



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 2. februarja 2021¹

Zadeva C-758/19

**OH
proti
ID**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Polymeles Protodikeio Athinon (sodišče prve stopnje v Atenah, Grčija))

„Predhodno odločanje – Členi 268, 270, 340 in 343 PDEU – Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije – Členi 11, 17 in 19 – Nekdanji član Komisije – Imuniteta pred sodnimi postopki – Tožba za ugotovitev nepogodbene odgovornosti – Odvzem imunitete – Pristojnost Sodišča Evropske unije“

I. Uvod

1. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je grški državljan, ki ga je Evropska komisija zaposlila kot začasnega uslužbenca. Zaposlena je bila v kabinetu tedanjega člana Komisije (v nadaljevanju: tožena stranka v postopku v glavni stvari). Ker je v razmerju med tema posameznikoma domnevno prišlo do izgube zaupanja, se je Komisija odločila odpovedati pogodbo tožeče stranke.
2. Tožeča stranka meni, da je zaradi odpovedi delovnega razmerja utrpela premoženjsko in nepremoženjsko škodo. Pri sodišču prve stopnje v Atenah je vložila (civilno) tožbo, s katero je zahtevala odškodnino za to škodo. Sodišče prve stopnje dvomi, ali je pristojno za zadevo, in zato Sodišču postavlja več vprašanj. Zlasti sprašuje, katera bi morala biti prava tožena stranka (nekdanji komisar ali Evropska unija) in pred katerim sodiščem (nacionalnimi sodišči ali Sodiščem Evropske unije) bi bilo treba vložiti tako tožbo.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Člen 11 Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol št. 7), ki je priloga k Pogodbama Unije, določa:

„Na ozemlju vsake države članice in ne glede na njihovo državljanstvo, uradniki in drugi uslužbenci Unije:

- (a) uživajo, ob upoštevanju določb pogodb, ki se nanašajo na odgovornost uradnikov in drugih uslužbencev do Unije, in ob upoštevanju pristojnosti Sodišča Evropske unije v sporih med Unijo in njenimi uradniki in drugimi uslužbenci, imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, vključno z izgovorjenimi ali zapisanimi besedami. To imuniteto uživajo tudi po prenehanju funkcije;

[...]“.

4. Člen 17 istega protokola določa:

„Uradnikom in drugim uslužbencem Unije se priznajo privilegiji, imunitete in olajšave izključno v interesu Unije.

Vsaka institucija Unije mora uradniku ali drugemu uslužbencu odvzeti priznano imuniteto, kadar meni, da odvzem imunitete ni v nasprotju z interesi Unije.“

5. V skladu s členom 19 Protokola št. 7 se člena 11 in 17 tega protokola uporabljata za člane Komisije.

B. Nacionalno pravo

6. Po navedbah predložitvenega sodišča se za obravnavani spor uporabljajo določbe grškega zakonika o civilnem postopku o pristojnosti nacionalnih sodišč in sodni imuniteti nekaterih kategorij oseb.

7. Natančneje, v skladu s členom 3(2) zakonika o civilnem postopku za tujce, ki uživajo imuniteto pred sodnimi postopki, niso pristojna grška sodišča, razen v sporih, ki se nanašajo na stvarne pravice na nepremičninah.

8. Člen 24 zakonika o civilnem postopku pa določa, da so za grške državljane, ki uživajo sodno imuniteto, in javne uslužbence, napotene na delovna mesta v tujini, pristojna sodišča, na območju katerega so imele stalno prebivališče pred tako napotitvijo ali, če tega ni, sodišča v glavnem mestu države.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

9. Tožeča stranka je 1. novembra 2014 nastopila delo pri Evropski komisiji kot začasni uslužbenec, zaposlen na podlagi člena 2(c) Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (v nadaljevanju: PZDU).² Zaposlili so ga kot namestnika vodje kabineta v pisarni tožene stranke, ki je bila imenovana za komisarja.

