

PREVODI

str. 75 - 90.

PARTI ÉCOLOGISTE "ZELENI" PROTIV EVROPSKOG PARLAMENTA. PRESUDA SUDA OD 23. APRILA 1986.

Predmet 294/83

Tužba za poništaj - Kampanja za izbore Evropskog parlamenta.

Ključne reči

1. Postupak – trajanje postupka

2. Tužba za poništaj - član 173. Ugovora o O EEZ – Mere protiv kojih je odzvoljena tužba – Mere Parlamenta koje koje imaju pravno dejstvo vis-a-vis trećih lica (Ugovor o EEZ, čl. 164. i 173).

3. Tužba za poništaj – Izveštaj Računovodstvenog suda o zakonitosti troškova – domašaj (Ugovor o EEZ, čl. 173. i 206A).

4. Tužba za poništaj– Fizička ili pravna lica – Mere direktnog i individualnog značaja za njih – Političke gupacije koje nisu zastupljene u Parlamentu ali imaju mogućnost da učestvuju na evropskim izborima – Mere usvojene od Parlamenta sa cikljem raspodele novčanih sredstava namenjenih finansiranju predizborne kampanje (Ugovor o EEZ, čl. 173. drugi stav).

5. Evropski Parlament - Ovlašćenja – Stvaranje okvira koji omogućava naknadu troškova pretrpljenih u vezi sa kampanjom za evropske izbore – Povreda nadležnosti država članica - nezakonita

(Akt koji se tiče izbora predstavnika skupštine putem neposrednog opšteg prava glasa od 20. septembra 1976, član 7(2).

STRANE

U predmetu 294/83

Ekološka stranka 'Zeleni', neprofitno udruženje, čije je sedište u Parizu, predstavljeno od Etienne Tete i Christian Lallementa Lionske advokatske komore sa službenom adresom u Luksemburgu u komori E Wirion, 1 Place du Theatre,

Tužilac,

protiv

Evropskog parlamenta, koga predstavlja gosp. Pasetti-Bombardella, juriskonsult, Roland Bieber, pravni savetnik, Johannes Schoo, glavni administrator, Jean-Paul Jacque, profesor na Fakultetu prava i političkih nauka Univerziteta u Strazburu i Jurgen Schwarz, profesor na Univerzitetu u Hamburgu, kao agent i gosp. Lyon-Caen, advokat sa službenom adresom u Luksemburgu, Plateau du Kirchberg, bp 1601,

Tuženika

SUŠTINA SPORA

Tužba za proglašenje da su dve odluke Biroa Evropskog parlamenta, prva od 12. i 13. oktobra 1982. a druga od 29. oktobra 1983. koje se odnose na raspodelu stavke 3708 budžeta ništave.

Osnove

1) Tužbom predatom sudskom registru 28. decembra 1983, 'Zeleni – ekološka stranka', neprofitno udruženje čije je sedište u Parizu i čije osnivanje je prijavljeno prefekturi policije 3. marta 1980, podnelo je tužbu na osnovu člana 173. stav 2. Ugovora o EEZ zahtevajući od Suda da progłosi nezakonitom odluku Biroa Evropskog parlamenta od 12. oktobra 1982. koja se tiče raspodele novčanih sredstava pod stavkom 3708 opšteg budžeta Evropskih zajednica i odluku Proširenog biroa Evropskog parlamenta od 29. oktobra 1983. kojima se usvajaju pravila o korišćenju novčanih sredstava za nadoknadu troškova koje snose političke stranke koje su učestvovala na izborima 1984. godine.

2) Stavka 3708 je uneta u opšti budžet Evropskih zajednica za finansijsku 1982, 1983. i 1984. godinu u sekciji o Evropskom parlamentu, pod naslovom

3, koji se tiče specijalnih funkcija koje sprovode institucije (Službeni list 1982, L 31, P. 114, Službeni list 1983, L 19, P. 112, i Službeni list 1984, L 12, P. 132). Ova stavka predviđa doprinos za troškove pripreme za sledeće evropske izbore. Napomene koje se odnose na tu stavku u budžetima za 1982. i 1983. su identične. Rečeno je da ova novčana sredstva treba da pokriju doprinos za troškove priprema medijske kampanje za druge neposredne izbore u 1984. i da će Biro Evropskog parlamenta utvrditi uslove koji regulišu taj rashod. Napomena koja se nalazi u budžetu za 1984. kaže da će doprinos biti učinjen 'na osnovu odluke Biroa od 12. oktobra 1982'. Ukupno 43 miliona ekija je alocirano za tu stavku.

3) 12. oktobra 1982, Biro koji se sastoji od predsednika i 12 potpredsednika Parlamenta usvojio je, na predlog predsedavajućeg političkih grupa, odluku koja se tiče dodele novčanih sredstava iz stavke 3708 (u daljem tekstu: 'Odluka iz 1982.'). Biro se sastao tim povodom u prisustvu predsedavajućeg političkih grupa i delegata nepridruženih članova. Jedna od političkih grupa, tehnička grupa za koordinaciju, imala je prigovor na princip dodeljivanja sredstava političkim grupama za izbornu kampanju.

