



## Europos ombudsmeno specialus pranešimas Europos Parlamentui remiantis rekomendacijos Europos Sąjungos Tarybai projektu dėl skundo 2395/2003/GG

Specialioji ataskaita

**Byla** 2395/2003/GG - **Atidaryta** 18/12/2003 - **Rekomendacijos** 09/11/2004 - **Specialioji ataskaita** 18/12/2003 - **Sprendimas** 17/10/2005

(Parengta pagal Europos ombudsmeno statuto 3 straipsnio 7 dalį [1])

Apibendrinimas

Ši ataskaita yra susijusi su klausimu, ar Tarybos, veikiančios kaip teisės aktų leidėjos, posėdžiai turėtų būti vieši. Ombudsmenas pradėjo šio klausimo tyrimą pagal 2003 m. gruodžio mėn. pateiktą skundą. Šiuo metu atvejai, kai posėdžiai yra vieši, nurodyti tik pačios Tarybos darbo tvarkos taisyklėse. Taigi tam, kad posėdžiai taptų vieši, Tarybai reikia tik pataisyti savo darbo tvarkos taisykles. Ombudsmeno nuomone, Tarybos atsisakymas tai padaryti reikštų netinkamą administravimą. Ši išvada grindžiama tokiais argumentais: a) Europos Sąjungos sutarties 1 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtintas bendras principas, kad Tarybos ir kitų Bendrijos institucijų ir įstaigų sprendimai turi būti priimami „kuo atviriau“, b) Taryba nenurodė jokių svarių priežasčių, dėl kurių ji negalėtų pakeisti savo darbo tvarkos taisyklių taip, kad tam tikri posėdžiai taptų vieši.

Taryba laikėsi nuomonės, kad Europos Sąjungos sutarties 1 straipsnio 2 dalis tik nurodo, kad ateities Sąjunga turėtų būti kiek galima atviresnė, tačiau ES sutarties rengimo metu tai dar nebuvo įmanoma. Tačiau siekiant šio tikslo laikas yra labai svarbus veiksnys. Todėl ombudsmenas mano, kad tyrimas negali apsiriboti vien tik nuostatomis, įtvirtintomis Amsterdamo sutartimi, o turi atsižvelgti ir į tolesnius pasikeitimus. Šiame kontekste svarbu paminėti, kad pati Taryba savo 2000 m. priimtose darbo tvarkos taisyklėse įrašė nuostatas, pagal kurias jos, kaip teisės aktų leidėjos, posėdžiai turi būti skaidresni. Ombudsmeno nuomone, taip Taryba aiškiai parodė, kad būtina reikia imtis priemonių jos teisės aktų leidybos proceso skaidrumui padidinti. Naujų darbo tvarkos taisyklių priėmimas 2000 m. taip pat patvirtina, kad tai buvo galima padaryti ir pagal šiuo metu galiojančius Bendrijos teisės aktus.

Šiuo atveju skundo pareiškėjai nurodė Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatą, pagal kurią Taryba posėdžiauja viešai, kai svarsto įstatymo galią turinčio akto projektą ir dėl jo balsuoja (Sutarties 50 straipsnio 2 dalis). Siekiant išvengti bet kokių abejonių, reikėtų pažymėti, kad ombudsmeno specialus pranešimas yra grindžiamas sudarytomis sutartimis ir



dabartinės redakcijos Bendrijos teisės aktais, o ne Sutartimi dėl Konstitucijos Europai.

Skundas

*Skundo pareiškėjų argumentai*

2003 m. gruodžio mėn. skundo pareiškėjai, Vokietijos politinei partijai CDU („*Christlich Demokratische Union Deutschlands*“) priklausantis Europos Parlamento narys ir tos pačios partijos jaunimo grupės atstovas, pasiskundė ombudsmenui dėl to, kad tais atvejais, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, jos posėdžiai yra atviri tik tiek, kiek numatyta 2000 m. liepos 22 d. Tarybos darbo tvarkos taisyklių [2] (OL 2002 L 230, p. 7) 8 ir 9 straipsniuose.

*Skundo pareiškėjų kreipimaisi į Tarybą*

2003 m. rugsėjo 18 d. skundo pareiškėjai nusiuntė Tarybai atvirą laišką dėl šio klausimo.

