procedūra. Ji labai skiriasi nuo bendros *teisėkūros* procedūros, kuria siekiama formuoti politiką²⁸. Dar svarbiau yra tai, kad akivaizdu, jog Komisijos pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų nenustatoma galutinė Komisijos pozicija. Tokie pasiūlymai veikiau yra pagrindas diskusijai teisėkūros klausimais, kuri turi vykti veikiau tarp kelių institucijų, įskaitant Komisiją.

88. Pagrįstas pasiūlymas pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį yra visiškai kitoks aktas. Tai nėra kvietimas derėtis, siekiant kolektyviai apsvarstyti tekstą ir jo konkrečias nuostatas – šie etapai yra įprasti teisėkūros procedūrai. Pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį pateikiamame pagrįstame pasiūlyme pareiškama galutinė autoriaus pozicija: metaforiška estafetės lazdelė, kurią per daugiapakopę ESS 7 straipsnyje įtvirtintą procedūrą viena institucija perdavė kitai. Tai yra galutinė (taigi ir neatsaukiama) vieno iš estafetės dalyvių pozicija. Procedūra pradedama (ir ne vien laikinai).

89. Vis dėlto, kitaip nei pagrįsto Komisijos pasiūlymo pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį atveju, kai Komisija (bent jau akivaizdžiai) nedalyvauja kituose procedūros etapuose, Parlamento prašoma duoti savo pritarimą bet kokiems nutarimams, priimamiems ir pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, ir pagal 7 straipsnio 2 dalį.

90. Manau, kad šis paskesnio pritarimo reikalavimas neturi jokios įtakos Parlamento pradinio pagrįsto pasiūlymo galutiniam pobūdžiui. Bet kuriuo atveju dėl pritarimo Parlamento neprašoma atnaujinti savo pagrįsto pasiūlymo, jeigu jis iš tikrųjų jį pateikė. Abiejų aktų dalykas yra skirtingas: pagrįstas pasiūlymas yra susijęs su ESS 7 straipsnio 1 dalies taikymu; reikalaujamas pritarimas susijęs su svarstomo Tarybos nutarimo turiniu ir jos išvada dėl aiškaus pavojaus, kad valstybė narė šiurkščiai pažeis ES vertybes, arba tokio pažeidimo padarymo fakto.

91. Be to, Parlamentas yra tik vienas iš trijų potencialių dalyvių pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, kuris, priimdamas pagrįstą pasiūlymą, gali inicijuoti ESS 7 straipsnyje nustatytą procedūrą. Prasminga daryti prielaidą, kad pagrįstas pasiūlymas pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį turėtų turėti tokią pat vertę, nepaisant to, kuri institucija jį pateikė. Todėl tai, kad viena iš trijų institucijų, galinčių

²⁶ Dėl Komisijos Tarybai pateikto pasiūlymo dėl reglamento žr. 1997 m. gegužės 15 d. Nutarties *Berthu / Komisija*, T-175/96, EU:T:1997:72, 21 punktą.

²⁷ Pavyzdžiui, prie Komisijos pagrįsto pasiūlymo dėl teisinės valstybės principo Lenkijoje (COM(2017) 835 *final*) buvo pridėtas labai išsamus aiškinamasis raštas, bet labai glaustas pasiūlymo projektas.

²⁸ Ji *a fortiori* skiriasi nuo *administracinės* procedūros. Todėl šiuo klausimu su valstybės pagalba susijusi jurisprudencija (pavyzdžiui, 2001 m. spalio 9 d. Sprendimo *Italija / Komisija*, C-400/99, EU:C:2001:528, 62 ir 63 punktai), mano manymu, turi ribotą reikšmę.

inicijuoti šią procedūrą, vėliau vėl dalyvauja duodama savo pritarimą, neturėtų būti reikšminga aplinkybė. Būtų šiek tiek nelogiška veikiau atsitiktinę šios bylos faktinę aplinkybę, kad būtent Parlamentas, o ne Komisija arba trečdalis valstybių narių inicijavo šią procedūrą, vertinti kartu su, atrodo, Sutarčių rengėjo ketinimu suteikti Parlamentui specialų vaidmenį visoje procedūroje, ir galiausiai pasiekti visiškai priešingą nei numatytą rezultatą: užuot sustiprinus Parlamento vaidmenį procedūroje, jį faktiškai susilpninti. Vis dėlto būtent toks rezultatas būtų pasiektas, jeigu būtų teigiama, kad Parlamento pagrįstas pasiūlymas yra kiek „mažiau vertingas“ arba „mažiau galutinis“ nei Komisijos arba vieno trečdalio valstybių narių pagrįstas pasiūlymas, ir vėlesniame etape gali būti netiesiogiai persvarstomas arba net panaikinamas, tai institucijai suteikiant reikalingą pritarimą dėl kitokio pasiūlymo toje procedūroje.

92. Pastarasis atvejis, be kita ko, yra sunkiai įsivaizduojamas: tarkime, visiškai hipotetiškai, kad Parlamentas turėjo pateikti pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, kuriame Taryba raginama nutarti, kad yra aiškus pavojus, jog valstybė narė gali padaryti šiurkštų pažeidimą. Tačiau vėliau Parlamento paprašius pagal tą pačią nuostatą duoti pritarimą, jis atsisako tai padaryti dėl bet kokių priežasčių: jis galėtų nesutikti su siūlomu nutarimo tekstu; gavus papildomos informacijos arba galbūt išklausus atitinkamos valstybės narės paaiškinimus Taryboje, jam gali kilti abejonių, ar tikrai yra realus pavojus; arba Parlamento dauguma gali manyti, kad Tarybos pasiūlytų rekomendacijų pakanka ištaisyti tuo metu susidariusią padėtį. Ar kiekvienu iš šių atvejų, taip pat galbūt ir kitais atvejais, atsisakymas duoti pritarimą sukelia kokių nors pasekmių anksčiau pateikto pagrįsto pasiūlymo galutiniam pobūdžiui? Ar dėl to ankstesnė Parlamento pozicija tampa „mažiau galutinė“? Aš taip nemanau.

