Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Syvende Afdeling)

5. maj 2025 *

»Annullationssøgsmål – regler for institutionerne – medlem af Parlamentet – privilegier og immuniteter – Parlamentets afslag på en anmodning om beskyttelse af privilegier og immuniteter – pågribelse på fersk gerning – retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål – afvisning«

I sag T-248/24,

EC ved advokaterne C. Marchand, S. Mary og G. Boye,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved N. Lorenz og A.-M. Dumbrăvan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Kowalik-Bańczyk, og dommerne G. Hesse og B. Ricziová (refererende dommer),

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig

– anmodningen om, at det fastslås, at der ikke anledning til at træffe afgørelse, og formalitetsindsigelsen, som Parlamentet fremsatte ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 14. august 2024,

– sagsøgerens indlæg, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 27. september 2024,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Kendelse

1 Sagsøgeren, EC, har med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets Retsudvalgs retsakt af 7. marts 2024, som Europa-Parlamentets formand gav meddelelse om på plenarmødet den 11. marts 2024, og hvorved der blev givet afslag på hendes anmodning om, at Parlamentet beskyttede hendes privilegier og immuniteter (herefter »den anfægtede retsakt«).

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren var medlem af Parlamentet i den ottende (2014-2019) og den niende (2019-2024) valgperiode. Ved valget til Parlamentet i juni 2024 blev hun ikke genvalgt, og hendes mandat udløb den 16. juli 2024 med åbningen af det konstituerende møde i den tiende valgperiode.

3 Den 9. december 2022 blev sagsøgeren anholdt i Belgien, hvor hun var varetægtsfængslet i fem måneder, heraf fire måneder i fængsel, hendes hjem blev ransaget, og der blev truffet retsbevarende foranstaltninger over for hende, uden at hendes immunitet blev ophævet.

4 Den 1. juni 2023 indgav sagsøgeren en anmodning om beskyttelse af sine privilegier og immuniteter til Parlamentets formand. Der blev i anmodningen bl.a. henvist til artikel 5, stk. 2, og artikel 7, 8 og 9 i Parlamentets forretningsorden, niende valgperiode (2019-2024) (herefter »forretningsordenen«), og til artikel 8 og 9 i protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2010, C 83, s. 266, herefter »protokol nr. 7«).

5 Sagsøgeren gjorde i anmodningen om beskyttelse af sine privilegier og immuniteter gældende, at hendes immunitet bl.a. var blevet krænket som følge af anholdelsen af hende den 9. december 2022 »under falsk påskud af, at hun var blevet grebet på fersk gerning«, hendes varetægtsfængsling og efterfølgende husarrest og »ulovlig efterforskning i hvert fald siden juli 2022«.

6 Parlamentets formand gav meddelelse om anmodningen om beskyttelse af sagsøgerens privilegier og immuniteter på plenarmødet den 12. juni 2023, og den blev henvist til Parlamentets Retsudvalg i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 9, stk. 1.

7 Den 11. marts 2024 meddelte Parlamentets formand på plenarmødet, at »[Retsudvalget den] 7. marts 2024 [havde konkluderet], at anmodningen om beskyttelse af [sagsøgerens privilegier og immuniteter] var uantagelig i direkte medfør af [protokol nr. 7], der fastsætter, at immuniteten ikke kan påberåbes af et medlem, som gribes på fersk gerning«, og at »[p]roceduren vedrørende denne anmodning [...] dermed [var] afsluttet«.

Parternes påstande

8 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede retsakt annulleres.

– Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

9 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at der ikke er anledning til at træffe afgørelse i sagen, subsidiært afvises sagen.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

10 Det fremgår af artikel 130 i Rettens procesreglement, at såfremt sagsøgte i et særskilt dokument anmoder Retten om at tage stilling til, om sagen bør afvises, eller til, om Retten savner kompetence, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, skal Retten snarest træffe afgørelse om anmodningen.

11 Parlamentet har anmodet Retten om at fastslå, at sagen er blevet uden genstand, og at der ikke længere er anledning til at træffe afgørelse, eftersom sagsøgeren ikke har været medlem af Europa-Parlamentet siden den 16. juli 2024 og således ikke længere har nogen interesse i at få den anfægtede retsakt annulleret. Parlamentet har endvidere gjort gældende, at sagen skal afvises, da den anfægtede retsakt ikke har nogen retsvirkning og derfor ikke kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF.