10. Aprila 2016 je Generalni direktorat Evropske komisije za človeške vire in varnost obvestil tožečo stranko, da bo njeno delovno razmerje z Evropsko komisijo po odpovednem roku treh mesecev 1. avgusta 2016 prenehalo, ker ji tožena stranka ne zaupa več.

11. Ker je tožeča stranka menila, da ji pred sprejetjem odločbe o odpovedi pogodbe ni bila zagotovljena pravica do izjave, je na podlagi člena 90 Kadrovskih predpisov vložila pritožbo zoper to odločbo. Pritožba je bila 29. novembra 2016 zavrnjena.

12. Tožeča stranka je 10. marca 2017 zoper to odločbo o odpovedi njene pogodbe vložila tožbo pred Splošnim sodiščem in zatrjevala kršitev pravice do izjave. Splošno sodišče je ugotovilo, da je zahtevek utemeljen, zato je izpodbijano odločbo s sodbo z dne 10. januarja 2019 razglasilo za nično.³

13. Komisija je po vročitvi te sodbe tožeči stranki dala možnost, da se je izjavila. Komisija je 10. aprila 2019 sprejela novo odločbo, s katero je odpovedala pogodbo tožeče stranke kot začasnega uslužbenca. Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila upravno pritožbo, ki jo je Komisija zavrnila z odločbo z dne 14. avgusta 2019.

14. Tožeča stranka je 2. decembra 2019 pred Splošnim sodiščem vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe o odpovedi njene pogodbe. Splošno sodišče je v sodbi z dne 13. januarja 2021 tožbo zavrnilo.⁴

15. Tožeča stranka je 13. septembra 2017 vzporedno začela postopek pred Polymeles Protodikeio Athinon (sodišče prve stopnje v Atenah, Grčija).

16. Tožeča stranka je pred tem sodiščem trdila, da jo je tožena stranka obrekovala, češ da naj ne bi ustrezno izpolnjevala svojih nalog. Zaradi tega ravnanja naj bi tožeča stranka utrpela premoženjsko in nepremoženjsko škodo. Premoženjsko škodo naj bi pomenila plača, ki bi ji jo sicer Evropska komisija dolgovala za obdobje od 1. novembra 2016 do 31. oktobra 2019 v skupnem znesku 452.299,32 EUR. Za nepremoženjsko škodo, ki naj bi izhajala iz škodovanja njenemu ugledu, s čimer se omejuje njena prihodnja kariera v institucijah in organih Unije, je tožeča stranka štela, da znaša 600.000 EUR. Tožeča stranka je na tej podlagi nacionalnemu sodišču predlagala, naj izda začasno izvršljivo sodbo, s katero bi bili toženi stranki naloženi povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, povzročene tožeči stranki, preklic nekaterih domnevno obrekovalnih izjav in plačilo stroškov postopka.

² V skladu s to določbo „začasni uslužbenci“ zajemajo „[u]službenca, razen uradnika Unije, ki se zaposli za pomoč osebi, ki opravlja funkcijo iz Pogodbe o Evropski uniji ali Pogodbe o delovanju Evropske unije, ali izvoljenemu predsedniku ene od institucij ali organov Unije ali ene od političnih skupin v Evropskem parlamentu ali Odboru regij ali skupine v Evropskem ekonomsko-socialnem odboru“. Glej Uredbo št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 1962, L 45, str. 1387), kakor je bila spremenjena.

³ Sodba z dne 10. januarja 2019, RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1).

⁴ RY/Komisija (T-824/19, EU:T:2021:6, neobjavljena).

17. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je bila tožba vložena proti nekdanjemu komisarju, ki – čeprav je grški državljan – uživa imuniteto pred sodnimi postopki na podlagi člena 343 PDEU ter členov 11, 17 in 19 Protokola št. 7. Generalni direktorat Evropske Komisije za človeške vire in varnost je v potrdilu z dne 22. decembra 2017, ki je bilo posredovano predložitvenemu sodišču, navedel, da „[tožena stranka] [...] kot član Komisije v skladu s členoma 11 in 19 [Protokola št. 7] uživa imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, ki jih je storila pri opravljanju uradnih dolžnosti, vključno z izgovorjenimi ali zapisanimi besedami. Imuniteto lahko odvzame kolegij komisarjev na zahtevo nacionalnega sodišča, razen če odvzem take imunitete nasprotuje interesom Unije“.