93. Vadinasi, pateikdamas pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį Parlamentas išdėsto savo *galutinę* poziciją dėl ESS 7 straipsnyje nustatytos procedūros taikymo.

2) Ar vėlesniame etape ją galima ištaisyti?

94. Suformuotoje jurisprudencijoje taip pat nustatyta, kad tarpinė priemonė negali būti ieškinio dalykas, jeigu nustatyta, kad su ta priemone susijusiais pažeidimais galima remtis grindžiant ieškinį dėl galutinio sprendimo, kuriam ta priemonė yra parengiamasis aktas. Tokiomis aplinkybėmis ieškinys, pareikštas dėl sprendimo, kuriuo užbaigiama procedūra, užtikrins pakankamą teisminę apsaugą. Tačiau jeigu pastaroji sąlyga neįvykdyta, bus laikoma, kad tarpinė priemonė, nepaisant to, ar atitinkama institucija joje pareiškia laikiną nuomonę, sukelia nepriklausomas teises pasekmes, todėl gali būti ieškinio dėl panaikinimo dalykas²⁹.

95. Ši jurisprudencijos kryptis, atgimusi (ekonominėse) administracinėse procedūrose, veikia kaip vidinė ankstesniame šios išvados poskirsnyje aprašytos situacijos išimtis. Joje atveriamos galimybės atlikti aktų, kuriuose *nenustatyta* galutinė pozicija, tačiau kurie vis tiek sukelia *nepriklausomas* teises pasekmes, teisminę peržiūrą. Kadangi ankstesniame klausime nurodžiau, jog ginčijamoje rezoliucijoje nustatyta galutinė Parlamento pozicija, taigi, tai nėra paprasčiausiai parengiamasis aktas, šį klausimą išnagrinėsiu tik siekdamas išsamumo, nes šalys jį jau iškėlė ir aptarė.

²⁹ Žr., pavyzdžiui, 2011 m. spalio 13 d. Sprendimo *Deutsche Post ir Vokietija / Komisija*, C-463/10 P ir C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53 ir 54 punktus.

96. Vykdant tokią daugiapakopę konstitucinę procedūrą, kuri, pavyzdžiui, nustatyta ESS 7 straipsnyje, iš tiesų gali pasirodyti pagrįsta, žinoma, kalbant bendrai ir abstrakčiai, palaukti, kol bus priimtas sprendimas, kuriuo užbaigiama ta procedūra, siekiant ginčyti bet kokią pažeidimą, kuris anksčiau buvo padarytas vykdant tą procedūrą.

97. Vis dėlto atidžiau išnagrinėjus, toks pasiūlymas šioje byloje tampa nepagrįstas.

98. Visų pirma sunku įsivaizduoti, kaip konstitucinės procedūros dalyvius galima kaltinti pažeidimais, *in casu* pateikiant skundus Europos Vadovų Tarybai arba Tarybai dėl procedūrinio pažeidimo, kurį tariamai padarė Parlamentas, pateikdamas savo pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, ir paskui prašyti panaikinti, pavyzdžiui, pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimtą Tarybos sprendimą dėl teisių sustabdymo, remiantis tuo ankstesniu Parlamento pažeidimu. Tai tik parodo, kad „visapusiškumu“ grindžiamas požiūris į teisminę peržiūrą gali būti veiksmingai taikomas sudėtingoms procedūroms, kurios vyksta vienoje institucijoje arba tos pačios rūšies institucijose, pavyzdžiui, įvairūs viešosios administracijos individualūs sprendimai, kuriais remiantis priimamas vienas bendras galutinis sprendimas. Tačiau tos logikos paprasčiausiai negalima taikyti įvairiems atskiriems, nepriklausomiems ir savo pobūdžiu skirtingiems sprendimams, kuriuos priėmė įvairūs konstituciniai dalyviai.

99. Antra, nėra iš karto aišku, ką iš tiesų reiškia „sprendimas, kuriuo užbaigiama procedūra“, ESS 7 straipsnio kontekste. Viena vertus, nagrinėjant ESS 7 straipsnio *visumą*, sprendimas, kuriuo užbaigiama procedūra, pradėta pagrįstu pasiūlymu, pasak atsakovo, galėtų reikšti pagal ESS 7 straipsnio 1 arba 2 dalį priimtą nutarimą (vidinis ciklas). Kita vertus, tai taip pat (ir galbūt labiau pagrįstai) galėtų būti galutinis sprendimas skirti sankcijas, priimamas remiantis ESS 7 straipsnio 3 dalimi (išorinis ciklas)³⁰. Be to, tai, kuris iš šių sprendimų įvardijamas kaip procedūrą užbaigiantis sprendimas, tikėtina, turės įtakos teisminės peržiūros intensyvumui. Iš tiesų, jeigu atitinkamas „sprendimas“ yra nutarimas pagal ESS 7 straipsnio 1 arba 2 dalį, tuomet turėtų būti taikomas SESV 269 straipsnis, įskaitant toje nuostatoje numatytos peržiūros atlikimą. Priešingai, jeigu tai būtų pagal ESS 7 straipsnio 3 dalį priimtas sprendimas, būtų atliekama įprasta peržiūra pagal SESV 263 straipsnį.

100. Trečia, ir galbūt svarbiausia, gali būti, kad „sprendimas, kuriuo užbaigiama procedūra“, niekada nebus priimtas, nepaisant to, kuri nuostata būtų taikoma. Pagal ESS 7 straipsnio 1 ir 2 dalis, bent jau remiantis jų tekstu, nereikalaujama, kad Taryba imtųsi veiksmų, reaguodama į pagrįstą pasiūlymą. Jose taip pat nenumatyta, kad pagrįsto pasiūlymo pasekmės išnyksta, jeigu pasibaigus protingam terminui nieko neįvyksta. Vis dėlto iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos aišku, kad teisinio saugumo principas reiškia, kad ES institucijos privalo įgyvendinti savo įgaliojimus per protingą terminą³¹. Iš tiesų nesiruošiu eiti į minų lauką ir svarstyti, ar Tarybai gali būti nustatyta teisinė pareiga priimti nutarimą per protingą terminą (arba aiškiai atsisakyti tai padaryti) ir ar tokia pareiga galbūt išplaukia iš lojalaus bendradarbiavimo principo³².