2003 m. lapkričio 19 d. Tarybos generalinis sekretorius J. Solana Tarybos vardu atsakė į skundo pareiškėjų atvirą laišką. J. Solana nurodė, kad Tarybos darbo tvarkos taisyklių 8 straipsnis atspindi kompromisinį sprendimą, pasiektą Sevilijoje vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime. Jis pridūrė, kad Tarybos svarstymai iki balsuojant dėl teisės akto priėmimo ir taip yra vieši ir prieinami visuomenei, nes yra transliuojami vaizdo ir garso priemonėmis. J. Solana pažymi, kad tokia pati tvarka taikoma ir tais atvejais, kai Komisija pateikia pasiūlymus dėl svarbių teisės aktų leidybos, ir per vėliau Taryboje vykstančius debatus. J. Solanos nuomone, didžioji Tarybos teisės aktų leidybos proceso dalis ir dabar yra vieša. Be to, beveik visi dokumentai, susiję su Tarybos teisės aktų leidybos procesu, visuomenei tiesiogiai prieinami pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001. J. Solana pridūrė, kad pasiūlymas Taryboje vykstančius teisės aktų svarstymus (kaip matyti pagal konvencijos svarstymą) padaryti viešus buvo plačiai paremtas, todėl skundo pareiškėjų pasiūlymą reikėtų iš naujo svarstyti rengiantis įgyvendinti naująją Sutartį dėl Konstitucijos Europai.

*Skundo pareiškėjų argumentai*

Savo skunde ombudsmenui skundo pareiškėjai pateikė tokius argumentus:

Skundo pareiškėjai nurodė, kad Taryba kartu su Europos Parlamentu yra Europos Sąjungos teisės aktų leidybos institucija. Jie pareiškė, kad Tarybos priimti sprendimai daro poveikį Europos piliečių gyvenimui. Nepaisant tokios didelės Tarybos svarbos, Taryba viešai posėdžiauja tik išimtiniais atvejais ir tik labai ribotai.

Skundo pareiškėjai pažymėjo, kad pagal 2003 m. Konvenciją parengto Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto 49 straipsnio 2 dalis buvo suformuluota taip:

„Europos Parlamentas ir Ministrų Taryba rengia viešus posėdžius, kai svarsto ir priima pasiūlymą dėl teisės akto“.

Skundo pareiškėjų požiūriu, nemažai teisinių ir politinių argumentų paremia pasiūlymą, kad nuo šiol Tarybos posėdžiai būtų vieši.



Skundo pareiškėjai nurodė, kad tais atvejais, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, jos posėdžiai bet koku atveju taps vieši, kai tik įsigalios naujoji Konstitucija. Jie taip pat teigė, kad rezultatai, kurių pasiekta priėmus šią konvenciją, ir reakcija Europos bei nacionaliniu lygiu nepaliko jokių abejonių dėl Europoje susiformavusios nuomonės, jog būtų teisinga, jeigu Tarybos posėdžiai būtų vieši, nes tai sustiprintų piliečių pasitikėjimą Briuselyje priimamais sprendimais.

Jie taip pat nurodė, kad šiuo metu Tarybos taikoma praktika neatitinka Europos Sąjungos sutarties (ESS) 1 straipsnio 2 dalyje nurodyto tikslo, pagal kurį visi sprendimai ES „yra priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečio“. Anot skundo pareiškėjų, ES veiklos skaidrumas šiandien turėtų būti laikomas bendru teisės principu, kuris turėtų visa apimtimi atsispindėti ir Tarybos darbo tvarkos taisyklėse.

Skundo pareiškėjai taip pat nurodė, kad visuomenės atskyrimas nepadedą siekti ir kitų, svarbesnių, tikslų. Pasak jų, atsiskyrimas nuo visuomenės apsaugo valstybių narių vyriausybes nuo Europos piliečių priežiūros, o tai daro tik neigiamą poveikį ir Europos integracijai, ir piliečiams.

Pasak skundo pareiškėjų, Tarybos darbo tvarkos taisyklės turi būti iš dalies pakeistos taip, kad būtų numatyta, kad Taryba, veikdama kaip teisės aktų leidėja, visada posėdžiauja viešai.

Tyrimas

## Tarybos nuomonė

Ombudsmenas perdavė skundą Tarybai, kad ji pareikštų savo nuomonę.

Taryba, išsakydama savo nuomonę, pateikė tokius paaiškinimus:

Atvirumo principas, išdėstytas, *inter alia*, ESS 1 straipsnio 2 dalyje, yra labai svarbus. Tačiau ši nuostata suformuluota aptakiai, todėl buvo labiau panaši į tikslą, o ne į besąlyginę taisyklę. Tai, kad šios nuostatos formuluotė perkelta iš programos, akivaizdžiai matyti iš posakio „ženklina naują glaudesnės Sąjungos kūrimo etapą“.

Taryboje šiuo metu taikoma posėdžių viešumo praktika atitinka jos darbo tvarkos taisyklėse nustatytą tvarką. Tačiau skundo pareiškėjai teigė, kad pačios darbo tvarkos taisyklės yra netinkamo administravimo pavyzdys. Tačiau darbo tvarkos taisyklių (kurių tiesioginis teisinis pagrindas yra EB sutarties 207 straipsnio 3 dalis) priėmimas buvo politinis ir institucinis klausimas. Darbo tvarkos taisyklių 8 ir 9 straipsniai buvo pakeisti valstybėms narėms pasiekus kompromisą per 2002 m. birželio mėn. Sevilijoje vykusį Europos Vadovų Tarybos susitikimą.

Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekte buvo numatyta, kad Taryba turi posėdžiauti viešai, kai ji svarsto ir priima pasiūlymus dėl teisės aktų. Atrodytų, kad vien tokios nuostatos įtraukimas į Konstituciją (jos projektą) patvirtina, kad tai ne netinkamo administravimo ar



netinkamos administracinės patirties klausimas, bet teisinis ir politinis klausimas, kuris nepriklauso ombudsmeno kompetencijai.

Taryba taip pat nurodė šiuo metu galiojančią visuomenės informavimo dėl Tarybos teisės aktų leidybos proceso tvarką, įskaitant galimybę susipažinti su dokumentais pagal Reglamentą Nr. 1049/2001.

Atsižvelgdama į aukščiau nurodytus argumentus, Taryba pareiškė, kad tai nebuvo netinkamo administravimo atvejis, ir kad skundo pareiškėjų iškeltas klausimas visiškai nepriklauso ombudsmeno kompetencijai.

## Skundo pareiškėjų pastabos

Išsakydami pastabas, skundo pareiškėjai toliau argumentavo savo skundą. Jie pareiškė, jog tai, kad ESS 1 straipsnio 2 dalyje yra nustatytas bendromis frazėmis suformuluotas tikslas, o ne privaloma taisyklė, neprieštarauja jų reikalavimui, kad Tarybos posėdžiai būtų vieši. Skundo pareiškėjai tvirtino, kad yra visiškai priešingai: kadangi nuostata yra perkelta iš programos, o tikslas - priimti sprendimus „kuo atviriau“, šį principą būtina įgyvendinti praktikoje. Tokiai teisės aktų leidybos institucijai kaip Taryba vieši posėdžiai yra klasikinė atviro sprendimų priėmimo proceso forma, taikoma visose Sąjungos valstybių narių teisės aktų priėmimo institucijose.

Tarybos teisė organizuoti savo vidaus darbo tvarką neatleidžia jos nuo pareigos gerbti ir praktiškai įgyvendinti Sąjungos principus, todėl tai, kaip buvo parengtos ir įgyvendintos darbo tvarkos taisyklės, gali prieštarauti svarbesniems principams ir tapti netinkamo administravimo pavyzdžiu.

Pasak skundo pareiškėjų, Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto rengimo užbaigimas reiškia kokybiškai naują etapą, įtvirtinantį Tarybos, kaip teisės aktų leidėjos, veiklos viešumo principą. Vėliausiai šis principas taps bendru teisės principu tada, kai Konstituciją priims valstybių narių valstybių ir vyriausybių vadovai.

## Tolesni tyrimai

Atidžiai išnagrinėjus Tarybos nuomonę ir skundo pareiškėjų pastabas, išaiškėjo, kad reikalingi tolesni tyrimai.

*Prašymas pateikti daugiau informacijos*

2004 m. birželio mėn. pabaigoje ombudsmenas parašė laišką Tarybai. Šiame laiške ombudsmenas pažymėjo, kad Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto 49 straipsnio 2 dalis buvo įtraukta į Sutartį dėl Konstitucijos Europai, dėl kurios buvo susitarta prieš kelias dienas Briuselyje įvykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime. Ombudsmenas pažymėjo, kad, nors šios Sutarties valstybės narės dar neratifikavo, visos valstybės narės ją priėmė. Jis



taip pat pažymėjo, kad Tarybos darbo tvarkos taisyklės priėmė Taryba, tai yra valstybių narių atstovai.

Remdamasis prieš tai išdėstytais argumentais, ombudsmenas paprašė Tarybos jį informuoti, kokios, Tarybos nuomone, egzistuoja kliūtys dabar, kai valstybės narės priėmė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, įskaitant aukščiau nurodytą nuostatą, pakeisti darbo tvarkos taisyklės taip, kaip prašo skundo pareiškėjai.

#### *Tarybos atsakymas*

Savo atsakyme Taryba vėl pabrėžė, kokią reikšmę ji teikia skaidrumo klausimui. Taryba pažymėjo, kad Sutartį dėl Konstitucijos Europai dar turi ratifikuoti valstybės narės. Taryba pridūrė, kad vien tai, jog minėta nuostata buvo įtraukta į Sutarties dėl Konstitucijos I dalį, rodo, kad skundo pareiškėjų iškelta problema yra politinis ir konstitucinis klausimas, o ne netinkamo administravimo atvejis.

Baigdama Taryba pakartojo, kad tai nebuvo netinkamo administravimo atvejis, nes Taryba veikė tiksliai pagal galiojančias taisykles.

#### *Skundo pareiškėjų pastabos*

Nebuvo gauta jokių skundo pareiškėjų pastabų.  
Ombudsmeno rekomendacijos projektas

## **Rekomendacijos projektas**

2004 m. lapkričio 9 d. ombudsmenas, vadovaudamasis Europos ombudsmeno statuto 3 straipsnio 6 dalimi, pateikė Tarybai tokį rekomendacijos projektą:

„Europos Sąjungos Taryba turėtų peržiūrėti savo atsisakymą posėdžiauti viešai, kai veikia kaip teisės aktų leidėja“.

