



Eiropas Savienības Tiesa

Ziņojums, kurš sniegts saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2015. gada 16. decembra Regulas (ES, Euratom) 2015/2422, ar ko groza 3. protokolu par Eiropas Savienības Tiesas statūtiem, 3. panta 2. punktu

Ievads

2015. gada 16. decembrī Savienības likumdevējs pieņēma lēmumu par būtisku Savienības tiesu sistēmas struktūras reformu, nolemjot trīs secīgos posmos divkāršot Vispārējās tiesas tiesnešu skaitu un 2016. gada 1. septembrī tai nodot kompetenci pirmajā instancē izskatīt domstarpības starp Savienību un tās darbiniekiem, kura līdz tam bija Civildienesta tiesai. Kā norādīts Regulas 2015/2422¹ preambulas 5. apsvērumā, Līgumos paredzētās iespējas izmantošana palielināt Vispārējās tiesas tiesnešu skaitu šķita piemērots līdzeklis, lai īsā laikā samazinātu gan neizskatīto lietu skaitu, gan Vispārējās tiesas tiesvedību pārmērīgo ilgumu. Šādi rīkojoties, Eiropas Parlaments un Padome izvērtēja ar šajās Savienības tiesās celto prasību skaita pastāvīgo palielināšanos saistītās problēmas un šo lietu pieaugošo sarežģītību, apveltot Vispārējo tiesu ar pareizas tiesvedības nodrošināšanai nepieciešamajiem līdzekļiem.

Savienības likumdevējs vēlējas nodrošināt efektīvu šīs reformas un tās ietekmes uzraudzību gan budžeta aspektā, gan no organizatoriskā, strukturālā un procesuālā viedokļa. Šai nolūkā Tiesa tika aicināta Eiropas Parlamentam, Padomei un Komisijai iesniegt divus ziņojumus: līdz 2017. gada 26. decembrim – pirmo ziņojumu par iespējamām izmaiņām kompetences sadalē starp Tiesu un Vispārējo tiesu attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu un trīs gadus vēlāk – otro ziņojumu par Vispārējās tiesas darbību, it īpaši par šīs tiesas efektivitāti, tās

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes 2015. gada 16. decembra Regula (ES, Euratom) 2015/2422, ar ko groza 3. protokolu par Eiropas Savienības Tiesas statūtiem (ESOV, L 341, 24.12.2015., 14. lpp.).

locekļu skaita divkāršošanas nepieciešamību un lietderību, piešķirto resursu izmantošanu un efektivitāti, kā arī turpmāku specializētu palātu izveidi vai citām strukturālām izmaiņām ².

Šis dokuments ir domāts, lai atbildētu uz pirmo no šiem aicinājumiem. Tajā ir aplūkoti visi parametri, kas jāņem vērā jebkuros apsvērumos par iespējamu daļējas kompetences attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu nodošanu Vispārējai tiesai, pirms tam atgādinot šo apsvērumu juridisko ietvaru un kontekstu.

Juridiskais ietvars un konteksts

Kā Tiesa ir daudzkārt atgādinājusi gan savā judikatūrā, gan pastāvīgajā dialogā ar dalībvalstu tiesām, prejudiciāla nolēmuma tiesvedība ir Savienības tiesu sistēmas “stūrakmens” ³. Tā ir instruments, kas ļauj nodrošināt vienveidīgu šo tiesību interpretāciju un piemērošanu, izskatot dalībvalstu tiesu uzdotus jautājumus par Savienības tiesību interpretāciju vai Savienības iestāžu un struktūru pieņemto aktu spēkā esamību ⁴. Lai gan šīs tiesas šo iespēju sākotnēji izmantoja salīdzinoši nedaudz, šobrīd situācija ir radikāli mainījusies, – valsts tiesas vairs nekavējas vērsties Tiesā ar aizvien vairāk lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu, kuri attiecas uz visdažādākajām jomām ⁵.

Kompetenci attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu, kuras princips ir nostiprināts Līguma par Eiropas Savienību 19. panta 3. punkta b) apakšpunktā un kas sīkāk izskaidrota Līguma par Eiropas Savienības darbību 267. pantā, šobrīd īsteno vienīgi Tiesa.