³⁰ Žr. tai procedūrai suteiktą pavadinimą SESV 354 straipsnio pirmoje pastraipoje: „<...> Europos Sąjungos sutarties 7 straipsn[is] dėl iš narystės Sąjungoje kylančių tam tikrų teisių sustabdymo“. Iš formuluotės aiškiai matyti, kad sankcijos yra ESS 7 straipsnio epicentras.

³¹ Žr., pavyzdžiui, 2014 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Nencini / Parlamentas*, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, 48 punktą ir 2016 m. birželio 14 d. Sprendimo *Marchiani / Parlamentas*, C-566/14 P, EU:C:2016:437, 96 punktą.

³² Žr., pavyzdžiui, pagal analogiją 2015 m. vasario 12 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-48/14, EU:C:2015:91, 57 ir 58 punktus ir 2018 m. birželio 21 d. Sprendimo *Lenkija / Parlamentas ir Taryba*, C-5/16, EU:C:2018:483, 90 punktą. Taip pat žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Komisija / Nyderlandai*, C-523/04, EU:C:2006:717, 52–126 punktus, susijusius su Nyderlandų kaltinimais Komisijai dėl lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimo vėluojant priimti sprendimą pradėti pažeidimo tyrimo procedūrą prieš tą valstybę narę.

101. Šioje išvadoje pakanka tiesiog konstatuoti, kad iš tiesų būtų kafiška galimybę atlikti teisminę peržiūrą susieti su tuo, kad vieną dieną bus priimtas nežinomo pobūdžio sprendimas, nors pagrįstas pasiūlymas toliau galioja neribotą laiką. Toks scenarijus vargu ar atitiktų teisę grindžiamos Sąjungos apibūdinimą, kur „veiksmingos teisminės peržiūros, skirtos užtikrinti atitik[čiai] ES teisės nuostatoms, buvimas yra neatskiriama teisinės valstybės principo dalis“³³.

102. Taigi esu priverstas daryti išvadą, kad, atsižvelgiant į veiksmingą teisminę apsaugą, reikalaujama, kad pagrįstus pasiūlymus būtų galima peržiūrėti pagal SESV 263 straipsnį, jeigu jie sukelia (nepriklausomas) teisinės pasekmės. Būtent prie šio klausimo dabar ir pereisiu.

3) (Nepriklausomos) teisinės pasekmės

103. Manau, kad dėl šioje byloje nagrinėjamo pagrįsto pasiūlymo pradėta taikyti ESS 7 straipsnyje nustatyta procedūra, ir šiuo požiūriu šis pasiūlymas jau sukėlė tam tikras teisinės pasekmės arba juo iš tikrųjų buvo siekiama sukelti tokias pasekmes. Tačiau atsižvelgiant į SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos reikalavimą, ginčijama rezoliucija, kaip pagrįstas pasiūlymas pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, *sukelia* dar bent dviejų rūšių teisinės pasekmės.

104. Pirma, pagal Protokolo (Nr. 24) dėl Europos Sąjungos piliečių prieglobsčio, įtraukto Amsterdamo sutartimi, vienintelio straipsnio b punktą tais atvejais, kai pradedama taikyti ESS 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta procedūra, ir iki to laiko, kai Taryba per tą procedūrą priima sprendimą dėl valstybės narės, kurios pilietybę turi pareiškėjas, ta valstybė narė nebegali būti laikoma saugia kilmės šalimis kitų valstybių narių atžvilgiu, kiek tai susiję su teisiniais ir praktiniais prieglobsčio klausimų aspektais. Todėl tuomet kita ES valstybė narė gali iš esmės nagrinėti tos valstybės narės piliečio pateiktą prieglobsčio prašymą.

105. Nėra jokios abejonės, kad tokia pasekmė yra (privalomas) teisinis pagrįsto pasiūlymo poveikis ne tik atitinkamai valstybei narei, bet ir visoms kitoms valstybėms narėms, ES institucijoms ir tos valstybės piliečiams. Jeigu Protokolas (Nr. 24) taikomas, valstybė narė iš tiesų praranda saugios šalies statusą kitų valstybių narių (taip pat galbūt trečiųjų šalių) atžvilgiu. Ta pasekmė visiškai nepriklauso nuo to, ar pati Taryba galiausiai pareikš poziciją dėl pagrįsto pasiūlymo.

106. Žinoma, būtų galima kelti klausimą, ar buvo tinkama pagrįstu pasiūlymu, dėl kurio pradedama taikyti ESS 7 straipsnio 1 dalis, *jau* sukelti tokį plataus masto poveikį. Būtų netgi galima mėginti sumažinti vadinamojo Aznaro protokolo reikšmę, teigiant, kad jis buvo priimtas kitu laiku ir kitais tikslais.

107. Mano nuomone, teismui būtų nepagrįsta imtis tokio sumažinimo, atsižvelgiant į tai, kad teisės nuostata šiuo klausimų yra labai aiški. Protokolo, kuris turi tokią pat teisinę galią kaip ir Sutartys³⁴, rengėjų ketinimas yra aiškus. Ta nuostata pagrįstai pradėta taikyti pateikus Parlamento pagrįstą pasiūlymą.

³³ Žr., pavyzdžiui, 2016 m. liepos 19 d. Sprendimo *H / Taryba ir kt.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41 punktą ir 2017 m. kovo 28 d. Sprendimo *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, 72 ir 73 punktus.

