



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MANUELA KAMPOSA SANČESA-BORDONAS [MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA]

SECINĀJUMI,

sniegti 2021. gada 2. decembrī¹

Lieta C-156/21

Ungārija

pret

Eiropas Parlamentu un

Eiropas Savienības Padomi

Atcelšanas prasība – Tiesas Reglamenta 151. panta 1. punkts – Procesa jautājums – Lūgums izņemt dokumentu – Padomes Juridiskā dienesta atzinums – Regula (ES, Euratom) 2020/2092 – Vispārējs nosacītības režīms Savienības budžeta aizsardzībai – Savienības budžeta aizsardzība, ja kādā dalībvalstī tiek pārkāpti tiesiskuma principi – Regulas 2020/2092 juridiskais pamats – LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts – LES 7. panta un LESD 269. panta pārkāpums – LES 4. panta 1. punkta, 5. panta 2. punkta un 13. panta 2. punkta pārkāpums – Tiesiskās drošības princips – Vienlīdzīgas attieksmes pret dalībvalstīm princips – Samērīguma princips

1. Ar šo prasību², kas celta, pamatojoties uz LESD 263. pantu, Ungārija lūdz Tiesu, galvenokārt, atcelt Regulu (ES, Euratom) 2020/2092³ un, pakārtoti, atcelt dažus tās pantus.

2. Prasībā, kuras *konstitucionālais* nozīmīgums nav noliedzams, Tiesai ir jānosaka, vai Regula 2020/2092, ar kuru ir ieviests mehānisms Savienības budžeta aizsardzībai, ja dalībvalstīs tiek pārkāpti tiesiskuma principi saistībā ar budžeta izpildi, ir pieņemta, pamatojoties uz atbilstošu juridisko pamatu, un vai tā ir saderīga ar vairākām primāro tiesību normām, it īpaši ar LES 7. pantu.

3. Tiesa nolēma lietas izskatīšanu nodot Tiesas plēnumam, kas ir vispiemērotākais Tiesas sastāvs, lai izskatītu lietas, kuras ir “ārkārtīgi svarīgas” (Tiesas statūtu 16. pants).

¹ Oriģinālvaloda – spāņu.

² Polijas Republika, lietā C-157/21 Polija/Parlaments un Padome, iesniedz identisku prasījumu. Šajā datumā es sniedzu savus secinājumus abās lietās.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2020. gada 16. decembris) par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai (OV 2020, L 433I, 1. lpp.).

I. Atbilstošās tiesību normas

A. *Primārie tiesību akti*

4. LES 7. pantā ir noteikts:

“1. Padome pēc trešdaļas dalībvalstu, Eiropas Parlamenta vai Eiropas Komisijas pamatota priekšlikuma, saņēmusi Eiropas Parlamenta piekrišanu, ar četru piektdaļu tās locekļu balsu vairākumu var konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt 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 [LESD] 354. pantā.”

5. Saskaņā ar LESD 269. pantu:

“Tiesas jurisdikcijā ir izskatīt lietas par Eiropadomes vai Padomes saskaņā ar [LES] 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. Saskaņā ar LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunktu:

“Eiropas Parlaments un Padome, pieņemot regulas saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru, pēc apspriešanās ar Revīzijas palātu pieņem:

a) finanšu noteikumus, kuros jo īpaši nosaka budžeta apstiprināšanas un īstenošanas, kā arī aprēķinu uzrādīšanas un revīzijas procedūru.”

B. Regula 2020/2092

7. Saskaņā ar 1. pantu (“Priekšmets”):

“Šī regula paredz noteikumus, kas ir nepieciešami Savienības budžeta aizsardzībai, ja dalībvalstīs tiek pārkāpti tiesiskuma principi.”

8. Saskaņā ar 2. pantu (“Definīcijas”):

“Šajā regulā piemēro šādas definīcijas:

a) “tiesiskums” attiecas uz Savienības vērtību, kas noteikta LES 2. pantā. Tas ietver šādus principus – likumību, kas nozīmē pārredzamu, pārskatatbildīgu, demokrātisku un plurālistisku likumdošanas procesu; juridisko noteiktību; izpildvaras patvaļīguma aizliegumu; efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, tostarp tiesu iestāžu pieejamību, ko nodrošina neatkarīgas un objektīvas tiesas, arī attiecībā uz pamattiesībām; varas dalīšanu; un nediskriminēšanu un vienlīdzību likuma priekšā. Tiesiskums ir jāsaprot tā, ka tiek ņemtas vērā arī pārējās Savienības vērtības un principi, kas noteikti LES 2. pantā;

[..].”

9. Regulas 3. pantā (“Tiesiskuma principu pārkāpumi”) ir noteikts:

“Šajā regulā uz tiesiskuma principu pārkāpumiem var norādīt:

a) tiesu iestāžu neatkarības apdraudēšana;

b) publisko iestāžu, tostarp tiesībaizsardzības iestāžu, patvaļīgu vai nelikumīgu lēmumu nenovēršana, nelabošana vai nesodīšana par tiem, finanšu resursu un cilvēkresursu aizturēšana, kas ietekmē to pienācīgu darbību, vai interešu konfliktu neesības nenodrošināšana;

c) tiesiskās aizsardzības līdzekļu pieejamības un efektivitātes ierobežošana, tostarp ar ierobežojošiem procesuāliem noteikumiem, un spriedumu neīstenošana vai tiesību aktu pārkāpumu efektīvas izmeklēšanas, kriminālvajāšanas vai sodīšanas ierobežošana.”

10. Regulas 4. pantā (“Pasākumu pieņemšanas nosacījumi”) ir noteikts:

“1. Ja saskaņā ar 6. pantu tiek konstatēts, ka tiesiskuma principu pārkāpumi dalībvalstī pietiekami tiešā veidā ietekmē vai nopietni draud ietekmēt Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību, tiek veikti atbilstīgi pasākumi.

2. Šajā regulā tiesiskuma principu pārkāpumi attiecas uz vienu vai vairākiem šādiem aspektiem:
- a) to iestāžu pienācīga darbība, kuras īsteno Savienības budžetu, tostarp aizdevumus un citus instrumentus, ko garantē no Savienības budžeta, jo īpaši saistībā ar publisko iepirkumu vai dotāciju piešķiršanas procedūrām;
 - b) to iestāžu pienācīga darbība, kuras veic finanšu kontroli, uzraudzību un revīziju, un efektīvu un pārredzamu finanšu pārvaldības un pārskatatbildības sistēmu pienācīga darbība;
 - c) izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestāžu pienācīga darbība, tām veicot izmeklēšanu un kriminālvajāšanu par krāpšanu, tostarp izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, korupciju vai citiem Savienības tiesību aktu pārkāpumiem saistībā ar Savienības budžeta izpildi vai Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību;
 - d) šā punkta a), b) un c) apakšpunktā minēto iestāžu darbību vai bezdarbības efektīva izskatīšana tiesā, ko veic neatkarīgas tiesas;
 - e) krāpšanas, tostarp izvairīšanās no nodokļu maksāšanas, korupcijas vai citu Savienības tiesību aktu pārkāpumu saistībā ar Savienības budžeta izpildi vai Savienības finanšu interešu aizsardzību novēršana un sodīšana par tiem, un efektīvu un atturošu sodu piemērošana saņēmējiem, ko veic valsts tiesas vai administratīvās iestādes;
 - f) nepamatoti izmaksāto līdzekļu atgūšana;
 - g) efektīva un savlaicīga sadarbība ar *OLAF* un – ar nosacījumu, ka piedalās attiecīgā dalībvalsts, – *EPPO* izmeklēšanā vai kriminālvajāšanā saskaņā ar piemērojamajiem Savienības aktiem, ievērojot lojālas sadarbības principu; [..]
 - h) citas situācijas vai iestāžu rīcība, kas attiecas uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību.”

11. 5. pantā (“Savienības budžeta aizsardzības pasākumi”) ir norādīts:

“1. Ar noteikumu, ka ir izpildīti šīs regulas 4. pantā izklāstītie nosacījumi, saskaņā ar šīs regulas 6. pantā paredzēto procedūru, var pieņemt vienu vai vairākus šādus atbilstīgus pasākumus:

[..]

- b) ja Komisija Savienības budžetu izpilda dalītajā pārvaldībā kopā ar dalībvalstīm, ievērojot Finanšu regulas 62. panta 1. punkta b) apakšpunktu:
 - i) vienas vai vairāku programmu apstiprinājuma apturēšana vai apturēšanas grozīšana;
 - ii) saistību apturēšana;
 - iii) saistību samazināšana, tostarp, izmantojot finanšu korekcijas vai pārvietojumus uz citām izdevumu programmām;
 - iv) priekšfinansējuma samazināšana;

- v) maksājumu termiņu pārtraukšana;
- vi) maksājumu apturēšana.

2. Ja vien lēmumā, ar kuru pieņem pasākumus, nav noteikts citādi, atbilstīgu pasākumu noteikšana neskar 1. punkta a) apakšpunktā minētos valsts pārvaldes iestāžu pienākumus vai 1. punkta b) apakšpunktā minētos dalībvalstu pienākumus īstenot programmu vai fondu, kuru skar attiecīgais pasākums, un jo īpaši pienākumus pret galasaņēmējiem vai labuma guvējiem, tostarp pienākumu veikt maksājumus saskaņā ar šo regulu un piemērojamiem nozaru vai finanšu noteikumiem. Īstenojot Savienības līdzekļus dalītā pārvaldībā, dalībvalstis, uz kurām attiecas pasākumi, kas pieņemti, ievērojot šo regulu, reizi trijos mēnešos pēc minēto pasākumu pieņemšanas ziņo Komisijai par to, kā tās ievēro minētos pienākumus. Komisija pārbauda, vai piemērojami tiesību akti ir ievēroti, un vajadzības gadījumā veic visus atbilstīgos Savienības budžeta aizsardzības pasākumus saskaņā ar nozaru un finanšu noteikumiem.

3. Veiktie pasākumi ir samērīgi. Tos nosaka, ņemot vērā tiesiskuma principu pārkāpumu faktisko vai iespējamo ietekmi uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interesēm. Pienācīgi ņem vērā tiesiskuma principu pārkāpumu raksturu, ilgumu, smagumu un apmēru. Pasākumi, ciktāl iespējams, ir vērsti uz Savienības darbībām, ko skāruši pārkāpumi.

4. Komisija, izmantojot tīmekļa vietni vai interneta portālu, galasaņēmēju vai labuma guvēju vajadzībām sniedz informāciju un norādījumus par 2. punktā noteiktajiem dalībvalstu pienākumiem. Komisija tajā pašā tīmekļa vietnē vai interneta portālā arī nodrošina galasaņēmējiem vai labuma guvējiem atbilstīgus instrumentus Komisijas informēšanai par jebkādiem šo pienākumu pārkāpumiem, kas pēc galasaņēmēju vai labuma guvēju domām tos tieši ietekmē [..].

5. Pamatojoties uz informāciju, ko galasaņēmēji vai labuma guvēji snieguši saskaņā ar šā panta 4. punktu, Komisija dara visu iespējamo, lai nodrošinātu, ka visas summas, kas valsts pārvaldes iestādēm vai dalībvalstīm jāmaksā, kā minēts šā panta 2. punktā, tiek faktiski izmaksātas galasaņēmējiem vai labuma guvējiem [..].”

12. Regulas 6. pantā (“Procedūra”) ir noteikts:

“1. Ja Komisija konstatē, ka ir pamatoti iemesli uzskatīt, ka ir izpildīti 4. pantā izklāstītie nosacījumi, tā, ja vien tā neuzskata, ka citas Savienības tiesību aktos noteiktās procedūras tai ļautu efektīvāk aizsargāt Savienības budžetu, attiecīgajai dalībvalstij nosūta rakstisku paziņojumu, kurā norāda faktiskos elementus un konkrēto pamatojumu, uz ko tā ir balstījusi savus konstatējumus. Komisija nekavējoties informē Eiropas Parlamentu un Padomi par visiem šādiem paziņojumiem un to saturu.

[..]

9. Ja Komisija uzskata, ka 4. panta nosacījumi ir izpildīti un korektīvi pasākumi, ko dalībvalsts ierosinājusi saskaņā ar 5. punktu (ja tādi ir ierosināti), pienācīgi nenovērš Komisijas paziņojumā minētos konstatējumus, tā viena mēneša laikā pēc dalībvalsts apsvērumu saņemšanas vai, ja apsvērumi nav sniegti, bez liekas kavēšanās, un jebkurā gadījumā viena mēneša laikā pēc 7. punktā noteiktā termiņa iesniedz Padomei priekšlikumu īstenošanas lēmumam par atbilstīgajiem pasākumiem. Priekšlikumā izklāsta konkrēto pamatojumu un pierādījumus, uz kuriem Komisija balstījusi savus konstatējumus.

10. Padome pieņem šā panta 9. punktā minēto īstenošanas lēmumu viena mēneša laikā pēc Komisijas priekšlikuma saņemšanas. Ārkārtas apstākļu gadījumā minētā īstenošanas lēmuma pieņemšanas termiņu var pagarināt par ne vairāk kā diviem mēnešiem. Lai nodrošinātu savlaicīgu lēmuma pieņemšanu, Komisija, ja tā uzskata to par lietderīgu, izmanto savas tiesības saskaņā ar LESD 237. pantu.

11. Padome, lemjot ar kvalificētu balsu vairākumu, var grozīt Komisijas priekšlikumu un pieņemt grozīto tekstu ar īstenošanas lēmumu.”

C. Regula (EK) Nr. 1049/2001⁴

13. Regulas 4. pantā (“Izņēmumi”) ir noteikts:

“[..]

2. Iestādes var atteikt piekļuvi dokumentam, ja iepazīšanās ar to var kaitēt:

[..]

– tiesvedības un juridisku konsultāciju aizsardzībai,

[..]

ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm.

3. Var atteikt piekļuvi dokumentam, ko iestāde izdevusi iekšējām vajadzībām, vai iestādes saņemtam dokumentam, kurš skar jautājumu, par ko tā nav pieņēmusi lēmumu, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm.

Var atteikt piekļuvi dokumentam, kas satur viedokļu izklāstu iekšējām vajadzībām sakarā ar apspriedēm un iepriekšējām pārrunām attiecīgās iestādes iekšienē, pat tad, ja lēmums jau ir pieņemts, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm.

[..]”

II. Tiesvedība Tiesā

14. Prasības pieteikumā Ungārija lūdz Tiesu⁵:

— atcelt Regulu 2020/2092 par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai;

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV 2001, L 145, 43. lpp.).

⁵ Piemērojot Tiesas statūtu 16. panta trešo daļu, Ungārija lūdza nodot lietu virspalātai.

- pakārtoti, atcelt šādus Regulas 2020/2092 noteikumus: 4. panta 1. punktu un 2. punkta h) apakšpunktu, 5. panta 2. un 3. punkta pēdējo un priekšpēdējo teikumu un 6. panta 3. un 8. punktu;
- piespriest Eiropas Parlamentam un Eiropas Savienības Padomei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

15. Parlaments un Padome lūdz Tiesu noraidīt prasību un piespriest Ungārijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

16. 2021. gada 12. maijā Parlaments lūdza izskatīt lietu saskaņā ar Tiesas Reglamenta 133. pantu (paātrinātā tiesvedībā), Tiesas priekšsēdētājs šo lūgumu apmierināja 2021. gada 9. jūnijā.

17. 2021. gada 12. maijā Padome saskaņā ar Reglamenta 151. panta 1. punktu lūdza Tiesu neņemt vērā atsevišķas Ungārijas prasības pieteikuma un tā A.3. pielikuma daļas, jo tajās ir citēts vai arī tajās ir iekļauta atsauce uz nepublicētu Padomes Juridiskā dienesta atzinumu. 2021. gada 29. jūnijā Tiesa, piemērojot šī panta 5. punktu, nolēma par šo jautājumu lemt spriedumā, izskatot lietu pēc būtības.

18. Tiesas sēdē, kas Tiesas plēnuma sastāvā notika 2021. gada 11. un 12. oktobrī, piedalījās Ungārija, Polijas Republika, Eiropas Parlaments un Padome, kā arī Eiropas Komisija un Beļģijas Karalistes, Dānijas Karalistes, Vācijas Federatīvās Republikas, Īrijas, Spānijas Karalistes, Francijas Republikas, Luksemburgas Lielhercogistes, Nīderlandes Karalistes, Somijas Republikas un Zviedrijas Karalistes valdības.

19. Savos secinājumos vispirms aplūkošu Padomes izvirzīto procesa jautājumu. Pēc tam izklāstīšu juridisko kontekstu, kādā iekļaujas Regulas 2020/2092 izstrāde un pieņemšana. Visbeidzot es pievērsīšos deviņiem Ungārijas izvirzītajiem atcelšanas pamatiem.

III. Procesas jautājums

20. Padome lūdz Tiesu “neņemt vērā prasības pieteikuma un tā pielikumu, īpaši A.3. pielikuma, daļas, kurās ir citēts Padomes Juridiskā dienesta 2018. gada 25. oktobra atzinums (Padomes dokuments Nr. 13593/18, turpmāk tekstā – ”atzinums”) vai kurās ir atsauce uz to, vai atspoguļota tajā veiktā analīze, it īpaši [21., 22., 164. un 166. punkta] daļas”.

21. Ungārija lūdz Tiesu noraidīt Padomes pieteikumu un, pakārtoti, izdot rīkojumu Padomei par atzinuma iesniegšanu.

22. Vispirms man ir jāprecizē, ka Padome nelūdz *izņemt* atzinumu, kuru Ungārija kā tādu nemaz nav iekļāvusi savā prasības pieteikumā. Tādējādi nevar runāt par dokumenta, kas nav ticis pievienots lietas materiāliem, izņemšanu. Ar Padomes pieteikumu, kā tas izriet no tās prasības pieteikuma formulējuma atbilstoši Reglamenta 151. pantam, vienīgi tiek lūgts *neņemt vērā* tās prasības pieteikuma un tā pielikumu daļas, kurās ir citēts minētais atzinums vai kurās ir atsauce uz to.

23. Atzinums ir visu Savienības dalībvalstu, kā arī Komisijas kā Padomes locekļu vai dalībnieku likumdošanas procesā, kura rezultātā tika pieņemta Regula 2020/2092, rīcībā.

24. Turklāt atzinuma esamība tika atklāta presē⁶ un tā saturs ir pieejams internetā. Tomēr Padome nolēma saglabāt tā konfidencialitāti un ir noraidījusi vairākus pieteikumus saistībā ar piekļuvi dokumentam, kas iesniegti, pamatojoties uz Regulu Nr. 1049/2001, publicējot vienīgi tā 1.–8. punktu⁷.

25. Tādējādi rodas paradoksāla situācija, jo visiem šīs tiesvedības dalībniekiem ir likumīga piekļuve dokumentam un vienīgi Tiesa ar to oficiāli nav iepazīsinusies. Šajā kontekstā Padomes pieteikums drīzāk ir pārsteidzošs⁸ un nesakrīt ar *klasiskajiem* Tiesā iesniegtajiem dokumentu izņemšanas gadījumiem, kas minēti tās judikatūrā.

26. Ungārijas prasības pieteikumā un tā pielikumos ir iekļauti:

- atzinuma daļas citāts 3. pielikumā ietvertā dokumenta *Non-paper from Hungary* par Komisijas 2018. gada 9. novembra priekšlikumu, kas ir Regulas 2020/2092 pamatā, 4. punktā;
- atsauces uz atzinumu, kurās, šķiet, ir pārņemts tā saturs, bet man nav iespējams noteikt, vai tas ir citēts burtiski vai arī Ungārija to ir pārformulējusi (prasības pieteikuma 22. un 164. punkts, kā arī 3. pielikuma 2.–7. un 9. punkts), un
- vienkāršas atsauces uz atzinumu saistībā ar konkrētiem Ungārijas argumentiem (prasības pieteikuma 21. un 166. punkts).

27. Pirms izskatu procesa jautājumu pēc būtības, man šķiet lietderīgi izklāstīt atbilstošās tiesību normas un Tiesas judikatūru par piekļuvi Savienības iestāžu dokumentiem, it īpaši to juridisko dienestu atzinumiem, to publicēšanu un atsaukšanos uz tiem tiesā.

A. Noteikumi par piekļuvi Savienības iestāžu dokumentiem un atsaukšanos uz tiem tiesā

28. Fizisko un juridisko personu piekļuve Savienības iestāžu dokumentiem ir reglamentēta Regulā Nr. 1049/2001. Tās mērķis ir nodrošināt pēc iespējas plašāku piekļuvi, un tādēļ tās 2. panta 1. punktā kā vispārējs princips ir noteiktas tiesības piekļūt visiem Savienības dokumentiem, tomēr ievērojot noteiktus nosacījumus un ierobežojumus⁹.

29. Iepriekš minētajā Regulas Nr. 1049/2001 4. pantā ir paredzēta tiesībām piekļūt dokumentiem piemērojamo izņēmumu sistēma, ko nosaka sabiedrības vai privāto interešu apsvērumi. Šo izņēmumu vidū ir minēts atteikums piekļūt dokumentiem:

- ja iepazīšanās ar to var kaitēt “tiesvedības un juridisku konsultāciju aizsardzībai [..], ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm”;

⁶ Raksts *Político*, 2018. gada 29. oktobris.

⁷ Dokumenta, kuru Padome norāda ar numuru ST 13593 2018 INIT. 1.–8. punktā ir ietverts ievads un tiesiskā regulējuma un faktisko apstākļu izklāsts, tomēr nav norādīta juridiskā analīze. Tie ir publiski pieejami kopš 2020. gada 18. decembra: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>. Šajā sakarā skat. Vispārējās tiesas spriedumu, 2021. gada 21. aprīlis, *Pech/Padome* (T-252/19, EU:T:2021:203, 2.–4. punkts).

⁸ Līdzīgs pieteikums tika izskatīts Vispārējā tiesā. Rikojums, 2020. gada 20. maijs, un *Nord Stream 2/Parlaments un Padome* (T-526/19, EU:T:2020:210), spriedums pārsūdzēts Tiesā; 2021. gada 6. oktobrī ģenerāladvokāts M. Bobeks [*M. Bobek*] sniedza savus secinājumus lietā *Nord Stream 2/Parlaments un Padome* (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

⁹ “Ikvienam Savienības pilsonim un fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kuras juridiskā adrese ir kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, ievērojot šajā regulā noteiktos principus, nosacījumus un ierobežojumus.”

— “ko iestāde izdevusi iekšējām vajadzībām, vai iestādes saņemtam dokumentam, kurš skar jautājumu, par ko tā nav pieņēmusi lēmumu, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm”.

30. Regula Nr. 1049/2001 ir piemērojama vienīgi pieteikumiem par piekļuvi, ko iesniegušas fiziskas un juridiskas personas, nevis dalībvalstis. Attiecībā uz Padomes leģislatīvajiem aktiem dalībvalstu rīcībā loģiski ir šīs iestādes izstrādātie dokumenti.

31. Tomēr attiecībā uz iepazīšanos ar ierobežota rakstura dokumentiem vai to publiskošanu dalībvalstīm ir jālūdz atļauja, kas Padomes gadījumā ir paredzēta tās reglamentā¹⁰. Tā II pielikumā ir ietverti konkrēti Padomes noteikumi par sabiedrības piekļuvi tās dokumentiem, kuros ir atsauce uz Regulu Nr. 1049/2001¹¹.

32. Atsauce uz Regulas Nr. 1049/2001 normām ir papildināta ar Pamatnostādnēm Padomes iekšējo dokumentu apstrādei¹². Šo pamatnostādņu 5. punktā ir paredzēts, ka uz dokumentiem ar marķējumu “*LIMITE*” attiecas pienākums glabāt dienesta noslēpumu saskaņā ar LESD 339. pantu un Padomes reglamenta 6. panta 1. punktu, turklāt to apstrāde jāveic atbilstoši piemērojamajiem ES tiesību aktiem, īpaši Regulai Nr. 1049/2001.

33. Attiecībā uz piekļuvi “*LIMITE*” dokumentiem Padomes pamatnostādņu 20.–22. punktā ir paredzēts, ka to publiskošanai ir nepieciešama Padomes iepriekšēja atļauja¹³.

B. Judikatūra īpaši saistībā ar piekļuvi iestāžu juridisko dienestu atzinumiem un atsaukšanos uz tiem tiesā

34. Tiesas judikatūra lielākoties ir attīstījusies gadījumos, kad fiziskas un juridiskas personas lūdz piekļuvi iestāžu dokumentiem un tās šo piekļuvi atsaka.

35. Šīs judikatūras ietvaros Tiesa Regulu Nr. 1049/2001 ir piemērojusi un interpretējusi konkrēti attiecībā uz pieteikumiem par piekļuvi Savienības iestāžu juridiskajiem atzinumiem. Šai regulai ir “zināma indikatīva vērtība, veicot interešu izsvēršanu, kas nepieciešama, lai lemtu” par lūgumiem izņemt dokumentus no Tiesā izskatītas lietas¹⁴.

¹⁰ Padomes Lēmums (2009. gada 1. decembris), ar ko pieņem Padomes reglamentu (OV 2009, L 325, 35. lpp.). Saskaņā ar tā 6. panta 2. punktu “Padome vai *Coreper* var atļaut izmantošanai tiesā iesniegt tādu Padomes dokumentu kopiju vai izrakstu, kuri nav vēl darīti publiski pieejami saskaņā ar noteikumiem par publisku piekļuvi dokumentiem”.

¹¹ 5. pants: “Ja dalībvalsts iesniedz Padomei pieprasījumu, to apstrādā saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 1049/2001 7. un 8. pantu un attiecīgiem šā pielikuma noteikumiem. Ja piekļuvi liedz daļēji vai pilnīgi, pieprasījuma iesniedzēju informē, ka atkārtots pieprasījums jāadresē tieši Padomei”.

¹² Padomes 2018. gada 10. aprīļa piezīme par Padomes iekšējo dokumentu apstrādi, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/lv/pdf>.

¹³ 20. punkts: ““*LIMITE*” dokumentus nedrīkst publiskot, izņemot gadījumus, kad šādu lēmumu ir pieņēmuši pienācīgi pilnvaroti Padomes ierēdņi, dalībvalsts valsts pārvalde (skatīt 21. punktu) vai, attiecīgā gadījumā, Padome, saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 1049/2001 un Padomes reglamentu.”

