



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]

SECINĀJUMI,

sniegti 2020. gada 3. decembrī¹

Lieta C-650/18

**Ungārija
pret**

Eiropas Parlamentu

Prasība atcelt tiesību aktu – LES 7. panta 1. punkts – Pamatots Eiropas Parlamenta priekšlikums – Tiesas kompetence – LESD 263. pants – LESD 269. pants – Rezolūcija par priekšlikumu, kas aicina Padomi konstatēt drošu varbūtību, ka Ungārija nopietni pārkāpj Savienības kopīgās vērtības – Balsu skaitīšanas noteikumi saskaņā ar LESD 354. pantu un Parlamenta Reglamenta 178. pantu – Nodoto balsu jēdziens – Atturēšanās izslēgšana

I. Ievads

1. 2018. gada 12. septembrī Eiropas Parlaments pieņēma rezolūciju par priekšlikumu, kurā Padome tiek aicināta saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka Ungārija varētu nopietni pārkāpt vērtības, uz kuru pamata ir dibināta Savienība (turpmāk tekstā – “apstrīdētā rezolūcija”)². Ar šo prasību Ungārija lūdz atcelt šo rezolūciju saskaņā ar LESD 263. pantu.

2. Tiesvedībā ir izvirzīti divi galvenie tiesību jautājumi. Pirmkārt, vai pamatotos priekšlikumus, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, var pārbaudīt tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu, it īpaši, ņemot vērā LESD 269. pantu? Otrkārt, vai patiesi tā ir, ka atturēšanās Parlamentā jāņem vērā, lai noteiktu, vai ir sasniegts divu trešdaļu nodoto balsu vairākums, kā noteikts LESD 354. pantā?

II. Tiesiskais regulējums

A. ES Līgumi

3. LES 7. pantā ir noteikts:

“1. Padome pēc trešdaļas dalībvalstu, Eiropas Parlamenta vai Eiropas Komisijas pamatota priekšlikuma, saņēmusi Eiropas Parlamenta piekrišanu, ar četrus piektdaļus tās locekļu balsu

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

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

vairākumu var konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt [LES] 2. pantā minētās vērtības. Pirms nākt klajā ar šādu konstatāciju, Padome uzklausa attiecīgo dalībvalsti un, pieņemot lēmumu saskaņā ar to pašu procedūru, var šai dalībvalstij adresēt ieteikumus.

Padome pastāvīgi pārbauda, vai pamatojums, uz kura balstīta konstatācija, vēl aizvien ir spēkā.

2. Eiropadome pēc trešdaļas dalībvalstu vai Eiropas Komisijas priekšlikuma un ar Eiropas Parlamenta piekrišanu var ar vienprātīgu lēmumu konstatēt, ka kāda dalībvalsts vairākkārt nopietni pārkāpusi 2. pantā minētās vērtības, iepriekš aicinot attiecīgo dalībvalsti izteikt savu viedokli.

3. Ja saskaņā ar 2. punktu konstatēti pārkāpumi, tad Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var nolemt attiecīgai dalībvalstij uz laiku atņemt dažas tiesības, kas izriet no Līgumu piemērošanas konkrētai dalībvalstij, tostarp šis dalībvalsts valdības pārstāvja balsstiesības Padomē. To īstenojot, Padome ņem vērā iespējamās sekas, ko šāda tiesību atņemšana var radīt attiecībā uz fizisku un juridisku personu tiesībām un pienākumiem.

Attiecīgai dalībvalstij joprojām ir saistoši Līgumu uzliktie pienākumi.

4. Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var vēlāk nolemt mainīt vai atcelt pasākumus, kas veikti saskaņā ar 3. punktu, ja mainās apstākļi, kas likuši tos īstenot.

5. Eiropas Parlamentam, Eiropadomei un Padomei piemērojamie noteikumi par balsošanas kārtību ir noteikti Līguma par Eiropas Savienības darbību 354. pantā.”

4. Saskaņā ar LESD 263. pantu Tiesa izskata jautājumus par to, cik likumīgi ir Eiropas Parlamenta tiesību akti, kas pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas attiecībā uz trešām personām.

5. Turklāt saskaņā ar LESD 269. pantu:

“Tiesas jurisdikcijā ir izskatīt lietas par Eiropadomes vai Padomes saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. pantu pieņemta tiesību akta likumību tikai pēc tās dalībvalsts lūguma, uz kuru attiecas Eiropadomes vai Padomes secinājumi, un attiecībā vienīgi uz minētajā pantā paredzētajiem procedūras noteikumiem.

Pieteikums jāiesniedz viena mēneša laikā pēc secinājumu pieņemšanas. Tiesa to izlemj viena mēneša laikā no minētā pieteikuma dienas.”

6. LESD 231. pantā paredzētajā vispārīgajā noteikumā par balsošanu Eiropas Parlamentā ir noteikts, ka, ja vien Līgumi neparedz citādu procedūru, Eiropas Parlaments pieņem lēmumu ar nodoto balsu vairākumu. Kvorumu nosaka tā reglaments.

7. Atbilstoši LESD 354. pantam:

“Piemērojot Līguma par Eiropas Savienību 7. pantu par dažu tiesību pārtraukšanu saistībā ar dalību Savienībā, Eiropadomes vai Padomes locekļi no attiecīgās dalībvalsts nepiedalās balsošanā, un attiecīgās dalībvalsts balsis neieskaita vajadzīgajā vienā trešdaļā vai četrās piektdaļās dalībvalstu balsu, kas minētas 1. un 2. punktā. Personiski klātesošu vai pārstāvētu locekļu atturēšanās neliedz pieņemt šā panta 2. punktā minētos lēmumus.

Lai pieņemtu Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 3. un 4. punktā minētos lēmumus kvalificēto vairākumu nosaka saskaņā ar 238. panta 3. punkta b) apakšpunktu.

Ja lēmumu atņemt balsstiesības saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 3. punktu Padome pieņem ar kvalificētu balsu vairākumu, pamatojoties uz Līgumu noteikumiem, tad šis kvalificētais balsu vairākums ir tāds, kā paredzēts šā Līguma 238. panta 3. punkta b) apakšpunktā, bet ja Padome pieņem lēmumu pēc Komisijas vai pēc Savienības Augstā pārstāvja ārlietās un drošības politikas jautājumos priekšlikuma, tad to nosaka saskaņā ar 238. panta 3. punkta a) apakšpunktu.

Piemērojot Līguma par Eiropas Savienību 7. pantu, Eiropas Parlaments pieņem lēmumus ar divu trešdaļu balsu vairākumu, ko nodevis tā locekļu vairākums.”

8. Saskaņā ar “Vienīgo pantu” Protokolā Nr. (24) par patvērumu Eiropas Savienības dalībvalstu pilsoņiem:

“Ņemot vērā pamattiesību un pamatbrīvību aizsardzības līmeni Eiropas Savienības dalībvalstīs, visos juridiskajos un praktiskajos jautājumos, kas saistīti ar patvēruma lietām, tās uzskatāmas par drošām mītneszemēm. Tādējādi ikvienu patvēruma lūgumu, ko iesniedz kādas dalībvalsts pilsonis, var ņemt vērā vai pasludināt, ka tā izskatīšana ir pieļaujama citā dalībvalstī, tikai šādos gadījumos:

- a) ja dalībvalsts, kuras pilsonis ir patvēruma lūdzējs, atsaucoties uz Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 15. pantu, pēc Amsterdamas Līguma spēkā stāšanās nosaka savā teritorijā pasākumus, atkāpjoties no pienākumiem, ko uzliek minētā konvencija;
- b) ja sākta Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktā minētā procedūra un tikmēr, kamēr Padome vai – attiecīgā gadījumā – Eiropadome pieņem lēmumu šajā sakarā attiecībā uz dalībvalsti, kuras pilsonis ir patvēruma pieteikuma iesniedzējs;
- c) ja Padome ir pieņēmusi lēmumu saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktu attiecībā uz dalībvalsti, kuras pilsonis ir patvēruma pieteikuma iesniedzējs, vai ja Eiropadome ir pieņēmusi lēmumu saskaņā ar minētā Līguma 7. panta 2. punktu attiecībā uz dalībvalsti, kuras pilsonis ir patvēruma pieteikuma iesniedzējs;

[..].”

B. Eiropas Parlamenta Reglaments

9. Saskaņā ar Eiropas Parlamenta Reglamenta (turpmāk tekstā – “Reglaments”) 83. pantu “Pamatprincipu un pamatvērtību pārkāpumi dalībvalstī”³:

“1. Pamatojoties uz īpašo ziņojumu, ko atbildīgā komiteja sagatavojusi saskaņā ar 45. un 52. pantu, Parlaments var:

- a) balsot par argumentētu priekšlikumu, kurā aicina Padomi rīkoties saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktu;

³ Tādā redakcijā, kas piemērojama 2014.–2019. gada likumdošanas procesam, kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta 2016. gada 13. decembra lēmumu, par Parlamenta Reglamenta vispārēju pārskatīšanu.

- b) balsot par priekšlikumu, kurā aicina Komisiju vai dalībvalstis iesniegt priekšlikumu saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 2. punktu;
- c) balsot par priekšlikumu, kurā aicina Padomi rīkoties saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 3. punktu vai pēc tam saskaņā ar 7. panta 4. punktu.

2. Visus Padomes pieprasījumus sniegt piekrišanu saistībā ar priekšlikumu, kas iesniegts saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. un 2. punktu, kopā ar attiecīgās dalībvalsts apsvērumiem paziņo Parlamentam un jautājumu nodod atbildīgajai komitejai saskaņā ar 99. pantu. Izņemot steidzamus un pamatotus gadījumus, Parlaments pieņem lēmumu par atbildīgās komitejas priekšlikumu.

3. Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 354. pantu šā panta 1. un 2. punktā minētos lēmumus pieņem ar divām trešdaļām nodoto balsu vairākuma, kas veido Parlamenta deputātu vairākumu.

[..]”

10. Saskaņā ar Reglamenta 178. pantu, kas attiecās uz “balsošanu”:

“1. Parasti Parlamentā balso, paceļot roku.

Tomēr Parlamenta priekšsēdētājs var jebkurā brīdī nolemt, ka balsošana notiks, izmantojot elektroniskās balsošanas iekārtu.

[..]

3. Lai aprēķinātu to, vai teksts pieņemts vai noraidīts, uzskaita tikai “par” un “pret” nodotās balsis, izņemot gadījumus, kad Līgumos ir paredzēts konkrēts balsu vairākums.

[..]”

11. Reglamenta 226. panta 1. punktā par Reglamenta piemērošanu noteikts:

“Ja rodas šaubas par Reglamentu piemērošanu vai interpretēšanu, Parlamenta priekšsēdētājs var nodot jautājumu izskatīšanai atbildīgajā komitejā.

Komiteju priekšsēdētāji var tā rīkoties, ja šādas šaubas rodas komitejas darba gaitā un ir ar to saistītas.”

III. Tiesvedības rašanās fakti un tiesvedība Tiesā

12. 2017. gada 17. maijā Eiropas Parlaments (turpmāk tekstā – “atbildētājs”) pieņēma rezolūciju, ar kuru Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejai (turpmāk tekstā – “LIBE komiteja”) uzticēja sagatavot īpašu ziņojumu, lai izstrādātu pamatotu priekšlikumu, ar kuru Padome tiek aicināta rīkoties saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu attiecībā uz Ungāriju (turpmāk tekstā – “prasītāja”)⁴.

⁴ P8_TA(2017)0216.

13. *LIBE* komiteja 2018. gada 4. jūlijā pieņēma ziņojumu⁵, ko dēvē arī tās referentes vārdā, proti, par Sargentini ziņojumu.

14. 2018. gada 7. septembrī pēc Eiropas Parlamenta priekšsēdētāja pieprasījuma Parlamenta Juridiskais dienests Parlamenta priekšsēdētājam iesniedza juridisku atzinumu, kura mērķis bija precizēt balsu skaitīšanas noteikumus, kas piemērojami LES 7. panta 1. punktā paredzētajai procedūrai, it īpaši to, vai atturēšanās būtu jāuzskata par nodotajām balsīm, lai noteiktu, vai ir sasniegts nepieciešamais divu trešdaļu nodoto balsu vairākums.

15. Ar 2018. gada 10. septembra vēstuli Ungārijas pastāvīgais pārstāvis Eiropas Savienībā paziņoja Parlamenta ģenerālsēdētājam, ka saskaņā ar Ungārijas valdības teikto atturēšanās būtu jāņem vērā balsojumā par Parlamenta apstrīdēto rezolūciju.

16. Tajā pašā dienā Parlamenta ģenerālsēdētāja vietnieks pa e-pastu informēja Eiropas Parlamenta deputātus (turpmāk tekstā – “EP deputāti”), ka attiecībā uz apstrīdēto rezolūciju tiks ņemtas vērā tikai “par” un “pret” nodotās balsis.

17. 2018. gada 12. septembrī Eiropas Parlaments pieņēma apstrīdēto rezolūciju. Par rezolūciju tika nodotas 448 balsis un 197 bija pret; 48 atturējās.

18. Ar šo prasību prasītāja lūdz Tiesu atcelt apstrīdēto rezolūciju un piespriest atbildētājam atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

19. Atbildētājs lūdz Tiesu noraidīt prasību kā acīmredzami nepieņemamu vai pakārtoti kā nepamatotu un piespriest prasītājam atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

20. Ar 2019. gada 14. maija rīkojumu pēc Parlamenta pieprasījuma Tiesa nolēma, ka no lietas ir jāsvītro Parlamenta Juridiskā dienesta atzinums, kas ietverts prasības 5. pielikumā. Tā tāpat noraidīja Ungārijas lūgumu izpaust šo dokumentu⁶.

21. Ar Tiesas 2019. gada 22. maija lēmumu Polijai (turpmāk tekstā – “persona, kas iestājusies lietā”) tika atļauts iestāties lietā prasītājas atbalstam.