18. V teh okoliščinah je Polymeles Protodikeio Athinon (sodišče prve stopnje v Atenah), ki dvomi o pravilni razlagi upoštevnih določb Unije, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali imata pojma ‚imuniteta pred sodnimi postopki‘ in ‚imuniteta‘ iz člena 11 [Protokola št. 7], kot sta izražena in za namen, ki ga želita doseči, isti pomen?
2. Ali imuniteta pred sodnimi postopki/imuniteta iz člena 11 obsega in poleg kazenskih postopkov pokriva tudi postopke civilnega prava, ki jih zoper člane Komisije sprožijo oškodovane tretje osebe?
3. Ali je mogoče komisarju odvzeti imuniteto pred sodnimi postopki/imuniteto tudi v okviru tožbe civilnega prava zoper njega, kakršna je tožba v obravnavani zadevi? Če je odgovor pritrdilen, kdo mora začeti postopek odvzema?
4. Ali so sodišča Evropske unije pristojna, da se izrečejo o tožbi za nepogodbeno odgovornost zoper komisarja, kakršna je tožba v obravnavani zadevi?“

19. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, tožena stranka in Komisija.

IV. Analiza

20. Menim, da je ključna problematika te zadeve v četrtem vprašanju predložitvenega sodišča: katera je prava tožena stranka in katero je pravo sodišče v zadevi, v kateri nekdanji uslužbenec institucije Unije zahteva odškodnino za škodo, domnevno povzročeno z ravnanjem nekdanjega člana te institucije. Zato bom začel s tem vprašanjem. Nato bom zgolj zaradi celovitosti preučil prva tri vprašanja predložitvenega sodišča, saj odgovor na preostala vprašanja zaradi odgovora, ki ga predlagam na četrto vprašanje, ni potreben.

A. Četrto vprašanje

21. Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem sprašuje, ali je Sodišče Evropske unije pristojno za tožbo za ugotovitev nepogodbene odgovornosti, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, proti nekdanjemu komisarju.

22. V vprašanju sta združena dva ločena problema: identiteta tožene stranke in *forum*: proti komu mora tožeča stranka vložiti tožbo za odškodnino za domnevno škodo (nekdanjemu komisarju ali Evropski uniji) in pred katerim sodiščem (nacionalnimi sodišči ali Sodiščem Evropske unije) naj jo vloži. Poleg tega je tu dejansko še tretji problem, ki je povezan s prvima dvema oziroma se

postavlja celo pred njiju, brez katerega je vprašanje o identiteti tožene stranke in forumu komajda mogoče preučiti, ki pa se ne omenja: kaj je pravzaprav dejanje, ki naj bi tožeči stranki povzročilo škodo? Kaj je konkretna *kršitev*, za katero se zahteva odškodnina?

23. V tem delu bom najprej obravnaval vprašanje določitve prave tožene stranke glede na to, kar je očitno škodno ravnanje, ki naj bi povzročilo škodo tožeči stranki (1). Ko bo ugotovljena narava kršitve in s tem prava tožena stranka, bo jasno, katero je pravo sodišče za tako tožbo (2).

1. Tožena stranka

24. V skladu s členom 11(a) Protokola št. 7 uživajo uradniki in drugi uslužbenci Unije na ozemlju vsake države članice „imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“. Ta imuniteta traja „tudi po prenehanju funkcije“. Ta določba se za člane Komisije uporablja na podlagi člena 19 Protokola št. 7.

25. Zato se proti uslužbencem (in komisarjem) za dejanja, storjena *pri opravljanju uradnih dolžnosti*, ne morejo – če upoštevna institucija Unije ne odvzame imunitete – voditi sodni postopki.

