Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

5. svibnja 2025.*

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Član Parlamenta – Povlastice i imuniteti – Odbijanje Parlamenta da prihvati zahtjev za zaštitu povlastica i imuniteta – Kazneno djelo pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj – Akt koji se ne može pobijati – Nedopuštenost”

U predmetu T-248/24,

EC, koju zastupaju C. Marchand, S. Mary i G. Boye, odvjetnici,

tužiteljica,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju N. Lorenz i A.-M. Dumbrăvan, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: K. Kowalik-Bańczyk, predsjednica, G. Hesse i B. Ricziová (izvjestiteljica), suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

– zahtjev za obustavu postupka i prigovor nedopuštenosti koje je Parlament istaknuo zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 14. kolovoza 2024.,

– tužiteljičina očitovanja podnesena tajništvu Općeg suda 27. rujna 2024.,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužiteljica, EC, zahtijeva poništenje akta Odbora Europskog parlamenta za pravna pitanja od 7. ožujka 2024., o kojem je predsjednica Europskog parlamenta izvijestila na plenarnoj sjednici 11. ožujka 2024., a kojim se odbija tužiteljičin zahtjev da Parlament zaštiti njezine povlastice i imunitete (u daljnjem tekstu: pobijani akt).

* Jezik postupka: engleski

Okolnosti spora

2 Tužiteljica je bila zastupnica u Parlamentu u osmom (2014. – 2019.) i devetom parlamentarnom sazivu (2019. – 2024.). Na izborima za Europski parlament u lipnju 2024. nije ponovno izabrana te je njezin mandat završio 16. srpnja 2024. otvaranjem konstituirajuće sjednice desetog parlamentarnog saziva.

3 Tužiteljica je 9. prosinca 2022. uhićena u Belgiji, gdje je smještena u istražni zatvor te je bila zadržana tijekom pet mjeseci, od kojih je četiri mjeseca bila u zatvoru, izvršena je pretraga njezina doma te su protiv nje poduzete mjere osiguranja a da joj pritom nije ukinut imunitet.

4 Tužiteljica je 1. lipnja 2023. predsjednici Parlamenta podnijela zahtjev za zaštitu svojih povlastica i imuniteta. U tom se zahtjevu osobito upućivalo na, s jedne strane, članak 5. stavak 2. i članke 7., 8. i 9. Poslovnika Parlamenta primjenjivog na deveti parlamentarni saziv (2019. – 2024.) (u daljnjem tekstu: Poslovnik) i, s druge strane, na članke 8. i 9. Protokola br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2010., C 83, str. 266., u daljnjem tekstu: Protokol br. 7).

5 U zahtjevu za zaštitu svojih povlastica i imuniteta tužiteljica je navela da je njezin imunitet povrijeđen zbog, među ostalim, njezina uhićenja 9. prosinca 2022. „pod lažnim izgovorom da je zatečena u počinjenju kaznenog djela”, njezina zadržavanja i kasnijeg kućnog pritvora, kao i „nezakonitih istraga koje se provode barem od srpnja 2022.”.

6 Predsjednica Parlamenta je, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Poslovnika, tužiteljičin zahtjev za zaštitu povlastica i imuniteta objavila na plenarnoj sjednici 12. lipnja 2023. te ga je proslijedila Odboru Parlamenta za pravna pitanja.

7 Predsjednica Parlamenta je 11. ožujka 2024. na plenarnoj sjednici objavila da je „Odbor [za pravna pitanja] 7. ožujka 2024. zaključio da je zahtjev za zaštitu [povlastica i imuniteta koji je podnijela tužiteljica] nedopušten, izravnom primjenom [Protokola br. 7], kojim je propisano da, ako je član zatečen u počinjenju kaznenog djela, nije moguće pozivanje na imunitet” i da se „[s]toga postupak koji se odnosi na taj zahtjev sada završava”.

Zahtjevi stranaka

8 Tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijani akt,

– naloži Parlamentu snošenje troškova.

9 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:

– utvrdi da postupak po tužbi treba obustaviti ili, podredno, odbaci tužbu kao nedopuštenu,

– naloži tužiteljici snošenje troškova.