22. Prasītāja, atbildētājs un persona, kas iestājusies lietā, piedalījās tiesas sēdē, kas notika 2020. gada 29. jūnijā.

IV. Novērtējums

23. Turpinājumā ir izklāstīta šo secinājumu struktūra. Vispirms pārbaudīšu šīs prasības atcelt tiesību aktu pieņemamību. Īsāk sakot, šim jautājumam ir jānosaka, vai pamatoti priekšlikumi, ar kuriem tiek uzsākta LES 7. panta procedūra, ir pārbaudāmi saskaņā ar LESD 263. panta parastajiem noteikumiem un vai LESD 269. pants jebkādā veidā var ietekmēt šo vispārīgo priekšlikumu (A). Tad es pievērsīšos lietai pēc būtības, it īpaši koncentrējoties uz pirmo un trešo prasības pamatu, proti, kā jāņem vērā EP deputātu atturēšanās, lai noteiktu, vai apstrīdētā

⁵ Ziņojums A8-0250/2018 par priekšlikumu, kurā Padome tiek aicināta saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktu konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka Ungārija varētu nopietni pārkāpt vērtības, uz kuru pamata ir dibināta Savienība (2017/2131(INL)).

⁶ Rīkojums, 2019. gada 14. maijs, Ungārija/Parlaments (C-650/18, nav publicēts, EU:C:2019:438).

rezolūcija ir saņēmusi divu trešdaļu balsu vairākumu, kā tas ir paredzēts LESD 354. pantā (B). Tā kā nesaskatu neko nepareizu attiecīgo noteikumu interpretācijā un Parlamenta praksē šajā nozīmē, konkrētajā lietā es ierosinu noraidīt prasību kā nepamatotu.

A. Par pieņemamību

1. Lietas dalībnieku argumenti

a) Prasītāja

24. Pēc prasītājas domām, apstrīdēto rezolūciju var pārbaudīt saskaņā ar LESD 263. pantu, jo tai ir ievērojamas tiesiskas un politiskas sekas trijos aspektos. Pirmkārt, apstrīdētā rezolūcija ne tikai stigmatizē attiecīgo dalībvalsti, bet arī paver Padomei iespēju pieņemt konstatējumu attiecībā uz šo dalībvalsti saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Otrkārt, rezolūcija paredz automātisku drošas mītneszemes statusa zaudēšanu patvēruma lietās. Treškārt, tā ietekmē dalībvalstu sadarbības instrumentu, piemēram, Eiropas apcietināšanas orderu, izpildi.

25. Turklāt prasītāja uzskata, ka apstrīdētā rezolūcija nosaka Parlamenta galīgo nostāju. Turpmākā Parlamenta iesaistīšanās LES 7. panta procedūras gaitā ar Parlamenta piekrišanu Padomes konstatējumam atšķiras no sākotnējā priekšlikuma. Tas attiecas uz citu aktu, ko pieņēmusi cita iestāde un kuram ir atšķirīgs saturs un priekšmets. LES 7. panta procedūru nevar salīdzināt ar likumdošanas procedūru. Tādējādi apstrīdētā rezolūcija nav analoga Komisijas likumdošanas priekšlikumiem. LES 7. panta procedūra ir unikāla sankciju procedūra, kuras visi posmi rada tiesiskās sekas pat tad, ja nākamais solis netiek uzsākts. Nav skaidrs, vai apstrīdētajā rezolūcijā konstatēto nelikumību varētu novērst vēlākā posmā, jo nav garantijas, ka Padome galā pieņems lēmumu.

26. Pēc prasītājas domām, LESD 269. pants nepadara prasību atcelt apstrīdēto rezolūciju nepieņemamu. Šis noteikums attiecas tikai uz tajā minētajiem tiesību aktiem. Tāpēc tas nav piemērojams apstrīdētajai rezolūcijai. LESD 269. pantā ir ietverts izņēmums no vispārējiem tiesvedības noteikumiem, un tāpēc tas ir jāinterpretē šauri. Šis noteikums būtu jāinterpretē, ņemot vērā konstitucionālos grozījumus, kas ieviesti ar Lisabonas līgumu, ar ko tika nodibināta Tiesas kompetence attiecībā uz visām jomām, uz kurām attiecas Savienības tiesību akti. Katrā LES 7. panta procedūras posmā ir jāievēro visi attiecīgie Savienības tiesību aktu noteikumi. Tādējādi LESD 269. pantu nevar interpretēt kā tādu, kas atbrīvo apstrīdēto rezolūciju no pārbaudes tiesā, it īpaši tādā tiesvedībā, kuras mērķis ir aizsargāt tiesiskumu, vismaz attiecībā uz kompetences un procedūras noteikumiem.

b) Atbildētājs

27. Atbildētājs uzskata, ka prasība atcelt apstrīdēto rezolūciju nav pieņemama. Tas apgalvo, ka LESD 269. pants, kas ir *lex specialis* attiecībā uz LESD 263. pantu, *lex generalis*, ir piemērojams šajā lietā. LESD 269. pants ir viens no daudziem citiem noteikumiem, kas ierobežo Tiesas kompetenci īpašās jomās. Tas liedz apstrīdēto rezolūciju pārbaudīt Tiesā. Līgumu autori neplānoja veikt plaša mēroga pārbaudi tiesā attiecībā uz aktiem, kas saistīti ar LES 7. panta procedūru.

28. LES 7. panta procedūra ir ārkārtējs politisks nodrošinājums, kas ir lielā mērā izolēts no Tiesas kompetences. Starp dažādiem tiesību aktiem, kurus var pieņemt saskaņā ar LES 7. pantu, tikai Eiropadomes vai Padomes konstatējumu var pārbaudīt tiesā saskaņā ar LESD 269. pantu. It īpaši būtu neloģiski, ja sagatavošanās aktus pilnībā pārbaudītu tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu, kamēr konstatējumi tiek pakļauti ierobežotai pārbaudei saskaņā ar LESD 269. pantu. Tas nozīmē, ka politiskās debates, kurām vajadzētu notikt Padomē, tādā gadījumā notiktu tiesas zālē. Tiesa var pārbaudīt iespējamās procesuālos pārkāpumus, kas pieļauti tiesību akta, piemēram, apstrīdētās rezolūcijas, pieņemšanas laikā, bet vēlāk – Padomes vai Eiropadomes konstatējuma pārbaudes tiesā laikā.

29. Ja Tiesa izmantotu citu pieeju, atbildētājs tomēr uzskata, ka apstrīdēto rezolūciju nevar apstrīdēt, jo tai nav tiesisko seku. Pirmkārt, rezolūcija nerada nekādas izmaiņas prasītājas tiesiskajā situācijā. Padome var brīvi pēc savas izvēles ievērot vai neievērot Parlamenta priekšlikumu. Otrkārt, pat ja apstrīdētā rezolūcija varētu ietekmēt Ungārijas pilsoņu iespējas iesniegt patvēruma pieprasījumu citā dalībvalstī, tas nenosaka galīgā lēmuma, kuru šī dalībvalsts pieņems šajā ziņā, saturu. Jebkurā gadījumā apstrīdētā rezolūcija ir starpposma pasākums, kam nav piemērojama apstrīdēšana tiesā. Tajā nav ietverta Parlamenta galīgā nostāja, jo Parlamentam ir jāapstiprina Padomes saskaņā ar LES 7. pantu izdarītais konstatējums vēlākā procedūras stadijā. Tas ir salīdzināms ar Komisijas priekšlikumiem parastā likumdošanas procesā.

c) Persona, kas iestājusies lietā

30. Persona, kas iestājusies lietā, apgalvo, ka pieteikums apstrīdētās rezolūcijas pārbaudei tiesā ir pieņemams saskaņā ar LESD 263. pantu. Šis akts nav sagatavošanas akts, ko Padome pieņem saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Tādējādi uz procesuālajiem pārkāpumiem, kas, iespējams, kaitē apstrīdētās rezolūcijas pieņemšanai, vēlāk nevar atsaukties, pamatojot prasības, saskaņā ar kurām Padome būtu pārkāpusi procesuālās prasības, izdarot tās konstatējumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Parlamenta pamatoto priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu likumdošanas procesā nevar pielīdzināt Komisijas priekšlikumiem. Pēdējā no minētajiem procesiem Komisijas priekšlikums ierobežo Padomes vērtēšanas pilnvaras. Tas neattiecas uz Parlamenta pamatotajiem priekšlikumiem saskaņā ar LES 7. pantu. Pamatotu priekšlikumu autonomo raksturu apstiprina fakts, ka Parlaments ir iesaistīts arī vēlākā procedūras posmā.

31. Iespēja pakļaut apstrīdēto rezolūciju pārbaudei tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu nav pretrunā ne LESD 269. panta vēsturiskajai, ne arī tā teleoloģiskajai interpretācijai. Atšķirībā no bijušā LES 46. panta, LESD 269. pantā Tiesas kompetence nav attiecināta uz slēgtu aktu sarakstu. LESD 269. panta mērķis ir ierobežot tikai politiski nozīmīgu diskrecionāru aktu, piemēram, LES 7. panta 1. punktā minēto konstatējumu, pārbaudi tiesā. Tādējādi pārējos aktus, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu, var pārbaudīt saskaņā ar LESD 263. pantu.

32. Attiecībā uz pamatotiem priekšlikumiem, tiem nevar būt imunitāte pret pārbaudi tiesā, vismaz ne attiecībā uz procesuālo noteikumu ievērošanu, ņemot vērā to būtiskās politiskās un tiesiskās sekas. Pamatotu priekšlikumu nelabvēlīgo seku ierobežojuma neesamība laika ziņā arī prasa pārbaudi tiesā. Ja pamatotus priekšlikumus saskaņā ar LESD 263. pantu izslēgtu no pārbaudes tiesā, citi tiesību akti, piemēram, Padomes lēmumi, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu un ar kuriem aptur dalībvalsts tiesības, arī nebūtu pārbaudāmi. LES 7. panta procedūras mērķis, kas ir mudināt dalībvalstis ievērot Savienības vērtības, tiktu pilnībā apdraudēts, ja pasākumi, kuru mērķis ir sasniegt šo mērķi, paši varētu apdraudēt individuālās tiesības, tostarp tās, kuras izriet no Savienības pilsonības.

2. Vērtējums

a) Sākumpunkts – pilnīga tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēma

33. Pastāvīgā judikatūra ir tāda, ka Eiropas Savienība ir tiesiska Savienība, kurā tiek pārbaudīta visu tās iestāžu aktu atbilstība, it īpaši attiecībā uz Līgumiem, vispārīgiem tiesību principiem, kā arī pamattiesībām⁷. Šajā nolūkā ar LESD ir izveidota pilnīga tiesiskās aizsardzības līdzekļu un procedūru sistēma, kas paredzēta tam, lai nodrošinātu Savienība tiesību aktu likumības pārbaudi tiesā, un šāda pārbaude ir uzticēta Savienības tiesām⁸.

34. Protams, šāda pilnīga tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēma ir jebkura prasītāja rīcībā neatkarīgi no tā, vai tā ir fiziska persona, iestāde vai dalībvalsts. Tādējādi *dalībvalstis* savā labā var atsaukties arī uz efektīvas tiesiskās aizsardzības principu⁹. Turklāt saskaņā ar LESD 263. panta 2. punktu dalībvalstij kā privileģētai prasītājai iesniedzējai nav jāpierāda tiešs un individuāls skārums. Dalībvalstij, lai tās prasība saskaņā ar LESD 263. pantu būtu pieņemama, principā jāpierāda tikai, ka tiesību aktam – šajā gadījumā vienam no Eiropas Parlamenta tiesību aktiem – bija paredzēts radīt tiesiskās sekas attiecībā pret trešām personām. Tādējādi dalībvalsts var apstrīdēt Savienības aktu pat tad, ja tas nerada tiesiskās sekas tieši attiecībā uz šo dalībvalsti¹⁰.

35. Pilnīgas tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēmas esamībai ir svarīgas sekas. Kopš Lisabonas līguma stāšanās spēkā Tiesas kompetencē *parasti* ir visi Savienības institūciju pieņemtie akti, vismaz tie, kuriem paredzēts radīt tiesiskās sekas. No tā izriet, ka Tiesai nav kompetences tikai tad, ja Līgumos ir noteikti skaidri izņēmumi. Piemēram, LESD 275. panta pirmajā daļā un LESD 276. pantā ir paredzēti šādi izņēmumi attiecībā uz kopējo ārpolitiku un drošības politiku, likumu un kārtības operācijām, kuras tiek veiktas dalībvalstīs.

36. Tomēr pat šajos scenārijos Tiesa ir uzstājusī uz to, ka ar LES 19. pantu Tiesai ir piešķirta vispārēja kompetence nodrošināt, ka attiecībā uz Līgumu interpretāciju un piemērošanu tiek ievēroti likumi. Tādējādi visas atkāpes no šī vispārējās kompetences noteikuma ir jāinterpretē šauri¹¹.

37. Rezumējot, saskaņā ar Lisabonas līgumu parastais noteikums ir bezkompromisa vienkāršs, proti, ja vien Līgumā tas nav skaidri un nepārprotami izslēgts, Tiesas kompetencē ir visi Savienības akti. Turklāt jebkura šāda izteikta izslēgšana ir jāinterpretē šauri.

⁷ Skat., piemēram, spriedumus, 2012. gada 26. jūnijs, Polija/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36. punkts un tajā minētā judikatūra); 2015. gada 6. oktobris, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, 60. punkts), un 2018. gada 29. maijs, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen u.c.* (C-426/16, EU:C:2018:335, 38. punkts).

⁸ Skat., piemēram, spriedumus, 2013. gada 3. oktobris, *Inuit Tapiriit Kanatami u.c./Parlaments un Padome* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 91.–92. punkts); 2018. gada 13. marts, *Industrias Químicas del Vallés/Komisija* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, 102. punkts), un 2019. gada 5. novembris, *ECB u.c./Trasta Komerbanka u.c.* (C-663/17 P, C-665/17 P un C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. punkts).