26. Po mnenju Sodišča se zahteva, da je zadevno dejanje storjeno pri opravljanju uradnih dolžnosti, nanaša na tista dejanja, „ki na podlagi notranjega in neposrednega razmerja nujno sledijo nalogam, ki so dodeljene institucijam“. ⁵ Povedano drugače, člen 11 Protokola št. 7 se nanaša na dejanja, ki „po svoji naravi pomenijo sodelovanje osebe, ki se sklicuje na imuniteto, pri opravljanju nalog institucije, h kateri spada“. ⁶

27. Tako je imuniteta *funkcionalno* omejena. Obstajati mora razumna stopnja bližine (neposreden odnos) med nalogami, dodeljenimi institucijam, in načinom ravnanja ali dejanjem uradnika Unije. Ko pa je ta zahteva enkrat izpolnjena, zajema imuniteta, ki jo uživa, dejanja ne glede na pravno področje (kazensko, upravno, civilno ali katero koli drugo) in ne glede na to, ali so ta dejanja dejansko zakonita. ⁷ Vendar lahko, kot je jasno razvidno iz člena 340, četrty odstavek, PDEU in člena 11 Protokola št. 7, (začasni) uslužbenci, ki so ravnali nezakonito, odgovarjajo Uniji in se zato proti njim vodijo povezani postopki iz člena 22 Kadrovske predpisev in člena 11 PZDU.

28. Razen te splošne razmejitve je vprašanje, ali je bilo konkretno dejanje storjeno pri opravljanju uradnih dolžnosti uslužbenca, močno odvisno od posameznega primera. Jasno je, da je *kraj storitve* le težko odločilen: golo dejstvo, da je neko dejanje storjeno v prostorih institucije Unije med uradno nalogo ali v okviru dogodka, ki je povezan z delom, samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da je bilo storjeno pri opravljanju uradnih dolžnosti. ⁸ Isto velja na primer, kadar uslužbenec Unije obrekuje ali razžali drugo osebo, ali za oblike psihičnega ali spolnega nadlegovanja ali za kršitve lokalnih predpisov o javnem zdravju in varnosti, za kar vse bi se lahko trdilo, da je potrebno za učinkovito izvajanje dela neke osebe. Vendar dejstvo, da lahko do takih

⁵ Sodba z dne 10. julija 1969, Sayag in S. A. Zürich (9/69, EU:C:1969:37, točka 7).

⁶ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca J. Ganda v zadevi Sayag in S. A. Zürich (9/69, EU:C:1969:31, str. 338).

⁷ Glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točke 76, 77, 87 in 91), in z dne 12. septembra 2007, Nikolaou/Komisija (T-259/03, EU:T:2007:254, točke 162, od 185 do 188, od 192 do 199, 208 in 209). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, točki 54 in 55), in sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Auditors/Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052, točki 28 in 32).

⁸ Glej na primer sodbi z dne 10. julija 1969, Sayag in S. A. Zürich (9/69, EU:C:1969:37, točki 9 in 10), in z dne 22. marca 1990, Le Pen in Front National (C-201/89, EU:C:1990:133, točka 11).

obžalovanja vrednih dogodkov pride na delovnem mestu in da so udeleženi kolegi ali sodelavci zadevne osebe, zagotovo ne pomeni, da je do teh dogodkov samodejno prišlo pri opravljanju uradnih dolžnosti.

29. Tako je edino preostalo merilo *tesna povezava* z nalogami, dodeljenimi institucijam: enostavno povedano, test bližine. Ohlapna in popolnoma naključna povezava med dejanji, ki jih izvršijo zadevni uslužbenci, in uradnimi dolžnostmi teh uslužbencev ne more zadostovati za nastanek uporabo sodne imunitete.⁹ Sodna imuniteta se lahko uporabi le za dejanja, katerih *raison d'être* je v uradnih funkcijah, zaupanih zadevnemu uslužbencu, ne pa za dejanja, ki bi jih bilo mogoče opraviti v drugih, neuradnih okoliščinah.