12 Under de foreliggende omstændigheder skal den af Parlamentet fremsatte formalitetsindsigelse behandles først.

13 Parlamentet har anført, at mens ophævelse af immuniteten for et medlem af Parlamentet er udtrykkeligt hjemlet i artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7, har beskyttelse af den parlamentariske immunitet kun hjemmel i artikel 7 og 9 i forretningsordenen, der indeholder reglerne om Parlamentets interne organisation og ikke kan tillægge Parlamentet beføjelser, som ikke udtrykkeligt er anerkendt i den primære ret, såsom protokol nr. 7, eller i en lovgivningsmæssig retsakt. Parlamentet er derfor af den opfattelse, at det ikke på grundlag af artikel 9, stk. 1, litra b), eller artikel 9, stk. 2, i protokol nr. 7, som ikke giver det enekompetence til at fastslå, om betingelserne for at anvende bestemmelserne er opfyldt, kan træffe afgørelser om beskyttelse af et af dets medlemmers immunitet, som har bindende retsvirkninger, og at den anfægtede retsakt følgelig ikke kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF.

14 Sagsøgeren har gjort gældende, at Parlamentets afgørelse om ikke at beskytte hendes immunitet i henhold til forretningsordenens artikel 7 og 9 i overensstemmelse med artikel 9 i protokol nr. 7 er en retsakt, som har bindende retsvirkninger. Hun har bl.a. anført, at formuleringen af artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7 betyder, at Parlamentet ikke alene har ret til at ophæve et af dets medlemmers immunitet, men at det også har ret til at beskytte denne immunitet, dvs. at afgøre, om retsforfølgningen af et medlem af Parlamentet krænker de immuniteter, der er fastsat i protokollens artikel 9, således at en sådan afgørelse har bindende retsvirkninger for medlemsstaternes retslige myndigheder.

15 Der skal henvises til fast retspraksis, hvorefter alle foranstaltninger, uanset deres beskaffenhed eller form, udgør anfægtelige retsakter som omhandlet i artikel 263 TEUF, når de skaber bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling (dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, og af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40,

præmis 51). Enhver EU-retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, er derimod ikke underlagt den i artikel 263 TEUF omhandlede domstolsprøvelse (jf. dom af 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

16 Ved afgørelsen af, om en retsakt har bindende retsvirkninger, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og de pågældende virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom den nævnte retsakts indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (jf. dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 47).

17 Når en retsakt fra en EU-institution har karakter af et afslag, skal den desuden bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (dom af 8.3.1972, Nordgetreide mod Kommissionen, 42/71, EU:C:1972:16, præmis 5, af 24.11.1992, Buckl m.fl. mod Kommissionen, C-15/91 og C-108/91, EU:C:1992:454, præmis 22, og af 9.10.2018, Multiconnect mod Kommissionen, T-884/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:665, præmis 45). Navnlig er et afslag en retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, når den retsakt, som EU-institutionen afslår at udstede, kunne have været anfægtet i henhold til denne bestemmelse. Det følger heraf, at en institutions afslag på en anmodning rettet til den ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, når anmodningen ikke tilsigter, at institutionen vedtager en foranstaltning med bindende retsvirkninger (kendelse af 5.9.2012, Farage mod Parlamentet og Buzek, T-564/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:403, præmis 27, og af 1.2.2018, Collins mod Parlamentet, T-919/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:58, præmis 19).

18 Det skal således i den foreliggende sag med henblik på at afgøre, om den anfægtede retsakt, hvorved det afslås at beskytte sagsøgerens privilegier og immuniteter, er en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, undersøges, om den foranstaltning, der blev anmodet om, i det foreliggende tilfælde kunne have retsvirkninger.

19 Det skal i denne henseende først bemærkes, at Parlamentet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, TEU og artikel 13, stk. 2, TEU handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt det ved traktaterne.

20 Dernæst bemærkes, at artikel 8 i protokol nr. 7 bestemmer, at »[Parlamentets] medlemmer [...] hverken [kan] eftersøges, tilbageholdes eller retsligt forfølges på grund af meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv«.

21 I artikel 9 i protokol nr. 7 hedder det:

»Under [Parlamentets] mødeperioder nyder medlemmerne:

a) på deres eget lands område de immuniteter, der tilstås medlemmerne af deres lands lovgivende forsamling

b) på en anden medlemsstats område fritagelse for enhver form for tilbageholdelse og retsforfølgning.

De er ligeledes dækket af immuniteten på vej til eller fra [Parlamentets] mødested.

Immuniteten kan ikke påberåbes af et medlem, som gribes på fersk gerning, og kan ikke hindre [Parlamentets] ret til at ophæve et af dets medlemmers immunitet.«

22 Den parlamentariske immunitet, der tilkommer medlemmer af Parlamentet, og som er fastsat i artikel 8 og 9 i protokol nr. 7, omfatter således to former for beskyttelse, der normalt tilkommer medlemmer af medlemsstaternes nationale parlamenter, nemlig immunitet for meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af det parlamentariske hverv samt parlamentarisk ukrænkelighed, der i princippet omfatter beskyttelse mod retsforfølgning (dom af 21.10.2008, Marra, C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579, præmis 24, og af 6.9.2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, præmis 18).

