Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 2. veljače 2021.[1]

Predmet C-758/19

OH
protiv
ID

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 268., 270., 340. i 343. UFEU-a – Protokol (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije – Članci 11., 17. i 19. – Bivši član Komisije – Imunitet od sudskih postupaka – Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti – Ukidanje imuniteta – Nadležnost Suda Europske unije”

I. Uvod

1. Tužitelj u glavnom postupku je grčki državljanin kojeg je Europska komisija zaposlila kao člana svojeg privremenog osoblja. Bio je zaposlen u kabinetu tadašnjeg člana Komisije (u daljnjem tekstu: tuženik (iz glavnog postupka)). Nakon što je navodno došlo do gubitka povjerenja u njihovu međusobnom odnosu, Komisija je odlučila raskinuti tužiteljev ugovor.

2. Tužitelj smatra da je zbog raskida radnog odnosa pretrpio i imovinsku i neimovinsku štetu. Pokrenuo je (parnični) postupak pred prvostupanjskim sudom u Ateni zahtijevajući naknadu te štete. Dvojeći u pogledu svoje nadležnosti za predmetni slučaj, taj prvostupanjski sud postavlja Sudu nekoliko pitanja. Konkretno, pita tko treba biti tuženik (bivši povjerenik ili Europska unija) i pred kojim sudom (nacionalnim sudom ili Sudom Europske unije) treba pokrenuti takav postupak.

1 Izvorni jezik: engleski

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Članak 11. Protokola (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (u daljnjem tekstu: Protokol br. 7), priloženog Ugovorima Unije, propisuje:

„Na državnom području svake države članice i neovisno o njihovu državljanstvu, dužnosnici i ostali službenici Unije:

(a) pridržavajući se odredaba Ugovorâ koje se s jedne strane odnose na propise o odgovornosti dužnosnika i ostalih službenika prema Uniji i, s druge strane, na nadležnost Suda Europske unije u sporovima između Unije i njezinih dužnosnika i ostalih službenika, uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi. Taj imunitet uživaju i nakon prestanka obnašanja dužnosti;

[…]”

4. U skladu s člankom 17. tog protokola:

„Dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju se povlastice, imuniteti i olakšice isključivo u interesu Unije.

Svaka institucija Unije dužna je ukinuti imunitet priznat dužnosniku ili drugom službeniku kad god ona smatra da ukidanje tog imuniteta nije protivno interesima Unije.”

5. Prema članku 19. Protokola br. 7, članci 11. i 17. tog protokola primjenjuju se na članove Komisije.

B. Nacionalno pravo

6. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su na predmetni spor primjenjive odredbe grčkog Zakonika o parničnom postupku koje uređuju opseg nadležnosti nacionalnih sudova i imunitet određenih kategorija osoba od vođenja sudskih postupaka.

7. Konkretno, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Zakonika o parničnom postupku, protiv stranaca koji imaju imunitet od jurisdikcije nije moguće pokrenuti postupak pred grčkim sudovima, osim u sporovima koji se tiču stvarnih prava na nekretninama.

8. Članak 24. Zakonika o parničnom postupku pak propisuje da grčki državljani koji uživaju imunitet od jurisdikcije, kao i javni službenici koji su upućeni na rad u inozemstvo, podliježu nadležnosti sudova na čijem su području nadležnosti boravili prije upućivanja ili, ako nisu imali boravište u Grčkoj, nadležnosti sudova glavnog grada države.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

9. Tužitelj je 1. studenoga 2014. stupio u službu u Europskoj komisiji kao član privremenog osoblja zaposlen na temelju članka 2. točke (c) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: UZOS) [2]. Zaposlen je kao zamjenik voditelja kabineta u uredu tuženika, koji je imenovan povjerenikom.

10. Glavna uprava Europske komisije za ljudske resurse i sigurnost je u travnju 2016. obavijestila tužitelja da će njegov radni odnos s Europskom komisijom, nakon isteka tromjesečnog otkaznog roka, biti raskinut s učinkom od 1. kolovoza 2016. iz razloga što je tuženik izgubio povjerenje u tužitelja.

11. Smatrajući da mu prije donošenja odluke o raskidu ugovora nije bilo omogućeno pravo na saslušanje, tužitelj je protiv te odluke podnio žalbu na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju. Žalba je odbijena 29. studenoga 2016.

12. Tužitelj je 10. ožujka 2017. podnio tužbu Općem sudu protiv odluke o raskidu njegova ugovora navodeći da mu je povrijeđeno pravo na saslušanje. Smatrajući zahtjev osnovanim, Opći sud je presudom od 10. siječnja 2019. poništio pobijanu odluku [3].

13. Komisija je nakon donošenja te presude tužitelju omogućila saslušanje. Dana 10. travnja 2019. donijela je novu odluku o raskidu tužiteljeva ugovora kao člana privremenog osoblja. Tužitelj je protiv te odluke podnio upravnu žalbu, koja je odbijena odlukom Komisije od 14. kolovoza 2019.

14. Tužitelj je 2. prosinca 2019. Općem sudu podnio tužbu za poništenje nove odluke o raskidu njegova ugovora. Opći je sud u svojoj presudi od 13. siječnja 2021. odbacio tužbu [4].

15. Tužitelj je usporedno 13. rujna 2017. protiv tuženika pokrenuo i postupak pred Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka).

