

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPEISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

PRESUDA SUDA

od 23. travnja 1986.*

„Tužba za poništenje – Informacijska kampanja za izbore za Europski parlament“

u predmetu 294/83,

Parti écologiste “Les Verts”, neprofitno udruženje sa sjedištem u Parizu, koje zastupaju Étienne Tête, specijalni punomoćnik, i Christian Lallement, odvjetnik iz Lyona, s izabranom adresom za dostavu – Luxembourg, 1 place du Théâtre, E. Wirion,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju Pasetti-Bombardella, *jurisconsulte*, Roland Bieber, pravni savjetnik, Johannes Schoo, glavni administrator, te Jean-Paul Jacqué, profesor Fakulteta pravnih i političkih znanosti Sveučilišta u Strasbourgu, i Jürgen Schwarz, profesor na Sveučilištu u Hamburgu, kao agenti, i Lyon-Caen, odvjetnik, s izabranom adresom za dostavu u svojem uredu u Luxembourg, plateau du Kirchberg, poštanski pretinac 1601,

tuženika,

povodom tužbe za poništenje dviju odluka predsjedništva Europskog parlamenta, jedne od 12. i 13. listopada 1982. te druge od 29. listopada 1983., o raspodjeli proračunske stavke 3708,

SUD,

u sastavu T. Koopmans, predsjednik vijeća, v. d. predsjednika, U. Everling, K. Bahlmann i R. Joliet, predsjednici vijeća, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris i T. F. O'Higgins, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

* Jezik postupka: francuski.

zapisničarka: D. Louterman,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. prosinca 1985.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Podneskom koji je prispio tajništvu Suda 28. prosinca 1983. „Les Verts – Parti écologiste”, neprofitno udruženje sa sjedištem u Parizu, čije je osnivanje prijavljeno prefekturi policije 3. ožujka 1980., podnijelo je na temelju članka 173. stavka 2. Ugovora o EEZ-u tužbu za poništenje odluke predsjedništva Europskog parlamenta od 12. listopada 1982. o raspodjeli sredstava iz stavke 3708 proračuna Europskih zajednica te odluke proširenog predsjedništva Europskog parlamenta od 29. listopada 1983. o donošenju pravilnika o upotrebi sredstava namijenjenih naknadi troškova političkih stranaka koje su sudjelovale na europskim izborima 1984.
- 2 Stavka 3708 nalazila se u općem proračunu Europskih zajednica za godine 1982., 1983. i 1984., u odjeljku koji se odnosio na Europski parlament, u dijelu 3. koji se odnosio na troškove koji nastanu u obavljanju posebnih zadataka (SL 1982, L 31, str. 114., SL 1983, L 19, str. 112. i SL 1984, L 12, str. 132.). Na toj su se stavci predviđjela sredstva namijenjena pripremi idućih europskih izbora. Komentar kojim je ista popraćena identičan je u proračunima za 1982. i 1983. U njemu se navodi da su „ova sredstva namijenjena sufinanciranju pripreme informacija o drugim izravnim izborima koji će se održati 1984.” te da će „predsjedništvo Europskog parlamenta preciznije utvrditi način potrošnje tih sredstava”. Komentar koji se nalazi u proračunu za 1984. detaljnije određuje da će se sufinanciranje odvijati „sukladno odluci predsjedništva od 12. listopada 1982.”. U konačnici, na tu su se stavku rasporedila 42 milijuna ECU-a.
- 3 Na prijedlog predsjednika političkih grupacija, predsjedništvo, koje se sastoji od predsjednika i dvanaest potpredsjednika Parlamenta, 12. listopada 1982. donijelo je odluku o raspodjeli sredstava za stavke 3708 (u daljnjem tekstu: odluka iz 1982.). Predsjedništvo je tom prilikom zasjedalo u prisutnosti predsjednika političkih grupacija kao i predstavnika nezavisnih zastupnika. Jedna se od političkih grupacija, grupa za tehničku koordinaciju, usprotivila principu dodjele sredstava političkim grupacijama radi vođenja izborne kampanje.
- 4 Ova neobjavljena odluka određuje da se sredstva iz stavke 3708 proračuna Europskog parlamenta svake godine raspodjeljuju između političkih grupacija i nezavisnih zastupnika, uz zadržaj za rezervni fond za 1984. godinu. Ta je podjela zamišljena na sljedeći način: a) svaka od sedam grupacija ima pravo na paušalnu naknadu u visini od 1 % od ukupnog iznosa sredstava; b) osim toga, po svakom zastupniku ima pravo i na 1/434 sredstava preostalih nakon umanjenja za paušalnu

