

Īpašais Eiropas ombuda ziņojums Eiropas Parlamentam, balstoties uz ieteikuma projekta Eiropas Savienības Padomei par sūdzību Nr. 2395/2003/GG

Īpašais ziņojums

Lieta 2395/2003/GG - Uzsākta {0} 18/12/2003 - Atzinuma projekts par {0} 09/11/2004 -

Īpašais ziņojums par {0} 18/12/2003 - Lēmums par {0} 17/10/2005

(Izstrādāts saskaņā ar Eiropas ombuda statūtu 3. panta 7. punktu [1])

Kopsavilkums

Īpašais ziņojums skar jautājumu, vai Padomei vienmēr vajadzētu tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja. Ombuda izmeklēšana šajā jautājumā izriet no sūdzības, kas iesniegta 2003. gada decembrī. Pašlaik Padomes tikšanos atklātību sabiedrībai likumdevēja lomas ietvaros nosaka Padomes iekšējais reglaments. Lai sabiedrībai kļūtu atklātas visas sanāksmes, pietiktu ar to, ka Padome veic labojumus savā reglamentā. Ombuds uzskata, ka Padomes bezdarbība minētā ieviešanā norāda uz kļūdu pārvaldē. Šis konstatējums pamatojas uz sekojošiem apsvērumiem: (a) Līguma par Eiropas Savienību 1. panta 2. punkts nosaka pamatprincipu, ka Padomei un citām Kopienas iestādēm un struktūrām lēmumi jāpieņem "pēc iespējas atklātāk"; un (b) Padome nav iesniegusi nevienu pamatotu iemeslu, kāpēc tā nevarētu veikt grozījumus reglamentā ar nolūku sabiedrībai padarīt atklātas attiecīgās sanāksmes.

Padome uzskatīja, ka Līguma par Eiropas Savienību 1. panta 2. punkts vienīgi norādīja, ka *nākotnes* Savienībai jābūt pēc iespējas atklātākai, bet Līguma par ES izstrādes laikā tas vēl nebija iespējams. Šī mērķa sasniegšanai svarīgs faktors ir laiks. Tāpēc ombuds uzskata, ka analīze nevar aprobežoties ar Amsterdamas līguma ieviestajiem noteikumiem, bet jāņem vērā arī vēlākie notikumi. Šajā saistībā ir svarīgi piebilst, ka 2000. gadā pieņemtajā jaunajā reglamentā Padome ieviesa noteikumus, kas noteica pastiprinātu tās likumdošanas sanāksmju atklātību. Ombuds uzskata, ka līdz ar to Padome ir skaidri norādījusi, ka likumdošanas aktivitāšu pārredzamības uzlabošana bija un ir vēl arvien jāveic. Reglamenta pieņemšana 2000. gadā tāpat apstiprina, ka tas bija un ir iespējams saskaņā ar spēkā esošo Kopienas likumdošanu.



Šajā lietā sūdzības iesniedzēji atsaucās uz Līguma par Konstitūciju Eiropai noteikumu, saskaņā ar kuru Padomes sēdes, izskatot likumdošanas priekšlikumus un balsojot par tiem, ir atklātas (līguma 50. panta 2. punkts). Lai izvairītos no pārpratumiem, jāatzīmē, ka ombuda īpašais ziņojums pamatojas uz pastāvošajiem līgumiem un uz esošo Kopienų likumdošanu, un nevis uz Līgumu par Konstitūciju Eiropai.

Sūdzība

Sūdzības iesniedzēju lieta

2003. gada decembrī sūdzības iesniedzēji - Eiropas Parlamenta deputāts, kas pieder Vācijas politiskajai partijai *CDU* ("Christlich Demokratische Union Deutschlands") un viens šīs partijas jauniešu grupas pārstāvis -, sūdzējās ombudam par faktu, ka Padomes sanāksmes, ja tā sasaukta kā likumdevēja, ir atklātas sabiedrībai tikai tādā mērā, kā noteikts Padomes 2002. gada 22. jūlija [2] reglamenta 8. un 9. pantā, OV 2002 L230, 7. lpp.

Sūdzības iesniedzēju griešanās Padomē

2003. gada 18. septembrī sūdzības iesniedzēji Padomei adresēja atklātu vēstuli par šo jautājumu.