Iespēja noteiktas prejudiciālas lietas piešķirt Vispārējai tiesai nav jauna. Pirms gandrīz 20 gadiem abu tiesu noslodzes būtiska palielinājuma kontekstā līdz ar ekonomiskās un monetārās savienības trešā posma aizsākšanos un neseno Amsterdamas līguma stāšanās spēkā, kā arī saistībā ar līdz tam nepieredzētas paplašināšanās sagatavošanu šī iespēja tika skaidri minēta Tiesas un Vispārējās tiesas dokumentos un apsvērumos starpvaldību

² Šajā ziņā skat. iepriekš minētās regulas 3. pantu, kurā precizēts, ka ziņojumiem vajadzības gadījumā pievieno lūgumus nākt klajā ar leģislatīviem aktiem par attiecīgu grozījumu izdarīšanu Statūtos.

³ Atzinums 2/13 (Eiropas Savienības pievienošanās ECPAK), 2014. gada 18. decembris, EU:C:2014:2454, 176. punkts.

⁴ Šis mērķis turklāt ir uzsvērts arī šīm tiesām paredzētajos dokumentos, jo tas ir atgādināts leteikumu valstu tiesām par prejudiciālās tiesvedības ierosināšanu (ESOV, C 439, 25.11.2016.) 1. punktā.

⁵ Šajā ziņā skat. tiesu darbības statistiku, kas publicēta iestādes gada ziņojumos, kā arī – attiecībā uz prasībām, kas ierosinātas 2017. gada pirmajos desmit mēnešos, – šim ziņojumam pievienoto tabulu. No 628 jaunajām lietām 455 lietas ir prejudiciālo nolēmumu lietas, kas veido vairāk nekā 72 % no visām lietām, kas šajā laikposmā ir ierosinātas Tiesā. Jau vairākus gadus lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu veido no divām trešdaļām līdz trīs ceturtdaļām no Tiesā iesniegtajām lietām.

konferenci kā viens no iespējamajiem risinājumiem, lai izvairītos no tiesu pārslogojuma, papildus tādiem pasākumiem kā jaunu tiešo prasību kategoriju nodošana Vispārējai tiesai, palātu lietu pārskatīšanai izveidošana un apelācijas sūdzību filtrēšana⁶. Tā tika formāli atspoguļota tekstos, jo saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 256. panta 3. punkta pirmo daļu “Vispārējās tiesas kompetencē ir attiecībā uz īpašām Statūtos noteiktām jomām izskatīt un izlemt jautājumus, kas iesniegti saskaņā ar 267. pantu, lai saņemtu prejudiciālu nolēmumu”⁷. Tādējādi, ja tas izrādītos nepieciešams, Statūtu grozījumi varētu ļaut piešķirt Vispārējai tiesai daļēju kompetenci attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu.

Tomēr līdz šim brīdim šī iespēja nav izmantota. Gados pēc Nicas līguma stāšanās spēkā 2003. gada 1. janvārī priekšroka tika dota Civildienesta tiesas izveidei un visu prasību atcelt tiesību aktu un prasību sakarā ar bezdarbību – kas līdz tam bija Tiesas kompetencē –, izņemot dažas starpiestāžu prasību vai pret Savienības likumdevēja aktiem vērstu dalībvalstu prasību kategorijas, nodošanai Vispārējai tiesai. Prejudiciālā nolēmuma procedūras palika ekskluzīvā Tiesas kompetencē, un tā kopš tā laika ir pieņēmusi vairākus būtiskus grozījumus savā Reglamentā, kā arī veikusi vairākus iekšējās organizācijas pasākumus, kuriem bija ievērojama ietekme gan uz Tiesas pabeigto lietu skaitu, gan uz lietu izskatīšanas vidējo ilgumu, kas bija viena no galvenajām problēmām, kuras izraisīja iepriekš minētās pārdomas par Savienības tiesu sistēmas struktūras nākotni.

