Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

26. listopada 2023.*

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Puna primjena odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj – Nepostojanje akta koji se može pobijati – Nepostizanje potrebne jednoglasnosti – Djelomična očita nedopuštenost – Zahtjev za određivanje roka kojim se omogućuje nastavak postupka povodom tužbe – Djelomična očita nenadležnost”

U predmetu T-48/23,

Eugen Tomac, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija), kojeg zastupa R. Duta, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije,

tuženika,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos (izvjestitelj), predsjednik, S. Gervasoni i I. Reine, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj Eugen Tomac traži, s jedne strane, poništenje „odluke” Vijeća Europske unije od 8. prosinca 2022. o nedonošenju Nacrta br. 15218/22 odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj (u daljnjem tekstu: Nacrt br. 15218/22) i, s druge strane, ako mu se ne prizna svojstvo povlaštenog tužitelja, određivanje roka kojim se omogućuje da, ovisno o slučaju, Europski parlament ili neka druga institucija Europske unije ili nacionalna institucija koja djeluje u tom svojstvu nastavi postupak povodom tužbe.

* Jezik postupka: francuski

Okolnosti spora

2 Schengenska pravna stečevina, koja je navedena u članku 1. u kojem se upućuje na Prilog A Odluci Vijeća 1999/435/EZ od 20. svibnja 1999. o definiranju schengenske pravne stečevine radi utvrđivanja, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji, pravne osnove za svaku od odredaba ili odluka koje čine pravnu stečevinu (SL 1999., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 3.), pravni je korpus koji se odnosi na postupno ukidanje kontrola na zajedničkim granicama u državama članicama schengenskog područja.

3 Ugovorom iz Amsterdama UEU-u i UEZ-u priložen je Protokol o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije (SL 1997., C 340, str. 93.). Potom je Protokol (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije, koji je priložen UEU-u (SL 2008., C 115, str. 290.), priložen Ugovoru iz Lisabona (SL 2010., C 83, str. 290.).

4 Konkretno, kad je riječ o Rumunjskoj, člankom 4. stavcima 1. i 2. Protokola o uvjetima i aranžmanima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji (SL 2005., L 157, str. 29., u daljnjem tekstu: Protokol uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji), uz Akt o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Republike Bugarske i Rumunjske i prilagodbama Ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2005., L 157, str. 203.), predviđa se:

„1. Odredbe schengenske pravne stečevine […] koja je uključena u okvir Europske unije i akti koji se temelje na tim odredbama ili se odnose na njih, a koji su navedeni u Prilogu II., te svaki novi akt takve prirode donesen prije datuma pristupanja, obvezujući su i primjenjuju se u [Republici] Bugarskoj i Rumunjskoj od datuma pristupanja.

2. Odredbe schengenske pravne stečevine koja je uključena u okvir Europske unije i akti koji se temelje na tim odredbama ili se odnose na njih, a nisu navedeni u stavku 1., iako su obvezujući za [Republiku] Bugarsku i Rumunjsku od datuma pristupanja, primjenjuju se u svakoj od tih država samo na temelju odgovarajuće odluke Vijeća, nakon provjere, u skladu sa schengenskim postupcima evaluacije primjenjivima u tom području, da su potrebni uvjeti za primjenu svih relevantnih dijelova pravne stečevine ispunjeni u državi o kojoj je riječ.

Nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Vijeće donosi odluku jednoglasnim djelovanjem svojih članova koji predstavljaju vlade država članica u odnosu na koje su odredbe iz ovog stavka već stupile na snagu i predstavnika vlade države članice u odnosu na koju te odredbe trebaju stupiti na snagu. […]”

5 Nakon pristupanja Uniji 1. siječnja 2007., Rumunjska je u razdoblju od 2009. do 2011. poduzela niz koraka na temelju schengenskih postupaka evaluacije kako bi ispunila kriterije koji su potrebni za punu primjenu odredaba schengenske pravne stečevine.