naknadu; c) svaki nezavisni zastupnik također ima pravo na 1/434 ukupnog iznosa umanjenog za paušalne naknade; d) ukupni iznos sredstava dodijeljenih političkim grupacijama i nezavisnim zastupnicima na temelju pravila navedenih pod b) i c) ne smije premašiti 62 % ukupnog iznosa sredstava raspoređenih na stavku 3708; e) svake godine iznos u visini od 31 % ukupnog iznosa sredstava raspoređenih na stavku 3708 namijenjen je formiranju rezervnog fonda. Predviđeno je da se rezervni fond podijeli prema broju dobivenih glasova između svih političkih grupacija i nezavisnih zastupnika koji će na izborima 1984. dobiti ili više od 5 % važećih glasova u jednoj državi članici ili više od 1 % važećih glasova u trima državama članicama (u daljnjem tekstu: odredba o 1 %). Završno, utvrđeno je da će se naknadno preciznije odrediti pojedinosti raspodjele rezerve.

- 5 Dana 12. listopada 1982. predsjedništvo Europskog parlamenta koje je zasjedalo u identičnom sastavu utvrdilo je i uvjete pod kojima se političke grupacije smiju koristiti financijskim sredstvima namijenjenima informacijskoj kampanji prije europskih izbora 1984. (u daljnjem tekstu: pravila iz 1982. o korištenju sredstvima). Te su neobjavljene odredbe sukladne preporukama radne skupine koja se sastojala od predsjednika političkih grupacija pod predsjedanjem predsjednika Europskog parlamenta.
- 6 U pogledu korištenja sredstvima pravila su sljedeća. Sredstva koja su stavljena na raspolaganje političkim grupacijama smiju se koristiti isključivo za aktivnosti koje su u izravnom odnosu s pripremom i provođenjem informacijske kampanje za izbore 1984. Administrativni troškovi (osobito plaće povremenih suradnika, troškovi zakupa ureda i veće uredske opreme, troškovi telekomunikacija) ne smiju premašiti 25 % od iznosa dodijeljenih sredstava. Zabranjeno je nabavljati nekretnine ili uredske pokretnine. Grupacije sredstva koja su im dodijeljena moraju položiti na račun otvoren posebno za tu namjenu.
- 7 Za korištenje sredstvima u skladu s utvrđenim odredbama odgovaraju predsjednici političkih grupacija. U konačnici, korištenje sredstvima mora se opravdati pred drugim kontrolnim tijelima koja su odgovorna za nadzor nad sredstvima Europskog parlamenta.
- 8 S računovodstvenog gledišta, navedene odredbe predviđaju vođenje odvojenog knjigovodstva za prihode i rashode koji se odnose na druge aktivnosti grupacija. One se moraju opremiti računovodstvenim sustavima čije su pojedinosti precizno određene. U tim se sustavima moraju razlikovati tri vrste troškova (administrativni troškovi, troškovi za sastanke, troškovi za tiskovine i reklame), posebno podijeljenih po projektima. Svake godine, počevši od datuma prvog transfera sredstava grupacijama, one moraju podnositi izvještaj o upotrebi sredstava (isplate, obveze, rezerve) tijekom promatranog razdoblja. Izvještaj se mora predati predsjedniku Europskog parlamenta i predsjedniku odbora za proračunsku kontrolu.

- 9 Pod naslovom „povrat neupotrijebljenih sredstava“ određuje se da se dodijeljena sredstva mogu upotrijebiti tako da se najkasnije četrdeset dana prije izbora preuzmu obveze na plaćanje, pod uvjetom da isplate uslijede najkasnije četrdeset dana nakon izbora. Sva sredstva koja nisu upotrijebljena u skladu s navedenim kriterijima moraju se vratiti Europskom parlamentu najkasnije u roku od tri mjeseca nakon izbora. U pojedinom slučaju Europski parlament može dugovane iznose povratiti zadržavanjem u istom iznosu sredstava koja pripadaju grupacijama po osnovi stavke 3706 proračuna (dodatne političke aktivnosti).
- 10 Dana 29. listopada 1983. predsjedništvo prošireno predsjednicima političkih grupacija donijelo je „pravilnik o korištenju sredstvima namijenjenima naknadi troškova političkih grupacija koje će sudjelovati na izborima 1984.“ (SL C 293, str. 1.) (u daljnjem tekstu: pravilnik iz 1983.)
- 11 Kako je predviđeno u odluci iz 1982., taj pravilnik detaljnije određuje ključ za raspodjelu rezerve od 31 %. Izborni prag koji političke grupacije moraju dosegnuti da bi mogle sudjelovati u raspodjeli isti je kao i onaj utvrđen u odluci iz 1982. Pravilnik iz 1983. dodatno određuje da političke grupacije koje žele iskoristiti odredbu o 1 % moraju najkasnije četrdeset dana prije izbora glavnom tajniku Europskog parlamenta podnijeti izjavu o povezivanju listi. Uz navedeno, pravilnik sadržava i različite odredbe o načinu na koji se sredstva stavljaju na raspolaganje. Za stranke, liste ili koalicije koje su zastupljene u Europskom parlamentu sredstva se stavljaju na raspolaganje putem političkih grupacija i nezavisnih zastupnika, počevši od prvog zasjedanja nakon izbora. Strankama, listama ili koalicijama koje nisu zastupljene u Europskom parlamentu predviđeno je da:
- zahtjeve za naknadu treba predati glavnom tajniku Europskog parlamenta u roku od 90 dana od objave rezultata u pojedinoj državi članici, uz potrebne priloge;
 - razdoblje u kojem se učinjeni troškovi mogu smatrati izbornim troškovima započinje 1. siječnja 1983., a završava četrdeset dana nakon izbora;
 - uz zahtjeve treba priložiti računovodstvene priloge kojima se dokazuje da su troškovi učinjeni za potrebe izbora za Europski parlament;
 - gore navedeni kriteriji koji se primjenjuju na troškove političkih grupacija primjenjuju se i na troškove grupacija koje nisu predstavljene u Europskom parlamentu.
- 12 Tužitelj navodi sedam tužbenih razloga u prilog svojoj tužbi:
1. nenadležnost;
 2. povredu ugovora, a osobito članka 138. Ugovora o EEZ-u i članka 7. stavka 2. i članka 13. akta o izborima za Parlament na temelju izravnog općeg prava glasa;