2003. gada 19. novembrī Padomes ģenerālsekretārs Solana kungs Padomes vārdā atbildēja uz sūdzības iesniedzēju atklāto vēstuli. Solana kungs norādīja, ka Padomes reglamenta 8. pantā paredzētie noteikumi atspoguļo kompromisu, ko valstu un valdību vadītāji panāca Eiropas Padomes sanāksmē Seviljā. Viņš papildināja, ka Padomes apspriedes pirms balsošanas par tiesību aktiem jau ir atklātas un pieejamas ieinteresētajām pusēm, pateicoties audiovizuālajiem saziņas līdzekļiem. Solana kungs atzīmēja, ka tas attiecināms arī uz Komisijas iesniegto būtiskāko likumdošanas ieteikumu izskaidrojumu un tam sekojošām debatēm Padomē. Pēc Solana kunga domām, nozīmīga Padomes likumdošanas aktivitāšu daļa tādā mērā jau notiek atklāti. Papildus tam, gandrīz visi dokumenti par Padomes likumdošanas aktivitātēm ir pieejami, pamatojoties uz Regulu Nr. 1049/2001. Solana kungs piebilda, ka Padomes likumdošanas apspriežu atklātība sabiedrībai (kā to pierādīja Konventa apspriedes) saņem visplašāko atbalstu, un līdz ar to sūdzības iesniedzēju ieteikumu vajadzētu vēlreiz izskatīt saistībā ar gatavošanos ieviest jauno Līgumu par Konstitūciju Eiropai.

Sūdzības iesniedzēju argumenti

Sūdzībā ombudam, sūdzības iesniedzēji pamatojās uz šādiem argumentiem:

Sūdzības iesniedzēji norādīja, ka Padome, tāpat kā Eiropas Parlaments, ir Eiropas Savienības likumdošanas institūcija, un Padomes pieņemtie lēmumi ietekmē Eiropas pilsoņu dzīvi. Neskatoties uz Padomes lielo nozīmi, tā tiek atklāti tikai izņēmuma gadījumos un ierobežotā apmērā.



Sūdzības iesniedzēji atzīmēja, ka Līguma par Konstitūciju Eiropai projekta 49. panta 2. punktā, ko izstrādājis Konvents 2003. gadā, norādīts:

"Eiropas Parlaments, tāpat kā Ministru padome, izskatot un pieņemot likumdošanas priekšlikumus, to dara atklāti."

Pēc sūdzības iesniedzēju domām, ievērojams skaits juridisku un politisku iemeslu pamato Padomes sanāksmju tūlītēju atklātību sabiedrībai.

Sūdzības iesniedzēji norādīja, ka Padomes sanāksmēm, ja tā sasaukta kā likumdevēja, būtu jebkurā gadījumā jāklūst sabiedrībai atklātām pēc jaunās konstitūcijas stāšanās spēkā. Viņi uzskatīja, ka Konventa rezultāti un reakcija Eiropas un nacionālā līmenī neradīja šaubas, ka Eiropā ir izveidojusies pārlicība par to, ka Padomei ir jātiecas atklāti, jo tas stiprinātu pilsoņu uzticību lēmumiem, kas tiek pieņemti Briselē.

Turklāt viņi argumentēja, ka Padomes pašreizējā prakse nav saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību (LES) 1. panta 2. punktā noteikto mērķi, kas nosaka, ka lēmumi Eiropas Savienībā "tiek pieņemti iespējami atklāti un tie cik iespējams ir tuvināti pilsoņiem". Saskaņā ar sūdzības iesniedzēju teikto, mūsdienās ES darbības pārredzamība ir jāpieņem kā likumdošanas pamatprincips, kam pilnībā būtu jāatspoguļojas Padomes reglamentā.

Sūdzības iesniedzēji arī uzskatīja, ka liegums atklāt Padomes sanāksmes sabiedrībai nekalpo augstāku uzdevumu mērķiem. Pēc viņu domām, sabiedrības izslēgšana tikai aizsargā dalībvalstu valdības no rūpīgas Eiropas sabiedrības uzraudzības un tai ir vienīgi negatīva ietekme uz Eiropas integrāciju un pilsoņiem.

Pēc sūdzības iesniedzēju domām, līdz ar to ir jāmaina Padomes reglaments, paredzot, ka Padomes sanāksmēm, ja tā sasaukta kā likumdevēja, vienmēr jānoris atklāti.

Izmeklēšana

Padomes atzinums

Ombuds pārsūtīja sūdzību Padomei, lai tā izteiktu savu viedokli.

Padome sniedza šādus paskaidrojumus:

Atklātības principam, kas noteikts LES 1. panta 2. punktā, ir liela nozīme. Tomēr šis nosacījums ir formulēts vispārīgos terminos, kas vairāk norāda uz mērķi, nevis uz absolūtu normu. Šā nosacījuma valoda ir programmatiska, par ko norāda arī vārdkopa "iezīmē jaunu pakāpi, veidojot vēl ciešāku savienību".