4) Ova odluka, koja nije objavljena, predvidela je da novčana sredstva pod stavkom 3708 budžeta Evropskog parlamenta treba podeliti svake godine između političkih grupa, nepridruženih članova i fonda rezervi za 1984. Podela je trebalo da se sprovede na sledeći način: (A) Svaka od sedam grupa je trebalo da primi fiksnu doznaku u visini od 1% od ukupnih novčanih davanja; (B) Pored ovoga, svaka grupa je takođe trebalo da primi za svakog od svojih članova 1/434 od ukupnih novčanih sredstava koja preostanu posle oduzimanja fiksne doznake; (C) Svaki od nepridruženih članova je takođe trebalo da primi 1/434 od ukupnih novčanih sredstava koja preostanu posle oduzimanja fiksne doznake; (D) Zbir svih doznaka političkim grupama i nepridruženim članovima pod pravilima iz tačaka (B) i (C) nisu smele da pređu 62% ukupnih novčanih davanja pod stavkom 3708; i (E) Svake godine, iznos od 31% od ukupnih novčanih davanja iz stavke 3708 je trebalo da se prenese u fond rezervi. Bilo je predviđeno da će se taj fond rezervi podeliti, u zavisnosti od broja dobijenih glasova, među svim političkim strankama koje su na izborima 1984. dobile više od 5% važećih glasova u državama članicama u kojima je stranka istakla kandidate ili više od 1% važećih glasova u tri ili više država članica u kojima je stranka istakla kandidate (u daljem tekstu: 'klauzula 1%'). Konačno, rečeno je da će se precizni detalji raspodele sredstava u fond rezervi odlučiti u kasnijoj fazi.

5) 12. oktobra 1982. Biro Evropskog parlamenta, zasedajući povodom iste stvari, takođe je usvojio pravila o korišćenju novčanih sredstava namenjenih informativnoj kampanji pred evropske izbore 1984 (u daljem tekstu: 'pravila o

korišćenju sredstava za 1982'). Ova pravila, koja još nisu objavljena, slede preporuke radne grupe sastavljene od predsedavajućeg političkih grupa a kojom je predsedavao predsednik Evropskog parlamenta.

6) Što se tiče korišćenja sredstava, pravila su bila kao što sledi. Sredstva dodeljena političkim grupama je trebalo da se koriste samo za finansiranje aktivnosti direktno povezanih sa pripremom i sprovođenjem informativne kampanje za izbore 1984. Ukupni administrativni troškovi (naročito plate za privremeno osoblje, izdavanje poslovnog prostora i glavne stavke poslovne opreme i telekomunikacione troškove i rashode) nije trebalo da premaše 25% dodeljenih sredstava. Novčana sredstva nisu namenjena da se koriste za kupovinu nepokretne imovine ili poslovnog nameštaja. Političke grupe je trebalo da deponuju dodeljena sredstva na poseban bankovni račun otvoren za te namene.

7) Predsedavajući političkih grupa su bili odgovorni da osiguraju da se sredstva koriste za namene koje su u skladu sa usvojenim pravilima. Obračun korišćenja sredstava je trebalo da se preda drugim kontrolnim telima odgovornim za reviziju sredstava Evropskog parlamenta.

8) Što se tiče računovodstvene evidencije, pravila su nalagala da se vode kompletno odvojeni računi od onih koji evidentiraju prihode i rashode koji se odnose na druge aktivnosti političkih grupa. Političke grupe je trebalo da ustanove računovodstvene sisteme koji izlaze u susret specifičnim zahtevima. Sistemi su morali napraviti razliku između tri vrste troškova (administrativnih troškova, troškova za sastanke i troškova za publikacije i reklame), podeljenih po projektu. Svake godine, počevši od datuma prvog transfera sredstava političkim grupama, grupe su morale da objave izveštaj o korišćenju sredstava (plaćanja, obaveze, rezerve) za taj period. Taj izveštaj je trebalo poslati predsedniku Evropskog parlamenta i predsedavajućem Odbora za budžetsku kontrolu.

9) Pod naslovom 'Otplata neiskorišćenih sredstava', rečeno je da dodeljena sredstva mogu biti iskorišćena do 40 dana pre dana izbora za pokrivanje bilo koje obaveze plaćanja pod uslovom da je plaćanje stvarno izvršeno najkasnije 40 dana posle dana izbora. Bilo koji novac isplaćen u suprotnosti sa ova dva kriterijuma morao je da se vrati Evropskom parlamentu u roku od tri meseca od dana izbora. Ukoliko je prikladno, Evropski parlament je mogao da nadoknadi bilo koja sredstva koja je bio dužan odbijajući taj iznos od davanja odobrenih političkim grupama pod stavkom 3706 (druge političke aktivnosti).

10) 29. oktobra 1983. Prošireni biro, koji je sastavljen od Biroa i predsedavajućih političkim grupama, usvojio je 'pravila o korišćenju

novčanih sredstava za nadoknadu troškova koje snose političke stranke koje učestvuju na evropskim izborima 1984.' (Službeni list C 293, P. 1) (u daljem tekstu: 'pravilo 1983.').