Savo rekomendacijos projektą Europos ombudsmenas motyvavo taip:

## **1 Ombudsmeno kompetencija**

1.1 EB Sutarties 195 straipsnis įgalioja ombudsmeną nagrinėti Bendrijos institucijų ir įstaigų netinkamo administravimo atvejus. Sutartyje nėra „netinkamo administravimo“ apibrėžimo. Savo 1997 [3] m. metiniame pranešime ir atsakyme į Europos Parlamento prašymą pateikti išaiškinimą ombudsmenas pasiūlė tokį apibrėžimą: „Netinkamas administravimas yra tada, kai institucija nesilaiko jai privalomų taisyklių ar principų“. Vėliau šiam apibrėžimui pritarė ir Europos Parlamentas [4].



1.2 Remdamasis aukščiau išdėstytais argumentais, ombudsmenas padarė išvadą, kad tai, jog dabartinė Tarybos praktika atitinka galiojančias pačios Tarybos priimtas taisykles, nereiškia, kad šis atvejis negali būti netinkamo administravimo atvejis. Bendrijos institucijos ar įstaigos nustatyta priemonė vis dėlto gali būti netinkamo administravimo pavyzdys, jeigu ji neatitinka tokiai institucijai ar įstaigai privalomo principo.

1.3 Taryba tvirtino, kad tai, koku mastu ji, veikdama kaip teisės aktų leidėja, rengia viešus posėdžius, yra politinis sprendimas, nepriklausantis ombudsmeno kompetencijai. Ombudsmenas sutiko, kad Tarybos darbo tvarkos taisyklių priėmimas pagal EB sutarties 207 straipsnio 3 dalį yra politinis ir institucinis klausimas. Tačiau šis skundas buvo ne dėl to, kaip Taryba organizuoja savo vidaus veiklą; jame keliamas klausimas, ar visuomenė gali būti atribota nuo Tarybos posėdžių, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja. Kaip teisingai pažymėjo skundo pareiškėjai, visų ES valstybių narių teisės aktų leidybos institucijos posėdžiauja viešai. ESS 1 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad sprendimai Europos Sąjungoje turėtų būti priimami „kuo atviriau“. Tokiomis aplinkybėmis ombudsmenas laikėsi nuomonės, kad Taryba nenustatė, jog klausimas dėl visuomenės galimybės susipažinti su Tarybos posėdžiais yra grynai politinis klausimas, kuris negali būti nagrinėjimo objektas.

1.4 Taryba taip pat tvirtino, kad vien tas faktas, jog tokia nuostata, kokia yra išdėstyta 49 straipsnio 2 dalyje, buvo įtraukta į Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto I dalį, rodo, kad skundo pareiškėjų iškeltas klausimas yra politinis ir konstitucinis, o ne netinkamo administravimo klausimas. Tačiau tokie argumentai ombudsmeno neįtikino. Piliečiams yra nepaprastai svarbu turėti galimybę gauti informacijos apie teisės aktų leidybos institucijos veiklą. Geriausias būdas to pasiekti yra tokiose teisės aktų leidybos institucijose vykstančius debatus padaryti viešus. Kadangi atvirumo šioje srityje principas labai svarbus, nenuostabu, kad tai įtvirtinanti nuostata buvo pirmiausia įtraukta į Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą, o vėliau - ir į Sutartį dėl Konstitucijos Europai, kurią valstybės narės patvirtino 2004 m. birželio mėn. [5] Briuselyje vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime.

1.5 Siekdamas išvengti bet kokio nesusipratimo, ombudsmenas manė, kad reikėtų pridurti, jog šis skundas buvo ne dėl pačios Tarybos, kaip teisės aktų leidėjos, veiklos. Skunde keliamas klausimas, ar Tarybos, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, posėdžiai turėtų būti vieši.

1.6 Remdamasis aukščiau išdėstytais nuostatomis, ombudsmenas pareiškė manantis, kad nagrinėjamame skunde iškeltas klausimas priklauso kompetencijai, kuri jam buvo suteikta pagal EB sutarties 195 straipsnį.

## **2 Nepakankamas Tarybos, veikiančios kaip teisės aktų leidėjos, posėdžių atvirumas**

2.1 Skundo pareiškėjai iš esmės teigė, jog šiuo metu Tarybos taikoma praktika, pagal kurią visi Tarybos, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, posėdžiai nėra vieši, neatitinka ESS 1 straipsnio 2 dalyje nurodyto tikslo, pagal kurį visi sprendimai ES „yra priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečių“.