⁹ Šajā nozīmē skat., piemēram, spriedumus, 2017. gada 5. decembris, *Vācija/Padome* (C-600/14, EU:C:2017:935, 108. punkts), un 2020. gada 9. jūlijs, *Čehija/Komisija* (C-575/18 P, EU:C:2020:530, 52. punkts).

¹⁰ Skat., piemēram, rīkojumu, 2001. gada 27. novembris, *Portugāle/Komisija* (C-208/99, EU:C:2001:638, 23. punkts).

¹¹ Skat., piemēram, attiecībā uz LESD 275. panta pirmo daļu spriedumus, 2014. gada 24. jūnijs, *Parlaments/Padome* (C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. punkts); 2016. gada 19. jūlijs, *H/Padome u.c.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40. punkts), un 2020. gada 25. jūnijs, *Satcen/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492, 66. punkts). Detalizētu Tiesas jurisdikcijas piemērošanas jomas pārbaudi kopējās ārpolitikas un drošības politikas jomā skat. manos secinājumos lietā *Satcen/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:220, 51.–89. punkts).

b) LES 7. pants un tā ietvaros pieņemtie akti

38. LES 7. pants, kas sākotnēji tika saukts par LES F.1. pantu, stājās spēkā ar Amsterdamas līgumu 1997. gadā. LES 7. panta 1. punkts ir procedūras sākumposms gadījumā, ja ir droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts nopietni pārkāpj LES 2. pantā nostiprinātās kopīgās vērtības. LES 7. panta 2. punktā ir reglamentēts nākamais posms, kurā var konstatēt, ka dalībvalsts nopietni un pastāvīgi pārkāpj LES 2. panta vērtības. LES 7. panta 3. punktā galu galā ir paredzēta sankciju noteikšana attiecīgajai dalībvalstij.

39. Katrā no šiem posmiem LES 7. pantā ir paredzēts, ka attiecīgā(-ās) iestāde(-es) pieņemt vairākus tiesību aktus. Pirmkārt, LES 7. panta 1. punkta piemērošanu ierosina ar *pamatotu priekšlikumu*, ko iesniegusi vai nu viena trešdaļa dalībvalstu, Eiropas Parlaments vai Komisija, un ar kuru Padome tiek aicināta rīkoties. Otrkārt, Padome var izteikt *ieteikumus* attiecīgajai dalībvalstij. Treškārt, Padome ar Parlamenta *piekrišanu* var izdarīt *konstatējumu*, ka pastāv droša varbūtība, ka šī dalībvalsts nopietni pārkāpj LES 2. panta vērtības.

40. LES 7. panta 2. punkts lielā mērā atbilst tam pašam modelim (kaut arī ar nelielām atšķirībām), taču tas ļauj konstatēt, ka pārkāpums jau pastāv. Pēc vienas trešdaļas dalībvalstu vai Komisijas priekšlikuma Eiropadome var *konstatēt*, vai kāda dalībvalsts ir nopietni un pastāvīgi pārkāpusi LES 2. pantā minētās vērtības. Parlamentam jāsniedz sava *piekrišana*, un attiecīgā dalībvalsts tiek aicināta iesniegt apsvērumus.

41. Visbeidzot, LES 7. panta 3. punktu var uzskatīt par divu iepriekšējo posmu kulmināciju, kas galu galā ļauj pieņemt *lēmumu* apturēt noteiktas attiecīgās dalībvalsts tiesības, tostarp balsstiesības. LES 7. panta 4. punkts to papildina, ļaujot pieņemt *lēmumu*, ar kuru vēlāk mainītu vai atceltu apturēšanas pasākumus, reaģējot uz situācijas izmaiņām.

42. No tā izriet, ka, izņemot LES 7. panta 1. punktā paredzētos argumentētos priekšlikumus, iestādes saskaņā ar LES 7. panta procedūru var pieņemt daudzus un dažādus tiesību aktus, pirms tie, iespējams, beidzas ar sankciju pasākumu pieņemšanu Padomē saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu. Ir diezgan skaidrs, ka LES 7. pantā noteiktā procedūra, visticamāk, nebūs ne ātra, ne vienkārša; taču šī noteikuma struktūrai ir zināma loģika. Konkrēti, atsevišķās lēmumu kaskādēs tiek ievērots noteikts modelis, kas atspoguļojas arī izvēlētajā terminoloģijā.

c) LESD 269. pants: noteikums, kas izslēdz kompetenci?

43. Kā LESD 269. pants, kas kopā ar LESD 263. pantu ir šīs prasības atcelt tiesību aktu pamatā, ietilpst Savienības pilnīgā tiesiskās aizsardzības sistēmā attiecībā uz iepriekš aprakstīto īpašo LES 7. panta procedūru? Vai, kā apgalvo atbildētājs, tas ir *lex specialis*, kas tiek piemērots visā LES 7. panta procedūrā un izslēdz jebkura šajā procedūrā pieņemta akta pārbaudi tiesā, izņemot LESD 269. pantā skaidri izklāstītos aktus? Vai arī drīzāk, kā apgalvo prasītāja un persona, kas iestājusies lietā, izņēmums no standarta tiesvedības noteikumiem prasa īpaša veida pārbaudi tikai attiecībā uz šo pēdējo tiesību aktu kategoriju, *neizslēdzot* citu saskaņā ar LES 7. pantu pieņemto aktu pārbaudi?

44. Teksts (1), vēsturiskais konteksts (2) un galvenokārt LESD 269. panta sistēma un loģika (3) ļauj man secināt, ka šī norma faktiski nav kompetences izslēgšanas klauzula. Sistēmā un pastāvēšanas loģikā saskaņā ar LESD 263. pantu, it īpaši, ņemot vērā sagatavošanas aktu izslēgšanu no pārbaudes tiesā, LESD 269. panta ietekme ir drīzāk pretēja, proti, tieši apstiprināt un tādējādi piešķirt Tiesai (lai gan ierobežotu) kompetenci attiecībā uz konkrētu veidu aktiem (Eiropadomes vai Padomes konstatējumi), kuri, ja būtu piemērojami parastie noteikumi, varētu tikt izslēgti.

Tādējādi LESD 269. pants *nereglamentē* – un līdz ar to arī neizslēdz – tādu prasību ierosināšanu par atcelšanu, kas attiecas uz *citiem* tiesību aktiem saskaņā ar LES 7. pantu, proti, tiem, kas nav minēti LESD 269. pantā, tostarp pamatoto Parlamenta priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Šiem aktiem piemēro parastos noteikumus, kas paredzēti LESD 263. pantā.

1) Teksts

45. LESD 269. panta tekstā ir ietverta atsauce uz “tiesību akta, ko pieņēmusi Eiropadome vai Padome saskaņā ar [LES] 7. pantu”, pārbaudi tiesā. Papildus šim institucionālajam ierobežojumam attiecībā uz piemērošanas jomu šī pārbaude tiek tālāk ierobežota divos citos veidos: pirmkārt, attiecībā uz potenciālo pieteikuma iesniedzēju (pārbaudes tiesā pieprasījumus var iesniegt tikai attiecīgā dalībvalsts) un, otrkārt, attiecībā uz šīs pārbaudes apjomu (tā aprobežojas ar procesuāliem jautājumiem, ciktāl Tiesai ir jāpārbauda tikai LES 7. pantā ietvertu procesuālo noteikumu ievērošana).

46. Kas attiecas uz LESD 269. panta precīzo *pozitīvo* piemērošanas jomu, tiesību aktu veidi, kas iekļauti šajā noteikumā, pirmajā skatījumā ir diezgan plaši – “akts, ko saskaņā ar [LES] 7. pantu ir pieņēmusi Eiropadome vai Padome”. Tādējādi LESD 269. pantā, pamatojoties uz šī noteikuma pirmo teikumu, varētu būt iekļauts *jebkurš* iestādes akts, kas pieņemts saskaņā ar LES 7. panta procedūru: ne tikai konstatējumi (saskaņā ar LES 7. panta 1. un 2. punktu) un ieteikumi (saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu), bet arī tiesību akti, kas nav tieši minēti LES 7. pantā un kurus potenciāli pieņem gan Eiropadome, gan Padome.

47. Tomēr, lasot LESD 269. panta pirmo un otro teikumu kopā, kļūst diezgan skaidrs, ka LESD 269. pants attiecas tikai uz Eiropadomes vai Padomes *secinājumiem*. Patiesi, šajā noteikumā turklāt tiek prasīts, lai “dalībvalsts, uz kuru attiecas *secinājums* [..], pieteikumu iesniegtu viena mēneša laikā no šāda *secinājuma* pieņemšanas”.

48. Savukārt, ciktāl tas attiecas uz LESD 269. panta *negatīvo* piemērošanas jomu, pilnīgi noteikti uz tā tekstu, uz citiem tiesību aktiem, kas, iespējams, ir pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu, *izņemot secinājumus*, kurus pieņēmušas *citas iestādes, nevis Eiropadome vai Padome*, LESD 269. pants vienkārši neattiecas. Tādējādi LESD 269. pantā nav teikts nekas par Parlamenta vai Komisijas aktiem, kas, iespējams, ir pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu.

2) Vēsturiskais konteksts

49. Pašreizējā LESD 269. panta redakcija lielā mērā atspoguļo sākotnējo Līguma par Konstitūciju Eiropai III nodaļas 371. pantu. Šķiet, ka Konvencijas sagatavošanas darbos nav konkrētas diskusijas par šo konkrēto noteikumu¹².

50. Puses ir apspriedušas vēl vienu vēsturisku paralēli, uz kuru it īpaši atsaucās atbildētājs, lai izvirzītu argumentu, ka ar pašreizējo LESD 269. pantu bija paredzēts izslēgt visu LES 7. panta procedūru no pārbaudes tiesā. Tas attiecas uz LESD 269. panta priekštecī – bijušo LES 46. panta e) punktu.

¹² It īpaši diskusiju lokā par Tiesu tika aplūkota tikai tiesas pārbaudes izslēgšana saistībā ar kopējo ārpolitiku un drošības politiku (CONV 689/1/03 REV 1).

51. Saskaņā ar Nicas līgumu bijušajā LES 46. panta e) punktā bija noteikts: “[Līgumu] noteikumi par Eiropas Kopienas Tiesas pilnvarām un šo pilnvaru izmantošanu attiecas tikai uz [tīri procesuāliem] noteikumiem [LES] 7. pantā, Tiesai rīkojoties pēc attiecīgās dalībvalsts lūguma viena mēneša laikā no dienas, kad Padome pieņēmusi konstatējumu šajā pantā”.

52. Ir tiesa, ka šī panta formulējumam ir zināma līdzība ar LESD 269. panta tekstu. Abi noteikumi ierobežo pārbaudi tiesā līdz procesuāliem noteikumiem, kas ietverti LES 7. pantā. Abos noteikumos paredzēts, ka pārbaude jāveic pēc attiecīgās dalībvalsts pieprasījuma mēneša laikā no konstatējuma izdarīšanas dienas. Tomēr šeit arī līdzība beidzas.

53. Pirmkārt, teksta līmenī vienīgā skaidrā iezīme, kas izriet no bijušā LES 46. panta e) punkta tvēruma, ir tāda, ka LES 7. panta ietvaros Tiesa varētu izmantot savas pilnvaras (tādējādi it īpaši savas pilnvaras veikt pārbaudi tiesā un atcelt tiesību aktu saskaņā ar LESD 263. panta priekšgājēju) tikai attiecībā uz LES 7. pantā noteiktajiem tīri procesuālajiem noteikumiem. Tādējādi bijušā LES 46. panta e) punkta materiālā piemērošanas joma nebija pilnīgi skaidra, jo tajā nebija norādes, *uz kādiem aktiem tieši* tas attieksies, un vai uz citiem aktiem, kas nav konstatējumi, varētu attiecināt šo noteikumu (un vai uz tiem attiecas tajā paredzētais pārbaudes veids). Turpretim, kā norādīts iepriekš¹³, LESD 269. panta piemērošanas joma ir ne tikai šaurāka, bet arī skaidrāka nekā bijušā LES 46. panta e) apakšpunkta piemērošanas joma. Atšķirībā no minētajiem noteikumiem, LESD 269. pantā *nekas* nav pateikts par *citu* veidu tiesību aktu, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu, iespējamo pārbaudi (vai pārbaudes neveikšanu) saskaņā ar citu kompetences pamatu, piemēram, LESD 263. pantu.

54. Otrkārt, Lisabonas līgumā nav pamatojuma, kas vadīja bijušo LES 46. pantu *kopumā* un kas sākotnēji tika iekļauts Māstrihtas līgumā līdz ar Eiropas *Savienības*¹⁴ izveidošanu. Šis pants bija cieši saistīts ar “pilāru struktūru”, proti, tas noteica Tiesas jurisdikciju un ierobežoja to attiecībā uz starpvaldību jautājumiem, kurus agrāk reglamentēja Līgums par Eiropas Savienību, tādējādi paredzot vairākus izņēmumus Tiesas kompetencē¹⁵. Tajā laikā Eiropas *Savienības* īpašais raksturs, atšķirībā no Eiropas *Kopienas*, prasīja ierobežot Tiesas kompetenci tādos jautājumos kā 7. panta procedūra, kas neietilpa Kopienas pilārā.