Likumdevēja aicinājums, kas ir šā ziņojuma priekšmets, ir veidojies kontekstā, kurš radikāli atšķiras no šā gadsimta sākumā valdījušā konteksta. Vidējais prejudiciālā nolēmuma tiesvedības lietu izskatīšanas ilgums, kas 2003. gada sasniedza 25,5 mēnešus, 2016. gadā bija 15 mēneši, un, ņemot vērā šai lietu kategorijai piemērojamās procesuālās un lingvistiskās ierobežojumus, tas neapšaubāmi ir ilgums, kas ir samērā tuvu absolūtajam minimumam. Šis termiņu samazinājums ir noticis vienlaicīgi ar Tiesai adresēto lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu skaita ļoti būtisku palielināšanos, kura pārsniedz to, kas būtu proporcionāla dalībvalstu (un Tiesas tiesnešu) skaita pieaugumam. Ja 2003. gadā piecpadsmit tobrīd Eiropas Savienību veidojošo dalībvalstu tiesas Tiesā vērās ar 210 lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu, tad 2016. gadā divdesmit astoņu dalībvalstu tiesas iesniedza 470 šādus lūgumus, un tas ir vairāk nekā divkārtšs pirms trīspadsmit gadiem iesniegto lūgumu skaits un ne mazāk kā divas trešdaļas no visām aizvadītajā gadā Tiesā ierosinātajām lietām. Šī

⁶ Šajā ziņā skat. 1999. gada maijā Padomei nosūtīto koncepcijas dokumentu par “Eiropas Savienības tiesu sistēmas nākotni”, kā arī Tiesas un Vispārējās tiesas gadu vēlāk (2000. gada aprīlī) starpvaldību konferencei sniegtos apsvērumus.

⁷ Skat. EK līguma 225. pantu, kas vien ar terminoloģijas izmaiņām ir pārņemts pašreizējā LESD 256. panta 3. punktā.

pieauguma tendence, ko apstiprina nesenākā tiesu statistika⁸ un kas, visticamāk, ņemot vērā Savienības likumdevēja darbības pieaugošo intensitāti un, it īpaši, Eiropas Prokuratūras izveidi⁹, turpināsies, tādējādi katrā ziņā prasa rūpīgi apsvērt, kāds būtu optimāls veids šīs lietu kategorijas izskatīšanai, un var likt no jauna uzdot jautājumu par kompetences prejudiciālu nolēmumu jomā daļēju nodošanu Vispārējai tiesai.

Noteiktu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu izskatīšanas nodošanas Vispārējai tiesai priekšrocības un trūkumi

Visupirms un no stingri kvantitatīva viedokļa raugoties, ir acīmredzami, ka kompetences izskatīt prejudiciālus jautājumus konkrētās Statūtos noteiktās jomās nodošana Vispārējai tiesai varētu vienīgi mehāniski mazināt Tiesas noslodzi. Šāda nodošana varētu tikt uzskatīta par tādu, kas neietekmēs Vispārējās tiesas spēju izskatīt pašai savas lietas, jo tās rīcībā šobrīd ir cilvēkresursi, kas tai ļauj ne vien tikt galā ar tās izskatāmo lietu uzkrājumiem, bet arī atbilstoši izskatīt visas tajā ierosinātās lietas¹⁰.

Tomēr jāņem vērā, ka tiesu sistēmas struktūras reforma joprojām norisinās un ka tā joprojām nav radījusi visas savas sekas kontekstā, kuru – arī Vispārējā tiesā – raksturo ievērojams ierosināto un izskatāmo lietu skaita pieaugums¹¹. Turklāt paredzētajai nodošanai ir arī trūkumi.

Pirmais jautājums, ko rada daļas prejudiciālo nolēmumu lietu nodošana Vispārējai tiesai, ir jautājums par to, kuras “īpašās jomas” tai nodot. No pirmā acu uzmetiena šis uzdevums šķiet samērā vienkāršs, jo tas prasa identificēt tehniskas jomas, kuras būtu samērā tuvas Vispārējās tiesas izskatāmajām lietām, kurās ir izstrādāta ilgstoša un pastāvīga judikatūra un kuras Tiesai veido lielu apjomu tās izskatāmo lietu. Šajā ziņā nāk prātā muitas vai tarifu jautājumi vai jautājumi sociālā nodrošinājuma vai netiešo nodokļu jomās. Tiesa tādējādi koncentrētos uz jomām, kas tiek uzskatītas par “būtiskām”, tādām kā Savienības pilsonība,

⁸ Skat. skaitļus šā ziņojuma pielikumā.