Pravo

10 Na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda, ako tuženik zasebnim aktom zatraži od Općeg suda da odluči o nedopuštenosti tužbe ili nenadležnosti Općeg suda bez ulaženja u raspravljanje o meritumu, Opći sud treba o zahtjevu odlučiti u najkraćem mogućem roku.

11 Parlament od Općeg suda zahtijeva da utvrdi da je tužba postala bespredmetna i da postupak po njoj treba obustaviti s obzirom na to da tužiteljica od 16. srpnja 2024. više nije zastupnica u Europskom parlamentu i da stoga više nema interes za poništenje pobijanog akta. Usto, Parlament tvrdi da je tužba nedopuštena jer pobijani akt ne proizvodi nikakav pravni učinak te se stoga ne može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

12 U okolnostima ovog slučaja najprije valja ispitati prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo Parlament.

13 Prema mišljenju Parlamenta, iako se u članku 9. trećem stavku Protokola br. 7 izričito predviđa ukidanje imuniteta zastupniku u Europskom parlamentu, zaštita parlamentarnog imuniteta ima pravnu osnovu samo u člancima 7. i 9. Poslovnika, koji sadržava pravila unutarnje organizacije Parlamenta i ne može toj instituciji dati ovlasti koje nisu izričito priznate primarnim pravom, poput Protokola br. 7, ili zakonodavnim aktom. Stoga Parlament smatra da ne može na temelju članka 9. prvog stavka točke (b) ili članka 9. drugog stavka Protokola br. 7, koji mu ne daju isključivu nadležnost da utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za njihovu primjenu, donositi odluke kojima se štiti imunitet jednog od njegovih članova, a koje proizvode obvezujuće pravne učinke, te da se, slijedom navedenog, pobijani akt ne može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

14 Tužiteljica tvrdi da odluka Parlamenta da ne zaštiti njezin imunitet na temelju članaka 7. i 9. Poslovnika čini, u skladu s člankom 9. Protokola br. 7, akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke. Osobito tvrdi da formulacija članka 9. trećeg stavka Protokola br. 7 znači da Parlament nema samo pravo ukinuti imunitet nekom od svojih članova nego i pravo zaštititi taj imunitet, odnosno odlučiti o tome povređuju li se kaznenim progonom pokrenutim protiv zastupnika u Europskom parlamentu imuniteti predviđeni u članku 9. tog protokola, tako da takva odluka proizvodi obvezujuće pravne učinke za sudska tijela država članica.

15 Valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se aktima koji se mogu pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, smatraju sve mjere, neovisno o njihovu obliku, koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9. i od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 51.). Obratno, bilo koji akt Europske unije koji ne proizvodi obvezujuće pravne učinke nije predmet sudskog nadzora iz članka 263. UFEU-a (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

16 Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt obvezujuće pravne učinke, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti njegove učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja navedenog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja ga je donijela (vidjeti presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32. i navedenu sudsku praksu te presudu od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 47.).

17 Usto, kada je akt institucije Unije negativan akt, treba ga ocijeniti s obzirom na prirodu zahtjeva na koji se njime odgovara (presude od 8. ožujka 1972., Nordgetreide/Komisija, 42/71, EU:C:1972:16, t. 5.; od 24. studenoga 1992., Buckl i dr./Komisija, C-15/91 i C-108/91, EU:C:1992:454, t. 22. i od 9. listopada 2018., Multiconnect/Komisija, T-884/16, neobjavljena, EU:T:2018:665, t. 45.). Posebice, odbijanje je akt u odnosu na koji se može podnijeti tužba za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a ako se akt koji je institucija odbila donijeti mogao pobijati na temelju te odredbe. Iz toga slijedi da odbijanje institucije da prihvati zahtjev koji joj je upućen nije akt koji može biti predmet tužbe za poništenje ako taj zahtjev nije usmjeren na to da ta institucija donese mjeru koja proizvodi obvezujuće pravne učinke (rješenja od 5. rujna 2012., Farage/Parlament i Buzek, T-564/11, neobjavljeno, EU:T:2012:403, t. 27. i od 1. veljače 2018., Collins/Parlament, T-919/16, neobjavljeno, EU:T:2018:58, t. 19.).