55. Lisabonas līguma stāšanās spēkā ir mainījusi paradigmu, padarot liekas jebkādas diskusijas par iespējamo tekstuālo līdzību starp to, kas šodien ir LESD 269. pants, un to, kas kādreiz bija LES 46. panta e) apakšpunkts. LESD 269. pantu nevar uzskatīt par vienkārši sekojošu bijušajam LES 46. panta e) punktam, tādējādi potenciāli pārņemot tā piemērošanas jomu, mērķi un garu, jo ir pazuduši visi pamati, uz kuriem iepriekš bija balstīts bijušais LES 46. pants. Tādējādi vairs nav vispārīga noteikuma, kurā būtu uzskaitītas dažādas jomas, kurās Tiesai nav kompetences attiecībā uz pilāra struktūru. Tā vietā ar Lisabonas līgumu ir ieviests vispārējās kompetences noteikums, uz kuru attiecas tikai īpaši un konkrēti uzskaitīti izņēmumi¹⁶.

56. Kopumā arguments, kas balstīts uz bijušo LES 46. pantu un kas iepriekš bija paralēlās izslēgšanas piemērošanas joma, gandrīz nemaz nesaņem nekādu atsaucību. Patiesībā tas varētu būt vienīgi uz kontrastu balstīts arguments, bet noteikti ne arguments pēc analogijas.

¹³ Šo secinājumu 45.–48. punktu.

¹⁴ Tolaik LES L pants.

¹⁵ Ne tikai attiecībā uz LES 7. panta procedūru, bet galvenokārt arī attiecībā uz ārpuskopienas otro un trešo pilāru (kopējo ārpolitiku un drošības politiku un sadarbību tieslietu un iekšlietu jomā).

¹⁶ Skat. iepriekš šo secinājumu 37. punktu.

3) Sistēma

57. Pastāv sistēmiski argumenti, kas izskaidro, kāpēc LESD 269. panta noteikumu nevar uzskatīt par tādu, kas kaut ko izslēgtu no Tiesas kompetences. Šis noteikums drīzāk pozitīvi piešķir kompetenci, skaidri iekļaujot kaut ko.

58. Pirmkārt, LESD 269. pants nav iekļauts Tiesas kompetences izņēmumu skaitā LESD VI daļas I sadaļas 1. nodaļas 5. iedaļā blakus LESD 274., 275. un 276. pantam. LESD 269. pants ir viens no noteikumiem, ar kuriem Tiesai tiek piešķirta kompetence: tas nāk *pēc* LESD 268. panta (piešķirot Tiesai kompetenci attiecībā uz Savienības ārpuslīgumisko atbildību) un *pirms* LESD 270. panta (piešķirot Tiesai kompetenci attiecībā uz strīdiem starp Savienību un tās darbiniekiem).

59. Otrkārt, šis sistēmiskais izvietojums tiek vienlīdz apstiprināts, ņemot vērā izmantoto valodu. Atšķirībā no formulējuma, kas izmantots patiesajos izņēmumos (LESD 275. pantā “Tiesai [...] nav jurisdikcijas” vai LESD 276. pantā “Tiesai [...] nav jurisdikcijas”), LESD 269. pants ir noteikums, kas pozitīvi piešķir jurisdikciju (“Tiesas jurisdikcijā ir [...]”)¹⁷.

60. Treškārt un pats galvenais, tas liek uzdot jautājumu: kāpēc gan bija nepieciešams pozitīvi attiecināt vai drīzāk apstiprināt kompetenci attiecībā uz Padomes vai Eiropadomes konstatējumiem, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. panta 1. vai 2. punktu, vienlaikus ierobežojot šo kompetenci attiecībā uz tās piemērošanas jomu?

61. Manuprāt, šāds izteikts apstiprinājums bija nepieciešams tieši tradicionālākas judikatūras dēļ attiecībā uz tiesiskumu un piekļuvi pārbaudei tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu. Atbilstoši šai judikatūrai¹⁸ konstatējumus saskaņā ar LES 7. panta 1. un 2. punktu varētu uzskatīt par sagatavošanās pasākumiem galīgajam lēmumam par apturēšanu saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu. Pamatojoties uz to, tos varētu uzskatīt par izslēgtiem no pārbaudes tiesā. Tādējādi, lai novērstu jebkādu šādu nenoteiktību, *a fortiori* jutīgajā politiskajā jomā, kur parasti Tiesa, iespējams, izrādītu atturību veikt pārbaudi¹⁹, būtu lietderīgi skaidri paredzēt ierobežotu to aktu pārbaudi, kuri tika izvēlēti kā tādi, kuriem jebkurā gadījumā būtu jābūt pakļautiem pārbaudei tiesā.

62. Tādējādi, skatoties šādā sistēmiskā izteiksmē, LESD 269. pants patiesi ir *lex specialis* veids, taču ļoti atšķirīgs no atbildētāja ieteiktā. Tā nav un loģiski nevar būt vienkārša jebkuru aktu, kas tajā nav skaidri pieminēti, bet tomēr pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu, plaša izslēgšana no pārbaudes tiesā. Tas ir īpašs kompetences apstiprinājums vai piešķiršana attiecībā uz konkrētiem tajā minētajiem aktu veidiem, kuri, iespējams, tika izslēgti. Tas tomēr nozīmē arī to, ka akti, kas nav skaidri minēti šajā noteikumā, nav reglamentēti ar šo noteikumu un uz tiem attiecas LESD 263. panta vispārējie noteikumi.

¹⁷ LESD 269. pants lielākajā daļā valodu, piemēram, čehu, vācu, spāņu, itāļu, spāņu, angļu vai itāļu valodā, ir rakstīts kā pilnvarojuma klauzula. Lai arī formulējums ir negatīvs (“*la Cour de Justice n’est compétente [...] que [...]*”), franču valodas redakcija nekādā ziņā nelielina, ka Tiesai nav jurisdikcijas attiecībā uz citiem aktiem, izņemot tos, kurus pieņemusi Eiropadome vai Padome. Tā formulējums tikai skaidri norāda, ka pēdējo no minētajiem tiesību aktu pārbaude tiesā notiek īpašā un ierobežotā veidā, kā noteikts LESD 269. pantā.

¹⁸ Apspriests tieši šajā kontekstā turpinājumā šo secinājumu 82.–102. punktā.

¹⁹ Par Tiesas veiktās pārbaudes tiesā intensitāti atkarībā no apgabala skat. spriedumu, 2019. gada 19. decembris, *Puppinck* u.c./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 87.–97. punkts). Skat. arī, piemēram, attiecībā uz cita veida Eiropas Parlamenta politisko aktu spriedumu, 2014. gada 9. decembris, *Schönberger*/Parlaments (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24. punkts), kurā Tiesa konstatēja, ka Parlamentam ir plaša politiska rakstura rīcības brīvība attiecībā uz veidu, kādā šī petīcija jāizskata. Attiecīgi Tiesa nosprieda, ka šajā nozīmē pieņemto lēmumu nevar pakļaut pārbaudei tiesā.

4) *Kopējā loģika*

63. Ir vēl viens sistēmisks arguments, kas ir jāpiemin. Tas attiecas uz (ne)loģiskajām sekām, kuras izraisītu atbildētāja piedāvātā interpretācija.

64. Pieņemot, ka atbildētājam ir taisnība un LESD 269. panta saturs ir jālasa pret tā formulējumu, kontekstu un sistēmisko loģiku, būtībā norādot, ka “Tiesas kompetencē nav pārbaudīt nevienu aktu, kas izdots saskaņā ar LES 7. pantu, izņemot tikai Eiropadomes vai Padomes izdarītos konstatējumus”. Nākamais loģiskais jautājums, kas rodas, ir šāds: kā notiek iespējamo Padomes pieņemto lēmumu par apturēšanu pārbaude tiesā saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu?

65. Tiesas sēdē atbildētājs apstiprināja, ka, pēc tā domām, jebkuram aktam, kas pieņemts saskaņā ar LES 7. pantu, izņemot konstatējumus, tostarp LES 7. panta 3. punktā noteiktajiem lēmumiem par Padomes pieņemtajām sankcijām, būtu imunitāte pret pārbaudi tiesā. Atbildētājs būtībā apgalvoja, ka tad, ja attiecīgajai dalībvalstij ir atļauts saskaņā ar LESD 269. pantu apstrīdēt konstatējumus, tostarp Eiropadomes konstatējumu saskaņā ar LES 7. panta 2. punktu, šajā posmā būtu jākonstatē iespējamā nelikumība. Ja Tiesa atceļ konstatējumu saskaņā ar LES 7. panta 2. punktu, lēmumu par apturēšanu nevar pieņemt saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu. Ja konstatējums netiek atcelts, tas nodrošinās stabilu juridisko pamatu lēmumam par apturēšanu saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu, un tas būtībā ir tikai politisks lēmums, kuru nevar apstrīdēt.

66. Manuprāt, šāda interpretācija ir nepieņemama.

67. Pirmkārt, vēlreiz jāatgādina, ka Eiropas Savienība ir Savienība, kas ir “balstīta uz tiesiskumu, jo *ne tās dalībvalstis, ne arī tās iestādes* nevar izvairīties no tā, ka tiek pārbaudīts jautājums par to, vai to īstenotie pasākumi atbilst konstitucionālajai pamata hartai – Līgumam”²⁰. LES 7. pantā ir izveidota procedūra, kas īpaši paredzēta, lai *dalībvalstis* ievērotu tiesiskumu. Tiesiskuma aizsardzība ir viens no būtiskākajiem tiesiskuma principiem. Kā Tiesa nesen atsaucās, pamatojoties uz LES 2. pantu, efektīva pārbaude tiesā, lai nodrošinātu atbilstību Savienības tiesību aktiem, pati par sevi ir paredzēta tam, lai nodrošinātu tiesiskumu²¹. Šis strukturālais arguments ir īpaši svarīgs LES 7. panta 3. punkta kontekstā.

68. Otrkārt, būtu neloģiski, pakļaujoties atbildētāja ierosinātajai LESD 269. panta interpretācijai, piemērot ierobežotu pārbaudi tiesā konstatējumiem, ko varētu uzskatīt par sagatavošanās aktiem tiesību apturēšanai, bet no jebkuras pārbaudes atbrīvot galīgo aktu (piemēram, lēmumu par apturēšanu). Turklāt atšķirībā no LES 7. panta procedūras iepriekšējiem posmiem Padomes (politisko) rīcības brīvību faktiski tieši ierobežo Līgums šajā konkrētajā posmā, proti, pieņemot lēmumu par apturēšanu (un faktiski izvēloties, kuras tiesības, kas izriet no Līgumu piemērošanas, pārsniedz balsttiesības Padomē), “Padome ņem vērā šādas apturēšanas iespējamās sekas uz fizisko un juridisko personu tiesībām un pienākumiem”.

69. Tādējādi posmos, kuros Padomei *prima facie* ir neierobežota politiskā rīcības brīvība, tās lēmumus varētu pārbaudīt. Bet tad, ja Padomes rīcības brīvība tiktu ierobežota un tai sāktos reāla ietekme, pārbaudes nebūtu. Tas apgrieztu otrādi visu (parasti piemērojamo) pārbaudes tiesā loģiku: (patiesi, būtībā politiski) sagatavošanas akti (konstatējumu veidā) būtu pārbaudāmi, bet

²⁰ Skat., piemēram, spriedumus, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 23. pants), un 2008. gada 3. septembris, *Kadi* un *Al Barakaat International Foundation*/Padome un Komisija (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281. punkts). Mans izcēlums.

²¹ Skat., piemēram, spriedumus, 2016. gada 19. jūlijs, *H*/Padome u.c. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41. punkts), un 2017. gada 28. marts, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 72. un 73. punkts), kas apstiprināja Tiesas jurisdikciju, *ņemot vērā* LESD 275. panta 1. punktu.

galīgo(-s) (pēc to satura, iespējams, juridiskāka rakstura) lēmumu(-s), kas faktiski var skaidri “ietekmēt” trešās puses un uz kuru(-iem) attiecas daži materiāli kritēriji, kuri pārsniedz politisko apsvērumus, nevarētu pārbaudīt.

70. Treškārt, ir samērā skaidrs, ka LES 7. panta 3. punkta lēmumi savukārt būtu galīgi tiesību akti, kas var radīt tiesiskās sekas ne tikai attiecīgajai dalībvalstij, bet arī trešām personām, privātpersonām, kuras skaidri minētas šajā noteikumā. LES 7. panta 3. punkts atstāj Padomei plašu rīcības brīvību, lai izlemtu, kuras dalībvalstu tiesības tiks apturētas, kā tas būtu darāms un kādā mērā. Savukārt, neņemot vērā veidu, kādā un cik lielā mērā varētu notikt šāda individuāli uzsākta pārbaude, patiesi būtu diezgan savādi, ja, piemēram, aktīvu iesaldēšana un citi pret personu vērsti ierobežojoši pasākumi būtu pārbaudāmi saskaņā ar LESD 275. panta 2. punktu, bet nevarētu pārbaudīt saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu pieņemtos lēmumus, kas galu galā var radīt vienlīdz nelabvēlīgas vai pat spēcīgākas tiesiskās sekas indivīdiem.

71. Es noteikti piekritu – kā to apgalvoja atbildētājs tiesas sēdē –, ka šī lieta neattiecas uz LES 7. panta 3. punkta lēmuma par apturēšanu pārbaudes tiesā pieļaujamību. Tomēr šis punkts palīdz uzsvērt, ka atbildētāja vispārējā nostāja saistībā ar piedāvāto LESD 269. panta interpretāciju nav pamatota. Šajā nozīmē gan LES 7. panta 1. punkta aktiem, kas pieņemti *pirms* konstatējuma izdarīšanas saskaņā ar šo noteikumu, gan visu turpmāko aktu, kas pieņemti *pēc* konstatējuma izdarīšanas saskaņā ar LES 7. panta 2. punktu, liktenim, kā arī LES 7. panta vispārējai loģikai jāparedz vismaz zināmā mērā saskaņots veselums.