6 Predsjedništvo Vijeća 29. rujna 2010. i 8. srpnja 2011. pripremilo je, a zatim izmijenilo prvi nacrt Odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Republici Bugarskoj i Rumunjskoj, odnosno Nacrt br. 14142/10, koji je postao Nacrt br. 14142/1/10 (u daljnjem tekstu: Nacrt br. 14142/10).

7 Rezolucijom od 8. lipnja 2011. o Nacrtu br. 14142/10 (SL 2012., CE 380, str. 160.) Parlament je zauzeo stajalište u korist tog nacrta.

8 U Zaključcima od 9. lipnja 2011. o završetku postupka evaluacije stupnja pripremljenosti Rumunjske za provedbu svih odredbi schengenske pravne stečevine (9166/3/11 REV 3), sastav „Schengenska evaluacija” Radne skupine Vijeća za schengenska pitanja potvrdio je završetak schengenskih postupaka evaluacije koji se odnose na Rumunjsku. Nakon što je utvrdila da su uvjeti u svim područjima schengenske pravne stečevine ispunjeni u Rumunjskoj, ta radna skupina zaključila je da Vijeće može donijeti odluku iz članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji.

9 Iako je 24. lipnja 2011. dogovoreno da bi odluku o pristupanju Rumunjske schengenskom području trebalo donijeti najkasnije u rujnu 2011., Vijeće je na sastanku održanom 22. rujna 2011. ipak odgodilo glasovanje o donošenju te odluke.

10 Parlament je Rezolucijom od 13. listopada 2011. o pristupanju Bugarske i Rumunjske Schengenu (SL 2013., CE 94, str. 13.), ponovno izrazio potporu pristupanju Rumunjske schengenskom području. Zatražio je od Vijeća da poduzme mjere koje su potrebne u tu svrhu.

11 Nacrt Odluke Vijeća br. 14302/3/11 od 7. prosinca 2011., koji je sastavilo predsjedništvo Vijeća, nije doveo do glasovanja Vijeća na sastanku održanom 9. prosinca 2011.

12 Rezolucijom od 11. prosinca 2018. o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj: ukidanje provjera osoba na unutarnjim kopnenim, morskim i zračnim granicama (SL 2020., C 388, str. 18.) Parlament je zatražio od Vijeća, s jedne strane, da što je prije moguće podnese novi nacrt odluke o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj na temelju Nacrta br. 14142/10 i, s druge strane, da jedinstvenim pravnim aktom donese trenutnu odluku u svrhu ukidanja provjera osoba na unutarnjim granicama.

13 Nadalje, Europska komisija potvrdila je da Rumunjska ispunjava uvjete koji su potrebni kako bi se priznalo da su odredbe schengenske pravne stečevine primjenjive u toj državi te je prvom komunikacijom Europskom parlamentu i Vijeću od 2. lipnja 2021., naslovljenom „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje” (COM(2021) 277 *final*), a zatim i drugom komunikacijom Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 24. svibnja 2022., naslovljenom „Izvješće o stanju Schengena za 2022.” (COM(2022) 0301 *final*), zatražila od Vijeća da poduzme mjere koje su potrebne u tu svrhu.

14 Parlament je Rezolucijom od 18. listopada 2022. o pristupanju Rumunjske i Bugarske šengenskom području (SL 2023., C 149, str. 11.) ponovno zatražio od Vijeća da poduzme sve potrebne korake kako bi do kraja 2022. donijelo odluku o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj.

15 U stručnom izvješću od 21. listopada 2022., koje je pod rukovodstvom Komisije sastavljeno u okviru dobrovoljne misije za utvrđivanje činjenica u Bugarskoj i Rumunjskoj o primjeni schengenske pravne stečevine i njezinu razvoju od 2011. (13906/22), potvrđeni su zaključci iz postupaka evaluacije završenih 2011. U tom izvješću navedeno je i da je Rumunjska provela pravnu stečevinu i njezine instrumente te da je čak ojačala njezinu primjenu u svim područjima. U Komunikaciji Europskom Parlamentu i Vijeću od 16. studenoga 2022., naslovljenoj „Jačanje Schengena uz puno sudjelovanje Bugarske, Rumunjske i Hrvatske u području bez nadzora unutarnjih granica” (COM(2022) 636 *final*), Komisija je ponovno zatražila od Vijeća da odobri pristupanje Rumunjske schengenskom području.

