Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 5. maja 2005*

„Ničnostna tožba – Pravo institucij – Član Parlamenta – Privilegiji in imunitete – Zavrnitev Parlamenta, da ugodi zahtevi za zaščito privilegijev in imunitet – Zalotitev pri storitvi kaznivega dejanja – Akt, zoper katerega ni pravnega sredstva – Nedopustnost“

V zadevi T-248/24,

EC, ki jo zastopajo C. Marchand, S. Mary in G. Boye, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata N. Lorenz in A.-M. Dumbrăvan, agenta,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi K. Kowalik-Bańczyk, predsednica, G. Hesse, sodnik, in B. Ricziová (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

– predloga za ustavitev postopka in ugovora nedopustnosti, ki ju je Parlament vložil z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 14. avgusta 2024,

– stališč, ki jih je tožeča stranka v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 27. septembra 2024,

sprejema naslednji

Sklep

1 Tožeča stranka, EC, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti akta Odbora za pravne zadeve Evropskega parlamenta z dne 7. marca 2024, ki ga je predsednica Evropskega parlamenta sporočila na plenarnem zasedanju 11. marca 2024 in s katerim je bila zavrnjena njena zahteva, naj Parlament zaščiti njene privilegije in imunitete (v nadaljevanju: izpodbijani akt).

* Jezik postopka: angleščina.

Dejansko stanje

2 Tožeča stranka je bila poslanka Parlamenta v osmem (2014–2019) in devetem (2019–2024) parlamentarnem obdobju. Na evropskih volitvah junija 2024 ni bila ponovno izvoljena, njen mandat pa se je iztekel 16. julija 2024 z začetkom ustanovne seje desetega parlamentarnega obdobja.

3 Tožeča stranka je bila 9. decembra 2022 aretirana v Belgiji, kjer je bila pet mesecev priprta, od tega štiri mesece v zaporu, njeno stalno prebivališče je bilo preiskano, proti njej pa so bili sprejeti varnostni ukrepi, ne da bi ji bila odvzeta imuniteta.

4 Tožeča stranka je 1. junija 2023 pri predsednici Parlamenta vložila zahtevo za zaščito svojih privilegijev in imunitet. Ta zahteva se je med drugim sklicevala, prvič, na člen 5(2) ter člene 7, 8 in 9 Poslovnika Parlamenta, ki se uporablja za deveto parlamentarno obdobje (2019–2024) (v nadaljevanju: Poslovnik), ter drugič, na člena 8 in 9 Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 266, v nadaljevanju: Protokol št. 7).

5 Tožeča stranka je v zahtevi za zaščito svojih privilegijev in imunitet zatrjevala kršitev svoje imunitete, zlasti zaradi svoje aretacije 9. decembra 2022 „pod lažnim izgovorom zalotitve pri storitvi kaznivega dejanja“, pridržanja in poznejšega pripora na domu ter zaradi „nezakonitih preiskav vsaj od julija 2022“.

6 Predsednica Parlamenta je zahtevo za zaščito privilegijev in imunitet tožeče stranke predstavila na plenarnem zasedanju 12. junija 2023 in jo posredovala Odboru za pravne zadeve Parlamenta v skladu s členom 9(1) Poslovnika.

7 Predsednica Parlamenta je 11. marca 2024 na plenarnem zasedanju razglasila, da je „odbor [za pravne zadeve] 7. marca 2024 ugotovil, da zahteva za zaščito [privilegijev in imunitet tožeče stranke] ni dopustna na podlagi neposredne uporabe [Protokola št. 7], ki določa, da se na imuniteto ni mogoče sklicevati v primeru zalotitve pri storitvi kaznivega dejanja“, in da je „[bil] [p]ostopek v zvezi s to zahtevo torej zdaj končan“.

Predlogi strank

8 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani akt razglasi za ničen;

– Parlamentu naloži plačilo stroškov.