72. Šī iemesla dēļ šī pati loģika jāpiemēro attiecībām starp LESD 269. pantu un LESD 263. pantu, un tā pēc tam jāpiemēro arī LES 7. pantam *kopumā*. Lai to secinātu, nav jāveic nekādi drosmīgi pasākumi, lai izveidotu jaunus tiesiskās aizsardzības līdzekļus, kā to var secināt atkārtoti atsauktais spriedums lietā *Les Verts/Parlaments*²², uz kuru atsaucas prasītāja un persona, kas iestājusies lietā. Šajā lietā pietiek vienkārši nepadoties nodalīšanas loģikai piekļuvē atbildētāja atbalstītajai pārbaudei, kas faktiski nozīmētu LES 7. panta sadalīšanu attiecībā uz piekļuvi pārbaudei tiesā atsevišķos etapos, kurus reglamentē dažādi noteikumi vai drīzāk noteikumu vispār nav.

5) *Starpsecinājumi – LESD 269. pants kā klauzula, kas piešķir (īpaša veida) jurisdikciju*

73. Ievērojot tekstuālo, vēsturisko, sistemātisko un teleoloģisko interpretāciju, uzskatu, ka LESD 269. pantā ir precizēta un reglamentēta Tiesas kompetence tikai attiecībā uz *konstatējumu* pārbaudi tiesā. Visi citi tiesību akti, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu un nav skaidri minēti LESD 269. pantā, atkal ietilpst parastās pārbaudes tiesā režīmā, proti, LESD 263. pantā, un tie attiecīgi jāizskata.

74. Pirms šādas pārbaudes veikšanas LES 7. panta 1. punkta attiecīgā pamatotā priekšlikuma kontekstā es vēlētos noslēgt ar vairākiem vispārīgiem jautājumiem par to, kāpēc šāds secinājums diez vai novedīs pie tā, ka Tiesu pēkšņi pārpludinās pēc būtības politiskas lietas, tādējādi faktiski apturot jebkuru LES 7. panta procedūru.

75. Pirmkārt, saskaņā ar LESD 263. pantu vairākus “citus aktus”, kas nav minēti LESD 269. pantā, var uzskatīt par sagatavošanas aktiem klasiskās judikatūras par LESD 263. pantu izpratnē. Tāpēc šie akti vispār tiks izslēgti no pārbaudes tiesā.

²² Spriedumi, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts/Parlaments* (294/83, EU:C:1986:166).

76. Otrkārt, lai varētu apstrīdēt šos aktus ar nosacījumu, ka tie nav tikai sagatavošanas akti, jebkuram neprivileģētam prasītājam saskaņā ar LESD 263. pantu būs jāpierāda, ka šie akti viņu skar individuāli un tieši. Diezgan grūti iedomāties, ka šo kritēriju izpildi, jo īpaši to, kam ir tiešs skārums, individuāli prasītāji izpildīs attiecībā uz aktiem, kas nav iespējama galīgais lēmums par apturēšanu saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu.

77. Treškārt, pārbaude tiesā nebūt nenozīmē padziļinātu pārbaudi. Tas tā nav tikai, ņemot vērā četrus LESD 263. panta 2. punktā uzskaitītos pamatus, kas samazinātu prasības iespējamo sasniedzamību, bet arī, ņemot vērā LES 7. panta īpašo, politisko raksturu. Patiesi ir izveidojusies judikatūra, ka Savienības iestādēm ir jāpiešķir plaša rīcības brīvība, kad tās pieņem pasākumus jomās, kurās ir jāizdara īpaša politiska rakstura izvēle un kompleksi vērtējumi²³.

78. Kopsavilkumā – iepriekš minētie apsvērumi liek secināt – maz ticams, ka iespējamie draudi pārcelt pēc būtības politiskas debates no Padomes zālēm uz Tiesas zāli un tādējādi sagraut visas LES 7. panta procedūras vienmērīgu norisi un efektivitāti varētu izrietēt no šeit ierosināto LESD 263. un 269. panta attiecību interpretācijas rezultāta.

d) Pamatoto priekšlikumu LESD 7. panta 1. punkta izpratnē pārbaude tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu

79. Apstrīdētā rezolūcija ir pamatots priekšlikums LES 7. panta 1. punkta izpratnē, kuru atbildētājs pieņēma 2018. gada 12. septembrī. Ar šo priekšlikumu ir sākts LES 7. panta sākumposms, tādējādi potenciāli ļaujot Padomei pieņemt konstatējumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, atzīstot drošu varbūtību, ka varētu nopietni tikt pārkāptas Savienības vērtības. Tomēr dienā, kad tika iesniegta šī prasība atcelt tiesību aktu, kā arī, kā man zināms, dienā, kad sniedzu šos secinājumus, Padome tā vai citādi nav rīkojusies saistībā ar šo pamatoto priekšlikumu.

80. LES 7. panta 1. punkta pamatotais priekšlikums ietilpst sākotnējā posmā saskaņā ar LES 7. pantu. Tie ir vairāki soļi, kas izņemti no lēmuma par apturēšanu pieņemšanas saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu vai pat pirms konstatējuma izdarīšanas saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Vai LES 7. panta 1. punkta pamatoto priekšlikumu nevajadzētu uzskatīt par vienkāršu provizorisku aktu, nevis par tādu, kas būtu pakļauts pārbaudei tiesā saskaņā ar LESD 263. pantu?

81. Manuprāt, tas tā nav. Pamatots priekšlikums saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu nav vienkāršs sagatavošanās akts, kā arī nevar uzskatīt, ka tam nebūtu (savu, neatkarīgu) tiesisko seku. Tas ne tikai galīgi nosaka Parlamenta nostāju, bet arī iespējamus trūkumus šajā procedūrā nevar novērst vēlākos posmos. Tomēr galvenokārt pamatotajā priekšlikumā ne tikai ir paredzētas, bet faktiski un nepārprotami ar to tiek radītas (neatkarīgas) tiesiskās sekas (attiecībā pret trešajām personām) LESD 263. panta pirmās daļas izpratnē.

²³ Skat., piemēram, spriedumus, 2017. gada 6. septembris, Slovākija un Ungārija/Padome (C-643/15 un C-647/15, EU:C:2017:631, 123.–124. punkts un tajā minētā judikatūra), un 2019. gada 19. decembris, *Puppinck* u.c./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95. punkts).

1) Parlamenta nostājas galīgā noteikšana

82. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru tiesību aktu vai lēmumu gadījumā, kas pieņemti ar vairāku posmu procedūru, tiesību aktu var pārbaudīt tikai tad, ja tajā ir galīgi pausta tā pieņēmušās iestādes nostāja²⁴. Kaut arī prasītāja un persona, kas iestājusies lietā, uzskata, ka tas tā ir, atbildētājam ir pretējs viedoklis. Pēc tā domām, apstrīdētā rezolūcija ir salīdzināma ar Komisijas likumdošanas priekšlikumu.

83. Es nepiekrītu atbildētājam.

84. Pirmkārt, jāatzīst, ka minētā judikatūra galvenokārt ir formulēta sarežģītu administratīvo procedūru gadījumos, it īpaši ekonomiskās procedūrās, kas ietver tehnisko novērtējumu, it īpaši no Komisijas puses. Tāpēc nav uzreiz redzams, ka tie paši noteikumi attiektos arī uz likumdošanas – un it īpaši – uz konstitucionālām procedūrām. Tomēr, tā kā uz šo judikatūru ir atsauce un tā tālāk tiek apspriesta tiesas sēdē, iespējams, to var pieņemt kā sākumpunktu un kā vispārēju noteikumu, kas piemērojams jebkura veida procedūrās, ka tiesību aktu var pārbaudīt tiesā tikai tad, ja tajā ir pausta iestādes, kura to pieņēma, galīgā nostāja²⁵.

85. Oficiālajā līmenī apstrīdētā rezolūcija varētu atgādināt kādu no Komisijas likumdošanas priekšlikumiem, kuri vismaz Vispārējās tiesas ieskatā nav pakļauti pārbaudei tiesā²⁶. Apstrīdētās rezolūcijas pielikumā patiesi ir iekļauts dokumenta projekts “Priekšlikums, kurā Padome tiek aicināta saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 7. panta 1. punktu konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka Ungārija varētu nopietni pārkāpt vērtības, uz kuru pamata ir dibināta Savienība”.

86. Tomēr ar to arī līdzība ar Komisijas likumdošanas priekšlikumiem beidzas. Pirmkārt, pamatotiem priekšlikumiem nav jābūt veidotiem līdzīgi apstrīdētajai rezolūcijai ar pielikumā pievienotu pilnvērtīgu Padomes lēmuma projektu. Tie vienkārši varētu būt tādas rezolūcijas formā, kurai nav pievienots šāds projekts, bet tikai paskaidrojums²⁷ – LES 7. panta 1. punkta tekstā tiek prasīts pamatots priekšlikums, nevis obligāti lēmuma projekts.

87. Otrkārt, strukturālā ziņā apstrīdētā rezolūcija vienkārši nav salīdzināma ar Komisijas likumdošanas priekšlikuma projektu. Patiesi, LES 7. pantā ir noteikta *konstitucionāla* rakstura sankciju procedūra pret atsevišķu dalībvalsti. Tas ļoti atšķiras no vispārējās *likumdošanas* procedūras, kuras mērķis ir veidot politiku²⁸. Vēl svarīgāk, – ir skaidrs, ka Komisijas likumdošanas priekšlikumi nenosaka Komisijas galīgo nostāju. Drīzāk visas likumdošanas diskusijas norisināsies starp vairākām iestādēm, tostarp Komisiju, pamatojoties uz šādiem priekšlikumiem.

88. Pamatots priekšlikums saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu ir pavisam cita lieta. Tas nav uzaicinājums vest sarunas, kopīgi apspriest tekstu un tā atsevišķos noteikumus, kas iemieso likumdošanas procedūras tipisko virzību turp un atpakaļ. Pamatots priekšlikums saskaņā ar LES

²⁴ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2000. gada 22. jūnijs, *Niederlande/Komisija* (C-147/96, EU:C:2000:335, 26. punkts), un 2008. gada 17. jūlijs, *Athinaiki Techniki/Komisija* (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. punkts).

²⁵ Šajā nozīmē attiecībā uz budžeta procedūru skat., piemēram, spriedumu, 1988. gada 27. septembris, *Parlaments/Padome* (302/87, EU:C:1988:461, 23. un 24. punkts).

²⁶ Attiecībā uz regulas priekšlikumu, ko Komisija iesniedza Padomei, skat. rīkojumu, 1997. gada 15. maijs, *Berthu/Komisija* (T-175/96, EU:T:1997:72, 21. punkts).

²⁷ Piemēram, Komisijas pamatotajā priekšlikumā par tiesiskumu Polijā bija ļoti garš paskaidrojuma raksts, kam sekoja ļoti īss priekšlikuma projekts (COM(2017) 835 *final*).

²⁸ Tas it īpaši atšķiras no administratīvās procedūras. Tā rezultātā, piemēram, uzskatu, ka judikatūrai par valsts atbalstu (piemēram, spriedums, 2001. gada 9. oktobris, *Itālija/Komisija* (C-400/99, EU:C:2001:528, 62. un 63. punkts) šajā ziņā ir ierobežota nozīme.

7. panta 1. punktu atspoguļo tā autora galīgo nostāju – daudzpakāpju procedūras metaforiskā stafete saskaņā ar LES 7. pantu tiek nodota no vienas iestādes citai. Tā ir viena stafetes skrējiena dalībnieka pēdējā (un tādā veidā arī neatsaucama) pozīcija. Ar to ir sākta procedūra (un ne tikai provizoriski ierosināta).

89. Tomēr atšķirībā no Komisijas pamatotā priekšlikuma saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, ja Komisija nav iesaistīta, vismaz nepārprotami, turpmākajos procedūras posmos Parlaments lūdz dot piekrišanu jebkādam iespējamam konstatējumam saskaņā ar LES 7. panta 1. un 2. punktu.

90. Manuprāt, šīs sekojošās piekrišanas prasība neko nemaina attiecībā uz Parlamenta pamatotā sākotnējā priekšlikuma galīgumu. Vissvarīgākais ir tas, ka ne ar vienu no piekrišanām Parlamentam netiek lūgts atkārtoti apsvērt pamatoto priekšlikumu, ja tas patiesi to ir iesniedzis. Abu tiesību aktu priekšmeti ir atšķirīgi – lai gan pamatotais priekšlikums attiecas uz LES 7. panta 1. punkta piemērošanas ierosināšanu, vajadzīgā piekrišana attiecas uz paredzēto Padomes lēmuma saturu un Padomes konstatējumu par drošu varbūtību, ka dalībvalsts nopietni pārkāpj Savienības vērtības, vai par šāda pārkāpuma esamību.

91. Turklāt Parlaments ir tikai viens no trim iespējamajiem dalībniekiem, kas ierosina LES 7. panta 1. punkta piemērošanu un kas, pieņemot pamatotu priekšlikumu, varētu sākt LES 7. panta procedūru. Ir pamatoti pieņemt, ka pamatotajam priekšlikumam saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu vajadzētu būt vienāgai vērtībai neatkarīgi no tā, kura iestāde to pieņēmusi. Tādējādi tam, ka kādai no trim iestādēm, kas var uzsākt šo procedūru, ir pakārtota nozīme, dodot savu piekrišanu, nevajadzētu radīt nekādu atšķirību. Būtu nedaudz neloģiski uzskatīt diezgan netiešo faktu, ka šajā lietā procedūras piemērošanu ierosināja Parlaments, nevis Komisija vai viena trešdaļa dalībvalstu, apvienojumā ar šķietamo līguma veidotāja nodomu piešķirt Parlamentam īpašu vietu visā procedūrā, lai galu galā nonāktu tieši pretēji iecerētajam, proti, nevis, lai palielinātu Parlamenta lomu procedūrā, bet faktiski to samazinātu. Tomēr tas būtu rezultāts, ja uzskatītu, ka Parlamenta pamatotajam priekšlikumam ir nedaudz “mazāka vērtība” vai tas ir “mazāk galīgs” nekā Komisijas vai vienas trešdaļas dalībvalstu priekšlikums, un to varētu netieši pārskatīt vai pat atcelt ar šīs iestādes pieprasīto piekrišanu attiecībā uz citu šīs procedūras vēlākā posmā.