³⁴ Žr., pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonės 2/13 (*Europos Sąjungos prisijungimas prie EŽTK*), EU:C:2014:2454, 161 punktą ir 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *de Lobkowicz*, C-690/15, EU:C:2017:355, 40 punktą.

108. Taip pat manau, kad atsakovo argumentas, kuriame iš esmės teigiama, kad, aktyvavus Protokolą (Nr. 24), asmenims negali būti suteiktos jokios tiesiogiai įgyvendinamos teisės arba kad kitų valstybių narių valdžios institucijos dar turi diskreciją spręsti, ar jos galiausiai suteiks tarptautinę apsaugą Vengrijos prašytojams, yra nereikšmingas.

109. Manau, kad tokiu argumentu supainiojama asmenų teisė pareikšti ieškinį (visų pirma tiesioginės sąsajos sąlyga) ir valstybės narės interesai. Pirma, valstybė narė yra privilegijuota ieškovė. Ji neprivalo įrodyti tiesioginės sąsajos. Antra, net jeigu taip būtų, *quod non*, ši klausimą turėtų spręsti *ta valstybė*, o ne jos piliečiai, arba kitų valstybių administracinės valdžios institucijos. Šioje byloje nėra jokių abejonių, kad Vengrija neteko saugios šalies statuso, o tai aiškiai reiškia, kad jos piliečių kitose valstybėse narėse pateikti tarptautinės apsaugos prašymai gali būti nagrinėjami iš esmės. Klausimas, ar prašymas galiausiai bus patenkintas, yra visiškai kitoks. Pasinaudojant analogija su vyriausybės obligacijomis, tai panašu į šalies kredito reitingo pakeitimą iš AAA į B per naktį, paskui teigiant, kad tai šaliai šis kredito reitingo sumažinimas nesvarbus, nes dauguma jos piliečių dar turi šiek tiek pinigų. Nors toks teiginys (techniškai kalbant) taip pat galėtų būti teisingas, jis taip pat nesvarbus, turint omenyje skundo dalyką.

110. Antra, kitos rūšies teisinė pasekmė, susijusi su ES sutarties 7 straipsnio 1 dalies pagrindais pasiūlymais, kyla iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos. Pagrįstas pasiūlymas iš tiesų gali turėti poveikį tarpusavio pasitikėjimui ir abipusiam pripažinimui laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, visų pirma vykdant Europos arešto orderius, tačiau toks poveikis, žinoma, neapsiriboja šia teisės sritimi.

111. Savo sprendime *LM*³⁵ Teisingumo Teismas nusprendė, kad tais atvejais, kai yra realus pavojus, kad bus pažeista pagrindinė teisė į teisingą bylos nagrinėjimą dėl sisteminių ar bendrų trūkumų, susijusių su išduodančiosios valstybės narės teisminės valdžios nepriklausomumu, vykdančioji institucija, įvertinusi kiekvieną konkretų atvejį, gali atsisakyti perduoti asmenį, jei yra rimtų priežasčių manyti, kad jam gresia toks pavojus, jei bus perduotas šiai valstybei. Tokią išvadą ši vykdančioji institucija gali padaryti, jei „turi duomenų, kaip antai pateiktų *Europos Komisijos pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį priimtame pagrįstame pasiūlyme*, rodančių, jog kyla realus pavojus, kad <...> bus pažeista pagrindinė teisė į teisingą bylos nagrinėjimą“³⁶.

112. Iš tiesų bet koks sprendimas atsisakyti vykdyti Europos arešto orderį nebus priimamas automatiškai. Pagrįstas pasiūlymas yra tik vienas iš dokumentų, į kuriuos nacionalinis teismas gali atsižvelgti, atlikdamas vertinimą³⁷. Sprendimo *LM* 61 punkte vis tiek pažymima, kad pagrįstas pasiūlymas pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį yra *ypač svarbus* dokumentas³⁸. Sprendime *LM* iš tikrųjų buvo pateikta nuoroda į Komisijos pagrįstą pasiūlymą. Tačiau tas teiginys, mano manymu, buvo suformuluotas paprasčiausiai atsižvelgiant į to sprendimo faktines aplinkybes. Iš tikrųjų aš jo nevertinu kaip siekio išskirti būtent Komisijos pagrįstą pasiūlymą sumenkinant pagrįstus pasiūlymus, kuriuos galėjo pateikti kiti du ESS 7 straipsnio 1 dalyje nurodyti dalyviai³⁹.

³⁵ 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *Minister for Justice and Equality (teisingumo sistemos trūkumai)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

³⁶ Ten pat, 79 punktą. Išskirta mano.

³⁷ Vis dėlto Teisingumo Teismo sukurtas scenarijus nebėra grindžiamas vien hipotezėmis. Žr., pavyzdžiui, 2020 m. vasario 17 d. *Oberlandesgericht Karlsruhe* (Karlsruhės aukštesnysis apygardos teismas, Vokietija) sprendimą (301 AR 156/19) ir 2020 m. rugsėjo 3 d. *Rechtbank Amsterdam* (Amsterdamo apylinkės teismas, Nyderlandai) prašymą priimti prejudicinį sprendimą, šiuo metu nagrinėjamą Teisingumo Teisme byloje C-412/20 PPU.

³⁸ „Informacija, pateikta pagrįstame pasiūlyme, kurį neseniai Komisija pateikė Tarybai pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, yra *ypač svarbus* elementas atliekant šį vertinimą (to Sprendimo 61 punktą). Išskirta mano.

³⁹ Panašiai, kaip ir šios išvados 91 punkte. Pagal ESS 7 straipsnio 1 dalies logiką pagrįstas pasiūlymas toks yra, nepaisant to, kuris iš trijų dalyvių jį pateikė.