⁹ Šajā ziņā skat. Padomes 2017. gada 12. oktobra Regulu (ES) 2017/1939, ar ko īsteno ciešāku sadarbību Eiropas Prokuratūras (EPPO) izveidei (OV L 283, 1. lpp.).

¹⁰ Brīdī, kad top šīs rindas, Vispārējā tiesā ir 46 tiesneši. Tiesu sistēmas struktūras reformas, par kuru tika nobalsots 2015. gadā, pirmā posma ietvaros vēl ir jāieceļ amatā viens tiesnesis, savukārt šīs reformas trešajā posmā, sākot ar 2019. gada 1. septembri, būtu jānāk klāt deviņiem papildu tiesnešiem, Vispārējās tiesas tiesnešu kopskaitam tādējādi pieaugot līdz 56 (taču Apvienotās Karalistes izstāšanās no Eiropas Savienības gadījumā šis skaitlis tiktu samazināts līdz 54).

¹¹ Šā gada pirmajos desmit mēnešos Vispārējā tiesā tika ierosinātas 799 jaunas lietas, un 2017. gada 31. oktobrī šajā tiesā izskatīšanā bija 1535 lietas.

brīvības, drošības un tiesiskuma telpa, iekšējais tirgus vai ekonomikas un monetārā integrācija.

Tomēr realitāte ir daudz sarežģītāka. Lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu bieži vienlaicīgi var attiekties gan uz tehniskiem jautājumiem, gan uz Līgumu vai tiesību aktu pamatnoteikumu interpretāciju. Savukārt lūgumi, kas šķiet esam maznozīmīgi vai tehniski, var izvirzīt ar lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu autoru vai tā priekšmetu saistītus principiālus vai transversālus jautājumus, kas nevar prasīt neko citu kā vien vienīgi Tiesas principiālu lēmumu¹². Tādējādi kompetences attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu nodošana Vispārējai tiesai, pat tikai daļēja, prasītu paredzēt konkrētus pasākumus Līguma par Eiropas Savienības darbību 256. panta 3. punkta īstenošanai, lai novērstu atšķirīgas pieejas šiem jautājumiem risku, kas apdraudētu tiesisko noteiktību un valstu tiesu un prāvnieku uzticēšanos šai iestādei.

Šis atšķirīgas pieejas risks pastāv arī tāpēc, ka Vispārējā tiesa kopš tās aizsākumiem ir veidota, lai izskatītu tiešas prasības, kuras ir cēlušas fiziskas vai juridiskas personas, dalībvalstis vai Savienības iestādes, nevis no dalībvalstu tiesām nākušus lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu. Veids, kādā tiek izskatītas šo divu kategoriju lietas, fundamentāli atšķiras, jo lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu raksturo tostarp ļoti liela daudzuma personu iesaistīšanās un visu oficiālo valodu izmantošana tiesvedībā. Turklāt Tiesas pasludināto spriedumu prejudiciālo nolēmumu lietās autoritāte ir saistīta it īpaši ar faktu, ka katru lietu, pirms tā tiek nosūtīta tās sarežģītībai pielāgotam iztiesāšanas sastāvam, izvērtē visi tiesneši un ģenerālvokāti.

Tiesa, Līguma autori ir paredzējusi zināmas garantijas. Līguma par Eiropas Savienības darbību 256. panta 3. punktā vispirms ir paredzēta iespēja Vispārējai tiesai atteikties no lietas izskatīšanas, ja tā uzskata, ka tajā ir jāpieņem principiāls lēmums, kas varētu ietekmēt Savienības tiesību vienotību vai konsekveni. Tajā ir paredzēta arī "pārskatīšanas" procedūra, kas ļauj Tiesai pārskatīt lēmumus, ko Vispārējā tiesa pieņēmusi jautājumos, kuri tai nodoti prejudiciāla nolēmuma pieņemšanai, ievērojot Statūtos paredzētos nosacījumus un ierobežojumus. Tomēr nevar izslēgt zināmas grūtības.