16 Na temelju članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji, predsjedništvo Vijeća sastavilo je 29. studenoga 2022. Nacrt br. 15218/22.

17 Sastav Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove (PUP) održao je sastanak 8. prosinca 2022. kako bi u okviru političkog upravljanja schengenskim područjem (odnosno Schengenskog vijeća) i nezakonodavnih aktivnosti odlučio o Nacrtu br. 15218/22 koji je uvršten u točku 3. podtočku (a) dnevnog reda sastanka, kojom se predviđalo da se može zatražiti glasovanje u pogledu njegova mogućeg donošenja. Budući da predstavnici vlada država članica nisu donijeli jednoglasnu odluku u pogledu Nacrta br. 15218/22, taj nacrt nije donesen na tom sastanku.

18 Tužitelj je europski zastupnik s rumunjskim državljanstvom.

19 Porukom elektroničke pošte od 15. prosinca 2022. tužitelj je zatražio od glavne direktorice za PUP Glavnog tajništva Vijeća može li mu dostaviti rezultate glasovanja o punoj primjeni schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj, uvrštenoj na dnevni red sastanka Vijeća održanog 8. prosinca 2022., kao i zapisnik s tog sastanka ili s njim povezano izvješće.

20 Porukom elektroničke pošte od 16. prosinca 2022. glavna direktorica za PUP Glavnog tajništva Vijeća odgovorila je tužitelju da Nacrt br. 15218/22 zapravo nije donesen na tom sastanku i da se, u skladu s člancima 8. i 9. Poslovnika Vijeća, s obzirom na to da je riječ o vijećanju o nezakonodavnom aktu koje nije otvoreno za javnost, rezultati glasovanja ne objavljuju. Dodala je da nije objavljen ni zapisnik o tom postupku.

Tužiteljevi zahtjevi

21 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi „odluku” Vijeća od 8. prosinca 2022. o nedonošenju Nacrta br. 15218/22;

– ako mu se ne prizna svojstvo povlaštenog tužitelja, odredi rok kojim se omogućuje nastavak postupka povodom tužbe, ovisno o slučaju, u ime Parlamenta ili neke druge institucije Unije ili nacionalne institucije koja djeluje u tom svojstvu;

– naloži Vijeću snošenje troškova.

Pravo

22 U skladu s člankom 126. Poslovnika Općeg suda, kad je Opći sud očito nenadležan za odlučivanje o nekoj tužbi ili kad je tužba očito nedopuštena, Opći sud može u svakom trenutku odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

23 U ovom slučaju Opći sud smatra da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen i odlučuje da će u skladu s tim člankom donijeti odluku bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

24 Najprije valja podsjetiti na to da, s obzirom na to da je dopuštenost tužbe razlog koji se odnosi na javni poredak koji Opći sud treba istaknuti po službenoj dužnosti, donošenje rješenja na temelju članka 126. Poslovnika nije uvjetovano time da tuženik osporava dopuštenost tužbe. Tako u ovom slučaju za ocjenu očite nedopuštenosti nije važno to što tuženiku nije dostavljena tužba i to

što se on stoga nije mogao pozvati na njezinu očitu nedopuštenost (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2020., Credito Fondiario/SRB, C-69/19 P, EU:C:2020:178, t. 54. i navedena sudska praksa).

25 Iz ustaljene sudske prakse o dopuštenosti tužbe za poništenje proizlazi da radi kvalificiranja pobijanih akata treba promotriti njihovu sâmu bit kao i namjeru njihovih autora. U tom pogledu, akti koji se mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a načelno su svi akti koje su donijele institucije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, koji konačno utvrđuju stajalište institucije na kraju upravnog postupka i čiji je cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42.; od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 52. i od 19. studenoga 2013., Komisija/Vijeće, C-63/12, EU:C:2013:752, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

26 S obzirom na ta načela valja provjeriti je li u ovom slučaju činjenica da Vijeće nije donijelo Nacrt br. 15218/22 akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