9 Parlament Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– odloči, da se postopek v zvezi s tožbo ustavi ali, podredno, tožbo zavrže kot nedopustno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

10 Člen 130 Poslovnika Splošnega sodišča določa, da kadar tožena stranka z ločeno vlogo Splošnemu sodišču predlaga, naj odloči o nedopustnosti tožbe ali nepristojnosti Splošnega sodišča, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini, mora to sodišče o predlogu odločiti v najkrajšem možnem času.

11 Parlament Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da je tožba postala brezpredmetna in da je treba postopek v zvezi z njo ustaviti, ker tožeča stranka od 16. julija 2024 ni več evropska poslanka in zato nima več interesa za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Poleg tega Parlament trdi, da tožba ni dopustna, ker izpodbijani akt nima nobenega pravnega učinka in ga zato ni mogoče izpodbijati na podlagi člena 263 PDEU.

12 V okoliščinah obravnavane zadeve je treba najprej preučiti ugovor nedopustnosti, ki ga je vložil Parlament.

13 Parlament meni, da čeprav je odvzem imunitete evropskemu poslancu izrecno določen v členu 9, tretji odstavek, Protokola št. 7, ima zaščita poslanske imunitete pravno podlago le v členih 7 in 9 Poslovnika, ki predstavlja pravila notranje organizacije Parlamenta in mu ne more podeliti pristojnosti, ki niso izrecno priznane s primarnim pravom, kot je Protokol št. 7, ali z zakonodajnim aktom. Zato Parlament meni, da na podlagi člena 9, prvi odstavek, točka (b), ali člena 9, drugi odstavek, Protokola št. 7, ki mu ne dajeta izključne pristojnosti za ugotavljanje, ali so pogoji za njuno uporabo izpolnjeni, ne more sprejeti sklepov o zaščiti imunitete enega od njegovih članov, ki imajo zavezujoče pravne učinke, in da zato izpodbijanega akta ni mogoče izpodbijati na podlagi člena 263 PDEU.

14 Tožeča stranka trdi, da je sklep Parlamenta o zavrnitvi zaščite njene imunitete na podlagi členov 7 in 9 Poslovnika v skladu s členom 9 Protokola št. 7 akt, ki ima zavezujoče pravne učinke. Med drugim trdi, da besedilo člena 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 pomeni, da Parlament nima le pravice, da enemu od svojih članov odvzame imuniteto, ampak ima tudi pravico do zaščite te imunitete, to je, da odloči, ali so s postopkom, uvedenim proti evropskemu poslancu, kršene imunitete iz člena 9 tega protokola, zato ima ta sklep zavezujoče pravne učinke za sodne organe držav članic.

15 Spomniti je treba na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero se za izpodbojne akte v smislu člena 263 PDEU štejejo vsi ukrepi, ne glede na obliko, ki imajo zavezujoče pravne učinke in ki lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da bistveno spremenijo njen pravni položaj (sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9, in z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 51). Nasprotno pa je vsak akt Evropske unije, ki nima zavezujočih pravnih učinkov, izvzet iz sodnega nadzora, določenega v členu 263 PDEU (glej sodbo z dne 15. julija 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, točka 37 in navedena sodna praksa).

16 Za ugotovitev, ali ima akt zavezujoče pravne učinke, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (glej sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 32 in navedena sodna praksa; sodba z dne 9. julija 2020, Češka republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, točka 47).

17 Poleg tega, če je odločba institucije Unije zavrnilna, jo je treba presojati glede na naravo vloge, na katero odgovarja (sodbe z dne 8. marca 1972, Nordgetreide/Komisija, 42/71, EU:C:1972:16, točka 5; z dne 24. novembra 1992, Buckl in drugi/Komisija, C-15/91 in C-108/91, EU:C:1992:454, točka 22, in z dne 9. oktobra 2018, Multiconnect/Komisija, T-884/16, neobjavljena, EU:T:2018:665, točka 45). Natančneje, zavrnitev je akt, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba v smislu člena 263 PDEU, če bi se akt, katerega sprejetje institucija Unije zavrača, lahko izpodbijal v skladu s to določbo. Iz tega sledi, da zavrnitev zahteve, ki je bila naslovljena na institucijo, ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo, kadar namen te zahteve ni, da ta institucija sprejme ukrep, ki ima zavezujoče pravne učinke (sklepa z dne 5. septembra 2012, Farage/Parlament in Buzek, T-564/11, neobjavljen, EU:T:2012:403, točka 27, in z dne 1. februarja 2018, Collins/Parlament, T-919/16, neobjavljen, EU:T:2018:58, točka 19).