Padomes pašreizējā prakse attiecībā uz sanāksmju atklātību ir saskaņā ar tās reglamentu. Sūdzības iesniedzēji šķietami uzskata, ka pats reglaments uzskatāms par kļūdu pārvaldē. Tomēr reglamenta (kura likumīgo bāzi nosaka EK līguma 207. panta 3. punkts) pieņemšana bija politisks un institucionāls jautājums. Reglamenta 8. un 9. pants tika mainīti pēc kompromisa sasniegšanas starp dalībvalstīm Seviļas Eiropas Padomē 2002. gada jūnijā.

Līguma par Konstitūciju Eiropai projekts nosaka, ka Padome, izskatot un pieņemot likumdošanas priekšlikumus, tiekas atklāti. Fakts, ka šāds nosacījums iekļauts Konstitūcijas projektā, šķiet, apliecina, ka lieta neattiecas uz kļūdu pārvaldē vai administratīvajā praksē. Padome uzskata, ka tas drīzāk ir likumīgs un politisks jautājums ārpus ombuda pilnvaru darbības lauka.

Tālāk Padome norādīja uz esošajiem sabiedrības informēšanas pasākumiem par Padomes likumdošanas aktivitātēm, iekļaujot iespēju piekļūt dokumentiem saskaņā ar Regulu Nr. 1049/2001.

Nemot vērā iepriekš minēto, Padome uzskatīja, ka kļūdas pārvaldē nav pielaista un sūdzības iesniedzēju iesniegtais jautājums pārsniedz ombuda pilnvaru loku.

Sūdzības iesniedzēju apsvērumi

Iesniegtajos apsvērumos sūdzības iesniedzēji uzturēja sūdzību. Viņi uzvēra, ka fakts, ka LES 1. panta 2. punkts nosaka vispārīgi formulētu mērķi, bet nevis absolūtu normu, neizslēdz viņu prasību, ka Padomes sanāksmēm jābūt atklātām.

Sūdzības iesniedzēji pamatoja, ka - gluži otrādi -no šā nosacījuma programmatiskās nozīmes un no mērķa pieņemt lēmumus " iespējami" atklāti izriet pienākums veicināt šo principu ieviešanu praksē. Tādai likumdošanas institūcijai kā Padome, sabiedrībai atvērtas sanāksmes ir klasisks lēmumu pieņemšanas veids. To piemēro likumdošanas institūcijas visās Savienības dalībvalstīs.

Spēja organizēt iekšējos jautājumus neatbrīvo Padomi no tās pienākuma cienīt un veicināt Savienības principus. Reglamenta izstrāde un ieviešana varētu tādā veidā saskarties ar augstākas kārtības principiem un līdz ar to radīt kļūdu pārvaldē.

Pēc sūdzības iesniedzēju domām, darba noslēgums pie Līguma par Konstitūciju Eiropai projekta iezīmē jaunu, kvalitatīvu soli ceļā uz Padomes kā likumdevēja sanāksmju atklātības principu. Tam vajadzētu kļūt par likumdošanas galveno principu ne vēlāk kā konstitūcijas pieņemšanas brīdī, kolīdz to apstiprinās dalībvalstu valsts un valdību vadītāji.

Papildu izmeklēšana



Pēc rūpīgas Padomes atzinuma un sūdzības iesniedzēju apsvērumu izskatīšanas ombuds uzskatīja, ka ir nepieciešama papildu izmeklēšana.

Papildu informācijas pieprasījums

2004. gada jūnija beigās ombuds nosūtīja vēstuli Padomei. Tajā ombuds norādīja, ka Līguma par Konstitūciju Eiropai projekta 49. panta 2. punkts tika arī ietverts pirms dažām dienām Eiropas Padomē Briselē pieņemtajā Līgumā par Konstitūciju Eiropai. Ombuds norādīja, ka, lai arī dalībvalstis vēl nav ratificējušas šo līgumu, to ir parakstījušas visas dalībvalstis. Ombuds arī atgādināja, ka Padomes reglamentu pieņēma Padome, t.i., dalībvalstu pārstāvji.

Nemot vērā iepriekš minēto, ombuds lūdza Padomi informēt par visiem šķēršļiem, ja tādi pastāv, reglamenta izmaiņu ieviešanai brīdī, kad Līgumu par Konstitūciju Eiropai ar iepriekš minēto nosacījumu ir pieņēmušas dalībvalstis.

Padomes atbilde

Atbildot Padome atkal uzsvēra pārredzamības tēmai piešķirto svarīgumu. Padome norādīja, ka dalībvalstīm vēl ir jāratificē Līgums par Konstitūciju Eiropai. Tā papildināja, ka pats fakts par attiecīgā nosacījuma iestrādi Līguma par Konstitūciju I daļā norāda, ka sūdzības iesniedzēju ierosinātais jautājums ir vairāk politisks un konstitucionāls jautājums, nevis jautājums, kas attiecas uz kļūdu pārvaldē.