3. povredu općeg načela jednakosti svih građana pred izbornim zakonom;
4. povredu članka 85. i sljedećih Ugovora o EEZ-u;
5. povredu francuskog ustava na način da je povrijeđena jednakost građana pred zakonom;
6. prigovor nezakonitosti i neprimjenjivosti, zato što je glasanje francuskog ministra u Vijeću Europskih zajednica prilikom rasprave o proračunima nezakonito, zbog čega je nezakonita i rasprava Vijeća kao i naknadno doneseni proračunski akti;
7. zlorabu ovlasti, zato što je predsjedništvo Europskog parlamenta iskoristilo sredstva sa stavke 3708 s ciljem da osigura reizbor članova Europskog parlamenta koji su izabrani 1979.

Dopustivost tužbe

1. Stranačka sposobnost „Les Verts – Confederation écologiste – Parti écologiste”

- 13 Nakon što je pisani dio postupka već završio, saznalo se da su tužitelj „Les Verts – Parti écologiste” i jedno drugo udruženje pod nazivom „Les Verts – Confederation écologiste” na temelju protokola od 29. ožujka 1984. donijeli odluku o svojem raspuštanju te spajanju, a s ciljem stvaranja novog udruženja pod nazivom „Les Verts – Confederation écologiste – Parti écologiste”. To je 20. lipnja 1984. prijavljeno prefekturi policije u Parizu (JORF od 8. 11. 1984., N. C., str. 10.241., objava koja nadomješta objave objavljene u JORF od 25. 7. 1984., N. C. 172, str. 6604. i 6608.). Nakon što je dana 28. travnja 1984. podnijelo izjavu o povezivanju listi koja je predviđena člankom 4. odluke iz 1983., to novo udruženje na europskim izborima u lipnju 1984. kandidiralo je listu “Les Verts – Europe Écologie”. Ono je također pismom od 23. srpnja 1984., sukladno navedenoj odluci, podnijelo glavnom tajništvu Europskog parlamenta zahtjev za naknadu. Nastavno na taj zahtjev, isplaćen mu je iznos od 82.958 ECU-a, s obzirom na 680.080 osvojenih glasova koji se množe s koeficijentom financiranja za svaki glas u iznosu od 0,1.206.596.
- 14 Imajući u vidu te nove elemente, Europski je parlament najprije istaknuo da je tužitelj „Les Verts – Parti écologiste” svojim raspuštanjem izgubio stranačku sposobnost u ovom postupku i da se pravilo o zadržavanju pravne sposobnosti u postupku likvidacije ne može primijeniti na predmetni postupak, s obzirom na to da je isti prenesen na novo udruženje. Ne osporavajući mogućnost novog udruženja „Les Verts – Confederation écologiste – Parti écologiste” da preuzme postupak koji je započeo tužitelj, Europski je parlament istaknuo da to preuzimanje mora uslijediti u roku koji odredi Sud kao i da mora biti jasno

zatraženo od tijela novog udruženja koja su ovlaštena statutom. Smatrajući da potonji uvjet nije ispunjen, Europski je parlament zatražio odbacivanje tužbe.

