Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 3. prosinca 2020.[1]

Predmet C-650/18

Mađarska
protiv

Europskog parlamenta

„Tužba za poništenje – Članak 7. stavak 1. UEU-a – Obrazloženi prijedlog Europskog parlamenta – Nadležnost Suda – Članak 263. UFEU-a – Članak 269. UFEU-a – Rezolucija o prijedlogu kojim se poziva Vijeće da utvrdi postojanje očite opasnosti da Mađarska teško prekrši zajedničke vrijednosti Unije – Pravila o brojanju glasova iz članka 354. UFEU-a i članka 178. Poslovnika Parlamenta – Pojam danih glasova – Isključenje suzdržanih glasova”

I. Uvod

1. Europski parlament je 12. rujna 2018. usvojio rezoluciju o prijedlogu kojim se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, utvrdi postojanje očite opasnosti da bi Mađarska mogla teško prekršiti vrijednosti na kojima se temelji Europska unija (u daljnjem tekstu: pobijana rezolucija)[2]. Mađarska predmetnom tužbom zahtijeva poništenje te rezolucije na temelju članka 263. UFEU-a.

2. Tužba otvara dva ključna pravna pitanja. Kao prvo, može li se obrazložene prijedloge usvojene na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a podvrgnuti sudskom nadzoru na temelju članka 263. UFEU-a, osobito u vidu članka 269. UFEU-a? Kao drugo, ako je to doista moguće, na koji način treba brojati suzdržane glasove u Parlamentu za potrebe određivanja je li postignuta dvotrećinska većina danih glasova, kako zahtijeva članak 354. UFEU-a?

II. Pravni okvir

A. Ugovori Unije

3. Članak 7. UEU-a propisuje:

„1. Na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. Prije nego što to utvrdi, Vijeće saslušava dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Rezolucija P8_TA-PROV (2018) 0340 (2017/2131(INL))

Vijeće redovito provjerava postoje li i dalje razlozi koji su bili temelj za takvo utvrđenje.

2. Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili Komisije te nakon pribavljanja suglasnosti Europskog parlamenta, može utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2., nakon što pozove dotičnu državu članicu da se očituje.

3. Ako je utvrđeno kršenje temeljem stavka 2., Vijeće može kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću. Pritom Vijeće uzima u obzir moguće posljedice takve suspenzije na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

Obveze dotične države članice temeljem ovog Ugovora u svakom slučaju i dalje obvezuju tu državu.

4. Vijeće može kvalificiranom većinom naknadno odlučiti izmijeniti ili opozvati mjere poduzete temeljem stavka 3., ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene.

5. Modaliteti glasovanja koji se primjenjuju na Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće za potrebe ovog članka utvrđeni su u članku 354. Ugovora o funkcioniranju Europske unije."

4. U skladu s člankom 263. UFEU-a, Sud Europske unije ispituje zakonitost akata Europskog parlamenta s pravnim učinkom prema trećima.

5. Nadalje, prema članku 269. UFEU-a:

„Sud je nadležan odlučivati o zakonitosti akta koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. Ugovora o Europskoj uniji isključivo na zahtjev dotične države članice na koju se odnosi utvrđenje Europskog vijeća ili Vijeća i isključivo u odnosu na postupovne odredbe sadržane u tom članku.

Taj se zahtjev mora podnijeti u roku od mjesec dana od dana tog utvrđenja. Sud odlučuje u roku od mjesec dana od dana podnošenja zahtjeva."

6. Opće pravilo o glasovanju u Europskom parlamentu, sadržano u članku 231. UFEU-a, predviđa da Europski parlament odlučuje većinom danih glasova, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. Kvorum se utvrđuje poslovnikom.

7. U skladu s člankom 354. UFEU-a:

„Za potrebe članka 7. Ugovora o Europskoj uniji o suspenziji određenih prava koja proizlaze iz članstva u Uniji, član Europskog vijeća ili Vijeća koji predstavlja dotičnu državu članicu ne sudjeluje u glasovanju i dotična država članica ne uzima se u obzir pri izračunavanju jedne trećine ili četiri petine država članica iz stavaka 1. i 2. tog članka. Suzdržani glasovi nazočnih ili zastupanih članova ne sprečavaju donošenje odluka iz stavka 2. tog članka.

Za donošenje odluka iz članka 7. stavaka 3. i 4. Ugovora o Europskoj uniji kvalificirana se većina određuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (b) ovog Ugovora.

Kad nakon donošenja odluke o suspenziji glasačkih prava, donesene na temelju članka 7. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na temelju odredbe Ugovorâ, ta se kvalificirana većina utvrđuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (b) ovog Ugovora ili, kad Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (a).

Za potrebe članka 7. Ugovora o Europskoj uniji, Europski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom danih glasova, koja predstavlja većinu njegovih članova."

8. „Jedini članak" Protokola (br. 24) o azilu za državljane država članica Europske unije predviđa:

„S obzirom na razinu zaštite temeljnih prava i sloboda u državama članicama Europske unije, smatra se da države članice u međusobnom odnosu predstavljaju sigurne države podrijetla za sve pravne i praktične potrebe što se tiče pitanja azila. U skladu s tim, svaki zahtjev za azil koji podnese državljanin jedne države članice druga država članica može uzeti u obzir ili proglasiti prihvatljivim za obradu samo u sljedećim slučajevima:

(a) ako država članica čiji je državljanin podnositelj zahtjeva i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, koristeći odredbe članka 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, nastavi poduzimati mjere kojima na svojem državnom području odstupa od svojih obveza iz te Konvencije;

(b) ako je postupak iz članka 7. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji pokrenut i dok Vijeće ili, kada je to potrebno, Europsko vijeće ne donese odluku u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnositelj zahtjeva;

(c) ako je Vijeće donijelo odluku u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnositelj zahtjeva ili ako je Europsko vijeće donijelo odluku u skladu s člankom 7. stavkom 2. tog Ugovora u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnositelj zahtjeva;

[…]"

B. Poslovnik Europskog parlamenta

9. U skladu s člankom 83. Poslovnika Europskog parlamenta (u daljnjem tekstu: Poslovnik Parlamenta) [3], naslovljenim „Kršenje temeljnih načela i vrijednosti od strane države članice":

„1. Parlament može na temelju posebnog izvješća nadležnog odbora sastavljenog u skladu s člancima 45. i 52. učiniti sljedeće:

(a) glasovati o obrazloženom prijedlogu kojim se poziva Vijeće da djeluje u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji;

(b) glasovati o prijedlogu kojim se poziva Komisija ili države članice da podnesu prijedlog u skladu s člankom 7. stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji;

(c) glasovati o prijedlogu kojim se poziva Vijeće da djeluje u skladu s člankom 7. stavkom 3. ili[,] naknadno, s člankom 7. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji.

2. Svaki zahtjev Vijeća za suglasnost u vezi s prijedlogom podnesenim u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji zajedno s primjedbama koje podnosi dotična država članica objavljuje se u Parlamentu i upućuje nadležnom odboru u skladu s člankom 99. Osim u hitnim i opravdanim okolnostima Parlament donosi svoju odluku prema prijedlogu nadležnog odbora.

3 Verzija Poslovnika koja se primjenjivala na saziv od 2014. do 2019., kako je izmijenjena odlukom Europskog parlamenta od 13. prosinca 2016. o općoj reviziji Poslovnika Europskog parlamenta

3. U skladu s člankom 354. Ugovora o funkcioniranju Europske unije za odluke navedene u stavcima 1. i 2. potrebna je dvotrećinska većina danih glasova koja predstavlja većinu zastupnika u Parlamentu.

[…]"

10. U skladu s člankom 178. Poslovnika Parlamenta, koji se odnosio na „glasovanje":

„1. U Parlamentu se u pravilu glasuje dizanjem ruke.

Međutim, predsjednik u bilo kojem trenutku može odlučiti da će se glasovanja provesti uz pomoć elektroničkog sustava glasovanja.

[…]

3. Pri izračunu broja glasova za prihvaćanje ili odbijanje teksta u obzir se uzimaju samo glasovi za i protiv, osim ako je posebna većina utvrđena Ugovorima.

[…]"

11. Članak 226. stavak 1., koji se odnosio na primjenu Poslovnika Parlamenta, predviđao je sljedeće:

„Ako se pojave sumnje u vezi s primjenom ili tumačenjem odredbi Poslovnika, predsjednik može dotični predmet uputiti na razmatranje nadležnom odboru.

Predsjednici odbora mogu na isti način postupiti kad do takvih sumnji dođe tijekom rada odbora i s njim su u vezi."

III. Činjenično stanje i postupak pred Sudom

12. Europski parlament (u daljnjem tekstu; tuženik) je 17. svibnja 2017. usvojio rezoluciju kojom je Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (u daljnjem tekstu: Odbor LIBE) naložio da izradi posebno izvješće radi održavanja glasovanja na plenarnoj sjednici o obrazloženom prijedlogu kojim se poziva Vijeće da djeluje prema Mađarskoj (u daljnjem tekstu: tužitelj) u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a [4].

13. Odbor LIBE je izvješće [5], koje je prema imenu njegove izvjestiteljice poznato i kao izvješće Sargentini, usvojio 4. srpnja 2018.

14. Pravna služba Parlamenta je 7. rujna 2018. predsjedniku Europskog parlamenta, na njegov zahtjev, dostavila pravno mišljenje namijenjeno pojašnjavanju pravila o brojanju glasova koja se primjenjuju na postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a, osobito pitanja treba li suzdržane glasove uzeti u obzir pri određivanju je li postignuta potrebna dvotrećinska većina danih glasova.

15. Stalni predstavnik Mađarske pri Europskoj uniji je dopisom od 10. rujna 2018. obavijestio glavnog tajnika Parlamenta da, prema mišljenju mađarske vlade, suzdržane glasove treba uzeti u obzir prilikom glasovanja o pobijanoj rezoluciji Parlamenta.

4 P8_TA(2017)0216

5 Izvješće A8-0250/2018 o prijedlogu kojim se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, utvrdi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija (2017/2131(INL))

16. Zamjenik glavnog tajnika Europskog parlamenta istog je dana putem elektroničke pošte obavijestio članove Europskog parlamenta (u daljnjem tekstu: članovi Parlamenta) da će se u obzir uzeti samo glasovi koji su dani za i protiv pobijane rezolucije.

17. Europski parlament je 12. rujna 2018. usvojio pobijanu rezoluciju. Za njezino usvajanje dano je 448 glasova, a protiv usvajanja 197. Suzdržanih glasova bilo je 48.

18. Tužitelj predmetnom tužbom zahtijeva od Suda da poništi pobijanu rezoluciju te tuženiku naloži snošenje troškova.

19. Tuženik od Suda zahtijeva da tužbu proglasi očito nedopuštenom ili, podredno, neosnovanom te da tužitelju naloži snošenje troškova.

20. Sud je rješenjem od 14. svibnja 2019. na zahtjev Parlamenta odlučio da se mišljenje pravne službe Parlamenta, sadržano u Prilogu 5. tužbi, ukloni iz spisa. Ujedno je odbio zahtjev Mađarske za otkrivanje tog dokumenta[6].

21. Poljskoj (u daljnjem tekstu: intervenijent) je odlukom Suda od 22. svibnja 2019. dopušteno da intervenira u postupak u potporu tužitelju.