21. punkts: “Nevienas ES iestādes vai struktūras darbinieki, izņemot Padomi, nedrīkst paši pieņemt lēmumu publiskot “*LIMITE*” dokumentus bez iepriekšējas konsultēšanās ar Padomes Ģenerālsekretariātu (ĢS). Dalībvalsts valsts pārvaldes darbinieki pirms šāda lēmuma pieņemšanas konsultēsies ar Ģenerālsekretariātu, izņemot gadījumus, kad ir skaidrs, ka dokumentu var publiskot saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 1049/2001 5. pantu.”

22. punkts: ““*LIMITE*” dokumentu saturu var publicēt tikai drošās tīmekļa vietnēs vai tīmekļa platformās, ko apstiprinājusi Padome vai kam ir aizsargāta piekļuve (piemēram, *Delegates Portal*).”

¹⁴ Spriedums, 2020. gada 31. janvāris, Slovēnija/Horvātija (C-457/18, EU:C:2020:65, turpmāk tekstā – “spriedums Slovēnija/Horvātija”, 67. punkts), un rikožums, 2019. gada 14. maijs, Ungārija/Parlaments (C-650/18, nav publicēts, EU:C:2019:438, turpmāk tekstā – “rikožums Ungārija/Parlaments”, 9., 12. un 13. punkts).

36. Tiesa uzskata, ka “pieļaut, ka tiesvedībā Tiesā varētu tikt iesniegti šādi iekšējie dokumenti, ja attiecīgā iestāde nav atļāvusi tos iesniegt un to nav uzdevusi tiesa, būtu pretēji [Regulas Nr. 1049/2001 4. pantā atspoguļotajām] sabiedrības interesēm, kuras paredz, ka iestādes var saņemt savu juridisko dienestu pilnīgi neatkarīgi sniegtus atzinumus [..]”¹⁵.

37. Līdz ar to Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzētā izņēmuma, kas piemērojams juridiskajiem atzinumiem, mērķis ir “aizsargāt iestādes intereses lūgt juridiskos atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus”¹⁶.

38. Pārbaude, kura Padomei jāveic, piemērojot šo izņēmumu, kas ir jāinterpretē šauri¹⁷, notiek trīs posmos, kuru īstenošana detalizēti izskaidrota spriedumā *Zviedrija un Turco*/Padome (37.–47. punkts):

- “pirmajā posmā Padomei ir jāpārlicinās, vai dokuments, kuru lūdz publiskot, patiešām attiecas uz juridisko atzinumu”;
- “otrajā posmā Padomei ir jāizvērtē, vai konkrētā dokumenta daļu, kas ir uzskatāmas par saistītām ar juridiskajiem atzinumiem, publiskošana “var kaitēt” šo juridisko atzinumu aizsardzībai” [..]. Lai uz to varētu atsaukties, interešu kaitējuma riskam ir jābūt saprātīgi paredzamam, nevis vienīgi hipotētiskam”;
- “visbeidzot, trešajā posmā, ja Padome uzskata, ka dokumenta publiskošana var kaitēt juridisko atzinumu aizsardzībai tā, kā tas nupat tika definēts, tai ir jāpārbauda, vai nepastāv sabiedrības primārās intereses, kas pamato šo publiskošanu, neraugoties uz kaitējumu, kas publiskošanas rezultātā rastos tās spējai lūgt juridiskos atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus.”¹⁸

39. Visā šajā procesā ir jāņem vērā principiāla rakstura apgalvojumi, kurus Tiesa ir izklāstījusi spriedumā *ClientEarth*/Komisija¹⁹:

- Regula [..] Nr. 1049/2001 atspoguļo ES līguma 1. panta otrajā daļā pausto nodomu būt par jaunu pakāpi, veidojot vēl ciešāku Eiropas tautu savienību, kur lēmumu pieņemšana ir cik iespējams atklāta un cik iespējams tuvināta pilsoņiem;
- šis fundamentālais Savienības mērķis ir arī atspoguļots, pirmkārt, LESD 15. panta 1. punktā, kurā ir paredzēts, ka Savienības iestādes un struktūras darbojas iespējami atklāti, kas ir princips, kurš tāpat ir atkārtoti apstiprināts LES 10. panta 3. punktā un LESD 298. pantā, kā arī, otrkārt, ar to, ka Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 42. pants ir veltīts tiesībām piekļūt dokumentiem;
- no Regulas Nr. 1049/2001 2. apsvēruma izriet, ka pārskatāmība Savienības iestādēm var nodrošināt lielāku leģitimitāti, efektivitāti un atbildīgumu pret Savienības pilsoņiem

¹⁵ Spriedums *Slovēnija/Horvātija*, 66. punkts, kurā ir minēts rīkojums lietā *Ungārija/Parlaments*, 8. un 9. punkts.

¹⁶ Spriedums, 2008. gada 1. jūlijs, *Zviedrija un Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, turpmāk tekstā – “spriedums *Zviedrija un Turco*/Padome”, 42. punkts).

¹⁷ Turpat, 36. punkts.

¹⁸ Šajā nozīmē skat. spriedumus *Zviedrija un Turco*/Padome, 38.–44. punkts; 2014. gada 3. jūlijs, *Padome/in't Veld* (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 96. punkts), un rīkojumu *Ungārija/Parlaments*, 11. punkts.

¹⁹ Spriedums, 2018. gada 4. septembris (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 73.–75. punkts), un rīkojums *Ungārija/Parlaments*, 13. punkts.

demokrātiskā sistēmā. Pieļaujot, ka atšķirības starp vairākām nostājām tiek atklāti apspriestas, tā tostarp palielina pilsoņu uzticēšanos.”

40. Prasība par “atklātību” (pārskatāmību) tomēr var nebūt pietiekama, lai pamatotu prasības celšanai pievienotā iestādes atzinuma, kas pievienots pielikumā, saglabāšanu lietas materiālos, ja pastāv zināmi riski. Viens no tiem ir noteikt iestādei pienākumu “publiski ieņemt kādu nostāju saistībā ar atzinumu, kurš acīmredzami bija paredzēts iekšējai lietošanai[, kas] radītu negatīvas sekas attiecībā uz [iestādes] interesi lūgt juridiskos atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus”²⁰.

41. Turklāt, piekrītot dokumenta saglabāšanai lietas materiālos, ja iestāde nav atļāvusi tā publiskošanu, tiktu atvieglota Regulā Nr. 1049/2001 paredzētās piekļuves pieprasīšanas procedūras apiešana²¹.

42. Attiecībā uz iestāžu atzinumiem, *kas izdoti likumdošanas procesu ietvaros*, Tiesas judikatūrā ir noteiktas daudz plašākas piekļuves tiesības un atbilstošs publiskošanas pienākums.

43. Uz to ir norādīts spriedumā *Zviedrija un Turco/Padome*, kur Tiesa noraidīja šīs iestādes norādītos “pamatojumus”, lai no lietas materiāliem izņemtu tās Juridiskā dienesta atzinumu par tiesību akta priekšlikumu. Padome apgalvoja, ka šī atzinuma publiskošana “varētu izraisīt šaubas par konkrētā legīslatīvā akta tiesiskumu” un “apdraudēt tās juridiskā dienesta neatkarību”²².

44. Atbildot uz šiem argumentiem, Tiesa norādīja:

— attiecībā uz pirmo: “šajā kontekstā tieši pārskatāmība ir tā, kas, dodot iespēju atklāti apspriest dažādu viedokļu atšķirības, veicina iestāžu lielāku leģitimitāti Eiropas pilsoņu uztverē un palielina uzticību tām. Patiesībā informācijas un debašu neesamība drīzāk ir tas, kas pilsoņu apziņā var izraisīt šaubas ne vien attiecībā uz atsevišķa tiesību akta tiesiskumu, bet arī attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesu kopumā”²³;

— attiecībā uz otro argumentu norādītais risks (apdraudēt juridiskā dienesta neatkarību) nevar būt tikai hipotētisks un nevar tikt sajaukts ar interesi izvairīties no iespējamā spiediena ar mērķi ietekmēt šī dienesta sniegto atzinumu saturu²⁴.

45. No iepriekš minētā “izriet, ka Regula Nr. 1049/2001 principā nosaka pienākumu publiskot Padomes juridiskā dienesta atzinumus, kas saistīti ar likumdošanas procesu”. Tas neliedz iespēju atteikt “publiskot specifisku juridisko atzinumu, kas sagatavots likumdošanas procesa kontekstā, bet kuram ir īpaši jutīgs raksturs vai ļoti ievērojams apjoms, kas pārsniedz konkrētā likumdošanas procesa robežas”²⁵.

C. Padomes pieteikuma analīze

46. Padomes pieteikumā ir jānošķir divas daļas.

²⁰ Spriedums *Slovēnija/Horvātija*, 70. punkts.

²¹ Rīkojums *Ungārija/Parlaments*, 14. punkts, un iepriekš minētais spriedums *Slovēnija/Horvātija*, 68. punkts.

²² Spriedums *Zviedrija un Turco/Padome*, 54. punkts.

²³ *Turpat*, 59. punkts.

²⁴ *Turpat*, 62.–66. punkts.

²⁵ *Turpat*, 68. un 69. punkts.

47. Pirmā daļa attiecas uz prasības pieteikuma 3. pielikuma, kurā ietverts tā sauktais *Non-paper from Hungary* par Komisijas priekšlikumu, kas ir Regulas 2020/2092 pamatā, izņemšanu. Šajā *Non paper* ir vārds vārdā atstāstīts Juridiskā dienesta atzinuma daļas teksts, kā arī ietvertas atsauces uz šo atzinumu, kas *šķiet* atstāstām tā saturu.

48. Tā kā *Non-paper from Hungary* ir dokuments, ko Ungārija ir izstrādājusi un iesniegusi Regulas 2020/2092 pieņemšanas likumdošanas procesa laikā, tam nav piemērojami noteikumi par piekļuvi Savienības iestāžu dokumentiem.

49. Tātad nekas neliedz Ungārijai kā valstij, kas ir dokumenta autore, to iesniegt tiesvedībā Tiesā, lai arī tajā ir ietverti tieši vai netieši citāti no Padomes Juridiskā dienesta atzinuma.

50. Padomes pieteikuma otrajā daļā šī iestāde lūdz Tiesu neņemt vērā Ungārijas prasības pieteikuma daļas, kurās ir atsauce uz atzinuma saturu, ir atstāstīts tā saturs vai atspoguļota tajā veiktā analīze.

51. Šis pieteikums hipotētiski būtu pieņemams vienīgi attiecībā uz atzinuma satura atstāstīšanu, nevis uz tiem prasības pieteikuma punktiem, kas vienkārši sakrīt ar tā tekstu. Valsts, kura apstrīd Savienības leģislatīvā akta spēkā esamību, pilnībā ir tiesīga aizstāvēt savu nostāju neatkarīgi no tā, vai tā sakrīt vai nesakrīt ar to dokumentu saturu, kas sagatavoti procedūrā, kuras noslēgumā tika pieņemts šis akts.

52. Ja Ungārija būtu iesniegusi Padomei pieteikumu piekļūt atzinumam, principā tam varētu piemērot šīs iestādes reglamentu, kura 6. panta 2. punktā ir noteikts, ka Padome var *atļaut* “izmantošanai tiesā iesniegt tādu Padomes dokumentu kopiju vai izrakstu, kuri nav vēl darīti publiski pieejami saskaņā ar noteikumiem par publisku piekļuvi dokumentiem”.

53. Padomes dokumentu ar marķējumu “*LIMITE*” gadījumā, kā tas ir šajā lietā, iepriekš minēto Pamatnostādņu Padomes iekšējo dokumentu apstrādei 5. punktā ir paredzēts, ka uz tiem attiecas pienākums glabāt dienesta noslēpumu saskaņā ar LESD 339. pantu un Padomes reglamenta 6. panta 1. punktu, turklāt to apstrāde jāveic atbilstoši piemērojamajiem ES tiesību aktiem, jo īpaši Regulai Nr. 1049/2001. Attiecībā uz piekļuvi šiem “*LIMITE*” dokumentiem Padomes pamatnostādņu 20. un 21. punktā ir noteikts, ka to publicēšanai ir nepieciešama Padomes iepriekšēja atļauja.

54. Ungārijai būtu bijusi nepieciešama šāda pati Padomes iepriekšēja atļauja, lai sava prasības pieteikuma pielikumā pievienotu strīdīgo atzinumu, jo tas ir dokuments ar marķējumu “*LIMITE*”, kuru Padome ir darījusi pieejamu tikai ļoti ierobežotā mērā un attiecībā uz kuru tā noraidīja vairākus privātpersonu pieteikumus par piekļuvi²⁶. Kā jau esmu izklāstījis, ja nešķirojot būtu atļauts pievienot dokumentu lietas materiāliem, lai gan iestāde nav atļāvusi tā publiskošanu, būtu viegli apiet Regulā Nr. 1049/2001 noteikto piekļuves pieprasīšanas procedūru²⁷.

55. Galu galā, lai atrisinātu šo jautājumu, svarīgi ir vienā vai otrā veidā ņemt vērā Tiesas judikatūru par likumdošanas procesu ietvaros sagatavoto juridisko atzinumu iekļaušanu, kam ir nepieciešama manis jau norādītā pārbaude trīs posmos²⁸.

²⁶ Viens no šiem Padomes lēmumiem par atteikumu ir lēmums, kuru Vispārējā tiesa atcēla ar 2021. gada 21. aprīļa spriedumu *Pech* /Padome (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Rikojums Ungārija/Parlaments, 14. punkts, un spriedums Slovēnija/Horvātija, 68. punkts. Kā jau iepriekš izskaidroju, Padomes reglamentā un tās pamatnostādņēs Padomes iekšējo dokumentu apstrādei ir atsauce uz Regulu Nr. 1049/2001.

²⁸ Šo secinājumu 38. punkts.

56. Attiecībā uz šīs pārbaudes pirmo posmu nav šaubu, ka runa ir par (Padomes Juridiskā dienesta) *juridisku atzinumu*, un šo apstākli lietas dalībnieki neapstrīd.

57. Šīs pārbaudes otrajā posmā ir jāizvērtē, vai šī konkrētā atzinuma publiskošana *rada saprātīgi paredzamu, nevis tikai hipotētisku risku Padomes juridisko atzinumu aizsardzībai*.

58. Lai izvērtētu, vai šāds risks pastāv šajā lietā, es kā premisu pieņēmu, ka Ungārijai būtu vajadzējis saņemt Padomes atļauju, lai *iesniegtu* atzinumu tiesvedībā Tiesā.

59. Manuprāt, šī pati atļauja būtu nepieciešama, ja tās mērķis būtu prasības pieteikumā *ietvert* dokumenta ar marķējumu “*LIMITE*” teksta daļas, kurām Padome saglabā ierobežotu piekļuvi, kā tas ir šajā lietā, ja ar šīm daļām praktiski tiktu padarīts publiski pieejams tā saturs pilnībā vai pēc būtības.

60. Nesaņemot Padomes iepriekšēju atļauju, dalībvalsts varētu apiet šo prasību un darīt publiski pieejamus un iesniegt tiesā konfidenciālus šīs iestādes dokumentus – pietiktu ar to, ka tā tos neiesniedz kā dokumentārus pierādījumus, kas pievienoti tās prasības pieteikumam, bet gan iekļauj tajos šo dokumentu saturu.

61. Pamatojoties uz šiem apsvērumiem, var būt nozīme šādiem apstākļiem:

- atzinums (izņemot tā pirmos astoņus punktus, kuros ir ietverts fakts izklāsts, nevis analīze un kuri tika publicēti) ir iekšējs dokuments ar marķējumu “*LIMITE*”, uz ko attiecas prasība par dienesta noslēpumu;
- Ungārijas kā dalībvalsts rīcībā likumīgi ir atzinuma teksts. Tādējādi tā to ir ieguvusi, neizvairoties no Padomes reglamentā noteiktās procedūras – tā II pielikuma 5. pantā ir paredzēts, ka valstīm ir faktiski jālūdz šai iestādei piekļuvi dokumentiem, bet šī formalitāte attiecas vienīgi uz tiem dokumentiem, kas nav to rīcībā;
- Padomei nebija pienākuma publiski paust savu nostāju par sava Juridiskā dienesta atzinumu, jo tā varēja atbildēt uz Ungārijas pieteikumu bez vajadzības skaidri sniegt vērtējumu par to²⁹;
- ar “iesniegšanu tiesā” nevar saprast vienkāršas gadījuma rakstura prasības pieteikumā iekļautas norādes uz atzinuma daļām. Vienīgi tad, ja šīs atsauces to apmēra dēļ būtu līdzvērtīgas pašā atzinuma neatļautai izpaušanai, varētu apgalvot, ka runa ir par prasītās Padomes atļaujas apiešanu;
- kā jau norādīju, Ungārijai ir visas tiesības iesniegt savus juridiskos argumentus, pat ja tie sakrīt ar Padomes Juridiskā dienesta argumentiem, kuri šai dalībvalstij ir zināmi, jo tā bija iesaistīta Regulas 2020/2092 izstrādes procedūrā.

62. Tāpēc es neuzskatu, ka pastāv saprātīgi paredzams, nevis tikai hipotētisks risks Padomes juridisko atzinumu aizsardzībai. Tomēr, ja tas tā būtu un ja būtu iziets pārbaudes otrais posms, treškārt, vēl būtu jāizvērtē, vai pastāv *sevišķas sabiedrības intereses*, kas pamato tiešu un netiešu norāžu uz Padomes Juridiskā dienesta atzinuma daļām saglabāšanu lietas materiālos.

²⁹ Tiesas sēdē Padomei nebija jāsniedz viedoklis par sava Juridiskā dienesta atzinumu.

63. Kā turpinājumā pamatošu, šajā gadījumā pastāv šīs sevišķās sabiedrības intereses, papildus tam, ka Ungārijai ir pašai savas intereses, lai tiktu noraidīts Padomes pieprasījums un tiktu saglabātas atsaucis uz atzinumu, ar kuru ir pamatots tās apgalvojums par (apgalvoto) Regulas 2020/2092 spēkā neesamību.

64. Sevišķās intereses, kas šajā gadījumā pamatotu atsaukšanos tiesā uz Padomes Juridiskā dienesta atzinumu un tā daļu publiskošanu, ir likumdošanas procesa pārskatāmība.

65. Atgādināšu, ka piekļuve Padomes dokumentiem, tai rīkojoties likumdevēja statusā, veicina likumdošanas procesa pārskatāmību un atklātību, palīdz nostiprināt demokrātiju, atvieglojot tās pilsoņiem visas leģislatīvā akta pamatā esošās informācijas izvērtēšanu³⁰.

66. Turklāt pārskatāma likumdošanas procesa ietvaros ir jāveicina visi pamatotie juridiskie viedokļi gan par, gan pret konkrēto priekšlikumu, kas likumdevējiem (kuri visbeidzot būs atbildīgi par lēmumu) un pilsoņiem kopumā sniedz šī priekšlikuma izvērtēšanai nepieciešamos novērtējuma elementus.

67. Tas ir iespējams vienīgi tad, ja sabiedrībai tiek darīti zināmi paustie juridiskie viedokļi, tieši tāpēc, ka, “dodot iespēju atklāti apspriest dažādu viedokļu atšķirības, veicina iestāžu lielāku leģitimitāti Eiropas pilsoņu uztverē un palielina uzticību tām”³¹.

68. Pamatojoties uz šiem apsvērumiem, kuriem es pilnībā piekrītu, Tiesa ir nospriedusi, ka parasti pastāv *pienākums* publiskot juridiskos atzinumus saistībā ar likumdošanas procesu³². Šī pienākuma otra puse nozīmē, ka attiecībā uz šiem atzinumiem netiek atzīta “vispārēja nepieciešamība nodrošināt konfidencialitāti”³³.

69. Tomēr šis pienākums nav absolūts. Konkrētāk, tas “netraucē tam, ka, pamatojoties uz juridisko atzinumu aizsardzību, var atteikties publiskot specifisku juridisko atzinumu, kas sagatavots likumdošanas procesa kontekstā, bet kuram ir īpaši jutīgs raksturs vai ļoti ievērojams apjoms, kas pārsniedz konkrētā likumdošanas procesa robežas”³⁴.

70. Aplūkots strīdīgais atzinums tika izstrādāts likumdošanas procesā, kuras mērķis bija Regulas 2020/2092 pieņemšana. Manuprāt, Padome nav pamatojusi, ka runa būtu par “īpaši jutīgu” atzinumu, lai arī šī regula nenoliedzami ir nozīmīga Savienībai un tās dalībvalstīm.

71. Īpaši jutīgam ir jābūt tieši juridiskā atzinuma saturam. Šādā perspektīvā, pat ja tas attiecas uz nozīmīgu tiesību aktu, atzinuma *jutīgumu* var atzīt vienīgi tad, ja tajā ir ietverta īpaši sensitīva informācija (piemēram, par ierobežotas informācijas vai slepeniem jautājumiem), bet ne tad, ja tajā vienkārši ir ietverts Līgumu interpretācijas elementu novērtējums, kas attiecas uz šī tiesību akta juridiskajiem pamatiem.

72. Padome, manuprāt, arī nepamato to, ka atzinumam būtu “ļoti ievērojams apjoms, kas pārsniedz konkrētā likumdošanas procesa robežas”.

³⁰ Spriedums Zviedrija un *Turco*/Padome, 67. punkts.

³¹ Turpat, 59. punkts. Šajā pašā punktā ir piebilsts, ka “patiesībā informācijas un debašu neesamība drīzāk ir tas, kas pilsoņu apziņā var izraisīt šaubas ne vien attiecībā uz atsevišķa tiesību akta tiesiskumu, bet arī attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesu kopumā”.

³² Spriedums Zviedrija un *Turco*/Padome, 68. un 71. punkts.

³³ Turpat, 57. punkts.

³⁴ Turpat, 69. punkts.

73. Lai gan šī frāze spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome nav pārāk skaidra (jo principā juridiskie atzinumi par tiesību akta priekšlikumu ir ierobežoti ar tā spēkā esamības vai trūkumu pārbaudi, nepārsniedzot šo tvērumu), uzskatu, ka tā attiecas uz atzinumiem, kuri pārsniedz tiesību normas, kas, iespējams, tiks apstrīdēta, saturu un nav attiecināmi uz tiesvedību, kurā uz tiem vēlas atsaukties.

74. Tādējādi likumdošanas procesa pārskatāmībai šajā gadījumā ir jāprevalē pār hipotētisku (šajā gadījumā nepierādītu) risku liegt pienācīgu aizsardzību Padomes juridiskajam atzinumam vai apgrūtināt tās Juridiskajam dienestam “atklātu, objektīvu un pilnīgu”³⁵ atzinumu sniegšanu, kas turklāt ir īpašības, kuras nodrošina minētā dienesta locekļu profesionalitāte un kuras Padomei ir jāaizsargā.

75. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, ierosinu Tiesai noraidīt Padomes pieteikumu par procesa jautājumu.

IV. Regula 2020/2092: tiesību norma, kas sasaista finanšu nosacītību un tiesiskuma nodrošināšanu

76. Lai labāk saprastu Regulas 2020/2092 nosacītības režīmu, ir nepieciešams pievērsties a) tās pieņemšanai izmantotajam likumdošanas procesam un b) analogiem Savienības tiesībās jau paredzētiem mehānismiem, kuriem tagad pievienojas ar šo regulu ieviestais mehānisms.

A. Regulas 2020/2092 pieņemšanai izmantotais likumdošanas process

77. Regulas 2020/2092 izstrāde bija īpaši sarežģīta, un izmantotais likumdošanas process palīdz to pienācīgi interpretēt³⁶.

78. Šīs regulas pamatā ir Savienības pūles uzlabot tās instrumentus, kuru mērķis ir nodrošināt, lai dalībvalstis ievērotu tiesiskuma principus. Šo LES 2. pantā nostiprināto Savienības vērtību apdraud dažu tās dalībvalstu nesenā prakse, kā to vairākkārt ir uzsvēris Parlaments un Komisija. Dažas no šīm valstīm ir būtiski Savienības budžeta līdzekļu saņēmēji³⁷.

79. Lai novērstu tiesiskuma pārkāpumus, Savienības rīcībā ir ierobežots juridisko instrumentu arsenāls:

— LES 7. panta mehānisma mērķis ir konstatēt, “ka ir droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt [LES] 2. pantā minētās vērtības”, vai arī konstatēt šo pašu vērtību “nopietna un pastāvīga pārkāpuma esamību”, izraisot vienam vai otram konstatējumam raksturīgas sekas. Mehānisma efektivitāti *apgrūtina* Eiropadomes vienprātīga lēmuma nepieciešamība otrajā no šiem gadījumiem;

³⁵ Turpat, 64. punkts.

³⁶ Skat. Louis, J.-V., “Respect de l’État de droit et protection des finances de l’Union”, *Cahiers de droit européen*, 2020, Nr. 1, 3.–20. lpp., un Baraggia, A., un Bonelli, M., “Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges”, *German Law Journal*, izdošanas procesā.

³⁷ Ungārija ir viens no galvenajiem Savienības struktūrfondu saņēmējiem *per capita*, DFS 2014.–2020. gadam saņemot 25 424 713 942 EUR (2532 EUR uz katru iedzīvotāju), un lielu valsts publisko investīciju procentuālo daļu līdzfinansē Savienība (saskaņā ar Komisijas datiem, kas pieejami <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>). Polijas Republika ir viens no galvenajiem Savienības struktūrfondu saņēmējiem, un tā DFS 2014.–2020. gadam ir saņēmusi 89 990 274 817 EUR (2262 EUR uz katru iedzīvotāju) (saskaņā ar Komisijas datiem, kas pieejami <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>).

— Komisijas (LESD 258. pants) vai citas dalībvalsts (LESD 259. pants) celtās prasības sakarā ar pienākumu neizpildi ļauj konstatēt, vai dalībvalsts nav izpildījusi kādu Līgumos paredzētu pienākumu.

80. 2014. gadā Komisija pieņēma “jaunu ES mehānismu tiesiskuma nostiprināšanai”, kura mērķis ir “nodrošināt iedarbīgu un saskaņotu tiesiskuma aizsardzību visās dalībvalstīs. Tas ir mehānisms, ar kā palīdzību pievērsties situācijai un atrisināt to gadījumā, ja ir sistēmisks drauds tiesiskumam”³⁸.