Nobeigumā Padome vairākkārt atkārtoja tās viedokli, ka nav pieļauta kļūda pārvaldē, jo tā ir darbojusies pilnīgā saskaņā ar spēkā esošajiem noteikumiem.

Sūdzības iesniedzēju apsvērumi

No sūdzības iesniedzējiem netika saņemti apsvērumi.

Ombuda ieteikuma projekts

Ieteikuma projekts

Saskaņā ar Eiropas ombuda statūtu 3. panta 6. punktu, 2004. gada 9. novembrī ombuds nosūtīja Padomei šādu ieteikuma projektu :

"Eiropas Savienības Padomei vajadzētu pārskatīt tās atteikumu lemt tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja".

Eiropas ombuds pamatoja ieteikuma projektu šādi:



1 Ombuda pilnvaru loks

1.1. EK līguma 195. pants nosaka ombudam pienākumu pārbaudīt kļūdas pārvaldē Kopienas iestāžu un struktūru darbībā. Līgumā nav definēts termins "kļūda pārvaldē". 1997. gada [3] pārskatā un atbildot uz Eiropas Parlamenta aicinājumu precizēt šo terminu, ombuds piedāvāja šādu definīciju: "Kļūda pārvaldē rodas tad, kad valsts iestāde nedarbojas saskaņā ar likumu vai principu, kas tai ir saistošs." Eiropas Parlaments [4] pievienojās šai definīcijai.

1.2. Pamatojoties uz iepriekš minēto, ombuds uzskatīja, ka fakts, ka Padomes pašreizējā prakse saskan ar spēkā esošajiem noteikumiem, ko pieņēmusi pati Padome, nenozīmē, ka nevarētu būt pielaista kļūda pārvaldē. Kopienas iestādes vai struktūras pieņemts pasākums tomēr var radīt kļūdu pārvaldē, ja tas nav saskaņā ar kādu no iestādei vai struktūrai saistošajiem principiem.

1.3. Padome centās pierādīt, ka sanāksmju, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, atvērtības pakāpe sabiedrībai bija politisks lēmums, ārpus ombuda pilnvaru loka.

Ombuds piekrita, ka Padomes reglamenta pieņemšana, pamatojoties uz EK līguma 207. panta 3. punktu, bija politisks un institucionāls jautājums, kas jālemj pašai Padomei. Tomēr esošā sūdzība neskar veidu, kādā Padome organizē savas iekšējās procedūras, bet gan jautājumu, vai sabiedrība var tikt izslēgta no Padomes sanāksmēm, ja Padome sasaukta kā likumdevēja. Kā jau sūdzības iesniedzēji bija precīzi norādījuši, likumdošanas institūcijas visās Eiropas Savienības dalībvalstīs tiek atklāti. LES 1. panta 2. punkts paredz, ka lēmumi Savienībā jāpieņem "iespējami atklāti". Šajos apstākļos ombuds uzskatīja, ka Padome nav pierādījusi, ka jautājums par tās sanāksmju atklātību būtu bijis pilnībā politisks, kas līdz ar to nav pakļaujams pārbaudei.

1.4. Tālāk Padome argumentēja, ka pats fakts, ka tāda nosacījuma kā 49. panta 2. punkts iekļaušana Līguma par Konstitūciju Eiropai projekta I daļā norāda, ka sūdzības iesniedzēju ierosinātais jautājums ir politisks un konstitucionāls jautājums, nevis jautājums, kas attiecas uz kļūdu pārvaldē. Šis arguments nepārliecināja ombudu. Ir ļoti svarīgi, lai pilsoņi tiktu informēti par likumdošanas institūciju darbību. Labākais veids, kā to sasniegt, ir likumdošanas institūciju atklātas debates. Ņemot vērā atklātības principa svarīgumu šajā jomā, it nemaz nav pārsteidzoši, ka šāds nosacījums, pirmkārt, tika iekļauts Līguma par Konstitūciju Eiropai projektā un pēc tam arī pašā Līgumā par Konstitūciju Eiropai, ko 2004. gada jūnijā [5] pieņēma dalībvalstis Eiropas Padomē Briselē.

1.5. Lai izvairītos no iespējamiem pārpratumiem, ombuds uzskatīja par svarīgu papildināt, ka viņam iesniegtā sūdzība neattiecas uz Padomes likumdošanas darbību, bet uz jautājumu, vai Padomes sanāksmēm, kad tā sasaukta kā likumdevēja, jābūt atklātām.

1.6. Pamatojoties uz iepriekš minēto, ombuds uzskatīja, ka ierosinātais sūdzības jautājums ietilpst tā pilnvaru lokā, kuru nosaka EK līguma 195. pants.