92. Pēdējais minētais turklāt diez vai notiek: pieņemsim, tīri hipotētiski, ka Parlamentam saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu bija jāizdod pamatots priekšlikums, aicinot Padomi noteikt, ka pastāv droša varbūtība, ka dalībvalsts izdara nopietnus pārkāpumus. Tomēr, kad vēlāk tiek lūgta piekrišana saskaņā ar to pašu noteikumu, Parlaments atsakās to sniegt jebkāda iemesla dēļ – tas varētu nepieņemt ierosinātā konstatējuma tekstam; pēc papildu informācijas iegūšanas vai varbūt pēc dalībvalsts uzklaušanās Padomē tas vairs nevar būt pārliecināts, ka varbūtība faktiski pastāv; vai Parlamenta vairākums varētu uzskatīt, ka Padomes ieteikto ieteikumu kopums ir pietiekams, lai pašreizējo situāciju labotu. Vai katrā no šiem gadījumiem un varbūt arī citos gadījumos atteikumam dot piekrišanu būtu kāda ietekme uz iepriekš izdotā pamatotā priekšlikuma galīgumu? Vai tas padarītu Parlamenta iepriekšējo nostāju “mazāk galīgu”? Es tā neuzskatu.

93. No tā izriet, ka, pieņemot pamatotu priekšlikumu LES 7. panta 1. punkta izpratnē, Parlaments pauž savu *galīgo* nostāju attiecībā uz LES 7. panta procedūras piemērošanas uzsākšanu.

2) *Vai to var novērst vēlākā posmā?*

94. No judikatūras arī izriet, ka par starppasākumu nevar celt prasību arī tad, ja uz nelikumību, kas saistīta ar šo pasākumu, var atsaukties, atbalstot prasību pret galīgo lēmumu, kuram tas ir sagatavošanās posms. Šādos apstākļos prasība, kas celta par lēmumu, ar kuru procedūra tiek izbeigta, nodrošinās pietiekamu tiesību aizsardzību tiesā. Tomēr, ja šis pēdējais nosacījums nav izpildīts, tiks uzskatīts, ka starpposma pasākums – neatkarīgi no tā, vai tajā ir pausts attiecīgās iestādes provizoriskais viedoklis, – rada neatkarīgas tiesiskās sekas, un tāpēc tam ir jābūt iespējai kļūt par atcelšanas prasības priekšmetu²⁹.

95. Šī judikatūra, ko atsāk piemērot attiecībā uz (ekonomiskajām) administratīvajām procedūrām, darbojas kā iekšējs izņēmums situācijai, kura aprakstīta šo secinājumu iepriekšējā apakšiedaļā. Tas paver iespējas to aktu pārbaudei tiesā, kas *nenosaka* galīgo nostāju, bet tomēr rada *neatkarīgas* tiesiskās sekas. Tā kā iepriekšējā punktā esmu ierosinājis, ka apstrīdētajā rezolūcijā ir noteikta Parlamenta galīgā nostāja un līdz ar to tas nav tikai sagatavošanās akts, es aplūkoju šo jautājumu tikai pilnības labad, jo puses to ir izvirzījušas un apsriedušas.

96. Daudzpakāpju konstitucionālā procedūrā, piemēram, LES 7. panta procedūrā, patiesi var šķist saprātīgi, protams, vispārēja un abstrakta priekšlikuma līmenī, gaidīt, kamēr tiek pieņemts lēmums, ar kuru tiek pārtraukta šī procedūra, lai apstrīdētu jebkādu iepriekšēju pārkāpumu, kas izdarīts šīs procedūras laikā.

97. Tomēr pēc rūpīgākas izpētes šāds priekšlikums šajā lietā kļūst nepieņemams.

98. Pirmkārt, ir grūti iztēloties, kā varētu piedēvēt nelikumības *visiem* konstitucionālajiem dalībniekiem, *in casu* sūdzoties Eiropadomei vai Padomei par procesuālu pārkāpumu, kuru, iespējams, izdarījis Parlaments, kad tas pieņēma pamatotu priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, un pēc tam pieprasīt atcelt, piemēram, Padomes lēmumu par apturēšanu saskaņā ar LES 7. panta 3. punktu par šo iepriekšējo Parlamenta pārkāpumu. Tas tikai norāda uz faktu, ka “holistiskās pārbaudes” pieeja pārbaudei tiesā varētu labi noderēt sarežģītās procedūrās vienā un tajā pašā iestādē vai viena veida iestādēs, piemēram, dažādu individuālu tādu valsts pārvaldes lēmumu gadījumā, kas saistīti ar vienu galīgu, integrētu lēmumu. Tomēr šo loģiku vienkārši nevar attiecināt uz dažādu konstitucionālo dalībnieku atšķirīgiem, neatkarīgiem un dažādiem lēmumiem.

99. Otrkārt, nav uzreiz skaidrs, kas patiesībā ir “lēmums par procedūras izbeigšanu” LES 7. panta kontekstā. Pirmām kārtām, aplūkojot LES 7. pantu *kopumā*, lēmums par procedūras izbeigšanu, kas sākts ar pamatotu priekšlikumu, varētu būt lēmums, kurš pieņemts saskaņā vai nu ar LES 7. panta 1. punktu, vai LES 7. panta 2. punktu, kā to ierosināja atbildētājs (iekšējais cikls). Otrām kārtām, tas varētu būt un, iespējams, pat būtu pamatotāk, galīgais lēmums piemērot sankcijas, pamatojoties uz LES 7. panta 3. punktu (ārējais cikls)³⁰. Turklāt atkarībā no tā, kurš no tiem tiek noteikts kā lēmums, ar kuru tiek izbeigta procedūra, pārbaudes tiesā intensitāte, visticamāk, būs atšķirīga. Patiesi, ja attiecīgais “lēmums” bija konstatējums saskaņā ar LES 7. panta 1. vai 2. punktu, tad būtu jāpiemēro LESD 269. pants, veicot šajā noteikumā paredzēto pārbaudi. Turpretī, ja tas ir lēmums, kas pieņemts, pamatojoties uz LES 7. panta 3. punktu, saskaņā ar LESD 263. pantu tiktu veikta parastā pārbaude.

²⁹ Skat., piemēram, spriedumu, 2011. gada 13. oktobris, *Deutsche Post* un Vācija/Komisija (C-463/10 P un C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53. un 54. punkts).

³⁰ Skat. nosaukumu, kas šai procedūrai piešķirts LESD 354. panta pirmajā daļā: “Līguma par Eiropas Savienību 7. pants par dažu tiesību pārtraukšanu saistībā ar dalību Savienībā”. Šis formulējums skaidri liek domāt, ka sankciju pasākumi ir LES 7. panta augstākais punkts.

100. Treškārt, un, iespējams, pats galvenais, nekad nevar būt “lēmums par procedūras izbeigšanu”, neatkarīgi no attiecīgā noteikuma. LES 7. panta 1. un 2. punktā, vismaz attiecībā uz to tekstu, netiek prasīts, lai Padome rīkotos, atbildot uz pamatotu priekšlikumu. Tajos tāpat nav paredzēts, ka pamatota priekšlikuma sekas izbeidzas pēc saprātīga termiņa, ja nekas nenotiek. Tomēr no Tiesas judikatūras izriet, ka tiesiskās drošības prasība nozīmē, ka Savienības iestādēm savas pilnvaras jāizmanto saprātīgā termiņā³¹. Es noteikti neiešu mīnu laukā attiecībā uz to, vai Padomei varētu būt juridisks pienākums pieņemt konstatējumu saprātīgā laikposmā (vai skaidri atteikties to darīt), un vai šāds pienākums, iespējams, izriet no lojālas sadarbības principa³².

101. Šo secinājumu nolūkā pietiek tikai norādīt, ka būtu īstenā Kafkas garā uzskatīt, ka piekļuve pārbaudei tiesā ir atkarīga no tā, vai kādu dienu, iespējams, būs pieejams nezināms galīgais lēmums, bet tikmēr pamatotais priekšlikums paliek spēkā uz nenoteiktu laiku. Šāds scenārijs diez vai atbilstu Savienības tiesību aprakstam, ka “efektīva pārbaude tiesā, lai nodrošinātu atbilstību Savienības tiesību aktiem, pati par sevi ir paredzēta tam, lai nodrošinātu tiesiskumu”³³.

102. Tāpēc man ir jāsecina, ka efektīvai tiesiskajai aizsardzībai ir nepieciešams, lai pamatotus priekšlikumus varētu pārbaudīt saskaņā ar LESD 263. pantu ar nosacījumu, ka tie rada (neatkarīgas) tiesiskās sekas, kam es tagad pievērsos.

3) (Neatkarīgas) tiesiskās sekas

103. Manuprāt, pamatotais priekšlikums, par kuru ir runa šajā lietā, sāka LES 7. panta procedūru, un, ņemot vērā šo vērtējuma perspektīvu, tam jau ir zināmas tiesiskās sekas vai noteikti tādas bija paredzētas. Tomēr saskaņā ar LESD 263. panta 1. punkta prasību apstrīdētā rezolūcija kā pamatots priekšlikums LES 7. panta 1. punkta izpratnē *rada* vismaz vēl divus tiesisko seku veidus.

104. Pirmkārt, saskaņā ar Protokola Nr. (24) par patvērumu Eiropas Savienības dalībvalstu pilsoņiem, kas ieviests ar Amsterdamas līgumu, vienīgā panta b) punktu, ja sāka LES 7. panta 1. punktā minētā procedūra, un, kamēr Padome pieņem lēmumu šajā sakarā attiecībā uz dalībvalsti, kuras pilsonis ir patvēruma pieteikuma iesniedzējs, šo dalībvalsti vairs nevar/nedrīkst uzskatīt par drošu mītnesvalsti attiecībā uz citām dalībvalstīm visiem juridiskiem un praktiskiem mērķiem saistībā ar patvēruma jautājumiem. Attiecīgi cita Savienības dalībvalsts pēc būtības var izskatīt šīs dalībvalsts pilsoņa patvēruma pieteikumu pēc būtības.

105. Nav šaubu, ka šādas sekas rada pamatotu priekšlikumu (saistošas) tiesiskās sekas ne tikai attiecīgajai dalībvalstij, bet arī visām pārējām dalībvalstīm, Savienības iestādēm un šīs valsts pilsoņiem. Ja tiek ierosināta Protokola Nr. (24) piemērošana, dalībvalsts patiesi zaudē drošas valsts statusu attiecībā pret citām dalībvalstīm (un, iespējams, arī pret trešajām valstīm). Šo rezultātu nekādi neietekmē iespēja, ka pati Padome var pieņemt nostāju attiecībā uz pamatotiem priekšlikumiem.

³¹ Skat., piemēram, spriedumus, 2014. gada 13. novembris, *Nencini*/Parlaments (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, 48. punkts), un 2016. gada 14. jūnijs, *Marchiani*/Parlaments (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 96. punkts).

³² Pēc analogijas skat., piemēram, spriedumus, 2015. gada 12. februāris, Parlaments/Padome (C-48/14, EU:C:2015:91, 57. un 58. punkts), un 2018. gada 21. jūnijs, Polija/Parlaments un Padome (C-5/16, EU:C:2018:483, 90. punkts). Skat. arī ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumus lietā Komisija/Nīderlande (C-523/04, EU:C:2006:717, 52. –126. punkts) par Nīderlandes apgalvojumu saistībā ar lojālu sadarbību, par Komisijas lēmuma uzsākt pārkāpuma procedūru pret šo dalībvalsti novēloto raksturu.

³³ Skat., piemēram, spriedumus, 2016. gada 19. jūlijs, *H/Padome u.c.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41. punkts), un 2017. gada 28. marts, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 72. un 73. punkts).

106. Protams, varētu vaicāt, vai ir lietderīgi, ja pamatotam priekšlikumam, ar ko tiek ierosināta LES 7. panta 1. punkta piemērošanu, *jau* ir tik tālejošas sekas. Varētu pat mēģināt mazināt tā dēvētā Aznara protokola nozīmi, liekot domāt, ka tas tika pieņemts citos laikos un citiem nolūkiem.

107. Manuprāt, šāds darbs tiesai nebūtu piemērots, ņemot vērā ļoti skaidro likuma burtu. Protokola, kuram ir tāda pati juridiskā vērtība kā Līgumiem³⁴, izstrādātāju griba ir skaidra. Šis noteikums un tā piemērošana tagad ir pamatoti izraisījusi Parlamenta pamatotā priekšlikuma pieņemšanu.

108. Turklāt es uzskatu, ka atbildētāja argumentam, kas būtībā liek domāt, ka Protokola Nr. (24) aktivizēšana var nedot personām tieši īstenojamas tiesības vai ka citu dalībvalstu valsts iestādēm joprojām ir rīcības brīvība attiecībā uz to, vai tās galu galā piešķirs starptautisko aizsardzību patvēruma pieteikuma iesniedzējiem no Ungārijas, nav nozīmes.

109. Manuprāt, šāds arguments jauc individu *locus standi* (un it īpaši nosacījumu par tiešu skārumu) ar dalībvalsts interesēm. Pirmkārt, dalībvalsts ir privileģēta prasītāja iesniedzēja. Tai nav pienākuma pierādīt tiešu skārumu. Otrkārt, pat ja tai būtu šāds pienākums, *quod non*, tas būtu *šīs valsts*, nevis tās pilsoņus vai citu valstu administratīvo iestāžu uzdevums. Šajā lietā nav šaubu par to, ka Ungāriju uztrauc drošas valsts statusa atņemšana, kas tagad skaidri norāda, ka tās pilsoņu citās dalībvalstīs iesniegtos starptautiskās aizsardzības pieteikumus var izskatīt pēc būtības. Tas, vai prasība galu galā būs veiksmīga, ir pavisam cits jautājums. Izmantojot valsts obligāciju pasaules analogiju, tas ir tas pats kā vienas nakts laikā mainīt valsts kredītreitingu no AAA uz B un pēc tam norādīt, ka šī pazemināšana valsti neuztrauc, jo vairākiem tās pilsoņiem joprojām ir mazliet naudas. Lai arī šis ieteikums, tehniski runājot, varētu būt paties, tam nav arī nozīmes attiecībā uz sūdzības priekšmetu.