- 15 Najprije, mora se utvrditi kako iz protokola od 29. ožujka 1984. proizlazi da se raspuštanje dvaju udruženja, znači i tužitelja, dogodilo radi njihovog spajanja s ciljem osnivanja novog udruženja. Raspuštanje, spajanje i stvaranje novog udruženja realizirani su, dakle, istim aktom, na način da postoji vremenski i pravni kontinuitet između tužitelja i novog udruženja te da je potonje postalo nositelj prava i obveza prethodnoga.
- 16 Kao drugo, protokol o spajanju izričito određuje da će se poduzete pravne radnje, a osobito one koje su pokrenute pred Sudom, „nastaviti pod istim uvjetima” i „na isti način”.
- 17 Kao treće, Europski je parlament i sam tijekom usmenog postupka spomenuo odluku Nacionalnog međuprovincijskog vijeća novog udruženja, datiranu 16. i 17. veljače 1985. Prema toj odluci, koju je na raspravi pročitao zastupnik novog udruženja, Nacionalno međuprovincijsko vijeće novog udruženja, koje je tijelo statutom ovlašteno na zastupanje pred sudovima, suočeno s pokušajem odugovlačenja Europskog parlamenta, izrijeком je odlučilo da preuzme postupak koji je započela „Les Verts – Parti écologiste”.
- 18 U takvim se uvjetima volja novog udruženja da održi na snazi i nastavi tužbu koju je pokrenulo jedno od udruženja osnivača, tužbu koja je na njega i izrijeком prenesena, ne može dovesti u pitanje te je sadržajno suprotne zahtjeve Europskog parlamenta potrebno odbiti.
- 19 Iako Europski parlament nije istaknuo prigovor nedopuštenosti u smislu članka 173. Ugovora, Sud to mora ispitati po službenoj dužnosti. U konkretnom slučaju, čini se nužnim izrijeком odlučiti o sljedećim točkama: je li Sud ovlašten odlučivati o tužbi za poništenje podnesenoj na temelju članka 173. Ugovora protiv akta Europskog parlamenta; mogu li se odluka iz 1982. i pravilnik iz 1983. smatrati aktima koji su usmjereni na izazivanje pravnih učinaka kod trećih osoba; tiču li se ti akti izravno i osobno tužitelja u smislu članka 173. stavka 2. Ugovora?
 2. *Nadležnost Suda da odlučuje o tužbi za poništenje koja je podnesena temeljem članka 173. Ugovora protiv akta Europskog parlamenta*
- 20 Uvodno treba spomenuti da su odluku iz 1982. i pravilnik iz 1983. donijela tijela Europskog parlamenta te ih se stoga treba smatrati aktima samog Europskog parlamenta.
- 21 Tužitelj smatra da se, imajući u vidu članak 164. Ugovora, kontrola zakonitosti akata institucija koja je povjerena Sudu člankom 173. Ugovora ne smije ograničavati samo na akte Vijeća i Komisije jer se time stvara mogućnost uskraćivanja sudske zaštite.

- 22 Europski parlament također smatra da je Sud, u skladu sa svojom općom funkcijom čuvara prava koja je definirana u članku 164. Ugovora, osim akata Vijeća i Komisije, ovlašten kontrolirati i zakonitost ostalih akata. Prema njegovu mišljenju, nabranje potencijalnih tuženika iz članka 173. Ugovora nije isključivo. Europski parlament ne osporava da u područjima kao što su proračun i pitanja u vezi s organizacijom izravnih izbora, u kojima je izmjenama ugovora dobio povećane ovlasti i u kojima može samostalno donositi pravne akte, i on sam može biti podvrgnut sudskoj kontroli Suda. U slučaju dodjele sredstava za sufinanciranje informacijske kampanje povodom drugih izravnih izbora Europski parlament izravno izvršava ovlasti koje mu pripadaju. Pri tome ne namjerava svoje akte u tom području izuzeti od sudske kontrole. Ipak, smatra da ekstenzivno tumačenje članka 173. Ugovora, prema kojem bi njegovi akti mogli biti predmet tužbe za poništenje, mora dovesti do toga da mu se prizna aktivna legitimacija za podnošenje takve tužbe protiv akata Vijeća i Komisije.
- 23 U tom se pogledu kao prvo mora naglasiti da je Europska ekonomska zajednica zajednica koja se temelji na pravu, u smislu da i njezine države članice i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s osnovnom ustavnom poveljom, što je Ugovor. Ugovor je, osobito svojim člancima 173. i 184. s jedne strane i člankom 177. s druge strane, uspostavio potpuni sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha da omoguću Sudu kontrolu pravne valjanosti akata institucija. Na taj su način fizičke i pravne osobe zaštićene od mogućnosti da se na njih primjenjuju opći akti koje ne mogu pobijati izravno pred Sudom zbog postojanja posebnih uvjeta za dopuštenost tužbe iz članka 173. stavka 2. Ugovora. Ako upravna provedba takvih akata pripada u nadležnost institucija Zajednice, fizičke i pravne osobe mogu podnijeti izravnu tužbu Sudu protiv provedbenih akata koji su im upućeni ili koji se na njih izravno i osobno odnose te na taj način istaknuti nezakonitost općeg akta na kojem se ovi temelje. Ako provedba pripada u nadležnost nacionalnih tijela, stranke mogu istaknuti nevaljanost općih akata pred nacionalnim sudovima te ih na taj način navesti da o tome upitaju Sud putem prethodnih pitanja.
- 24 Istina je da, suprotno tekstu članka 177. Ugovora koji govori o aktima institucija bez preciziranja, članak 173. Ugovora navodi samo akte Vijeća i Komisije. Ipak, sustav koji je uspostavljen Ugovorom otvara mogućnost izravne tužbe protiv „svih odluka koje su donijele institucije i koje su usmjerene na stvaranje pravnog učinka“, kako je Sud već naglasio u presudi od 31. ožujka 1971. (Komisija/Vijeće, 22/70, Zb., str. 263.). Europski se parlament ne nalazi izrijeckom među institucijama čiji se akti mogu pobijati zbog toga što mu je Ugovor o EEZ-u u svojoj izvornoj verziji dodijelio samo ovlasti savjetovanja i političke kontrole, a ne i ovlasti donošenja akata namijenjenih stvaranju pravnih učinaka prema trećim osobama. Članak 38. Ugovora o EZUČ-u pokazuje da, u slučaju kad je Parlament od početka bio ovlašten donositi odluke obvezujućeg karaktera, kako je to slučaj na temelju članka 95. stavka 4. zadnje rečenice spomenutog ugovora, njegovi akti načelno nisu bili izuzeti od tužbe za poništenje.