2 Atklātības trūkums Padomes sanāksmēs, kurās tā sasaukta kā likumdevēja

2.1. Sūdzības iesniedzēji apgalvoja, ka Padomes pašreizējā prakse, neatklājot sabiedrībai visas sanāksmes, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, nav saskaņā ar mērķi, kas noteikts LES 1. panta 2. punktā, atbilstoši kuram lēmumi Eiropas Savienībā "tiek pieņemti iespējami atklāti un tie cik iespējams ir tuvināti pilsoņiem".

2.2. Padome piekrita, ka atklātības principam, kas noteikts tai skaitā arī Līguma par Eiropas Savienību 1. panta 2. punktā, ir liela nozīme. Tomēr tā uzskatīja, ka šis nosacījums tika formulēts vispārīgos terminos, kas vairāk norāda uz mērķi, nevis uz absolūtu normu, un ka šā nosacījuma valoda ir programmatiska. Tādēļ Padome uzskata, ka tās pašreizējā prakse, kā noteikts reglamenta 8. un 9. pantā, neliecina par kļūdu pārvaldē.

2.3. Ombuds piekrita, ka LES 1. panta 2. punkts nenosaka konkrētu normu, bet drīzāk satur vispārīgu principu. Tomēr paliek nemainīgs fakts, ka šis nosacījums skaidri norāda iestādēm un struktūrām, ka visi ES līmeņa lēmumi jāpieņem "iespējami" atklāti. Tāpēc ombuds uzskatīja, ka jāpārlicinās, vai būtu iespējams atklāt sabiedrībai visas Padomes sanāksmes, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, un, ja iespējams, noteikt, vai tomēr nebūtu pietiekams pamatojums to nedarīt.

2.4. Ombuds norādīja, ka - to uzsvēra arī Padome - dažas Padomes sanāksmes, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, jau ir atklātas, pamatojoties uz Padomes reglamenta 8. un 9. panta noteikumiem. Šo reglamentu pieņēmusi pati Padome, kuras sastāvā ir viens pārstāvis no katras dalībvalsts (EK līguma 203. pants). Ombuds norādīja, ka 2004. gada oktobrī ES dalībvalstis parakstīja Līgumu par Konstitūciju Eiropai, kas ietver skaidri noteiktu nosacījumu, ka Padomei jātiekas atklāti, izskatot likumdošanas priekšlikumus un balsojot par tiem. Lai gan visas dalībvalstis nav ratificējušas šo līgumu saskaņā ar attiecīgajām konstitūcijas prasībām, ombuds uzskatīja, ka fakts, ka dalībvalstu pārstāvji vienojušies par šāda nosacījuma iekļaušanu norāda, ka jau šobrīd būtu iespējams sabiedrībai atklāt attiecīgās Padomes sanāksmes. Paturot prātā iespēju, ka ombuds varētu nepamanīt kādu svarīgu apstākli šī jautājuma izskatīšanā, 2004. gada jūnijā ombuds tomēr rakstīja Padomei, lūdzot to informēt par visiem šķēršļiem, ja tādi pastāv, reglamenta izmaiņu ieviešanā, kā to pieprasa sūdzības iesniedzēji. Atbildē Padome neminēja nevienu šķērslī. Tāpēc ombuds uzskatīja, ka Padome varētu pieņemt lēmumu, kas atļauj sabiedrībai piedalīties tās sanāksmēs, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, ja vien nepastāv pamatoti iemesli to nedarīt.

2.5. Ombuds uzmanīgi pārbaudīja Padomes iesniegtos argumentus. Tomēr Padome neminēja nevienu augstākas kārtības principu vai mērķi, kas ļautu pamatot atteikumu atklāt sabiedrībai sanāksmes, kurās Padome sasaukta kā likumdevēja. Gluži pretēji, norādīja ombuds, Padome ir uzsvērusi pārredzamības tēmai piešķirto svarīgumu. Savā 2003. gada 19. novembra vēstulē sūdzības iesniedzējiem Padomes ģenerālsēkretārs pat piekrita, ka Padomes likumdošanas sanāksmju atklāšana sabiedrībai saņemtu lielu atbalstu.

2.6. Savā atzinumā Padome atsaucās uz esošiem sabiedrības informēšanas pasākumiem par



Padomes likumdošanas darbību, tai skaitā par iespēju piekļūt dokumentiem saskaņā ar Regulu Nr. 1049/2001. Ombuds uzskatīja, ka šie pasākumi, kaut arī tie ir svarīgi un ieteicami, neattiecas uz šo izmeklēšanu, kas saistīta ar pieeju Padomes sanāksmēm, nevis informāciju par šīm sanāksmēm.

3 Secinājums

Pamatojoties uz iepriekš minēto, ombuds secināja, ka Padomes atteikums lemt tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja, nesniedzot pamatotus iemeslus, uzskatāms par kļūdu pārvaldē.