11) Kao što je objavljeno u Odluci iz 1982., ova pravila su precizirala osnovu po kojoj je fond rezervi od 31% trebalo da se rasporedi. Uslovi koji se tiču minimalnog broja glasova koji su političke stranke morale da dobiju kako bi primile deo sredstava su isti kao oni definisani u Odluci iz 1982. Pravila iz 1983. su dodala da političke stranke koje žele da iskoriste klauzulu 1% trebalo je da podnesu izjavu o pripajanju generalnom sekretaru Evropskog parlamenta najkasnije 40 dana pre izbora. Pravila su takođe sadržala različite odredbe koja se tiču raspodele sredstava. Za stranke, liste ili koalicije zastupljene u Evropskom parlamentu, novčana sredstva su morala biti dodeljena političkim grupama i nepridruženim članovima počevši od prve sednice posle izbora. Za stranke, liste ili koalicije koje nisu zastupljene u Evropskom parlamentu, bilo je predviđeno da:

- se zahtevi za nadoknadom moraju podneti generalnom sekretaru Evropskog parlamenta u roku od 90 dana od objavljivanja rezultata izbora u državi članici o kojoj je reč, zajedno sa svim odgovarajućim dokumentima;
- rok tokom koga je troškove trebalo smatrati troškovima izbora od 1984. počinje 1. januara 1983. i okonča 40 dana posle dana izbora od 1984.;
- se zahtevi moraju propratiti računovodstvenim izveštajima koji dokazuje da su isplaćeni iznosi za izbore Evropskog parlamenta;
- se gorenavedeni kriterijumi primenjivi na troškove koje snose političke grupe imaju takođe primeniti na troškove koje snose političke stranke koje nisu predstavljene u Evropskom parlamentu.

12) Udruženje tužilac stavlja na uvid sedam podnesaka kojima potkrepljuje svoju tužbu:

- (a) nedostatak nadležnosti;
- (b) povreda ugovora, naročito člana 138. Ugovora o EEZ i člana 7(2) i 13 akta koji se tiče izbora predstavnika skupštine neposrednim univerzalnim pravom glasa;
- (c) povreda opšteg načela jednakosti svih građana pred pravom koje uređuje izbore;
- (d) povreda člana 85. Ugovora o EEZ;
- (e) povreda Ustava Francuske, jer načelo jednakosti građana pred pravom nije poštovano;

- (f) prigovor nezakonitosti i neprimenjivosti jer je glasanje francuskog ministra u Savetu evropskih zajednica tokom odlučivanja o budžetu bilo nezakonito, dakle čineći nezakonitim odlučivanje Saveta o budžetu i sledećih koraka u budžetskom postupku, i
- (g) zloupotreba nadležnosti pošto je biro Evropskog parlamenta koristio raspodelu novčanih sredstava pod stavkom 3708 s namerom da se ponovo izaberu članovi Evropskog parlamenta izabrani 1979.

Dopuštenost tužbe

1. Sposobnost 'Zelenih – ekološke konfederacije – ekološka stranka' da vodi postupak

13) Pošto je pismeni postupak bio okončan, dogodilo se da je sporazumom od 29. marta 1984. doneta odluka da se udruženje tužilac 'Zeleni – ekološka stranka' i drugo udruženje pod nazivom 'Zeleni – ekološka konfederacija' raspuste i ujedine sa ciljem da formiraju novo udruženje pod nazivom 'Zeleni – ekološka konfederacija – ekološka stranka'. Ovo udruženje je registrovano u prefekturi policije u Parizu 20. juna 1984. (JORF od 8.11.1984, NC,P. 10241, zabeleška koja zamenjuje i briše one koje se nalaze u JORF od 25.7.1984, NC 172, PP. 6604 i 6608). Radilo se o tome da se novo udruženje koje je istaklo listu za 'Zeleni – Evropa ekologija' na evropskim izborima juna 1984, podneviši 28. aprila 1984. izjavu o pripajanju pozvalo na pravilo 4 pravila iz 1983. To udruženje je takođe, u pismu od 23. jula 1984, podnelo zahtev za naknadu u skladu sa tim pravilima generalnom sekretaru Evropskog parlamenta. Kao rezultat tog zahteva primilo je sumu od 82 958 ekija, izračunatoj primenjujući na 680 080 dobijenih glasova faktor finansiranja od 0.1206596 po glasu.

14) S obzirom na ove nove faktore, Evropski parlament je pre svega tvrdio da je udruženje tužilac 'Zeleni – ekološka stranka', s obzirom na činjenicu raspuštanja, izgubilo parničnu sposobnost i da se pravilo po kome nastavlja da ima pravni subjektivitet za potrebe svog raspuštanja nije moglo primeniti na ovu tužbu pošto je tužba prenet na novo udruženje. Ne poričući da bi novo udruženje 'Zeleni – ekološka konfederacija – ekološka stranka' moglo nastaviti postupak koji je pokrenulo udruženje tužilac, Evropski parlament je tvrdio da se postupak mora nastaviti u roku koji bi odredio sud i da to mora biti nedvosmisleno učinjeno od strane organa novog udruženja koja su ovlašćena na to po propisima udruženja. Pošto je smatrao da drugonavedeni

uslov nije bio ispunjen, Evropski parlament je tvrdio da bi Sud trebalo da odbaci tužbu.

15) Prvo treba naglasiti da se može videti iz Sporazuma od 29. marta 1984. da se raspuštanje dva udruženja, uključujući i udruženje tužioca, dogodilo kao posledica njihovog ujedinjenja radi stvaranja novog udruženja. Raspuštanje i spajanje originernih udruženja te formiranje novog udruženja bilo je ostvareno jedinstvenim aktom; Sledstveno tome, postoji pravni i vremenski kontinuitet između udruženja tužioca i novog udruženja, a poslednje je steklo prava i obaveze prvog.

16) Drugo, Sporazum o spajanju izričito navodi da se pravni postupci koji su pokrenuti, a naročito oni koji su pokrenuti pred Sudom pravde, 'imaju nastaviti pod istim uslovima' i 'pod istim postupkom'.