113. Taigi iš tikrųjų nėra jokių automatinių pasekmių, susijusių su pagrįsto pasiūlymo šioje srityje buvimu. Vis dėlto sudėtinga laikytis nuomonės, kad, atsižvelgiant į autoritetinę Teisingumo Teismo išaiškinimą, tai, kas gali būti abipusio pasitikėjimo atsisakymo ir abipusio pripažinimo sustabdymo pagrindas, nesukelia jokių teisinių pasekmių. Ar neabejotinai teisinis dokumentas, o ne paprasčiausia faktinė aplinkybė, kurią galima teisėtai panaudoti pakeičiant įvairias pagrindines iš pirminės ir antrinės ES teisės kylančias valstybių narių pareigas, nesukelia jokių teisinių pasekmių?

114. Manau, kad toks teiginys yra nepagrįstas. Iš tiesų pragmatiniu požiūriu vargu ar galima neįvertinti tokių autoritetinių Europos lygmeniu padarytų pareiškimų svarbos. Mažai tikėtina, kad valstybės narės baudžiamosios jurisdikcijos teismas, paprastai pirmosios instancijos baudžiamasis teismas, turintis kompetenciją nagrinėti prašymus perduoti, būtų pajėgus arba jaustųsi turįs įgaliojimus atlikti visapusišką teisinės valstybės principo kitoje valstybėje narėje kokybės peržiūrą. Todėl, jeigu tokių dalyvių būtų aiškiai prašoma remtis Europos institucijų padarytu pareiškimu, tuomet ginant tokius pareiškimus ir priimant jų sukeltas neišvengiamas pasekmes ES lygmeniu, o tai apima sąlygų pagrįstai kreiptis į teismą sudarymą⁴⁰, vieną kartą įgyvendinti įgaliojimai, kurie sukėlė teises pasekmes, negali staiga išnykti „bet kokių žinių paneigimo migloje“, primenančioje serialo „X failai“ siužetą.

115. Taigi Vengrija yra aiškiai suinteresuota inicijuoti bylą dėl ginčijamos rezoliucijos. Ta rezoliucija ne tik pradedama taikyti ESS 7 straipsnio 1 dalis, taip suteikiant Tarybai įgaliojimus nustatyti aiškų pavojų, kad valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti ES vertybes. Ji taip pat pati savaime sukelia teises pasekmes atitinkamai valstybei narei.

116. Vadinas, ieškovės pareikštas ieškinys dėl ginčijamos rezoliucijos panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį yra priimtinas.

B. Dėl bylos esmės

117. Ieškovė nurodė keturis ieškinio pagrindus, kuriais remdamasi ginčija rezoliuciją iš esmės. Pirmiausia aptarsiu du ieškinio pagrindus (kartu), kuriais iš esmės siekiama įrodyti, kad skaičiuodamas atiduotus balsus atsakovas turėjo atsižvelgti į susilaikymą balsuojant, kad nustatytų, ar buvo pasiekta reikalaujama balsų dauguma. Paskui trumpai aptarsiu kitus du ieškinio pagrindus.

1. Dėl pirmojo ir antrojo ieškinio pagrindų

a) Šalių argumentai

118. Pirmajame ieškinio pagrinde ieškovė nurodo, kad ginčijama rezoliucija nebūtų buvusi priimta, jeigu būtų tinkamai atsižvelgta į susilaikymą balsuojant. Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad skaičiuojant atiduotus balsus atsižvelgiama tik į balsus „už“ ir „prieš“, „išskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta tam tikra balsų dauguma“, kaip numatyta 2016 m. nustatytoje išimtyje. SESV 354 straipsnyje, kuris taikomas Parlamento aktams, priimtiems pagal

⁴⁰ Panašiai dėl būtino Sąjungos veiksmo ir būtinybės kreiptis į teismą siekiant ginčyti tą veiksmą ryšio žr. mano išvados byloje *Région de Bruxelles-Capitale / Komisija*, C-352/19 P, EU:C:2020:588, 80 ir 126–136 punktus.

ESS 7 straipsnį, nustatyta tokia konkreti dviejų trečdalių balsų ir daugumos Parlamento narių taisyklė. Aiškinant 178 straipsnio 3 dalį pagal SESV 354 straipsnį turi būti atsižvelgiama į susilaikymą balsuojant, nes tai yra balsų skaičiavimo sistemos sudedamoji dalis.

119. Pasak atsakovo, tai, kad nebuvo atsižvelgta į susilaikymą balsuojant, nereiškia nei SESV 354 straipsnio, nei Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalies pažeidimo. Visame pasaulyje asamblėjos turi įvairių taisyklių, susijusių su tuo, kaip atsižvelgiama į susilaikymą balsuojant. Pagal SESV 232 straipsnį Parlamentas gali pats priimti sprendimą dėl savo struktūros ir veikimo. Kadangi SESV 354 straipsnyje konkrečiai nenurodyta, kaip reikėtų vertinti susilaikymą balsuojant, šį klausimą turi išspręsti Parlamentas. Tuo atžvilgiu Parlamentas visada laikėsi nuoseklios praktikos skaičiuojant balsus neatsižvelgti į susilaikymą balsuojant. 2016 m. atliekant Darbo tvarkos taisyklių peržiūrą nebuvo siekiama numatyti bendrosios taisyklės, pagal kurią į susilaikymą balsuojant neatsižvelgiama, išimties.

120. Pasak įstojusios į bylą šalies, SESV 354 straipsnio ketvirta pastraipa turi būti aiškinama kaip nustatanti pareigą atsižvelgti į susilaikymą balsuojant, lyginant su SESV 354 straipsnio pirmą pastraipa. Kadangi toje pastraipoje aiškiai nurodyta, kad susilaikymas balsuojant Taryboje arba Europos Vadovų Taryboje neužkerta kelio sprendimui priimti, tokios išlygos nebuvimas SESV 354 straipsnio ketvirtoje pastraipoje reiškia, kad į susilaikymą balsuojant būtina atsižvelgti.