22. Tužitelj, tuženik i intervenijent sudjelovali su na raspravi održanoj 29. lipnja 2020.

IV. Ocjena

23. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Prvo ću ispitati dopuštenost predmetne tužbe za poništenje. Ukratko, za analizu tog pitanja potrebno je utvrditi podliježu li obrazloženi prijedlozi kojima se pokreće postupak na temelju članka 7. UEU-a nadzoru na temelju uobičajeno primjenjivih odredbi članka 263. UFEU-a te utječe li članak 269. UFEU-a na tu opću tvrdnju na neki način (A). Potom ću se posvetiti meritumu predmeta, pri čemu ću se posebno usredotočiti na prvi i treći tužbeni razlog: na koji način suzdržane glasove članova Parlamenta treba uzeti u obzir za potrebe određivanja je li pobijana rezolucija dobila dvije trećine danih glasova, kako zahtijeva članak 354. UFEU-a? (B) Budući da u kontekstu predmetnog slučaja ne vidim ništa pogrešno u načinu na koji Europski parlament tumači relevantna pravila ni u njegovoj praksi u tom pogledu, smatram da tužbu treba odbiti kao neosnovanu.

A. Dopuštenost

1. Argumenti stranaka

a) Tužitelj

24. Tužitelj navodi da je pobijanu rezoluciju moguće preispitati na temelju članka 263. UFEU-a jer proizvodi značajne pravne i političke učinke s tri aspekta. Kao prvo, pobijana rezolucija ne samo da stigmatizira odnosnu državu članicu, nego ujedno omogućuje Vijeću da dođe do utvrđenja u pogledu te države članice u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a. Kao drugo, ona dovodi do automatskog gubitka statusa sigurne zemlje podrijetla u pitanjima azila. Kao treće, utječe na izvršavanje instrumenata suradnje između država članica, kao što je europski uhidbeni nalog.

6 Rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament (C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438)

25. Nadalje, tužitelj smatra da je u pobijanoj rezoluciji izloženo konačno stajalište Parlamenta. Kasnije sudjelovanje Parlamenta u postupku iz članka 7. UEU-a, u obliku davanja suglasnosti Vijeću za njegovo utvrđenje, razlikuje se od njegova prvotnog prijedloga. Ono se odnosi na drugi akt, koji je usvojila druga institucija te koji ima drukčiji sadržaj i predmet. Postupak iz članka 7. UEU-a ne može se usporediti sa zakonodavnim postupkom. Pobijana rezolucija stoga nije usporediva s Komisijinim zakonodavnim prijedlozima. Postupak iz članka 7. UEU-a jedinstven je sankcijski postupak, čija svaka faza proizvodi pravne učinke čak i ako ne dođe do sljedeće faze. Nipošto nije izvjesno bi li se nezakonitost utvrđenu u pobijanoj rezoluciji moglo ispraviti u kasnijoj fazi jer nije zajamčeno da će Vijeće u konačnici donijeti odluku.

26. Prema mišljenju tužitelja, članak 269. UFEU-a ne čini tužbu za poništenje pobijane rezolucije nedopuštenom. Taj se članak primjenjuje samo na pravne akte koji se u njemu spominju. On stoga nije primjenjiv na pobijanu rezoluciju. Članak 269. UFEU-a sadržava iznimku od općih pravila o sudskim postupcima te ga stoga treba usko tumačiti. Tu odredbu treba tumačiti u svjetlu ustavnih izmjena uvedenih Ugovorom iz Lisabona, koje su Sud učinile nadležnim u svim područjima obuhvaćenima pravom Unije. Sve faze postupka iz članka 7. UEU-a moraju biti u skladu s relevantnim odredbama prava Unije. Članak 269. UFEU-a stoga nije moguće tumačiti na način da pobijanu rezoluciju, barem kada su u pitanju pravila o nadležnosti i postupku, izuzima od sudskog nadzora, osobito u okviru postupka koji je namijenjen zaštiti vladavine prava.

b) Tuženik

27. Tuženik navodi da je tužba za poništenje pobijane rezolucije nedopuštena. Tvrdi da se u ovom predmetu primjenjuje članak 269. UFEU-a, koji je *lex specialis* u odnosu na članak 263. UFEU-a, koji je *lex generalis*. Članak 269. UFEU-a jedna je od nekoliko odredbi kojima se ograničava nadležnost Suda u posebnim područjima. On onemogućuje Sudu da nad pobijanom rezolucijom provede sudski nadzor. Autori Ugovorâ nisu namjeravali ostvariti širok opseg uporabe sudskog nadzora akata usvojenih postupkom iz članka 7. UEU-a.

28. Postupak iz članka 7. UEU-a izvanredna je političko sigurnosno sredstvo koje je uglavnom izolirano od nadležnosti Suda. Od raznih akata koji se mogu usvojiti na temelju članka 7. UEU-a, sudskom nadzoru u skladu s člankom 269. UFEU-a može podlijegati samo utvrđenje Europskog vijeća ili Vijeća. Osobito, bilo bi nelogično da pripremni akti podliježu potpunom sudskom nadzoru u skladu s člankom 263. UFEU-a, dok utvrđenja podliježu ograničenom nadzoru u skladu s člankom 269. UFEU-a. To znači da bi se politička rasprava, koja bi se morala voditi u okviru Vijeća, vodila u sudnici. Sud navodne postupovne nepravilnosti počinjene prilikom usvajanja akta, kao što je pobijana rezolucija, može ispitivati tek u kasnijoj fazi tijekom sudskog nadzora utvrđenja Vijeća ili Europskog vijeća.

29. Za slučaj da Sud prihvati drukčiji pristup, tuženik ostaje pri stajalištu da pobijanu rezoluciju nije moguće pobijati jer ne proizvodi pravne učinke. Kao prvo, ona ni na koji način ne mijenja tužiteljev pravni položaj. Vijeće je u potpunosti slobodno u odlučivanju hoće li prihvatiti ili odbiti prijedlog Parlamenta. Kao drugo, čak i ako bi pobijana rezolucija utjecala na mogućnost mađarskih državljana da traže azil u drugoj državi članici, to ne bi trebalo uvjetovati sadržaj konačne odluke koju bi ta država članica u tom pogledu donijela. U svakom slučaju, pobijana rezolucija je privremena mjera koju nije moguće sudski pobijati. Ona ne sadržava konačno stajalište Parlamenta jer on mora u kasnijoj fazi postupka odobriti utvrđenje Vijeća koje se donosi u skladu s člankom 7. UEU-a. Ona je usporediva s Komisijinim prijedlozima podnesenima u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

c) Intervenijent

30. Intervenijent navodi da je tužba za poništenje pobijane rezolucije dopuštena u skladu s člankom 263. UFEU-a. Taj akt nije pripremni akt za utvrđenje Vijeća u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a. Tako se postupovne nepravilnosti koje navodno obilježavaju usvajanje pobijane rezolucije ne mogu kasnije isticati u potporu tvrdnjama da je Vijeće donošenjem utvrđenja na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a povrijedilo postupovne zahtjeve. Obrazloženi prijedlog Parlamenta u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a nije moguće izjednačiti s Komisijinim prijedlozima u okviru zakonodavnog postupka. U potonjem postupku Komisijini prijedlozi ograničavaju diskrecijsku ovlast Vijeća. To nije slučaj s obrazloženim prijedlozima Parlamenta u smislu članka 7. UEU-a. Autonomnu prirodu obrazloženih prijedloga potvrđuje činjenica da Parlament sudjeluje i u kasnijoj fazi postupka.

31. Mogućnost podvrgavanja pobijane rezolucije sudskom nadzoru na temelju članka 263. UFEU-a ne protivi se ni povijesnom ni teleološkom tumačenju članka 269. UFEU-a. Za razliku od nekadašnjeg članka 46. UEU-a, članak 269. UFEU-a ne ograničava nadležnost Suda na zatvoren popis akata. Članak 269. UFEU-a ima za cilj ograničiti samo sudski nadzor politički značajnih diskrecijskih akata, kao što su utvrđenja iz članka 7. stavka 1. UEU-a. Ostali akti usvojeni na temelju članka 7. UEU-a stoga mogu biti predmet nadzora na temelju članka 263. UFEU-a.

32. Kad je riječ o obrazloženim prijedlozima, oni s obzirom na svoje značajne političke i pravne učinke ne mogu biti izuzeti od sudskog nadzora, barem ne kada je riječ o njihovoj usklađenosti s postupovnim pravilima. Činjenica da negativni učinci obrazloženih prijedloga nisu vremenski ograničeni također opravdava sudski nadzor. Ako bi obrazloženi prijedlozi bili izuzeti od sudskog nadzora na temelju članka 263. UFEU-a, ostali akti, kao što su odluke Vijeća usvojene na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a kojima se suspendiraju prava države članice, također ne bi mogli biti predmet nadzora. Cilj postupka iz članka 7. UEU-a, a to je potaknuti države članice da poštuju vrijednosti Unije, bio bi potpuno doveden u pitanje ako bi same mjere namijenjene postizanju tog cilja mogle ugroziti subjektivna prava, uključujući ona koja proizlaze iz građanstva Unije.

2. Analiza

a) Polazna točka: cjelovit sustav pravnih lijekova

33. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je Europska unija unija utemeljena na vladavini prava u kojoj su njezine institucije podložne nadzoru usklađenosti svojih akata s, među ostalim, Ugovorima, općim načelima prava kao i temeljnim pravima [7]. UFEU-om je u tu svrhu uspostavljen cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka namijenjen osiguravanju sudskog nadzora zakonitosti Unijinih akata te je taj nadzor povjeren sudovima Unije [8].

34. Naravno, takav cjelovit sustav pravnih sredstava na raspolaganju je svakom tužitelju, bio on pojedinac, institucija ili država članica. U skladu s time se i *države članice* mogu, sebi u prilog, pozvati na načelo djelotvorne sudske zaštite [9]. Nadalje, u skladu s člankom 263. drugim stavkom UFEU-a, država članica, kao povlašteni tužitelj, ne mora dokazati izravni i osobni utjecaj. Sve što država članica

7 Vidjeti, primjerice, presude od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386, t. 36. i navedenu sudsku praksu); od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 60.); i od 29. svibnja 2018., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i dr. (C-426/16, EU:C:2018:335, t. 38.).

8 Vidjeti, primjerice, presude od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 91. i 92.); od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija (C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 102.); i od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 54.).

9 Vidjeti u tom pogledu, primjerice, presude od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935, t. 108.), i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija (C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 52.).

mora dokazati da bi njezina tužba na temelju članka 263. UFEU-a bila dopuštena jest, načelno, da je akt – u predmetnom slučaju akt Parlamenta – namijenjen proizvodnji pravnih učinaka prema trećima. Dakle, država članica može pobijati Unijin akt čak i ako on ne proizvodi pravne učinke izričito prema njoj [10].

35. Postojanje cjelovitog sustava pravnih sredstava ima važnu posljedicu. Sud je od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona načelno nadležan za sve akte koje donose Unijine institucije, u svakom slučaju za one koji su namijenjeni proizvodnji pravnih učinaka. Iz toga proizlazi da Sud nije nadležan samo kada je njegova nadležnost Ugovorima izričito isključena. Primjerice, članak 275. prvi stavak UFEU-a i članak 276. UFEU-a isključuju nadležnost Suda kad je riječ o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici odnosno operacijama osiguravanja zakonitosti i reda koje se provode u državama članicama.

36. Međutim, Sud je čak i u tim scenarijima inzistirao na činjenici da je člankom 19. UEU-a Sudu dodijeljena opća nadležnost za osiguranje poštovanja prava prilikom tumačenja i primjene Ugovorâ. U skladu s time, svako odstupanje od tog pravila o općoj nadležnosti mora se usko tumačiti [11].

37. Ukratko, opće pravilo na temelju Ugovora iz Lisabona beskompromisno je jednostavno: Sud je nadležan za sve akte Unije, osim ako Ugovorom njegova nadležnost nije jasno i izričito isključena. Pored toga, svako takvo izričito isključenje treba usko tumačiti.

b) Članak 7. UEU-a i akti usvojeni na temelju tog članka

38. Članak 7. UEU-a, koji je prvotno bio označen kao članak F.1 UEU-a, stupio je na snagu 1997. slijedom Ugovora iz Amsterdama. Članak 7. stavak 1. UEU-a čini početnu fazu postupka u slučaju očite opasnosti od toga da država članica teško prekrši zajedničke vrijednosti iz članka 2. UEU-a. Člankom 7. stavkom 2. UEU-a uređena je sljedeća faza, u kojoj se može utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti utvrđene u članku 2. UEU-a. U konačnici, člankom 7. stavkom 3. UEU-a predviđa se određivanje sankcija odnosnoj državi članici.

