

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka o tome može li Ombudsmanica istražiti način na koji je Sud Europske unije postupao sa zabrinutostima u pogledu usklađenosti s Kodeksom ponašanja za članove Suda (predmet 1072/2021/NH)

Odluka

Sučaj 1072/2021/NH - **Otvoren** 19/07/2021 - **Odluka donesena** 27/06/2022 - **Predmetna institucija** Sud Europske unije (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Predmet se odnosio na javne komentare koje je iznio nezavisni odvjetnik Suda Europske unije o nacrtu Akta EU-a o digitalnim tržištima u trenutku kad je zakonodavni postupak bio u tijeku. Podnositelj pritužbe, organizacija za zaštitu potrošača, zauzeo je stajalište da Sud EU-a nije na odgovarajući način riješio to potencijalno kršenje svojeg Kodeksa ponašanja.

Ombudsmanica je postavila niz pitanja Sudu EU-a. Sud EU-a tvrdio je da Ombudsmanica nije imala ovlasti istražiti pritužbu jer se odnosila na pravosudnu ulogu Suda.

Stajalište Ombudsmanice o njezinim ovlastima razlikovalo se od stajališta Suda. Međutim, budući da daljnje istrage ne bi bile smislene, Ombudsmanica je zatvorila predmet.

Kontekst pritužbe

1. U ožujku 2021. nezavisni odvjetnik Suda Europske unije (dalje u tekstu: „SEU”) sudjelovao je u intervjuu s pravnim časopisom i iznio primjedbe o nacrtu Akta EU-a o digitalnim tržištima [1] dok je zakonodavni postupak još bio u tijeku.

2. Nezavisni odvjetnici imaju isti položaj kao i suci Suda. [2] Njihova je uloga dati potpuno



neovisno mišljenje o predmetu pred sucima koji odlučuju o predmetu. Iako njihova mišljenja nisu obvezujuća, često ih slijede suci.

3. Podnositelj pritužbe organizacija je civilnog društva koja predstavlja neovisne potrošačke organizacije u Europi. [3] Podnositelj pritužbe kritizirao je primjedbe nezavisnog odvjetnika jer bi, prema njegovu mišljenju, mogli utjecati na tekuće političke pregovore koji se vode u okviru zakonodavnog postupka. Osim toga, one mogu negativno utjecati na percepciju javnosti o nepristranosti nezavisnog odvjetnika.

4. Podnositelj pritužbe pisao je predsjedniku Suda u travnju 2021. u kojem je izrazio navedenu zabrinutost. Podnositelj pritužbe smatrao je da su primjedbe nezavisnog odvjetnika postavile pitanja u pogledu njegovih obveza kao člana Suda u skladu s Kodeksom ponašanja Suda. [4] Podnositelj pritužbe citirao je članak 7. stavak 3. Kodeksa ponašanja, u kojem *se navodi da „članovi djeluju i izražavaju se suzdržano što njihov položaj zahtijeva”*, kao i članak 4. stavak 2.: *„Članovi se ne smiju ponašati niti izražavati, bilo kojim sredstvom, na način koji negativno utječe na percepciju javnosti o njihovoj nepristranosti”*.

5. Predsjednik Suda odgovorio je da je Sud Europske unije ovlastio nezavisnog odvjetnika da sudjeluje u razgovoru i da je u svojim primjedbama izrazio svoje osobno mišljenje. Predsjednik je objasnio da članovi pravosuđa, odnosno suci i nezavisni odvjetnici, imaju pravo izraziti svoja osobna stajališta. Međutim, one bi trebale pokazati suzdržanost u ostvarivanju svoje slobode izražavanja u svim slučajevima u kojima je vjerojatno da će autoritet i nepristranost pravosuđa biti dovedeni u pitanje. U tom pogledu predsjednik je naglasio da komentari nezavisnog odvjetnika nisu ni na koji način povezani s predmetom koji je u tijeku pred Sudom.

6. Nezadovoljan odgovorom predsjednika, podnositelj pritužbe obratio se Europskom ombudsmanu u lipnju 2021.

Mandat Europskog ombudsmana

7. Iz članka 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije proizlazi da Europski ombudsman može rješavati pritužbe koje se odnose na Sud EU-a samo ako se ne odnose na njegovu „sudsku ulogu”.

8. Ombudsmanica je smatrala da se pritužba nije odnosila na pravosudne funkcije Suda EU-a te je pokrenula istragu. U odluci je uzeto u obzir da je predsjednik Suda u svojem odgovoru podnositelju pritužbe naglasio da pred Sudom nije u tijeku nijedan predmet povezan s iznesenim primjedbama.

9. Ombudsmanica je od Suda Europske unije zatražila da odgovori na pritužbu. Sud EU-a nije se složio s time da je pritužba bila u nadležnosti Ombudsmana, iako je odgovorio na pritužbu. Odgovor je proslijeđen podnositelju pritužbe kako bi prikupio njegove primjedbe. Nakon toga ombudsmanica je Sudu Europske unije poslala dodatno pismo u vezi s njezinim mandatom. [5] Ombudsmanica je primila drugi odgovor Suda i drugi krug primjedbi podnositelja pritužbe.