16. Tužitelj pred tim sudom navodi da je tuženik iznio lažne navode o manjkavostima u izvršavanju njegovih zadaća. Tužitelj je zbog toga navodno pretrpio i imovinsku i neimovinsku štetu. Prvonavedena šteta sastoji se u gubitku plaća koje bi mu Europska komisija inače isplatila za razdoblje od 1. studenoga 2016. do 31. listopada 2019., u ukupnom iznosu od 452 299,32 eura. Potonjenavedenu štetu, koja je posljedica narušavanja njegova ugleda, čime je dovedena u pitanje njegova buduća karijera unutar institucija i tijela Unije, procijenio je u iznosu od 600 000 eura. Tužitelj je na temelju toga zatražio od nacionalnog suda da privremeno izvršivom presudom tuženiku naloži da nadoknadi imovinsku i neimovinsku štetu koju mu je prouzročio, povuče određene navodno lažne izjave i namiri troškove postupka.

17. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je tužba podnesena protiv bivšeg povjerenika koji, iako je grčki državljanin, uživa imunitet od jurisdikcije na temelju članka 343. UFEU-a te članaka 11., 17. i 19. Protokola br. 7. Glavna uprava Europske komisije za ljudske resurse i sigurnost je u izjavi od 22. prosinca 2017., koja je predočena sudu koji je uputio zahtjev, navela da: „[tuženik] […] kao član

2 U skladu s tom odredbom, „privremeno osoblje" uključuje „osoblje, osim dužnosnika Unije, zaposleno radi pomaganja osobi koja obnaša dužnost predviđenu Ugovorom o Europskoj uniji ili Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, ili izabranom predsjedniku jedne od institucija ili tijela Unije, ili jednoj od političkih skupina u Europskom parlamentu ili Odboru regija, ili skupini u Europskom gospodarskom i socijalnom odboru". Vidjeti Uredbu br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku, serija 1., svezak 1959.-1962., str. 135.), kako je izmijenjena.

3 Presuda od 10. siječnja 2019., RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1)

4 RY/Komisija (T-824/19, neobjavljena, EU:T:2021:6)

Komisije uživa imunitet u pogledu radnji koje on poduzima u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi, u skladu s člancima 11. i 19. Protokola br. 7 […]. Kolegij povjerenika može, na zahtjev nacionalnog suda, ukinuti imunitet, ali pod uvjetom da to ukidanje nije u suprotnosti s interesima Unije".

18. U tim okolnostima, budući da je dvojio u pogledu pravilnog tumačenja relevantnih pravila Unije, Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Podudaraju li se pojmovi ‚imunitet od sudskih postupaka' i ‚imunitet' iz članka 11. Protokola [(br. 7)], s obzirom na svoju formulaciju i svrhu koja se njima želi postići?

2. Obuhvaća li i uključuje izraz ‚imunitet od sudskih postupaka'/‚imunitet' iz članka 11. osim kaznenih i građanske postupke koje oštećene treće osobe pokreću protiv članova Komisije?

3. Može li se ‚imunitet od sudskih postupaka'/‚imunitet' povjerenika ukinuti i u okviru građanskog postupka koji se vodi protiv njega, kao što je postupak koji je pokrenut u ovom slučaju? U slučaju potvrdnog odgovora, tko treba pokrenuti postupak ukidanja?

4. Jesu li sudovi Europske unije nadležni za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti podnesenoj protiv povjerenika, kao što je tužba koja je podnesena u ovom slučaju?"

19. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj, tuženik i Komisija.

IV. Analiza

20. Prema mojemu mišljenju, ključni element ovog predmeta sadržan je u četvrtom prethodnom pitanju: tko treba biti tuženik te koji je sud nadležan kada bivši član osoblja institucije Unije zahtijeva naknadu štete koju mu je navodno prouzročilo ponašanje bivšeg člana te institucije. Stoga ću započeti s tim pitanjem. Potom ću se, isključivo radi cjelovitosti, posvetiti prvim trima prethodnim pitanjima jer će odgovor koji ću predložiti na četvrto pitanje učiniti odgovor na ostala pitanja nepotrebnim.

A. Četvrto pitanje

21. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem pita je li Sud Europske unije nadležan za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti podnesenoj protiv bivšeg povjerenika, kao što je tužba iz glavnog postupka.

22. U tom su pitanju spojena dva zasebna elementa: identitet tuženika i mjesna nadležnost. Protiv *koga* tužitelj treba pokrenuti postupak za naknadu navodne štete (protiv bivšeg povjerenika ili Europske unije) i *pred kojim sudom* to mora učiniti (pred nacionalnim sudom ili Sudom Europske unije)? Postoji zapravo i treći nespomenuti element, koji je povezan s prva dva elementa ili mu čak prethodi, a bez kojeg se teško može razmotriti pitanje identiteta tuženika i mjesne nadležnosti: koja je točno radnja prouzročila štetu tužitelju i za koji se konkretan *protupravni čin* zahtijeva naknada štete?

23. U ovom ću odjeljku započeti s pitanjem određivanja pravog tuženika u odnosu na protupravni čin koji je navodno prouzročio štetu tužitelju (1). Nakon što se odredi priroda protupravnog čina, a time i pravi tuženik, bit će jasno koji je sud nadležan za takvu tužbu (2).

1. Tuženik

24. Prema članku 11. Protokola br. 7, na državnom području svake države članice dužnosnici i ostali službenici Unije uživaju „imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu". Taj imunitet uživaju „i nakon prestanka obnašanja dužnosti". Ta se odredba na članove Komisije primjenjuje na temelju članka 19. Protokola br. 7.