18 Slijedom navedenog, kako bi se, u ovom slučaju, utvrdilo je li pobijani akt, kojim se odbija zaštititi tužiteljičine povlastice i imunitete, akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a, valja ispitati je li zatražena mjera mogla proizvesti pravne učinke.

19 U tom pogledu najprije treba podsjetiti na to da, u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 13. stavkom 2. UEU-a, Parlament djeluje u granicama nadležnosti koje su mu dodijeljene Ugovorima.

20 Nadalje, valja podsjetiti na to da se u članku 8. Protokola br. 7 navodi da „[č]lanovi […] [P]arlamenta ne mogu biti podvrgnuti nikakvom obliku ispitivanja, zadržavanja ili sudskog postupka zbog izraženih mišljenja ili glasovanja pri obnašanju svojih dužnosti”.

21 U članku 9. Protokola br. 7 navodi se pak:

„Tijekom zasjedanja […] [P]arlamenta njegovi članovi uživaju:

(a) na državnom području svoje države, imunitet priznat članovima parlamenta te države;

(b) na državnom području bilo koje druge države članice, imunitet od svake mjere zadržavanja i od sudskih postupaka.

Na isti se način imunitet primjenjuje na članove tijekom putovanja do mjesta ili iz mjesta sastajanja […] [P]arlamenta.

Ako je član zatečen u počinjenju kaznenog djela, nije moguće pozivanje na imunitet te u tom slučaju […] [P]arlament može ostvariti svoje pravo na [u]kidanje imuniteta jednom od svojih članova.”

22 Parlamentarni imunitet zastupnika u Europskom parlamentu, kako je predviđen u člancima 8. i 9. Protokola br. 7, tako obuhvaća dva oblika zaštite koja se uobičajeno priznaju članovima nacionalnih parlamenata u državama članicama, odnosno imunitet zbog izraženih mišljenja i glasovanja pri obnašanju parlamentarnih dužnosti te parlamentarnu nepovredivost, koja načelno obuhvaća zaštitu od provođenja sudskih postupaka (presude od 21. listopada 2008., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 24. i od 6. rujna 2011., Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, t. 18.).

23 U ovom je slučaju tužiteljica, koja je izabrana u državi članici koja nije Belgija, uhićena, zadržana i kazneno gonjena u Belgiji. Ona ne tvrdi da je taj sudski postupak povezan s izraženim mišljenjima ili glasovanjem pri obnašanju njezinih dužnosti. Prema tome, u tim okolnostima i kao što to

proizlazi iz njezinih pismena, treba smatrati da se ona poziva samo na imunitet, ili nepovredivost, koji je predviđen u članku 9. prvom stavku točki (b) Protokola br. 7. Treba utvrditi i da u ovom slučaju nacionalna pravosudna tijela nisu zatražila ukidanje tužiteljičina imuniteta, nego su smatrala da je riječ o slučaju kaznenog djela pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj.

24 Naposljetku, valja naglasiti da su razmatranje zahtjeva za ukidanje imuniteta i razmatranje zahtjeva za zaštitu povlastica i imuniteta dva različita postupka.

25 U tom pogledu, ukidanje imuniteta izričito je predviđeno u članku 9. trećem stavku Protokola br. 7, u kojem se navodi da „u tom slučaju […] [P]arlament može ostvariti svoje pravo na [u]kidanje imuniteta jednom od svojih članova”. Tako se tom odredbom Parlamentu daje isključivo pravo da ukine imunitet predviđen u članku 9. navedenog protokola, odnosno pravo da zastupniku u Europskom parlamentu oduzme zaštitu koju on uživa na temelju te odredbe. Takva je odluka akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a (presuda od 15. listopada 2008., Mote/Parlament, T-345/05, EU:T:2008:440, t. 31.).