2.2 Taryba sutiko, kad atvirumo principas, išdėstytas, *inter alia*, Europos Sąjungos sutarties 1 straipsnio 2 dalyje, yra nepaprastai svarbus. Tačiau ji taip pat pareiškė, kad ši nuostata buvo suformuluota bendromis frazėmis, parodančiomis, kad tai yra greičiau tikslas, bet ne privaloma taisyklė, o šios nuostatos formuluotė yra programinė. Todėl Taryba laikėsi nuomonės, kad jos šiuo metu taikoma praktika, nustatyta Tarybos darbo tvarkos taisyklių 8 ir 9 punktuose, nėra netinkamo administravimo atvejis.

2.3 Ombudsmenas sutiko, kad ESS 1 straipsnio 2 dalyje greičiau yra nurodytas bendras principas, o ne privaloma taisyklė. Tačiau negalima paneigti to, kad šia nuostata institucijoms ir įstaigoms aiškiai nurodoma užtikrinti, kad visi sprendimai ES lygmeniu būtų priimami „kuo atviriau“. Todėl ombudsmenas nusprendė, kad reikėtų įvertinti, ar būtų įmanoma Tarybos, veikiančios kaip teisės aktų leidėjos, posėdžius rengti viešai, o jeigu ne, ar yra kokių nors rimtų priežasčių to nedaryti.

2.4 Ombudsmenas pažymėjo, jog, kaip ir buvo nurodžiusi pati Taryba, kai kurie jos posėdžiai, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, pagal Tarybos darbo tvarkos taisyklių 8 ir 9 straipsnius ir taip yra vieši. Šias darbo tvarkos taisykles priima pati Taryba, tai yra, institucija, sudaryta iš kiekvienos valstybės narės atstovo (EB sutarties 203 straipsnis). Ombudsmenas pažymėjo, kad 2004 m. spalio mėn. ES valstybės narės pasirašė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, kurioje yra aiški nuostata kad Taryba posėdžiauja viešai, kai svarsto įstatymo galią turinčio akto projektą ir dėl jo balsuoja. Nors visos valstybės narės dar nėra ratifikavusios šios Sutarties pagal atitinkamus savo konstitucijų reikalavimus, ombudsmeno nuomone, pats faktas, kad valstybių narių atstovai galėjo susitarti dėl tokios nuostatos, rodo, kad jau dabar buvo galima pradėti rengti viešus Tarybos posėdžius. Neatmesdamas galimybes, kad galėjo neįvertinti kai kurių šiame kontekste svarbių aplinkybių, 2004 m. birželio mėn. ombudsmenas vis dėlto parašė Tarybai, norėdamas paprašyti, kad Taryba jį informuotų, ar yra kokių nors kliūčių įgyvendinti skundo pareiškėjų prašomus darbo tvarkos taisyklių pakeitimus. Savo atsakyme Taryba nenurodė jokių tokių kliūčių. Todėl ombudsmenas nusprendė, kad Taryba galėtų priimti sprendimą, kad jos posėdžiai, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, būtų atviri visuomenei, jeigu nėra rimtų priežasčių to nedaryti.

2.5 Ombudsmenas atidžiai išnagrinėjo Tarybos pateiktus argumentus. Tačiau Taryba nenurodė jokių svarbesnių principų ar tikslų, kurie suteiktų jai teisę atsisakyti rengti viešus posėdžius, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Priešingai, ombudsmenas pabrėžė, kad skaidrumo klausimui Taryba skyrė nepaprastai daug dėmesio. Savo 2003 m. lapkričio 19 d. laiške skundo pareiškėjams Tarybos generalinis sekretorius pripažino, kad pasiūlymas, jog Tarybos posėdžiai, kuriuose svarstomi teisės aktai, būtų vieši, sulaukė plataus pritarimo.

2.6 Dėstydama savo nuomonę, Taryba minėjo šiuo metu galiojančią tvarką, pagal kurią visuomenė yra informuojama apie Tarybos teisės aktų leidybos procesą, įskaitant galimybę susipažinti su dokumentais pagal Reglamentą Nr. 1049/2001. Ombudsmenas pareiškė, kad tokia tvarka, kad ir kokia svarbi ar sveikintina ji būtų, nėra susijusi su šiuo tyrimu, kurio metu nagrinėjama galimybė susipažinti su Tarybos posėdžiais, o ne su informacija apie tokius posėdžius.



### 3 Išvada

Atsižvelgdamas į aukščiau išdėstytus argumentus, ombudsmenas padarė išvadą, jog tai, kad Taryba atsisakė priimti sprendimą rengti viešus posėdžius tais atvejais, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, nenurodydama jokių svarių tokio atsisakymo priežasčių, yra netinkamo administravimo pavyzdys.

### Išsami Tarybos nuomonė

Gavusi rekomendacijos projektą ir vadovaudamasi Europos ombudsmeno statuto 3 straipsnio 6 dalimi, 2005 m. vasario 17 d. Taryba išsakė savo išsamią nuomonę.