Prepiska između Ombudsmana i Suda objavljena je na internetskim stranicama Europskog ombudsmana.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

Sud Europske unije

10. Sud EU-a smatrao je da predmet nije obuhvaćen mandatom Ombudsmana. Tvrdio je da svako ograničenje prava na slobodu izražavanja člana Suda podliježe određenim postupcima koje primjenjuje sam sud. Kao takvi, postupci predstavljaju izraz neovisnosti sudstva, što zahtijeva da dotični sud potpuno samostalno izvršava svoje funkcije. Sud EU-a smatrao je i da se samo primjedbe člana Suda koje utječu na njegovu sposobnost da doprinese procesu donošenja sudskih odluka mogu smatrati kršenjem obveza tog člana u pogledu nepristranosti i diskrecije. To ovdje nije bio slučaj.

11. Nakon što je Ombudsmanica zatražila pojašnjenja, Sud EU-a dodatno je objasnio da se Kodeks ponašanja mora tumačiti s obzirom na kontekst i ciljeve koji se žele postići. Obveze nepristranosti i diskrecije, kako su definirane u člancima 4. i 7. Kodeksa ponašanja, imaju posebnu svrhu: kako bi se osigurala učinkovita pravna zaštita, to jest jamčenje poštenog suđenja. Sud EU-a izjavio je da je svrha tih obveza zaštita samih sudskih postupaka od neopravdanog uplitanja, a ne drugih vanjskih procesa kao što su politički pregovori.

12. Sud EU-a pojasnio je i da će svaku procjenu o tome je li zastupnik prekršio Kodeks ponašanja provesti suci. Kao takva, takva je procjena dio pravosudne uloge Suda EU-a i, kako je Sud EU-a naveo, izvan mandata Ombudsmana.

Podnositelj pritužbe

13. Podnositelj pritužbe nije se složio s ocjenom Suda da bi član Suda prekršio svoje obveze nepristranosti i diskrecije samo u slučaju mogućeg utjecaja na proces donošenja sudskih odluka. Podnositelj pritužbe tvrdio je da se u odgovoru Suda EU-a nije razmatrao mogući učinak koji bi primjedbe nezavisnih odvjetnika mogle utjecati na zakonodavni postupak i time ugroziti načelo diobe vlasti. Ugovorom se Sudu Europske unije ne daje uloga u postupku donošenja zakonodavstva EU-a.

14. Podnositelj pritužbe nadalje je tvrdio da bi se obvezama iz Kodeksa ponašanja (članak 7. stavak 3. i članak 4. stavak 2.) od svih članova Suda trebalo zahtijevati da se suzdrže od izražavanja stajališta koja bi mogla utjecati na zakonodavni postupak EU-a ili na njega neopravdano utjecati. Ako to tumačenje nije u duhu Kodeksa ponašanja, podnositelj pritužbe doveo je u pitanje učinkovitost odredbi Kodeksa u sprečavanju situacija koje su se pojavile u ovom predmetu. Ako je to doista slučaj, zašto bi se Kodeks ponašanja primjenjivao i na bivše članove Suda koji više nisu uključeni u postupak donošenja sudskih odluka?



15. Prema mišljenju podnositelja pritužbe, nije bilo dovoljno da Sud Europske unije odbaci pitanje neopravdanog utjecaja na zakonodavni postupak EU-a i diobu vlasti među institucijama EU-a kao samo „vanjski postupak”. Zakonodavni procesi EU-a, kazao je podnositelj pritužbe, sastavni su dio funkcioniranja EU-a.

16. Podnositelj pritužbe ustrajao je na tome da je Ombudsman ovlašten ispitati njegovu pritužbu jer se nije odnosio na predmet pred Sudom EU-a u okviru svoje sudske uloge. Podnositelj pritužbe zatražio je od Ombudsmana da Sudu Europske unije preporuči da se u Kodeksu ponašanja izričito navede da se obvezama nepristranosti i diskrecije od zastupnika zahtijeva da se suzdrže od davanja izjava koje mogu utjecati na zakonodavni postupak EU-a.

Procjena Europskog ombudsmana

17. Ombudsman ne namjerava uplitati u neovisnost pravosuđa, koja je kamen temeljac Unije izgrađene na vladavini prava. Iz Ugovora jasno proizlazi da je Sud Europske unije, djelujući u svojoj sudbenoj ulozi, izvan mandata Ombudsmana.

18. Ombudsmanica pozdravlja činjenicu da je Sud Europske unije odgovorio o osnovanosti pritužbe, iako je smatrao da je pritužba izvan mandata Ombudsmana.

19. Ombudsman razumije argument Suda EU-a da je njegov Kodeks ponašanja osmišljen kako bi se izbjegao svaki neprimjeren utjecaj jednog od njegovih članova na sudski postupak. Međutim, slaže se s podnositeljem pritužbe da je to stajalište prilično restriktivno jer se njime ne uzima u obzir mogući utjecaj koji bi član Suda mogao imati na druge postupke, kao što je postupak donošenja zakonodavnih odluka na razini Unije.