25. Stoga protiv članova osoblja (i povjerenikâ) nije moguće pokrenuti sudski postupak u pogledu radnji koje oni poduzimaju *u službenom svojstvu*, osim ako im mjerodavna institucija Unije nije ukinula imunitet.

26. Prema utvrđenju Suda, zahtjev da je odnosna radnja poduzeta u službenom svojstvu odnosi se na one radnje „koje su, zbog svoje interne i izravne veze s njima, nužan produžetak zadaća povjerenih institucijama"[5]. Drugim riječima, članak 11. Protokola br. 7 odnosi se na radnje koje, „po svojoj prirodi, čine sudjelovanje osobe koja se poziva na imunitet u izvršavanju zadaća institucije kojoj ta osoba pripada"[6].

27. Dakle, imunitet je *funkcionalno* ograničen. Mora postojati razuman stupanj bliskosti (izravna veza) između zadaća povjerenih institucijama i vrste ponašanja ili radnje dužnosnika Unije. Međutim, ako je taj zahtjev zadovoljen, imunitet pokriva sve radnje neovisno o tome iz kojih su pravnih područja (kaznenog, upravnog, građanskog ili kojeg drugog) te neovisno o tome jesu li stvarno zakonite[7]. Međutim, kako jasno proizlazi iz članka 340. četvrtog stavka UFEU-a i članka 11. Protokola br. 7, članovi (privremenog) osoblja koji su poduzeli nezakonitu radnju mogu odgovarati prema Uniji te se protiv njih stoga mogu pokrenuti odgovarajući postupci na temelju članka 22. Pravilnika o osoblju i članka 11. UZOS-a.

28. Povrh tog općeg definiranja, odgovor na pitanje je li član osoblja danu radnju poduzeo u službenom svojstvu uvelike ovisi o konkretnim okolnostima slučaja. Dakako, *mjesto poduzimanja* radnje nije presudno: puka činjenica da je radnja poduzeta u prostoru institucije Unije, tijekom službenog putovanja ili u okviru poslovnog događaja nije sama po sebi dovoljan dokaz da je poduzeta u službenom svojstvu[8]. To vrijedi i u pogledu, primjerice, lažnih ili uvredljivih izjava člana osoblja Unije upućenih drugoj osobi, psihičkog ili spolnog uznemiravanja ili povreda lokalnih propisa o javnom zdravlju i sigurnosti za koje bi se eventualno tvrdilo da su nužni za djelotvorno obavljanje poslova. Međutim, činjenica da takvi nemili događaji mogu nastupiti na radnom mjestu te uključivati kolege ili suradnike nipošto ne znači da su radnje kojima su izazvani automatski poduzete u službenom svojstvu.

29. Dakle, jedini kriterij ostaje *uska povezanost* sa zadaćama koje su povjerene institucijama: jednostavno rečeno, kriterij bliskosti. Naime, slaba i tek slučajna veza između poduzetih radnji i izvršavanja službenih dužnosti od strane odnosnih članova osoblja nije dovoljna da izazove imunitet od jurisdikcije[9]. Imunitet od jurisdikcije jamči se samo u odnosu na radnje koje nužno proizlaze iz službenih dužnosti odnosnog člana osoblja, a ne u odnosu na radnje koje se mogu poduzeti i u drugom neslužbenom kontekstu.

5 Presuda od 10. srpnja 1969., Sayag i Zurich (9/69, EU:C:1969:37, t. 7.)

6 Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Ganda u predmetu Sayag i Zurich (9/69, EU:C:1969:31, str. 338.)

7 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 76., 77., 87. i 91.), i od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija (T-259/03, EU:T:2007:254, t. 162., 185. do 188., 192. do 199., 208. i 209.). Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, t. 54. i 55.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Revizorski sud/Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052, t. 28. i 32.).

8 Vidjeti, primjerice, presude od 10. srpnja 1969., Sayag i Zurich (9/69, EU:C:1969:37, t. 9. i 10.), i od 22. ožujka 1990., Le Pen i Front National (C-201/89, EU:C:1990:133, t. 11.).

9 Vidjeti, u tom pogledu, po analogiji presudu od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 35. i 36.).

30. Što se tiče *postupovne* razine, na nacionalnom sudu pred kojim je spor pokrenut (ili na bilo kojem drugom nadležnom nacionalnom tijelu) bit će da razmotri relevantne činjenice kako bi utvrdio je li dana radnja člana osoblja bila poduzeta u službenom svojstvu. Točno je da odgovor na to pitanje nije uvijek jednostavno dati jer je za to potrebno određeno poznavanje nadležnosti i unutarnjeg funkcioniranja institucija Unije. Međutim, u slučajevima kad se takvo pitanje razmatra pred nacionalnim sudom ili u konačnici tamo stigne na sudski nadzor, uvijek je moguće podnijeti zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a radi tumačenja članka 11. Protokola br. 7 [10].

31. Međutim, u kontekstu ovog predmeta većina tih općih razmatranja čini se prilično hipotetskom, i to iz dvaju razloga.

32. Kao prvo, s obzirom na činjenično stanje ovog predmeta kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, pitanje je li tuženik radnje poduzeo „u službenom svojstvu" vjerojatno se neće ni pojaviti u predmetnom postupku.