18 Zato je treba v obravnavani zadevi za ugotovitev, ali je izpodbijani akt, s katerim je zavrnjena zaščita privilegijev in imunitet tožeče stranke, izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU, preučiti, ali je v obravnavanem primeru predlagani ukrep lahko imel pravne učinke.

19 Najprej, opozoriti je treba, da Parlament v skladu s členom 5(1) PEU in členom 13(2) PEU deluje v mejah pristojnosti, ki so mu dodeljene s Pogodbama.

20 Dalje, opozoriti je treba, da člen 8 Protokola št. 7 določa, da se „[z]a poslanca Parlamenta ne sme začeti preiskava, ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti sodni postopek zaradi mnenja ali glasu, ki ga je izrekel pri opravljanju svojih dolžnosti“.

21 Člen 9 Protokola št. 7 določa:

„Med zasedanjem […] [P]arlamenta njegovi člani:

a) uživajo na ozemlju svoje države imunitete, priznane članom parlamenta te države;

b) na ozemlju vseh drugih držav članic ne morejo biti priprti ali v sodnem postopku.

Za člane velja imuniteta tudi medtem, ko potujejo do kraja zasedanja […] [P]arlamenta in nazaj.

Kadar je član zaloten pri storitvi kaznivega dejanja, sklicevanje na imuniteto ni mogoče in […] [P]arlamentu ne preprečuje uresničevanja pravice do odvzema imunitete svojemu članu.“

22 Poslanska imuniteta evropskih poslancev, kakor je določena v členih 8 in 9 Protokola št. 7, torej obsega dve obliki varstva, ki sta po navadi priznani članom nacionalnih parlamentov držav članic, in sicer imuniteto glede mnenj in glasov, izraženih pri opravljanju parlamentarnih funkcij, in poslansko nedotakljivost, ki načeloma obsega zaščito pred sodnimi postopki (sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra, C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 24, ter z dne 6. septembra 2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, točka 18).

23 V obravnavani zadevi je bila tožeča stranka, izvoljena v državi članici, ki ni Belgija, prijeta, pridržana in sodno preganjana v Belgiji. Ne trdi, da je ta sodni postopek povezan z mnenji ali glasovi, ki jih je izrekla pri opravljanju svojih dolžnosti. V teh okoliščinah in kot je razvidno iz njenih pisnih vlog, je torej treba šteti, da se sklicuje le na imuniteto ali nedotakljivost iz člena 9, prvi odstavek, točka (b), Protokola št. 7. Ugotoviti je treba tudi, da v obravnavanem primeru nacionalni sodni organi niso zahtevali odvzema imunitete tožeče stranke, ampak so menili, da gre za zalotitev pri storitvi kaznivega dejanja.

24 Nazadnje, poudariti je treba, da se preučitev zahteve za odvzem imunitete in preučitev zahteve za zaščito privilegijev in imunitet opravita v dveh ločenih postopkih.

25 V zvezi s tem je odvzem imunitete izrecno predviden v členu 9, tretji odstavek, Protokola št. 7, ki določa, da „sklicevanje na imuniteto […] in […] parlamentu ne preprečuje uresničevanje pravice do odvzema imunitete svojemu članu“. Ta določba torej Parlamentu podeljuje izključno pravico do odvzema imunitete iz člena 9 navedenega protokola, in sicer pravico, da evropskemu poslancu odvzame zaščito, ki jo ima na podlagi te določbe. Tak sklep je izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU (sodba z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament, T-345/05, EU:T:2008:440, točka 31).