Išdėstydamą savo išsamią nuomonę, Taryba pateikė tokius paaiškinimus:

Ombudsmeno statuto 2 straipsnio 1 dalyje yra nustatyta ombudsmeno kompetencija atskleisti netinkamą Bendrijos institucijų ir įstaigų veiklos administravimą. Tarybos darbo tvarkos taisyklės pačios savaime nėra Tarybos veikla, greičiau jos reglamentuoja tvarką, pagal kurią Taryba vykdo savo veiklą.

Taryba negalėjo sutikti su tuo, kaip ombudsmenas atskyrė Tarybos vidaus procedūrų organizavimo tvarką ir tai, kad visuomenė nėra įleidžiama į visus Tarybos posėdžius, kuriuose sprendžiami su teisės aktais susiję klausimai. Faktiškai Tarybos posėdžių viešumo lygis buvo vienas iš Tarybos politinių sprendimų, priimtų nustatant vidaus procedūrų organizavimo tvarką. Tarybos darbo organizavimas yra labai svarbus jos nariams. Tai, kad šiuo metu galiojančios nuostatos buvo priimtos remiantis Europos Vadovų Tarybos - aukščiausios ES politinės institucijos - priimtu politiniu sprendimu, savaime rodo šio klausimo politinį aktualumą.

Taigi Taryba ir toliau laikėsi nuomonės, kad nagrinėjamas skundas nepriklauso ombudsmeno kompetencijai.

ESS 1 straipsnio 2 dalyje teigiama: „Ši Sutartis ženklina *glaudesnės Europos tautų sąjungos tautų kūrimo etapą*, kai sprendimai priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečio“ (paryškinta mūsų). Atrodo, kad ombudsmeno argumentai buvo grindžiami neteisinga prielaida, kad paryškinti žodžiai yra nereikalingi. 1 straipsnio 2 dalis nėra tiesiogiai taikoma. Dar svarbiau tai, kad taip suformuluota minėtoji nuostata savo pobūdžiu yra programinė. Pagal 1 straipsnio 2 dalį ši formuluotė pati savaime neleidžia vertinti teisinės sistemos, kuriai esant dirba Taryba; daugiausia ji tik nurodo, kad ateities Sąjunga turėtų būti kiek galima atviresnė. Tačiau ES sutarties rengimo metu tai dar nebuvo įmanoma.

Iš tikrųjų ESS 3 straipsnyje teigiama: „Sąjunga naudojasi viena bendra institucine struktūra, užtikrinančia veiklos, atliekamos siekiant jos tikslų ir laikantis *acquis communautaire* bei ją plėtojant, nuoseklumą ir tęstinumą“.





EB sutarties 207 straipsnio 3 dalis buvo suformuluota taip:

„Taryba priima savo darbo tvarkos taisykles.

Kad būtų galima taikyti 255 straipsnio 3 dalį, Taryba šiose taisyklėse detaliau išdėsto sąlygas, kuriomis visuomenei prieinami Tarybos dokumentai. Kad būtų galima taikyti šio straipsnio šią dalį, Taryba nustato, kada ji turi būti laikoma veikiančia kaip teisės aktų leidimo institucija, kad tais atvejais būtų galima padaryti dokumentus lengviau prieinamus ir kartu išlaikyti jos sprendimų priėmimo procesą veiksmingą. Bet kuriuo atveju, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, balsavimo rezultatai ir balsavimo motyvai, taip pat užprotokoluoti pareiškimai yra vieši.“

Pagal hierarchiją ESS 1 straipsnio 2 dalis neturėjo pirmumo prieš EB sutarties 207 straipsnį. Abu straipsniai yra Bendrijos pirminės teisės nuostatos. Kadangi 1 straipsnio 2 dalis netgi neapibrėžė *šiuo metu galiojantiems* teisės aktams taikomo principo, o tik nustatė labai bendro pobūdžio ilgalaikį tikslą, ji jokiais būdais negalėjo įgyti pirmumo prieš tikslą ir aiškiai 207 straipsnio formuluotę.

Be to, tiek ESS 1 straipsnio 2 dalies, tiek EB sutarties 207 straipsnio 3 dalies formuluotės yra kilusios iš Amsterdamo sutarties, o tai rodo, kad pirmoji nuostata atspindi iš esmės to paties laikotarpio mąstymą kaip ir antroji. 207 straipsnio 3 dalies nuostata dėl Tarybos veiklos greičiau jau praktiškai parodė, koku mastu Sutarties autoriai manė galintys įgyvendinti 1 straipsnio 2 dalyje nurodytą tikslą.

Baigdama Taryba pareiškė esanti įsitikinusi, kad jos darbo tvarkos taisyklės nėra netinkamo administravimo pavyzdys.

## Skundo pareiškėjų pastabos

Išsakydami savo pastabas, skundo pareiškėjai palaikė savo skundą ir pateikė tokias papildomas pastabas:

Teisybė tai, kad ESS 1 straipsnio 2 dalis ir EB sutarties 207 straipsnio 3 dalis yra Bendrijos pirminės teisės nuostatos, todėl pagal teisės normų hierarchiją jos yra vieno lygmens teisės aktai. Dėl šios priežasties ESS 1 straipsnio 2 dalis neturi pirmumo prieš EB sutarties 207 straipsnio 3 dalį.