121. Savo trečiajame ieškinio pagrinde ieškovė teigia, kad dėl to, jog nebuvo atsižvelgta į susilaikymą balsuojant, Parlamento nariai neturėjo galimybių įvykdyti savo, kaip žmonių atstovų, funkcijų, todėl buvo pažeisti demokratijos ir vienodo požiūrio į Parlamento narius principai. Parlamento nariams turėtų būti suteikta galimybė pareikšti savo politines pažiūras keliais skirtingais būdais. Be to, Parlamento nariai nebuvo tinkamai informuoti apie balsavimo tvarką, nes ta informacija buvo pateikta el. laiške, kuris buvo nusiųstas likus tik pusantros dienos iki balsavimo.

122. Pasak atsakovo, tas trečiasis ieškinio pagrindas turėtų būti laikomas akivaizdžiai nepagrįstu. Tai, kad neatsižvelgiama į susilaikymą balsuojant, nereiškia nevienodo požiūrio į Parlamento narius. Visi jie turi tokią pačią balsavimo teisę ir gali laisvai balsuoti, remdamiesi savo politiniais įsitikinimais ir žinodami, kokią poveikį jų balsavimas turės galutiniam rezultatui. Be to, šioje byloje Parlamento nariai sprendimą galėjo priimti remdamiesi informacija, nes iki balsavimo pradžios tiksliai žinojo, kaip bus skaičiuojami balsai.

b) Analizė

123. Nors ieškovės pirmajame ieškinio pagrinde teigiama, kad ginčijama rezoliucija buvo pažeistas SESV 354 straipsnis ir Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalis, trečiasis ieškinio pagrindas grindžiamas demokratijos ir lygybės principų, nustatytų atitinkamai ESS 2 straipsnyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 21 straipsnyje, pažeidimu. Vis dėlto abiejuose ieškinio pagrinduose iš esmės keliamas tas pats klausimas: ar tai, kad skaičiuojant balsus neatsižvelgiama į susilaikymą balsuojant, yra suderinama su įvairiomis ES teisės nuostatomis. Todėl šiuos ieškinio pagrindus geriausia būtų vertinti kartu.

124. Pagal SESV 231 straipsnį, „[i]šskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip, Europos Parlamentas priima sprendimus atiduotų balsų dauguma“. ESS 7 straipsnyje nustatyta šios taisyklės išimtis. Pagal ESS 7 straipsnio 5 dalį „[b]alsavimo tvarka, šio straipsnio tikslais taikoma Europos Parlamentui, <...> nustatoma Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 354 straipsnyje“.

125. Pagal SESV 354 straipsnio ketvirtą pastraipą „[t]aikant Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnį, Europos Parlamentas sprendžia dviejų trečdalių atiduotų ir jį sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų daugumą“. Vadinasi, siekiant priimti pagrįstus pasiūlymus, kuriuose Taryba raginama imtis veiksmų pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, SESV 354 straipsnyje nustatytas reikalavimas dėl *dviejų rūšių daugumos*: dviejų trečdalių atiduotų balsų daugumos ir narių daugumos⁴¹.

126. Šioje byloje reikšminga yra tik pirmosios rūšies dauguma. Bylos šalys nesutaria dėl atiduotų balsų apibrėžties. Ieškovė ir įstojusi į bylą šalis mano, kad atiduoti balsai apima susilaikymą balsuojant, o atsakovas teigia, kad ši koncepcija apima tik balsus „už“ arba „prieš“ pasiūlymą.

127. Mano manymu, atsakovas šiuo klausimu yra teisus.

128. Pirma, kasdienėje kalboje žodis „susilaikymas“, kilęs iš lotyniško žodžio *abstinere*, reiškia laikymąsi atokiai, vengimą, laikymąsi per atstumą arba susilaikymą nuo veiksmų. Panašiai anglų k. žodyne *English Oxford Dictionary* susilaikymas apibrėžiamas kaip „oficialus atsisakymas balsuoti už pasiūlymą arba prieš jį“. Todėl asmuo, kuris susilaiko, nenori, kad būtų laikoma, jog jis pritaria pasiūlymui arba su juo nesutinka. Jis paprasčiausiai nori (arba elgiasi taip, tarsi norėtų) toje vietoje nebūti. Toks asmuo atsisako atiduoti balsą ir prašo, kad būtų tariama, kad jis (ji) apskritai nebalsavo.

129. Savo ruožtu tikroji sąvokos „atiduotas balsas“ reikšmė yra tai, kad asmuo aktyviai išreiškė savo nuomonę balsuodamas ir pasirinkdamas iš įvairių alternatyvų. Pasirinkimas gali reikšti balsavimą už arba prieš kažką, nesvarbu, ar tai rezoliucija, įstatymas arba ataskaita.

130. Iš bendros sąvokų „susilaikymas“ ir „atiduotas balsas“ sampratos matyti, kad jos paprastai yra viena kitą paneigiančios. Ta pagrindine logine išvada neabejojama atsižvelgiant į kitas konkrečias taisykles, kurios numatytos kitais tikslais ir pagal kurias Parlamento narių gali būti prašoma aktyviai pareikšti apie savo susilaikymą balsuojant⁴². Tiesiog neįmanoma remtis tomis konkrečiomis taisyklėmis „pagal analogiją“, siekiant aiškinti bendrąsias balsavimo taisykles.

131. Antra, priimant ginčijamą rezoliuciją galiojusios redakcijos Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalyje, kuri yra bendra nuostata dėl balsavimo, buvo nurodyta, kad sprendžiant, ar tekstas buvo priimtas, ar atmestas, skaičiuojami tik balsai už ir prieš, išskyrus tuos atvejus, kai Sutartyse nustatyta tam tikra balsų dauguma. Toje nuostatoje iš esmės aiškiai atmetama galimybė atsižvelgti į susilaikymą balsuojant. Tai darydamas Parlamentas pasinaudojo įgaliojimais nuspręsti dėl savo struktūros ir veikimo, kaip tai iš tiesų leidžiama pagal SESV 232 straipsnį.