17) Treće, Evropski parlament se tokom usmene procedure sam pozvao na odluku usvojenu od nacionalnog međuregionalnog komiteta novog udruženja 16. i 17. februara 1985. U skladu sa tom odlukom, koju je na raspravi pročitao advokat novog udruženja, Komitet, koji je na osnovu pravila udruženja ovlašćeno telo da pokrene pravni postupak, je izričito odlučio s obzirom na dilatoran stav Evropskog parlamenta da nastavi postupak koji je započelo udruženje 'Zeleni – ekološka stranka'.

18) Pod tim okolnostima, ne može biti sumnje da je namera novog udruženja da održi i nastavi tužbu koju je podnelo jedno od udruženja od kojih je osnovano i koju je izričito prenelo, a da podnesci Evropskog parlamenta, suprotno tome, moraju biti odbačeni.

19) Iako Evropski parlament nije podneo prigovor nedopuštenosti zasnovan na uslovima definisanim članom 173. Ugovora, Sud mora da proveri na svoju inicijativu da li su se ovi uslovi ispunili. U ovom slučaju, izgleda neophodno odlučivati izričito o sledećim tačkama: Da li Sud poseduje nadležnost da sasluša i odlučuje o tužbi za poništaj podnetoj na osnovu člana 173. Ugovora protiv mere usvojene od Evropskog parlamenta? Da li su Odluke iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju nameru da proizvedu pravne posledice po treća lica? Da li su te mere od direktnog i individualnog značaja za udruženje tužioca u smislu člana 173, stava 2. Ugovora?

2. Nadležnost Suda da sasluša i odlučuje o tužbi za poništaj podnetoj na osnovu člana 173. Ugovora protiv mere usvojene od Evropskog parlamenta

20) Mora se prvo uzeti u obzir da su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. usvojene od organa Evropskog parlamenta i da se moraju smatrati kao mere usvojene od samog Evropskog parlamenta.

21) Udruženje tužilac smatra da, s obzirom na odredbe člana 164. Ugovora, nadležnost Suda da ceni zakonitost mera usvojenih od institucija u skladu sa članom 173. Ugovora ne može biti ograničena na mere usvojene od Saveta i Komisije a da ne dovede do uskraćivanja pravde.

22) Evropski parlament takođe smatra da, u skladu sa njegovom opštom funkcijom pravočuvara, a kako je predviđeno članom 164. Ugovora, Sud može da ceni zakonitost mera ne samo onih usvojenih od Saveta i Komisije. Po njegovom mišljenju, lista potencijalnih tuženika iz član 173. Ugovora nije iscrpna. Evropski parlament ne opovrgava da je, u oblastima kakve su budžet i pitanja koja se tiču organizacije opštih izbora, gde su mu amandmanima na ugovore poverene veće nadležnosti i gde sam može da usvoji pravne mere, predmet sudske ocene Suda. U slučaju novčanih sredstava koja se dodeljuju kao doprinos informativnoj kampanji za druge neposredne izbore, Evropski parlament direktno vrši svoja prava. Ali zato ne želi da mere koje usvaja u toj oblasti izuzme iz sudske ocene. Međutim, smatra da ako se član 173. Ugovora ima tumačiti široko kako bi se mere koje on usvaja učinile rušljivim tužbom za poništaj, onda bi zauzvrat trebalo da ima pravo da podnese takvu tužbu protiv mera koje usvajaju Savet i Komisija.

23) Mora se prvo naglasiti u tom smislu da je Evropska ekonomska zajednica, zajednica zasnovana na vladavini prava, pošto ni države članice niti njihove institucije ne mogu izbeći ocenu pitanja da li su mere koje usvajaju u skladu sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom. Posebno, u članovima 173. i 184. s jedne strane, i u članu 177. s druge, Ugovor je ustanovio kompletan sistem pravnih lekova i postupaka koji dozvoljava Sudu pravde ocenu zakonitosti mera koje usvajaju institucije. Fizička i pravna lica ne mogu direktno da osporavaju opšte mere pred Sudom na osnovu posebnih uslova dopuštenosti utvrđenih drugim stavom člana 173. Ugovora. Kada su komunitarne institucije odgovorne za administrativnu primenu takvih mera, fizička ili pravna lica mogu direktno podneti tužbu Sudu protiv implementirajućih mera koje su njima upućene ili koje su od direktnog i individualnog značaja za njih i, u podršci takve tužbe, podneti prigovor nezakonitosti opštih mera na kojima su zasnovane. Kada je primena stvar nacionalnih organa vlasti, takvo lice se može pozivati na nevaženje opštih mera pred nacionalnim sudovima i usloviti poslednje da zatraže od Suda pravde preliminarno mišljenje.

24) Istina je da, nasuprot članu 177. Ugovora, koji se odnosi na akte institucija bez daljnje klasifikacije, član 173. se odnosi samo na akte Saveta i Komisije. Ipak, opšta postavka Ugovora je takva da dopušta direktnu tužbu protiv 'svih mera koje usvajaju institucije... koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice', kao što je Sud već imao prilike da naglasi u svojoj presudi od 31.

marta 1971. (predmet 22/70 Komisija protiv Saveta (1971) ECR 263). Evropski parlament nije izričito naveden među institucijama čije mere se mogu osporavati zato što mu je, u svojoj originalnoj verziji, Ugovor o EEZ samo dao ovlašćenje da bude konsultovan i političku kontrolu, pre nego ovlašćenje da usvaja mere koje za cilj imaju da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica. Član 38. Ugovora o EZUČ ukazuje da tamo gde je Parlamentu data *ab initio* nadležnost da usvaja obavezujuće mere, kao što je slučaj sa poslednjom rečenicom člana 95. stava 4. tog Ugovora, mere koje usvoji nisu, u načelu, imune od tužbi za poništaj.