26 Zaščita privilegijev in imunitet evropskega poslanca s strani Parlamenta pa ni izrecno določena v Protokolu št. 7, ampak le v členih 7 in 9 Poslovnika.

27 V tem okviru je treba, prvič, v zvezi z imuniteto iz člena 8 Protokola št. 7 opozoriti, da je bilo že razsojeno, da je sklep Parlamenta o zaščiti take imunitete mnenje, ki nima zavezujočih učinkov za nacionalne sodne organe (glej v tem smislu sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra, C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 39, ter z dne 6. septembra 2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, točka 39). Sodišče je, da je prišlo do tega sklepa, med drugim ugotovilo, da Protokol št. 7 ne določa pristojnosti Parlamenta, da v primeru sodnega postopka zoper evropskega poslanca zaradi mnenj in glasov, ki jih je ta podal, preveri, ali so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje imunitete iz člena 8 navedenega protokola, in da taka pristojnost ne more izhajati iz določb Poslovnika, ki je akt notranje organizacije, ki v korist Parlamenta ne more vzpostaviti pristojnosti, ki niso izrecno priznane z normativnim aktom, v obravnavanem primeru Protokol št. 7 (sodba z dne 21. oktobra 2008, Marra, C-200/07 in C-201/07, C:2008:579, točki 32 in 38).

28 Drugič, v zvezi z imuniteto iz člena 9 Protokola št. 7 je treba razlikovati med dvema položajema.

29 Po eni strani lahko pristojnost Parlamenta za zaščito imunitete po potrebi izhaja iz člena 9, prvi odstavek, točka (a), Protokola št. 7, ker ta določba pomeni, da se obseg in področje uporabe imunitete, ki jo uživajo evropski poslanci na ozemlju svoje države – oziroma, povedano drugače, vsebina te imunitete – določita z različnim nacionalnim pravom, na katero ta določba napotuje. Ta napotitev na nacionalno pravo pomeni, da če pravo države članice določa postopek za zaščito imunitete članov nacionalnega parlamenta, ki temu parlamentu omogoča, da posreduje pri sodnih ali policijskih organih, zlasti tako, da zahteva prekinitev postopka zoper enega od njegovih članov, je Parlamentu priznana enaka pristojnost v zvezi z evropskimi poslanci, izvoljenimi za to državo (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2010, Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, točki 105 in 115).

30 Po drugi strani pa člen 9, prvi odstavek, točka (b), Protokola št. 7 ne napotuje na nacionalno pravo in zato s tem ne more utemeljiti pristojnosti Parlamenta za zaščito imunitete evropskega poslanca.

31 Poleg tega ni mogoče šteti, da je člen 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 sam po sebi podlaga za pristojnost Parlamenta, da zaščiti imuniteto evropskega poslanca. V zvezi s tem je Splošno sodišče že razsodilo, da izključne pravice do odvzema imunitete iz te določbe ni mogoče razlagati tako, da daje Parlamentu izključno pristojnost, da z zavezujočim učinkom odloči, ali evropski poslanec uživa imuniteto iz člena 9 Protokola št. 7 v zvezi z dejanji, ki se mu očitajo (sodba z dne 5. julija 2023, Puigdemont i Casamajó in Comín i Oliveres/Parlament, T-115/20, v pritožbenem postopku, EU:T:2023:372, točka 65).

32 Negativna formulacija člena 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 (glej točko 21 zgoraj) namreč določa le dve omejitvi imunitete ali nedotakljivosti iz člena 9 tega protokola. Na eni strani, kadar gre za zalotitev pri storitvi kaznivega dejanja, se na to imuniteto ni mogoče sklicevati. To nujno pomeni, da se je na navedeno imuniteto še toliko manj mogoče sklicevati v primeru zalotitve pri storitvi kaznivega dejanja. Po drugi strani pa ta ista imuniteta ne preprečuje uresničevanja pravice Parlamenta do odvzema imunitete.