26 Suprotno tomu, zaštita povlastica i imuniteta zastupnika u Europskom parlamentu koju pruža Parlament nije izričito predviđena u Protokolu br. 7, nego samo u člancima 7. i 9. Poslovnika.

27 U tom kontekstu valja kao prvo podsjetiti, kad je riječ o imunitetu predviđenom u članku 8. Protokola br. 7, na to da je već presuđeno da je odluka Parlamenta da zaštiti takav imunitet mišljenje koje ne proizvodi obvezujuće učinke za nacionalna sudska tijela (vidjeti u tom smislu presude od 21. listopada 2008., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 39. i od 6. rujna 2011., Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, t. 39.). Sud je do tog zaključka došao osobito utvrdivši da Protokol br. 7 ne predviđa nadležnost Parlamenta da provjeri, u slučaju sudskog postupka protiv zastupnika u Europskom parlamentu zbog izraženih mišljenja i glasovanja, jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu imuniteta predviđenog u članku 8. navedenog protokola te da takva nadležnost ne može proizlaziti iz odredbi Poslovnika, koji je unutarnji organizacijski akt koji ne može u korist Parlamenta zasnovati nadležnosti koje nisu izričito priznate normativnim aktom, u ovom slučaju Protokolom br. 7 (presuda od 21. listopada 2008., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 32. i 38.).

28 Kao drugo, kad je riječ o imunitetu predviđenom u članku 9. Protokola br. 7, valja razlikovati dvije situacije.

29 S jedne strane, nadležnost Parlamenta za zaštitu imuniteta može, ovisno o slučaju, proizlaziti iz članka 9. prvog stavka točke (a) Protokola br. 7, s obzirom na to da ta odredba podrazumijeva da su opseg i doseg imuniteta koji zastupnici u Europskom parlamentu uživaju na državnom području svoje države, drugim riječima materijalni sadržaj tog imuniteta, određeni različitim nacionalnim pravima na koja se u njoj upućuje. To upućivanje na nacionalno pravo podrazumijeva da se – u slučaju da pravo države članice predviđa postupak zaštite imuniteta članova nacionalnog parlamenta, koji tom parlamentu omogućuje da intervenira kod pravosudnih ili policijskih tijela, osobito zahtijevajući prekid kaznenog progona protiv jednog od njegovih članova – Parlamentu priznaju iste ovlasti u odnosu na njegove zastupnike izabrane za tu državu (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2010., Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, t. 105. i 115.).

30 S druge strane, suprotno tomu, članak 9. prvi stavak točka (b) Protokola br. 7 ne upućuje na nacionalno pravo te se stoga na njemu ne može zasnivati nadležnost Parlamenta za zaštitu imuniteta njegova zastupnika.

31 Usto, ne može se smatrati da je članak 9. treći stavak Protokola br. 7 sam po sebi osnova za nadležnost Parlamenta da zaštiti imunitet svojeg zastupnika. U tom je pogledu Opći sud već presudio da se isključivo pravo ukidanja imuniteta predviđenog tom odredbom ne može tumačiti na način da Parlamentu dodjeljuje isključivu nadležnost donijeti odluku s obvezujućim učinkom o tome uživa li zastupnik u Europskom parlamentu imunitet predviđen člankom 9. Protokola br. 7 na temelju činjenica koje mu se stavljaju na teret (presuda od 5. srpnja 2023., Puigdemont i Casamajó i Comín i Oliveres/Parlament, T-115/20, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2023:372, t. 65.).

32 Naime, niječna formulacija članka 9. trećeg stavka Protokola br. 7 (vidjeti točku 21. ovog rješenja) predviđa samo dva ograničenja imuniteta, ili nepovredivosti, koji je predviđen člankom 9. tog protokola. S jedne strane, ako je član zatečen u počinjenju kaznenog djela, nije moguće pozivanje na taj imunitet. To nužno podrazumijeva da se u slučaju kaznenog djela pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj navedeni imunitet tim manje može zaštititi. S druge strane, taj imunitet ne može Parlamentu onemogućiti ostvarivanje njegova prava da ga ukine.