25 I dok je u Ugovoru o EZUČ-u tužba za poništenje protiv akata institucija uređena dvama različitim člancima, u Ugovoru o EEZ-u uređena je jedino člankom 173., koji na taj način dobiva opći karakter. Tumačenje članka 173. koje bi isključivalo mogućnost pobijanja akata Europskog parlamenta dovelo bi do rezultata koji je suprotan kako duhu Ugovora kakav je izražen u članku 164. tako i sustavu koji je Ugovor uspostavio. Naime, akti koje Europski parlament donosi u području Ugovora o EEZ-u mogu zadrijeti u ovlasti država članica ili drugih institucija ili prekoračiti ovlasti Parlamenta a da ne postoji mogućnost da ih se podvrgne kontroli Suda. Posljedično se mora utvrditi da je tužbu za poništenje moguće podnijeti protiv akata Europskog parlamenta kojima je svrha proizvesti pravne učinke prema trećim osobama.

26 Na ovom mjestu treba ispitati imaju li odluka iz 1982. i pravilnik iz 1983. karakter odluka koje su usmjerene na stvaranje pravnih učinaka prema trećim osobama.

3. Karakter akata koji su usmjereni na izazivanje pravnih učinaka prema trećim osobama u slučaju odluke iz 1982. i pravilnika iz 1983.

27 Oba se pobijana akta odnose na podjelu sredstava iz proračuna Europskog parlamenta radi pripreme europskih izbora 1984. Odnose se na dodjelu sredstava trećim osobama za naknadu troškova aktivnosti koja se obavlja izvan Europskog parlamenta. Oni na taj način uređuju prava i obveze kako političkih grupacija koje su već bile predstavljene u Europskom parlamentu iz 1979. tako i onih koje će sudjelovati na izborima 1984. Njima se utvrđuje iznos sredstava koja će pripasti svakoj grupaciji, bilo u odnosu na broj mjesta dobivenih 1979., bilo u odnosu na broj glasova dobivenih 1984. Na taj su način, dakle, ti akti usmjereni na izazivanje pravnih učinaka prema trećim osobama, zbog čega mogu biti predmet tužbe sukladno članku 173. Ugovora.

28 Valja odbaciti argument prema kojem kontrolne ovlasti koje ima Revizorski sud na temelju članka 206.a Ugovora isključuju kontrolu Suda. Naime, Revizorski sud može jedino ocjenjivati zakonitost trošenja u odnosu na proračun te akt sekundarnog zakonodavstva iz kojeg proizlazi određeni trošak (uobičajeno nazvan temeljni akt). Njegova je kontrola, dakle, različita od kontrole koju provodi Sud, a koja se odnosi na zakonitost tog temeljnog akta. Akti koje se u ovom slučaju pobija u stvarnosti predstavljaju ekvivalent temeljnog akta, utoliko što predviđaju troškove i utvrđuju uvjete njihove realizacije.

4. Utvrđivanje odnose li se pobijani akti izravno i osobno na tužitelja u smislu članka 173. stavka 2. Ugovora

29 Tužitelj naglašava da ima pravnu sposobnost i da se na njega pobijane odluke koje povlače dodjelu sredstava konkurentskim političkim grupacijama izravno i osobno odnose.