Padomes sīki izstrādāts atzinums

Pēc ieteikuma projekta saņemšanas un saskaņā ar Eiropas ombuda statūtu 3. panta 6. punktu 2005. gada februārī Padome nosūtīja sīki izstrādātu atzinumu.

Sīki izstrādātajā atzinumā Padome pauda šādus apsvērumus:

Ombuda statūtu 2. panta 1. punkts nosaka, ka ombuds palīdz atklāt kļūdas pārvaldē Kopienas iestāžu un struktūru darbībā. Padomes reglaments nav Padomes "darbība", tas nosaka Padomes darbību izpildes veidu.

Padome nepiekrīta tam, ka ombuds izšķir veidu, kādā Padome īsteno tās iekšējās procedūras, un faktu, ka sabiedrībai nav atļauts piedalīties visās Padomes sanāksmēs, kurās tā sasaukta kā likumdevēja. Faktiski Padomes sanāksmju atklātības līmenis ir viena no Padomes politiskajām izvēlēm, organizējot iekšējās procedūras. Padomes locekļiem darba organizācija ir ļoti svarīgs jautājums. Fakts, ka esošie nosacījumi izriet no Eiropas Padomes - augstākās ES politiskās institūcijas - politiska lēmuma, liecina par jautājuma politisko jutīgumu.

Līdz ar to Padome neatkāpās no uzskata, ka esošā sūdzība ir ārpus ombuda pilnvaru loka.

LES 1. panta 2. punkts nosaka, ka "[š]is līgums ir *jauna pakāpe, veidojot* vēl ciešāku Eiropas tautu savienību, kur lēmumu pieņemšana ir cik iespējams atklāta un cik iespējams tuvināta pilsoņiem." (papildināts ar izcēlumu). Šķiet, ka ombuda spriedumi balstījās uz nepareizu pieņēmumu, ka vārdi izcelti nevajadzīgi. 1. panta 2. punkts nebija piemērojams tiešā veidā. Vēl būtiskāk, nosacījuma formulējums bija programmatisks. Šis formulējums nepieļāva Padomes darbības likumīgā ietvara vērtēšanu attiecībā uz 1. panta 2. punktu. Augstākais, tas norādīja uz to, ka nākotnes Savienībai jābūt pēc iespējas atklātākai, bet Līguma par ES izstrādes laikā tas vēl nebija iespējams.

LES 3. pants patiešām nosaka, ka "Savienībā ir vienota organizatoriska sistēma, kas nodrošina darbības konsekveni un nepārtrauktību, lai sasniegtu tās mērķus, reizē respektējot un paplašinot *acquis communautaire*".



EK līguma 207. panta 3. punkts ir formulēts šādi:

"Padome pieņem savu reglamentu.

Lai piemērotu 255. panta 3. punktu, Padome šajā reglamentā paredz nosacījumus, ar kādiem Padomes dokumenti ir pieejami atklātībai. Šā punkta sakarā Padome nosaka tos gadījumus, kuros jāuzskata, ka tā pieņem lēmumu likumdevējas statusā, lai šajos gadījumos dokumenti būtu brīvāk pieejami, tomēr nemazinot lēmumu pieņemšanas procesa efektivitāti. Kad Padome pieņem lēmumu likumdevējas statusā, balsojuma rezultātus un balsojuma skaidrojumus, kā arī protokolā ietvertos paziņojumus noteikti dara zināmus atklātībai.

LES 1. panta 2. punkts nav hierarhiski augstākstāvošs par EK līgumu. Abi nosacījumi ir iekļauti primārajos Kopienas tiesību aktos. Tā kā 1. panta 2. punkts nenosaka valdošo principu *esošajam* likumam, bet drīzāk formulē vispārīgu ilgtermiņa mērķi, tas nevar gūt pārsvaru pār 207. pantā lietoto precīzi formulēto un skaidro runas veidu.

Turklāt gan LES 1. panta 2. punkta, gan EK līguma 207. panta 3. punkta esošie formulējumi ir izstrādāti vienlaicīgi, Amsterdamas līgumā. Tas norāda, ka pirmais nosacījums neatspoguļo jaunāku uzskatu nekā otrais nosacījums. Drīzāk pat otrādi, 207. panta 3. punkts ir konkrēts atspoguļojums - Padomes darbības ietvaros - tam, cik augstu, pēc līgumu autoru domām, 1. panta 2. punktā noteikto mērķi varētu izvirzīt.

Padome noslēdza sīki izstrādāto atzinumu ar domu, ka līdz ar to tā ir pārliecināta, ka reglaments nav uzskatāms par kļūdu pārvaldē.