Tačiau ESS 1 straipsnio 2 dalis turėjo teisinį poveikį Sąjungai, nes tai buvo teisiškai privalomas ES principas. Todėl į reikalavimą priimti sprendimus „kuo atviriau“ reikėjo atsižvelgti priimant kiekvieną ES sprendimą. Institucijų pareigai atsižvelgti į savo sprendimų priėmimo atvirumo principą prilygo ir jų pareiga peržiūrėti pagrindines procedūrines taisykles, atsižvelgiant į ESS 1 straipsnio 2 dalį.

Tai, kad ESS 1 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad „ši Sutartis ženklina *glaudesnės Europos tautų sąjungos tautų kūrimo etapą*, kai sprendimai priimami kuo atviriau ir kuo labiau



priartinant juos prie piliečio", atsižvelgiant į tai, kad įgyvendinimas yra procesas, prasidėjęs jau nuo Amsterdamo sutarties, neprieštaravo šiam požiūriui.

## Ombudsmeno pateikiamas išsamios Tarybos nuomonės įvertinimas

Ombudsmenas pažymi, kad Taryba nesutinka su jo pozicija dėl dviejų pagrindinių priežasčių: pirma, Taryba mano, kad šis skundas nepriklauso ombudsmeno kompetencijai; antra, Taryba yra įsitikinusi, kad bet koku atveju tai nebuvo netinkamo administravimo pavyzdys.

Dėl aukščiau nurodyto *pirmojo* prieštaravimo reikėtų prisiminti, kad EB sutarties 195 straipsnis paveda ombudsmenui nagrinėti netinkamo Bendrijos institucijų ar įstaigų veiklos administravimo atvejus, išskyrus Teisingumo Teismo ir pirmosios instancijos teismo, kai šie vykdo teismines funkcijas. Šis skundas yra susijęs su klausimu, ar Taryba turėtų posėdžiauti viešai, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Ombudsmenas mano, kad Tarybos posėdžiai yra Tarybos „veikla“, kaip nurodyta EB Sutarties 195 straipsnyje. Be to, ombudsmenui sunku suprasti, kodėl darbo tvarkos taisyklių priėmimas Taryboje taip pat negali būti laikomas Bendrijos institucijos veikla.

Dėl Tarybos argumento, kad šis skundas yra susijęs su politiniu pasirinkimu, o tai nepriklauso ombudsmeno kompetencijai, reikėtų dar kartą atkreipti dėmesį į tai, kad skundas yra ne dėl to, kaip Taryba organizuoja savo vidaus procedūras, bet klausimas keliamas dėl to, ar visuomenė gali būti atribota nuo Tarybos posėdžių, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja. Ombudsmenas atkreipia dėmesį, kad Taryba teigia, jog jos posėdžių viešumo lygis priklauso nuo politinio sprendimo, kurį turi priimti pati Taryba. Ombudsmeno nuomone, ir atsižvelgiant į tai, kaip paaiškinta toliau, tokią poziciją sunku suderinti su ESS 1 straipsnio 2 dalimi. Nors EB sutarties 207 straipsnyje nustatyta, kad Taryba priima savo darbo tvarkos taisykles, jame nėra pasakyta, kad Tarybos, veikiančios kaip teisės aktų leidėjos, posėdžių viešumas turėtų priklausyti nuo politinio sprendimo, kurį savo nuožiūra priima Taryba. Neatsižvelgiant į ESS 1 straipsnio 2 dalies poveikį, reikėtų paminėti, kad ši nuostata numato, jog sprendimai ES turi būti priimami „kuo atviriau“. Šioje nuostatoje neužsimenama, kad atvirumo lygis turėtų priklausyti nuo tam tikros ES institucijos ar įstaigos politinės valios. Todėl ombudsmenas lieka įsitikinęs, kad šis skundas priklauso jo kompetencijos sričiai.

Kas dėl klausimo *esmės*, tai Taryba teisingai atkreipia dėmesį į visą ESS 1 straipsnio 2 dalies tekstą, kuriame teigiama, kad „ši Sutartis ženklina glaudesnės Europos tautų sąjungos tautų kūrimo etapą, kai sprendimai priimami kuo atviriau ir kuo labiau priartinant juos prie piliečio“. Ombudsmenas sutinka, kad ši nuostata numato artėjimą link situacijos, kai „sprendimai priimami kuo atviriau“. Tačiau ombudsmenas negali sutikti su Tarybos nuomone, kad ESS 1 straipsnio 2 dalies nuostata turėtų būti laikoma programine nuostata, neturinčia jokių teisinių pasekmių.