132. Tai, kad 2016 m. peržiūretoje Darbo tvarkos taisyklių versijoje į 178 straipsnio 3 dalį buvo įterpta išimtis „išskyrus tuos atvejus, kai Sutartyse nustatyta tam tikra balsų dauguma“, šiuo klausimu nieko nekeičia. Tos nuostatos formuluoatė liko atvira ir joje paprasčiausiai numatomos teisėkūros galimybės ir pateikiama *nuoroda* į kitas nuostatas.

⁴¹ Taip pat žr. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 83 straipsnio 3 dalį, kuri cituojama šios išvados 9 punkte.

⁴² Pavyzdžiui, Darbo tvarkos taisyklių 180 straipsnio 3 dalis, kurioje reglamentuojamas balsavimas tuo atveju, jeigu neveikia elektroninė balsavimo sistema, ir kurioje numatytos trys logiškos galimybės atiduoti savo balsą („už“, „prieš“, arba „susilaikau“); arba galimos specialios taisyklės, susijusios su Parlamento narių darbo užmokesčiu, nes tokiu atveju reikia atsižvelgti į jų fizinį buvimą Parlamente, kuris bus įvykdytos, net jeigu jų balsai nebūtų registruojami kaip individualūs balsai „už“ arba „prieš“.

133. Vis dėlto nė viena ieškovės nurodyta pirminės teisės nuostata neleidžia daryti išvados, kad Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalis turėtų būti aiškinama atsižvelgiant į tas pirminės teisės nuostatas, kaip *ipareigojanti* Parlamentą atsižvelgti į susilaikymą balsuojant kaip į atiduotus balsus, siekiant apskaičiuoti dviejų trečdalių balsų daugumą, kuri yra reikalinga norint priimti pagrįstą pasiūlymą, kaip antai ginčijamą rezoliuciją, pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį.

134. Paklausta apie tai per posėdį, ieškovė nurodė tik SESV 354 straipsnį. Iš tiesų toje nuostatoje numatyta konkreti dauguma (du trečdaliai atiduotų balsų daugumos, atstovaujančios Parlamentą sudarančių narių balsų daugumai), tačiau joje nėra konkrečių, nukrypti leidžiančių taisyklių dėl to, kaip turi būti skaičiuojami „atiduoti balsai“. Šiame etape ieškovės argumentai yra šiek tiek pasikartojantys, išprausti į tų pačių nuostatų, kurių nė vienoje iš tiesų nėra kitokių taisyklių, kryžmines nuorodas. Apibendrinant darytina išvada, kad Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalyje numatytos galimybės, kuriomis niekada nebuvo pasinaudota.

135. Trečia, priešingai, nei teigia ieškovė, sunku įsivaizduoti, kaip Parlamento nariams, kurie laisvai ir savarankiškai nusprendžia susilaikyti, būtų atimta galimybė vykdyti savo, kaip žmonių atstovų, funkcijas. Sprendimas susilaikyti galiausiai buvo jų (politinis) pasirinkimas. Be to, Parlamento narių susilaikymas pats savaime yra politinės nuomonės pareiškimo būdas. Net jeigu susilaikymai nevertinami kaip atiduoti balsai, jie paprastai turi tiesioginę reikšmę skaičiuojant balsų, reikalingų atitinkamai daugumai pasiekti, skaičių⁴³. Jie taip pat yra svarbūs politiniam legitimumui. Paprastai – kuo daugiau susilaikymo atvejų, tuo mažesnis yra politinio sprendimo legitimumas, net jeigu jis galiausiai priimamas.

136. Galiausiai, ketvirta, būtent dėl ieškovės trečiojo ieškinio pagrindo pažymėtina, kad pagal demokratijos principą iš tiesų galėjo būti *teisiškai* reikalaujama užtikrinti balsavimui taikomų taisyklių *prognozuojamumą*. Balsuodami Parlamento turi žinoti balsavimo procesui taikomas taisykles. Pavyzdžiui, jie iš tikrųjų turėtų žinoti balsavimo būdus *prieš balsavimą*.

137. Vis dėlto nesuprantu, kaip šių reikalavimų nebuvo laikomasi šioje byloje. Neginčijama, kad Parlamento nariai apie tai, kad susilaikymas balsuojant nebūtų vertinamas kaip atiduotas balsas, buvo informuoti likus pusantros dienos iki balsavimo. Nenoriu pradėti diskusijų dėl to, kas yra pakankamas laikotarpis politikoje, tačiau akivaizdu, kad informacija apie faktinę balsavimo tvarką buvo pateikta laiku. Lygiai taip pat nesuprantu, kaip pasirinkimą perduoti tą informaciją nariams el. paštu būtų galima laikyti nevisiškai tinkamu, atsižvelgiant į tos informacijos pobūdį ir paskirtį XXI amžiuje.

138. Taigi manau, kad pirmasis ir trečiasis ieškinio pagrindai yra nepagrįsti.

2. Dėl antrojo ieškinio pagrindo

139. Ieškovė teigia, kad tai, jog Europos Parlamento pirmininkas neprašė Parlamento Konstitucinių reikalų komiteto (toliau – AFCO komitetas) nuomonės dėl Darbo tvarkos taisyklių aiškinimo, reiškė teisinio saugumo pažeidimą, nes prieš balsavimą ir po jo buvo neaišku, kaip aiškinti tas taisykles. Nesikonsultuodamas su AFCO komitetu dėl balsavimo būdo, Parlamento pirmininkas nesilaikė pareigos išsklaidyti abejones. Todėl buvo šiurkščiai pažeista Parlamento narių galimybė įgyvendinti savo, kaip žmonių atstovų, su balsavimu susijusias teises.

⁴³ Paprastai dėl susilaikymo sumažėja balsų „už“, reikalingų tais atvejais, kai balsuoja paprasta dalyvaujančių narių dauguma, skaičius. Būtent todėl specialių rūšių balsavimo tvarkai taikoma konkreti dauguma, reikalaujanti ne tik tam tikro dalyvaujančių ir balsuojančių narių skaičiaus, bet ir pasiekti tam tikrą ribą, taikomą visiems teisėkūros asamblėjų sudarantiems nariams.