Sūdzības iesniedzēju apsvērumi

Sūdzības iesniedzēji savos apsvērumos uzturēja sūdzību un pauda šādus apsvērumus:

Tiesa, ka gan LES 1. panta 2. punkta, gan EK līguma 207. panta 3. punkta nosacījumi ir iekļauti primārajos Kopienas tiesību aktos un līdz ar to normu hierarhijā tie ir vienlīdzīgi. LES 1. panta 2. punkts līdz ar to nav hierarhiski augstākstāvošs par EK līguma 207. panta 3. punktu.

Tomēr 1. panta 2. punktam ir juridiska ietekme uz Eiropas Savienību, jo tas ir juridiski saistošs ES "princips". Tātad, pieņemot ikvienu lēmumu, ES ir jāņem vērā nepieciešamība to darīt "iespējami atklāti". Iestāžu pienākumam ievērot atklātības principu pieņemot lēmumus atbilst pienākums pārskatīt to pamatprocedūras noteikumus saskaņā ar LES 1. panta 2. punktu.

Fakts, ka 1. panta 2. punkts nosaka, ka šis līgums "ir jauna pakāpe, veidojot vēl ciešāku Eiropas tautu savienību, kur lēmumu pieņemšana ir cik iespējams atklāta un cik iespējams tuvināta pilsoņiem", nebija pretrunā ar šo viedokli. Atklātības principa ieviešana ir process, kas jau bija uzsākts ar Amsterdamas līgumu.



Ombuda vērtējums par Padomes sīki izstrādāto atzinumu

Ombuds norāda, ka Padome iebilst tā viedoklim divu galveno iemeslu dēļ. Pirmkārt, Padome uzskata, ka esošā sūdzība ir ārpus ombuda pilnvaru loka. Otrkārt, pēc Padomes domām, nekādā gadījumā nav pielaista kļūda pārvaldē.

Attiecībā uz *pirmo* iebildumu, jāatgādina, ka EK līguma 195. pants nosaka ombudam pienākumu pārbaudīt kļūdas pārvaldē Kopienas iestāžu un struktūru darbībā, izņemot Eiropas Kopienų Tiesu un Pirmās instances tiesu, kas pilda savas tiesu iestādes funkcijas. Esošā sūdzība attiecas uz jautājumu, vai Padomei vienmēr vajadzētu tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja. Ombuds uzskata, ka Padomes sanāksmes ir "darbības" EK līguma 195. panta izpratnē. Turklāt ombudam nav skaidrs, kāpēc arī reglamenta pieņemšana Padomē nav uzskatāma par Kopienas institūcijas "darbību".

Attiecībā uz Padomes argumentu, ka esošā sūdzība skar politisku izvēli, kas neiekļaujas ombuda pilnvaru lokā, jāatgādina, ka šī sūdzība nav par veidu, kādā Padome organizē iekšējās procedūras, bet gan par jautājumu, vai sabiedrība var tikt izslēgta no Padomes sanāksmēm, kurās tā sasaukta kā likumdevēja. Ombuds norāda, ka Padome šķietami uzskata, ka tās sanāksmju atvērtības pakāpe sabiedrībai ir viena no Padomes politiskām izvēlēm. Pēc ombuda domām, un kā tālāk izskaidrots, šo pozīciju ir grūti saskaņot ar LES 1. panta 2. punktu. Ja EK līguma 207. pants paredz, ka Padome pati pieņem savu reglamentu, tas nenosaka, ka Padomes sanāksmju, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, atvērtības pakāpe sabiedrībai uzskatāma par politisku izvēli un atstājama Padomes ziņā. Neskatoties uz jautājumu par to, kāda ietekme jāpiešķir LES 1. panta 2. punktam, jānorāda, ka šis nosacījums paredz, ka lēmumi ES jāpieņem "iespējami" atklāti. Nekas nenorāda uz to, ka atklātības pakāpei jābūt atkarīgai no attiecīgo ES iestāžu vai struktūru politiskās gribas. Tāpēc ombuds turpina uzskatīt, ka esošā sūdzība iekļaujas viņa pilnvaru lokā.

Attiecībā uz *substantīvo* jautājumu, Padome pamatoti pievērš uzmanību pilnam LES 1. panta 2. punkta formulējumam, saskaņā ar kuru "[š]is līgums ir *jauna pakāpe, veidojot vēl ciešāku Eiropas tautu savienību, kur lēmumu pieņemšana ir cik iespējams atklāta un cik iespējams tuvināta pilsoņiem*". Ombuds piekrīt, ka šis nosacījums paredz procesu, kura rezultātā "lēmumi tiek pieņemti iespējami atklāti". Tomēr ombuds nevar piekrist Padomes uzskatam, ka LES 1. panta 2. punkts uzskatāms par programmatisku nosacījumu bez tiesiskām sekām.