30 Europski parlament ocjenjuje da je, s obzirom na dosadašnju praksu Suda u vezi s navedenim uvjetom, ova tužba nedopuštena. Ipak, smatra da bi ekstenzivno

tumačenje članka 173. stavka 1. Ugovora trebalo utjecati i na tumačenje stavka 2. navedenog članka. U tom smislu naglašava kako tužitelj nije bilo kakva treća osoba, već kao politička stranka zauzima mjesto u sredini između privilegiranih tužitelja i običnih pojedinaca. Prema njegovu mišljenju, treba na razini Zajednice razmotriti specifičnu ulogu političkih stranaka. Smatra da je zbog njihovog specifičnog položaja opravdano da im se pravo na tužbu u smislu članka 173. stavka 2. Ugovora prizna protiv akata koji određuju pod kojim će okolnostima dobiti koliki iznos od Europskog parlamenta, kako bi o njemu informirali u povodu izravnih izbora. U svom odgovoru na tužbu Europski parlament potvrđuje da se pravilnik iz 1983. odnosi na političke stranke, osobno i izravno.

- 31 Najprije treba konstatirati da se pobijani akti na tužitelja uistinu izravno odnose. Naime, njima je uspostavljeno cjelovito uređenje koje je samodostatno i koje ne zahtijeva nikakve provedbene propise, osobito imajući u vidu da je izračun iznosa koji trebaju pripasti svakoj političkoj grupaciji automatski te ne ostavlja mjesta slobodnoj ocjeni.
- 32 Preostaje preispitati odnose li se pobijani akti na tužitelja i osobno.
- 33 To preispitivanje valja usredotočiti na odluku iz 1982. Tom se odlukom utvrdilo načelo dodjele sredstava iz stavke 3708 političkim grupacijama; zatim se odredio dio sredstava koji će pripasti političkim grupacijama i nezavisnim zastupnicima iz saziva izabranog 1979. (69 %) te dio sredstava koji je namijenjen za raspodjelu između političkih grupacija koje će sudjelovati na izborima 1984., bez obzira na to jesu li bile zastupljene u sazivu iz 1979. (31 %); konačno, odredio se način raspodjele 69 % sredstava između političkih grupacija i nezavisnih zastupnika. Pravilnik iz 1983. samo potvrđuje odluku iz 1982. te je nadopunjuje određujući ključ za raspodjelu rezerve od 31 %. Stoga se pravilnik treba smatrati sastavnim dijelom odluke.
- 34 Odluka iz 1982. tiče se svih političkih grupacija, iako ih ona razlikuje s obzirom na okolnost jesu li ili nisu zastupljene u sazivu iz 1979.
- 35 Ova se tužba odnosi na situaciju o kojoj Sud još nije odlučivao. Zahvaljujući tome što su imale svoje predstavnike u instituciji, neke su političke grupacije sudjelovale u donošenju odluke koja se istodobno odnosi kako na njihov položaj tako i na položaj njihovih takmaca koji nisu bili zastupljeni. U tim uvjetima, a imajući u vidu da je riječ o raspodjeli javnih sredstava u svrhu pripreme izbora i da se istaknulo neravnopravnost pri toj raspodjeli, ne može se prihvatiti kako bi se ova situacija ticala samo grupacija koje su bile zastupljene u sazivu Parlamenta i koje je – hipotetski – bilo moguće točno utvrditi na dan donošenja pobijanog akta.
- 36 Naime, takvo bi tumačenje dovelo do nejednakosti u pravnoj zaštiti između konkurentskih grupacija tijekom izbora. Nezastupljene grupacije ne bi mogle spriječiti osporavanu raspodjelu sredstava prije početka izborne kampanje zato što bi nezakonitost temeljne odluke mogle isticati jedino u okviru tužbe protiv

pojedinačnih odluka kojima bi im se odbijala nadoknada većih iznosa od onih koji su određeni. U stvari, one ne bi mogle podnijeti tužbu za poništenje pred Sudom prije nego što se održe izbori niti bi mogle tražiti od Suda, sukladno članku 185. Ugovora, odgodu ovrhe pobijane temeljne odluke.

- 37 Zbog svega treba smatrati da se na tužitelja, koji je postojao u trenutku donošenja odluke iz 1982. i koji je mogao sudjelovati na izborima 1984., pobijani akti osobno odnose.
- 38 Imajući sve navedeno u vidu, mora se zaključiti da je tužba dopuštena.