33. Naime, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, koje potvrđuju tužiteljeva očitovanja, šteta na koju se tužitelj poziva *proizlazi iz* činjenice da je njegov radni odnos raskinut. Dakle, Komisijina odluka o raskidu tužiteljeva radnog odnosa očito je događaj koji je uzrokovao navodnu štetu. Povjerenik je zasigurno doprinio postupku koji je doveo do otkaza tužitelju, ali konačnu odluku u tom smislu donio je glavni direktor Glavne uprave Komisije za ljudske resurse i sigurnost 27. travnja 2016. Naime, kako je Opći sud pravilno istaknuo u svojoj presudi u postupku koji je tužitelj pred njim pokrenuo, unatoč gubitku uzjamanog povjerenja između odnosnih dvaju pojedinaca, Komisija je mogla predvidjeti i druge mjere osim otkaza, kao što je raspoređivanje tužitelja na druge dužnosti unutar Komisije [11].

34. Drugim riječima, razmatranje pitanja je li tuženik sporne radnje poduzeo u „službenom svojstvu" bilo bi relevantno da je šteta proizašla *izravno* iz tih radnji ili da im je *izravno* pripisiva. Međutim, slijed događaja u predmetnom slučaju je drukčiji: Komisija je odluku o raskidu tužiteljeva ugovora donijela između povjerenikove radnje, s jedne strane, i navodne štete, s druge, što znači da između potonjih dvaju događaja ne postoji izravna uzročno-posljedična veza. Čini se da radnja koja se tuženiku prigovara nije izravan i presudan uzrok štete [12].

35. Ukratko, čini se da je slijed događaja bio „gubitak povjerenja koji povjerenik navodi – odluka Komisije – navodna šteta". Ne čini se da je bio „navodni povjerenikov protupravni čin – navodna šteta". U takvom scenariju, to jest ako radnju koja je prouzročila navodnu štetu (kako imovinsku – neostvareni dohodak koji bi Komisija tuženiku inače isplatila, tako i neimovinsku – utjecaj na tuženikov ugled [13]) zapravo čini službena odluka institucije Unije (konkretno Komisije), nije mi jasno zašto je uopće potrebno razmatrati opseg tuženikova imuniteta. S obzirom na to, očito je da je autor te odluke tuženik, to jest Komisija (ili pak Europska unija, koju zastupa Komisija).

10 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 22. i 23.). Pitanje jesu li nacionalna tijela poštovala pravila iz Protokola br. 7 može se u konačnici i neizravno pojaviti pred Sudom, u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članaka 258. do 260. UFEU-a: vidjeti, po analogiji, rješenje od 15. prosinca 2020., Junqueras Vies/Parlament (T-24/20, EU:T:2020:601, t. 84. i navedena sudska praksa).

11 Presuda od 10. siječnja 2019., RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1, t. 38.)

12 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Unije, između protupravnog čina i štete mora postojati izravna uzročno-posljedična veza da bi Unija bila izvanugovorno odgovorna (ipak, može se pretpostaviti da taj uvjet postoji i u većini drugih pravnih poredaka, uključujući nacionalne): vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. rujna 2019., Europska unija/Guardian Europe i Guardian Europe/Europska unija (C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, t. 32. i navedena sudska praksa).

13 Kako je navedeno u točki 16. ovog mišljenja

36. Kao drugo, čak i ako pretpostavimo da je određivanje prirode tuženikovih radnji doista potrebno da bi nacionalni sud mogao riješiti predmet, a s obzirom na gore navedeno ne čini se da jest, doima se poprilično jasnim da je tuženik te radnje poduzeo u službenom svojstvu. Naime, ništa u zahtjevu za prethodnu odluku kao ni u tužiteljevim očitovanjima ne upućuje na to da navodna šteta proizlazi iz radnji koje nisu izravno povezane s tuženikovim izvršavanjem (tadašnjih) službenih dužnosti kao povjerenika.

37. U biti, dojam je da je upravo suprotno slučaj. Čini se da navodna šteta proizlazi, u bitnome, iz činjenice da je radni odnos prestao zato što je tuženik izjavio da je izgubio povjerenje u tužitelja. Razlozi zbog kojih tužitelj zahtijeva naknadu imovinske i neimovinske štete, kao i iznosi te štete, poprilično jasno pokazuju da se ne navodi da je ikakva šteta nastala zbog radnji koje su odvojene od prestanka tužiteljeva radnog odnosa.

38. Prema mojemu mišljenju, odluka o raskidu tužiteljeva ugovora, pod pretpostavkom da postoji prethodna i odvojena „osobna odluka" povjerenika koja se može smatrati zasebnom od kasnije službene odluke Komisije kojom je ugovor zapravo raskinut, a ne postoji, u svakom bi slučaju sigurno potpadala pod pojam „radnji poduzetih u službenom svojstvu".

39. Mora se imati na umu da je tužitelj zaposlen, kao član privremenog osoblja Komisije, kako bi obavljao posao u kabinetu povjerenika. Kako je Opći sud pravilno utvrdio u prvostupanjskom postupku koji je pokrenuo tužitelj, član Komisije raspolaže kabinetom sastavljenim od suradnika koji su njegovi osobni savjetnici. Odabir tih suradnika obavlja se *intuitu personae*, to jest uvelike prema diskrecijskoj ocjeni, jer se te osobe odabiru kako zbog svojih profesionalnih i moralnih odlika tako i zbog svoje sposobnosti da se prilagode specifičnim metodama rada dotičnog člana Komisije i metodama rada cijelog njegova kabineta [14].