81. Jaunā mehānisma mērķis bija “novērst turpmākus draudus tiesiskumam dalībvalstīs, pirms tiek izpildīti kritēriji tā mehānisma izmantošanai, kas paredzēts LES 7. pantā. Tāpēc tā mērķis ir novērst nepilnību. Tā nav alternatīva, bet gan LES 7. panta mehānismu papildināšana ar iepriekšēju rīcību”³⁹.

82. 2019. gadā Komisija aktualizēja savu stratēģiju un izveidoja Eiropas tiesiskuma mehānismu⁴⁰. Balstoties uz ciešu dialogu ar valstu iestādēm un ieinteresētajām personām, šis mehānisms nodrošina pārredzamību un objektīvi un taisnīgi aptver visas dalībvalstis. Komisija, pamatojoties uz šiem datiem, sagatavo gada ziņojumu, iekļaujot katras dalībvalsts novērtējumu⁴¹.

83. Šādā kontekstā 2018. gada maijā Komisija iesniedza priekšlikumu regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs⁴².

84. Šķiet, ka priekšlikums radīja zināmu pretestību Padomes Juridiskajā dienestā. Revīzijas palāta sniedza vairākus ieteikumus, lai uzlabotu tā saturu⁴³, pēc tam, kad tā bija uzsvērusi, ka priekšlikumam ir apšaubāms juridiskais pamats, tam ir neprecīzi kritēriji, ar to Komisijai tiek piešķirta ļoti plaša rīcības brīvība un tiek apieta LES 7. pantā paredzētā procedūra.

85. Pēc sarežģīta likumdošanas procesa Eiropadome 2020. gada jūlijā⁴⁴ panāca vienošanos apstiprināt daudzgadu finanšu shēmu (turpmāk tekstā – “DFS”) 2021.–2027. gadam un Eiropas atveseļošanas plānu *Next Generation EU* (turpmāk tekstā – “*Next Generation EU* plāns”). Vienošanās dokumentā tika norādīts, ka “tiks izveidots nosacītības režīms budžeta un *Next Generation EU* plāna aizsardzībai”.

³⁸ Komisijas dokuments COM(2014) 158 *final* (2014. gada 11. marts), Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei: Jauns ES mehānisms tiesiskuma nostiprināšanai.

³⁹ Padomes Juridiskā dienesta 2014. gada 27. maija atzinumā Nr. 10296/14 ir kritizēts šis Komisijas paziņojums, norādot, ka tiesiskuma ievērošana var būt iestāžu rīcības priekšmets vienīgi LES 7. pantā paredzētās procedūras ietvaros vai arī tad, ja pastāv cita konkrēta materiālā kompetence.

⁴⁰ Komisijas dokuments COM(2019) 163 *final* (2019. gada 3. aprīlis), Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Eiropadomei un Padomei: Tiesiskuma turpmāka stiprināšana Savienībā. Pašreizējā situācija un iespējamie turpmākie pasākumi; Dokuments COM(2019) 343 *final* (2019. gada 17. jūlijs), Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai: Tiesiskuma stiprināšana Savienībā. Rīcības plāns.

⁴¹ Attiecībā uz 2020. un 2021. gadu skat. dokumentu COM(2020) 580 *final* (2020. gada 30. septembris), Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai: 2020. gada ziņojums par tiesiskumu. Tiesiskuma situācija Eiropas Savienībā, kā arī dokumentu COM(2021) 700 *final* (2021. gada 20. jūlijs), Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai: 2021. gada ziņojums par tiesiskumu. Tiesiskuma situācija Eiropas Savienībā.

⁴² Dokuments COM(2018) 324 *final* (2018. gada 2. maijs), Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs.

⁴³ Skat. Revīzijas palātas atzinumu Nr. 1/2018 attiecībā uz 2018. gada 2. maija Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs (OV 2018, C 291, 1. lpp.).

⁴⁴ Dokuments EUCO 10/20, pielikums, 22. un 23. punkts, Eiropadomes 2020. gada 21. jūlija secinājumi.

86. Neraugoties uz šo vienošanos, abi likumdevēji turpināja saglabāt atšķirīgas nostājas attiecībā uz projektu, kam bija jākļūst par Regulu 2020/2092:

- Parlamenta mērķis bija aizsargāt tiesiskumu ar budžeta palīdzību, savukārt Padome vēlējās aizsargāt Savienības budžetu, izmantojot tiesiskuma prasību ievērošanu;
- Parlaments aizstāvēja plašu regulas piemērošanu, savukārt Padome vēlējās to ierobežot, pieprasot tiešu saikni starp tiesiskuma pārkāpumu un konkrētu negatīvo ietekmi uz Savienības budžetu⁴⁵.

87. Abi likumdevēji 2020. gada 5. novembrī vienojās par tekstu, kurš ar nelieliem labojumiem kļuva par Regulu 2020/2092, kas stājās spēkā 2021. gada 1. janvārī.

88. Ungārija un Polijas Republika iebilda pret tiesību aktu, par kuru bija vienojušies likumdevēji, un – lai arī tās nevarēja kavēt tā pieņemšanu, jo tā juridiskais pamats ir LESD 322. panta 1. punkts, kurā ir paredzēts kvalificēts balsu vairākums, – tās draudēja aizkavēt DFS 2021.–2027. gadam un *Next Generation EU* plāna pieņemšanu, kura apstiprināšanai gan bija nepieciešama dalībvalstu vienprātība.

89. Situācija atrisinājās Eiropadomē 2020. gada decembrī, tās secinājumos iekļaujot “kompromisu” attiecībā uz Regulas 2020/2092 apjomu un piemērošanu⁴⁶.

90. Lai gan Eiropadomei nav likumdošanas pilnvaru šajā jomā, tās secinājumos atkārtoti ir apstiprinātas Regulā 2020/2092 ietvertās procesuālās un materiālās garantijas dalībvalstīm un sniegta vairāku tās elementu nozīmes un apjoma interpretācija (kuru varētu kvalificēt kā atļautu, ņemot vērā, kas ir tās autors, tomēr ne saistošu). Katrā ziņā atgādināšu, ka Regulas 2020/2092 interpretācija ir jāveic Tiesai.

91. It īpaši saskaņā ar Eiropadomes secinājumiem jaunā regula ir “jāīsteno, pilnībā ievērojot LES 4. panta 2. punktu, jo īpaši dalībvalstu nacionālo identitāti, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstrukturām, piešķiršanas principu, kā arī objektivitātes, nediskriminācijas un vienlīdzīgas attieksmes pret dalībvalstīm principus”.

92. Eiropadomes panāktās vienošanās elementi tostarp ir šādi⁴⁷:

- regulas mērķis ir aizsargāt Savienības budžetu, tostarp *Next Generation EU* plānu, labu tās finanšu pārvaldību un Savienības finanšu intereses⁴⁸;

⁴⁵ Skat. Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, 2020. gada oktobris; Dimitrovs, A., un Droste, H., “Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

⁴⁶ Dokuments EUCO 22/20, 2. punkts, Eiropadomes 2020. gada 11. decembra secinājumi. Attiecībā uz šo secinājumu skat. kritiku Beramdane, A., “Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021, Nr. 1, 155. lpp.; Scheppele, K. L., Pech, L., un Platon, S., “Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>, un Alemanno, A., un Chamon, M., “To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, kur tiek uzskatīts, ka Eiropadome ir rīkojusies *ultra vires*.

⁴⁷ Skat. detalizētu analīzi redakcijas komentāros “Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *Common Market Law Review*, 2021, Nr. 2, 267.–284. lpp.

⁴⁸ Šis apgalvojums atbilst pieejai uzskatīt regulu par budžeta nosacītības instrumentu, kas atšķiras no tiesiskuma aizsardzības mehānisma.

- regulā paredzēto nosacītības mehānismu piemēro objektīvi un taisnīgi, pamatojoties uz pierādītiem faktiem, kas nodrošina efektīvu tiesību aizsardzību, diskriminācijas aizliegumu un vienlīdzīgu attieksmi pret dalībvalstīm;
- lai nodrošinātu šo principu ievērošanu, Komisijai ir nodoms izstrādāt un pieņemt vadlīnijas par veidu, kādā piemērojama regula, kā arī tās izvērtējuma īstenošanas metodi. Šīs vadlīnijas tiks izstrādātas ciešā sadarbībā ar dalībvalstīm. Gadījumā, ja par regulu tiktu celta atcelšanas prasība, vadlīnijas tiktu pabeigtas pēc Tiesas sprieduma, iekļaujot visus atbilstošos elementus, kas izrietētu no šī sprieduma⁴⁹;
- saskaņā ar šo mehānismu veiktajiem pasākumiem jābūt samērīgiem ar tiesiskuma pārkāpuma ietekmi uz pareizu Savienības budžeta finanšu pārvaldību vai tās finanšu interesēm. Būs pienācīgi jākonstatē, ka pastāv pietiekami tieša cēloņsakarība starp šo pārkāpumu un negatīvo ietekmi uz Savienības finanšu interesēm;
- regulā minētie piemērošanas nosacījumi ir jāsaprot un jāpiemēro kā slēgts viendabīgu elementu saraksts, un tas nedrīkst būt atvērts atšķirīgiem faktoriem vai notikumiem. Regulā nav atsaucies uz vispārīgiem trūkumiem⁵⁰;
- mehānisma piemērošana ir pakārtota citām Savienības tiesībās paredzētajām procedūrām, tas ir piemērojams, ja tās neļauj efektīvāk aizsargāt Savienības budžetu.

93. Pēc šī šo Eiropadomes “kompromisa” panākšanas Ungārija un Polijas Republika atcēla savu veto DFS un *Next Generation EU* plānam, un Regulu 2020/2092 visbeidzot pieņēma Padome 2020. gada 14. decembrī un Parlaments – 2020. gada 16. decembrī⁵¹.

94. Regulas 2020/2092 piemērošanas jomas samazināšana, pieprasot “pietiekami tiešu” saikni starp budžeta izpildi un tiesiskuma principu pārkāpumiem, zināmā mērā tika “kompensēta”, piemērojot šo finanšu nosacītības mehānismu līdzekļiem, kurus Savienība ir izmantojusi dalībvalstu labā ar *Next Generation EU* plānu, kas izstrādāts saskaņā ar Regulu (ES) 2020/2094⁵². Regula 2020/2092 turklāt būs piemērojama gan tiesiskuma principu “vispārīgiem”, gan “atsevišķiem” pārkāpumiem⁵³.

95. Regulas 2020/2092 (ne)piemērošana tomēr turpina radīt institucionālas nesaskaņas starp Komisiju un Parlamentu⁵⁴.

⁴⁹ Parlaments iebilda pret šo kompromisu un kritizēja Komisiju par to, ka tā piekrita nepieciešamībai izstrādāt vadlīnijas Regulas 2020/2092 piemērošanai, to pieņemšanu pakļaujot nosacījumam par Tiesas spriedumu iespējamās atcelšanas prasībās pret minēto regulu. Skat. Eiropas Parlamenta 2021. gada 8. jūlija Rezolūciju par vadlīniju izveidi attiecībā uz vispārējā nosacītības režīma piemērošanu Savienības budžeta aizsardzībai (2021/2071(INI)). 2021. gada decembrī vadlīnijas vēl nebija pieņemtas, līdz ar to regulas piemērošana *de facto* ir apturēta.

⁵⁰ Attiecībā uz šo pēdējo minēto apgalvojumu skat. šo secinājumu 53. zemsvītras piezīmi.

⁵¹ Eiropas Parlamenta 2020. gada 17. decembra Rezolūcija par daudzgadu finanšu shēmu 2021.–2027. gadam, iestāžu nolīgumu, Eiropas Savienības Atveseļošanas instrumentu un Tiesiskuma regulu (2020/2923(RSP)), īpaši 4. punkts.

⁵² Padomes Regulas (ES) 2020/2094 (2020. gada 14. decembris), ar ko izveido Eiropas Savienības Atveseļošanas instrumentu ekonomikas atveseļošanas atbalstam pēc Covid-19 krīzes (OV 2020, L 433I, 23. lpp.), 7. apsvēruma. Skat. arī Regulas 2021/241 8. panta formulējumu.

⁵³ Saskaņā ar Regulas 2020/2092 15. apsvērumu “tiesiskuma principu pārkāpumi, jo īpaši tie, kas ietekmē publisko iestāžu pienācīgu darbību un efektīvu izskatīšanu tiesā, var nopietni kaitēt Savienības finanšu interesēm. Tādi ir atsevišķi tiesiskuma principu pārkāpumi un vēl jo vairāk tie pārkāpumi, kas ir plaši izplatīti vai kas radušies publisko iestāžu atkārtotas prakses vai bezdarbības dēļ, vai šādu iestāžu pieņemto vispārīgo pasākumu dēļ”. Jānorāda, ka – atšķirīgi no šīs nostājas – saskaņā ar Eiropadomes 2020. gada 11. decembra secinājumiem “regula neattiecas uz vispārīgiem trūkumiem”. Šis apgalvojums neatbilst tam, kas ir norādīts šajā apsvērumā, un tāpat tas nevar ietekmēt Regulas 2020/2092 interpretāciju.

⁵⁴ 2021. gada 20. oktobrī Eiropas Parlamenta priekšsēdētājs lūdza šīs iestādes Juridiskajam dienestam sagatavot prasības pieteikumu pret Eiropas Komisiju par Regulas 2020/2092 nepiemērošanu. Šis lūgums ir pamatā prasībai sakarā ar bezdarbību C-657/21, Eiropas Parlaments/Komisija, ko izskata Tiesa.

B. Finanšu nosacītības mehānismi Savienības tiesībās

96. Savienības rīcībā ir budžets, kas tai sniedz līdzekļus, kuri vajadzīgi, lai sasniegtu tās mērķus un īstenotu tās politiku. Šo budžetu, neskarot citus ieņēmumus, pilnībā finansē no pašas resursiem (LESD 311. pants) saskaņā ar sīki izstrādātiem noteikumiem, kas paredzēti Padomes lēmumā⁵⁵. Budžets ir Savienības tiesību instruments, kurā solidaritātes princips⁵⁶ katru gadu tiek pārvērsts finansiālos noteikumos un kam ir konstitucionāla nozīme.

97. Savienības gada budžeta ieņēmumus un izdevumus nosaka LESD 312. pantā paredzētais daudzgadu plāns. DFS garantē Savienības izdevumu atbilstošu attīstību tās pašas resursu robežās. Šobrīd ir spēkā DFS 2021.–2027. gadam⁵⁷, kas paredz palielināt pašu resursus par 0,6 %, kopā ar līdzekļiem, kas kļuvuši pieejami, pieņemot Atveseļošanas plānu, lai risinātu Covid-19 krīzes negatīvās ekonomiskās sekas⁵⁸.

98. Savienības budžeta izpilde saskaņā ar LESD 317. panta pirmo daļu ir Komisijas atbildība. Tā ir jāveic, "atbilstīgi regulām, kas pieņemtas saskaņā ar [LESD] 322. pantu, [...] sadarbībā ar dalībvalstīm [...], ievērojot pareizas finanšu vadības principus. Dalībvalstis sadarbojas ar Komisiju, lai nodrošinātu to, ka apropiācijas izmanto saskaņā ar pareizas finanšu vadības principiem"⁵⁹.

99. LESD 310. panta 6. punktā ir noteikts, ka "Savienība un dalībvalstis saskaņā ar 325. pantu novērš krāpšanu un jebkuras citas nelikumīgas darbības, kas ietekmē Savienības finanšu intereses".

100. Finanšu regulā⁶⁰ ir paredzēts, ka Komisija var izpildīt Savienības budžetu tieši, netieši, kā arī to pārvaldot kopā ar dalībvalstīm. Praksē vairāk nekā 70 % no budžeta Komisija izpilda, veicot dalītu pārvaldību kopā ar dalībvalstīm atbilstoši Finanšu regulas 63. panta prasībām. Īstenojot šo dalīto pārvaldību, dalībvalstu iestādes ar deleģējuma palīdzību veic nepieciešamos uzdevumus Savienības budžeta līdzekļu īstenošanai, ko kontrolē Komisija⁶¹.

101. Šajā budžeta izpildes kontekstā, kas ir dalīta starp Komisiju un dalībvalstīm, radās nosacītības mehānismi, uz kuriem attiecas Finanšu regula un citi īpaši Savienības noteikumi.

⁵⁵ Attiecībā uz DFS 2021.–2027. gadam runa ir par Padomes Lēmumu (ES, Euratom) 2020/2053 (2020. gada 14. decembris) par Eiropas Savienības pašu resursu sistēmu un ar ko atceļ Lēmumu 2014/335/ES, Euratom (OV 2020, L 424, 1. lpp.).

⁵⁶ Skat. Lenaerts, K., un Adam, S., "La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, 2021, Nr. 2, 307.–417. lpp.

⁵⁷ Padomes Regula (ES, Euratom) 2020/2093 (2020. gada 17. decembris), ar ko nosaka daudzgadu finanšu shēmu 2021.–2027. gadam (OV 2020, L 433I, 11. lpp.).

⁵⁸ Šis instruments ļauj Komisijai izņēmuma kārtā uz laiku slēgt līgumus Savienības vārdā par aizņēmumiem kapitāla tirgos, kuru maksimālā vērtība ir 750 000 miljoni EUR, no kuriem ne vairāk kā 360 000 miljoni EUR tiek izmantoti aizdevumu piešķiršanai un ne vairāk kā 390 000 miljoni EUR tiek izmantoti izmaksu segšanai – abas summas tiek izmantotas vienīgi nolūkā risināt Covid-19 krīzes izraisītās sekas. Kā jau norādīju savos 2021. gada 18. marta secinājumos lietā Vācija/Polija (C-848/19, EU:C:2021:218), 43. zemsvītras piezīme, runa ir par vislielākajiem solidaritātes pūliņiem, kādi jebkad īstenoti Savienības vēsturē.

⁵⁹ LESD 310. panta 5. punktā ir atkārtots, ka "budžetu īsteno saskaņā ar pareizas finanšu vadības principu. Dalībvalstis sadarbojas ar Savienību, lai nodrošinātu, ka budžetā iekļautās apropiācijas izmanto saskaņā ar šo principu".

⁶⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES, Euratom) 2018/1046 (2018. gada 18. jūlijs) par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, ar kuru groza Regulas (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 un Lēmumu Nr. 541/2014/ES un atceļ Regulu (ES, Euratom) Nr. 966/2012 (OV 2018, L 193, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Finanšu regula").

⁶¹ Finanšu regulas 63. pantā ir norādīts, ka tad, "ja Komisija izpilda budžetu saskaņā ar dalītu pārvaldību, ar budžeta izpildi saistītus uzdevumus deleģē dalībvalstīm. Komisija un dalībvalstis, pārvaldot Savienības līdzekļus, ievēro pareizas finanšu pārvaldības, pārredzamības un nediskriminācijas principus un nodrošina Savienības rīcības pamanāmību. Šajā sakarībā Komisija un dalībvalstis izpilda savus attiecīgos kontroles un revīzijas pienākumus un uzņemas izrietošos pienākumus, kas noteikti šajā regulā. Papildu noteikumus nosaka speciālajos nozares noteikumos".

102. Nosacītības režīmi pareizas budžeta pārvaldības aizsardzībai atspoguļo plašāku nosacītības izmantošanas fenomenu gan Savienības tiesībās, gan citās valstīs (tostarp valstīs ar federālo tiesību sistēmām)⁶² un starptautiskajās organizācijās, piemēram, Starptautiskajā Valūtas fondā vai Pasaules Bankā.

103. Savienības tiesībās nosacītība dabiski ir piemērojama jauno valstu pievienošanās gadījumiem, uz kuriem attiecas tā sauktie *Kopenhāgenas kritēriji*, un tā ir ierasta prakse Savienības ārējās attiecībās, kurās atbalsts attīstībai tāpat dabiski ir pakļauts prasību ievērošanai cilvēktiesību jomā⁶³.

104. Dalībvalstu un Savienības iestāžu iekšējo attiecību jomā nosacītība tostarp ir tikusi izmantota ekonomiskās un sociālās kohēzijas instrumentos un budžeta pārvaldībā⁶⁴.

105. Nepretendējot uz izsmelošu uzskaitījumu, var minēt šādus finanšu nosacītības piemērus jaunajā regulā par kopīgiem noteikumiem par struktūrfondiem 2021.–2027. gadam⁶⁵:

- vides un klimata nosacītība, kas paredzēta 6. pantā (“Klimata mērķi un klimata korekcijas mehānisms”) un 9. panta 4. punktā;
- nosacītība, kuras pamatā ir “horizontālo principu” ievērošana (9. pants) attiecībā uz pamattiesību ievērošanu un atbilstību Eiropas Savienības Pamattiesību hartai fondu apgūvē;
- nosacītība saistībā ar konkrētiem mērķiem, kas paredzēta 15. pantā (“Veicinošie nosacījumi”) un III pielikumā⁶⁶. Šajā pēdējā minētajā ir ietverti “horizontālie veicinošie nosacījumi, kas piemērojami visiem konkrētajiem mērķiem, un kritēriji to izpildes novērtēšanai”. III pielikumā ir iekļauti efektīvi publiskā iepirkuma tirgus uzraudzības mehānismi; instrumenti un spējas valsts atbalsta noteikumu efektīvai piemērošanai; Pamattiesību hartas efektīva piemērošana un īstenošana un ANO Konvencijas par personu ar invaliditāti tiesībām (*UNCRPD*) īstenošana un

⁶² ASV federālās iestādes savās attiecībās ar štatiem un vietējām pašvaldībām izmantoja finanšu nosacītību, lai federālā budžeta līdzekļu piešķiršanu pakļautu tostarp nosacījumam, ka tiek ievērots rasu segregācijas aizliegums izglītībā un darbavietās, minimālās algas ieviešanai, neatkarīgas valsts pārvaldes izveidei vai maksimālā ātruma noteikšanai uz autoceļiem visā valstī. Pamatojums šādai federālajai finanšu nosacītībai ir atrodamas ASV Konstitūcijas I panta 8. sadaļas 1. noteikumā (*the Spending Clause of the Constitution*), ar kuru Kongresam ir piešķirtas pilnvaras “to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States”). ASV Augstākā tiesa ir noteikusi šīs nosacītības izmantošanas nosacījumus tostarp spriedumos *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), un *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Skat. Yeh, Brian T., *The Federal Government’s Authority to Impose Conditions on Grant Funds*. Congressional Research Service, 2017, pieejams <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, un Margulies, P., “Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, *Wash. & Lee L. Rev.*, 2018, 1507. lpp.

⁶³ Skat. Viță, V., “Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 116.–143. lpp.

⁶⁴ Skat. Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, Eiropas Parlaments, Struktūrpolicas un kohēzijas politikas departaments, Brisele, 2018.

⁶⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/1060 (2021. gada 24. jūnijs), ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu Plus, Kohēzijas fondu, Taisnīgas pārkārtošanās fondu un Eiropas Jūrlietu, zvejniecības un akvakultūras fondu un finanšu noteikumus attiecībā uz tiem un uz Patvēruma, migrācijas un integrācijas fondu, Iekšējās drošības fondu un Finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai (OV 2021, L 231, 159. lpp.; turpmāk tekstā – “Regula par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam”). Ar šo regulu ir nostiprināti nosacītības mehānismi, kuri attiecībā uz DFS 2014.–2020. gadam bija paredzēti Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr. 1303/2013 (2013. gada 17. decembris), ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu, uz kuriem attiecas vienotais stratēģiskais satvars, un ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu, un atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006 (OV 2013, L 347, 320. lpp.).

⁶⁶ Turklāt IV pielikumā ir ietverti “tematiskie veicinošie nosacījumi, ko piemēro ERAF, ESF+ un Kohēzijas fondam [...]”.

piemērošana atbilstoši Padomes Lēmumam 2010/48/EK⁶⁷. Ja šie nosacījumi nav ievēroti, Komisija var apturēt valsts izdevumu atmaksu;

- makroekonomiskā nosacītība, kas paredzēta 19. pantā (“Pasākumi, kas fondu efektivitāti saista ar pareizu ekonomikas pārvaldību”). Ar šo noteikumu Padomei pēc Komisijas priekšlikuma saņemšanas tiek atļauts pilnīgi vai daļēji apturēt saistības vai maksājumus attiecībā uz vienu vai vairākām attiecīgās dalībvalsts programmām: i) ja attiecīgā dalībvalsts neveic pietiekamus korektīvus pasākumus vai nerīkojas, lai novērstu pārmērīgu nelīdzsvarotību, kas konstatēta saskaņā ar Regulu (ES) Nr. 1176/2011⁶⁸; ii) ja Komisija secina, ka dalībvalsts nav veikusi pasākumus saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 332/2002⁶⁹, un nolemj neatļaut izmaksāt minētajai dalībvalstij piešķirto finansiālo palīdzību, un iii) ja Padome uzskata, ka dalībvalsts neievēro Regulas (ES) Nr. 472/2013⁷⁰ 7. pantā minēto makroekonomikas korekciju programmu vai pasākumus, kas prasīti Padomes lēmumā, kurš pieņemts saskaņā ar LESD 136. panta 1. punktu.

106. Tāpat ar Regulas par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam 96. un 97. pantu Komisijai tiek atļauts attiecīgi pārtraukt maksājuma termiņu vai apturēt maksājumus dalībvalstīm, ja ir pārkāpumi vai būtiski trūkumi vai saskaņā ar LESD 258. pantu ir sniegts Komisijas argumentēts atzinums par pārkāpuma procedūru attiecībā uz jautājumu, kas apdraud izdevumu likumību un pareizību. Tāpat saskaņā ar 104. pantu Komisija var veikt *a posteriori* finanšu korekciju, samazinot atbalstu no fondiem programmai, ja rodas šāda veida situācijas.