110. Otrkārt, no Tiesas judikatūras izriet cita veida tiesiskās sekas, kas saistītas ar LES 7. panta 1. punkta pamatotajiem priekšlikumiem. Pamatota priekšlikuma esamība patiesi var ietekmēt savstarpēju uzticēšanos un savstarpēju atzišanu brīvības, drošības un tiesiskuma telpā, jo īpaši saistībā ar Eiropas apcietināšanas orderu izpildi, taču tā ietekme noteikti neaprobežojas ar šo tiesību jomu.

111. Spriedumā LM³⁵ Tiesa nosprieda, ka lietās, kad pastāv droša varbūtība, ka varētu tikt pārkāptas pamattiesības uz taisnīgu tiesu sistēmisku vai vispārēju trūkumu dēļ, kas saistīti ar izsniegšanas dalībvalsts tiesu neatkarību, izpildiestāde var pēc izvērtējuma katrā atsevišķā gadījumā atteikt personas nodošanu, ja pastāv būtisks pamats uzskatīt, ka šai personai būs šāds risks, ja viņa tiks nodota šai valstij. Iespējams, izdarot šādu secinājumu, izpildiestāde to var izdarīt, ja tās rīcībā "ir tādi elementi, kuri ietverti *Komisijas pamatotajā priekšlikumā, kas pieņemts, piemērojot LES 7. panta 1. punktu*, un kuri vedina domāt, ka pastāv faktiskais risks, ka tiks pārkāptas pamattiesības uz lietas taisnīgu izskatīšanu"³⁶.

³⁴ Skat., piemēram, secinājumus 2/13 (Eiropas Savienības pievienošanās ECT), 2014. gada 18. decembris (EU:C:2014:2454, 161. punkts), un spriedumu, 2017. gada 10. maijs, *de Lobkowicz* (C-690/15, EU:C:2017:355, 40. punkts).

³⁵ Spriedums, 2018. gada 25. jūlijs, *Minister for Justice and Equality* (Tiesu sistēmas nepilnības) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

³⁶ Turpat, 79. punkts. Mans izcēlums.

112. Noteikti lēmums atteikt Eiropas apcietināšanas ordera izpildi nebūs automātisks. Pamatots priekšlikums ir tikai viens no dokumentiem un faktiem, ko valsts tiesa var ņemt vērā, veicot savu vērtējumu³⁷. Tomēr sprieduma lietā *LM* 61. punktā ir uzvērts, ka pamatots priekšlikums saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu ir *īpaši atbilstošs* elements³⁸. Patiesi ir taisnība, ka spriedumā lietā *LM* bija atsauces uz Komisijas pieņemtu pamatotu priekšlikumu. Tomēr šis paziņojums, manuprāt, tika sniegts vienkārši šī sprieduma faktiskajā kontekstā. Es noteikti to neinterpretēju kā norādi par nodomu izcelt Komisijas pamatotu priekšlikumu, kaitējot tiem priekšlikumiem, kurus varētu pieņemt pārējie divi LES 7. panta 1. punktā paredzētie dalībnieki³⁹.

113. Tādējādi pamatotā priekšlikuma esamībai šajā jomā patiesi nav automātisku seku. Tomēr ir grūti apgalvot, ka jebkam, kas šīs tiesas autoritatīvajā paziņojumā var būt pamats savstarpējās uzticības noliegšanai un savstarpējas atzišanas apturēšanai, nebūtu tiesisko seku. Vai neapšaubāmi juridisks dokuments, nevis vienkāršs fakts, ko likumīgi var izmantot, lai aizstātu vairākus galvenos dalībvalstu primāro un sekundāro tiesību pienākumus saskaņā ar Savienības tiesību aktiem, nerada nekādas tiesiskās sekas?

114. Es uzskatu, ka šāds ierosinājums nav pieņemams. Patiesi, pragmatiski runājot, šādu Eiropas līmeņa autoritatīvu paziņojumu nozīmi diez vai var novērtēt par zemu. Maz ticams, ka krimināltiesā dalībvalstī – parasti pirmās instances krimināltiesā, kas ir kompetenta izskatīt nodošanas lūgumus, – vai nu būtu spējīga, vai arī justos pilnvarota veikt pilnīgu tiesiskuma kvalitātes pārbaudi citā dalībvalstī. Tādējādi, ja šādus dalībniekus nepārprotami aicina atsaukties uz Eiropas iestāžu paziņojumu, tad, ja jāaizstāv šādi paziņojumi un jāpieņem nepieciešamās sekas Eiropas līmenī, kas ietver saprātīgas piekļuves tiesai pieļaušanu⁴⁰, reiz īstenotā vara, kurai sākās tiesiskās sekas, nevar pēkšņi pazust “visu zināšanu noliegšanas miglā”, kas atgādina stāstu no “X failiem”.

115. Tādējādi Ungārijai ir skaidra interese celt prasību par apstrīdēto rezolūciju. Šī rezolūcija ne tikai ierosina LES 7. panta 1. punkta piemērošanu, tādējādi pilnvarojot Padomi noteikt drošu varbūtību, ka kāda dalībvalsts nopietni pārkāpj Savienības vērtības. Tā rada arī savas tiesiskās sekas dalībvalstij.

116. Tādējādi prasītājas celtā prasība par apstrīdēto rezolūciju saskaņā ar LESD 263. pantu ir pieņemama.

B. Par lietas būtību

117. Prasītāja attiecībā uz apstrīdēto rezolūciju ir izvirzījusi četrus pamatus pēc būtības. Vispirms pievērsīšos (kopā) diviem pamatiem, kas būtībā liek domāt, ka atbildētājam, skaitot nodotās balsis, bija jāņem vērā atturēšanās, lai noteiktu, vai ir sasniegts nepieciešamais vairākums. Pēc tam es īsi pievērsīšos abiem pārējiem pamatiem.

³⁷ Tomēr Revīzijas palātas atvērtais scenārijs vairs nepaliek hipotēžu statusā. Skat., piemēram, *Oberlandesgericht Karlsruhe* (Karlsruhe Augstākā apgabaltiesa, Vācija) 2020. gada 17. februāra lēmumu (301 AR 156/19) un *Rechtbank Amsterdam* (Amsterdamas apgabaltiesa, Nīderlande) 2020. gada 3. septembra lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, kas pašlaik Tiesā tiek izskatīts kā lieta C-412/20 PPU.

³⁸ “Informācija, kas ietverta pamatotajā priekšlikumā, kuru nesen Komisija adresēja Padomei, pamatojoties uz LES 7. panta 1. punktu, ir *īpaši atbilstoši* elementi saistībā ar šo vērtējumu” (minētā sprieduma 61. punkts). Mans izcēlums.

³⁹ Līdzīgā veidā skat. iepriekš šo secinājumu 91. punktu. Saskaņā ar LES 7. panta 1. punkta loģiku pamatots priekšlikums ir pamatots priekšlikums neatkarīgi no tā, kurš no trim dalībniekiem to ir pieņēmis.

⁴⁰ Līdzīgi attiecībā uz nepieciešamo korelāciju starp Savienības rīcību, no vienas puses, un nepieciešamo piekļuvi tiesai, lai apstrīdētu šo prasību, no otras puses, skat. manus secinājumus lietā *Région de Bruxelles-Capitale/Komisija* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 80. un 126.–136. punkts).

1. Par pirmo un trešo pamatu

a) Lietas dalībnieku argumenti

118. Pirmajā pamatā prasītāja uzskata, ka apstrīdētā rezolūcija nebūtu pieņemta, ja būtu pareizi ņemta vērā atturēšanās. Reglamenta 178. panta 3. punktā ir paredzēts, ka tikai balsis “par” un “pret” ir jāņem vērā kā nodotās balsis, ar atrunu, kas ieviesta 2016. gadā, “izņemot gadījumus, kad Līgumos ir paredzēts konkrēts balsu vairākums”. LESD 354. pantā, kas attiecas uz tiesību aktiem, kurus Parlaments pieņēmis saskaņā ar LES 7. pantu, ir noteikts šāds konkrēts balsu vairākums divu trešdaļu nodoto balsu un EP deputātu vairākuma veidā. Interpretējot 178. panta 3. punktu saskaņā ar LESD 354. pantu, skaitīšanas sistēmā ir jāņem vērā atturēšanās.

119. Atbildētājs uzskata, ka atturēšanās neņemšana vērā nav nedz LESD 354. panta, nedz arī Reglamenta 178. panta 3. punkta pārkāpums. Asamblejām visā pasaulē ir dažādi noteikumi attiecībā uz atturēšanos. Saskaņā ar LESD 232. pantu Parlaments var lemt par savu organizāciju un darbību. Tā kā LESD 354. pantā nav norādīts, kā rīkoties atturēšanās gadījumā, par to lemj Parlaments. Šajā ziņā Parlamenta pastāvīgā prakse vienmēr ir bijusi tāda, ka balsojumos netiek ņemta vērā atturēšanās. 2016. gada Reglamenta pārskatīšanas mērķis nebija nodrošināt izņēmumu no vispārējā noteikuma, saskaņā ar kuru atturēšanās netiek ņemta vērā.

120. Persona, kas iestājusies lietā, uzskata, ka LESD 354. panta ceturtais daļa ir jāinterpretē tādējādi, ka tā nosaka pienākumu ņemt vērā atturēšanos saskaņā ar LESD 354. panta pirmo daļu. Tā kā pēdējais noteikums skaidri nosaka, ka atturēšanās Padomē vai Eiropadomē nekavē lēmuma pieņemšanu, šādas atrunas neesamība saskaņā ar LESD 354. panta ceturto daļu liek domāt, ka atturēšanās ir jāņem vērā.

121. Trešajā pamatā prasītāja apgalvo, ka, neņemot vērā atturēšanos, EP deputāti nav spējuši pildīt savas tautas pārstāvja funkcijas, tādējādi pārkāpjot demokrātijas un vienlīdzīgas attieksmes principu starp deputātiem. Deputātiem vajadzētu būt iespējai paust savu politisko viedokli dažādos veidos. Turklāt deputāti netika pienācīgi informēti par balsošanas kārtību, jo šī informācija e-pastā tika sniegta tikai pusotru dienu pirms balsošanas.

122. Atbildētājs uzskata, ka šis trešais pamats ir uzskatāms par acīmredzami nepamatotu. Tas, ka atturēšanās netiek ņemta vērā, nenozīmē nevienlīdzīgu attieksmi pret EP deputātiem. Visiem EP deputātiem ir vienādas balsstiesības, un viņi var brīvi balsot saskaņā ar savu politisko viedokli un pilnībā apzinoties, kāda būs viņu balsojuma veida ietekme uz galīgo iznākumu. Turklāt šajā jautājumā deputāti varēja izdarīt apzinātu izvēli, jo pirms balsojuma viņi precīzi zināja, kā tiks skaitītas balsis.

b) Vērtējums

123. Lai gan prasītājas pirmajā pamatā tiek apgalvots, ka ar apstrīdēto rezolūciju ir pārkāpts LESD 354. pants un Reglamenta 178. panta 3. punkts, trešais pamats ir vērsts uz demokrātijas un vienlīdzības principu pārkāpumiem attiecīgi saskaņā ar LES 2. pantu un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 21. pantu. Tomēr abi pamati būtībā ir saistīti ar vienu un to pašu jautājumu, proti, vai fakts, ka balsu skaitīšanā nav ņemta vērā atturēšanās, ir saderīgs ar dažādiem Savienības tiesību noteikumiem. Kā tādus tos vislabāk vajadzētu novērtēt kopā.

124. Saskaņā ar LESD 231. pantu “ja vien Līgumi neparedz citādu procedūru, Eiropas Parlaments pieņem lēmumu ar nodoto balsu vairākumu”. LES 7. pantā ir šāds izņēmums no šī noteikuma. Saskaņā ar LES 7. panta 5. punktu “Eiropas Parlamentam [...] piemērojamie noteikumi par balsošanas kārtību ir noteikti Līguma par Eiropas Savienības darbību 354. pantā”.

125. Saskaņā ar LESD 354. panta ceturto daļu, “piemērojot Līguma par Eiropas Savienību 7. pantu, Eiropas Parlaments pieņem lēmumus ar divu trešdaļu balsu vairākumu, ko nodevis tā locekļu vairākums”. No tā izriet, ka LESD 354. pantā ir noteikts *divu veidu balsu vairākums*, lai pieņemtu pamatotus priekšlikumus, kas aicina Padomi rīkoties saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, proti, divu trešdaļu balsu vairākums *un* tā locekļu vairākums⁴¹.

126. Šeit tiek apspriests tikai pirmais vairākuma veids. Procesa dalībnieku viedokļu atšķirības ir “nodoto balsu” definīcijā. Kaut arī prasītāja un persona, kas iestājusies lietā, uzskata, ka “nodotās balsis” ietver atturēšanos, atbildētājs apgalvo, ka šis jēdziens attiecas tikai uz balsīm “par” vai “pret” priekšlikumu.

127. Manuprāt, atbildētājam šajā jautājumā ir taisnība.

128. Pirmkārt, vienkāršā valodā vārds “atturēšanās” cēlies no latīņu vārda *abstinere*, kas nozīmē ‘turēties prom vai pa gabalu’, ‘atturēties no’ vai ‘turēties attālumā’, vai ‘atturēties/atteikties no kaut kā’. Līdzīgā veidā arī angļu Oksfordas vārdnīcā atturēšanās definēta kā ‘oficiāla atteikšanās balsot “par” vai “pret” priekšlikumu vai ierosinājumu’. Tādējādi persona, kas atturas, nevēlas, lai uzskatītu, ka viņa ir “par” vai “pret” priekšlikumu. Viņš vai viņa vienkārši vēlas, lai (vai uzvedas tā, it kā) viņa vai viņas vispār tur nebūtu. Šī persona atsakās nodot balsi un lūdz, lai pret viņu izturas tā, it kā viņa vispār nebūtu balsojusi.