140. Pasak atsakovo, antrasis ieškinio pagrindas turėtų būti laikomas akivaizdžiai nepagrįstu. Ieškovė neteigia, kad buvo pažeistas teisinio saugumo principas. Neaišku, ar antrajame ieškinio pagrinde keliamas klausimas dėl Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalies negaliojimo atsižvelgiant į teisinį saugumą, ar dėl Pirmininko sprendimo konsultuotis su teisės tarnyba, o ne AFCO komitetu, arba dėl esminių rezoliucijos priėmimo formų pažeidimo. Bet kuriuo atveju pirmininkas neprivalo konsultuotis su AFCO komitetu dėl Darbo tvarkos taisyklių 178 straipsnio 3 dalies aiškinimo.

141. Antrasis ieškinio pagrindas yra akivaizdžiai nepagrįstas.

142. Parlamento darbo tvarkos taisyklėse nenustatyta jokios pareigos konsultuotis su AFCO komitetu tokiomis aplinkybėmis, kurios susiklostė šioje byloje, siekiant išaiškinti balsavimo taisykles. Darbo tvarkos taisyklių 226 straipsnio 1 dalyje iš tiesų nustatyta, kad, „[k]ilus abejonėms dėl šių Darbo tvarkos taisyklių taikymo ar aiškinimo, Parlamento pirmininkas *gali* perduoti šį klausimą nagrinėti atsakingam komitetui“⁴⁴. Todėl balsavimas dėl ginčijamos rezoliucijos galėjo vykti be išankstinio AFCO komiteto išaiškinimo.

143. Taigi Parlamento pirmininkas paprasčiausiai neturi jokios pareigos elgtis taip, kaip nurodė ieškovė. Šiomis aplinkybėmis rėmimasis teisinio saugumo principu neturi jokios įtakos tokiai išvada. Be to, kiek tai susiję su teisinio saugumo užtikrinimu, pirmininkas ne tik prašė Parlamento teisės tarnybos pateikti nuomonę⁴⁵, nors nebuvo įpareigotas to daryti; pažymėtina, kad visi Parlamento nariai iki balsavimo buvo informuoti apie tai, kaip bus skaičiuojami balsai⁴⁶.

3. Dėl ketvirtąjo ieškinio pagrindo

144. Pasak ieškovės, ginčijama rezoliucija buvo pažeisti lojalaus bendradarbiavimo, sąžiningumo, teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai. Rengdamas savo siūlomą rezoliuciją atsakovas neturėjo remtis prieš ieškovę pradėta ir Komisijos vykdoma arba užbaigta pažeidimo tyrimo procedūra. Kadangi Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, nemanė, kad galima pagrįstai pradėti procedūrą pagal ESS 7 straipsnį, kita ES institucija negalėjo remtis užbaigta pažeidimo tyrimo procedūra, kad pradėtų ESS 7 straipsnyje numatytą procedūrą.

145. Atsakovas mano, kad tas ieškinio pagrindas turėtų būti paskelbtas akivaizdžiai nepagrįstu. Nėra jokio teisinio pagrindo, kuriuo remiantis būtų galima prieiti prie išvados, kad vykstanti arba užbaigta pažeidimo tyrimo procedūra trukdo pradėti ESS 7 straipsnyje nustatytą procedūrą. Pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį Parlamentas turi diskreciją nuspręsti, kokiomis faktinėmis aplinkybėmis grįsti savo poziciją.

146. Ketvirtasis ieškinio pagrindas taip pat yra akivaizdžiai nepagrįstas.

147. ESS 7 straipsnio 1 dalis neapriboja priežasčių, kuriomis remiantis galima pateikti pagrįstą pasiūlymą. Taip pat negalima rimtai teigti, kad ES teisėje yra kokia nors kita nuostata, įskaitant lojalaus bendradarbiavimo pareigą, kaip nors ribojanti šaltinius, kuriais remiantis būtų galima

⁴⁴ Išskirta mano. Žvelgiant plačiau, Darbo tvarkos taisyklių 83 straipsnio 1 dalimi, kurioje numatyta Parlamento taikoma procedūra priimančią pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį, tik nustatoma pareiga atsakingam komitetui (tai veikiau LIBE komitetas, o ne AFCO komitetas) iki balsavimo parengti konkretų pranešimą. Oficialus atsakingo komiteto dalyvavimas numatytas tik vėliau, kai Parlamentas pritaria Tarybos nutarimui, ir imantis tolesnių priemonių, susijusių su tuo pritarimu (žr. Darbo tvarkos taisyklių 83 straipsnio 2, 4 ir 5 dalis).

⁴⁵ Žr. šios išvados 14 punktą.

⁴⁶ Žr. šios išvados 16 ir 137 punktus.

pateikti pagrįstą pasiūlymą pagal ESS 7 straipsnio 1 dalį. Kadangi tas pasiūlymas turi būti pagrįstas, Parlamentas privalo remtis objektyviomis aplinkybėmis, leidžiančiomis manyti, kad rizika egzistuoja. Anksčiau konstatuoti pažeidimai, be abejonės, gali būti priskiriami prie aplinkybių, kurios yra naudingos iškeliant bylą atitinkamai valstybei narei pagal ESS 7 straipsnį, atsižvelgiant į tai, kad tie pažeidimai rodo, jog buvo pažeistos ES vertybės. Todėl, ginčijamoje rezoliucijoje pasirėmus pažeidimo tyrimo procedūra, nepaisant to, ar ji baigta, ar tebevykdoma, nebuvo pažeisti jokie ieškovės ketvirtajame ieškinio pagrinde nurodyti principai.

V. Išlaidos

148. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi ieškovė pralaimėjo bylą ir atsakovas prašė priteisti išlaidas, ieškovė turi padengti atsakovo išlaidas. Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį įstojusi į bylą šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VI. Išvada

149. Siūlau Teisingumo Teismui:

- atmesti ieškinį,
- priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas ir
- nurodyti Lenkijai padengti savo bylinėjimosi išlaidas.