Minėtą ESS 1 straipsnio 2 dalies nuostatą įtvirtino Amsterdamo sutartis, kuri buvo pasirašyta 1997 m. spalio 2 d. ir įsigaliojo 1999 metais. Kaip teisingai nurodė Taryba, ši sutartis taip pat perėmė dabartinę EB sutarties 207 straipsnio 3 dalies formuluotę. Tačiau 207 straipsnio 3



dalyje nėra nieko, kas neleistų Tarybai rengti viešų savo posėdžių, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Todėl, ombudsmeno nuomone, Tarybos nuoroda į šią nuostatą nėra įtikinama.

Ombudsmenas atkreipia dėmesį į Tarybos nuomonę, kad ESS 1 straipsnio 2 dalis tik nurodo, kad *ateities* Sąjunga turi būti kuo atviresnė, tačiau ES sutarties rengimo metu tai dar nebuvo įmanoma. Tačiau netgi jei toks požiūris būtų teisingas, ombudsmeno nuomone, Taryba neatsižvelgė į dvi labai svarbias aplinkybes. Pirma, ESS 1 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodyta, kad sprendimai Europos Sąjungoje turėtų būti priimami „kuo atviriau“. Tokiu būdu ESS 1 straipsnio 2 dalis nedviprasmiškai parodo, kuria kryptimi turi plėtotis Sąjunga ir jos institucijos. Dėl šios krypties Taryba negali nei veikti savo nuožiūra, nei priimti politinio sprendimo. Tačiau Taryba nepateikė jokių objektyvių priežasčių, paaiškinančių, kodėl Taryba negalėtų eiti ta kryptimi ir rengti viešų posėdžių, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Antra, siekiant šio tikslo, laikas yra labai svarbus veiksnys. Todėl ombudsmenas mano, kad būtina analizuoti ne tik nuostatas, kurias įtvirtino Amsterdamo sutartis, bet būtina atsižvelgti ir į vėlesnius pasikeitimus. Aptariant šią problemą svarbu pažymėti ir tai, kad pati Taryba savo naujose 2000 m. priimtose darbo tvarkos taisyklėse įtvirtino nuostatas, pagal kurias Tarybos posėdžiai, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, bus viešesni. Ombudsmeno nuomone, tokiu būdu Taryba aiškiai parodė, kad reikia ir galima imtis priemonių, kad būtų padidintas jos, kaip teisės aktų leidėjos, veiklos skaidrumas. Naujų darbo tvarkos taisyklių priėmimas 2000 m. taip pat patvirtino, kad tai padaryti galima ir pagal šiuo metu galiojančius Bendrijos teisės aktus.

Savo skunde pareiškėjai aiškino, kad 2003 m. priimtas Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektas ir 2004 m. visų ES valstybių narių pasirašyta Sutartis yra svarbūs įvykiai, turintys didelę reikšmę jų pareiškimui. Šios Sutarties dar neratifikavo visos valstybės narės, todėl ji dar neįsigaliojo. Siekiant išvengti bet kokių abejonių, reikėtų pažymėti, kad ombudsmenas vertina šį atvejį remdamasis sudarytomis sutartimis ir dabartinės redakcijos Bendrijos teisės aktais, o ne Sutartimi dėl Konstitucijos Europai.

Todėl ombudsmenas patvirtina savo nuomonę, kad Tarybos atsisakymas priimti sprendimą rengti viešus posėdžius, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja, nepateikus jokių svarių tokio atsisakymo priežasčių, yra netinkamo administravimo atvejis.

Ombudsmeno rekomendacija

Atsižvelgdamas į visa tai, ombudsmenas pateikia Tarybai šią rekomendaciją, kuria pakartoja savo rekomendacijos projektą:

Europos Sąjungos Taryba turėtų peržiūrėti savo atsisakymą posėdžiauti viešai, kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja.

Europos Parlamentas galėtų apsvarstyti galimybę priimti šią rekomendaciją kaip rezoliuciją.

Strasbūras, 2005 m. spalio 4 d.



P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] 1994 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendimas Nr. 94/262 dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų, OL L 113, 1994 05 04, p. 15.

[2] OL 2002 L 230, p. 7. Šių nuostatų tekstas yra cituojamas ombudsmeno rekomendacijų dėl šio atvejo projekte, kuris yra paskelbtas (anglų ir vokiečių kalbomis) ombudsmeno tinklalapyje ( <http://www.euro-ombudsman.eu.int> ).

[3] Žr., p. 22-23.

[4] Žr. 2002 m. ombudsmeno metinį pranešimą, p. 18.

[5] Reikėtų pažymėti, kad Konstitucijos sutarties projekto 49 straipsnio 2 dalis tapo Sutarties dėl Konstitucijos Europai 50 straipsnio 2 dalimi ir buvo šiek tiek pakeista. Dabar ši nuostata suformuluota taip: „Europos Parlamento posėdžiai yra vieši, taip pat viešai posėdžiauja ir Taryba, kai svarsto įstatymo galią turinčio akto projektą ir dėl jo balsuoja“.