39. Članak 7. UEU-a omogućuje da relevantna institucija odnosno institucije u svakoj od tih faza usvoje određeni broj pravnih akata. Kao prvo, do primjene stavka 1. tog članka dolazi ako jedna trećina država članica, Europski parlament ili Komisija podnesu *obrazloženi prijedlog* kojim se Vijeće poziva da djeluje. Kao drugo, Vijeće potom može odnosnoj državi članici uputiti *preporuke*. Kao treće, Vijeće može donijeti *utvrđenje*, uz *suglasnost* Parlamenta, da postoji očita opasnost da bi ta država članica mogla teško prekršiti vrijednosti iz članka 2. UEU-a.

40. Članak 7. stavak 2. UEU-a uglavnom (to jest uz neke manje razlike) slijedi isti obrazac, ali rezultira utvrđenjem da teško kršenje već postoji. Na prijedlog jedne trećine država članica ili Komisije, Europsko vijeće može *utvrditi* da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2. UEU-a. Parlament mora dati svoju *suglasnost* te se odnosnu državu članicu poziva da se očituje.

41. Naposljetku, članak 7. stavak 3. UEU-a može se smatrati kulminacijom prethodnih dviju faza, koja omogućuje da se u konačnici usvoji *odluka* o suspendiranju određenih prava odnosne države članice, uključujući njezina prava glasa. Članak 7. stavak 4. UEU-a to dopunjava tako što omogućuje da se u slučaju promjene okolnosti donese *odluka* o naknadnoj izmjeni ili opozivu mjera.

10 Vidjeti, primjerice, rješenje od 27. studenoga 2001., Portugal/Komisija (C-208/99, EU:C:2001:638, t. 23.).

11 Vidjeti u pogledu članka 275. prvog stavka UFEU-a, primjerice, presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70.); od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 40.); i od 25. lipnja 2020., SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 66.). Za detaljnu analizu opsega nadležnosti Suda u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, vidjeti moje mišljenje u predmetu SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, t. 51. do 89.).

42. Iz toga proizlazi da institucije u okviru postupka iz članka 7. UEU-a mogu, povrh obrazloženih prijedloga iz stavka 1. tog članka, usvojiti širok raspon pravnih akata prije nego što Vijeće eventualno u konačnici odredi sankcije na temelju stavka 3. tog članka 7. Već je na prvi pogled poprilično jasno da je malo vjerojatno da postupak iz članka 7. UEU-a bude brz i jednostavan; premda struktura te odredbe ima nekakvu logiku. Osobito, pojedinačni nizovi odluka slijede određeni obrazac, koji se očituje i u izabranoj terminologiji.

c) Članak 269. UFEU-a: odredba kojom se isključuje nadležnost?

43. Na koji se način članak 269. UFEU-a, koji je zajedno s člankom 263. UFEU-a u središtu pozornosti predmetne tužbe za poništenje, uklapa u cjelovit sustav pravnih sredstava Unije u kontekstu gore opisanog posebnog postupka iz članka 7. UEU-a? Je li on, kao što to tuženik tvrdi, *lex specialis* koji se primjenjuje na čitav postupak iz članka 7. UEU-a te isključuje sudski nadzor svih akata usvojenih u tom postupku, izuzev akata koji su izričito predviđeni u članku 269. UFEU-a? Ili pak čini, kao što to navode tužitelj i intervenijent, iznimku od redovnih pravila o sudskim postupcima koja predviđa posebnu vrstu nadzora samo za tu potonju kategoriju akata a da pritom ne isključuje mogućnost nadzora ostalih akata usvojenih na temelju članka 7. UEU-a?

44. Tekst (1), povijesni kontekst (2) te, prije svega, sustav i logika (3) članka 269. UFEU-a dovode me do zaključka da ta odredba zapravo nije odredba o isključenju nadležnosti. Unutar sustava i logike procesne legitimacije na temelju članka 263. UFEU-a, osobito u vidu isključenja pripremnih akata iz sudskog nadzora, članak 269. UFEU-a ima upravo suprotan učinak: izričito potvrđuje te time Sudu dodjeljuje (premda doduše ograničenu) nadležnost nad određenim vrstama akata (utvrđenjima Europskog vijeća ili Vijeća), koji bi, kada bi se primjenjivala uobičajena pravila, mogli biti isključeni. Stoga članak 269. UFEU-a *ne* uređuje – niti mu se, posljedično, protivi – podnošenje tužbi za poništenje protiv *ostalih* akata usvojenih na temelju članka 7. UEU-a, to jest onih koji nisu navedeni u članku 269. UFEU-a, uključujući obrazložene prijedloge Parlamenta u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a. Na te se akte primjenjuju uobičajena pravila iz članka 263. UFEU-a.

1) Tekst

45. U tekstu članka 269. UFEU-a govori se o sudskom nadzoru „akta koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. [UEU-a]”. Povrh tog institucionalnog ograničenja područja primjene taj je nadzor ograničen na još dva načina: kao prvo, u smislu toga tko može podnijeti tužbu (zahtjeve za sudski nadzor može podnijeti samo predmetna država članica) i, kao drugo, u smislu opsega tog nadzora (koji je ograničen na postupovna pitanja jer se od Suda samo zahtijeva da ispita jesu li poštovana postupovna pravila iz članka 7. UEU-a).

46. Kad je riječ o točnom *pozitivnom* području primjene članka 269. UFEU-a, spektar vrste akata obuhvaćenih tom odredbom na prvi je pogled poprilično širok – „akt koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. [UEU-a]”. U tom smislu članak 269. UFEU-a mogao bi, na temelju svoje prve rečenice, obuhvaćati *sve* akte obiju institucija usvojene u okviru postupka iz članka 7. UEU-a: ne samo utvrđenja (na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. UEU-a) i preporuke (na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a), nego i akte koji nisu izričito navedeni u članku 7. UEU-a, a koje bi Europsko vijeće ili Vijeće moglo usvojiti.

47. Unatoč tomu, ako se prva i druga rečenica članka 269. UFEU-a promatraju zajedno, poprilično je jasno da se članak 269. UFEU-a primjenjuje samo na *utvrđenja* Europskog vijeća ili Vijeća. Naime, ta odredba dalje predviđa da zahtjev za sudski nadzor mora podnijeti „dotičn[a] državˇ[a] članic[a] na koju se odnosi *utvrđenje* […] u roku od mjesec dana od dana *tog utvrđenja*”.

48. Nasuprot tomu, kad je riječ o *negativnom* području primjene članka 269. UFEU-a, on, barem kako to proizlazi iz njegova teksta, jednostavno ne obuhvaća druge akte koji bi mogli biti usvojeni na temelju članka 7. UEU-a *različite od utvrđenja*, koje usvajaju institucije *različite od Europskog vijeća ili Vijeća*. Dakle, članak 269. UFEU-a ne govori ništa o aktima Parlamenta ili Komisije koji su usvojeni na temelju članka 7. UEU-a.

2) Povijesni kontekst

49. Tekst članka 269. UFEU-a uvelike odražava izvorni članak III-371 Ugovora o Ustavu za Europu. Međutim, čini se da se o toj odredbi nije posebno raspravljalo u pripremnim radovima Konvencije [12].

50. Stranke su u kontekstu pitanja je li cilj članka 269. UFEU-a da se čitav postupak iz članka 7. UEU-a isključi iz sudskog nadzora raspravljale o još jednoj povijesnoj paraleli, na koju se posebno pozvao tuženik u prilog potvrdnom odgovoru na to pitanje. Ta se paralela odnosi na odredbu koja je prethodila članku 269. UFEU-a, nekadašnji članak 46. točka (e) UEU-a.

51. Na temelju Ugovora iz Nice, nekadašnji članak 46. točka (e) UEU-a predviđao je sljedeće: „Odredbe [Ugovorâ] koje se odnose na ovlasti Suda Europskih zajednica i izvršavanje tih ovlasti primjenjuju se samo na […] isključivo postupovne odredbe iz članka 7. [UEU-a], pri čemu Sud odlučuje na zahtjev dotične države članice u roku od mjesec dana od dana utvrđenja Vijeća predviđenog tim člankom”. [neslužbeni prijevod].

52. Točno je da tekst tog članka ima određene sličnosti s člankom 269. UFEU-a. Obje te odredbe ograničavaju sudski nadzor na postupovne odredbe sadržane u članku 7. UEU-a. Objema se zahtijeva da se taj nadzor provede, na zahtjev predmetne države članice, u roku od mjesec dana od dana utvrđenja. Međutim, sličnostima je tu kraj.

53. Kao prvo, na tekstualnoj razini, jedino jasno obilježje koje proizlazi iz sadržaja nekadašnjeg članka 46. točke (e) UEU-a jest to da je u okviru članka 7. UEU-a Sud svoje ovlasti (dakle, osobito svoje ovlasti sudskog nadzora i poništenja na temelju odredbe koja je prethodila članku 263. UFEU-a), mogao izvršavati samo u odnosu na isključivo postupovne odredbe članka 7. UEU-a. Stoga materijalno područje primjene nekadašnjeg članka 46. točke (e) UEU-a nije bilo kristalno jasno jer tom odredbom nije bilo predviđeno *na koje se točno odredbe* primjenjuje te bi li njome mogli biti obuhvaćeni akti koji nisu utvrđenja (te biti podvrgnuti vrsti nadzora koja je njome bila predviđena). Nasuprot tomu, kao što je to gore navedeno [13], područje primjene članka 269. UFEU-a nije samo uže, nego je i jasnije od onog nekadašnjeg članka 46. točke (e) UEU-a. Za razliku od potonje odredbe, članak 269. UFEU-a ne govori ništa o mogućem nadzoru (ili nepostojanju nadzora), na temelju druge osnove nadležnosti poput članka 263. UFEU-a, *ostalih* vrsta akata usvojenih na temelju članka 7. UEU-a.

54. Kao drugo, logika na kojoj se temeljio nekadašnji članak 46. UEU-a *kao cjelina*, koji je prvotno umetnut u Ugovor iz Maastrichta zajedno sa stvaranjem Europske unije [14], izostaje iz Ugovora o Lisabonu. Taj je članak bio usko povezan sa „strukturom stupova”: određivao je nadležnost Suda te ju je ograničio u području međuvladinih pitanja koja su nekada bila uređena Ugovorom o Europskoj uniji, predviđajući brojne iznimke u pogledu nadležnosti Suda [15]. Posebna priroda Europske unije, za razliku od Europske *zajednice*, zahtijevala je ograničenu nadležnost Suda u pitanjima poput postupka iz članka 7., koja nisu bila obuhvaćena stupom Zajednice.

12 Osobito, u okviru radne skupine o načinu rada Suda govorilo se samo o isključenju sudskog nadzora u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CONV 689/1/03 REV 1).

13 Točke 45. do 48. ovog mišljenja

14 Tadašnji članak L UEU-a

15 Ne samo u pogledu postupka iz članka 7. UEU-a, nego prije svega u pogledu drugog i trećeg stupa, koji se nisu ticali unutarnjih aspekata Zajednice (zajednička vanjska i sigurnosna politika i suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova).

55. Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona donijelo je promjenu paradigme, učinivši suvišnom svaku raspravu o mogućim tekstualnim sličnostima između današnjeg članka 269. UFEU-a i nekadašnjeg članka 46. točke (e) UEU-a. Za članak 269. UFEU-a nije moguće smatrati da je samo naslijedio nekadašnji članak 46. točku (e) UEU-a i time možebitno preuzeo njegovo područje primjene, svrhu i duh, jer je nestala čitava osnova na kojoj se nekadašnji članak 46. UEU-a temeljio. Stoga, više ne postoji opća odredba koja bi predviđala različita područja u kojima Sud nije nadležan s obzirom na strukturu stupova. Umjesto toga, Ugovorom iz Lisabona uvedeno je opće pravilo o nadležnosti, od kojeg postoje samo posebne i izričito predviđene iznimke [16].

56. Ukratko, argument utemeljen na nekadašnjem članku 46. UEU-a i onome što je nekada bilo područje primjene usporednog isključenja, gotovo je potpuno neuvjerljiv. U biti, zapravo bi to mogao biti argument *a contrario*, a nipošto argument *per analogiam*.

3) Sustav

57. Postoje sustavni argumenti koji objašnjavaju zašto za članak 269. UFEU-a nije moguće smatrati da išta isključuje iz nadležnosti Suda. Umjesto toga, tom se odredbom prije pozitivno dodjeljuje nadležnost tako da njome izričito obuhvaća nešto.

58. Kao prvo, članak 269. UFEU-a ne nalazi se među iznimkama od nadležnosti Suda predviđenima u dijelu šestom glavi I. poglavlju 1. odjeljku 5. UFEU-a, uz članke 274., 275. i 276. UFEU-a. Umjesto toga, članak 269. UFEU-a smješten je među odredbe kojima se Sudu dodjeljuje nadležnost: *slijedi* članak 268. UFEU-a (kojim se Sudu dodjeljuje nadležnost u sporovima koji se tiču izvanugovorne odgovornosti Unije), a *prethodi* članku 270. UFEU-a (kojim se Sudu dodjeljuje nadležnost u sporovima između Unije i njezinih službenika).

59. Kao drugo, to sustavno pozicioniranje potvrđeno je i ako se razmotri i upotrijebljeni tekst. Za razliku od teksta koji se upotrebljava u istinskim isključenjima („Sud […] nije nadležan” u člancima 275. i 276. UFEU-a), članak 269. UFEU-a je odredba kojoj se pozitivno dodjeljuje nadležnost („Sud je nadležan”) [17].

60. Kao treće i najvažnije, zbog toga se nameće pitanje: zašto je onda bilo potrebno pozitivno dodijeliti, odnosno prije potvrditi, nadležnost za utvrđenja Vijeća ili Europskog vijeća usvojena na temelju članka 7. stavka 1. ili stavka 2. UEU-a, te pritom ograničiti opseg te nadležnosti?

61. Prema mojemu mišljenju, ta je izričita potvrda bila potrebna upravo zbog nešto konzervativnije sudske prakse o procesnoj legitimaciji i pristupu sudskom nadzoru na temelju članka 263. UFEU-a. U skladu s tom sudskom praksom [18], utvrđenja usvojena na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. UEU-a mogu se smatrati pripremnim mjerama za konačnu odluku o suspenziji na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a. S obzirom na to, moglo bi ih se smatrati isključenima iz sudskog nadzora. Stoga, kako bi se uklonile sve takve nedoumice, posebno u osjetljivom političkom području u kojem bi Sud u načelu vjerojatno oklijevao izvršavati svoje ovlasti nadzora [19], bilo bi smisleno jasno predvidjeti ograničen nadzor akata koji su izabrani kao oni koji, u svakom slučaju, podliježu sudskom nadzoru.

16 Vidjeti točku 37. ovog mišljenja.

17 Članak 269. UFEU-a je u većini jezičnih verzija, primjerice u češkoj, njemačkoj, španjolskoj, engleskoj ili talijanskoj, sastavljen kao ovlašćujuća odredba. Iako je francuska verzija formulirana negativno („la Cour de justice n'est compétente […] que […]”), ona nipošto ne sugerira da Sud nije nadležan za akte različite od onih koje usvajaju Europsko vijeće ili Vijeće. Njezin tekst samo daje do znanja da se sudski nadzor potonjih akata provodi na poseban i ograničen način predviđen u članku 269. UFEU-a.

18 O kojoj će se upravo u tom kontekstu kasnije govoriti, u točkama 82. do 102. ovog mišljenja.

19 U pogledu dubine sudskog nadzora od strane Suda, koja ovisi o danom području, vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 87. do 97.). Također vidjeti, primjerice, u kontekstu jedne druge vrste političkog akta Europskog parlamenta, presudu od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, t. 24.), u kojoj je Sud utvrdio da Parlament ima široku diskrecijsku ovlast, političke naravi, u pogledu načina na koji je trebalo postupiti s peticijom. Sukladno tomu, Sud je utvrdio da odluka donesena u tom pogledu nije podlijegala sudskom nadzoru.

62. Stoga, ako se promatra iz takve sustavne perspektive, članak 269. UFEU-a doista jest jedna vrsta *lex specialis*, ali veoma drukčija od one kakvu tuženik sugerira. On ne predstavlja, a logično i ne može predstavljati izravno, opće isključenje iz sudskog nadzora akata koji u njemu nisu izričito spomenuti, ali se ipak usvajaju na temelju članka 7. UEU-a. Njime se posebno potvrđuje ili dodjeljuje nadležnost za određene vrste akata koji su u njemu spomenuti, a koji bi inače vjerojatno bili isključeni iz sudskog nadzora. Međutim, to ujedno znači da akti koji nisu izričito spomenuti u toj odredbi nisu njome uređeni te da se na njih primjenjuju opća pravila iz članka 263. UFEU-a.

4) Opća logika

63. Valja spomenuti još jedan sustavni argument. On se odnosi na (ne)logične posljedice do kojih bi dovelo tumačenje koje tuženik predlaže.

64. Pretpostavimo da je tuženik u pravu te da sadržaj članka 269. UFEU-a treba, protivno njegovu tekstu, kontekstu i sustavnom smislu, tumačiti na način da se njime u bitnome predviđa da „Sud nije nadležan za nadzor nad aktima usvojenima na temelju članka 7. UEU-a uz izuzetak utvrđenja koje je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće". Sljedeće logično pitanje koje se postavlja jest što je onda sa sudskim nadzorom eventualnih odluka Vijeća o suspenziji usvojenih na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a?

65. Tuženik je na raspravi potvrdio da su, prema njegovu mišljenju, svi akti usvojeni na temelju članka 7. UEU-a koji su različiti od utvrđenja izuzeti od sudskog nadzora, uključujući odluke Vijeća o sankcijama usvojene na temelju stavka 3. tog članka 7. Tuženik je u biti naveo da bi, ako predmetna država članica može na temelju članka 269. UFEU-a pobijati utvrđenja, uključujući utvrđenja Europskog vijeća u smislu članka 7. stavka 2. UEU-a, svaku možebitnu nezakonitost trebalo utvrditi u toj fazi. Ako Sud poništi utvrđenje usvojeno na temelju članka 7. stavka 2. UEU-a, ne može se donijeti odluka o suspenziji na temelju stavka 3. tog članka 7. Ako Sud ne poništi utvrđenje, ono će činiti čvrstu pravnu osnovu za odluku o suspenziji na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a, pri čemu je potonja u bitnome samo politička odluka, koju nije moguće pobijati.

66. Prema mojemu mišljenju, takvo je tumačenje neodrživo.

67. Kao prvo, ponovno treba podsjetiti na to da je Europska unija unija „utemeljena na vladavini prava, u smislu da *i njezine države članice i njezine institucije* podliježu nadzoru sukladnosti svojih akata s osnovnom ustavnom poveljom, što je Ugovor"[20]. Člankom 7. UEU-a uspostavljen je postupak koji je izričito posvećen osiguranju poštovanja vladavine prava od strane *država članica*. Sudska zaštita jedno je najvažnijih načela vladavine prava. Kako je Sud na to nedavno podsjetio na temelju članka 2. UEU-a, sâmo postojanje djelotvornog sudskog nadzora namijenjeno osiguravanju poštovanja pravnih odredaba Unije svojstveno je postojanju vladavine prava[21]. Taj strukturni argument od osobite je važnosti u kontekstu članka 7. stavka 3. UEU-a.

68. Kao drugo, bilo bi nelogično, vodeći se tumačenjem članka 269. UFEU-a koje tuženik predlaže, utvrđenja, koja bi se moglo smatrati pripremnim aktima za suspenziju prava, podvrgnuti ograničenom sudskom nadzoru, a konačni akt (primjerice samu odluku o suspenziji) izuzeti od svake kontrole. Osim toga, u suprotnosti s ranijim fazama postupka iz članka 7. UEU-a, Ugovor u toj konkretnoj fazi zapravo ograničava (političku) diskreciju Vijeća: prilikom usvajanja svoje odluke o suspenziji (te zapravo prilikom određivanja koja će prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ, različita od prava glasa u Vijeću, suspendirati) „Vijeće uzima u obzir moguće posljedice takve suspenzije na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba".

20 Vidjeti, primjerice, presude od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.), i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 281.). Moje isticanje

21 Vidjeti, primjerice, presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 41.), i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 72. i 73.), kojima je potvrđena nadležnost Suda *unatoč* članku 275. stavku 1. UFEU-a.

69. Stoga bi odluke Vijeća donesene u fazama u kojima ono, na prvi pogled, ima neograničenu političku diskreciju mogle biti predmet nadzora. S druge strane, u fazama u kojima je diskrecija Vijeća ograničena te počinje imati stvaran učinak ne bi bilo nikakvog nadzora. To bi čitavu (inače važeću) logiku sudskog nadzora okrenulo naopako: pripremni akti (u obliku utvrđenja), koji su u biti političke prirode, podlijegali bi nadzoru, ali konačna(-e) odluk(-e) (čiji je sadržaj možda više pravne prirode) koja(-e) je(su) doista može(mogu) „utjecati" na treće strane, te osim o političkim čimbenicima ovisi(-e) i o nekim sadržajnim kriterijima, ne bi mogla(-e) biti predmet nadzora.

70. Kao treće, poprilično je jasno da su odluke usvojene na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a konačni pravni akti koji pravne učinke mogu proizvoditi ne samo prema predmetnoj državi članici, nego i prema trećima, pojedincima, na koje se izričito upućuje u toj odredbi. Članak 7. stavak 3. UEU-a Vijeću ostavlja široku marginu prosudbe da odluči koja će prava država članica suspendirati, na koji način i u kojoj mjeri. Ponovno, bilo bi doista poprilično neobično, ne pretpostavljajući pritom način na koji ili mjeru u kojoj bi se tako pojedinačno pokrenut nadzor mogao provesti, ako bi, primjerice, zamrzavanje sredstava ili druge ograničavajuće mjere poduzete protiv pojedinca podlijegale nadzoru na temelju članka 275. drugog stavka UFEU-a, dok odluke usvojene na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a, koje bi mogle dovesti do jednako štetnih ili čak štetnijih pravnih učinaka za pojedince, ne bi mogle biti predmet nadzora.

71. Svakako se slažem s tuženikovom tvrdnjom iznesenom na raspravi da se ovaj predmet ne odnosi na dopuštenost sudskog nadzora odluke o suspenziji donesene na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a. Međutim, to pitanje čini vidljivijim to da njegovo općenito stajalište o tome kako treba tumačiti članak 269. UFEU-a nije osnovano. U tom pogledu, sudbina i akata iz članka 7. stavka 1. usvojenih *prije* utvrđenja utemeljenih na toj odredbi i svih naknadnih akata usvojenih *nakon* tih utvrđenja na temelju stavka 2. članka 7. UEU-a, kao i općenita logika tog članka, moraju barem donekle biti dosljedni.