33 Vendar se tožeča stranka sklicuje na polni učinek člena 9 Protokola št. 7.

34 V zvezi s tem je treba opozoriti, da široka razlaga določbe prava Unije zaradi ohranitve njenega polnega učinka ne sme privesti do neupoštevanja delitve pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, ki jo določata Pogodbi. Tako pa bi bilo, če bi se iz člena 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 sklepalo, da ima Parlament izključno pristojnost, da z zavezujočim učinkom določi, ali sodni postopek, ki poteka zoper evropskega poslanca, posega v njegovo imuniteto ali ne, čeprav ta pristojnost praviloma v prvi vrsti v pripada organom, ki vodijo sodne postopke (glej v tem smislu sodbo z dne 5. julija 2023, Puigdemont i Casamajó in Comín i Oliveres/Parlament, T-115/20, v pritožbenem postopku, EU:T:2023:372, točki 66 in 68). To naj bi še toliko bolj veljalo pri ugotavljanju, ali so pogoji za zalotitev pri storitvi kaznivega dejanja izpolnjeni ali ne, saj imajo to posebno pristojnost le organi, ki vodijo sodne postopke.

35 Navesti je namreč treba, da če organi, ki vodijo sodne postopke, na splošno ugotovijo, da za dejanja, očitana evropskemu poslancu, velja imuniteta iz člena 9 Protokola št. 7, morajo, če želijo navedene postopke nadaljevati, od Parlamenta zahtevati odvzem te imunitete. Poleg tega člen 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 ureja tudi poseben položaj, povezan z zalotitvijo pri storitvi kaznivega dejanja, v katerem navedenim organom od Parlamenta ni treba zahtevati odvzema imunitete, saj se v takem primeru na imuniteto sploh ni mogoče sklicevati. Preizkus spoštovanja pogojev, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da gre za zalotitev pri storitvi kaznivega dejanja, je tako v izključni pristojnosti navedenih organov in torej ni odvisen od mnenja Parlamenta.

36 Nasprotna razlaga, ki jo zagovarja tožeča stranka, bi pomenila, da je Parlament pristojen za odločanje o tem, ali sodni postopek, ki poteka proti evropskemu poslancu, posega v njegovo imuniteto v vseh primerih kaznivih dejanj, ki jih brez izjeme storijo evropski poslanci, vključno v primeru zalotitve pri storitvi kaznivega dejanja, zaradi česar bi bil prvemu delu člena 9, tretji odstavek, Protokola št. 7 odvzet polni učinek.

37 Zato je treba ugotoviti, da določbe člena 9, prvi odstavek, točka (b), Protokola št. 7 niti v povezavi z določbami člena 9, tretji odstavek, tega protokola Parlamentu ne podeljujejo pristojnosti za sprejetje sklepa o zaščiti privilegijev in imunitet, tako da v takem primeru in zlasti v primeru zalotitve pri storitvi kaznivega dejanja sklep o zaščiti privilegijev in imunitet, sprejet na podlagi Poslovnika, ne more imeti zavezujočih učinkov za tretje osebe. V teh okoliščinah izpodbijani akt, s katerim se zavrne zaščita privilegijev in imunitet tožeče stranke, prav tako ni akt z zavezujočimi pravnimi učinki.

38 Iz vsega navedenega izhaja, da izpodbijanega akta ni mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU. Ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložil Parlament, je torej treba ugoditi in tožbo zavreči kot nedopustno, ne da bi bilo treba preučiti, ali ima tožeča stranka še vedno interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta.

Stroški

39 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

40 Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogom Parlamenta naloži, da nosi svoje stroške in stroške Parlamenta.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

sklenilo:

1. Tožba se zavrže.

2. EC nosi svoje stroške in stroške Evropskega parlamenta.

V Luxembourgu, 5. maja 2025

Sodni tajnik
V. Di Bucci

Predsednica
K. Kowalik-Bańczyk