25) Dok u skladu sa Ugovorom o EZUČ tužbe za poništaj protiv mera koje usvajaju institucije regulišu dve posebne odredbe, u Ugovoru o EEZ one su regulisane jedino članom 173., koji je prema tome odredba opšte primene. Tumačenjem člana 173. Ugovora koji isključuje mere Evropskog parlamenta od onih koje bi se mogle osporavati bi dovelo do posledica protivnih kako duhu Ugovora kako je utvrđeno u članu 164. tako i njegovom ustrojstvu. Mere koje usvaja Evropski parlament u kontekstu Ugovora o EEZ bi mogle povrediti nadležnosti država članica ili drugih institucija, ili prekoračiti ograničenja ovlašćenja Parlamenta ako se ne bi omogućilo obraćanje Sudu radi njihove ocene. Mora se dakle zaključiti da se tužba za poništaj protiv mera koje usvaja Evropski parlament može uložiti, a koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica.

26) Sada je neophodno razmotriti da li su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju za cilj da proizvede pravne posledice naspram trećih lica.

3. Pitanje da li su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica

27) Obe mere koje su osporene tiču se raspodele novčanih sredstava Evropskog parlamenta za pokrivanje troškova pripreme evropskih izbora 1984. One uređuju raspodelu tih sredstava trećim licima za rashode koji se odnose na aktivnosti koje se odvijaju van Evropskog parlamenta. U tom smislu, one uređuju prava i obaveze političkih grupacija koje su već predstavljene u Evropskom parlamentu od 1979. i one koje će učestvovati na izborima 1984. Pravila određuju deo novčanih sredstava koja treba da dobije svaka grupacija, bilo na osnovu broja mesta osvojenih 1979. ili na osnovu broja glasova dobijenih 1984. Iz tog razloga, mere o kojima je reč su tako koncipirane da proizvedu pravne posledice prema trećim licima i mogu stoga biti predmet tužbe u skladu sa članom 173. Ugovora.

28) Argument da ovlašćenje Sud oditora da vrši reviziju na osnovu člana 206.A Ugovora sprečava bilo kakvu ocenu Suda pravde mora biti odbačen.

Sud oditora ima ovlašćenje samo da ispituje zakonitost troškova u vezi sa budžetom i sekundarnim propisom na osnovu kojeg se trošak zasniva (odomaćeno nazvanoj 'osnovna mera'). Njegova nadležnost je dakle u svakom slučaju različita od one koju vrši Sud pravde, koja se tiče zakonitosti osnovne mere. Oспораване мере u ovom predmetu su u stvarnosti ekvivalentne osnovnoj meri, pošto u načelu omogućavaju troškove i ustanovljavaju detaljna pravila na osnovu kojih se vrše rashodi.

4. Pitanje da li su osporavane mere od direktnog i individualnog značaja za udruženje tužioca u okviru značenja drugog stava člana 173. Ugovora.

29) Udruženje tužilac naglašava da ima pravni subjektivitet i da su osporavane odluke, pošto dodeljuju pomoć suprotstavljenim političkim grupacijama, od direktnog i individualnog značaja za udruženje.

30) Evropski parlament smatra, kao što i sudska praksa u pogledu tog uslova nalaže, da je tužba udruženja tužioca nedopuštena. U svakom slučaju, nameće pitanje da li široko tumačenje prvog stava člana 173. Ugovora ne bi imalo uticaj na tumačenje koje treba da se učini za drugi stav tog člana. Naglašava da, u tom smislu, udruženje tužilac nije obično treće lice nego kao politička stranka ima posredničku poziciju između privilegovanih tužilaca i privatnih lica. Po njegovom mišljenju, posebna funkcija političkih stranaka mora biti uzeta u obzir na nivou Zajednice. Smatra da njihov poseban status opravdava omogućavanje prava na tužbu na osnovu drugog stava člana 173. Ugovora protiv mera koje određuju pod kojim uslovima i u kojem iznosu, za neposredne izbore a radi širenja svesti o njima, treba da dobiju sredstva od Evropskog parlamenta. U svojoj odbrani, Evropski parlament zaključuje na toj liniji rezonovanja da su Pravila iz 1983. za političke stranke od direktnog i individualnog značaja.

31) Mora prvo biti naglašeno da su osporavane mere od direktnog značaja za udruženje tužioca. One ustanovljavaju potpun set pravila koja su dovoljna sama sebi a koja ne zahtevaju propise za sprovođenje, jer je obračun dela novčanih sredstava koja treba da se dodele dotičnim političkim grupacijama automatski i ne ostavlja prostora za bilo koju diskreciju.

32) Ostaje da se utvrdi da li je udruženje tužilac lično pogođeno osporavanim merama.