Proti, lietas nodošana Tiesai varētu notikt tikai samērā vēlā tiesvedības stadijā, kad atklātos visa lietas sarežģītība – vai tās konstitucionālā dimensija –, un tādējādi tiesvedības ilgums būtiski pieaugtu tāpēc, ka lietu secīgi izskatītu divas atsevišķas tiesas. Šī pieauguma sekas

¹² Tā tas ir, piemēram, attiecībā uz daudziem lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu nodokļu jomā. Nereti lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu, kas attiecas uz konkrētu Padomes 2006. gada 28. novembra Direktīvas 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu (ESOV L 347, 11.12.2006., 1. lpp.) vai ar to atceltās Direktīvas 77/388/EEK normu interpretāciju, ietver jautājumus par tik fundamentāliem jēdzieniem kā tiesību ļaunprātīga izmantošana. Kā piemēru var minēt lietu *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), kuras pamatā bija lieta par pievienotās vērtības nodokli, bet lika Tiesai pasludināt principiālu spriedumu par Eiropas Savienības Pamattiesību hartas piemērošanas jomu.

tādējādi varētu būt tādas, ka valstu tiesas vilcinātos vērsties Vispārējā tiesā pat tad, ja tās saskartos ar reālu Savienības tiesību interpretācijas vai spēkā esamības problēmu. Prejudiciālā nolēmuma tiesvedības Tiesā paredzamais ilgums valsts tiesai ir būtisks faktors, jo prejudiciālā nolēmuma tiesvedība ir piesaistīta tiesvedībai valsts tiesā.

Nešķiet arī, ka Tiesas veikta iespējamo Vispārējās tiesas spriedumu par prejudiciāliem jautājumiem pārskatīšana varētu novērst nodošanas trūkumus. Neraugoties uz uzlabojumiem pārskatīšanas procesa norisē, kas veikti ar jauno Tiesas Reglamentu, kurš stājās spēkā 2012. gada 1. novembrī, jāatgādina, ka tā uzsākšanai ir paredzēti visai stingri nosacījumi, jo, ievērojot Statūtos paredzētos nosacījumus un ierobežojumus, to var uzsākt tikai tad, ja “ir nopietni apdraudēta Savienības tiesību vienotība vai konsekvence”. Ja vien netiek pilnībā sagrozīts šīs procedūras uzdevums un pārskatīti visi Vispārējās tiesas nolēmumi par prejudiciāliem jautājumiem – bet šāda pieeja tad likvidētu jebkādas daļējas kompetences attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu nodošanas Vispārējai tiesai iespējamās priekšrocības, gan attiecībā uz Tiesas noslogojumu, gan attiecībā uz efektivitāti un lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu izskatīšanas ilgumu –, pārskatīšanas procedūra tātad nav iedarbīgs līdzeklis pret iespējamajām atšķirīgajām Tiesas un Vispārējās tiesas judikatūras pieejām¹³.

Secinājums

Lai gan uz šiem dažādajiem jautājumiem, neapšaubāmi, var tikt rastas atbildes, jāatzīst, ka izaicinājumi ir fundamentāli un ka atbilstošu mehānismu, kas ļautu saglabāt prejudiciāla nolēmuma tiesvedības kā Savienības tiesu sistēmas “stūrakmens” lomu, izveide ir ārkārtīgi sarežģīts uzdevums.

Tā kā patlaban Tiesā iesniegtie lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu tiek izskatīti ātri un dialogs ar dalībvalstu tiesām nekad nav bijis tik intensīvs kā pašlaik, šobrīd nešķiet lietderīgi veikt kompetences nodošanu Vispārējai tiesai attiecībā uz šiem lūgumiem. Tas tā vēl jo vairāk ir pašreizējā situācijā, kad pieaug Vispārējā tiesā iesniegto lietu skaits un tai ir jāreorganizējas un jāpielāgo savas darba metodes.

Šādos apstākļos Tiesa uzskata, ka šajā stadijā nav jāierosina veikt tās Statūtu grozījumus, lai Vispārējai tiesai nodotu daļu no savas kompetences prejudiciālo nolēmumu jomā.

Tomēr ir svarīgi ļoti skaidri izteikties par šo būtisko apstākli, – tas nekādā gadījumā nav jāizprot kā galīga nostāja jautājumā par kompetences prejudiciālo nolēmumu jomā

¹³ Ir jāpatur prātā, ka nolēmumiem par prejudiciāliem jautājumiem ir vispārējs *res interpretata* spēks, kas pārsniedz tās lietas ietvarus, kurā ir notikusi vērtšanās Savienības tiesā.

sadalījumu starp Tiesu un Vispārējo tiesu. Taču Tiesa uzskata, ka šīs kompetences daļēja nodošana Vispārējai tiesai nevar tikt apsvērta, pirms nav noteikti citi pasākumi.