40. Opći sud je u toj presudi dalje naveo da je široka diskrecijska ovlast kojom raspolaže član Komisije glede odabira svojih suradnika opravdana, među ostalim, posebnom prirodom dužnosti koje se obavljaju unutar kabineta člana Komisije i nužnošću da se zadrže odnosi uzajamnog povjerenja između člana Komisije i njegovih suradnika.

41. Slažem se s time. Povjerenik mora imati široku diskrecijsku ovlast prilikom odabira osoblja koje će raditi u njegovu kabinetu. Povjerenikova mogućnost da kao privremeno osoblje zaposli osobe kojima može vjerovati i, prema istoj logici, mogućnost da osobi raskine ugovor o radu kada izgubi to povjerenje ključne su da bi mogao djelotvorno obavljati svoje dužnosti.

42. Stoga tuženikova odluka da mu tužiteljeve usluge nisu više bile potrebne, koju je opravdao gubitkom povjerenja u njega, predstavlja radnju koju je tuženik poduzeo u službenom svojstvu. Između te radnje i povjerenikova izvršavanja zadaća koje su mu bile povjerene kao članu Komisije postoji izravna i jasna veza.

43. Ukratko, protiv tuženika se u odnosu na radnje o kojima je riječ u glavnom postupku ne može pokrenuti postupak pred sudom koji je uputio zahtjev ako mu Komisija ne ukine imunitet. U biti, s obzirom na imunitet koji uživa na temelju članka 11. Protokola br. 7, tužitelj ne može protiv *tuženika, u njegovu osobnom svojstvu*, pokrenuti postupak pred *nijednim* sudom u odnosu na te radnje.

44. Međutim, u skladu s člankom 340. prvim stavkom UFEU-a, *Unija* je dužna „naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti". Kako je Sud naglasio još 1969., u pogledu izvanugovorne odgovornosti Ugovori predviđaju „usklađen sustav" naknađivanja štete koju institucije Unije *i* službenici uzrokuju pri obavljaju svojih dužnosti [15].

14 Presuda od 10. siječnja 2019., RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1, t. 31.)

15 Presuda od 10. srpnja 1969., Sayag i Zurich (9/69, EU:C:1969:37, t. 5.)

45. Prema tome osobi poput tužitelja nipošto nije onemogućeno ostvarenje naknade štete pred sudom [16]. Međutim, postupak u pogledu izvanugovorne odgovornosti zbog radnji poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku treba pokrenuti protiv Europske unije, koju će zastupati njezina institucija čije je postupanje navodno uzrokovalo navodnu štetu [17].

2. Nadležni sud

46. Gore izneseni zaključak već pruža odgovor na drugi dio četvrtog prethodnog pitanja. Naime, u skladu s člankom 268. UFEU-a, postupak poput onog koji je tužitelj pokrenuo pred sudom koji je uputio zahtjev mora se pokrenuti pred Sudom Europske unije.

47. Kako je Sud više puta utvrdio, Sud Europske unije ima „isključivu nadležnost" za vođenje postupaka zbog izvanugovorne odgovornosti protiv Unije [18]. Dakle, nacionalni sudovi – kao što je sud koji je uputio zahtjev – nemaju nikakvu nadležnost za takve postupke [19]. Taj zaključak ne može dovesti u pitanje činjenica da nacionalno zakonodavstvo o postupcima za naknadu štete eventualno predviđa posebna pravila za određene situacije (primjerice, kada je šteta posljedica kaznenog djela) [20].

48. Ipak, moram primijetiti da bi u predmetnom slučaju mogla biti relevantna još jedna osnova nadležnosti.

49. Članak 270. UFEU-a propisuje da je „Sud Europske unije […] nadležan u svim sporovima između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja za ostale službenike Unije". Konkretno valja primijetiti da i ta odredba predviđa *isključivu* nadležnost Suda Europske unije.

50. Na temelju članka 270. UFEU-a, članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju – koji se na privremeno osoblje primjenjuje na temelju članka 46. UZOS-a – propisuje: „Sud Europske unije nadležan je u svim sporovima između Unije i svake osobe na koju se ovaj Pravilnik o osoblju primjenjuje, koji se odnose na zakonitost akta kojim je dotična osoba oštećena […]. U sporovima financijske naravi Sud ima neograničenu nadležnost".

51. Sud je u tom pogledu više puta utvrdio da je „spor između dužnosnika i institucije o kojoj on ovisi obuhvaćen, kad on proizlazi iz veze zaposlenja koja povezuje tu osobu i instituciju, člankom 270. UFEU-a i člancima 90. i 91. Pravilnika o osoblju, čak i ako je riječ o tužbi za naknadu štete" [21].

16 Naime, kako je Međunarodni sud pravde istaknuo u svojem Savjetodavnom mišljenju od 29. travnja 1999. o *razlici u pogledu imuniteta od jurisdikcije posebnog izvjestitelja Komisije za ljudska prava* (I. C. J. Reports 1999., str. 62., t. 66.), „pitanje imuniteta od sudskih postupaka odvojeno je od pitanja naknade eventualne štete nastale zbog radnji koje su poduzeli Ujedinjeni narodi ili njihovo osoblje u službenom svojstvu".

17 Vidjeti presudu od 13. prosinca 2018., Europska unija/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, t. 33.).

18 Vidjeti, primjerice, presude od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (C-106/87, EU:C:1988:457, t. 14. i 15.), i od 29. srpnja 2010., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, t. 17.).