33) Ta procena se mora usredsrediti na odluku iz 1982. Ta odluka je potvrdila načelo dodele novčanih sredstava iz stavke 3708 političkim grupacijama; potom je odredila deo tih sredstava koje je trebalo platiti političkim grupama u skupštini izabranjima 1979. i nepridruženim članovima te skupštine (69%) i

deo novčanih sredstava koja je trebalo da podele političke grupacije, bilo da su predstavljene ili ne u skupštini izabranoj 1979, a učestvovala su na izborima 1984. (31%); Konačno, podelila je 69% između političkih grupa i nepridruženih članova. Pravila iz 1983. samo su potvrdila Odluku iz 1982. i doврšila je utvrđujući formulu za podelu 31% fonda rezervi. Pravila se stoga moraju shvatiti kao sastavni deo originalne odluke.

34) Odluka iz 1982. se tiče svih političkih grupacija, iako se postupanje sa njima razlikuje na osnovu toga da li su bile ili nisu zastupljene u skupštini izabranoj 1979.

35) Ova tužba se odnosi na situaciju koja se nikada ranije nije pojavila pred Sudom. Budući da su imale predstavnike u toj instituciji, izvesne političke grupacije su učestvovala u usvajanju odluke koja uređuje kako njihov tretman tako i onaj koji je dodeljen protivničkim grupacijama koje nisu bile predstavljene. S obzirom na to i zbog činjenice da se osporavana mera tiče raspodele javnih sredstava za potrebe priprema izbora i da se tvrdi da su ta sredstva raspodeljena neravnopravno, ne može se smatrati da je ta mera bila od individualnog značaja jedino za grupacije koje su bile predstavljene i koje su se stoga mogle identifikovati na dan usvajanja osporavane mere.

36) Takvo tumačenje bi prouzrokovalo neravnopravnost u zaštiti koju pruža Sud različitim grupacijama koje se takmiče na izborima. Nepredstavljene grupacije ne bi mogle sprečiti dodelu sredstava koja su predmet spora pre početka predizborne kampanje zato što ne bi bile u mogućnosti da se pozivaju na nezakonitost osnovne odluke, osim za podršku tužbe protiv individualnih odluka koje odbijaju da nadoknade sume veće od propisanih. Bilo bi dakle nemoguće za njih da Sudu podnesu tužbu za poništaj pre izbora ili da dobiju nalog Suda na osnovu člana 185. Ugovora o suspendovanju primene osporavane osnovne odluke.

37) Sledstveno, mora se zaključiti da je udruženje tužilac koje je postojalo u vreme kada je Odluka iz 1982. usvojena i koje je bilo u mogućnosti da predstavi kandidate na izborima 1984. lično pogođeno osporavanim merama.

38) U svetlu svih ovih razmatranja, mora se zaključiti da je tužba dopuštena.

Meritum predmeta

39) U svoja prva tri podneska, udruženje tužilac opisuje okvir koji je ustanovio Evropski parlament kao okvir za nadoknadu troškova predizborne kampanje.

40) U svom prvom podnesku, udruženje tužilac tvrdi da Ugovor ne obezbeđuje pravni osnov za usvajanje takvog okvira. U svom drugom

podnesku traži od Suda da proglašuje da je, u svakom slučaju, takvo pitanje pokriveno konceptom jednobraznog izbornog postupka iz člana 138(3) Ugovora i da, stoga, ostaje u domenu nadležnosti nacionalnih zakonodavnih organa na osnovu člana 7(2) akta koji se odnosi na izbor predstavnika skupštine neposrednim glasanjem.

41) Konačno, treći podnesak udruženja tužioca kritikuje nejednake mogućnosti prema različitim političkim grupacijama pošto su one koje su već predstavljene u Parlamentu izabranom 1979. dva puta uzele deo novčanih sredstava iz stavke 3708. Prvo su uzele udeo od 69% koji je bio rezervisan za političke grupe i nepridružene članove skupštine izabrane 1979. i ponovo uzele udeo od 31% fonda rezervi. One su dakle stavljene u povlašćen položaj u odnosu na grupacije koje nisu imale predstavnike u skupštini izabranoj 1979.

42) Evropski parlament odgovara na prva dva podneska zajedno. Smatra da postoji protivrečnost između ta dva podneska: pitanje ili potpada ili ne potpada u nadležnosti Zajednice ali udruženje tužilac ne može istaći oba ova predloga istovremeno. Evropski parlament naglašava, pre svega, da okvir nije bio utvrđen da nadoknadi izborne troškove nego da dâ doprinos informativnoj kampanji osmišljenoj da Parlament učini šire poznatim izbornom telu u vreme izbora, kao što se jasno može videti i iz napomena iz stavke 3708 i iz pravila za sprovođenje. Učešće Evropskog parlamenta u jednoj takvoj informativnoj kampanji proističe iz njegovih ovlašćenja, priznatih odlukom Suda od 10. februara 1983. (predmet 230/81, Luksemburg protiv Parlamenta (1983) ECR 255, AT P. 287), da utvrdi svoju unutrašnju organizaciju i usvoji 'odgovarajuće mere koje obezbeđuju neometano funkcionisanje i odvijanje njegovih postupaka'. Pošto taj okvir nije pogođen naknadom troškova za izbornu kampanju, prvi i drugi podnesak su neosnovani.