Attiecīgais LES 1. panta 1. punkta noteikumu ieviesa Amsterdamas līgums, kas tika parakstīts 1997. gada 2. oktobrī un stājās spēkā 1999. gadā. Kā Padome pareizi ir norādījusi, arī pašreizējo EK līguma 207. panta 3. punkta formulējumu ieviesa šis pats līgums. Tomēr nekas 207. panta 3. punktā neliedz Padomei tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja. Pēc ombuda domām, Padomes atsauce uz šo nosacījumu līdz ar to ir nepārliecinoša.

Padome uzskata, ka LES 1. panta 2. punkts tikai norāda, ka *nākotnes* Savienībai jābūt pēc iespējas atklātākai, bet EK līguma izstrādes laikā tas vēl nebija iespējams. Tomēr, pat ja šis uzskats ir pareizs, ombuds uzskata, ka Padome nav ņēmusi vērā divus svarīgus apstākļus: pirmkārt, LES 1. pants skaidri norāda, ka lēmumi Eiropas Savienībā jāpieņem "iespējami



atklāti". LES 1. panta 2. punkts līdž ar to nepārprotami norāda virzienu, kādā ir jāattīstās Savienībai un tās institūcijām, līdž ar to Padomei nav rīcības brīvības vai politiskās izvēles attiecībā uz šo virzienu. Tomēr Padome nav devusi nevienu objektīvu iemeslu, kāpēc tā nevarētu progresēt atklātības virzienā, atverot sabiedrībai sanāksmes, kuras tā sasaukta kā likumdevēja. Otrkārt, šī mērķa sasniegšanai svarīgs faktors ir laiks. Tāpēc ombuds uzskata, ka analīze nevar ierobežoties ar Amsterdamas līguma ievestajiem nosacījumiem, bet jāņem vērā arī turpmākā attīstība. Šajā saistībā svarīgi ir norādīt, ka pati Padome jaunajā reglamentā, kas pieņemts 2000. gadā, ieviesa noteikumus, kas paredz sanāksmju, kurās tā sasaukta kā likumdevēja, lielāku atklātību. Pēc ombuda domām, Padome līdž ar to skaidri norādīja, ka likumdošanas aktivitāšu pārredzamības uzlabošana ir jāveic un tā ir iespējama. Jaunā reglamenta pieņemšana 2000. gadā arī apstiprina, ka tas bija un ir iespējams saskaņā ar spēkā esošo Kopienų likumdošanu.

Savā sūdzībā sūdzības iesniedzēji argumentēja, ka Līguma par Konstitūciju Eiropai projekta pieņemšana 2003. gadā un tā parakstīšana no visu ES dalībvalstu puses 2004. gadā bija šai lietai būtiski notikumi. Līgumu vēl nav ratificējušas visas dalībvalstis, un tāpēc tas vēl nav stājies spēkā. Lai izvairītos no pārpratumiem, jāatzīmē, ka ombuda īpašais ziņojums pamatojas uz pastāvošajiem līgumiem un esošo Kopienų likumdošanu, un nevis uz Līgumu par Konstitūciju Eiropai.

Līdž ar to ombuds turpina uzskatīt, ka Padomes atteikums lemt tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja, nesniedzot pamatotus iemeslus šim atteikumam, uzskatāms par kļūdu pārvaldē.

Ombuda ieteikums

Ņemot vērā iepriekš minēto, ombuds no jauna formulē savu ieteikuma projektu kā ieteikumu Padomei:

Eiropas Savienības Padomei vajadzētu pārskatīt tās atteikumu lemt tikties atklāti, ja tā sasaukta kā likumdevēja.

Eiropas Parlaments varētu apsvērt iespēju pieņemt ieteikumu rezolūcijas veidā.

Strasbūra, 2005. gada 4. oktobris

P. Nikiforos DIAMANDOUROS



[1] Eiropas Parlamenta 1994. gada 9. marta lēmums Nr. 94/262 par statūtiem un vispārīgiem nosacījumiem, kas reglamentē ombuda pienākumu izpildi, OV 1994 L113, 15. lpp.

[2] OV 2002 L 230, 7. lpp. Šo noteikumu teksts ir citēts šīs lietas ombuda ieteikumu projektā, kas pieejams (angļu un vācu valodā) ombuda tīmekļa vietnē (<http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Saite]).

[3] Skat. 22. - 23. lpp.

[4] Skat. ombuda 2002. gada ziņojumu, 18. lpp.

[5] Ir svarīgi piebilst, ka Konstitūcijas līguma projekta 49. panta 2. punkts kļuva par Eiropas Konstitūcijas ieviešanas līguma 50. panta 2. punktu un tika mazliet pārfrāzēts. Nosacījums ir izteikts šādi: "Eiropas Parlamenta sēdes ir atklātas, tāpat kā Padome sēdes, izskatot likumdošanas priekšlikumus un balsojot par tiem".