19 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 13. veljače 1979., Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38, t. 16.), i od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (C-106/87, EU:C:1988:457, t. 14.).

20 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 29. srpnja 2010., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, t. 23. do 26.).

21 Vidjeti, među ostalim, presudu od 10. rujna 2015., Preispitivanje Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, t. 38. i navedena sudska praksa).

52. U tom kontekstu, čini mi se da bi ta odredba, s obzirom na činjenično stanje kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, mogla biti primjenjiva na predmetni slučaj jer je tužitelj zaposlen kao član Komisijina privremenog osoblja na temelju članka 2. točke (c) UZOS-a [22]. Tužitelj naime osporava zakonitost Komisijine odluke o raskidu njegova ugovora o radu i, neizravno, radnji bivšeg člana Komisije koje su dovele do donošenja te odluke te zahtijeva novčanu naknadu štete koju je zbog toga navodno pretrpio. Ukratko, predmetni spor financijske je prirode te proizlazi iz radnog odnosa između tužitelja i Komisije.

53. Ovaj je predmet stoga sličan ranijim predmetima u kojima je Sud utvrdio da su postupci koje sadašnji ili bivši članovi osoblja pokreću radi utvrđivanja odgovornosti dane institucije za određene protupravne radnje i ishođenja naknade štete, a u kojima spor proizlazi iz radnog odnosa između dane osobe i institucije, obuhvaćeni materijalnim područjem primjene članka 270. UFEU-a i članka 91. stavka 1. Pravilnika o osoblju [23].

54. Stoga je pomalo iznenađujuće da tužitelj zajedno ili usporedno sa zahtjevima za poništenje Komisijinih odluka o raskidu njegova ugovora Općem sudu nije podnio i zahtjev za naknadu štete na temelju izvanugovorne odgovornosti [24]. Ti se zahtjevi istaknuti u dvama postupcima čine povezanima. U sustavu pravnih sredstava Unije nadležnost za odlučivanje o prioritetnom zahtjevu (primjerice, o zahtjevu za poništenje nezakonitog akta) u pravilu podrazumijeva nadležnost za odlučivanje o svakom dodatnom zahtjevu koji proizlazi iz istog akta ili iste činjenice (primjerice, o zahtjevu za naknadu štete proizašle iz nezakonitog akta) [25]. Dakle, tužitelj je u okviru tog postupka pred Općim sudom mogao valjano istaknuti bilo koju primjedbu na bilo koju okolnost koja je prethodila njegovu otkazu, uključujući pripremne radnje (pa tako i one koje je tuženik poduzeo).

55. Zaključno, jasno je da se tužba zbog izvanugovorne odgovornosti, poput one koju je tužitelj podnio sudu koji je uputio zahtjev, treba podnijeti protiv Europske unije i to Sudu Europske unije, neovisno o tome temelji li se na člancima 268. i 340. UFEU-a ili na članku 270. UFEU-a.

56. Sada ću se međutim posvetiti ostalim prethodnim pitanjima, na koja ću sasvim kratko odgovoriti, i to samo radi cjelovitosti.

B. Prvo pitanje

57. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pita imaju li pojmovi „imunitet od sudskih postupaka” („ετεροδικία”, „eterodikia”) i „imunitet” („ασυλία”, „asylia”) iz članka 11. točke (a) grčke verzije Protokola br. 7 isto značenje.

58. To pitanje je postavljeno u kontekstu argumenata koje je tužitelj iznio u glavnom postupku. On je tvrdio da, s obzirom na dva izraza upotrijebljena u navedenoj odredbi, *bivši* povjerenik nema potpun imunitet od jurisdikcije nego jedan ograničeni oblik tog imuniteta. Prema njegovu mišljenju, potonji oblik imuniteta ne može, u skladu s nacionalnim pravom (osobito člankom 3. stavkom 2. grčkog Zakonika o parničnom postupku), „zaštititi” tuženika od postupaka pred nacionalnim sudovima kada šteta proizlazi iz kaznenog djela.

59. Ti argumenti nisu utemeljeni. Kako tuženik i Komisija pravilno ističu u svojim očitovanjima, dvojbe nacionalnog suda samo su posljedica grčke verzije Protokola br. 7.

22 Vidjeti točku 9. ovog mišljenja.

23 Vidjeti osobito presudu od 10. rujna 2015., Preispitivanje Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, t. 39. do 41. i navedena sudska praksa).

24 Vidjeti točke 12. i 14. ovog mišljenja.

25 Slično tomu, vidjeti stajalište nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu preispitivanja presude Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, t. 48.)

60. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nužnost ujednačenog tumačenja odredaba prava Unije isključuje mogućnost da se tekst odredbe razmatra izdvojeno, nego, naprotiv, zahtijeva tumačenje i primjenu u kontekstu verzija na drugim službenim jezicima [26] te svrhe i općeg smisla propisa kojih je ta odredba dio [27].

61. U predmetnom slučaju jednostavna usporedba pojedinih jezičnih verzija Protokola upućuje na to da bi odnosna dva pojma trebala imati isto značenje. Grčku verziju možemo usporediti s, primjerice, španjolskom (*inmunidad de jurisdicción*/*dicha inmunidad*), njemačkom (*Befreiung von der Gerichtsbarkeit*/*diese Befreiung*), engleskom (*immune from legal proceedings/this immunity*), francuskom (*immunité de jurisdiction*/*cette immunité*) ili talijanskom verzijom (*immunità di giurisdizione*/*questa immunità*).