72. Zbog tog razloga ista logika mora vrijediti za odnos između članka 269. i članka 263. UFEU-a, te je potom treba primijeniti i na članak 7. UEU-a *kao cjelinu*. Za donošenje tog zaključka nije potrebno biti odvažan i stvoriti nova pravna sredstva, kao što se to izvodi iz neprestano isticane presude Les Verts/Parlament [22], na koju se pozivaju tužitelj i intervenijent. U predmetnom je slučaju dovoljno samo to da pri pristupu nadzoru, kakav tuženik zagovara, ne podlegnemo logici dijeljenja kojom bi se akte koji se usvajaju na temelju članka 7. UEU-a u smislu pristupa nadzoru praktično podijelilo na nepovezane elemente, koje uređuju najrazličitija ili pak nikakva pravila.

5) Međuzaključak: članak 269. UFEU-a kao odredba kojom se dodjeljuje (posebna vrsta) nadležnosti

73. Na temelju tekstualnog, povijesnog, sustavnog i logičkog tumačenja smatram da članak 269. UFEU-a pojašnjava i uređuje nadležnost Suda samo kad je riječ o *utvrđenjima*. Svi ostali akti usvojeni na temelju članka 7. UEU-a koji se ne spominju izričito u članku 269. UFEU-a podliježu redovnim pravilima o sudskom nadzoru, to jest članku 263. UFEU-a, te ih sukladno tomu treba razmatrati.

74. Prije nego što provedem takvo ispitivanje u specifičnom kontekstu predmetnog obrazloženog prijedloga iz članka 7. stavka 1. UEU-a o kojemu je riječ u ovom predmetu, želio bih zaključiti s nekoliko općih napomena o tome zašto nije vjerojatno da će takav zaključak dovesti do toga da će Sud odjednom biti preplavljen predmetima koji su o osnovi političke prirode te time praktično obustaviti postupke iz članka 7. UEU-a.

75. Kao prvo, na temelju članka 263. UFEU-a će se vjerojatno nekoliko „ostalih akata" koji nisu navedeni u članku 269. UFEU-a smatrati pripremnim aktima u smislu tradicionalne sudske prakse u vezi s člankom 263. UFEU-a. Ti će akti stoga biti potpuno isključeni iz sudskog nadzora.

22 Presuda od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166)

76. Kao drugo, kako bi mogli pobijati te akte, pod uvjetom da nije riječ samo o pripremnim aktima, nepovlašteni tužitelji iz članka 263. UFEU-a morat će dokazati da se ti akti na njih izravno i osobno odnose. Teško je zamisliti da će privatni tužitelji te kriterije, posebno onaj koji se odnosi na izravni utjecaj, moći ispuniti u odnosu i na jedan akt osim moguće odluke o suspenziji na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a.

77. Kao treće, sudski nadzor ne podrazumijeva nužno sveobuhvatan nadzor. To vrijedi ne samo za četiri razloga navedena u članku 263. drugom stavku UFEU-a kojima se određuje možebitni doseg tužbe, nego i za posebnu, političku prirodu članka 7. UEU-a. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da institucijama Unije treba priznati široku diskrecijsku ovlast kada usvajaju mjere u područjima koja od njih zahtijevaju donošenje osobito političkih odluka i pri čemu izvršavaju složene procjene [23].

78. Ukratko, prethodna razmatranja dovode me do zaključka da je vrlo malo vjerojatno da će se u slučaju prihvaćanja tumačenja odnosa između članaka 263. i 269. UFEU-a koje se ovdje predlaže obistiniti navodna opasnost od premještanja onoga što je u biti politička rasprava iz prostorija Vijeća u sudnicu te posljedično narušiti uredno funkcioniranje i djelotvornost čitavog postupka iz članka 7. UEU-a.

d) Sudski nadzor obrazloženih prijedloga u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a na temelju članka 263. UFEU-a

79. Pobijana rezolucija je obrazloženi prijedlog u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a, koji je tuženik usvojio 12. rujna 2018. Tim je prijedlogom pokrenuta početna faza postupka iz članka 7. UEU-a, čime je omogućeno Vijeću da možebitno usvoji utvrđenje na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a kojim bi se potvrdilo postojanje očite opasnosti od teškog kršenja vrijednosti Unije. Međutim, Vijeće do datuma podnošenja predmetne tužbe za poništenje kao i do, koliko mi je poznato, datuma iznošenja ovog mišljenja nije ništa poduzelo povodom tog prijedloga.

80. Obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a pripada početnoj fazi postupka iz članka 7. UEU-a. To je nekoliko koraka udaljeno od usvajanja odluke o suspenziji na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a te čak prethodi usvajanju utvrđenja na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a. Ne bi li stoga obrazloženi prijedlog u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a trebalo promatrati kao puki pripremni akt te ga stoga izuzeti od sudskog nadzora na temelju članka 263. UFEU-a?

81. Smatram da to nije slučaj. Obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a nije ni puki pripremni akt niti je lišen (vlastitih, neovisnih) pravnih učinaka. Ne samo da se njime konačno utvrđuje stajalište Parlamenta (i), nego se i eventualne postupovne pogreške ne mogu ispraviti u kasnijim fazama (ii). Međutim, prije svega, obrazloženi prijedlozi nisu samo namijenjeni proizvodnji (neovisnih) pravnih učinaka (prema trećima) u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a, nego ih doista i jasno proizvode.

1) Konačno utvrđivanje stajališta Parlamenta

82. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, akt usvojen u postupku koji uključuje više faza podliježe nadzoru samo ako se njime konačno utvrđuje stajalište institucije koja ga je usvojila [24]. Dok tužitelj i intervenijent smatraju da je pobijana rezolucija takav akt, tuženik zauzima suprotno stajalište. On je mišljenja da je pobijana rezolucija usporediva s Komisijinim zakonodavnim prijedlogom.

23 Vidjeti, primjerice, presude od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 123. i 124. i navedenu sudsku praksu), i od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 95.).

24 Vidjeti, primjerice, presude od 22. lipnja 2000., Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335, t. 26.), i od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija (C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42.).

83. Ne slažem se s tuženikom.

84. Za početak, valja istaknuti da je upravo navedena sudska praksa razvijena prije svega u kontekstu složenih upravnih postupaka, osobito ekonomskih, koji uključuju provedbu tehničkih analiza, posebno od strane Komisije. Stoga se ne može automatski smatrati da su ista pravila primjenjiva na zakonodavne – a tim više na ustavne – postupke. Međutim, budući da je ta sudska praksa istaknuta te dublje razmatrana na raspravi, možda bi se kao polazna točka i opće pravilo koje vrijedi za sve vrste postupaka moglo prihvatiti to da akt podliježe sudskom nadzoru samo ako se njime utvrđuje konačno stajalište institucije koja ga je usvojila [25].

85. Pobijana rezolucija formalno može podsjećati na Komisijine zakonodavne prijedloge, koji ne podliježu sudskom nadzoru, barem prema utvrđenju Općeg suda [26]. Naime, prilog pobijanoj rezoluciji sadržava nacrt „Prijedlog[a] odluke Vijeća o utvrđivanju, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija”.

86. Međutim, tu prestaje usporedivost s Komisijinim zakonodavnim prijedlozima. Kao prvo, obrazloženi prijedlozi ne moraju imati oblik pobijane rezolucije, koja u svojem prilogu sadržava nacrt čitavog utvrđenja Vijeća. Može jednostavno imati oblik rezolucije koji nema nikakav nacrt u prilogu, nego sadržava samo obrazloženje [27]: tekst članka 7. stavka 1. UEU-a govori o obrazloženom prijedlogu, ne nužno o nacrtu utvrđenja.

87. Kao drugo te više u strukturnom smislu, pobijana rezolucija jednostavno nije usporediva s Komisijinim zakonodavnim prijedlogom. Točno je da članak 7. UEU-a predviđa postupak određivanja sankcija pojedinačnoj državi članici *ustavne* prirode. On se uvelike razlikuje od redovnog *zakonodavnog* postupka koji služi oblikovanju politika [28]. Još važnije, jasno je da se Komisijinim zakonodavnim prijedlozima ne utvrđuje Komisijino konačno stajalište. Umjesto toga, na temelju takvih prijedloga odvija se čitava zakonodavna rasprava između nekoliko institucija, uključujući Komisiju.

88. Obrazloženi prijedlog u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a sasvim je nešto drugo. On nije poziv na pregovaranje, kolektivno raspravljanje o tekstu i njegovim pojedinačnim odredbama, što je karakteristično za uobičajenu razmjenu u okviru zakonodavnog postupka. Obrazloženi prijedlog u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a odražava konačno stajalište njegova autora: metaforička štafeta u višefaznom postupku iz članka 7. UEU-a predaje se od jedne institucije drugoj. To je konačno (te stoga također neopozivo) stajalište jednog od subjekata u štafetnoj utrci. Njime se pokreće postupak (i to ne samo privremeno).

89. Međutim, za razliku od obrazloženog prijedloga Komisije iz članka 7. stavka 1. UEU-a, gdje Komisija nije uključena u daljnje korake postupka, barem ne izričito, Parlament mora dati suglasnost za možebitna utvrđenja na temelju članka 7. stavka 1. i stavka 2. UEU-a.

25 Vidjeti u tom pogledu, primjerice, kada je riječ o proračunskom postupku, presudu od 27. rujna 1988., Parlament/Vijeće (302/87, EU:C:1988:461, t. 23. i 24.).

26 Vidjeti, u pogledu prijedloga uredbe koji je Komisija podnijela Vijeću, rješenje od 15. svibnja 1997., Berthu/Komisija (T-175/96, EU:T:1997:72, t. 21.).

27 Primjerice, Komisijin obrazloženi prijedlog koji se odnosio na vladavinu prava u Poljskoj sadržavao je veoma dugačko obrazloženje, a potom veoma kratak nacrt prijedloga (COM (2017) 835 *final*).

28 Tim više se razlikuje od *upravnog* postupka. Posljedično i primjerice, sudsku praksu o državnim potporama (primjerice, presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2001:528, t. 62. i 63.), ne smatram osobito relevantnom u tom pogledu.

90. Prema mojemu mišljenju, taj naknadni zahtjev za suglasnost ne mijenja ništa u pogledu konačnosti prvotnog obrazloženog prijedloga Parlamenta. Prije svega, od Parlamenta se ne zahtijeva da davanjem suglasnosti razmotri svoj obrazloženi prijedlog, ako ga je doista izdao. Predmet obaju tih akata je drukčiji: dok se obrazloženi prijedlog odnosi na aktivaciju postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a, suglasnost se odnosi na sadržaj utvrđenja Vijeća i na zaključak te institucije da je država članica teško prekršila vrijednosti Unije ili da postoji očita opasnost od toga.

91. Osim toga, u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a Parlament je samo jedan od triju mogućih subjekata koji usvajanjem obrazloženog prijedloga mogu pokrenuti postupak iz članka 7. UEU-a. Razumno je pretpostaviti da bi obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a trebao imati istu vrijednost neovisno o tijelu koje ga je usvojilo. Stoga činjenica da jedno od triju tijela koja mogu pokrenuti postupak iz članka 7. UEU-a i kasnije ima ulogu kao davatelj suglasnosti ne pravi nikakvu razliku. Bilo bi pomalo nelogično uzeti poprilično sporednu činjenicu da je u predmetnom slučaju Parlament, a ne Komisija ili jedna trećina država članica, bio taj koji je pokrenuo postupak, te u vezi s, kako se čini, namjerom autora Ugovora da Parlamentu dâ posebno mjesto u čitavom postupku, u konačnici doći do ishoda koji je upravo suprotan onomu što je bila namjera: a to je da se uloga Parlamenta u postupku zapravo oslabi umjesto da se ojača. Međutim, upravo bi to bio ishod ako bismo smatrali da obrazloženi prijedlog Parlamenta ima „manju vrijednost" ili da je „manje konačan" od Komisijina prijedloga ili prijedloga jedne trećine država članica te da ga se može neizravno ponovno razmotriti ili čak poništiti suglasnošću koju ta institucija mora dati u pogledu drukčijeg prijedloga u kasnijoj fazi tog postupka.