43) Evropski parlament takođe smatra da bi treći podnesak trebalo odbaciti zato što nije narušena jednakost mogućnosti između različitih političkih grupacija. Svrha tih pravila je da dozvole efikasno širenje informacija koje se tiču parlamenta. Političke stranke predstavljene u skupštini izabranoj 1979. su već pokazale da su se angažovale na promovisanju evropske integracije. Budući da su veće grupacije, one su reprezentativnije i stoga u poziciji da šire veću količinu informacija. Parlament drži da je stoga opravdano njima dodeliti veće sume za informativnu kampanju. Smatra da podela novčanih sredstava na 69% za prethodno finansiranje informativne kampanje i 31% za naknadno finansiranje svih političkih grupacija koje su učestvovala na izborima predstavlja odluku koja potpada u njegovu političku diskreciju. Parlament je još jedanput naglasio na ročištu da su Biro i Prošireni biro

odlučili o raspodeli novčanih sredstava u skladu sa formulom koja je, prirodno, uzela u obzir veličinu doprinosa koji su mogle da pruže različite grupacije na promovisanju koncepta političke integracije u javnom mnjenju država članica.

44) Prvo treba naglasiti da je Evropski parlament pozvan da usvoji, u skladu sa svojim ovlašćenjima da određuje svoju unutrašnju organizaciju koju poseduje na osnovu Ugovora, odgovarajuće mere koje obezbeđuju neometano funkcionisanje i odvijanje njegovih procedura, kao što je pojašnjeno u gorepomenutoj presudi od 10. februara 1983. U svakom slučaju, mora se naglasiti da ustanovljeni finansijski okvir ne bi potpao pod nadležnosti unutrašnjeg organizovanja da je nađeno da se ne može razlikovati od okvira koji obezbeđuje fiksnu nadoknadu troškova izborne kampanje.

45) Sa ciljem da se razmotri da li su prva tri podneska osnovana, neophodno je pre svega odrediti pravu prirodu finansijskog okvira ustanovljenog osporavanim merama.

46) Trebalo bi prvo napomenuti da su osporavane mere, u najmanju ruku, dvosmislene. Odluka iz 1982. samo navodi da uređuje raspodelu sredstava pod stavkom 3708, dok unutrašnji memorandum koji je rezimira govori prilično otvoreno o finansiranju izborne kampanje. Što se tiče Pravila iz 1983, ona ne navode da li troškovi koje nameravaju da nadoknade moraju nastati u vezi sa širenjem informacija koje se odnose na sam Evropski parlament ili na informacije o zauzetim stavovima političkih grupacija, ili koje u budućnosti nameravaju da zauzmu.

47) Istina je da su Pravila iz 1982. o korišćenju sredstava predvidela da raspodeljena sredstva mogu jedino da se koriste za aktivnosti koje su povezane sa informativnom kampanjom za izbore od 1984. Da bi obezbedila da je taj uslov ispunjen, ona su precizirala vrstu troškova koji mogu biti pokriveni, odredila lica odgovorna za ispravno korišćenje sredstava, zahtevala vođenje odvojenih računa koji po stavkama prikazuju različite vrste rashoda i zahtevala podnošenje izveštaja o korišćenju tih sredstava. U tom smislu, Evropski parlament je zatražio da se garantuje da će se sredstva, dostupna političkim grupama, uglavnom koristiti za pokrivanje troškova sastanaka i publikacija (brošura, reklama u štampi i postera).

48) Mora se naglasiti, međutim, da ta pravila nisu dovoljna da otklone dvosmislenost koja se tiče prirode datih informacija. Zapravo, Pravila iz 1982. nisu, više nego osporavane mere, ustanovila bilo kakav uslov koji povezuje raspodelu sredstava sa prirodom raširenih informacija. Evropski parlament smatra da su, polagajući račune o svojim aktivnostima, kandidati dali doprinos raspoloživim informacijama na način na koji je parlamentarna

institucija sprovela svoj zadatak. Jasno je da su u informativnoj kampanji te vrste, a koju Evropski parlament opisuje kao prezentaciju različitih gledišta, informacije o ulozi Evropskog parlamenta i stranačko propagiranje neodvojivi. Štaviše, Evropski parlament je priznao na saslušanju da njegovim članovima nije bilo moguće da striktno odvoje izborne izjave od informacija.

49) Konačno, mora se istaći da su sredstva data politički grupacijama mogla biti iskorišćena za vreme izborne kampanje. To je jasno pre svega što se tiče plaćenih iznosa od 31% fonda rezervi, koji je podeljen među grupacijama koje su učestvovala na izborima 1984. Troškovi koji bi mogli biti nadoknađeni su oni učinjeni u vezi sa evropskim izborima 1984. u periodu od 1. januara 1983. pa 40 dana posle izbora. To, u svakom slučaju, jednako važi za 69% novčanih sredstava koja svake godine dele političke stranke i nepridruženi članovi skupštine izabrani 1979. Može se videti iz pravila iz 1982. da jednu trećinu ukupno dodeljenog iznosa (minus fiksni deo) nije trebalo isplatiti do održavanja izbora 1984. Osim toga, 69% od ukupno dodeljenih sredstava su mogla biti korišćena za obrazovanje fonda rezervi i za pokriće obaveza plaćanja najkasnije 40 dana pre dana izbora, pod uslovom da je plaćanje izvršeno najkasnije 40 dana posle dana izbora.

50) Pod ovim uslovima, mora se zaključiti da se ustanovljeni finansijski okvir ne može razlikovati od okvira koji određuje fiksnu nadoknadu troškova izborne kampanje.