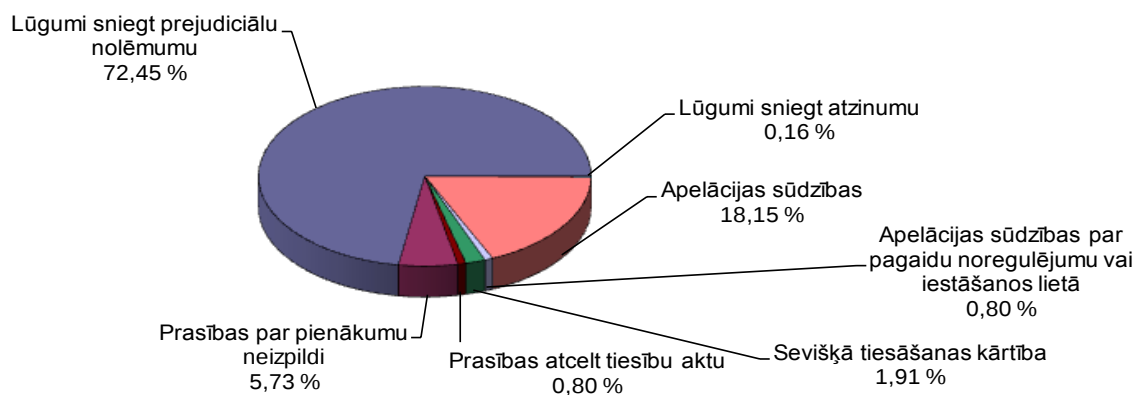
Pirmkārt, Tiesa turpina rūpīgi sekot lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu skaita un to izskatīšanai nepieciešamā laika dinamikai. Iespēja nākotnē nodot kompetenci attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu sniegšanu noteiktās konkrētās jomās nevar tikt izslēgta, ja Tiesai iesniegto lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu skaits un sarežģītība būtu tādi, ka to prasītu pareizas tiesvedības princips. Šādā gadījumā būtu jāgroza Vispārējās tiesas Reglaments, lai paredzētu lietu izskatīšanas kārtību, kas būtu pielāgota lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu īpatnībām, un lai, cik iespējams, novērstu iepriekš minēto judikatūras atšķirību risku.

Otrkārt, Eiropas Savienības tiesu sistēmas struktūras reformas kontekstā Tiesai un Vispārējai tiesai nācās pārskatīt visas to pašreizējās kompetences, lai pārbaudītu, vai – neatkarīgi no kompetences sadalījuma prejudiciālu nolēmumu lietās iespējamās grozīšanas – to kompetences sadalījumā varētu tikt veiktas citas izmaiņas, tostarp attiecībā uz tiešo prasību izskatīšanu un, kas attiecas uz Tiesu, attiecībā uz apelācijas sūdzību izskatīšanu. Pārdomas par šiem jautājumiem ir krietni paviszījušās uz priekšu, un, ticamākais, 2018. gadā to rezultātā tiks formulēti priekšlikumi, kas ietvers gan Eiropas Savienības Tiesas statūtu grozījumus, gan abu tiesu reglamentu grozījumus.

Pielikumā: Pārskats par lietām, kas Tiesā ierosinātas no 2017. gada 1. janvāra līdz 31. oktobrim.

Ierosinātās lietas – Prasību veidi (2017. gads)

01.01.2017.–31.10.2017.



Prasību veidi	janv.	febr.	marts	apr.	maijs	jūn.	jūl.	aug.	sept.	okt.	Kopā
Lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Prasības atcelt tiesību aktu		1	1		1			1		1	5
Prasības par pienākumu neizpildi		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Apelācijas sūdzības	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Apelācijas sūdzības par pagaidu noregulējumu vai iestāšanos lietā				2			1		2		5
Starpsumma	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Lūgumi sniegt atzinumu									1		1
Sevišķā tiesāšanas kārtība		1	2			4	3	2			12
Starpsumma		1	2			4	3	2	1		13
Kopā	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628