92. Osim toga, potonji slučaj malo je vjerojatan: pretpostavimo, hipotetski, da Parlament donese obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a kojim poziva Vijeće da utvrdi da postoji očita opasnost od toga da država članica počini teško kršenje. Međutim, on kasnije tu suglasnost na temelju iste odredbe odbije izdati zbog nekog razloga: možda se ne slaže s predloženim tekstom utvrđenja; možda nakon prikupljanja dodatnih informacija ili saslušanja države članice u Vijeću više nije uvjeren da doista postoji opasnost od kršenja; ili većina u Parlamentu možda smatra da su preporuke koje je Vijeće predložilo za sada dovoljne za popravljanje situacije. Bi li odbijanje suglasnosti u ikojem od tih slučajeva, te možebitno i u drugima, dovelo u pitanje konačnost prethodno donesenog obrazloženog prijedloga? Bi li to ranije stajalište Parlamenta učinilo „manje konačnim"? Mislim da ne bi.

93. Iz toga proizlazi da Parlament usvajanjem obrazloženog prijedloga u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a utvrđuje svoje *konačno* stajalište u pogledu pokretanja postupka iz članka 7. UEU-a.

2) Može li se ispraviti u kasnijoj fazi?

94. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi i da privremena mjera ne može biti predmet tužbe ako se utvrdi da se nezakonitost koja se pripisuje toj mjeri može isticati u prilog tužbi protiv konačne odluke kojoj je ta mjera pripremni korak. U tim će okolnostima tužba protiv odluke kojom se okončava postupak pružati dostatnu sudsku zaštitu. Međutim, ako taj potonji uvjet nije ispunjen, smatrat će se da privremena mjera – neovisno o tome je li njome izraženo privremeno mišljenje institucije u pitanju – proizvodi neovisne pravne učinke te da je stoga mora biti moguće pobijati tužbom za poništenje [29].

95. Ta linija sudske prakse, koja se sada također primjenjuje u kontekstu (ekonomskih) upravnih postupaka, predstavlja unutarnju iznimku od situacije opisane u prethodnom pododjeljku ovog mišljenja. Ona otvara put sudskom nadzoru akata kojima se *ne* utvrđuje konačno stajalište, ali koji ipak proizvode *neovisne* pravne učinke. Budući da sam u prethodnoj točki zaključio da je pobijanom rezolucijom utvrđeno konačno stajalište Parlamenta, te da ona stoga nije tek pripremni akt, to ću pitanje razmotriti samo radi cjelovitosti, s obzirom na to da su ga stranke istaknule i o njemu raspravljale.

29 Vidjeti, primjerice, presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 53. i 54.).

96. U okviru višefaznog ustavnog postupka kao što je postupak iz članka 7. UEU-a doista se može činiti razumnim, zasigurno općenito i u teoriji, čekati do usvajanja odluke kojom će se taj postupak okončati kako bi se pobijala bilo koja eventualna ranija nepravilnost počinjena u tom postupku.

97. Međutim, na temelju pobliže analize može se zaključiti da takav pristup nije održiv u predmetnom slučaju.

98. Kao prvo, za početak, teško je zamisliti kako bi se zbog nezakonitosti moglo prigovarati *svim* ustavnim subjektima, to jest u predmetnom slučaju prigovarati Europskom vijeću ili Vijeću zbog postupovne nepravilnosti koju je navodno počinio Parlament prilikom usvajanja obrazloženog prijedloga u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a te potom zbog te ranije nepravilnosti Parlamenta zahtijevati poništenje, primjerice, odluke Vijeća o suspenziji donesene na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a. To samo ističe činjenicu da „cjelovit" pristup sudskom nadzoru može dobro funkcionirati kada su u pitanju složeni postupci unutar jedne institucije, ili iste vrste institucija, kao što su razne pojedinačne odluke javne uprave koje vode jednoj konačnoj, integriranoj odluci. Međutim, ta se logika jednostavno ne može primijeniti na niz zasebnih, neovisnih te po prirodi različitih odluka raznih ustavnih subjekata.

99. Kao drugo, na prvu nije jasno što je točno u kontekstu članka 7. UEU-a „odluka kojom se okončava postupak". Kada članak 7. UEU-a promatramo *kao cjelinu*, odluka kojom se okončava postupak pokrenut obrazloženim prijedlogom može biti utvrđenje doneseno bilo na temelju članka 7. stavka 1. bilo na temelju članka 7. stavka 1. ili stavka 2. UEU-a, kako tuženik sugerira (unutarnji krug). S druge strane, to također može biti, što je možda smislenije, konačna odluka o određivanju sankcija na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a (vanjski krug) [30]. Osim toga, dubina sudskog nadzora vjerojatno će ovisiti o tome što se od navedenog odredi kao odluka kojom se okončava postupak. Naime, ako relevantnu „odluku" čini utvrđenje doneseno na temelju članka 7. stavka 1. ili stavka 2. UEU-a, primjenjiv bi bio članak 269. UFEU-a te bi se nadzor proveo u skladu s tom odredbom. S druge strane, ako takvu odluku čini odluka donesena na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a, proveo bi se redovan nadzor u skladu s člankom 263. UFEU-a.

100. Kao treće i možda najvažnije, moguće je da uopće ne bude „odluke kojom se okončava postupak", na temelju ijedne relevantne odredbe. Stavcima 1. i 2. članka 7. UEU-a se ne zahtijeva od Vijeća – odnosno to barem ne proizlazi iz njihova teksta – da djeluje povodom obrazloženog prijedloga. Niti se njima ne predviđa da se nakon proteka razumnog razdoblja za donošenje utvrđenja gase učinci obrazloženog prijedloga. Međutim, iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da zahtjev pravne sigurnosti znači da institucije Unije svoje ovlasti moraju izvršavati u razumnom roku [31]. Nipošto neću ulaziti u minsko polje rasprave o mogućem postojanju pravne obveze Vijeća da donese utvrđenje u razumnom roku (ili da ga izričito odbije donijeti) te o tome proizlazi li takva obveza možda iz načela lojalne suradnje [32].

30 Vidjeti naziv koji je tom postupku dan u članku 354. prvom stavku UFEU-a: „[Č]lan[ak] 7. Ugovora o Europskoj uniji o suspenziji određenih prava koja proizlaze iz članstva u Uniji". Taj tekst jasno sugerira da sankcijske mjere čine kulminaciju članka 7. UEU-a.

31 Vidjeti, primjerice, presude od 13. studenoga 2014., Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, t. 48.), i od 14. lipnja 2016., Marchiani/Parlament (C-566/14 P, EU:C:2016:437, t. 96.).

32 Vidjeti, primjerice, po analogiji, presude od 12. veljače 2015., Parlament/Vijeće (C-48/14, EU:C:2015:91, t. 57. i 58.), i od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće (C-5/16, EU:C:2018:483, t. 90.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Komisija/Nizozemska (C-523/04, EU:C:2006:717, t. 52. do 126.), koji se odnosio na navod Nizozemske, u kontekstu lojalne suradnje, da je Komisija prekasno donijela odluku o pokretanju postupka zbog povrede protiv te države članice.

101. Za potrebe ovog mišljenja dovoljno je istaknuti da bi bilo doista kafkijanski uvjetovati pristup sudskom nadzoru možebitnim donošenjem konačne odluke nepoznate prirode jednog dana, dok bi u međuvremenu obrazloženi prijedlog proizvodio učinke na neodređeno vrijeme. Takav scenarij baš i ne bi bio u skladu s opisom Unije utemeljene na vladavini prava u kojoj je „[s]amo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno […] postojanju pravne države” [33].

102. Stoga moram zaključiti da djelotvorna sudska zaštita zahtijeva da obrazloženi prijedlozi podliježu nadzoru u skladu s člankom 263. UFEU-a, pod uvjetom da proizvode (neovisne) pravne učinke, čemu ću se sada konačno posvetiti.

3) (Neovisni) pravni učinci

103. Prema mojem mišljenju, obrazloženi prijedlog o kojemu je riječ u ovom predmetu aktivirao je postupak iz članka 7. UEU-a te iz te perspektive već proizvodi neke pravne učinke ili je u svakom slučaju bio namijenjen njihovoj proizvodnji. Međutim, za potrebe uvjeta iz članka 263. prvog stavka UFEU-a, pobijana rezolucija *proizvodi* barem dvije daljnje vrste pravnih učinaka u svojem svojstvu obrazloženog prijedloga u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a.

104. Kao prvo, u skladu s točkom (b) „Jedin[og] član[ka]” Protokola (br. 24) o azilu za državljane država članica Europske unije, koji je uveden Ugovorom iz Amsterdama, kada je postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a pokrenut, i dok Vijeće ne donese odluku u odnosu na državu članicu čiji je podnositelj zahtjeva državljanin, tu državu članicu više nije moguće smatrati sigurnom državom podrijetla u odnosu na druge države članice za sve pravne i praktične potrebe kad je riječ o pitanjima azila. U skladu s time, svaki zahtjev za azil koji podnese državljanin te države članice može biti meritorno razmotren od strane druge države članice Unije.

105. Takva posljedica nedvojbeno je (obvezujuć) pravni učinak obrazloženih prijedloga ne samo prema predmetnoj državi članici, nego i prema svim drugim državama članicama, institucijama Unije i državljanima te države. Ako se aktivira Protokol (br. 24), država članica doista gubi status sigurne zemlje u odnosu na ostale države članice (te možebitno i u odnosu na treće zemlje). Na taj ishod ni na koji način ne utječe mogućnost da Vijeće u zauzme stajalište o obrazloženom prijedlogu.

106. Dakako, moguće je pitati se je li uopće bilo prikladno dopustiti da obrazloženi prijedlog kojim se aktivira postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a *već sam po sebi* proizvodi tako dalekosežan učinak. Mogli bismo čak i pokušati umanjiti značaj takozvanog Protokola Aznar tvrdnjom da je usvojen u drugo vrijeme za drukčije potrebe.

107. Smatram da bi takvo umanjivanje za sud bilo neprimjereno zbog vrlo jasnog slova zakona. Namjera sastavljača Protokola, koja ima jednaku pravnu snagu kao Ugovori [34], je jasna. Ta je odredba i njezina primjena sada valjano aktivirana obrazloženim prijedlogom Parlamenta.

108. Osim toga, irelevantnim smatram argument kojim tuženik u biti sugerira da aktivacija Protokola (br. 24) ne može stvoriti nikakva izravno utuživa subjektivna prava ili da javna tijela drugih država članica i dalje imaju diskrecijsku ovlast odlučiti hoće li podnositeljima zahtjeva iz Mađarske u konačnici priznati međunarodnu zaštitu.

33 Vidjeti, primjerice, presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 41.), i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 72. i 73.).

34 Vidjeti, primjerice, mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 161.), i presudu od 10. svibnja 2017., de Lobkowicz (C-690/15, EU:C:2017:355, t. 40.).

109. Smatram da takav argument dovodi do miješanja procesne legitimacije pojedinaca (osobito uvjet izravnog utjecaja) s interesima države članice. Kao prvo, država članica je povlašteni tužitelj. Ona ne mora dokazati izravan utjecaj. Kao drugo, čak i da mora, a ne mora, bila bi riječ o utjecaju *na tu državu*, ne na njezine državljane ili na upravna tijela drugih država. U predmetnom slučaju nema dvojbe da se radi o utjecaju na Mađarsku jer je se lišava statusa sigurne zemlje, što očito znači da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu koje njezini državljani podnesu u drugim država članicama mogu meritorno razmatrati. Sasvim je druga stvar hoće li zahtjev uspjeti ili neće. Da povučem paralelu sa svijetom državnih obveznica, to je kao da se kreditni rejting države preko noći promijeni s AAA na B te se potom tvrdi da to nazadovanje ne utječe na nju zato što njezini državljani još uvijek imaju novca. Dok tvrdnja tehnički može biti točna, ona s obzirom na predmet prigovora nije relevantna.

110. Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi još jedna vrsta pravnog učinka obrazloženih prijedloga iz članka 7. stavka 1. UEU-a. Postojanje obrazloženog prijedloga može utjecati na uzajamno povjerenje i uzajamno priznavanje u području slobode, sigurnosti i pravde, a osobito, ali ne isključivo, u kontekstu provedbe europskih uhidbenih naloga.

111. Sud je u presudi LM [35] utvrdio da kada postoji stvarna opasnost od kršenja temeljnog prava na pošteno suđenje zbog sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti pravosuđa u državi članici koja je izdala europski uhidbeni nalog, tijelo koje treba izvršiti nalog može, na temelju ocjene konkretnih okolnosti slučaja, odbiti predati osobu ako postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će navedena osoba biti izložena takvoj opasnosti u slučaju predaje toj državi. To tijelo može doći do tog zaključka ako „raspolaže elementima poput onih koji su navedeni u *Komisijinu obrazloženom prijedlogu donesenom primjenom članka 7. stavka 1. UEU-a*, a koji upućuju na dokaze o postojanju stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje" [36].

112. Naravno, bilo kakva odluka o odbijanju izvršenja europskog uhidbenog naloga neće biti automatska. Obrazloženi prijedlog samo je jedan od dokumenata koje nacionalni sud može uzeti u obzir u svojoj ocjeni [37]. Međutim, u točki 61. presude LM naglašeno je da je obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a *osobito relevantan* [38]. Točno je da se u presudi u predmetu LM govori o obrazloženom prijedlogu koji je donijela Komisija. Međutim, smatram da je ta izjava dana samo u činjeničnom kontekstu te presude. Nipošto je ne tumačim kao naznaku toga da se Komisijine obrazložene prijedloge željelo izdvojiti na štetu onih koje bi mogli donijeti druga dva subjekta predviđena člankom 7. stavkom 1. UEU-a [39].

113. Dakle, postojanje obrazloženog prijedloga u tom području nema nikakve automatske posljedice. Unatoč tomu, teško je tvrditi da nešto što, kako je to Sud autoritativno utvrdio, može biti temelj za uskraćivanje uzajamnog povjerenja i suspenziju uzajamnog priznavanja nema nikakve pravne učinke. Zar nedvojbeno pravni dokument, ne puka činjenica, na temelju kojeg se zakonito može odstupiti od više ključnih obveza koje države članice imaju na temelju primarnog i sekundarnog prava Unije nema nikakve pravne učinke?

114. Takvu tvrdnju smatram neodrživom. Naime, ne smije se podcijeniti pragmatična važnost takvih autoritativnih utvrđenja donesenih na europskoj razini. Nije vjerojatno da će kazneni sud u državi članici, obično prvostupanjski kazneni sud nadležan za razmatranje zahtjeva za predaju, biti sposoban provesti ili se smatrati nadležnim za provedbu cjelovitog nadzora kvalitete vladavine prava u drugoj

35 Presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586)

36 *Ibid*., t. 79. Moje isticanje

37 Pri čemu, međutim, scenarij koji je Sud predvidio više nije puka hipoteza. Vidjeti, primjerice, odluku Oberlandesgerichta Karlsruhe (Visoki zemaljski sud u Karlsruheu, Njemačka) od 17. veljače 2020. (301 AR 156/19) i zahtjev za prethodnu odluku koji je 3. rujna 2020. uputio Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska), koji Sud trenutno razmatra u predmetu C-412/20 PPU.

38 „Informacije sadržane u obrazloženom prijedlogu koji je Komisija nedavno uputila Vijeću na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a *osobito su relevantni* elementi u svrhe te ocjene" (točka 61. te presude). Moje isticanje

39 U sličnom smislu kao u točki 91. ovog mišljenja. Prema logici članka 7. stavka 1. UEU-a, obrazloženi prijedlog je obrazloženi prijedlog, neovisno o tomu koji ga je od triju subjekata usvojio.

državi članici. Stoga, ako se takve subjekte izričito poziva da se oslone na utvrđenje europskih institucija, tada nekada izvršena ovlast koja je počela proizvoditi pravne učinke – kada je riječ o podržavanju takvih utvrđenja i prihvaćanju njihovih nužnih posljedica na razini Unije, koje uključuju mogućnost razumnog pristupa sudu[40] – ne može odjednom nestati u „magli nijekanja ikakve spoznaje", samo da podsjetim na jednu epizodu „Dosjea X".

115. Mađarska dakle ima očit pravni interes za pokretanje postupka protiv pobijane rezolucije. Ta rezolucija ne djeluje samo na način da aktivira članak 7. stavak 1. UEU-a i time ovlašćuje Vijeće da utvrdi postojanje očite opasnosti od toga da država članica prekrši vrijednosti Unije. Ona ima i vlastite pravne posljedice za tu državu članicu.

116. Tužba koju je tužitelj na temelju članka 263. UFEU-a podnio za poništenje pobijane rezolucije stoga je dopuštena.

B. Meritum

117. Tužitelj protiv pobijane rezolucije ističe četiri meritorna tužbena razloga. Prvo ću (zajedno) razmotriti dva tužbena razloga kojima se u biti navodi da je tuženik prilikom brojanja danih glasova s ciljem utvrđivanja je li postignuta potrebna većina trebao u obzir uzeti suzdržane glasove. Potom ću se kratko osvrnuti na preostala dva tužbena razloga.

1. Prvi i treći tužbeni razlog

a) Argumenti stranaka

118. Tužitelj u okviru svojeg prvog tužbenog razloga navodi da se pobijana rezolucija ne bi usvojila da su suzdržani glasovi bili propisno uzeti u obzir. Članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta predviđa da kao dane glasove u obzir treba uzeti samo glasove „za" i „protiv" „osim ako je posebna većina utvrđena Ugovorima", što je uvjet uveden 2016. godine. Članak 354. UFEU-a, koji se odnosi na akte koje Parlament usvaja na temelju članka 7. UEU-a, zahtijeva takvu posebnu većinu u obliku dviju trećina danih glasova koja predstavlja većinu članova Parlamenta. Članak 354. UFEU-a nalaže da se članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta tumači na način da se prilikom brojanja glasova u obzir uzmu suzdržani glasovi.

119. Tuženik navodi da neuzimanje u obzir suzdržanih glasova ne predstavlja povredu članka 354. UFEU-a kao ni članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta. Skupštine diljem svijeta imaju razna pravila kad je riječ o uzimanju u obzir suzdržanih glasova. U skladu s člankom 232. UFEU-a, Parlament može odlučivati o svojem ustroju i načinu djelovanja. Budući da člankom 354. UFEU-a nije predviđeno kako treba postupati sa suzdržanim glasovima, na Parlamentu je da o tome odluči. Ustaljena praksa Parlamenta oduvijek je bila da se suzdržani glasovi ne smatraju danim glasovima. Izmjenom Poslovnika Parlamenta iz 2016. nije se namjeravalo propisati iznimku od općeg pravila prema kojem se suzdržani glasovi ne uzimaju u obzir.

120. Intervenijent navodi da članak 354. četvrti stavak UFEU-a u svjetlu članka 354. prvog stavka UFEU-a treba tumačiti na način da se njime predviđa obveza uzimanja u obzir suzdržanih glasova. Budući da je potonjom odredbom izričito propisano da suzdržani glasovi u Vijeću ili Europskom vijeću ne sprječavaju usvajanje odluke, nepostojanje takve napomene u članku 354. četvrtom stavku UFEU-a sugerira da se suzdržani glasovi moraju uzeti u obzir.

40 U sličnom smislu vidjeti, u kontekstu nužne korelacije između djelovanja Unije, s jedne strane, i potrebnog pristupa sudu radi pobijanja tog djelovanja, s druge strane, moje mišljenje u predmetu Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 80. i 126. do 136.).

121. Tužitelj u okviru svojeg trećeg tužbenog razloga tvrdi da članovima Parlamenta zbog neuzimanja u obzir suzdržanih glasova nije omogućeno da svoje dužnosti izvrše kao predstavnici građana, čime su povrijeđena načela demokracije i jednakosti postupanja između članova Parlamenta. Članovima Parlamenta mora biti omogućeno da svoja politička mišljenja izražavaju na nekoliko različitih načina. Nadalje, članovi Parlamenta nisu bili propisno obaviješteni o modalitetima glasovanja jer su o njima bili obaviješteni putem elektroničke pošte samo dan i pol prije glasovanja.

122. Tuženik smatra da treći tužbeni razlog treba proglasiti očito neosnovanim. Činjenica da suzdržani glasovi nisu bili uzeti u obzir ne znači da je došlo do nejednakosti u postupanju između članova Parlamenta. Svi članovi Parlamenta imaju jednako pravo glasa te mogu glasovati u skladu sa svojim političkim mišljenjima i potpuno svjesni utjecaja koji će njihova (vrsta) glasa imati na konačan ishod. Osim toga, članovi Parlamenta su u predmetnom slučaju imali mogućnost donijeti informiranu odluku jer su prije glasovanja točno znali kako će se glasovi brojati.

b) Analiza

123. Dok se u tužiteljevu prvom tužbenom razlogu navodi da su pobijanom rezolucijom povrijeđeni članak 354. UFEU-a i članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta, treći tužbeni razlog usredotočen je na povredu načelâ demokracije i jednakosti iz članka 2. UEU-a odnosno članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Unatoč tomu, oba ta tužbena razloga u biti se svode na isto pitanje, naime je li neuzimanje u obzir suzdržanih glasova prilikom brojanja glasova u skladu s raznim odredbama prava Unije. Stoga je najbolje razmotriti ih zajedno.

124. U skladu s člankom 231. UFEU-a, „[o]sim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, Europski parlament odlučuje većinom danih glasova". Članak 7. UEU-a sadržava takvu iznimku od tog pravila. Prema članku 7. stavku 5. UEU-a, „[m]odaliteti glasovanja koji se primjenjuju na Europski parlament […] za potrebe ovog članka utvrđeni su u članku 354. Ugovora o funkcioniranju Europske unije".

125. U skladu s člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a, „[z]a potrebe članka 7. Ugovora o Europskoj uniji, Europski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom danih glasova, koja predstavlja većinu njegovih članova". Iz toga proizlazi da se člankom 354. UFEU-a za usvajanje obrazloženih prijedloga kojima se Vijeće poziva da djeluje u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a zahtijevaju *dvije vrste većine*: dvotrećinska većina danih glasova *i* većina članova Parlamenta [41].

126. Ovdje je u pitanju samo prva vrsta većine. Stranke postupka ne slažu se u pogledu definicije „danih glasova". Dok tužitelj i intervenijent smatraju da „dani glasovi" uključuju suzdržane glasove, tuženik navodi da se taj pojam odnosi samo na glasove dane za i protiv usvajanja prijedloga.

127. Smatram da je tuženik u tom pogledu u pravu.

128. Kao prvo, u svakodnevnom jeziku riječ „suzdržan" dolazi od latinske riječi *abstinere*, koja znači držati se podalje ili ne prilaziti, ustezati se ili uzdržati od nečega. U sličnom smislu su u rječniku *English Oxford* suzdržani glasovi definirani kao „formalno odbijanje glasovanja bilo za ili protiv prijedloga". Dakle, osoba koja se suzdržava od glasovanja ne želi da je se smatra ni pristašom ni protivnikom danog prijedloga. Ona samo želi (ili se tako ponaša) da uopće nije tamo. Ta osoba odbija glasovati te traži da je se tretira kao da uopće nije glasovala.