107. Nosacītības mehānismi ir atrodamī arī nozaru noteikumos, kas ir piemērojami Savienības finanšu instrumentiem. Kā piemēru var minēt:

- makroekonomisko nosacītību, kas paredzēta Regulas (ES) 2021/241⁷¹ 10. pantā, līdzīgā redakcijā kā Regulas par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam 19. pantā. Struktūrfondu makroekonomiskā nosacītība ir attiecināta uz Atvēršanas un noturības mehānismu, kurš ir galvenais Eiropas Savienības Atvēršanas instrumenta, kas tika pieņemts ar Regulu 2020/2094, lai papildinātu DFS nolūkā risināt Covid-19 finanšu sekas, finansēšanas instruments. Šī mehānisma īstenošanu veic Komisija tiešās vadības sistēmas ietvaros saskaņā ar attiecīgajiem noteikumiem, kas pieņemti atbilstoši LESD 322. pantam, it īpaši Finanšu regulu un Regulu 2020/2092;
- nosacītība nolūkā nodrošināt cilvēktiesību normu ievērošanu integrētajā Eiropas robežu pārvaldībā, kas paredzēta Regulas (ES) 2021/1148⁷² 4. pantā;

⁶⁷ Lēmums (2009. gada 26. novembris) par to, lai Eiropas Kopiena noslēgtu Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju par personu ar invaliditāti tiesībām (OV 2010, L 23, 35. lpp.).

⁶⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2011. gada 16. novembris) par to, kā novērst un koriģēt makroekonomisko nelīdzsvarotību (OV 2011, L 306, 25. lpp.).

⁶⁹ Padomes Regula (2002. gada 18. februāris), ar ko izveido vidēja termiņa finansiālas palīdzības mehānismu attiecībā uz dalībvalstu maksājumu bilancēm (OV 2002, L 53, 1. lpp.).

⁷⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2013. gada 21. maijs) par to eurozonas dalībvalstu ekonomiskās un budžeta uzraudzības pastiprināšanu, kurās ir vai kurām draud nopietnas finanšu stabilitātes grūtības (OV 2013, L 140, 1. lpp.).

⁷¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2021. gada 12. februāris), ar ko izveido Atvēršanas un noturības mehānismu (OV 2021, L 57, 17. lpp.).

⁷² Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2021. gada 7. jūlijs), ar ko izveido finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kurš ir daļa no Integrētās robežu pārvaldības fonda (OV 2021, L 251, 48. lpp.).

- nosacītība nolūkā ievērot cilvēktiesības un vides aizsardzības mērķus, kura paredzēta Regulas (ES) 2021/1229, ar ko izveido publiskā sektora aizdevumu mehānismu Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma ietvaros⁷³, 4. pantā;
- klimata un vides aizsardzības nosacītība tiešajiem maksājumiem lauksaimniekiem KLP ietvaros, kas paredzēta Regulas (ES) Nr. 1307/2013⁷⁴ 43.–47. pantā.

108. Šie nosacītības mehānismi ir dažādi, bet visi atbilst kopējai loģikai: atbilstība maksājumu saņemšanai no Savienības budžeta ir atkarīga no tā, vai ir ievērotas noteiktas horizontālas prasības, kas papildina un atšķiras no prasībām, kuras tieši paredz Eiropas fonds, uz ko attiecas maksājums⁷⁵.

109. Finanšu nosacītība, kas ieviesta ar Regulu 2020/2092, attiecībā uz budžeta izpildi ir saistīta ar tiesiskuma ievērošanu, kas “ir būtisks priekšnosacījums tam, lai tiktu aizsargātas pārējās [LES 2. panta] pamatvērtības”⁷⁶. Dalībvalstīm tā ir jāievēro kā horizontāls nosacījums, izpildot Savienības budžetu.

110. Finanšu nosacītība ietver saikni starp solidaritāti un atbildību. Savienība nodod sava budžeta līdzekļus dalībvalstīm, lai tie tiktu tērēti atbildīgi, kas nozīmē, ka tas ir jāveic saskaņā ar Savienības vērtībām, piemēram, tiesiskumu. Vienīgi tad, ja budžeta izpildē tiek ievērotas Savienības vērtības, starp dalībvalstīm pastāv pietiekama savstarpēja uzticība attiecībā uz finanšu līdzekļu, kas nepieciešami tās mērķu sasniegšanai, piešķiršanu pašai Savienībai.

111. Nav noslēpums, ka šis jaunais nosacītības tehnikas aspekts būtiski ietekmē Savienības attiecības ar dalībvalstīm. Nosacītības mehānisma dēļ Savienības iestādēm ir spēcīgākas pilnvaras, lai panāktu, ka dalībvalstis, iesaistoties Savienības budžeta pārvaldībā, ievērotu Savienības tiesību vērtības.

112. Finanšu nosacītības metodes izmantošanai atvasinātajās tiesību normās ir jāatbilst primāro tiesību prasībām, un tai ir jāietilpst Savienībai piešķirtajās kompetencēs.

113. Līdz šim Tiesas judikatūrā galvenokārt tika aplūkota vides aizsardzības nosacītība, kas tiek piemērota tiešajiem maksājumiem lauksaimniekiem⁷⁷, kā arī makroekonomiskā nosacītība, kas tai labvēlīgā veidā tika aplūkota spriedumā *Pringle*⁷⁸.

⁷³ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2021. gada 14. jūlijs) par publiskā sektora aizdevumu mehānismu Taisnīgas pārkārtošanās mehānisma ietvaros (OV 2021, L 274, 1. lpp.).

⁷⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2013. gada 17. decembris), ar ko izveido noteikumus par lauksaimniekiem paredzētiem tiešajiem maksājumiem, kurus veic saskaņā ar kopējās lauksaimniecības politikas atbalsta shēmām, un ar ko atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 637/2008 un Padomes Regulu (EK) Nr. 73/2009 (OV 2013, L 347, 608. lpp.).

⁷⁵ Piemēram, maksājumu saņemšana no tādiem struktūrfondiem kā ERAF vai ESF ir atkarīga no tā, vai dalībvalsts ievēro makroekonomikas līdzsvara prasības.

⁷⁶ Regulas 2020/2092 6. apsvēruma.

⁷⁷ Kā piemērus judikatūrai par vides aizsardzības nosacītību tiešajos maksājumos lauksaimniekiem var minēt spriedumus, 2021. gada 27. janvāris, *De Ruiter* (C-361/19, EU:C:2021:71, 31.–41. punkts), un 2018. gada 25. jūlijs, *Teglgård* un *Flojstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:597, 42. un nākamie punkti). 2018. gada 7. augusta sprieduma *Argo Kalda Mardi talu* (C-435/17, EU:C:2018:637) 39. punktā ir norādīts, ka “atbilstoši pēdējās minētās regulas [Nr. 1306/2013] 93. pantam standarti labu lauksaimniecības un vides apstākļu nodrošināšanai ir daļa no savstarpējās atbilstības noteikumiem, kuri, kā tas ir paredzēts minētās regulas 91. pantā, ir jāievēro – pretējā gadījumā tiek piemērots administratīvs sods. Šie standarti ir noteikti valsts līmenī, iekļauti šīs pašas regulas II pielikumā un attiecas it īpaši uz vides jomu”.

⁷⁸ Spriedums, 2012. gada 27. novembris (C-370/12, EU:C:2012:756, 69. punkts): “Stingro nosacījumu, kuriem pakļauta ar stabilizācijas mehānismu veicamā finansiālās palīdzības piešķiršana saskaņā ar LESD 136. panta 3. punktu, kas ir tiesību norma, uz kuru attiecas LESD grozījums, mērķis ir nodrošināt, lai šī mehānisma darbībā tiktu ievērotas Savienības tiesības, tostarp pasākumi, ko Savienība veic dalībvalstu ekonomikas politikas koordinācijas ietvaros.”

114. Šajā pēdējā minētajā spriedumā Tiesa nosprieda, ka nosacītība ir piemērots mehānisms, lai nodrošinātu Savienības tiesību un Savienības iestāžu veikto pasākumu dalībvalstu ekonomikas politikas koordinācijas jomā ievērošanu. Tajā arī tika norādīts, ka makroekonomiskā nosacītība, kas paredzēta Eiropas Stabilizācijas mehānisma dibināšanas līguma (ESM līgums)⁷⁹ 3. pantā, 12. panta 1. punktā un 13. panta 3. punkta pirmajā daļā, nodrošina ESM darbību saderību it īpaši ar LESD 125. pantu, kā arī Savienības pieņemtajiem koordinēšanas pasākumiem⁸⁰.

115. Šī lieta un lieta C-157/21 sniedz Tiesai iespēju attīstīt savu judikatūru par finanšu nosacītību, to paplašinot uz instrumentu, ar kuru tās iestādes, lai aizsargātu Savienības budžetu, mudina dalībvalstis ievērot LES 2. pantā nostiprināto tiesiskuma vērtību.

116. Ņemot vērā šos apsvērumus, pievērsīšos Ungārijas valdības izvirzīto secīgo atcelšanas pamatu analīzei.

V. Pirmais prasības pamats: Regulas 2020/2092 juridiskā pamata neesamība vai neatbilstība

A. *Lietas dalībnieku apsvērumi*

117. Ungārijas valdība uzskata, ka, lai gan ar LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunktu Savienības likumdevējs ir pilnvarots pieņemt finanšu noteikumus par Savienības budžeta izpildi, Regulā 2020/2092 nav ietverti budžeta vai finanšu noteikumi.

118. Līdz ar to Regulas 2020/2092 juridiskais pamats neesot atbilstošs un Savienības kompetencē nav pieņemt atvasināto tiesību normu ar šādu saturu.

119. Tā uzskata, ka Regula 2020/2092 ļauj Komisijai un Padomei definēt tiesiskuma jēdzienu un darbības, kas ir pretrunā šīs Savienības vērtības prasībām. Apstiprinātais mehānisms ļaujot noteikt sankcijas, kas ietekmē tādas dalībvalsts pamatstruktūras, attiecībā uz kurām Savienībai nav kompetences.

120. LESD 322. pants neaptverot šīs darbības un tātad tas esot neatbilstošs juridiskais pamats Regulai 2020/2092, kuras piemērošanas joma esot pretrunā LES 7. pantā paredzētajai procedūrai.

121. Ungārijas valdība turklāt norāda uz atšķirībām starp Regulu 2020/2092 un citiem Savienības finanšu un budžeta noteikumiem, kuri ir balstīti uz LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunktu.

122. To Regulas 2020/2092 elementu skaitā, kas neesot saderīgi ar LESD 322. pantu, Ungārijas valdība norāda, pirmkārt, uz interešu konfliktu Savienības līdzekļu sadalē. Regulā 2020/2092 neesot ietverts neviens procesuāls noteikums dalībvalstīm attiecībā uz noteikumu par interešu konfliktu ieviešanu un to novēršanu, tādējādi ļaujot veikt pasākumus pret šīm valstīm, pamatojoties uz neprecizētiem pārkāpumiem, kas pārsniedzot Finanšu regulā paredzētās prasības.

⁷⁹ 2012. gada 2. februāri Briselē noslēgtais Līgums par Eiropas Stabilizācijas mehānisma izveidi starp Beļģijas Karalisti, Vācijas Federatīvo Republiku, Igaunijas Republiku, Īriju, Grieķijas Republiku, Spānijas Karalisti, Francijas Republiku, Itālijas Republiku, Kipras Republiku, Luksemburgas Lielhercogisti, Maltu, Nīderlandes Karalisti, Austrijas Republiku, Portugāles Republiku, Slovēnijas Republiku, Slovēnijas Republiku un Somijas Republiku.

⁸⁰ Spriedums, 2012. gada 27. novembris, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, 111. un 112. punkts). 154.–156. punkts attiecās uz Komisijas rīcību ESM līguma ietvaros, lai nodrošinātu ar finansiālo palīdzību saistītās nosacītības ievērošanu. Šis pašas atsauces tika izdarīta 2016. gada 20. septembra spriedumā *Mallis* un *Malli*/Komisija un ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, 54. punkts).

123. Otrkārt, tā apgalvo, ka ar Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktu dalībvalstīm esot noteikts pienākums no sava budžeta finansēt programmas, no kurām Savienība izņem savus līdzekļus, lai aizsargātu saņēmējus. Šī tiesību norma neatbilstot Savienības budžeta izpildes noteikumiem, esot uzskatāma par sankciju dalībvalstij un ar to tiekot pārkāptas tiesiskuma prasības.

124. Ungārijas valdība uzskata, ka LESD 322. pants nevarot būt pamats, lai noteiktu pienākumus saistībā ar valsts budžetu, jo ar to tiekot paredzēta vienīgi tādu noteikumu pieņemšana, kas attiecas uz Savienības budžeta izpildi.

125. Parlaments un Padome apstrīd Ungārijas valdības argumentus un uzskata, ka LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts ir atbilstošs Regulas 2020/2092 juridiskais pamats⁸¹.

126. Šīs abas iestādes uzskata, ka ar Regulu 2020/2092 ir izveidots budžeta (finanšu) nosacītības mehānisms, lai nodrošinātu tiesiskuma prasību ievērošanu atbilstoši citiem Savienībā jau pastāvošiem nosacītības mehānismiem. To pamatojot šīs regulas mērķa un satura analīze.

B. Vērtējums

127. Sākumā atgādināšu Tiesas pastāvīgo judikatūru par juridisko pamatu izvēli primārajās tiesībās, lai pieņemtu atvasināto tiesību normas⁸²:

- “Savienības tiesību akta juridiskā pamata izvēle ir jāpamato ar objektīvu informāciju, ko tiesa var pārbaudīt, tostarp ar šī tiesību akta mērķi un saturu. Ja, pārbaudot attiecīgo tiesību aktu, tiek konstatēts, ka tam ir divi mērķi vai ka tam ir divas sastāvdaļas, no kurām vienu var uzskatīt par galveno vai dominējošo, bet otrai ir tikai palīgraksturs, tad tiesību akts ir jābalsta tikai uz vienu juridisko pamatu, proti, uz to, ar ko saistīts galvenais vai dominējošais mērķis vai sastāvdaļa⁸³”;
- “turklāt [...], lai noteiktu atbilstīgo juridisko pamatu, var tikt ņemts vērā jaunā tiesiskā regulējuma juridiskais konteksts, it īpaši, ciktāl šis konteksts var sniegt skaidrību par šī regulējuma mērķi”⁸⁴;
- pēc saskaņošanas aktu pieņemšanas “Savienības likumdevējam nevar liegt iespēju šo aktu pielāgot apstākļu izmaiņām vai jaunām zināšanām, ņemot vērā viņa uzdevumu uzraudzīt Līgumā paredzēto vispārējo interešu aizsardzību”⁸⁵.

128. Saskaņā ar šo judikatūru Regulas 2020/2092 mērķa un satura analīze ļaus noteikt, vai LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts ir atbilstošs juridiskais pamats tās pieņemšanai, vai vajadzēja izmantot citu juridisko pamatu, vai arī Savienībai nav kompetences pieņemt šo regulu.

⁸¹ Lai izvairītos no atkārtošanās, turpmāk pieņemšu, ka valstis, kuras piedalījās tiesas sēdē (izņemot, loģiski, Ungāriju un Polijas Republiku), kā arī Komisija piekrit Parlamenta un Padomes apgalvojumiem.

⁸² Spriedumi, 2020. gada 8. decembris, Polija/Parlaments un Padome (C-626/18, EU:C:2020:1000, 43.–47. punkts); 2020. gada 8. decembris, Ungārija/Parlaments un Padome (C-620/128, EU:C:2020:1001, 38.–42. punkts), un 2019. gada 3. decembris, Čehijas Republika/Parlaments un Padome (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ Spriedums, 2019. gada 3. decembris, Čehijas Republika/Parlaments un Padome (C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. punkts).

⁸⁴ Turpat, 32. punkts.

⁸⁵ Turpat, 38. punkts.

1. Regulas Nr. 2020/2092 mērķis

129. Saskaņā ar Regulas 2020/2092 1. pantu tās mērķis ir paredzēt “noteikumus, kas ir nepieciešami Savienības budžeta aizsardzībai, ja dalībvalstīs tiek pārkāpti tiesiskuma principi”.

130. Vairāki Regulas 2020/2092. apsvērumi liecina par saikni starp tiesiskuma ievērošanu un pareizu Savienības budžeta finanšu pārvaldību.

- 7. apsvērumā ir norādīts, ka tad, “kad dalībvalstis īsteno Savienības budžetu, [...] tiesiskuma ievērošana ir būtisks priekšnoteikums, lai ievērotu pareizas finanšu pārvaldības principus, kas paredzēti [LESD] 317. pantā”;
- 8. apsvērumā⁸⁶ ir noteikts, ka pareizu finanšu pārvaldību dalībvalstis var nodrošināt tikai tad, ja publiskās iestādes rīkojas saskaņā ar likumu, ja krāpšana tiek izmeklēta kriminālprocesā un ja ir nodrošināta atbilstoša administratīvo lēmumu pārbaude tiesā;
- 9. apsvērumā⁸⁷ ir uzsvērta tiesu varas un kriminālizmeklēšanas dienestu neatkarības nozīme, saskaroties ar valsts iestāžu nelikumīgiem un patvaļīgiem lēmumiem, kas varētu apdraudēt Savienības finanšu intereses;
- 13. apsvērumā atkārtoti ir apstiprināts, ka “pastāv nepārprotama saikne starp tiesiskuma ievērošanu un efektīvu Savienības budžeta izpildi saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības principiem”;
- 15. apsvērumā ir uzsvērts, ka “tiesiskuma principu pārkāpumi, jo īpaši tie, kas ietekmē publisko iestāžu pienācīgu darbību un efektīvu izskatīšanu tiesā, var nopietni kaitēt Savienības finanšu interesēm”.

131. Ņemot vērā šos apsvērumus, kuru atbilstība Regulas 2020/2092 noteikumiem nav noliedzama, man šķiet, ka šīs regulas mērķis ir radīt īpašu mehānismu, lai nodrošinātu Savienības budžeta pareizu izpildi, ja dalībvalsts pārkāpj tiesiskuma principus, apdraudot Savienības fondu pareizu pārvaldību vai tās finanšu intereses.

132. Šis mērķis man šķiet atbilstošs LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkta izvēlei par Regulas 2020/2092 juridisko pamatu⁸⁸.

⁸⁶ “Pareizu finanšu pārvaldību dalībvalstis var nodrošināt tikai tad, ja publiskās iestādes rīkojas saskaņā ar likumu, ja izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestādes efektīvi rīkojas krāpšanas gadījumos, tostarp attiecībā uz krāpšanu nodokļu jomā, izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, korupciju, interešu konfliktu vai citiem likumpārkāpumiem, un ja publisko iestāžu, tostarp tiesībsardzības iestāžu, patvaļīgi vai nelikumīgi lēmumi var tikt pakļauti efektīvai izskatīšanai tiesā, ko veic neatkarīgas tiesas un Eiropas Savienības Tiesa.”

⁸⁷ “Vienmēr būtu jāgarantē tiesu iestāžu neatkarība un objektivitāte, un izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestādēm būtu jāspēj pienācīgi veikt savas funkcijas. Tiesu iestādēm un izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestādēm būtu jāpiešķir pietiekami finanšu resursi un cilvēkresursi un jānodrošina procedūras, lai tie darbotos efektīvi un tādā veidā, kas pilnībā ievēro tiesības uz taisnīgu tiesu, tostarp, ievērojot tiesības uz aizstāvību. Galīgie spriedumi būtu efektīvi jāīsteno. Minētie nosacījumi ir vajadzīgi kā garantijas minimums pret publisko iestāžu nelikumīgiem un patvaļīgiem lēmumiem, kas varētu kaitēt Savienības finanšu interesēm.”

⁸⁸ Skat. Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madride, 2021, 131. lpp., kurš uzskata, ka “LESD 322. pantā ir nodrošināts juridiskais pamats, kurš ir vairāk nekā pietiekams, lai noteiktu šo [finanšu] nosacītību, kas turklāt jau pastāvēja attiecībā uz konkrētu tiesiskuma materiālo saturu [...]”.

133. Parlaments un Padome apgalvo, ka apstrīdētās regulas mērķis izriet no šiem apsvērumiem. Šīs iestādes apstrīd Ungārijas valdības analīzi, kurā apgalvots, ka Regulas 2020/2092 mērķis ir pievienot procedūru jau paredzētajām⁸⁹ procedūrām tiesiskuma aizsardzībai un primārajās tiesībās tam nav paredzēts juridiskais pamats.

134. Protams, Regulas 2020/2092 14. apsvērums, lasot to kopsakarā, šķiet sniedzam zināmu atbalstu Ungārijas valdības apgalvojumam, jo tajā tiek atzīts, ka “šajā regulā noteiktais mehānisms *papildina* šos instrumentus, aizsargājot Savienības budžetu pret tiesiskuma principu pārkāpumiem, kas ietekmē pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību”.

135. Šī nekonsekvenca, kas ir redzama Regulas 2020/2092 apsvērumu loģikā, var izrietēt no tās likumdošanas procesa norises. Kā jau esmu paskaidrojis, Komisijas sākotnējā priekšlikumā tika mazāk atspoguļoti paredzētā mehānisma finanšu nosacījumi un vairāk tika uzsvērta tiesiskuma aizsardzība. Padomes iebildumu rezultātā Regulas 2020/2092 galīgais teksts tika pārveidots par finanšu nosacītības instrumentu, kura ietvaros tiesiskuma aizsardzība darbojas kā horizontāls nosacījums, kas valstīm ir jāievēro budžeta izpildē.

136. Tādēļ ir detalizēti jāanalizē Regulas 2020/2092 saturs, lai nošķirtu, vai “galīgais likumdošanas produkts” patiešām ir finanšu nosacītības mehānisms, kā tas ir citu Savienības tiesību mehānismu gadījumā. Ja tas tā ir, LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts sniegtu atbilstošu juridisko pamatu, jo šī regula būtu noteikums par budžeta izpildi.

137. Ja tas tā nav, kā to apgalvo Ungārijas valdība, mēs saskaramies ar papildu instrumentu tiesiskuma un budžeta konotācijas aizsardzībai, kuram LESD 322. pants nebūtu atbilstošs juridiskais pamats un kura noteikšanai Savienībai nebūtu kompetences.

138. Manuprāt, Regulas 2020/2092 mērķis ir ar nosacītības mehānismu nodrošināt pareizu Savienības budžeta izpildi gadījumā, ja dalībvalstī tiek pārkāpti tiesiskuma principi, apdraudot Savienības fondu pareizu finanšu pārvaldību.

139. Tādējādi Regulas 2020/2092 mērķis kopumā ir aizsargāt Savienības budžetu īpašās situācijās, kas apdraud tā pienācīgu izpildi un ir uzskatāmas par tiesiskuma pārkāpumiem. Tātad tās mērķis nav aizsargāt pēdējo minēto ar sodu mehānismu.

140. Šādā perspektīvā Regulas 2020/2092 priekšmetu var pielīdzināt Finanšu regulas priekšmetam, attiecībā uz kuru netiek apstrīdēts tās juridiskais pamats, kas ir LESD 322. pants.

141. Faktiski kopīgajā paziņojumā, kas sagatavots Regulas 2020/2092 pieņemšanas brīdī, Parlaments, Padome un Komisija paziņoja savu nodomu iekļaut tās saturu Finanšu regulā, kad tā tiks grozīta⁹⁰.

⁸⁹ Eiropas tiesiskuma aizsardzības mehānisms, ES rezultātu apkopojums tiesiskuma jomā, pārkāpuma procedūra un LES 7. pantā paredzētā procedūra.

⁹⁰ Šis kopīgais paziņojums ir formulēts šādi: “Neskarot Komisijas iniciatīvas tiesības, Eiropas Parlaments, Padome un Komisija vienojas apsvērt šīs regulas satura iekļaušanu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES, Euratom) 2018/1046 (2018. gada 18. jūlijs) (“Finanšu regula”) tās nākamās pārskatīšanas laikā.” Skat. tās tekstu pielikumā dokumentam COM(2020) 843 *final*, 2020. gada 14. decembris, Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, ko izstrādā atbilstīgi Līguma par Eiropas Savienības darbību 294. panta 6. punktam, par Padomes nostāju attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai pieņemšanu.

142. Kā norāda Padome, Eiropas likumdevēja izvēle izstrādāt noteikumu, kura mērķis ir nodrošināt pienācīgu Savienības budžeta izpildi tiesiskuma pārkāpumu gadījumā, ietilpst tās rīcības brīvībā, pieņemot tiesību aktus.

143. Katrā ziņā šāda izvēle nevarētu tikt kvalificēta kā acīmredzami nepiemērota. Tiesiskuma principu ievērošanai var būt fundamentāla nozīme gan pareizai valsts finanšu darbībai, gan budžeta pareizai izpildei⁹¹.

144. Kopumā ar tiesiskumu saistīta finanšu nosacītības mehānisma ieviešana, manuprāt, ir ticama likumdošanas izvēle, kas atbilst primārajām tiesībām.

2. Regulas 2020/2092 saturs

145. Izvērtējot, vai Regulu 2020/2092 aptver LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts, atbilstoši Tiesas judikatūrai noteikti papildus ir jāanalizē tās saturs.

146. Šī analīze ļaus pārbaudīt, vai Regulas 2020/2092 elementi ir reāli finanšu nosacītības mehānisma elementi (atbilstoši tiem, kas jau pastāv Savienības tiesībās), un līdz ar to noteikt, vai LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts tai sniedz pareizu juridisko pamatu.

a) Pasākumu veikšanas nosacījumi Regulas 2020/2092 procedūras ietvaros

147. Saskaņā ar Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktu, “ja saskaņā ar 6. pantu tiek konstatēts, ka tiesiskuma principu pārkāpumi dalībvalstī pietiekami tiešā veidā ietekmē vai nopietni draud ietekmēt Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību, tiek veikti atbilstīgi pasākumi”.

148. Tiesvedības dalībniekiem nav vienprātības par šīs tiesību normas interpretāciju:

- Ungārijas valdība apgalvo, ka ar to tiek izveidota trīs posmu procedūra, kurā ir jāpārbauda:
 - a) tiesiskuma pārkāpums; b) nopietna vai pietiekami tieša riska esamība Savienības budžeta pareizai finanšu pārvaldībai vai Savienības finanšu interešu aizsardzībai un c) nepieciešamība veikt samērīgus pasākumus, lai to risinātu. Tā uzskata, ka LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkta juridiskais pamats neaptver pirmo no šiem posmiem;
- Parlaments un Padome nepiekrīt šai interpretācijai un uzskata, ka procedūrai ir tikai divi posmi:
 - a) tiesiskuma pārkāpuma, kas tieši rada nopietnu risku Savienības budžeta pareizai finanšu pārvaldībai vai Savienības finanšu interešu aizsardzībai, pierādīšana un b) pasākumu veikšana tā novēršanai. Tādējādi nosacītība esot piemērojama tikai attiecībā uz tiem tiesiskuma pārkāpumiem, kuri tieši ietekmē Savienības budžeta izpildi un kuriem ir noteikts smagums.