129. Savukārt termina “nodotās balsis” dabiskā nozīme ir tāda, ka persona ir aktīvi izteikusi savu viedokli, balsojot, izvēloties vienu no vairākām alternatīvām. Tad izvēle var notikt kā balsošana “par” vai “pret” kādu vai kaut ko neatkarīgi no tā, vai tā būtu rezolūcija, statūti vai ziņojums.

130. No terminu “atturas” un “nodotās balsis” kopējās nozīmes izriet, ka tie parasti izslēdz viens otru. Šis loģiskais pamatnosacījums nav apšaubīts citos īpašajos noteikumos, kas izstrādāti citiem mērķiem, kuros EP deputātus varētu aicināt aktīvi paust savu atturēšanos⁴². Šādi noteikumi nepārprotami attiecas uz ļoti atšķirīgu jautājumu. Jebkāda argumentācija “pēc analogijas” ar šiem īpašajiem noteikumiem, lai interpretētu vispārīgos noteikumus par balsošanu, vienkārši nav iespējama.

131. Otrkārt, redakcijā, kas bija spēkā apstrīdētās rezolūcijas pieņemšanas laikā, Reglamenta 178. panta 3. punktā, kas ir vispārīgs noteikums par balsošanu, bija teikts, ka, lai aprēķinātu to, vai teksts pieņemts vai noraidīts, uzskaita tikai “par” un “pret” nodotās balsis, izņemot gadījumus, kad Līgumos ir paredzēts konkrēts balsu vairākums. Šis noteikums skaidri un principiāli izslēdz atturēšanos. To darot, Parlaments ir izmantojis pilnvaras lemt par savu organizāciju un darbību, kā tas patiesi ir atļauts saskaņā ar LESD 232. pantu.

⁴¹ Skat. arī Eiropas Parlamenta Reglamenta 83. panta 3. punktu, kas citēts šo secinājumu 9. punktā.

⁴² Piemēram, 180. panta 3. punkts, kas reglamentē sarunu kārtību elektroniskās balsošanas sistēmas atteices gadījumos, kas pēc tam loģiski paredz izteikt trīs iespējas (“par”, “pret” vai “atturoš”); vai, iespējams, īpaši noteikumi attiecībā uz Eiropas Parlamenta deputātu, kuriem ir jāatskaitās par viņu fizisko klātbūtni Parlamentā, un tas tiks izpildīts arī tad, ja viņu balsis atsevišķos balsojumos nebūs ierakstītas kā “par” vai “pret”.

132. Fakts, ka 2016. gada Reglamenta pārskatīšanas rezultātā 178. panta 3. punktā ir pievienota atruna “izņemot gadījumus, kad Līgumos ir paredzēts konkrēts balsu vairākums”, šajā ziņā neko nemaina. Šajā noteikumā saglabātā redakcija ir beztermiņa, vienkārši ietverot likumdošanas atvēršanu un *renvoi* uz citiem noteikumiem.

133. Tomēr neviens no prasītājas izvirzītajiem primāro tiesību noteikumiem neliek secināt, ka Reglamenta 178. panta 3. punkts, ņemot vērā minētos primāro tiesību noteikumus, būtu jāinterpretē kā *pienākums* Parlamentam ņemt vērā atturēšanos kā nodotās balsis, lai aprēķinātu divu trešdaļu nodoto balsu vairākumu, kas vajadzīgs, lai pieņemtu pamatotu priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, piemēram, apstrīdēto rezolūciju.

134. Atbildot uz šo konkrēto jautājumu tiesas sēdē, prasītāja tikai atsaucās uz LESD 354. pantu. Patiesi, šajā noteikumā ir paredzēts konkrēts balsu vairākums (divu trešdaļu nodoto balsu vairākums, kas pārstāv visu deputātu vairākumu), taču atkal nav konkrētu izņēmuma noteikumu par to, kā skaitīt “nodotās balsis”. Šajā posmā prasītājas pamatojums kļūst nedaudz apļveida, iesprostots savstarpējās atsauces starp tiem pašiem noteikumiem, no kuriem neviens faktiski nenosaka pretējo. Kopumā Reglamenta 178. panta 3. punkts ir atvēris tikai kaut ko tādu, kas nekad nav īstenojies.

135. Treškārt, atšķirībā no prasītājas argumentiem, ir grūti saprast, kā, izdarot savu brīvu un suverēnu izvēli atturēties, deputāti būtu nespējīgi pildīt savas tautas pārstāvju funkcijas. Galu galā, lēmums par atturēšanos bija viņu (politiskā) izvēle. Turklāt deputātu atturēšanās pati par sevi ir veids, kā paust politisko viedokli. Pat ja tās netiek uzskatītas par nodotajām balsīm, tām parasti ir tieša nozīme, lai aprēķinātu balsu skaitu, kas vajadzīgs, lai sasniegtu attiecīgo vairākumu⁴³. Tās ir arī būtiskas politiskās leģitimitātes līmenī. Parasti, jo lielāks ir atturēšanās līmenis, jo mazāk leģitīms ir politiskais lēmums, pat ja tas galu galā tiek pieņemts.

136. Ceturtkārt un visbeidzot, runājot tieši par prasītājas trešo pamatu, demokrātijas principu patiesi varētu uzskatīt par *likumīgu* prasību *paredzēt* balsošanai piemērojamus noteikumus. EP deputātiem ir jāzina noteikumi, kas attiecas uz balsošanas procesu. Piemēram, viņiem noteikti *pirms balsojuma* būtu jāzina, kāda ir balsošanas kārtība.

137. Tomēr šajā lietā es neredzu, kā šīs prasības netiktu izpildītas. Nav apstrīdams, ka EP deputāti tika informēti par faktu, ka atturēšanās netiks skaitīta kā nodotās balsis, pusotru dienu pirms balsojuma. Nevēloties iesaistīties debatēs par to, kas ir pietiekams laika periods politikā, tā noteikti bija savlaicīga informēšana par to, kā tiks organizēts faktiskais balsojums. Es tāpat neredzu, kā izvēle nodot šo informāciju pa e-pastu, kas adresēts deputātiem, varētu nebūt pilnīgi piemērots veids, ņemot vērā šīs informācijas raksturu un funkciju 21. gadsimtā.

138. Tāpēc, manuprāt, pirmais un trešais pamats nav pamatots.

2. Par otro pamatu

139. Prasītāja apgalvo, ka tas, ka Eiropas Parlamenta priekšsēdētājs neprasīja atzinumu Parlamenta Konstitucionālo lietu komitejai (turpmāk tekstā – “AFCO komiteja”) par to, kā interpretēt Reglamentu, bija tiesiskās drošības pārkāpums, jo pirms un pēc balsojuma šo

⁴³ Parasti atturēšanās gadījumā nepieciešamais “par” balsu skaits ir mazāks, ja balso ar vienkāršu klātesošo deputātu balsu vairākumu. Tāpēc īpašiem balsošanas veidiem tiek noteikts konkrēts vairākums, kas prasa ne tikai noteiktu klātesošo un balsojošo deputātu skaitu, bet arī noteikta sliekšņa sasniegšanu attiecībā uz visiem likumdošanas asamblejas (veidojošajiem) locekļiem.

noteikumu interpretācija bija neskaidra. Nekonsultējoties ar *AFCO* komiteju par balsošanas metodi, Parlamenta priekšsēdētājs nepildīja pienākumu kļiedēt neskaidrības. Tā rezultātā nopietni tika iedragāta EP deputātu iespēja izmantot savas kā tautas pārstāvju tiesības attiecībā uz balsošanu.

140. Atbildētājs uzskata, ka otrais pamats ir uzskatāms par acīmredzami nepamatotu. Prasītāja neapgalvo, ka pastāv tiesiskās drošības pārkāpums. Nav skaidrs, vai ar otro pamatu tiek izvirzīts jautājums par Reglamenta 178. panta 3. punkta spēkā neesamību attiecībā uz tiesisko drošību, vai arī par priekšsēdētāja lēmumu konsultēties ar juridisko dienestu, bet ne ar *AFCO* komiteju, vai par būtisku formu pārkāpumu rezolūcijas pieņemšanas laikā. Jebkurā gadījumā priekšsēdētājam nav jākonsultējas ar *AFCO* komiteju par Reglamenta 178. panta 3. punkta interpretāciju.

141. Otrais pamats ir acīmredzami nepamatots.

142. Parlamenta Reglamentā nav paredzēts pienākums apspriesties ar *AFCO* komiteju tādos apstākļos kā šie, lai interpretētu balsošanas noteikumus. Reglamenta 226. panta 1. punktā ir noteikts, ka, “ja rodas šaubas par Reglamentu piemērošanu vai interpretēšanu, Parlamenta priekšsēdētājs *var* nodot jautājumu izskatīšanai atbildīgajā komitejā”⁴⁴. Rezultātā balsošana par apstrīdēto rezolūciju varētu notikt bez iepriekšējas, interpretējošas *AFCO* komitejas līdzdalības.

143. Tādējādi Parlamenta priekšsēdētājam vienkārši nav pienākuma rīkoties prasītājas norādītajā veidā. Atsauces šajā kontekstā uz tiesiskās drošības principu šajā secinājumā neko nemaina. Turklāt attiecībā uz tiesiskās drošības nodrošināšanu priekšsēdētājs ne tikai lūdza padomu Parlamenta juridiskajam dienestam⁴⁵, kaut arī priekšsēdētājam nebija pienākuma to darīt, bet visi deputāti pirms balsojuma tika informēti par veidu, kādā balsis tiks skaitītas⁴⁶.

3. Ceturtais pamats

144. Pēc prasītājas domām, apstrīdētajā rezolūcijā tika pārkāpti lojālas sadarbības, labas ticības, tiesiskās drošības un tiesiskās palāvības principi. Sagatavojot ierosināto rezolūciju, atbildētājam nevajadzēja palauties uz prasītājas ierosinātajām pienākumu neizpildes procedūrām, kuras joprojām notiek vai kuras Komisija ir pabeigusi. Tā kā Komisija kā Līgumu sargātāja neuzskatīja par pamatotu ieviest LES 7. panta procedūras, cita Savienības iestāde nevarēja atsaukties uz slēgtu pārkāpuma procedūru, lai ierosinātu LES 7. panta procedūras piemērošanu.

145. Savukārt atbildētājs uzskata, ka šis pamats ir uzskatāms par acīmredzami nepamatotu. Nav juridiska pamata, kas ļautu secināt, ka notiekošās vai pabeigtās pārkāpumu procedūras kavē uzsākt LES 7. panta procedūru. Saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu Parlamentam ir rīcības brīvība noteikt, uz kādiem faktiem balstās tā nostāja.

146. Arī ceturtais pamats ir acīmredzami nepamatots.

⁴⁴ Mans izcēlums. Runājot plašāk, Reglamenta 83. panta 1. punktā, kurā ir noteikta procedūra, kas jāievēro Parlamentam, pieņemot pamatotu priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu, ir paredzēts tikai tas, ka pirms balsojuma atbildīgā komitejai (cit. *LIBE* komitejai, nevis *AFCO* komitejai) ir jāsaņem īpašs ziņojums. Oficiālā atbildīgās komitejas iesaiste ir paredzēta tikai vēlāk, kad Parlaments sniedz savu piekrišanu Padomes lēmumam, kā arī saistībā ar turpmākajiem pasākumiem attiecībā uz šo piekrišanu (skat. Reglamenta 83. panta 2., 4. un 5. punktu).

⁴⁵ Skat. iepriekš šo secinājumu 14. punktu.

⁴⁶ Skat. iepriekš šo secinājumu 16. un 137. punktu.

147. Ar LES 7. panta 1. punktu netiek ierobežoti pamatojumi, kuru dēļ var pieņemt pamatotu priekšlikumu. Nevarētu nopietni apgalvot arī to, ka ir kāds cits Savienības tiesību aktu noteikums, tostarp lojālas sadarbības pienākums, kas kaut kādā veidā ierobežo to avotu kopumu, uz kuriem būtu atļauts balstīt pamatotu priekšlikumu saskaņā ar LES 7. panta 1. punktu. Tā kā šim priekšlikumam jābūt pamatotam, Parlamentam ir jāpaļaujas uz objektīviem elementiem, kas norāda uz šāda riska esamību. Iepriekšējie pārkāpumu konstatējumi neapšaubāmi var būt šādi elementi, tādējādi palīdzot ierosināt lietu pret attiecīgo dalībvalsti saskaņā ar LES 7. pantu, ciktāl šie pārkāpumi ir Savienības vērtību neņemšana vērā. Tādējādi, atsaucoties uz pārkāpuma procedūrām, neatkarīgi no tā, vai tās ir slēgtas vai notiekošas, ar apstrīdēto rezolūciju nav pārkāpts neviens no principiem, ko prasītāja ir izvirzījusi ceturtajā pamatā.

V. Tiesāšanās izdevumi

148. Atbilstoši Reglamenta 138. panta 1. punktam lietas dalībniekam, kam spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus. Tā kā prasītājam spriedums ir nelabvēlīgs, tai jāpiespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus saskaņā ar atbildētāja prasījumiem. Saskaņā ar Reglamenta 140. panta 1. punktu persona, kas iestājusies lietā, savus tiesāšanās izdevumus sedz pati.

VI. Secinājumi

149. Ierosinu Tiesai:

- prasību noraidīt;
- piespriež Ungārijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus; un
- piespriež Polijai segt savus tiesāšanās izdevumus.