51) Drugo, mora se razmotriti da li usvajanje osporavanih mera krši član 7(2) akta od 20. septembra 1976. koji se odnosi na izbor skupštinskih predstavnika jedinstvenim neposrednim glasanjem.

52) U skladu sa tim propisom, 'do stupanja na snagu jedinstvenog izbornog postupka i zaviseći od drugih odredbi ovog propisa, izborni postupak će biti uređen u svakoj državi članici njenim domaćim propisima.'

53) Smisao izbornog postupka u okviru značenja te odredbe uključuje između ostalog pravila koja treba da omoguće da je izborni postupak ispravno sproveden i da su različitim kandidatima pružene jednake mogućnosti tokom izborne kampanje. Pravila koja utvrđuju okvir za nadoknadu troškova izborne kampanje potpadaju pod tu kategoriju.

54) Nadoknada troškova izborne kampanje nije uređena aktom od 1976. Sledstveno tome, u skladu sa važećim komunitarnim pravom, utvrđivanje okvira za nadoknadu troškova izborne kampanje i uvođenje detaljnih mera za njihovu primenu ostaju u domenu nadležnosti država članica.

55) Podnesak udruženja tužioca koje navodno tvrdi da je prekršen član 7(2) akta od 1976. mora biti podržan. Iz tog razloga, nema potrebe odlučivati o drugim podnescima.

Odluka o troškovima

Troškovi

56) U skladu sa članom 69(2) pravila postupka, strani koja izgubi spor nalaže se da plati troškove ako je to u svojoj odbrani zahtevala strana koja je dobila spor. Tužilac nije zatražio da se tuženom odredi da plati troškove. Sledstveno tome, iako je tuženi izgubio spor, svakoj strani se nalaže da snosi svoje troškove.

Operativni deo

Na tim osnovama, Sud time:

- (1) Proglašava da je Odluka Biroa Evropskog parlamenta od 12. oktobra 1982. koja se odnosi na raspodelu novčanih sredstava pod stavkom 3708. Opšteg budžeta Evropskih zajednica i Pravila usvojena od strane Proširenog biroa 29. oktobra 1983. koja uređuju upotrebu sredstava za nadonadu troškova koje snose političke grupacije koja učestvuju na izborima 1984. ništavi;
- (2) Nalaže da svaka strana snosi svoje troškove.

Rezime

1. Kada se udruženje, tužilac u postupku pred sudom, pripaja novom udruženju koje je pravno lice i prenosi njemu, između ostalih svojih prava i dužnosti, korist od tužbe koju je podnelo i gde novo udruženje izražava nameru da nastavi tužbu, takva tužba ne može biti proglašena nedozvoljenom s tvrdnjom da novo udruženje nema mogućnost da nastavi postupak.

2. Tumačenje člana 173. Ugovora koji isključuje mere koje je usvojio Evropski parlament od onih koje bi mogle biti osporavane na osnovu tužbe za poništaj bi vodilo do ishoda suprotnom duhu Ugovora iz člana 164. i njegovoj postavci, koji čini direktnu tužbu mogućom protiv svih mera koje usvajaju institucije a koje teže da proizvedu pravne posledice. Mere usvojene od Evropskog parlamenta u kontekstu Ugovora o EEZ bi mogle da povrede nadležnosti država članica ili drugih institucija, ili prekorače ovlašćenja koja su dodeljena Parlamentu a da se ne učini mogućim njihovo ispitivanje od Suda. Mora se dakle zaključiti da je tužba za poništaj dopuštena protiv mera usvojena od Evropskog parlamenta koje imaju pravno dejstvo naspram trećih lica.

Radi se o merama usvojenim od Evropskog parlamenta koje za cilj imaju raspodelu novčanih sredstava iz budžeta za pokrivanje priprema za izbore njegovih članova neposrednim glasanjem pošto te mere imaju pravno dejstvo na političke grupacije koje su već predstavljene u Parlamentu u vreme njihovog usvajanja i onih bez predstavnika ali spremnih da uzmu učešće na izborima.

3. Procena Suda oditora iz člana 206a Ugovora odnosi se na zakonitost trošenja budžetskih sredstava i sekundarnu odredbu na kojoj se trošak zasniva (zajednički nazvanim 'osnovna mera'). Njegova ocena je stoga različita od one koju vrši Sud pravde, a koja se tiče zakonitosti osnovnih mera.

4. Politička grupacija koja, za razliku od rivala, nije predstavljena u Evropskom parlamentu ali je spremna da istakne kandidate na neposrednim izborima za Parlament mora, da bi izbegla neravnopravnost u zaštiti koju protivničkim grupacijama na istim izborima pruža Sud, istovremeno biti smatrana da je direktno i individualno pogođena, u okviru značenja drugog stava člana 173. Ugovora, merama usvojenim od Parlamenta koje za cilj imaju raspodelu novčanih sredstava iz njegovog budžeta za finansiranje informativne kampanje koja prethodi tim izborima uprkos činjenici da ne bi mogla biti pozvana na to u vreme kada su mere usvojene.

5. Okvir koji je utvrdio Evropski parlament za finansiranje informativne kampanje pred evropske izbore koji se ne može razlikovati od okvira koji obezbeđuje fiksnu naknadu troškova izborne kampanje protivan je članu 7(2) akta koji se tiče izbora predstavnika skupštine neposrednim glasanjem i stoga je nezakonit pošto zadire u nadležnosti koje, u skladu sa tom odredbom, pripadaju državama članicama.

Preveo: Aleksandar Zavišić