Meritum tužbe

- 39 U prvim trima tužbenim razlozima tužitelj označava sustav koji je uspostavio Europski parlament kao sustav nadoknade troškova izborne kampanje.
- 40 Prvim tužbenim razlogom tužitelj ističe da u Ugovoru nema pravne osnove za uvođenje takvog sustava. Drugi je tužbeni razlog usmjeren na utvrđivanje da u svakom slučaju ova materija potpada pod pojam jedinstvene izborne procedure, regulirane člankom 138. stavkom 2. Ugovora, te da je kao takva ona i dalje u nadležnosti nacionalnih zakonodavaca, a sukladno članku 7. stavku 2. akta o izborima predstavnika na izravnim općim izborima.
- 41 Treći tužbeni razlog naglašava nejednak položaj između političkih grupacija, koji se očituje u tome da one koje su već zastupljene u sazivu Parlamenta iz 1979. dva puta sudjeluju u podjeli sredstava sa stavke 3708. Naime, one će prvo sudjelovati u diobi 69 % sredstava rezerviranih za političke grupacije i nezavisne članove koji su izabrani 1979., a zatim će ponovno sudjelovati u podjeli rezerve od 31 %. Tako ih se stavlja u znatnu prednost u odnosu na one grupacije koje nemaju svoje zastupnike u sazivu iz 1979.
- 42 Europski je parlament odgovorio na prva dva tužbena razloga zajedno. Istaknuo je proturječnost između tih dvaju razloga: pitanje ili potpada ili ne potpada pod nadležnost Zajednice, no tužitelj ne može tvrditi oboje istodobno. Europski parlament posebno ističe da ovdje nije riječ o sustavu nadoknade troškova izborne kampanje, već o sudjelovanju u informacijskoj kampanji namijenjenoj upoznavanju birača s Europskim parlamentom, a u povodu izbora, što je jasno objašnjeno i u komentaru stavke 3708 i u provedbenim propisima. Sudjelovanje Europskog parlamenta u takvoj informacijskoj kampanji proizlazi iz njegove ovlasti da slobodno uređuje svoju unutarnje ustrojstvo i poduzima „primjerene mjere radi osiguravanja urednog poslovanja i obavljanja svojih aktivnosti”, a koje mu je priznao i Sud u svojoj presudi od 10. veljače 1983. (Luksemburg/Parlament, 230/81, Zb., str. 255., 287.). S obzirom na to da ovdje nije riječ o naknadi troškova izborne kampanje, prvi i drugi tužbeni razlog nisu utemeljeni.

- 43 Također, Europski parlament smatra da i treći tužbeni razlog treba odbiti, iz razloga što jednakost političkih grupacija nije ničim povrijeđena. Predmet uređenja je osiguravanje učinkovitog informiranja o Parlamentu. Političke stranke koje su predstavljene u sazivu izabranom 1979. već su prije dokazale svoje aktivnosti u prilog europskoj integraciji. S obzirom na to da je riječ o najvažnijim grupacijama, one su i reprezentativnije te su u mogućnosti distribuirati više informacija. Stoga je opravdano da se njima dodijeli više sredstava za informacijsku kampanju. Podjela od 69 % sredstava za prethodno financiranje informacijske kampanje i 31 % za financiranje *a posteriori* svih političkih grupacija koje su sudjelovale na izborima jest odluka koja ulazi u domenu političke ocjene Europskog parlamenta. Kako je već na raspravi istaknuo Europski parlament, predsjedništvo i prošireno predsjedništvo utvrdili su raspodjelu sredstava prema ključu koji vodi računa o važnosti različitih grupacija kao promicatelja koncepta političke integracije u očima javnosti država članica.
- 44 Ponovno treba istaknuti da je Europski parlament, temeljem ovlasti da slobodno uređuje svoju unutarnje ustrojstvo, a koja mu je priznata ugovorima, ovlašten poduzeti sve prikladne mjere kako bi osigurao svoje uredno poslovanje i obavljanje svojih aktivnosti, što proizlazi i iz presude od 10. veljače 1983. No, mora se napomenuti da, ako bi se pokazalo da se uspostavljeni sustav financiranja ne može razlikovati od sustava paušalne naknade troškova izborne kampanje, on ne bi potpadao pod doseg prava na slobodno uređivanje unutarnjeg ustrojstva.
- 45 Kako bi se mogla ispitati osnovanost triju prvo navedenih tužbenih razloga, valja, dakle, prije svega ustanoviti pravu prirodu sustava financiranja uspostavljenog pobijanim aktima.
- 46 U tom pogledu, najprije treba utvrditi da su pobijani akti u najmanju ruku dvosmisleni. Odluka iz 1982. jednostavno navodi da se odnosi na raspodjelu sredstava sa stavke 3708, dok interna bilješka u kojoj se nalazi njezin sažetak otvoreno govori o financiranju izborne kampanje. Što se pravilnika iz 1983. tiče, u njemu se ne precizira trebaju li troškovi čija se naknada predviđa služiti informiranju o samom Europskom parlamentu ili informiranju o stavovima koje imaju ili će u budućnosti imati političke grupacije.
- 47 Točno je da pravila iz 1982. o korištenju sredstvima propisuju da se dodijeljena sredstva smiju koristiti samo u vezi s informacijskom kampanjom za izbore 1984. U tom cilju, u njima se određuje priroda troškova koji mogu biti nadoknađeni, određuju se osobe koje odgovaraju za ispravno trošenje sredstava, propisuje se vođenje odvojenog knjigovodstva razrađenog prema vrsti troškova te se zahtijeva podnošenje izvještaja o korištenju sredstvima. Cilj je bio, prema riječima Europskog parlamenta, osigurati da se sredstva stavljena na raspolaganje političkim grupacijama koriste primarno za pokrivanje troškova sastanaka i publikacija (brošure, oglasi u novinama, plakati).