149. Manuprāt, atbilstoša ir šī pēdējā minētā Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta interpretācija. Finanšu nosacītība attiecas vienīgi uz tiem tiesiskuma pārkāpumiem, kuriem ir pietiekami tieša saikne ar budžeta izpildi un kuri būtiski ietekmē vai draud būtiski ietekmēt pareizu Savienības budžeta finanšu pārvaldību vai tās finanšu interešu aizsardzību.

⁹¹ Šajā nozīmē skat. Revīzijas palātas Atzinumu Nr. 1/2018 attiecībā uz 2018. gada 2. maija priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs (OV 2018, C 291, 1. lpp.), 10. un 11. punkts.

150. *Gramatiskā* interpretācija liek izdarīt šādu secinājumu, jo Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktā ir prasīta pietiekami tieša saikne starp tiesiskuma pārkāpumu un budžeta izpildi. Tikai šādi var tikt aktivēts nosacītības mehānisms, līdz ar to Regula 2020/2092 ir piemērojama nevis visiem tiesiskuma pārkāpumiem, bet gan vienīgi tiem, kuriem ir tieša saikne ar budžeta izpildi.

151. Šajā pašā nozīmē, lai gan Regulas 2020/2092 2. panta a) punktā ir sniegta tiesiskuma definīcija, tā tiek piemērota vienīgi “šajā regulā”. Protams, šajā tiesību normā “tiesiskums” ir definēts vispārīgi (kā LES 2. pantā noteikta Savienības vērtība) un atvērti, jo tajā tas ir saistīts ar vēlāk minētajiem principiem, tomēr atkārtotā, ka tas veikts ar manis nupat pieminēto ierobežoto piemērojamību.

152. Tādā pašā kontekstā Regulas 2020/2092 3. pantā ir uzskaitītas atsevišķas norādes par tiesiskuma principu pārkāpumu “šajā regulā”.

153. Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta *sistemātiska* interpretācija kopā ar citiem tās pantiem man liek arī uzskatīt, ka finanšu nosacītība attiecas vienīgi uz tādiem nopietniem tiesiskuma pārkāpumiem, kuri tieši ietekmē Savienības budžeta izpildi.

154. Norādes uz “tiesiskuma principu pārkāpumiem”, kas piemēru veidā iekļautas Regulas 2020/2092 3. pantā, šīs regulas 4. panta 2. punktā attiecas vienīgi uz valsts iestāžu darbības jomām, kas ir tieši saistītas ar Savienības budžeta izpildi.

155. Jāuzsver, ka Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktā minētie gadījumi atbilst vai nu īpašām budžeta izpildes darbībām, vai vispārējām darbībām, ciktāl tās ietver budžeta izpildes darbību kontroli.

156. Protams, dažām Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktā minētajām vispārējām darbībām⁹², aplūkojot tās atsevišķi, pašām par sevi nebūtu jāietekmē Savienības budžeta izpilde LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē, nedz arī automātiski jābūt saistītām ar labu finanšu pārvaldību⁹³ vai Savienības finanšu interešu aizsardzību.

157. Regulas 2020/2092 4. panta 2. punkta mērķis ir ierobežot tādu vispārējo darbību apjomu, to attiecinot uz tām valsts iestāžu darbībām, kas ir saistītas ar budžeta izpildi. Tas tā ir attiecībā uz:

- izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestāžu darbību, kas šajā ziņā attiecas tikai uz “Savienības tiesību aktu pārkāpumiem saistībā ar Savienības budžeta izpildi vai Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību” (c) apakšpunkts);
- efektīvu izskatīšanu tiesā, ko veic neatkarīgas tiesas, ja vien tā tiek īstenota attiecībā uz valsts iestāžu darbībām vai bezdarbību, kas pašas ir saistītas (saskaņā ar šī paša punkta a), b) un c) apakšpunktu) ar Savienības budžeta izpildi (d) apakšpunkts);
- krāpšanas un citu Savienības tiesību aktu pārkāpumu novēršanu un sodīšanu, ja – jau atkal – tie ir saistīti ar “Savienības budžeta izpildi vai Savienības finanšu interešu aizsardzību” (e) apakšpunkts).

⁹² Tās, kas norādītas c) apakšpunktā (“izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestāžu pienācīga darbība”), d) apakšpunktā (“efektīva izskatīšana tiesā, ko veic neatkarīgas tiesas”) un e) apakšpunktā (“krāpšanas, tostarp izvairīšanās no nodokļu maksāšanas, korupcijas vai citu Savienības tiesību aktu pārkāpumu [...] novēršana un sodīšana par tiem”).

⁹³ Saskaņā ar Finanšu regulas 2. panta 59. punktu “pareiza finanšu pārvaldība” nozīmē “budžeta izpildi saskaņā ar saimnieciskuma, lietderības un efektivitātes principiem”.

158. Attiecībā uz noslēguma noteikumu (h) apakšpunkts), kurā ir paredzētas “citas situācijas vai iestāžu rīcība”, tās var tikt reglamentētas ar Regulu 2020/2092 vienīgi tad, ja tās “attiecas uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību”. Tādējādi noslēguma noteikums neattiecas uz darbībām, kam nav sakara ar budžeta izpildi.

159. Manuprāt, metode, ko likumdevējs ir izmantojis, lai noteiktu strīdīgā mehānisma piemērošanas jomu un piemērošanas nosacījumus, ir atbilstoša, jo tajā kā *horizontālais* nosacījums pareizai budžeta izpildei ir noteikta tiesiskuma principu ievērošana.

160. Smagi šo principu pārkāpumi, kas ļaus piemērot nosacītības mehānismu, ir tie, kas izriet no Savienības budžeta izpildes darbībām vai valsts iestāžu vispārējām darbībām, kuras tieši ir saistītas ar šo budžeta izpildi.

161. Katrā ziņā Regulas 2020/2092 6. panta 9. punktā ir prasīts, lai Komisija izklāstītu konkrētu pamatojumu un pierādījumus ar budžeta izpildi tieši saistīta smaga tiesiskuma principu pārkāpuma esamībai. Tikai tad varēs veikt atbilstīgus pasākumus pret dalībvalsti, kas nav izpildījusi savus pienākumus.

162. Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta *teleoloģiskā* interpretācija un *vēsturiskā* interpretācija man arī liek secināt, ka finanšu nosacītība ir piemērojama vienīgi tādiem tiesiskuma pārkāpumiem, kuri tieši ietekmē Savienības budžeta izpildi.

163. Šajā ziņā atkārtoti, ka ir lietderīgi ņemt vērā likumdošanas procesa attīstību, kura rezultātā tika pieņemta Regula 2020/2092.

164. Kā jau esmu norādījis, Komisijas sākotnējais priekšlikums bija vairāk vērsts uz tiesiskuma aizsardzību un mazāk atspoguļoja mehānisma finanšu nosacītību. Padomes iejaukšanās rezultātā Regulas 2020/2092 galīgais teksts varēja tikt skaidrāk pārvērsts finanšu nosacītības instrumentā, kura ietvaros tiesiskuma aizsardzība darbojas kā horizontāls nosacījums, kas valstīm ir jāievēro budžeta izpildē.

165. Tiesību akta attīstībā par noteicošo elementu kļuva prasības par *pietiekami tiešu*⁹⁴ saikni starp budžeta izpildi un tiesiskuma principu pārkāpumu iekļaušana Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktā⁹⁵.

166. Šī elementa, kas dažkārt doktrīnā ir ļoti kritizēts⁹⁶, ieviešana nozīmē zināmu Komisijas sākotnējā priekšlikuma piemērošanas jomas samazinājumu. Finanšu nosacītības mehānisms tā galīgajā redakcijā ir cieši saistīts ar Savienības budžeta izpildi, lai netiktu pārkāpts LES 7. pants un lai normatīvajam aktam varētu piemērot LESD 322. pantu kā juridisko pamatu⁹⁷.

⁹⁴ 2014. gada 6. novembra spriedumā Itālija/Komisija (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, 68. un 69. punkts) ir aplūkota pietiekami tiešas saiknes esamība starp apgalvoto dalībvalsts izdarīto Savienības tiesību pārkāpumu un pasākumu, kas ir pieprasītā finansējuma priekšmets, kā elements, kas ļauj Komisijai likt apturēt struktūrfondu maksājumus dalībvalstij.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., minēts iepriekš, 133. lpp., arī uzsver, ka Regulas 2020/2092 interpretācijas galvenais elements ir prasība par skāršanu “pietiekami tieša veidā”.

⁹⁶ Redakcijas komentārā, *European Papers*, 2020, Nr. 5, 1101.–1104. lpp., prasība Komisijai pierādīt to, ka tiesiskuma pārkāpums attiecas vienīgi uz Savienības finanšu interešu aizsardzību, tiek kvalificēta kā *probatio diabólica*. Tajā tiek piebilsts, ka šī prasība “will presumably render inoperative the conditionality mechanism” un ka Regula 2020/2092 “appears to be doomed to fail”, ja tā tiktu piemērota vienīgi tādai valstu rīcībai, kas ietekmē Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību.

⁹⁷ Eiropadomes 2020. gada 10. un 11. decembra secinājumu 2. punkta e) apakšpunktā atkārtoti ir apstiprināts, ka “ir pienācīgi jāpierāda, ka pastāv pietiekami tieša cēloņsakarība starp šo aizskārumpu un negatīvo ietekmi uz Savienības finanšu interesēm. Lai iedarbinātu mehānismu, nepietiks ar vienkāršu konstatējumu par tiesiskuma pārkāpumu.”

167. Ar *pietiekami tiešu* saikni tiek nodrošināts, ka nosacītības mehānisms netiks piemērots attiecībā uz jebkuru smagu tiesiskuma pārkāpumu, bet tas tiks ierobežots ar tādiem pārkāpumiem, kuri, ņemot vērā šo īpašību, būs cieši saistīti ar budžeta izpildi⁹⁸. Šī saikne Komisijai ir jāpierāda pirms korektīvo pasākumu piedāvāšanas, un tās pierādīšana nav nekā automātiska, lai cik arī smags nebūtu tiesiskuma principu pārkāpums.

168. Regulas 2020/2092 13. apsvērumā šī saikne tiek uzsvēta, nodrošinot, ka “tādējādi pastāv nepārprotama saikne starp tiesiskuma ievērošanu un efektīvu Savienības budžeta izpildi saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības principiem”.

169. Rezumējot, Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta interpretācija, ņemot vērā gramatiskos, sistemātiskos, teleoloģiskos un vēsturiskos interpretācijas kritērijus, man liek apgalvot, ka ar šo regulu ir izveidots finanšu nosacītības mehānisms, kas ir piemērojams vienīgi attiecībā uz tādiem nopietniem tiesiskuma pārkāpumiem, kuri tieši ietekmē Savienības budžeta izpildi. Tādējādi LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts ir pietiekams Regulas 2020/2092 juridiskais pamats.

170. Šo apgalvojumu neietekmē Ungārijas valdības arguments par (apgalvoto) pretrunu starp Finanšu regulas normām par interešu konfliktiem (61. pants)⁹⁹ un Regulas 2020/2092 3. panta b) punktu, kurā kā norāde uz tiesiskuma principu pārkāpumu tostarp tiek kvalificēts tas, ka valsts iestādes nenodrošina “interesu konfliktu neesību”.

171. Kā norāda Padome, Regulas 2020/2092 piemērošana ir pakārtota citu Savienības finanšu noteikumu piemērošanai. Regulas 2020/2092 6. panta 1. punktā ir paredzēts, ka Komisija aktivizē mehānismu, “ja vien tā neuzskata, ka citas Savienības tiesību aktos noteiktās procedūras tai ļautu efektīvāk aizsargāt Savienības budžetu”¹⁰⁰.

172. Tas nozīmē, ka Finanšu regulas 61. pantā paredzētā interešu konflikta atrisināšanas procedūra būs piemērojama konkrētiem gadījumiem un ka Regulas 2020/2092 mehānisms tiek īstenots vienīgi tad, ja kādas dalībvalsts iestādes, kas iesaistās Savienības budžeta izpildē, darbību apdraud īpaši smagi interešu konflikti.

b) Pasākumu veikšanas kritēriji Regulas 2020/2092 procedūras ietvaros

173. Ungārijas valdība uzskata, ka pasākumi, kurus Savienības iestādes var veikt, piemērojot Regulu 2020/2092, patiesībā drīzāk ir sods par tiesiskuma noteikumu pārkāpumu, nevis īsti Savienības budžeta aizsardzības “pasākumi”. Tādēļ neesot atbilstoša LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkta izmantošana par juridisko pamatu.

⁹⁸ Eiropadome 2020. gada 10. un 11. decembra secinājumu 2. punkta h) apakšpunktā iet tālāk nekā regulas teksts, norādot, ka tad, “ja šī informācija un konstatējumi, [ar kuriem Komisija pamato savu vērtējumu], neatkarīgi no avota, tiek izmantoti regulas piemērošanai, Komisija nodrošina, ka tās atbilstība un izmantošana tiek noteikta, ņemot vērā vienīgi regulas mērķi aizsargāt Savienības finanšu intereses”.

⁹⁹ Saskaņā ar Finanšu regulas 61. panta 3. punktu “šā panta 1. punkta nozīmē interešu konflikts pastāv, ja, kā minēts 1. punktā, finanšu dalībnieka vai citas personas funkcijas neatkarīgi un objektīvi traucē pildīt iemesli, kas saistīti ar ģimeni, emocionālajām saitēm, politisko vai nacionālo piederību, ekonomiskajām interesēm vai jebkādam citām tiesām vai netiesām personīgajām interesēm”.

¹⁰⁰ Eiropadomes 2020. gada 11. decembra secinājumu 2. punkta d) apakšpunktā tika norādīts, ka “mehānisma piemērošanā tiks ievērots tā pakārtotais raksturs. Pasākumus, ko veic saistībā ar šo mehānismu, ņems vērā vienīgi tad, ja citas procedūras, kas paredzētas Savienības tiesībās, it īpaši tās, kas ir paredzētas Regulā par kopīgiem noteikumiem, Finanšu regulā vai Līguma pārkāpumu procedūras, neļauj efektīvāk aizsargāt Savienības budžetu”.

174. Tas izrietot no Regulas 2020/2092 18. apsvēruma un 5. panta 3. punkta, kuros ir noteikti šo pasākumu pielāgošanas kritēriji un kuri attiecas vairāk uz pašu pārkāpumu (proti, tā raksturu, ilgumu, nopietnību un apmēru, kā arī dalībvalsts “nolūku”), nevis Savienības budžeta aizsardzību.

175. Padome un Parlaments iebilst, ka ar Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktu ir izveidota kritēriju hierarhija, kuru vidū ir uzsvērts samērīgums un “tiesiskuma principu pārkāpšanas reālā vai iespējamā ietekme uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finansiālajām interesēm”. Savukārt “tiesiskuma principu pārkāpuma raksturs, ilgums, nopietnība un apmērs” esot pakārtota vērtējuma elementi. Kritērijam attiecībā uz valsts, kas ir izdarījusi pārkāpumu, nodomu, kas minēts 18. apsvērumā, neesot normatīva rakstura.

176. Manuprāt, Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta un 18. apsvēruma formulējums pilnībā nesakrīt. Šķiet, ka pēdējā minētajā, veicot pasākumus, kritērijs par “ietekmi uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interesēm” tiek uzskatīts par pakārtotu.

177. Tomēr uzskatu, ka Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta sistēmiskā interpretācija ļauj secināt, ka pasākumu veikšanu vispirms reglamentē samērīgums un faktiskā vai iespējamā ietekme, ko tiesiskuma principu pārkāpums rada Savienības budžeta pareizai finanšu pārvaldībai vai Savienības finanšu interesēm. Tādējādi pasākumu raksturs – kas nesakrīt ar sodu, kuri noteikti par tiesiskuma principu pārkāpumu, raksturu – paliek nemainīgs¹⁰¹.

178. Valsts, kas nav izpildījusi savus pienākumus, pieļauto tiesiskuma principu pārkāpumu raksturu, ilgumu, nopietnību un apjomu var izmantot vienīgi tam, lai noteiktu savu darbību ietekmi uz Savienības budžeta izpildi.

179. Ar šo interpretāciju Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktu aptver LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts, jo tajā paredzētie pasākumi, atkārtotā, paredz budžeta korekciju, nevis sankcijas pret dalībvalsti, kas nav izpildījusi savus pienākumus.

180. Ungārijas valdība šaubās, vai Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta pēdējā teikuma saturs ir saderīgs ar šo juridisko pamatu (“pasākumi, ciktāl iespējams, ir vērsti uz Savienības darbībām, ko skāruši pārkāpumi”). Tādējādi tiktu pieļauta “savstarpēja” nosacītība, kas pārsniedz to, kas attiecas uz Savienības budžeta aizsardzību.

181. Padomes skaidrojums, kas balstīts uz samērīguma principu, man šķiet pārliecinošs. “Savstarpējas” finanšu nosacītības pieļaušana izņēmuma kārtā ir izskaidrojama ar to, ka atsevišķi tiesiskuma principu pārkāpumi, kurus ir pieļāvušas valsts iestādes, var ietekmēt ļoti lielu nozaru skaitu, un būtu nesamērīgi visās šajās nozarēs veikt korektīvus finanšu pasākumus. Tāpat, kā tiesas sēdē apgalvoja Padome, ir iespējami gadījumi, kuros tiesiskuma principu pārkāpumi ir kļuvuši zināmi pēc tam, kad ir pilnībā īstenotas noteiktas Savienības izdevumu programmas un attiecībā uz tām finanšu korekcija nav īstenojama. Šādā gadījumā šāda korekcija varētu ietekmēt citas esošās izdevumu programmas, lai nodrošinātu nosacītības mehānisma efektivitāti¹⁰².

¹⁰¹ Pēc analogijas skat. Tiesas judikatūru, saskaņā ar kuru “[...] pienākum[s] [atgūt labumu, kas saņemts nepamatoti, izmantojot ļaunprātīgus paņēmienus,] ir nevis sods, bet gan tikai sekas konstatācijai, ka nosacījumi, kas vajadzīgi, lai iegūtu no Savienības tiesiskā regulējuma izrietošo labumu, nav tikuši ievēroti, līdz ar to padarot saņemto labumu par nepamatotu” (spriedumi, 2020. gada 1. oktobris, *Elme Messer Metalurgs* (C-743/18, EU:C:2020:767, 64. punkts), un 2016. gada 26. maijs, *Județul Neamț un Județul Bacău* (C-260/14 un C-261/14, EU:C:2016:360, 50. punkts un tajā minētā judikatūra).

¹⁰² Ja Tiesa nepiekrītu šai pieejai, ņemot vērā vājo saikni ar tiesiskuma pārkāpumu, tai būtu jāatceļ vienīgi formulējums “ciktāl iespējams” Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta beigu daļā (kam nav būtiskas nozīmes), līdz ar to tās formulējumā vienīgi tiktu paredzēts, ka “pasākumi ir vērsti uz Savienības darbībām, ko skāruši pārkāpumi”.

182. Šādā izpratnē šī “savstarpējās” finanšu nosacītības pieļaušana izņēmuma kārtā (kas ietver iespēju neattiecināt korekciju uz visām nozarēm, kuras skar tiesiskuma pārkāpums, vai arī to attiecināt uz pašreizējiem Savienības budžeta izdevumiem) neizslēdz mehānisma budžeta raksturu un ir saderīga ar LESD 322. pantu.

c) Pasākumu atcelšanas kritēriji Regulas 2020/2092 procedūras ietvaros

183. Regulas 2020/2092 7. panta 1. un 2. punktā ir paredzēta pasākumu atcelšana pēc valsts lūguma vai pēc Komisijas priekšlikuma, ja ir izzuduši to veikšanas nosacījumi.

184. Tas nozīmē, ka, lai tiktu saglabāti noteiktie korektīvie finanšu nosacītības pasākumi, ir jāsaglabājas ietekmei uz Savienības budžeta izpildi vai ietekmes riskam.

185. Kā apgalvo Padome, ja ietekme uz budžeta izpildi beidzas, korektīvie pasākumi tiek atcelti pat tad, ja dalībvalsts turpina pārkāpt tiesiskuma principus. Kā tiesas sēdē norādīja Eiropas Parlaments, soda gadījumā nepastāv tā atcelšanas iespēja.

186. Tādējādi šķiet acīmredzami (faktiski, tiek apstiprināts) tas, ka ar nosacītības mehānismu tiek piemērotas finanšu korekcijas, nevis sods par tiesiskuma principu pārkāpumu.

d) Saņēmēju aizsardzība Regulas 2020/2092 procedūrā

187. Ar Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktu¹⁰³, lasot to kopā ar tās 19. apsvērumu, tiek ieviesta garantija no Savienības budžeta finansēto izdevumu programmu galasaņēmējiem vai labuma guvējiem.

188. Finanšu nosacītības pasākumu veikšana, ja valsts pārkāpj tiesiskuma principus, nedrīkst radīt nelabvēlīgāku situāciju līdzekļu galīgajiem labuma guvējiem, kuriem tie ir jāsaņem arī turpmāk. Turklāt valstij regulāri jāinformē Komisija par šī pienākuma izpildi.

189. Ungārijas valdība uzskata, ka finanšu korekcijas gadījumā attiecīgajai dalībvalstij būs jāuzņemas līdzekļu maksājums labuma guvējiem no sava budžeta. Tādējādi ar Regulu 2020/2092 valstīm esot noteikti pienākumi attiecībā uz to valsts budžetu, tomēr tas neesot paredzēts LESD 322. pantā.

190. Padome iebilst, ka Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktam ir deklaratīvs raksturs un tajā dalībvalstij nav noteikti pienākumi papildus tiem, kas ir norādīti “piemērojamajos nozaru vai finanšu noteikumos”. Patiesībā esot pievienots tikai viens kontroles pasākums attiecībā uz to pienākumu ievērošanu, kas jau pastāv nozaru tiesiskajos regulējumos, lai aizsargātu Savienības budžeta līdzekļu labuma guvējus finanšu korekciju gadījumā.

191. Manuprāt, Ungārijas valdības argumentācija ir jānoraida, jo Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktā paredzētā labuma guvēju aizsardzība ir tipisks un loģisks pasākums Savienības budžeta līdzekļu dalītājā pārvaldībā.

¹⁰³ Citēts šo secinājumu 11. punktā.

192. Kā precizēts Regulas 2020/2092 19. apsvērumā, “dalītā pārvaldībā maksājumi, kurus Komisija veic dalībvalstīm, ir juridiski neatkarīgi no maksājumiem, ko valsts iestādes veic labuma guvējiem”.

193. No šīs premisas izriet, ka pasākumi, kas veikti saskaņā ar Regulu 2020/2092, neietekmē “finansējuma pieejamību maksājumiem, ko izmaksā labuma guvējiem saskaņā ar maksājumu termiņiem, kas noteikti piemērojamajos nozaru un finanšu noteikumos [..]. Šajā regulā izklāstītie pienākumi pret galasaņēmējiem vai labuma guvējiem, ir daļa no piemērojamiem Savienības tiesību aktiem attiecībā uz finansējuma īstenošanu dalītā pārvaldībā”.

194. Ņemot vērā Komisijas maksājumu dalībvalstij un valsts pārvaldes iestāžu maksājumu no Savienības budžeta finansēto programmu un fondu labuma guvējiem nošķiršanu, ir loģiski vispārīgi noteikt dalībvalstīm pienākumu saglabāt maksājumus labuma guvējiem, tostarp Savienības noteiktas finanšu korekcijas gadījumā.

195. Turklāt finanšu korekcija zaudētu savu efektivitāti, ja valsts iestādes varētu pieprasīt no labuma guvējiem saņemto līdzekļu atmaksu vai ja ieguldītie līdzekļi tiem netiktu pārskaitīti, tiklīdz Savienības iestādes apstiprina sava budžeta aizsardzības pasākumu, ja pastāv tiesiskuma principu pārkāpums, kas ietekmē to pārvaldību.

196. Šajos gadījumos Savienības iestāžu piemērotā finanšu korekcija ir jāfinansē dalībvalstij, kas nav izpildījusi savus pienākumus, un tā nav jāpārnes uz līdzekļu saņēmējiem, kuri nav saistīti ar šo pārkāpumu¹⁰⁴.

197. Finanšu korekciju sekas var būt nelabvēlīgas dalībvalsts fiziskām un juridiskām personām vienīgi tad, ja tās ir atbildīgas par Savienības tiesību normu, kurās regulēta tās budžeta līdzekļu piešķiršana, pārkāpumiem, bet tas – atkarīgo – nav Regulas 2020/2092 piemērošanas jomā.

198. Savukārt, ja atbildība par pārkāpumiem ir valsts iestāžu ziņā, tām ir jāsaucas ar savu darbību, kuras ir pamatā korektīvajiem pasākumiem¹⁰⁵, sekām, kā tas ir Regulas 2020/2092 piemērošanas gadījumā.

199. Tas pats attiecas uz 103. pantu Regulā par kopīgiem noteikumiem laikposmā no 2021. līdz 2027. gadam, tam reglamentējot finanšu korekcijas, ko piemēro dalībvalstis¹⁰⁶. Galīgo labuma guvēju aizsardzība ir paredzēta arī Regulas (ES) Nr. 1306/2013 11. pantā¹⁰⁷.

200. Galu galā, garantija, kas ar Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktu ir noteikta galīgajiem labuma guvējiem, bez grūtībām ietilpst finanšu nosacītības mehānismā un ir saistīta ar Savienības budžeta izpildi, tādējādi LESD 322. pants tai sniedz pietiekamu segumu.

¹⁰⁴ Lai aizstāvētu labuma guvējus, Padome atsauca uz iegūto tiesību un tiesiskās palāvības aizsardzību, kā arī uz principu, saskaņā ar kuru reaģēšana uz pienākuma pārkāpumu nevar izraisīt citu pārkāpumu.

¹⁰⁵ Attiecībā uz ERAF līdzekļu pārvaldību Tiesa ir apstiprinājusi, ka tas tā ir arī tad, ja summu atgūšana nav iespējama, “[..] ja ir konstatēts, ka šī neiespējamība ir radusies šīs dalībvalsts vainas vai nolaidības dēļ” (spriedums, 2020. gada 1. oktobris, *Elme Messer Metalurgs* (C-743/18, EU:C:2020:767, 71. punkts)).