129. Logično značenje riječi „danog glasa" je pak da je osoba glasovanjem aktivno izrazila svoje mišljenje odabirom jedne od više mogućnosti. Taj odabir može imati oblik glasa za ili protiv nekoga ili nečega, bilo da je riječ o rezoluciji, zakonu ili izvješću.

41 Vidjeti također članak 83. stavak 3. Poslovnika Parlamenta, koji je citiran u točki 9. ovog mišljenja.

130. Iz zajedničkog značenja „suzdržanih glasova” i „danog glasa” proizlazi da se ti pojmovi redovno međusobno isključuju. Taj osnovni logički zaključak ne dovode u pitanje druga posebna pravila osmišljena za druge svrhe, u kojima se, primjerice, članove Parlamenta poziva da se izrijekom izjasne da se suzdržavaju od glasovanja [42]. Očito je da se takva pravila odnose na sasvim drukčije pitanje. Bilo kakvo pozivanje po analogiji na ta posebna pravila za potrebe tumačenja općih pravila o glasovanju jednostavno nije moguće.

131. Kao drugo, člankom 178. stavkom 3. Poslovnika Parlamenta, koji predstavlja opće pravilo o glasovanju, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme usvajanja pobijane rezolucije, predviđalo se da se pri izračunu broja glasova za usvajanje ili odbijanje teksta u obzir uzimaju samo glasovi za i protiv, osim ako je posebna većina utvrđena Ugovorima. Tom se odredbom jasno načelno isključuju suzdržani glasovi. Parlament je na taj način izvršio svoju ovlast samostalnog uređivanja svojeg ustroja i djelovanja, kako mu članak 232. UFEU-a to i dopušta.

132. Činjenica da je izmjenom Poslovnika Parlamenta izvršenom 2016. godine članku 178. stavku 3. dodan uvjet „osim ako je posebna većina utvrđena Ugovorima” ne mijenja ništa u tom pogledu. Tekst sadržan u toj odredbi otvoren je, tako da sadržava tek zakonodavni uvod i upućivanje na druge odredbe.

133. Međutim, nijedna od odredbi primarnog prava koje tužitelj ističe ne dovodi do zaključka da članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta, u svjetlu odredbi primarnog prava, treba tumačiti na način da *obvezuje* Parlament da za potrebe izračuna dvotrećinske većine danih glasova koja je potrebna za usvajanje obrazloženog prijedloga iz članka 7. stavka 1. UEU-a, kao što je pobijana rezolucija, suzdržane glasove smatra danim glasovima.

134. Kada je o tom konkretnom pitanju upitan na raspravi, tužitelj je samo uputio na članak 354. UFEU-a. Tom se odredbom doista propisuje posebna većina (dvotrećinska većina danih glasova, koja predstavlja većinu članova Parlamenta), ali ona ne sadržava nijedno posebno pravilo kojim se odstupa od načina na koji treba brojati „dane glasove”. Tužiteljevo rasuđivanje je u tom pogledu pomalo kružno, zarobljeno u uzajamnom upućivanju između istih odredbi od kojih se nijednom zapravo ne predviđa drukčije. Ukratko, člankom 178. stavkom 3. Poslovnika Parlamenta otvorena je mogućnost za odstupanje koje nikada nije bilo propisano.

135. Kao treće, protivno tužiteljevim tvrdnjama, nije jasno na koji način članove Parlamenta mogućnost da se slobodno i samostalno suzdrže od glasovanja onemogućuje da obavljaju svoje dužnosti kao predstavnici građana. Uostalom, odluka o suzdržavanju od glasovanja njihov je (politički) odabir. Osim toga, suzdržani glasovi su već sami po sebi način izražavanja političkog mišljenja. Čak i ako se ne smatraju danim glasovima, obično su izravno relevantni za izračun broja glasova potrebnih za postizanje odgovarajuće većine [43]. Također su važni po pitanju političkog legitimiteta. Obično, što je broj suzdržanih glasova veći, to je politička odluka manje legitimna, čak i ako je u konačnici usvojena.

136. Kao četvrto i posljednje, kad je konkretno riječ o tužiteljevu trećem tužbenom razlogu, doista bi se moglo tvrditi da načelo demokracije *zakonito* zahtijeva da su primjenjiva pravila o glasovanju *predvidljiva*. Članovi Parlamenta prilikom glasovanja moraju poznavati pravila koja se primjenjuju na postupak glasovanja. Primjerice, svakako bi *prije glasovanja* morali znati koji su modaliteti glasovanja.

42 Kao što je članak 180. stavak 3. Poslovnika Parlamenta, kojim je uređeno poimenično glasovanje u slučaju kvara sustava elektroničkog glasovanja te kojim se potom logično predviđaju tri mogućnosti za izražavanje („da”, „ne”, ili „uzdržan”); ili moguća posebna pravila o naknadi članova Parlamenta od kojih se zahtijeva njihova fizička prisutnost u Parlamentu, koja će biti ispoštovana čak i ako glasovi članova nisu pojedinačno zabilježeni kao „da” ili „ne”.

43 Suzdržani glasovi obično smanjuju broj potrebnih glasova „za” kada je za izglasavanje potrebna obična većina prisutnih članova. To je ujedno razlog zbog kojeg se za posebne vrste glasovanja propisuju posebne većine, koje zahtijevaju ne samo određeni broj prisutnih članova koji glasuju, nego i postizanje određenog praga s obzirom na ukupan broj članova zakonodavne skupštine.

137. Međutim, ne vidim kako se može smatrati da ti zahtjevi u predmetnom slučaju nisu bili zadovoljeni. Nesporno je da su članovi Parlamenta dan i pol prije glasovanja bili obaviješteni o tome da se suzdržani glasovi neće brojati kao dani glasovi. Ne želim ulaziti u raspravu o tome što je u politici razuman rok, ali je definitivno bila riječ o pravodobnoj obavijesti o tome kako će se glasovanje provesti. Ne vidim ni kako se može tvrditi da priopćavanje te obavijesti članovima Parlamenta putem elektroničke pošte nije prikladno u 21. stoljeću s obzirom na narav i svrhu te obavijesti.

138. Stoga smatram da su prvi i treći tužbeni razlog neosnovani.

2. Drugi tužbeni razlog

139. Tužitelj navodi da činjenica da predsjednik Europskog parlamenta nije od Odbora Parlamenta za ustavna pitanja (u daljnjem tekstu: Odbor AFCO) zatražio mišljenje o načinu na koji treba tumačiti Poslovnik te institucije predstavlja povredu pravne sigurnosti jer ni prije ni nakon glasovanja tumačenje nije bilo jasno. Budući da se nije savjetovao s navedenim odborom, predsjednik Parlamenta nije ispunio obvezu da otkloni nesigurnosti. On je stoga ozbiljno narušio mogućnost članova Parlamenta da u okviru glasovanja izvrše svoja prava kao predstavnici građana.

140. Tuženik tvrdi da drugi tužbeni razlog treba proglasiti očito neosnovanim. Tužitelj ne tvrdi da je došlo do povrede pravne sigurnosti. Nije jasno dovodi li drugi tužbeni razlog u pitanje valjanost članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta iz perspektive pravne sigurnosti ili odluke predsjednika Parlamenta da se savjetuje s pravnom službom, ali ne i s Odborom AFCO ili nepoštovanja bitnih postupovnih zahtjeva prilikom usvajanja rezolucije. U svakom slučaju, predsjednik se ne mora savjetovati s Odborom AFCO o tumačenju članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta.

141. Drugi tužbeni razlog je očito neosnovan.

142. Poslovnik Parlamenta ne predviđa obvezu savjetovanja s Odborom AFCO radi tumačenja pravila o glasovanju u okolnostima poput predmetnih. Naime, u skladu s člankom 226. stavkom 1. Poslovnika Parlamenta, „[a]ko se pojave sumnje u vezi s primjenom ili tumačenjem odredbi Poslovnika, predsjednik *može* dotični predmet uputiti na razmatranje nadležnom odboru”[44]. Posljedično, o pobijanoj se rezoluciji moglo glasovati prije uključivanja Odbora AFCO za potrebe tumačenja.

143. Dakle, predsjednik Parlamenta jednostavno nije obvezan postupiti kako tužitelj sugerira. Upućivanje u ovom kontekstu na načelo pravne sigurnosti ne mijenja taj zaključak. Osim toga, kad je riječ o osiguravanju pravne sigurnosti, ne samo da je predsjednik Parlamenta tražio savjet od pravne službe te institucije[45], iako predsjednik to nije bio obvezan učiniti, nego su i svi članovi Parlamenta prije glasovanja bili obaviješteni o načinu na koji će se glasovi brojati[46].

44 Moje isticanje. Općenitije, članak 83. stavak 1. Poslovnika Parlamenta, koji predviđa postupak koji Parlament mora slijediti kada usvaja obrazloženi prijedlog u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a, samo predviđa da nadležni odbor (Odbor LIBE, a ne Odbor AFCO) prije glasovanja sastavi posebno izvješće. Formalno uključivanje nadležnog odbora predviđeno je samo za kasniju fazu, kada Parlament daje suglasnost za utvrđenje Vijeća te u kontekstu mjera koje se poduzimaju nakon što Parlament dâ suglasnost (vidjeti članak 83. stavke 2., 4. i 5. Poslovnika Parlamenta).

45 Vidjeti točku 14. ovog mišljenja.

46 Vidjeti točke 16. i 137. ovog mišljenja.

3. Četvrti tužbeni razlog

144. Tužitelj tvrdi da su pobijanom rezolucijom povrijeđena načela lojalne suradnje, dobre vjere, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja. Tuženik se pri sastavljanju rezolucije nije smio pozivati na postupke zbog povrede pokrenute protiv tužitelja koji su još u tijeku ili koje je Komisija zaključila. Budući da Komisija, kao zaštitnica Ugovorâ, nije smatrala opravdanim pokrenuti postupak iz članka 7. UEU-a, druga se institucija nije mogla pozvati na zaključene postupke zbog povrede kako bi pokrenula postupak iz članka 7. UEU-a.

145. Tuženik pak smatra da taj tužbeni razlog treba proglasiti očito neosnovanim. Ne postoji pravna osnova za zaključak da postupak zbog povrede koji je u tijeku ili je zaključen onemogućuje pokretanje postupka iz članka 7. UEU-a. U skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, Parlament ima diskrecijsku ovlast utvrditi na kojim će činjenicama utemeljiti svoje stajalište.

146. Četvrti tužbeni razlog također je očito neosnovan.

147. Članak 7. stavak 1. UEU-a ne ograničava razloge na temelju kojih se može usvojiti obrazloženi prijedlog. Ne može se ozbiljno tvrditi ni da postoji neka druga odredba prava Unije, uključujući obvezu lojalne suradnje, koja na neki način ograničava izvore na kojima se obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UEU-a može temeljiti. Budući da taj prijedlog mora biti obrazložen, Parlament se mora voditi objektivnim elementima koji upućuju na postojanje opasnosti u pitanju. Ranija utvrđenja o postojanju povrede bez sumnje mogu predstavljati takve elemente, čime pomažu opravdati djelovanje protiv predmetne države članice na temelju članka 7. UEU-a u mjeri u kojoj takve povrede predstavljaju nepoštovanje Unijinih vrijednosti. Dakle, time što seoslanjala na postupke zbog povrede, bilo da su bili u tijeku ili zaključeni, pobijana rezolucija nije povrijedila niti jedno načelo na koje se tužitelj pozvao u okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga.

V. Troškovi

148. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, a da je tuženik podnio zahtjev u pogledu troškova, tužitelju treba naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, intervenijent snosi vlastite troškove.

VI. Zaključak

149. Predlažem Sudu da:

– odbije tužbu;

– naloži Mađarskoj snošenje troškova; i

– naloži Poljskoj snošenje vlastitih troškova.