20. Ombudsmanica napominje da je u istom mjesecu u kojem su se dogodile činjenice u ovom predmetu nezavisni odvjetnik sudjelovao u internetskom događanju o intelektualnom vlasništvu u zdravstvenom sektoru. Sudjelovao je i na drugom događanju u studenome 2021. povezanom s Aktom o digitalnim tržištima, koje je organizirala talijanska skupina za strateško promišljanje.

21. Sporno je pitanje je li Kodeks ponašanja, osobito kada utvrđuje načela nepristranosti i diskrecijske ovlasti članova Suda, sastavni dio sudskog rada Suda EU-a, odnosno upravni dokument u kojem se utvrđuju deontološke dužnosti zastupnika i kada djeluju izvan sudnice. Čini se da tekst Zakonika implicira potonje. Čini se da presuda Općeg suda iz 2019. podupire i stajalište da svrha Kodeksa ponašanja nije utvrđivanje pravila o sudskim aktivnostima Suda EU-a [6]. Međutim, u istoj presudi zaključuje se da se Kodeks ponašanja ne može kvalificirati ni kao akt sudske prirode ni kao akt isključivo administrativne prirode [7].

22. Stajalište ombudsmanice o njezinu mandatu razlikuje se od stajališta Suda Europske unije. Smatra da je Kodeks ponašanja „hibridni” instrument: obuhvaća deontološke dužnosti članova Suda kada djeluju u okviru svoje sudbene funkcije i kada njihovi postupci mogu utjecati na druge (izvansudske) postupke. U protivnom se Kodeks ne bi primjenjivao na bivše zastupnike



jer više ne mogu djelovati u pravosudnom svojstvu. U ovom predmetu Sud EU-a tvrdio je da primjedbe nezavisnog odvjetnika nisu utjecale na njegovu sposobnost da doprinese procesu donošenja sudskih odluka. Kao takvi, trebali bi biti obuhvaćeni područjem izvansudskih postupaka obuhvaćenih Kodeksom ponašanja. Predmet bi stoga trebao biti u nadležnosti Europskog ombudsmana.

23. Međutim, Sud EU-a jasno je dao do znanja da ne priznaje ovlasti Ombudsmana da istraži ovaj predmet. Iako je iznimno važno da se poštuje Kodeks ponašanja i da Sud EU-a u tom pogledu i dalje bude na oprezu, ombudsmanica smatra da nastavak istrage nije smislen, uzimajući u obzir stajalište Suda Europske unije.

24. U tom kontekstu Ombudsman zaključuje predmet bez daljnjeg djelovanja.

Zaključak

Ombudsman zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Daljnje djelovanje nije opravdano.

Podnositelj pritužbe i Sud EU-a bit će obaviješteni o toj odluci .

Europska ombudsmanica Emily O'Reilly

Strasbourg, 27. lipnja 2022.

[1] Europska komisija u prosincu 2020. predložila je Akt o digitalnim tržištima kojim bi se regulirali „nadzornici pristupa” interneta; to su velike internetske platforme s dominantnim položajem na tržištu. Za više informacija vidjeti

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>
[Poveznica]

[2] Sud Europske unije (institucija) podijeljen je na dva suda: sud i Opći sud. Sud Europske unije bavi se zahtjevima za prethodnu odluku nacionalnih sudova, određenim tužbama za poništenje i žalbama, dok Opći sud odlučuje o tužbama za poništenje koje podnose pojedinci, poduzeća i, u nekim slučajevima, vlade EU-a (obično o pravu tržišnog natjecanja, državnim potporama, trgovini, poljoprivredi, žigovima i pitanjima osoblja EU-a). Nezavisni odvjetnici služe samo na Sudu, a ne na Općem sudu.

[3] „BEUC, Europska organizacija za zaštitu potrošača”. Kratica označava „*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*”. Za više informacija: <https://www.beuc.eu/> [Poveznica]



[4] Kodeksom ponašanja zastupnika i bivših članova Suda Europske unije (2016/C 483/01), donesenim 23. prosinca 2016., nastoje se pojasniti etički i deontološki standardi kojima podliježu članovi i bivši članovi Suda. Dostupan je ovdje:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR>
[Poveznica] Sud je u rujnu 2021. ažurirao svoj Kodeks ponašanja.

[5] Ombudsmanica je, među ostalim, napomenula da je u prošlosti Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) istraživao slučaj o usklađenosti s Kodeksom ponašanja.

[6] Vidjeti presudu Općeg suda od 20. rujna 2019., *Franklin Dehousse protiv [Poveznica]Suda Europske unije*, predmet T-433/17, posebno točku 82.: „*Takvim kodeksom ponašanja, svojim konceptom i sadržajem, ne namjeravaju se, čak ni djelomično, utvrditi pravila kojima se uređuje sudska aktivnost te institucije*” i točka 86.: „*takvi kodeks ponašanja ne odnosi se, u užem smislu, na izvršavanje pravosudnih funkcija*”.

[7] Točka 90. gore navedene presude.