27 Točno je, kao što to naglašava tužitelj, da iz članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji proizlazi da se odluka Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj može donijeti tek nakon provjere, u skladu sa schengenskim postupcima evaluacije, da su u toj državi članici ispunjeni potrebni uvjeti za primjenu svih relevantnih dijelova pravne stečevine (vidjeti točku 4. ovog rješenja). Točno je i da je u ovom slučaju ta provjera završila 9. lipnja 2011. donošenjem zaključaka sastava „Schengenska evaluacija” Radne skupine Vijeća za schengenska pitanja (vidjeti točku 8. ovog rješenja).

28 Međutim, valja naglasiti da je, u skladu s tim odredbama, završetak schengenskih postupaka evaluacije i navedene provjere samo jedna faza postupka, uz koju je potrebno savjetovanje s Parlamentom, nakon čega slijedi donošenje odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj.

29 Štoviše, iz članka 4. stavka 2. drugog podstavka Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji proizlazi da Vijeće može donijeti takvu odluku samo jednoglasnim djelovanjem svojih članova koji predstavljaju vlade država članica u odnosu na koje su odredbe schengenske pravne stečevine već stupile na snagu i predstavnika vlade Rumunjske u odnosu na koju te odredbe trebaju stupiti na snagu.

30 Stoga odluka Vijeća iz članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji može postojati, unatoč završetku schengenskih postupaka evaluacije, a time i proizvoditi obvezujuće pravne učinke za tužitelja, samo ako je donesena jednoglasno u uvjetima navedenima u točki 29. ovog rješenja (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. srpnja 2004., Komisija/Vijeće, C-27/04, EU:C:2004:436, t. 30.).

31 Međutim, u ovom slučaju valja naglasiti da, unatoč tomu što su schengenski postupci evaluacije završili i što su donesene rezolucije Parlamenta od 8. lipnja i 13. listopada 2011., 11. prosinca 2018. i 18. listopada 2022., predstavnici vlada država članica o kojima je riječ nisu postigli potrebnu jednoglasnost u Vijeću u pogledu glasovanja o Nacrtu br. 15218/22 (vidjeti točku 17. ovog rješenja).

32 Osim toga, valja istaknuti da se člankom 4. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji ne utvrđuje nikakav rok nakon čijeg isteka odluku Vijeća iz stavka 2. tog članka treba donijeti ili smatrati donesenom.

33 Stoga bi bilo protivno tekstu tog članka, kojim se izričito predviđa postupak u nekoliko faza a da se pritom ne utvrđuje rok u tu svrhu, da se zbog završetka prethodnih faza umanje ovlasti Vijeća da jednoglasnim djelovanjem predstavnika vlada predmetnih država članica donese odluku u smislu navedenog članka. Stoga se završetkom tih faza ili bilo kojim drugim stajalištem koje zauzme institucija Unije ne može obvezati te predstavnike, ili pretpostaviti da su zauzeli stajalište, prije službenog donošenja takve odluke u uvjetima navedenima u točki 29. ovog rješenja.

34 Prema tome, i dalje je moguće da Vijeće ponovno uvrsti Nacrt br. 15218/22 u dnevni red novog sastanka ili da predsjedništvo Vijeća pripremi novi nacrt odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Rumunjskoj. Na taj način, glasovanje o Nacrtu br. 15218/22 ne znači poništenje završetka faza koje su prethodile donošenju odluke Vijeća u smislu članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji, odnosno, drugim riječima, ponovno pokretanje cjelokupnog postupka predviđenog u tom članku.

35 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da, zbog toga što nije postignuta potrebna jednoglasnost, nije donesena odluka Vijeća u smislu članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji i da glasovanje koje je dovelo do toga da se ne donese Nacrt br. 15218/22 ne znači kao takvo da Vijeće odbija naknadno donijeti takvu odluku.

36 Stoga se ne može smatrati da nedonošenje Nacrta br. 15218/22 dovodi do akta koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 13. srpnja 2004., Komisija/Vijeće, C-27/04, EU:C:2004:436, t. 34.).