62. Svrha i kontekst navedene odredbe također potvrđuju to tumačenje. Prva rečenica članka 11. točke (a) Protokola br. 7 predviđa *sadržajni* opseg imuniteta, dok druga rečenica uređuje njegov *vremenski* opseg. U oba se slučaja radi o *istom* imunitetu, s istim opsegom.

63. Posljedično, na prvo pitanje treba odgovoriti na način da pojmovi „imunitet od sudskih postupaka” („ετεροδικία”, „eterodikia”) i „imunitet” („ασυλία”, „asylia”) iz članka 11. točke (a) grčke verzije Protokola br. 7 imaju isto značenje.

C. Drugo pitanje

64. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti želi znati obuhvaća li imunitet od sudskih postupaka predviđen u članku 11. Protokola br. 7 osim kaznenih i građanske postupke.

65. I na to je pitanje jednostavno odgovoriti: kako tuženik i Komisija navode (a protivno tužiteljevim tvrdnjama), imunitet priznat člankom 11. *uključuje* i građanske postupke. Tekstualno, sustavno i teleološko tumačenje odredbe idu u prilog tom zaključku.

66. Kao prvo, tekst te odredbe očito se odnosi na (sve) „sudske postupke u pogledu radnja koje [se] poduzimaju u službenom svojstvu”. U tekstu te odredbe nema nikakvog ograničenja s obzirom na vrstu ili prirodu postupka (građanski, kazneni, upravni ili koji drugi).

67. Kao drugo, široko tumačenje pojma „imuniteta” u skladu je sa smislom te odredbe i, općenito, s funkcionalnom prirodom posebnih pogodnosti predviđenih u Protokolu br. 7. Te posebne pogodnosti služe tomu da se institucijama Unije osigura potpuna i djelotvorna zaštita od ometanja ili opasnosti od narušavanja njihova dobra funkcioniranja i njihove neovisnosti [28]. Konkretnije, kako proizlazi iz članka 17. Protokola br. 7, povlastice, imuniteti i olakšice se dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju *„isključivo* u interesu Unije” [29]. Drugim riječima, povlastice i imuniteti se dodjeljuju kako bi se djelatnicima Unije omogućilo da svoje dužnosti obavljaju djelotvorno te bez vanjskih uplitanja i straha da će biti kazneno progonjeni zbog radnji koje poduzmu u obavljanju svojih dužnosti [30].

68. Ako je tomu tako, teško se može osporavati da ne samo kazneni nego i upravni ili građanski postupci (uključujući postupke zbog izvanugovorne odgovornosti, poput onog koji je pokrenut pred sudom koji je uputio zahtjev) mogu narušiti pravilno izvršavanje zadaća osoblja Unije.

26 Vidjeti, među ostalim, presudu od 27. travnja 2017., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, t. 39. i navedena sudska praksa).

27 Vidjeti, među ostalim, presudu od 19. travnja 2007., Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, t. 14. i navedena sudska praksa).

28 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 82. i navedena sudska praksa).

29 Moje isticanje. Ta je odredba izraz načela utvrđenog u članku 343. UFEU-a, prema kojem Unija uživa povlastice i imunitete koji su joj „potrebni za obavljanje njezinih zadaća”.

30 Vidjeti, među ostalim, mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Ganda u predmetu Sayag i Zurich (9/69, EU:C:1969:31, str. 339.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:369, t. 35.).

69. Kao treće, pojam „sudski postupak” iz članka 8. Protokola br. 7 (koji se odnosi na imunitet članova Europskog parlamenta) Sud tumači na način da uključuje i građanske postupke [31]. S obzirom na sličan tekst i svrhu odnosnih dviju odredbi, teško je zamisliti da taj isti pojam treba drukčije tumačiti kada se koristi u članku 11. tog protokola.

70. Kao četvrto, usput ističem da je predloženo tumačenje članka 11. Protokola br. 7 u skladu i s člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima [32], prema kojem „[d]iplomatski agent uživa imunitet od kaznene sudbenosti države primateljice” kao i, osim u iznimnim slučajevima, „od njezine građanske i upravne sudbenosti”.

71. Stoga na drugo pitanje treba odgovoriti na način da imunitet od sudskih postupaka predviđen člankom 11. Protokola br. 7 obuhvaća sve sudske postupke, uključujući građanske.

D. Treće pitanje

72. Naposljetku, treće pitanje odnosi se na ukidanje imuniteta od sudskih postupaka. Sud koji je uputio zahtjev pita može li se to ukidanje zatražiti i u okviru građanskog postupka te, ako može, tko mora pokrenuti postupak ukidanja.

73. Podsjećam, tekst članka 17. Protokola br. 7 ne ograničava mogućnost zahtijevati ukidanje imuniteta s obzirom na vrstu postupka pokrenutog protiv dužnosnika i ostalih službenika Unije. Stoga ne vidim razloga smatrati da se ukidanje imuniteta može zahtijevati samo u okviru kaznenog postupka.