¹⁰⁶ Par iepriekšējo tiesisko regulējumu un judikatūru attiecībā uz finanšu korekcijām skat. Guillem Carrau, J., “Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, Nr. 51, 281.–319. lpp.

¹⁰⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2013. gada 17. decembris) par kopējās lauksaimniecības politikas finansēšanu, pārvaldību un uzraudzību un Padomes Regulu (EEK) Nr. 352/78, (EK) Nr. 165/94, (EK) Nr. 2799/98, (EK) Nr. 814/2000, (EK) Nr. 1290/2005 un (EK) Nr. 485/2008 atcelšanu (OV 2013, L 347, 549. lpp.). Tās 11. pantā ir noteikts: “Izņemot gadījumus, kad Savienības tiesību aktos nepārprotami paredzēti citi noteikumi, maksājumi saistībā ar šajā regulā noteikto finansējumu atbalsta saņēmējiem tiek izmaksāti pilnā apmērā.”

201. Tāpēc uzskatu, ka pirmais prasības pamats ir jānoraida.

VI. Otrais prasības pamats: LES 7. panta pārkāpums un LES 4. panta 1. punkta, LES 5. panta 1. punkta, LES 13. panta 2. punkta un LESD 269. panta pārkāpums

202. Ar otro prasības pamatu Ungārijas valdība norāda uz diviem Līgumu pārkāpumiem:

— LES 7. panta pārkāpumu;

— LESD 269. panta un LES 13. panta 2. punktā paredzētā institucionālā līdzsvara principa pārkāpumu.

203. Atsaucoties uz (apgalvoto) LES 7. panta pārkāpumu, Ungārijas valdība to saista ar LES 4. panta 1. punktā un LES 5. panta 2. punktā paredzēto kompetenču piešķiršanas principu, jo juridiskais pamats, uz kuru ir balstīta Regula 2020/2092, neesot atbilstošs. Ciktāl šādā ziņā ir atkārtoti pirmā spēkā neesamības pamata argumenti, es atsaucos uz to, ko attiecībā uz šiem argumentiem esmu izklāstījis iepriekš.

A. Otrā pamata pirmā daļa: LES 7. panta pārkāpums

1. Lietas dalībnieku apsvērumi

204. Ungārijas valdība apgalvo, ka Regulā 2020/2092 paredzētā procedūra ir vienīgi LES 7. pantā paredzētās procedūras konkretizēšana, ko nepieļauj ne šī tiesību norma, ne ar kāda cita primāro tiesību norma. Divi no trim šīs procedūras posmiem sakrīt ar LES 7. pantā paredzētā mehānisma posmiem, kura uzsākšanas nosacījumi esot stingrāki par tiem, kas piemērojami pasākumu veikšanai, pamatojoties uz apstrīdēto regulu.

205. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 mērķis sakrīt ar LES 7. panta mērķi, jo tās mērķis ir vērsties pret tiesiskuma principu pārkāpumiem, nosakot sodu. Tas liecinot par patiesa nosacītības mehānisma neesamību; faktiskas saiknes starp tiesiskuma principu pārkāpumiem un Savienības budžetu neesamību; pasākumu piesaisti tādiem pasākumiem, kas vairāk piemērojami tiesiskuma pārkāpumiem, nevis Savienības budžeta pārkāpumiem; dalībvalsts nodoma kā būtiska faktora ņemšanu vērā, un to, ka pasākumu atcelšana ir saistīta ar pārkāpumu izbeigšanu.

206. Parlaments un Padome apstrīd šos apsvērumus, apgalvojot, ka Regulas 2020/2092 mehānisms nav atkarīgs no LES 7. pantā paredzētās procedūras, tam ir atšķirīgi mērķi un to reglamentē atšķirīgi noteikumi. Tās mērķis ir aizsargāt Savienības budžetu, nevis sodīt par tiesiskuma pārkāpumiem. Pasākumu veikšanas nosacījumi un to tipoloģija atšķiroties no LES 7. panta nosacījumiem.

2. Vērtējums

207. Lai noteiktu, vai ar Regulu 2020/2092 ir ieviesta ar LES 7. pantu saderīga procedūra, vispirms ir jānoskaidro, vai pēdējais minētais ir vienīgais līdzeklis, kas ir Savienības tiesību sistēmas rīcībā, lai aizsargātu tiesiskuma vērtību.

a) LES 7. panta ekskluzivitātes neesamība tiesiskuma aizsardzībai

208. Manuprāt, LES 7. pants Savienības likumdevējam neļautu ar atvasināto tiesību normām ieviest citu analogisku mehānismu, lai arī ar zemākām materiālajām un procesuālajām prasībām, kurām būtu tāds pats tiesiskuma aizsardzības mērķis un ar kuru tiktu piemērotas līdzīgas sankcijas.

209. Tas tomēr nenozīmē, ka tiesiskuma aizsardzību var veikt *vienīgi*, izmantojot LES 7. pantu¹⁰⁸. Nekas neliedz nodrošināt šo aizsardzību ar citiem instrumentiem, kas nav saistīti ar LES 7. pantu, ja vien to būtiskās iezīmes atšķiras no šī panta iezīmēm.

210. Tiesiskuma principiem, kā uzsver Padome, ir strukturāla vērtība Savienības tiesību sistēmā, tādējādi to pārkāpums var to nopietni ietekmēt¹⁰⁹. Tādējādi Tiesa, it īpaši savā judikatūrā par tiesu neatkarību¹¹⁰ un Eiropas apcietināšanas orderi un nodošanu¹¹¹, ir uzsvērusi LES 2. panta vērtības un ir atzinusi atvasināto tiesību normu piemērotību to aizsardzībai ārpus LES 7. panta noteikumiem. Tiesiskuma aizsardzības ietvaros tā ir arī pamatojusi trešo valstu tiesību celt prasību atzišanu atcelšanas prasības celšanas nolūkos¹¹².

211. Attiecībā uz apcietināšanas un nodošanas orderiem, ja Eiropadome un Padome nav pieņēmušas LES 7. pantā paredzētos lēmumus, bet pastāv informācija, kas liecina par sistēmiskām vai vispārējām nepilnībām saistībā ar tiesu varas neatkarību izsniegšanas dalībvalstī, izpildes tiesu iestāde var atteikties tos izpildīt, ja pastāv būtiski un pamatoti iemesli uzskatīt, ka, to nododot šai pēdējai minētajai dalībvalstij, pieprasītajai personai būs paties risks, ka tiks pārkāptas viņas pamattiesības uz taisnīgu lietas izskatīšanu, kas garantētas Hartas 47. panta otrajā daļā¹¹³.

212. Tādējādi šķiet, ka šajos gadījumos Tiesa izmanto vienu no tiesiskuma principiem, lai konstatētu izņēmumu pieprasītās personas apcietināšanai un nodošanai, kas nav saistīts ar LES 7. pantā paredzēto procedūru.

213. Tas pats attiecas uz valsts tiesnešu, kuru pienākums ir piemērot Savienības tiesības, neatkarības aizsardzību, kuras aizstāvību Tiesa ir uzņēmusies, no jauna atsaucoties uz tiesiskuma vērtību¹¹⁴, tomēr neizmantojot LES 7. pantu.

¹⁰⁸ Šajā nozīmē skat. Martín Rodríguez, P., minēts iepriekš, 99.–101. lpp.

¹⁰⁹ Skat. Rossi, L. S., “La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, Nr. 3, 639.–657. lpp.

¹¹⁰ Tiesa apstiprina, ka “Savienība apvieno valstis, kuras ir brīvi un brīvprātīgi pievienojušās LES 2. pantā minētajām kopējām vērtībām, ievēro šīs vērtības un apņemas tās veicināt. It īpaši no LES 2. panta izriet, ka Savienība ir dibināta, pamatojoties uz tādām vērtībām kā tiesiskums, kas dalībvalstīm ir kopīgas sabiedrībā, kurā valda tostarp taisnīgums. Šajā ziņā jānorāda, ka dalībvalstu un tostarp to tiesu savstarpējā uzticēšanās ir balstīta pamatpremīsā, ka dalībvalstīm ir virkne kopīgu vērtību, uz kurām ir balstīta Savienība, kā tas ir norādīts šajā pantā” (šajā nozīmē skat. spriedumus, 2021. gada 15. jūlijs, Komisija/Polija (Disciplinārie pasākumi pret tiesnešiem) (C-791/19, EU:C:2021:596, 50. punkts); 2019. gada 24. jūnijs, Komisija/Polija (Augstākās tiesas neatkarība) (C-619/18, EU:C:2019:531, 42. un 43. punkts), un 2021. gada 18. maijs, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România” u.c.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 un C-397/19, EU:C:2021:393, 160. punkts)).

¹¹¹ Spriedums, 2020. gada 17. decembris, *Openbaar Ministerie* (Izsniegšanas tiesu iestādes neatkarība) (C-354/20 PPU un C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 57. un 58. punkts), un 2018. gada 25. jūlijs, *Minister for Justice and Equality* (Tiesu sistēmas nepilnības) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 71. un 72. punkts). Tiesa atsauca uz tiesiskuma aizsardzību, lai noteiktu papildu iemeslu šāda veida izpildes atteikumam.

¹¹² Spriedums, 2021. gada 22. jūnijs, *Venecuēla/Padome* (Trešās valsts skārums) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 48.–50. punkts).

¹¹³ Spriedums, 2020. gada 17. decembris, *Openbaar Ministerie* (Izsniegšanas tiesu iestādes neatkarība) (C-354/20 PPU un C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 69. punkts).

¹¹⁴ Spriedumi, 2021. gada 15. jūlijs, Komisija/Polija (Disciplinārie pasākumi pret tiesnešiem) (C-791/19, EU:C:2021:596, 58. punkts), un 2021. gada 20. aprīlis, *Repubblica* (C-896/19, EU:C:2021:311, 51. punkts).

214. LES 2. pantā nostiprināto vērtību ievērošana no dalībvalsts puses ir visu šai dalībvalstij no Līgumu piemērošanas izrietošo tiesību izmantošanas nosacījums. Tātad dalībvalsts nevar grozīt savus tiesību aktus tā, ka tiek izraisīta tiesiskuma – kas ir vērtība, kura konkretizēta it īpaši LES 19. pantā, – aizsardzības līmeņa pazemināšanās. Dalībvalstīm ir jābūt par to, lai tiktu novērsta jebkāda tiesību aktu tieslietu organizācijas jomā kvalitātes pazemināšanās no šīs vērtības viedokļa, atturoties pieņemt noteikumus, kas varētu apdraudēt tiesnešu neatkarību¹¹⁵.

215. Šie Tiesas judikatūras piemēri attiecībā uz tiesiskuma vērtības aizsardzību parāda, ka Savienības iestāžu noteikumi, kuru mērķis ir konkrētās jomās reaģēt (ne vienmēr izmantojot LES 7. pantā paredzēto mehānismu) pret noteiktiem šīs vērtības, kas ietekmē budžeta pārvaldību, pārkāpumiem, ir saderīgi ar primārajām tiesībām.

216. Ja šādi pārkāpumi ietekmē dalībvalstu veikto Savienības budžeta izpildi, uzsveru, ka nekas neliedz Savienības likumdevējam apstiprināt noteikumu (kā Regulu 2020/2092), lai aizsargātu šo budžetu, tomēr nekonfliktējot un neizvairoties no LES 7. panta piemērošanas.

b) LES 7. pantā paredzētās procedūras salīdzinājums ar Regulā 2020/2092 paredzēto procedūru

217. Regulas 2020/2092 analīze palīdz noskaidrot, vai ar to ieviestā procedūra atbilst patiesam finanšu nosacītības mehānismam, kas jau pastāv Savienības tiesībās, vai drīzāk instrumentam, kura mērķis ir sodīt par tiesiskuma principu pārkāpumiem un kurš līdzinās LES 7. pantam.

218. Šo analīzi attiecībā uz Regulas 2020/2092 juridisko pamatu es veicu, izvērtējot iepriekšējo atcelšanas pamatu. No tā es secinu, ka ir jānoraida Ungārijas valdības argumenti par nosacītības raksturu, kas – kā tā uzskata – drīzāk esot vērsts uz tiesiskuma pārkāpumu apkarošanu, nevis Savienības budžeta aizsardzību.

219. Tagad papildināšu savu izklāstu, atsaucoties uz Tiesas judikatūru par atšķirībām starp finanšu nosacītības¹¹⁶ un pienākumu neizpildes mehānismiem, kuru attiecības pēc analogijas sniedz dažus šajā lietā derīgus vērtējuma elementus. Abas procedūras ir neatkarīgas viena no otras, jo tām ir atšķirīgi mērķi un tās regulē atšķirīgi noteikumi.

220. Šo atšķirību vidū ir jāmin:

- saistībā ar prasībām, kas celtas atbilstoši LESD 258. pantam, Komisijai ir tiesības neturpināt [procedūru], ja dalībvalsts ir izbeigusi apgalvoto pienākumu neizpildi, kas tā nav, piemēram, ELVGF grāmatojumu noskaidrošanas procedūras gadījumā, kurā Komisijai nav rīcības brīvības, kas tai ļautu atkāpties no noteikumiem, kuri reglamentē šo izmaksu sadali¹¹⁷;
- ELVGF grāmatojumu noskaidrošanas procedūras ietvaros Komisijai ir jāpiemēro finanšu korekcija, ja izdevumi, kuru finansēšana tiek prasīta, nav veikti atbilstoši Savienības tiesību

¹¹⁵ Tiesas vārdiem runājot, “prasība par tiesu neatkarību, kas ir neatraujami saistīta ar tiesas spriešanu, ietilpst to tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā un tiesību uz lietas taisnīgu izskatīšanu pamatsaturā, kurām ir kardināla nozīme, garantējot visu to tiesību aizsardzību, kuras indivīdiem izriet no Savienības tiesībām, un aizsargājot dalībvalstu kopējās vērtības, kas izklāstītas LES 2. pantā, tostarp tiesiskuma vērtību”. Spriedumi, 2021. gada 15. jūlijs, Komisija/Polija (Disciplinārie pasākumi pret tiesnešiem) (C-791/19, EU:C:2021:596, 51. un 58. punkts); 2021. gada 20. aprīlis, *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311, 51. punkts), un 2021. gada 18. maijs, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România” u.c.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 un C-397/19, EU:C:2021:393, 162. punkts).

¹¹⁶ Tāpat kā ELVGF grāmatojumu noskaidrošanas procedūra vai struktūrfondu atbalsta apturēšanas vai atsaukšanas procedūras.

¹¹⁷ Spriedumi, 2001. gada 11. janvāris, Grieķija/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, 13. punkts), un 1979. gada 7. februāris, Francija/Komisija (15/76 un 16/76, EU:C:1979:29, 27. un 28. punkts).

normām. Šāda korekcija novērš to, ka ELVGF būtu jāsedz summas, kas nav izmantotas, lai finansētu attiecīgajā Savienības tiesiskajā regulējumā izvirzīto mērķi, un tādējādi tas nav sods¹¹⁸;

- procedūras, ar kurām tiek apturēta vai samazināta ar Savienības struktūrfondu palīdzību piešķirtā finansiālā palīdzība, atšķiras no LESD 258. pantā paredzētās procedūras, kuras noteikumi nav ievēroti. Ja Komisija nolemj neuzsākt procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi vai atteikties no tās turpināšanas, tas nenozīmē, ka tai nav iespējams apturēt vai samazināt Savienības atbalstu valsts rīcībai, it īpaši, ja nav izpildīts viens vai vairāki nosacījumi, kuriem šim finansējumam ir jāatbilst. Lai to izdarītu, Komisijai ir jāpieņem lēmums, kurā, protams, ir jāņem vērā procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi, kas uzsākta saskaņā ar LESD 258. pantu, vai arī Tiesas veiktā šāda pienākumu neizpildes konstatācija¹¹⁹;
- pretēji procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi uzsākšanai lēmums apturēt vai samazināt Savienības finansējumu ir tā adresātam nelabvēlīgs akts, kuru var apstrīdēt ar Savienības tiesās celtu prasību¹²⁰.

221. Šī judikatūra tika izmantota, lai leģitimizētu nosacītības noteikumus, kuri saista Savienības budžeta līdzekļu maksājumus ar horizontālo pienākumu ievērošanu, piemēram, līdzekļu vadības un kontroles sistēmas pareizu darbību, kas veicina pareizu Savienības budžeta finanšu pārvaldību. Tas pats attiecas uz sistēmiskiem trūkumiem Savienības budžeta izpildes valsts iestāžu darbībā¹²¹.

222. Ņemot vērā šo judikatūru, ir jāpārbauda, vai LES 7. panta mehānisms atšķiras no tā, kas ir ieviests ar Regulu 2020/2092.

223. Attiecībā uz *pasākumu veikšanu* LES 7. pantā ir noteikts, ka ir jākonstatē, ka dalībvalsts vairākkārt nopietni ir pārkāpusi LES 2. panta vērtības. Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktā tomēr ir paredzēts vienīgi tas, ka dalībvalsts ir pārkāpusi tiesiskuma principus, nopietni un tiešā veidā ietekmē vai draud ietekmēt Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību.

224. LES 7. panta sliekšnis ir augstāks par Regulā 2020/2092 paredzēto, jo tajā ir prasīts, lai pastāvētu vairākkārtējs nopietns jebkādas no 2. pantā minētajām vērtībām (ne tikai tiesiskuma) pārkāpums.

225. LES 7. pantā nav prasīta pietiekami tieša saikne ar konkrētu Savienības tiesību jomu, tomēr tas ir darīts Regulā 2020/2092, prasot tiesiskuma pārkāpumu saistīt ar Savienības budžeta izpildi. Tātad Regulas 2020/2092 piemērošana ir daudz ierobežotāka nekā LES 7. panta piemērošana.

¹¹⁸ Grāmatojumu noskaidrošanas procedūras mērķis ir pārbaudīt ne tikai izdevumu patiesumu un pareizību, bet arī no kopējās lauksaimniecības politikas izrietošo finansiālo izdevumu pareizu sadali starp dalībvalstīm un Savienību. Skat. spriedumu, 2001. gada 11. janvāris, Grieķija/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, 13. un 14. punkts).

¹¹⁹ Spriedums, 2007. gada 25. oktobris, *Komninou u.c./Komisija* (C-167/06 P, EU:C:2007:633, 52. punkts); rikožums, 1996. gada 11. jūlijs, *An Taise* un *WWF UK/Komisija* (C-325/94 P, nav publicēts, EU:C:1996:293, 23. punkts). Skat. arī Vispārējās tiesas spriedumu, 2013. gada 26. februāris, Spānija/Komisija (T-65/10, T-113/10 un T-138/10, EU:T:2013:93, 109. punkts).

¹²⁰ Rikožums, 1996. gada 11. jūlijs, *An Taise* un *WWF UK/Komisija* (C-325/94 P, nav publicēts, EU:C:1996:293, 24. punkts).

¹²¹ Spriedumi, 2020. gada 2. aprīlis, Komisija/Spānija (C-406/19 P, EU:C:2020:276, 49. un 50. punkts), un 2014. gada 15. oktobris, Dānija/Komisija (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, 81.–83. punkts).

226. Regulas 2020/2092 mehānisms attiecībā uz pasākumu veikšanas nosacījumiem līdzinās citiem finanšu nosacītības un budžeta izpildes instrumentiem, nevis LES 7. pantam. Līdzība ar šiem instrumentiem, nevis šo pantu, izpaužas, piemēram:

- Finanšu regulā, kuras 131. panta 3. punktā ir atļauta līdzekļu maksājumu apturēšana, ja ir pierādīts vai ir jāpārbauda, ka ir notikuši pārkāpumi, krāpšana vai pienākumu neizpilde juridisko saistību izpildē, vai ja pārkāpumi, krāpšana vai pienākumu neizpilde liek apšaubīt tā personas vai subjekta iekšējās kontroles sistēmu uzticamību vai efektivitāti, kura īsteno Savienības līdzekļus, vai pamatā esošo darījumu likumību un pareizību;
- Regulā par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam, kurā ar līdzīgiem nosacījumiem ir paredzēta iespēja apturēt maksājumus (97. panta 1. punkts) un veikt finanšu korekcijas (104. panta 1. punkts).

227. Tāpat attiecībā uz Regulas 2021/241 makroekonomisko nosacītību saskaņā ar tās 10. pantu korektīvos pasākumus veic, “[..] ja Padome saskaņā ar LESD 126. panta 8. vai 11. punktu nolēmj, ka dalībvalsts nav efektīvi rīkojusies, lai koriģētu savu pārmērīgo budžeta deficītu, ja vien tā nav konstatējusi nopietnu ekonomikas lejupslīdi Savienībā kopumā [..]”.

228. Attiecībā uz *pasākumu veidiem* – jau atkal – Regula 2020/2092 drīzāk ir pietuvināta nosacītības mehānismiem Finanšu regulā un citos Savienības noteikumos nekā LES 7. pantā paredzētajai procedūrai.

229. LES 7. panta 3. punktā ir paredzēts, ka Padome var nolemt apturēt “dažas tiesības, kas izriet no Līgumu piemērošanas konkrētai dalībvalstij”. Darbības, kas šajā ziņā ir Padomes rīcībā, pārsniedz Regulas 2020/2092 5. panta 1. punktā minētās darbības, kas saistītas ar Savienības budžeta izpildi¹²². Pēdējās minētās (tostarp programmu, saistību un maksājumu apturēšana) ir raksturīgas Savienības tiesībās attiecībā uz budžeta izpildi.

230. Attiecībā uz *pasākumu atlases kritērijiem* Regula 2020/2092 kopumā atbilst Savienības finanšu regulējuma kritērijiem un atkāpjas no LES 7. pantā paredzētās procedūras, kura 3. punktā ir paredzēts, ka, veicot pasākumus, Padome ņem vērā iespējamās sekas, ko šāda tiesību atņemšana var radīt attiecībā uz fizisku un juridisku personu tiesībām un pienākumiem.

231. Šajā jautājumā es atsaucos uz analīzi par Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktu, ko esmu izklāstījis iepriekšējā pamata ietvaros attiecībā uz samērīguma principu kā pasākumu pielāgošanas kritēriju, līdz ar pārkāpumu raksturu, smagumu un biežumu, kā arī to finansiālajām sekām Savienības budžetam.

¹²² Vienas vai vairāku programmu apstiprinājuma apturēšanu vai tās grozīšanu; saistību apturēšanu; saistību samazināšanu, tostarp izmantojot finanšu korekcijas vai nodošanu citām izdevumu programmām; priekšfinansējuma samazinājumu; maksāšanas termiņu pārtraukšanu un maksājumu apturēšanu.

232. Arī Savienības finanšu noteikumos ir ietverti šie paši kritēriji un saistība ar izdevumu likumību¹²³. Atvēršanas un noturības mehānisma makroekonomiskajā nosacītības procedūrā papildus samērīguma procedūrai ir ietverti citi konkrēti sociāla vai ekonomiska rakstura kritēriji¹²⁴.

233. Attiecībā uz *pasākumu atcelšanu* LES 7. panta 4. punktā ir precizēts, ka Padome var nolemt mainīt vai atcelt pasākumus, kas veikti saskaņā ar 3. punktu, ja mainās apstākļi, kas likuši tos īstenot.

234. Regulas 2020/2092 7. panta 1. un 2. punktā ir piemērots līdzīgs kritērijs, tomēr saistībā ar to, ka tiesiskuma principu pārkāpums ietekmē Savienības budžeta pienācīgu izpildi. Vienīgi šādā gadījumā finanšu korekcijas pasākumu atcelšana ir atkarīga no tā, vai dalībvalsts pārtrauc šādus pārkāpumus¹²⁵.

235. Tāda pati loģika ir ietverta Regulas 2021/241 10. panta 6. punktā. Savienības vispārīgajos finanšu noteikumos ir paredzētas līdzīgas vadlīnijas pasākumu atcelšanai pagaidu apturēšanas vai pagaidu finanšu korekcijas¹²⁶ gadījumā.

236. Kopumā pasākumu veikšanas nosacījumi, pasākumu veidi, atlases kritēriji un pasākumu atcelšanas kritēriji pietuvina Regulas 2020/2092 mehānismu Savienības finanšu noteikumiem un to attālina no LES 7. pantā paredzētās procedūras.

237. Tādēļ es uzskatu, ka prasības otrā pamata pirmā daļa ir jānoraida.

B. Otrā prasības pamata otrā daļa: institucionālā līdzsvara principa un LESD 269. panta pārkāpums

1. Lietas dalībnieku apsvērumi

238. Ungārijas valdība uzskata, ka ar Regulu 2020/2092 tiek pārkāpts institucionālā līdzsvara princips, kas paredzēts LES 13. panta 2. punktā, kā arī LESD 269. pantā attiecībā uz Tiesas kompetenci.

239. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 procedūra, kas ir vienkāršāka, ātrāka un efektīvāka par LES 7. pantā paredzēto procedūru, lai sodītu tiesiskuma principu pārkāpumus, maina institucionālo līdzsvaru, kas ir pamatā LES 7. pantam un līdz ar to LES 13. pantam, kaitējot attiecīgajai dalībvalstij. Turklāt ar to tiek ieviesta neierobežota Tiesas pārbaude, kas ir daudz intensīvāka nekā LESD 269. pantā paredzētā pārbaude.

¹²³ Saskaņā ar Regulas par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam 70. apsvērumu, pasākumos, kuru mērķis ir aizsargāt Savienības finanšu intereses un budžetu (maksājumu termiņu pārtraukšana, starpposma maksājumu apturēšana un finanšu korekcijas piemērošana), "Komisijai būtu jāievēro proporcionalitātes princips, ņemot vērā pārkāpumu raksturu, smagumu un biežumu un to finansiālo ietekmi uz Savienības budžetu".

¹²⁴ Regulas 2021/241 10. panta 4. punktā ir norādīts, ka "piemērojamās saistību vai maksājumu apturēšanas apjoms un līmenis ir samērīgs, ievēro vienlīdzīgu attieksmi pret dalībvalstīm un ņem vērā attiecīgās dalībvalsts ekonomiskos un sociālos apstākļus, jo īpaši bezdarba līmeni, nabadzības vai sociālās atstumtības līmeni attiecīgajā dalībvalstī salīdzinājumā ar Savienības vidējo līmeni un apturēšanas ietekmi uz attiecīgās dalībvalsts ekonomiku".