33 Tužiteljica se, međutim, poziva na koristan učinak članka 9. Protokola br. 7.

34 U tom pogledu valja podsjetiti na to da široko tumačenje odredbe prava Unije kako bi se očuvao njezin korisni učinak ne može dovesti do zanemarivanja podjele nadležnosti između Unije i njezinih država članica koja je izvršena Ugovorima. To bi pak bio slučaj ako bi se iz članka 9. trećeg stavka Protokola br. 7 zaključilo da Parlament ima isključivu nadležnost da utvrdi, s obvezujućim učinkom, dovodi li sudski postupak u odnosu na zastupnika u Europskom parlamentu u pitanje njegov imunitet, dok tu nadležnost načelno imaju prije svega tijela koja provode sudske postupke (vidjeti u tom smislu presudu od 5. srpnja 2023., Puigdemont i Casamajó i Comín i Oliveres/Parlament, T-115/20, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2023:372, t. 66. i 68.). Isto vrijedi *a fortiori* kada treba utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti postojanja kaznenog djela pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj, s obzirom na to da tu posebnu nadležnost imaju samo tijela koja provode sudske postupke.

35 Naime, valja napomenuti da, općenito gledajući, ako tijela koja provode sudske postupke utvrde da su djela koja se stavljaju na teret zastupniku u Europskom parlamentu obuhvaćena imunitetom predviđenim u članku 9. Protokola br. 7, ona su dužna, ako žele nastaviti s navedenim postupcima, zatražiti od Parlamenta ukidanje tog imuniteta. Usto, člankom 9. trećim stavkom Protokola br. 7 također se uređuje posebna situacija povezana s kaznenim djelom pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj, u kojoj navedena tijela nisu obvezna zatražiti od Parlamenta da ukine imunitet, s obzirom na to da u takvom slučaju pozivanje na imunitet nije ni moguće. Ispitivanje toga jesu li ispunjeni uvjeti na temelju kojih se može zaključiti da postoji kazneno djelo pri čijem je počinjenu zatečen počinitelj tako je u isključivoj nadležnosti navedenih tijela i stoga ne ovisi o mišljenju Parlamenta.

36 Suprotno tumačenje koje zagovara tužiteljica značilo bi da Parlament ima nadležnost odlučiti dovodi li sudski postupak koji se vodi protiv zastupnika u Europskom parlamentu u pitanje njegov imunitet u slučaju svakog kaznenog djela koje počini zastupnik u Europskom parlamentu, bez iznimke, među ostalim u slučaju u kojem je zatečen u počinjenju kaznenog djela, zbog čega bi prvi dio članka 9. trećeg stavka Protokola br. 7 bio lišen korisnog učinka.

37 Prema tome, valja smatrati da se člankom 9. prvim stavkom točkom (b) Protokola br. 7, čak i u vezi s člankom 9. trećim stavkom tog protokola, Parlamentu ne dodjeljuje nadležnost za donošenje odluke o zaštiti povlastica i imuniteta, tako da u takvom slučaju, a osobito u slučaju kaznenog

djela pri čijem je počinjenju zatečen počinitelj, odluka o zaštiti povlastica i imuniteta donesena na temelju Poslovnika ne može proizvoditi obvezujuće učinke u odnosu na treće. U tim okolnostima, pobijani akt, kojim se odbija zaštititi tužiteljičine povlastice i imunitete, nije ni akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke.

38 Iz toga proizlazi da se pobijani akt ne može pobijati tužbom za poništenje predviđenom u članku 263. UFEU-a. Stoga valja prihvatiti prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo Parlament i, prema tome, odbaciti tužbu kao nedopuštenu, a da pritom nije potrebno ispitati ima li tužiteljica i dalje interes za poništenje pobijanog akta.

Troškovi

39 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

40 Budući da tužiteljica nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Parlamenta, u skladu sa zahtjevom potonjega.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

rješava:

1. Tužba se odbacuje.

2. Osobi EC nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Europskog parlamenta.

U Luxembourgu 5. svibnja 2025.

Tajnik
V. Di Bucci

Predsjednica
K. Kowalik-Bańczyk