74. Usto smatram da takvo razlikovanje nema logičke osnove. Kako je objašnjeno u točki 67. ovog mišljenja, povlastice i imuniteti djelatnicima Unije se dodjeljuju u interesu Unije kako bi im se omogućilo da svoje dužnosti obavljaju djelotvorno, bez straha da će se protiv njih pokrenuti (građanski, kazneni, upravni ili koji drugi) sudski postupak zbog radnji koje poduzmu u tom kontekstu. U tom smislu moguće su, dakako, situacije u kojima će Unija odlučiti da se pokretanje i provedba takvih sudskih postupaka – bilo građanskog, kaznenog ili kojeg drugog – ne protivi njezinu interesu.

75. Shodno tome, ukidanje imuniteta može se zahtijevati i u okviru građanskog postupka.

76. Nadalje, što se tiče tijela koje mora pokrenuti postupak ukidanja imuniteta, odredbe Protokola ne uređuju način provedbe tog postupka na nacionalnoj razini niti određuju nacionalna tijela koja su u tom pogledu nadležna. Ističem da ni Bečka konvencija o diplomatskim odnosima ne sadržava nikakva pravila o tome [33].

77. S obzirom na raznolikost scenarija u kojima se takvo ukidanje imuniteta može zahtijevati i tijela koja za to mogu biti nadležna, to je uvelike razumljivo. Odgovor na pitanje koje će točno nacionalno tijelo biti nadležno ovisit će o (građanskoj, kaznenoj, upravnoj ili drugoj) prirodi postupka. Iz toga proizlazi da se ti aspekti, u nedostatku bilo kakvih pravila Unije koja se na njih odnose, nužno uređuju nacionalnim pravom, u skladu s načelom postupovne autonomije.

31 Vidjeti, po analogiji, presude od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579), i od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 34.). Slično tomu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379, t. 51.): „obuhvaća sve oblike pravne odgovornosti, osobito kaznenu i građansku”.

32 Sklopljena u Beču 18. travnja 1961., a na snagu stupila 24. travnja 1964. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 500., str. 95.). Iako se ta konvencija primjenjuje samo na države, općenito se smatra da i međunarodne organizacije trebaju uživati slične imunitete: vidjeti, primjerice, odluke Europskog suda za ljudska prava od 18. veljače 1999., Waite i Kennedy protiv Njemačke (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, t. 63.), i od 27. lipnja 2013., Stichting Mothers of Srebrenica i dr. protiv Nizozemske (CE:ECHR:2013:0611DEC006554212, t. 139.).

33 Vidjeti bilješku 32 ovog mišljenja. U pogledu ukidanja imuniteta, vidjeti članak 32. te konvencije. Općenito o toj odredbi, vidjeti Denza, E., *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4. izd., Oxford University Press, 2016., str. 273. do 287.

78. Ako promotrimo praksu pojedinih država članica, kako ona proizlazi iz, primjerice, odluka Europskog parlamenta o zahtjevima za ukidanje imuniteta njegovih članova ili iz predmeta o kojima su odlučivali sudovi Unije [34], čini se da ukidanje imuniteta obično zahtijevaju pravosudna tijela koja su nadležna za odnosni slučaj (osobito sud koji je nadležan u sporu ili državni odvjetnik zadužen za istragu i/ili kazneni progon).

79. Međutim, iako odredbe Protokola br. 7 ne uređuju postupovnu fazu na nacionalnoj razini, one uređuju aspekt postupka koji se provodi na razini Unije. Naime, članak 17. tog protokola predviđa da je, kada se zatraži ukidanje imuniteta, na svakoj instituciji Unije da provjeri da „ukidanje tog imuniteta nije protivno interesima Unije". Ako se u predmetnom slučaju zatraži ukidanje imuniteta, bit će na Europskoj komisiji (to jest Kolegiju povjerenika) da ispita taj zahtjev te donese odluku o njemu.

80. Naravno, odluka o tome bi li se ukidanje imuniteta protivilo interesima Unije uvelike je politička. Prilikom njezina donošenja potrebno je procijeniti utjecaj koji bi sudski postupak protiv člana osoblja mogao imati na integritet dane institucije. Nadležne institucije Unije stoga imaju široku marginu prosudbe u provedbi te procjene [35].

81. S obzirom na navedeno, predlažem da se na treće pitanje odgovori na način da se ukidanje imuniteta od sudskih postupaka može zahtijevati i u okviru građanskog postupka. Tijela nadležna za podnošenje takvog zahtjeva određuju se u nacionalnom pravu.

V. Zaključak

82. Predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputio Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka) odgovori na sljedeći način:

1. Pojmovi „imunitet od sudskih postupaka" („ετεροδικία", „eterodikia") i „imunitet" („ασυλία", „asylia") iz članka 11. točke (a) grčke verzije Protokola br. 7 imaju isto značenje.

2. Imunitet od sudskih postupaka predviđen člankom 11. Protokola br. 7 obuhvaća građanske postupke.

3. Ukidanje imuniteta od sudskih postupaka, predviđeno u članku 17. Protokola br. 7, može se zahtijevati u okviru građanskog postupka. Tijela nadležna za podnošenje takvog zahtjeva određuju se u nacionalnom pravu.

4. Tužbu zbog izvanugovorne odgovornosti radi naknade štete koja mu je navodno nanesena nepropisnim raskidom njegova ugovora bivši član privremenog osoblja Unije treba podnijeti protiv Europske unije i to Sudu Europske unije.

34 Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2018., RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717, t. 5. i 6.); od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 92.), i od 17. rujna 2020., Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:7, t. 10.).

35 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 8. studenoga 2018., Troszczynski/Parlament (T-550/17, EU:T:2018:754, t. 43. i navedena sudska praksa).