- 48 No, ipak treba naglasiti da ovakva pravila nisu dostatna za uklanjanje dvosmislenosti dobivenih podataka. Naime, kao i pobijani akti, ni pravila iz 1982. nisu uvjetovala dobivanje sredstava prirodom prenošenih poruka. Europski parlament smatra da su kandidati već time što su skrenuli pozornost na svoju aktivnost pridonijeli informiranju o načinu na koji Parlament obavlja svoje funkcije. Očito je da u informacijskoj kampanji ovog tipa, koju Europski parlament smatra pluralističkom, nije moguće razdvojiti informacije o ulozi Europskog parlamenta od stranačke promidžbe. Uostalom, Europski je parlament na raspravi i priznao da njegovi članovi ne mogu razdvojiti promidžbu od informacija.
- 49 Konačno, treba utvrditi da su političke grupacije mogle utrošiti sredstva koja su im stavljena na raspolaganje i tijekom trajanja izborne kampanje. To ponajprije jasno proizlazi u odnosu na sredstva rezerve od 31 %, koja je bila razdijeljena između stranaka koje su sudjelovale na izborima 1984. Naime, troškovi koji su se nadoknađivali bili su troškovi nastali zbog europskih izbora 1984., tijekom razdoblja koje je trajalo od 1. siječnja 1983. do četrdeset dana nakon izbora. To isto tako vrijedi i za 69 % iznosa koji je svake godine razdjeljivan između sudionika saziva iz 1979., i to kako političkih grupacija tako i nezavisnih članova. Iz pravila iz 1982. u konkretnom primjeru proizlazi da je trećinu ukupnog iznosa (nakon što se odbiju plaćeni paušalni iznosi) trebalo isplatiti tek nakon izbora 1984. Povrh toga, sredstva iz dijela od 69 % mogla su se upotrijebiti za formiranje rezervi te su se na temelju njih mogle preuzeti obveze na plaćanje najkasnije četrdeset dana prije izbora, pod uvjetom da isplate uslijede najkasnije četrdeset dana nakon izbora.
- 50 U tim uvjetima, mora se zaključiti da se uspostavljeni sustav ne može razlikovati od sustava paušalne nadoknade troškova izborne kampanje.
- 51 Također, mora se ispitati jesu li pobijani akti doneseni suprotno članku 7. stavku 2. akta o izborima za Parlament na temelju izravnog općeg prava glasa od 20. rujna 1976.
- 52 Navedena odredba određuje da „do stupanja na snagu jednoobraznog izbornog postupka, i uz poštovanje ostalih odredbi ovog akta, izborni će postupak u svakoj državi članici biti uređen nacionalnim propisima”.
- 53 Pojam izbornog postupka u smislu te odredbe obuhvaća ponajprije pravila koja osiguravaju regularnost izbornih postupaka i jednakost različitih kandidata tijekom izborne kampanje. Pravila o nadoknadi troškova kampanje nadovezuju se upravo na tu kategoriju pravila.
- 54 Problem nadoknade troškova izborne kampanje nije jedna od stvari koje su uređene aktom iz 1976. Iz toga proizlazi da, prema sadašnjem stanju prava Zajednice, uspostavljanje sustava nadoknade troškova izborne kampanje kao i utvrđivanje njegovih značajki još uvijek pripada u nadležnost država članica.

- 55 Mora se, dakle, prihvatiti tužbeni razlog povrede članka 7. stavka 2. akta iz 1976., koji navodi tužitelj. Shodno tome, nema potrebe odlučivati o ostalim istaknutim tužbenim razlozima.

Troškovi

- 56 Sukladno odredbi članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Tužitelj nije tražio da se tuženiku naloži snošenje troškova. Slijedom navedenog, iako tuženik nije uspio sa svojim zahtjevom, treba odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove.

Stoga

SUD

presuđuje:

1. **Poništavaju se odluka predsjedništva Europskog parlamenta od 12. listopada 1982. o raspodjeli sredstava sa stavke 3708 općeg proračuna Europskih zajednica te pravilnik proširenog predsjedništva od 29. listopada 1983. o korištenju sredstvima namijenjenima naknadi troškova političkih grupacija koje će sudjelovati na izborima 1984.**
2. **Svaka stranka snosi vlastite troškove.**

Koopmans

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Due

Galmot

Kakouris

O'Higgins

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. travnja 1986.

Tajnik

V. d. predsjednika

P. Heim

T. Koopmans

Predsjednik vijeća