23 I det foreliggende tilfælde blev sagsøgeren, der var valgt i en anden medlemsstat end Belgien, anholdt, tilbageholdt og retsforfulgt i Belgien. Hun har ikke gjort gældende, at denne retslige procedure er forbundet med meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser fra hendes side under udøvelsen af hendes hverv. Under disse omstændigheder, og som det fremgår af hendes skriftlige indlæg, må det således lægges til grund, at hun udelukkende påberåber sig den immunitet, eller ukrænkelighed, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, litra b), i protokol nr. 7. Det må ligeledes konstateres, at de nationale retslige myndigheder i det foreliggende tilfælde ikke har anmodet om ophævelse af sagsøgerens immunitet, men har fundet, at der var tale om, at medlemmet var grebet på fersk gerning.

24 Endelig skal det fremhæves, at behandlingen af en anmodning om ophævelse af immunitet og behandlingen af en anmodning om beskyttelse af privilegierne og immuniteterne henhører under to særskilte øvelser.

25 Det bemærkes i denne henseende, at ophævelse af immuniteten er nævnt udtrykkeligt i artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7, som bestemmer, at »immuniteten […] ikke [kan] hindre [Parlamentets] ret til at ophæve et af dets medlemmers immunitet«. Denne bestemmelse tillægger således Parlamentet en eneret til at ophæve den immunitet, der er omhandlet i protokollens artikel 9, dvs. retten til at fratage et medlem den beskyttelse, som vedkommende nyder i henhold til denne bestemmelse. En sådan afgørelse udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF (dom af 15.10.2008, Mote mod Parlamentet, T-345/05, EU:T:2008:440, præmis 31).

26 Parlamentets beskyttelse af et medlems privilegier og immuniteter har derimod ikke udtrykkelig hjemmel i protokol nr. 7, men udelukkende i forretningsordenens artikel 7 og 9.

27 Det skal i denne sammenhæng for det første for så vidt angår immuniteten i henhold til artikel 8 i protokol nr. 7 bemærkes, at det allerede er blevet fastslået, at en afgørelse fra Parlamentet om at beskytte en sådan immunitet udgør en udtalelse, som ikke har nogen retsvirkning for de nationale domstole (jf. i denne retning dom af 21.10.2008, Marra, C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579, præmis 39, og af 6.9.2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, præmis 39). For at nå til denne konklusion har Domstolen bl.a. fastslået, at Parlamentet ifølge protokol nr. 7 ikke har kompetence til at efterprøve, om betingelserne for at anvende immuniteten i protokollens artikel 8 er opfyldt, såfremt der anlægges sag mod et medlem af Parlamentet på grund af dennes meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser, og at en sådan kompetence ikke kan følge af bestemmelserne i forretningsordenen, som er en retsakt vedrørende den interne organisation, som ikke kan give Parlamentet nogen beføjelser, der ikke udtrykkeligt er fastsat i en generel retsakt, i det foreliggende tilfælde ved protokol nr. 7 (dom af 21.10.2008, Marra, C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579, præmis 32 og 38).

28 For det andet skal der for så vidt angår immuniteten i henhold til artikel 9 i protokol nr. 7 sondres mellem to situationer.

29 På den ene side kan Parlamentets kompetence til at beskytte immuniteten efter omstændighederne følge af artikel 9, stk. 1, litra a), i protokol nr. 7, for så vidt som denne bestemmelse betyder, at udstrækningen og indholdet af den immunitet, Parlamentets medlemmer nyder på deres nationale område, med andre ord denne immunitets materielle indhold, bestemmes af de forskellige nationale lovgivninger, hvortil der henvises i bestemmelsen. Denne henvisning til national ret betyder, at når en medlemsstats lovgivning fastsætter en procedure til beskyttelse af immuniteten for medlemmer af det nationale parlament, som gør det muligt for dette at gribe ind over for rets- eller politimyndighederne, bl.a. ved at kræve, at den retsforfølgning, som et af dets medlemmer er genstand for, stilles i bero, skal Parlamentet indrømmes de samme beføjelser i forhold til medlemmer af Parlamentet, der er valgt ind for denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 19.3.2010, Gollnisch mod Parlamentet, T-42/06, EU:T:2010:102, præmis 105 og 115).

30 På den anden side henviser artikel 9, stk. 1, litra b), i protokol nr. 7 derimod ikke til national ret og kan derfor ikke på denne måde give grundlag for Parlamentets kompetence til at beskytte et medlems immunitet.

31 Endvidere kan det ikke antages, at artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7 i sig selv udgør grundlaget for Parlamentets kompetence til at beskytte et medlems immunitet. Retten har i denne henseende allerede fastslået, at eneretten til at ophæve immuniteten i henhold til denne bestemmelse ikke kan fortolkes således, at den giver Parlamentet enekompetence til med bindende virkning at afgøre, om et medlem nyder den immunitet, der er fastsat i artikel 9 i protokol nr. 7, eller ikke, for så vidt angår de forhold, som vedkommende foreholdes (dom af 5.7.2023, Puigdemont i Casamajó og Comín i Oliveres mod Parlamentet, T-115/20, under appel, EU:T:2023:372, præmis 65).