37 Osim toga, takav zaključak nije protivan pravu na djelotvoran pravni lijek, navedenom u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da predmet članka 47. Povelje o temeljnim pravima nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudu Unije (vidjeti presudu od 30. travnja 2020., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisija, C-560/18 P, EU:C:2020:330, t. 62. i navedenu sudsku praksu te rješenje od 20. svibnja 2021., LG i dr./Komisija, T-482/20, neobjavljeno, EU:T:2021:290, t. 64. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i po analogiji rješenje od 27. travnja 2021., Macías Chávez i dr./Španjolska i Parlament, T-719/20, EU:T:2021:216, t. 37. (neobjavljeno)). Naime, s obzirom na to da, kao što je to prethodno objašnjeno, glasovanje koje je dovelo do toga da se ne donese Nacrt br. 15218/22 nije odluka koju je donijelo Vijeće u smislu članka 4. stavka 2. Protokola uz akt o pristupanju Rumunjske Uniji ni akt koji se može pobijati, ne može se pozivati na tužiteljevo pravo na djelotvoran pravni lijek kako bi se spriječila primjena pravila dopuštenosti na ovu tužbu (vidjeti u tom smislu rješenje od 20. svibnja 2021., LG i dr./Komisija, T-482/20, neobjavljeno, EU:T:2021:290, t. 64.).

38 Stoga prvi dio tužbenog zahtjeva, koji se odnosi na poništenje „odluke” Vijeća od 8. prosinca 2022. o nedonošenju Nacrta br. 15218/22, treba odbaciti kao očito nedopušten, a da pritom nije potrebno ispitati meritum argumenata koje je tužitelj istaknuo u tom pogledu.

39 Osim toga, kad je riječ o drugom dijelu tužbenog zahtjeva, kojim se traži da, ako se tužitelju ne prizna svojstvo povlaštenog tužitelja, Opći sud odredi rok kako bi omogućio da Parlament ili neka druga institucija Unije ili nacionalna institucija koja djeluje u tom svojstvu nastavi postupak povodom tužbe, s jedne strane valja naglasiti da je, u skladu s člankom 263. drugim stavkom UFEU-a, priznavanje svojstva povlaštenog tužitelja ograničeno na državu članicu, Parlament, Vijeće ili Komisiju. U tim okolnostima, tužitelju se u ovom slučaju ne može dodijeliti to svojstvo.

40 S druge strane, valja istaknuti da Opći sud nije nadležan za „određivanje roka” Parlamentu, nekoj drugoj instituciji Unije ili Rumunjskoj za podnošenje tužbe protiv „odluke” Vijeća od 8. prosinca 2022. o nedonošenju Nacrta br. 15218/22. U tom pogledu valja podsjetiti na to da su rokovi za podnošenje tužbe, koji su uspostavljeni radi osiguranja jasnoće i sigurnosti pravnih položaja i izbjegavanja diskriminacije, dio javnog poretka te odluka o njima nije ni na strankama ni na sudu (vidjeti rješenje od 25. listopada 2007., Estaser El Mareny/Komisija, T-274/06, neobjavljeno, EU:T:2007:323, t. 40. i navedena sudska praksa).

41 Stoga valja odbiti taj zahtjev i, prema tome, drugi dio tužbenog zahtjeva zbog očite nenadležnosti.

42 Iz toga slijedi da tužbu treba djelomično odbaciti kao očito nedopuštenu i djelomično odbiti zbog očite nenadležnosti, a da je pritom nije potrebno dostaviti Vijeću.

Troškovi

43 Budući da je ovo rješenje doneseno prije dostave tužbe Vijeću i prije nego što su mu mogli nastati troškovi, dovoljno je odlučiti da će tužitelj snositi vlastite troškove, u skladu s člankom 133. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

rješava:

1. **Tužba se djelomično odbacuje kao očito nedopuštena i djelomično odbija zbog očite nenadležnosti.**

2. **Eugen Tomac snosit će vlastite troškove.**

U Luxembourgu 26. listopada 2023.

Tajnik
V. Di Bucci

Predsjednik
R. da Silva Passos