¹²⁵ Praksē dalībvalstij būtu jāatsakās no Savienības budžeta līdzekļiem vai jāizbeidz tiesiskuma principu pārkāpumi, kas ietekmē Savienības budžeta izpildi.

¹²⁶ Skatīt Finanšu regulas 63. panta 8. punkta beigas.

240. Parlaments un Padome šos argumentus apstrīd. Tie uzskata, ka ar Regulas 2020/2092 procedūru netiekot pārkāpts institucionālā līdzsvara princips, jo tā ir līdzīga procedūrai, kas izmantota citos Savienības finanšu noteikumos. Turklāt LESD 269. pantā paredzētā Tiesas pārbaudes ierobežošana nav jāpiemēro finanšu nosacītības mehānismiem.

2. Vērtējums

241. Ungārijas valdība norāda divus iemeslus, kas liekot atcelt Regulu 2020/2092: a) saistībā ar tādas lēmumu pieņemšanas procedūras izveidi, kas ir paralēla LES 7. panta procedūrai un kas apdraudot tajā un LES 13. panta 2. punktā noteikto institucionālo līdzsvaru, un b) Tiesas veiktas neierobežotas pārbaudes attiecībā uz pasākumiem, kas veikti saskaņā ar Regulu 2020/2092, nesaderība ar daudz šaurāko pārbaudi, kas noteikta LESD 269. pantā.

a) Regulas 2020/2092 lēmumu pieņemšanas procedūra salīdzinājumā ar LES 7. pantā paredzēto procedūru

242. Ar LES 7. pantu ir izveidota stingra lēmumu pieņemšanas sistēma, kas ietver īpašu balsošanas kārtību¹²⁷. Procedūras atšķiras atkarībā no tā, vai ir konstatēts vienīgi LES 2. panta vērtību nopietna pārkāpuma risks vai riska esamība.

243. Pirmajā gadījumā (pārkāpuma risks):

- trešdaļas dalībvalstu, Eiropas Parlamenta vai Komisijas priekšlikums;
- Padome, saņēmusi Eiropas Parlamenta piekrišanu, ar četru piektdaļu tās locekļu balsu vairākumu var konstatēt, ka ir drošs *risk*s, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt 2. pantā minētās vērtības. Pirms nākšanas klajā ar šādu konstatāciju Padome uzklauša attiecīgo dalībvalsti un, pieņemot lēmumu saskaņā ar to pašu procedūru, var šai dalībvalstij adresēt ieteikumus.

244. Otrajā gadījumā (pārkāpuma esamība):

- 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;
- ja ir veikts šis konstatējums, tad Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var nolemt attiecīgai dalībvalstij uz laiku atņemt dažas tiesības, kas izriet no Līgumu piemērošanas konkrētai dalībvalstij. Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var vēlāk nolemt mainīt vai atcelt noteiktos pasākumus, ja mainās apstākļi, kas likuši tos īstenot.

245. LES 7. pantā tādējādi ir paredzēti divi balsojumi Padomē – viens ar četru piektdaļu balsu vairākumu un otrs ar kvalificētu balsu vairākumu, kā arī vienbalsīgs balsojums Eiropadomē, kurā attiecīgā dalībvalsts nevar piedalīties. Tā ir fakultatīva procedūra, un nav paredzēti termiņi tās dažādajām stadijām. Tā galvenokārt norisinās Padomē, izņemot trešdaļas dalībvalstu, Eiropas Parlamenta vai Komisijas pamatota priekšlikuma iniciatīvu.

¹²⁷ Saskaņā ar LES 7. panta 5. punktu "Eiropas Parlamentam, Eiropadomei un Padomei piemērojamie noteikumi par balsošanas kārtību ir noteikti [LESD] 354. pantā".

246. Regula 2020/2092 ir atkāpe no šīs shēmas un tuvinās LESD 258. pantā paredzētajām procedūrām:

- iniciatīva ir vienīgi Komisijas kompetencē, ja tā konstatē pamatotus iemeslus uzskatīt, ka ir izpildīti Regulas 2020/2092 4. panta nosacījumi;
- Komisija nosūta dalībvalstij “rakstisku paziņojumu, kurā norāda faktiskos elementus un konkrēto pamatojumu, uz ko tā ir balstījusi savus konstatējumus” (6. panta 1. punkts);
- Komisijas noteiktajā termiņā dalībvalsts “sniedz vajadzīgo informāciju un tā var sniegt apsvērumus”, kuros tā var “ierosināt pieņemt korektīvus pasākumus, lai reaģētu uz Komisijas paziņojumā konstatēto” (6. panta 5. punkts);
- Komisija izvērtē saņemto informāciju un dalībvalsts apsvērumus, kā arī korektīvo pasākumu piemērotību. Ja tā “plāno iesniegt priekšlikumu [Padomei], tā iepriekš dod dalībvalstij iespēju viena mēneša laikā iesniegt savus apsvērumus, jo īpaši par paredzēto pasākumu samērīgumu” (6. panta 6. un 7. punkts);
- ja Komisija paliek pie sava nodoma, tā iesniedz Padomei priekšlikumu īstenošanas lēmumam, izklāstot konkrēto pamatojumu un pierādījumus, uz kuriem tā balstījusi savus konstatējumus (6. panta 9. punkts);
- Padome pieņem lēmumu par Komisijas priekšlikuma izpildi vai, lemjot ar kvalificētu balsu vairākumu, var grozīt “un pieņemt grozīto tekstu ar īstenošanas lēmumu” (6. panta 11. punkts).

247. Tātad Regulā 2020/2092 ir iepriekšējas izskatīšanas stadija, kuru vada Komisija un kura sastāv no diviem konsultāciju cikliem ar attiecīgo valsti, līdzīgi kā prasību sakarā ar pienākumu neizpildi gadījumā. Procedūra ir obligāta Komisijai, un visos tās posmos ir noteikti termiņi. Notiek balsojums Padomē ar kvalificētu balsu vairākumu, kurā piedalās attiecīgā valsts.

248. Salīdzinājumā ar LES 7. pantā paredzēto procedūru Regulā 2020/2092 paredzētā procedūra ir mazāk stingra un ļauj vieglāk veikt korektīvus pasākumus saskaņā ar tikko minētajiem nosacījumiem.

249. Padome apgalvo, ka šajā procedūrā ir ievērots institucionālā līdzsvara princips un ka tā ir līdzīga tai, kas tiek izmantota citiem Savienības budžeta aktiem, pamatojoties uz LESD 317. panta otro daļu un 291. panta 2. punktu.

250. Tomēr šis apgalvojums sastopas ar divām grūtībām, kas ir saistītas ar izpildes pilnvaru piešķiršanu Padomei un Eiropadomes iejaukšanos izņēmuma gadījumos.

251. Īstenošanas pilnvaru piešķiršana Padomei ir saistīta ar “[saskaņā ar Regulu 2020/2092] veicamo pasākumu finansiālās ietekmes nozīmīgumu”¹²⁸. Nav skaidrs, vai tas atbilst LESD 317. pantam, saskaņā ar kuru Komisija sadarbībā ar dalībvalstīm uzņemas atbildību par budžeta izpildi.

¹²⁸ Regulas 2020/2092 20. apsvērums.

252. Vai tāds normatīvais akts kā Regula 2020/2092, kura juridiskais pamats ir LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkts un kurā ir noteikti Savienības budžeta izpildes finansiāli noteikumi, var piešķirt Padomei kompetenci izpildīt šos noteikumus? Tiesas judikatūra palīdz rast atbildi uz šo jautājumu¹²⁹. Kā tiesas sēdē apgalvoja Padome, ir iespējams nošķirt budžeta izpildi šaurā nozīmē (izdevumu saistību izpildē), kas ar LESD 317. pantu ir uzticēta Komisijai, no 322. panta 1. punkta a) apakšpunktā paredzētās budžeta izpildes plašā nozīmē, ja tā attiecas uz finanšu noteikumiem saistībā ar budžeta izveidi un izpildi. Šie pēdējie minētie regulē vēlāko Komisijas darbību izdevumu saistību izpildē. Runājot par šiem finanšu noteikumiem, LESD 322. pantā nav paredzēta atruna par labu Komisijai. Tātad ir iespējama Padomes līdzdalība tādu finanšu noteikumu izpildē, kas attiecas uz budžeta pieņemšanu un piemērošanu, izmantojot LESD 291. pantu, ja šī iejaukšanās ir pamatota¹³⁰, kā tas šajā gadījumā ir saskaņā ar Regulas 2020/2092 20. apsvērumu.

253. LESD 291. pantā, kas ietilpst LESD sadaļā “Savienības tiesību akti”, ir paredzēts:

- saskaņā ar tā 1. punktu dalībvalstis pieņem visus tiesību aktus, kas vajadzīgi, lai īstenotu juridiski saistošos Savienības aktus;
- saskaņā ar tā 2. punktu, “ja ir nepieciešami vienādi nosacījumi juridiski saistošo Savienības aktu īstenošanai, šie akti piešķir Komisijai vai, īpašos, attiecīgi pamatotos gadījumos [...] Padomei īstenošanas pilnvaras”.

254. Šī tiesību norma ļauj gan Komisijai, gan Padomei piešķirt likumdošanas īstenošanas pilnvaras, kas pretējā gadījumā būtu dalībvalstu rīcībā. Viens no īpašajiem gadījumiem, kuros var tikt pieprasīti vienoti īstenošanas nosacījumi, lai piešķirtu Padomei kompetenci, ir saistīts ar budžeta izpildi plašā nozīmē.

255. Kā apgalvo Padome, tai ir uzticēti budžeta izpildes uzdevumi arī ar citiem Savienības finanšu noteikumiem. Tā tas ir Regulas par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam 19. panta 6., 7., 8., 11. un 13. punkta gadījumā, ar kuriem Padomei ir piešķirtas pilnvaras veikt izpildes pasākumus tās izveidotajā makroekonomiskās nosacītības mehānismā. Tas pats attiecas uz Regulu 2021/241, saskaņā ar kuru:

- “Komisijas priekšlikums par lēmumu apturēt saistības ir uzskatāms par pieņemtu Padomē, ja vien Padome, izmantojot īstenošanas aktu, nenolemj noraidīt šādu priekšlikumu ar kvalificētu balsu vairākumu viena mēneša laikā no Komisijas priekšlikuma iesniegšanas dienas” (10. panta 3. punkts);
- “Pēc Komisijas priekšlikuma Padome ar īstenošanas lēmumu apstiprina dalībvalsts [...] iesniegtā atveseļošanas un noturības plāna novērtējumu [...]” (20. pants).

256. Tātad var atzīt, ka Regulas 2020/2092 finanšu nosacītības mehānisms atbilst vienam no šiem “īpašajiem pienācīgi pamatotajiem gadījumiem”, kas pieļauj izpildes pilnvaru piešķiršanu Padomei.

¹²⁹ Skat. spriedumu, 1989. gada 24. oktobris, Komisija/Padome (16/88, EU:C:1989:397, 15.–18. punkts).

¹³⁰ Saskaņā ar pastāvīgo Tiesas judikatūru “Padomei ir pienākums pienācīgi – ņemot vērā ieviešamā vai grozāmā pamatakta raksturu un saturu – pamatot izņēmumu no noteikuma, atbilstoši kuram īstenošanas pilnvaras parasti izmanto Komisija [(spriedums, 2016. gada 1. marts, *National Iranian Oil Company*/Padome (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 60. punkts un tajā minētā judikatūra)]”.

257. Eiropadomes dalība Regulas 2020/2092 lēmumu pieņemšanas procedūrā ir paredzēta tikai tās 26. apsvērumā¹³¹ un nav iekļauta tās pamattekstā (pat ja tā ir minēta Eiropadomes 2020. gada decembra secinājumos). Ņemot vērā, ka apsvērumos ir īsi jāpamato tiesību akta pamatdaļas vēlākais saturs (proti, jāsniedz tā skaidrojums), tiem nav juridisku seku, ciktāl tie pārsniedz šo funkciju¹³².

258. Ar šo Eiropadomes iejaukšanos (kas izpaužas kā *ārkārtas bremzes* Regulas 2020/2092 lēmumu pieņemšanas procedūras laikā) netiktu ievērotas primārās tiesības, ja tai būtu saistošas tiesiskās sekas¹³³, jo nevienā Līgumu noteikumā tai šādas pilnvaras nav piešķirtas¹³⁴.

259. Komisija akceptē Padomes iejaukšanos, jo runa ir par “politiskām diskusijām, kas neietver formālu procedūras posmu vai Eiropadomes iesaisti budžeta izpildē, un, tā kā tas neietekmē Padomes lēmumu pieņemšanas pilnvaras un Komisijas lomu, tam nevajadzētu padarīt mehānismu neefektīvu”¹³⁵.

260. Ņemot to vērā un balstoties uz pieņēmumu, ka Eiropadomes *politiskā* iejaukšanās nav ietverta Regulas 2020/2092 pamattekstā un nevar ietekmēt tajā paredzēto lēmumu pieņemšanas procedūru, Ungārijas valdības iebildumi pret Eiropadomes iestāšanos lietā nav iedarbīgi.

b) Iespējams LESD 269. panta pārkāpums

261. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 pasākumi ir pakļauti Tiesas pārbaudei pilnā apmērā, kura var lemt par pieņemto lēmumu būtību, nevis tikai par “procesuālo noteikumu ievērošanu”. Savukārt LESD 269. pantā Eiropadomes vai Padomes tiesību aktu, kas pieņemti saskaņā ar LES 7. pantu, apstrīdēšana ir pakļauta šim nosacījumam.

262. Netiešais pieņēmums šajā pamata daļā ir tāds, ka Regulas 2020/2092 mehānisms patiesībā sakrīt ar LES 7. panta mehānismu. Līdz šim izklāstīto iemeslu dēļ es uzskatu, ka šis pieņēmums nav pareizs, un tas liek apšaubīt visu Ungārijas valdības vēlāko argumentāciju.

¹³¹ Saskaņā ar Regulas 2020/2092 26. apsvērumu “[...] procedūrā būtu jāievēro tādi principi kā objektivitāte, nediskriminācija un vienlīdzīga attieksme pret dalībvalstīm, un tā būtu jāveic saskaņā ar neitrālu un faktos balstītu pieeju. Ja attiecīgā dalībvalsts izņēmuma kārtā uzskata, ka ir nopietni pārkāpti minētie principi, tā var lūgt Eiropadomes priekšsēdētāju nodot šo jautājumu izskatīšanai nākamajā Eiropadomē. Šādos izņēmuma gadījumos lēmums par pasākumiem nebūtu jāpieņem, kamēr Eiropadome nav apspriedusi šo jautājumu. Šis process parasti nav ilgāks par trim mēnešiem pēc tam, kad Komisija ir iesniegusi priekšlikumu Padomei”.

¹³² Tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka Savienības tiesību akta apsvērumi nav juridiski saistoši un uz tiem nevar atsaukties, ne lai atkāptos no tiem pašiem attiecīgā akta noteikumiem, ne arī lai interpretētu tā noteikumus tādā veidā, kas acīmredzami būtu pretēji to formulējumam. Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2020. gada 4. marts, *Marine Harvest/Komisija* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, 44. punkts); 2009. gada 2. aprīlis, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, 16. punkts), un 2006. gada 10. janvāris, *IATA un ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, 76. punkts).

¹³³ Tāpat tiesisku seku nav *EUCO* dokumentā 22/20, Eiropadomes 2020. gada 11. decembra secinājumi, 2. punkta j) apakšpunktā atspoguļotajiem Eiropadomes secinājumiem, kuros ir apstiprināts: “Ja attiecīgā dalībvalsts iesniedz lūgumu saskaņā ar Regulas 26. apsvērumu, Eiropadomes priekšsēdētājs to iekļauj Eiropadomes darba kārtībā. Eiropadome šajā saistībā cenšas formulēt kopēju nostāju.”

¹³⁴ Šajā sakarā skat. spriedumu, 2017. gada 6. septembris, Slovēnija un Ungārija/Padome (C-643/15 un C-647/15, EU:C:2017:631, 148. punkts), kurā ir norādīts: “otrārt, LESD 78. panta 3. punktā Padomei ir jālūgts veikt pasākumus ar kvalificētu balsu vairākumu, kā Padome to ir darījusi, pieņemot apstrīdēto lēmumu. Institucionālā līdzsvara princips aizliedz Eiropadomei grozīt šo noteikumu par balsošanu, savos secinājumos, kas ir pieņemti atbilstoši LESD 68. pantam, paredzot noteikumu, ka Padomei ir jābalso vienprātīgi”.

¹³⁵ Komisijas dokuments COM(2020) 843 *final* (2020. gada 14. decembris) – Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam saskaņā ar LESD 294. panta 6. punktu par Padomes nostāju attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Padomes regulas par vispārēju nosacītības sistēmu Savienības budžeta aizsardzībai pieņemšanu, 3. lpp.

263. Dubultais tiesas pārbaudes līmenis vienā gadījumā (LESD 263. pants) un otrā gadījumā (LESD 269. pants) nav apstrīdams, jo Tiesa:

- saglabā savu *vispārējo* kompetenci pārbaudīt to tiesību aktu tiesiskumu, kurus Komisija un Padome pieņem saskaņā ar Regulu 2020/2092 un par kuriem ir celta atcelšanas prasība. Tas it īpaši izriet no LESD 263. panta (attiecībā uz lēmumiem, ar kuriem nosaka korektīvus pasākumus) un LESD 265. panta (attiecībā uz iespējamo Komisijas bezdarbību procedūras norisē);
- saskaņā ar LESD 269. pantu tai ir *ierobežota* kompetence, kas attiecas tikai uz procesuālo noteikumu, nevis materiālo tiesību normu pārkāpumu, ja ir celta atcelšanas prasība par aktiem, kurus pieņēmusi Eiropadome vai Padome, pamatojoties uz LES 7. pantu.

264. Tiesa dažus LES 7. panta procedūras punktus ir precizējusi 2021. gada 3. jūnija spriedumā Ungārija/Parlaments¹³⁶. Konkrētāk, tā nosprieda, ka:

- LESD 269. pants attiecas tikai uz Padomes un Eiropadomes tiesību aktiem, kas pieņemti LES 7. pantā paredzētās procedūras ietvaros, bet ne uz Parlamenta lēmumiem, kas pieņemti saskaņā ar šo pašu pantu¹³⁷;
- šis Parlamenta rezolūcijas ir pakļautas “vispārējai kompetencei, kas Tiesai ir atzīta LESD 263. pantā, lai pārbaudītu Savienības iestāžu aktu likumību”¹³⁸;
- tā kā LESD 269. pantā ir ietverts Tiesas vispārējās kompetences ierobežojums, tas ir jāinterpretē šauri¹³⁹.

265. It īpaši, ņemot vērā atšķirības starp abām procedūrām, nekas neliedz Komisijas un Padomes tiesību aktiem, piemērojot Regulu 2020/2092, tikt pakļautiem Tiesas tiesiskuma pārbaudei pilnā apmērā (proti, bez ierobežojumiem) saskaņā ar LESD 263. pantu, nevis ierobežotākai LESD 269. pantā paredzētajai pārbaudei, kas izņēmuma kārtā ir piemērojama vienīgi saskaņā ar LES 7. pantu pieņemtajiem tiesību aktiem.

266. Tādējādi otrā prasības pamata otrā daļa ir jānoraida.

VII. Trešais prasības pamats: tiesiskās drošības principa pārkāpums

A. Lietas dalībnieku apsvērumi

267. Ungārijas valdība norāda, ka tiesiskuma jēdziens, uz kuru ir balstīta Regula 2020/2092, ir abstrakts, tas nevar būt vienotas definīcijas priekšmets Savienības tiesībās un tas ir jāprecizē katras dalībvalsts tiesību sistēmā. Ar Regulas 2020/2092 2. panta a) punktu šis jēdziens tiktu paplašināts un tas negatīvi ietekmētu tiesisko drošību.

¹³⁶ (C-650/18, EU:C:2021:426, 30. punkts).

¹³⁷ Spriedums, 2021. gada 3. jūnijs, Ungārija/Parlaments (C-650/18, EU:C:2021:426, 32. punkts).

¹³⁸ Turpat, 33. punkts.

¹³⁹ Turpat, 31. punkts.

268. Turklāt Ungārijas valdība uzskata, ka “jautājumi”, attiecībā uz kuriem tiesiskuma jēdziens ir precizēts Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktā (kur ir izklāstītas dažas jomas, kurās ir iespējami pārkāpumi), ir formulēti atvērti un abstrakti, pārkāpjot tiesiskās drošības prasības.

269. Šis pats trūkums attiecoties uz citiem Regulas 2020/2092 noteikumiem (4. panta 1. punktu un 2. punkta h) apakšpunktu; 5. panta 3. punktu; 6. panta 3. un 8. punktu), kas rada lielu tiesisko nedrošību.

270. Parlaments un Padome apstrīd šos apgalvojumus, uzskatot, ka tiesiskuma definīcija Regulas 2020/2092 piemērošanas nolūkā ir spēkā un ar to tiek ievērota tiesiskā drošība, tāpat kā citu nosacītības mehānisma piemērošanas nosacījumu gadījumā.

B. Vērtējums

271. Sākumā atgādināšu, ka atbilstoši Tiesas nolemtajam:

- tiesiskās drošības princips “prasa, gan lai tiesību normas būtu skaidras un precīzas, gan lai to piemērošana būtu paredzama tiesību subjektiem – it īpaši tad, ja šīs normas var nelabvēlīgi ietekmēt fiziskas personas vai uzņēmumus. Konkrētāk, minētais princips prasa, lai tiesiskais regulējums ļautu ieinteresētajām personām precīzi zināt tajā noteikto saistību apjomu un lai šīs personas nepārprotami zinātu savas tiesības un pienākumus un spētu atbilstoši rīkoties¹⁴⁰”;
- “īpaši precīzi šis princips ir jāpiemēro tiesiskajā regulējumā, kas var radīt finansiālas sekas¹⁴¹”;
- “tomēr situācijā, kurā normai raksturīga zināma tiesību normas nozīmes un piemērojamības nenoteiktība, [...] jāaprobežojas ar pārbaudi, vai konkrētajam tiesību aktam raksturīga šāda pārprotamība, kas dalībvalstij rada grūtības pietiekami pārliecinoši precizēt iespējamās šaubīgos jautājumus attiecībā uz apstrīdētās regulas nozīmi un piemērojamību¹⁴²”;
- tiesiskās drošības principa prasības “nevar interpretēt kā tādas, kas paredz, ka tiesību normā, kurā ir izmantots abstrakts juridisks jēdziens, ir jāmin dažādi konkrēti gadījumi, kad tas var būt piemērojams, jo likumdevējs visus šos gadījumus nevar noteikt iepriekš¹⁴³”;
- tiesiskās drošības imperatīva ievērošana ir jāsamēro ar citām sabiedrības interesēm¹⁴⁴.

272. Lai gan LES 2. pantā paredzētais tiesiskuma jēdziens kā Savienības vērtība ir plašs, nekas neliedz Savienības likumdevējam to precizēt tādā īpašā materiālā jomā kā budžeta izpildes joma, lai ieviestu finanšu nosacītības mehānismu.

273. Tiesiskuma jēdzienam ir autonoma nozīme Savienības tiesību sistēmā. Dalībvalstu tiesībām nevar ļaut noteikt tā aprises, ņemot vērā risku, ko tas radītu vienveidīgai piemērošanai. Lai gan līdz šim nav notikusi sistemātiska tiesību aktu attīstība, visticamāk, nebūtu šķēršļu tam, lai tas varētu notikt pašas Savienības kompetencē ietilpstošajās jomās.

¹⁴⁰ Spriedums, 2021. gada 29. aprīlis, *Banco de Portugal* u.c. (C-504/19, EU:C:2021:335, 51. punkts).

¹⁴¹ Turpat, 52. punkts.

¹⁴² Spriedums, 2005. gada 14. aprīlis, *Beļģija/Komisija* (C-110/03, EU:C:2005:223, 31. punkts).

¹⁴³ Spriedums, 2017. gada 20. jūlijs, *Marco Tronchetti Provera* u.c. (C-206/16, EU:C:2017:572, 42. punkts).

¹⁴⁴ Spriedums, 2020. gada 30. aprīlis, *Nelson Antunes da Cunha* (C-627/18, EU:C:2020:321, 45. punkts).

274. Tiesas judikatūra, kā es to jau esmu precizējis, ir veicinājusi tiesiskuma vērtības attīstību attiecībā uz tās ietekmi uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā vai tiesu neatkarību. Tās atziņas Savienības likumdevējam var sniegt norādes, kas ļauj precizēt šo vērtību atvasinātajās tiesību normās. Tā tas ir Regulas 2020/2092. gadījumā.

275. Tiesai, veicot tiesiskuma pārbaudi, ir jāpārbauda, vai Regulas 2020/2092 2. panta a) punktā ietvertā tiesiskuma definīcija, kā arī norādes par pārkāpumu (3. pants) un tajā ietverto principu pārkāpumu piemēri (4. panta 2. punkts) atbilst tiesiskās drošības principa prasībām.

276. Regulas 2020/2092 2. panta a) punktā ir definēti trīs elementi:

- tiesiskums ir LES 2. pantā nostiprināta Savienības vērtība;
- tas ietver septiņus tiesību principus: likumību, kas nozīmē pārredzamu, atbildīgu, demokrātisku un plurālistisku tiesību aktu ieviešanas procesu; tiesisko drošību; izpildvaras patvaļas aizliegumu; efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, tostarp tiesu iestāžu pieejamību, ko nodrošina neatkarīgas un objektīvas tiesas, arī attiecībā uz pamattiesībām; varas dališanu; un nediskriminēšanu un vienlīdzību likuma priekšā;
- šie principi ir jāinterpretē, “ņemot vērā arī pārējās Savienības vērtības un principus, kas noteikti LES 2. pantā”.

277. Šajā definīcijā, kas – atkārtoti – ir sniegta vienīgi saistībā ar Regulu 2020/2092, ir pārņemts LES 2. panta jēdziens, un tā ir attīstīta kopā ar likumdevēja ietverto septiņu principu specifikāciju. Tie balstās uz Tiesas judikatūru un Komisijas dokumentiem¹⁴⁵, kuros savukārt ir ietekme no tiesiskuma elementiem, kurus ir identificējušas tādas starptautiskas struktūras kā Venēcijas komisija¹⁴⁶.