32 Den negative formulering af artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7 (jf. denne kendelses præmis 21) fastsætter nemlig kun to grænser for den immunitet, eller ukrænkelighed, der er fastsat i protokollens artikel 9. På den ene side kan denne immunitet ikke påberåbes af et medlem, som gribes på fersk gerning. Dette indebærer nødvendigvis, at den nævnte immunitet så meget desto mindre kan beskyttes, når et medlem er grebet på fersk gerning. På den anden side kan samme immunitet ikke hindre Parlamentets ret til at ophæve den.

33 Sagsøgeren har imidlertid påberåbt sig den effektive virkning af artikel 9 i protokol nr. 7.

34 Det skal i denne henseende bemærkes, at den brede fortolkning af en EU-retlig bestemmelse med henblik på at bevare dens effektive virkning ikke må føre til, at der ses bort fra den kompetencefordeling mellem Unionen og dens medlemsstater, der er fastsat i traktaterne. Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis det følger af artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7, at Parlamentet har enekompetence til med bindende virkning at afgøre, om en retssag mod et medlem krænker vedkommendes immunitet eller ej, idet denne kompetence primært tilkommer de myndigheder, som fører retslige procedurer (jf. i denne retning dom af 5.7.2023, Puigdemont i Casamajó og Comín i Oliveres mod Parlamentet, T-115/20, under appel, EU:T:2023:372, præmis 66 og 68). Det samme gælder så meget desto mere, når det skal afgøres, om betingelserne vedrørende pågribelse på fersk gerning er opfyldt, idet denne specifikke kompetence alene tilkommer de myndigheder, som fører retslige procedurer.

35 Det skal nemlig bemærkes, at hvis de myndigheder, som fører retslige procedurer, konstaterer, at de forhold, der foreholdes et medlem af Parlamentet, er omfattet af immuniteten i henhold til artikel 9 i protokol nr. 7, er de generelt forpligtet til at anmode Parlamentet om ophævelse af immuniteten, hvis de ønsker at fortsætte de nævnte procedurer. Endvidere bemærkes, at artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7 ligeledes regulerer en særlig situation i forbindelse med en pågribelse på fersk gerning, hvor de nævnte myndigheder ikke er forpligtet til at anmode Parlamentet om ophævelse af immuniteten, eftersom immuniteten i et sådant tilfælde end ikke kan påberåbes. Undersøgelsen af, om betingelserne for at fastslå, at der foreligger en pågribelse på fersk gerning, er overholdt, henhører således under de nævnte myndigheders enekompetence og afhænger dermed ikke af Parlamentets stillingtagen.

36 Den modsatte fortolkning, som sagsøgeren har argumenteret for, ville indebære, at Parlamentet har kompetence til at afgøre, om den retslige procedure, der føres vedrørende et medlem af Parlamentet, rejser spørgsmål om vedkommendes immunitet, i alle sager om lovovertrædelser begået af medlemmer af Parlamentet uden undtagelse, herunder når medlemmet er grebet på fersk gerning, hvilket ville medføre, at den første del af artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 7 ville miste sin effektive virkning.

37 Det skal følgelig lægges til grund, at bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, litra b), i protokol nr. 7, selv sammenholdt med bestemmelserne i protokollens artikel 9, stk. 3, ikke tillægger Parlamentet nogen kompetence til at træffe en afgørelse om beskyttelse af privilegierne og immuniteterne, således at en afgørelse om beskyttelse af privilegierne og immuniteterne truffet på grundlag af forretningsordenen i et sådant tilfælde, og navnlig når medlemmet er grebet på fersk gerning, ikke kan have bindende virkninger over for tredjemand. Under disse omstændigheder udgør den anfægtede retsakt, hvorved det afslås at beskytte sagsøgerens privilegier og immuniteter, heller ikke en retsakt med bindende retsvirkninger.

38 Det følger heraf, at den anfægtede retsakt ikke kan anfægtes ved et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. Parlamentets formalitetsindsigelse skal derfor tages til følge, og sagen skal følgelig afvises, uden at det er nødvendigt at undersøge, om sagsøgeren stadig har en interesse i at få den anfægtede retsakt annulleret.

Sagsomkostninger

39 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

40 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Parlamentets omkostninger i overensstemmelse med dettes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

1) Europa-Parlamentet frifindes.

2) EC bærer sine egne omkostninger og betaler Parlamentets omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 5. maj 2025.

V. Di Bucci
Justitssekretær

K. Kowalik-Bańczyk
Afdelingsformand