278. Tiesiskuma raksturojums, atsaucoties uz iepriekš minētajiem principiem, atbilst minimālajām skaidrības, precizitātes un paredzamības prasībām, ko pieprasa tiesiskās drošības princips. Dalībvalstis pietiekami labi pārzina no tiem izrietošos pienākumus, vēl jo vairāk, ja tiek ņemts vērā tas, ka lielākoties tie ir tikuši attīstīti Tiesas judikatūrā.

279. Protams, šiem principiem ir neizbēgama abstrakcijas pakāpe, un likumdevējam nav iespējams identificēt visus gadījumus, kuros tie būs piemērojami. Šāds apstāklis, kas ir kopīgs visām tiesību normām, ar kurām tiek noteikta tiesību principa iedarbība, pats par sevi nepārkāpj tiesiskās drošības prasības. Interpretētāja uzdevums ir konkretizēt tā piemērošanu konkrētā gadījumā.

280. Atsevišķu “norāžu uz tiesiskuma principu pārkāpumiem” noteikšana Regulas 2020/2092 3. pantā (tiesu iestāžu neatkarības apdraudēšana, publisko iestāžu patvaļīgu vai nelikumīgu lēmumu nesodīšana vai tiesiskās aizsardzības līdzekļu pieejamības un efektivitātes ierobežošana) liecina par likumdevēja centieniem atvieglot tiesiskuma principu piemērošanu un palielināt tiesisko drošību.

281. Tas pats attiecas uz Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktu, kurā ir ietverts indikatīvs elementu saraksts, kas var izraisīt tiesiskuma principu pārkāpumus.

¹⁴⁵ Dokuments COM(2014) 158 *final*, Komisijas paziņojuma “Jauna ES sistēma tiesiskuma stiprināšanai” I pielikums.

¹⁴⁶ Eiropas Padomes Eiropas komisija “Demokrātija caur tiesībām” (Venēcijas komisija).

282. Šī saraksta mērķis ir noteikt tiesiskuma principu pārkāpumus, kuru rezultātā var tikt veikti Regulas 2020/2092 nosacītības pasākumi, ja pastāv tieša saikne ar Savienības budžeta izpildi.

283. Šī uzskaitījuma h) punktā ir minētas “citas situācijas vai iestāžu rīcība, kas attiecas uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību”. To iekļaušana, kā es to jau izklāstīju, ir loģiska, un to formulējumu tvērumš neietekmē tiesisko drošību vairāk kā jebkurš cits līdzīgs noteikums. Šāds noteikums ir nenovēršams tādēļ, ka nav iespējams izsmeloši uzskaitīt tādu dalībvalstu rīcības sarakstu, ar kurām var, izpildot Savienības budžetu, pārkāpt tiesiskuma principus.

284. Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktā tā piemērošana ir attiecināta tikai uz Savienības kompetences materiālo jomu, kāda ir tās budžeta izpilde. Tādējādi tā dalībvalstīm sniedz tiesisko drošību, ļaujot tām *ex ante* uzzināt, uz kādiem to darbību “jautājumiem” attiecas finanšu nosacītība tiesiskuma principu pārkāpuma dēļ, kas ir saistīta ar Savienības budžeta izpildi.

285. Relatīvi nenoteiktu jēdzienu izmantošana Regulas 2020/2092 4. panta 2. punktā, manuprāt, nerada neskaidrību, kas būtu pretrunā tiesiskās drošības principa prasībām. Jēdzieni, kurus tā izmanto, ir plaši izmantoti citās Savienības tiesību normās, it īpaši finanšu jomā. To papildu skaidrojums būs Komisijas¹⁴⁷ un Padomes administratīvās prakses ziņā, tām piemērojot Regulu 2020/2092, un to vēlāk pārbaudīs Tiesa.

286. Ungārijas valdība manis nupat analizētajiem pantiem pievieno citus Regulas 2020/2092. pantus, ar kuriem, pēc tās domām, arī ir pārkāpts tiesiskās drošības princips.

287. Pirmkārt, tā atsaucas uz Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktu, kurā ir paredzēti korektīvi pasākumi, ja “[...] tiesiskuma principu pārkāpumi dalībvalstī pietiekami tiešā veidā ietekmē vai nopietni draud ietekmēt Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību [...]”.

288. Ungārijas valdība uzskata, ka iespēja veikt pasākumus nopietna riska gadījumā paplašinātu Regulas 2020/2092 piemērošanu uz nenoteiktām vai nepierādītām situācijām. Turklāt tas pilnvarotu Komisiju ierosināt noteikt patvaļīgus pasākumus, kas nav saistīti ar Savienības budžeta izpildi, un tas ir pretrunā tiesiskās drošības prasībām.

289. Tomēr neuzskatu, ka šiem argumentiem varētu piekrist. Pasākumu paredzēšana ne tikai attiecībā uz pierādītu tiesiskuma principu pārkāpumu, kas ir tieši saistīts ar Savienības budžeta izpildi, bet arī gadījumos, kad pastāv nopietns pārkāpumu risks, nerada nekādu tiesisko nedrošību.

290. Kā izklāstīšu atbildē uz ceturto prasības pamatu, Savienības finanšu un budžeta noteikumos ir ierasts, ka tiek ņemti vērā gan jau izdarītie pārkāpumi, gan arī nopietns risks vai nopietni draudi, ka tie var tikt izdarīti.

291. Ja tiktu pieņemta Ungārijas valdības tēze, jebkurai tiesību normai būtu grūti ņemt vērā risku vai apdraudējumu, kas paši par sevi norāda uz nākotni, formulējumā, kurš nav pilnībā paredzams¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Tiesas sēdē Komisija darīja zināmu, ka tā izstrādā vadlīniju projektu, lai atvieglotu Regulas 2020/2092 piemērošanu, izmantojot citās jomās (piemēram, valsts atbalsta jomā) plaši piemērotu metodi.

¹⁴⁸ LES 7. pants attiecas uz “[...] varbūtību, ka [...] varētu nopietni pārkāpt 2. pantā minētās vērtības”.

292. Otrkārt, Ungārijas valdība atkārtoti, ka Regulas 2020/2092 4. panta 2. punkta h) apakšpunktā izdarītā atsauce uz “citām situācijām vai iestāžu rīcību, kas attiecas uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību”, nav saderīga ar tiesiskās drošības principu. Jau paskaidroju, kāpēc es šim argumentam nepiekrītu.

293. Treškārt, Ungārijas valdība uzskata, ka ar Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktu ir pārkāpts tiesiskās drošības princips, pienācīgi neprecizējot pret dalībvalsti veicamo korektīvo pasākumu veidu un apjomu un nenodrošinot tiešas saiknes esamību starp šiem pasākumiem un tiesiskuma principu pārkāpumu.

294. Atgādināšu, ka Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktā ir atļauts veikt pasākumus, kas ir samērīgi ar tiesiskuma principu pārkāpuma faktisko vai potenciālo ietekmi uz Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interesēm. Šo pasākumu apstiprināšanai ir jāizvērtē šo principu pārkāpuma raksturs, ilgums, smagums un apjoms.

295. Es neredzu nekādu nesaderību ar tiesiskās drošības principu šajā pasākumu veida un apjoma noteikšanas veidā. Kā norāda Parlaments, finanšu nosacītības mehānisma efektivitāte balstās uz Komisijai piešķirtajām pilnvarām ierosināt katras konkrētās lietas īpatnībām piemērotus korektīvos pasākumus. Katrā ziņā Komisijai ir jāattaisno un jāpamato pasākumi, ko tā piedāvā Padomei, un tie ir pakļauti Tiesas pārbaudei.

296. Attiecībā uz (hipotētisko) tiešas saiknes neesamību starp pārkāpumu un korektīviem pasākumiem, ņemot vērā, ka saskaņā ar Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta pēdējo teikumu “pasākumi, *ciktāl iespējams*¹⁴⁹, ir vērsti uz Savienības darbībām, ko skāruši pārkāpumi”, Ungārijas valdības argumentācija atkal man šķiet nepārliciecināma.

297. Šajā noteikumā es nesaskatu nekādu nesaderību ar tiesiskās drošības principu, jo ir situācijas, kurās *ex ante* nav iespējams paredzēt, kāda reakcija labāk atbilstu pārkāpjošām darbībām. Ir loģiski, ka Komisijai un Padomei ir iespēja veikt korektīvus pasākumus, tostarp “savstarpējus” pasākumus, ievērojot jau izklāstītos nosacījumus¹⁵⁰, ja vien tas ir pienācīgi pamatots un ja tiek veikta vēlāka Tiesas pārbaude.

298. Ceturtkārt, Ungārijas valdība apgalvo, ka ar Regulas 2020/2092 6. panta 3. un 8. punktu ir pārkāpts tiesiskās drošības princips, jo tajā nav pietiekami precīzi definēta informācija, kas Komisijai ir jāizsver savos vērtējumos.

299. Arī šis arguments ir jānoraida. Komisijai ir jāpierāda tiesiskuma principu pārkāpumi, kā arī to korektīvo pasākumu samērīgums, kurus tā uzskata par piemērotiem, lai novērstu šos pārkāpumus. Man šķiet loģiski, ka tā šajā nolūkā var iegūt informāciju no visiem tās rīcībā esošajiem avotiem, kā tas ir norādīts Regulas 2020/2092 6. panta 3. punktā. Ja pārkāpēja valsts uzskata, ka šī informācija nav droši zināma, tās rīcībā ir divi konsultāciju posmi, lai to apstrīdētu Komisijā, pirms tā Padomei piedāvā veicamos pasākumus.

300. Ņemot vērā iepriekš minēto, trešais prasības pamats ir jānoraida.

¹⁴⁹ Mans izcēlums.

¹⁵⁰ Šo secinājumu 181. punkts un 102. zemspiļņas piezīme.

VIII. Dažādu Regulas 2020/2092 noteikumu daļējas atcelšanas pamati

301. Ar ceturto līdz devīto pamatu Ungārijas valdība lūdz atcelt dažādus Regulas 2020/2092 noteikumus – ar argumentiem, kuros lielākoties ir atkārtoti tie pamati, kas izvirzīti kādā no pirmajiem trim spēkā neesamības pamatiem.

302. Tiesa uzskata, ka Savienības tiesību aktu var *daļēji* atcelt vienīgi tad, ja no pārējās akta daļas ir iespējams nodalīt noteikumus, kurus prasa atcelt. Šī prasība nav izpildīta, ja, daļēji atceļot tiesību aktu, tiktu grozīta tā būtība¹⁵¹.

303. Saskaņā ar šo judikatūru Ungārijas valdības prasības ceturtais pamats, ar kuru tā lūdz atcelt Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktu, nav pieņemams, jo šī tiesību norma atbilst šīs regulas būtībai, ciktāl tajā ir noteikti korektīvo pasākumu pieņemšanas nosacījumi tiesiskuma principu, kam ir tieša saikne ar Savienības budžeta izpildi, pārkāpuma dēļ. Bez šī panta Regula 2020/2092 nevarētu tikt piemērota.

304. Šī pati argumentācija attiecas uz septīto un astoto pamatu, ar ko Ungārijas valdība lūdz atcelt Regulas 2020/2092 5. panta 3. punktu, kurā ir noteikti korektīvo pasākumu veikšanas kritēriji. Finanšu nosacītības mehānisms, nepastāvot iespējai veikt korektīvos pasākumus, jo nav kritēriju, būtu nelietderīgs, līdz ar to šis pants ir būtisks apstrīdētās regulas īstenošanai.

305. Katrā ziņā es izvērtēšu visus daļējas atcelšanas pamatus, tostarp tos trīs, kas man šķiet nepieņemami, gadījumam, ja Tiesa nospriestu, ka tie ir jāizvērtē pēc būtības.

A. Ceturtais prasības pamats: Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta pārkāpums

1. Lietas dalībnieku apsvērumi

306. Ungārijas valdība uzskata, ka ar Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktu, ciktāl tajā ir atļauts veikt korektīvus pasākumus, ja pastāv nopietns risks pareizai finanšu pārvaldībai vai Savienības finanšu interesēm, tiek pārkāpti samērīguma un tiesiskās drošības principi.

307. Tā piebilst – ja tiktu atzīta šāda iespēja, kas nav paredzēta citos Savienības finanšu noteikumos, Komisija tiktu atbrīvota no pienākuma veikt objektīvu novērtējumu, lai pierādītu tiesiskuma principu pārkāpuma saikni ar Savienības budžeta izpildi.

308. Parlaments un Padome apstrīd šo Ungārijas valdības argumentāciju.

2. Vērtējums

309. Regulas 2020/2092 4. panta 1. punktā ir atļauts noteikt korektīvus pasākumus, ja “[..] tiesiskuma principu pārkāpumi dalībvalstī pietiekami tiešā veidā ietekmē vai *nopietni draud ietekmēt* Savienības budžeta pareizu finanšu pārvaldību vai Savienības finanšu interešu aizsardzību”¹⁵².

¹⁵¹ Spriedumi, 2008. gada 11. decembris, Komisija/*Département du Loiret* (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 105. un 106. punkts), un 2005. gada 24. maijs, Francija/Parlaments un Padome (C-244/03, EU:C:2005:299, 12. un 13. punkts).

¹⁵² Mans izcēlums.

310. Citos Savienības finanšu noteikumos ir paredzēti analogi pasākumi gan attiecībā uz situācijām, kurās pārkāpumi ir pieļauti, gan attiecībā uz gadījumiem, kad pastāv varbūtība, ka tas var notikt. Piemēram:

- Finanšu regulas 63. panta 2. punkta otrā un ceturtā daļa attiecas uz Savienības un dalībvalstu dalītu pārvaldību un nosaka šīm valstīm pienākumu iepriekš veikt pārbaudes uz vietas par darījumu reprezentatīvām un/vai risku balstītām izlasēm. Turklāt, “veicot risku novērtējumu un saskaņā ar speciālajiem nozares noteikumiem, Komisija uzrauga dalībvalstīs ieviestās pārvaldības un kontroles sistēmas. Komisija savā revīzijas darbā [...] ņem vērā riska līmeni, kas novērtēts saskaņā ar speciālajiem nozares noteikumiem”;
- Regulas par kopīgiem noteikumiem 2021.–2027. gadam 104. pantā ir paredzēts, ka “Komisija veic finanšu korekcijas, samazinot atbalstu no fondiem programmai, ja tā secina, ka ir kāds būtisks trūkums, kas apdraud atbalstu, kurš no fondiem jau izmaksāts programmai”;
- ar Finanšu regulu (135.–143. pants) ir ieviesta agrīnas atklāšanas sistēma, lai no Savienības budžeta līdzekļu piešķiršanas izslēgtu pieteikumu iesniedzējus un labuma guvējus, kas atrodas situācijās, kurās pastāv nopietns risks Savienības finanšu interesēm.

311. Ja tiktu ņemti vērā vienīgi jau pieļautie (Savienības tiesību normu) pārkāpumi, nevis to radītais nopietns risks, tas nebūtu saderīgi ar pareizu Savienības budžeta finanšu pārvaldību, kas minēta LESD 317. pantā. Pareiza finanšu pārvaldība nozīmē novērst jau izdarītos pārkāpumus, kā arī izsvērt draudus (ar nosacījumu, ka tie ir nopietni un ticami), ka šie pārkāpumi notiks un radīs nevēlamas finansiālas sekas.

312. Tiesas judikatūra apstiprina nopietna riska kritērija izmantošanu, lai attiecībā uz dalībvalstīm pieņemtu finanšu korekcijas vai citus pasākumus, kas aizsargā Savienības budžetu, ja šis valstis piemēro nepietiekamas pārbaudes, un nav nepieciešams pierādīt faktiskus zaudējumus¹⁵³.

313. Regulā 2020/2092 tiesiskuma principa pārkāpuma, kas tieši saistīts ar budžeta izpildi, nopietnas varbūtības izvērtēšana kā kritērijs korektīvo pasākumu noteikšanai man šķiet īpaši atbilstošs, ņemot vērā nosacītības mehānisma horizontālo raksturu.

314. Valsts iestāžu vispārējas nepilnības attiecībā uz tiesiskuma principu ievērošanu saistībā ar budžetu pašas par sevi var apdraudēt tā pareizu pārvaldību un Savienības finanšu intereses.

315. Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkts attiecas uz gadījumu, kad *nopietni* tiek apdraudēts Savienības budžets vai finanšu intereses. Tādējādi tā atbilst samērīguma principa prasībām, jo reakcijas pasākumiem apdraudējuma gadījumā ir jābūt saistītiem ar tā intensitāti un tā ietekmi uz Savienības budžetu vai finanšu interesēm. To apstiprina Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkts.

316. Pretēji tam, ko apgalvo Ungārijas valdība, tajā nav paredzēta zināma veida riska prezumpcija, kas mazinātu saikni starp tiesiskuma principu pārkāpumu un Savienības budžeta izpildi. Komisija nevienā brīdī nav atbrīvota no pienākuma pierādīt draudu vai riska esamību, kam līdz ar to, uzsveru, ir jābūt nopietnam, faktiskam, nevis tikai hipotētiskam.

¹⁵³ Spriedums, 2004. gada 7. oktobris, Spānija/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, 66. un 67. punkts).

317. Šādos apstākļos Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkts ir saderīgs ar tiesiskās drošības principu, un līdz ar to ceturtais prasības pamats ir jānoraida.

B. Piektais prasības pamats: Regulas 2020/2092 4. panta 2. punkta h) apakšpunkts

318. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 4. panta 2. punkta h) apakšpunktā nav precīzi definēti gadījumi, kuros var tikt izdarīts tiesiskuma principu pārkāpums. Norādot uz “citām situācijām vai iestāžu rīcību” un nesniedzot sīkākus precizējumus, šī tiesību norma esot pretrunā tiesiskās drošības principam.

319. Šis pamats ir jānoraida atbildē uz trešo pamatu izklāstīto iemeslu dēļ.

C. Sestais prasības pamats: Regulas 2020/2092 5. panta 2. punkta pārkāpums

1. Lietas dalībnieku apsvērumi

320. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 5. panta 2. punkta noteikums (būtībā, ka dalībvalsts, attiecībā uz kuru tiek veikti pasākumi, turpina finansēt programmu galīgos labuma guvējus):

- nav saderīgs ar šīs regulas juridisko pamatu, jo pienākums gulstas uz dalībvalstu budžetiem;
- pārkāpj Savienības tiesību normas budžeta deficīta jomā un dalībvalstu vienlīdzības principu.

321. Parlaments un Padome apstrīd šo argumentāciju, atkārtojot – kā tie jau darīja saistībā ar pirmo prasības pamatu –, ka Regulas 2020/2092 5. panta 2. punktā nav noteikts nekāds cits pienākums papildus jau esošajiem pienākumiem un ka tas ir nepieciešams, lai nodrošinātu saņēmēju iegūto tiesību aizsardzību. Turklāt tie uzsver, ka dalībvalsts ir atbildīga par budžeta deficīta mērķu sasniegšanu saskaņā ar tās pašas likumdošanas izvēli ar nosacījumu, ka tā ievēro Savienības noteikumus (tostarp pašu Regulu 2020/2092).

2. Vērtējums

322. Par Regulas 2020/2092 5. panta 2. punkta saderību ar LESD 322. panta 1. punkta a) apakšpunkta juridisko pamatu es jau sniezu apsvērumus, izskatot pirmo prasības pamatu.

323. Attiecībā uz šīs tiesību normas (ne)saderību ar Savienības tiesību normām par pārmērīgu valsts budžeta deficīta kontroli es nepiekrītu Ungārijas valdības analīzei.

324. Katrai dalībvalstij (it īpaši, ja tā neietilpst eurozonā) ir spēja izstrādāt un kontrolēt savu budžetu, ievērojot vienīgi Savienības tiesībās noteiktos ierobežojumus. Ar Regulu 2020/2092 netiek ierobežota dalībvalstu brīvība šajās robežās izvēlēties pašas budžeta ieņēmumu un izdevumu iespējas.

325. Īstenojot šīs budžeta pilnvaras, dalībvalstij, protams, ir jāuzņemas Regulā 2020/2092 noteikto finanšu korekciju izmaksas, it īpaši tās, kas izriet no pienākuma ievērot prasību turpināt finansēt programmu galīgos labuma guvējus.

326. Runājot par to, ka *lielajām* valstīm (kā apgalvots) esot plašākas iespējas uzņemties šo pienākumu, dalībvalstu vienlīdzība nav apdraudēta, ja Regulā 2020/2092 visām valstīm ir noteikts identisks pienākums saglabāt galīgo labuma guvēju finansējumu.

327. Turklāt finansējums, ko dalībvalsts saņem no Savienības budžeta, ir saistīts ar šīs valsts ekonomisko svaru un valsts iedzīvotājiem kā atbilstīgiem faktoriem. Valstis ar mazāku ekonomisko nozīmi un mazāku iedzīvotāju skaitu gūst labumu no Savienības programmām samērīgi to individuālajām īpašībām. Finanšu korekcijas par tiesiskuma principu pārkāpumu līdz ar to tās ietekmēs tikpat lielā apmērā.

328. Apstākļi, ka valsts neatkarīgi no tās ekonomiskās nozīmes un iedzīvotāju skaita ir Savienības līdzekļu neto nodokļu maksātājs vai neto līdzekļu saņēmējs, nemaina šo situāciju. Loģiski, ka Savienības budžeta līdzekļu saņēmēji proporcionāli būs vairāk pakļauti finanšu nosacītības mehānismam nekā neto nodokļu maksātāji, bet šis apstākļi ir neizbēgams un nerada diskrimināciju starp dalībvalstīm.

329. Tādējādi prasības sestais pamats ir jānoraida.

D. Septītais prasības pamats: Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta priekšpēdējais teikums

330. Ungārijas valdība uzskata, ka Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta trešais teikums (saskaņā ar kuru “pienācīgi ņem vērā tiesiskuma principu pārkāpumu raksturu, ilgumu, smagumu un apmēru”) nav saderīgs ar regulas juridisko pamatu un LES 7. pantu. Tā apgalvo, ka šī norāde nav saistīta ar Savienības budžetu vai finanšu interesēm un turklāt tai trūkst precizitātes, ko prasa tiesiskās drošības princips.

331. Šie argumenti ir jānoraida pirmā un trešā pamata pārbaudes ietvaros izvirzīto iemeslu dēļ.

E. Astotais prasības pamats: Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta pēdējais teikums

332. Ungārijas valdība apgalvo, ka Regulas 2020/2092 5. panta 3. punkta pēdējais teikums (“pasākumi, ciktāl iespējams, ir vērsti uz Savienības darbībām, ko skāruši pārkāpumi”) negarantē tiešas saiknes esamību starp konkrēti konstatēto tiesiskuma principu pārkāpumu un šiem pasākumiem. Tā uzskata, ka ar šo tiesību normu tiek pārkāpts gan samērīguma, gan tiesiskās drošības princips.

333. Šī pamata noraidīšana izriet no pirmā un trešā pamata ietvaros izvirzītajiem argumentiem.

F. Devītais prasības pamats: Regulas 2020/2092 6. panta 3. un 8. punkta pārkāpums

334. Ungārijas valdība uzskata, ka ar Regulas 2020/2092 6. panta 3. un 8. punktu (saskaņā ar kuriem Komisijai ir jāņem vērā “attiecīgā informācija no pieejamiem avotiem, tostarp Savienības iestāžu, citu attiecīgo starptautisko organizāciju un citu atzīto iestāžu lēmumi, secinājumi un ieteikumi”) ir pārkāpts tiesiskās drošības princips, jo tajā nav pienācīgi definētas atsauces un izmantojamie avoti.

335. Šī pamata noraidīšana ir pamatota ar apsvērumiem, kas izklāstīti saistībā ar trešo pamatu.

IX. Tiesāšanās izdevumi

336. Atbilstoši Reglamenta 138. panta 1. punktam lietas dalībniekam, kuram nolēmums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram nolēmums ir labvēlīgs. Tā kā Parlaments un Padome ir prasījuši piespriež Ungārijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus un tā kā tai spriedums ir nelabvēlīgs, jāpiespriež Ungārijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

337. Saskaņā ar Reglamenta 140. panta 1. punktu Eiropas Komisija, Beļģijas Karaliste, Dānijas Karaliste, Vācijas Federatīvā Republika, Īrija, Spānijas Karaliste, Francijas Republika, Luksemburgas Lielhercogiste, Nīderlandes Karaliste, Polijas Republika, Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.

X. Secinājumi

338. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, iesaku Tiesai lemt šādi:

- 1) Noraidīt Padomes pieteikumu lēmuma pieņemšanai par procesuālu jautājumu, kurā tiek lūgts neņemt vērā Ungārijas prasības pieteikuma un tā pielikumu, it īpaši A.3. pielikuma, daļas, kurās ir atsauce uz Padomes Juridiskā dienesta 2018. gada 25. oktobra atzinumu (Padomes dokuments 13593/18), pārņemts tā saturs vai atspoguļota tajā veiktā analīze).
- 2) Noraidīt pirmo, otro un trešo pamatu prasībā, ko Ungārija cēlusi par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES, Euratom) 2020/2092 (2020. gada 16. decembris) par vispārēju nosacītības režīmu Savienības budžeta aizsardzībai, ciktāl tajos ir lūgts to atcelt.
- 3) Atzīt par nepieņemamu prasības ceturto, septīto un astoto pamatu un noraidīt prasības piekto, sesto un deviņto pamatu, kas pakārtoti attiecas uz Regulas 2020/2092 4. panta 1. punkta, 4. panta 2. punkta h) apakšpunkta, 5. panta 2. punkta, 5. panta 3. punkta priekšpēdējā teikuma, 5. panta 3. punkta pēdējā teikuma un 6. panta 3. un 8. punkta atcelšanu.
- 4) Piespriež Ungārijai segt savus, kā arī atlīdzināt Eiropas Parlamenta un Padomes tiesāšanās izdevumus.
- 5) Eiropas Komisija, Beļģijas Karaliste, Dānijas Karaliste, Vācijas Federatīvā Republika, Īrija, Spānijas Karaliste, Francijas Republika, Luksemburgas Lielhercogiste, Nīderlandes Karaliste, Polijas Republika, Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.