30. Na ravni *postopka* bo moralo nacionalno sodišče, ki odloča o sporu (ali kateri koli drug pristojni nacionalni organ), preučiti upošteveno dejansko stanje, da bo lahko ugotovilo, ali je uslužbenec neko dejanje storil pri opravljanju svojih uradnih dolžnosti. Res je, da ta presoja morda ni vedno enostavna, saj zahteva določeno poznavanje pristojnosti in notranjega delovanja institucij Unije. Vendar je mogoče v primerih, v katerih se o vprašanju odloča pred nacionalnim sodiščem ali pa se do tja na koncu pride v okviru sodnega nadzora, vedno podati predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU za razlago člena 11 Protokola št. 7.¹⁰

31. Vendar je v okoliščinah obravnavane zadeve večina teh splošnih ugotovitev očitno hipotetična zaradi dveh razlogov.

32. Prvič, glede na dejansko stanje v zadevi, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, se vprašanje, ali je tožena stranka dejanja storila „pri opravljanju uradnih dolžnosti“, v obravnavanem postopku verjetno niti ne bo postavilo.

33. Škoda, ki jo zatrjuje tožeča stranka, glede na navedbe predložitvenega sodišča, ki so v tem smislu potrjene z navedbami tožeče stranke, *izhaja iz* dejstva, da je delovno razmerje prenehalo. Tako je očitno odločba Komisije o odpovedi pogodbe tožeče stranke dogodek, za katerega se navaja, da je povzročil zatrjevano škodo. Komisar je zagotovo prispeval svoj del v procesu, ki je pripeljal do odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožeče stranke, vendar je končno odločitev v zvezi s tem sprejel 27. aprila 2016 generalni direktor Generalnega direktorata Evropske Komisije za človeške vire in varnost. Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v sodbi na podlagi tožbe tožeče stranke, bi se lahko Komisija kljub izgubi medsebojnega zaupanja med posameznikoma odločila za sprejem drugih ukrepov, denimo zaposlitev tožeče stranke pri opravljanju drugih nalog v okviru Komisije, in ne za odpoved.¹¹

34. Povedano drugače, preučitev tega, ali so dejanja tožene stranke spadala v „opravljanje uradnih dolžnosti“, bi bila upoštevana, če bi škoda izhajala *neposredno* iz teh dejanj ali bi jim jo bilo mogoče pripisati. Vendar je zaporedje dogodkov v obravnavani zadevi drugačno: do odločbe Komisije

⁹ Glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točki 35 in 36).

¹⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točki 22 in 23). To, da nacionalni organi niso upoštevali pravil iz Protokola št. 7, bi lahko na koncu do Sodišča prišlo posredno, prek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členi od 258 do 260 PDEU: glej po analogiji sklep z dne 15. decembra 2020, Junqueras i Vies/Parlament (T-24/20, EU:T:2020:601, točka 84 in navedena sodna praksa).

¹¹ Sodba z dne 10. januarja 2019, RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1, točka 38).

o odpovedi pogodbe tožeče stranke je prišlo med ravnanjem komisarja na eni strani in zatrjevano škodo na drugi, s čimer se je pretrgala neposredna vzročna zveza med njima. Očitno je, da ravnanje, ki ga očita tožeča stranka, ni neposredni in odločujoči vzrok škode.¹²

35. Skratka, očitno je, da je zaporedje dogodkov „izguba zaupanja, ki jo navaja komisar – odločba Komisije – zatrjevana škoda“. Zaporedje očitno ni „zatrjevano škodno ravnanje komisarja – zatrjevana škoda“. Ob takem poteku mi ni jasno, zakaj se je treba pogovarjati o obsegu imunitete tožene stranke, če je dejanje, ki je vzrok zatrjevane škode (tako premoženjske: izgubljeni dohodek s strani Komisije kot nepremoženjske: vpliv na ugled tožeče stranke¹³), dejansko uradna odločba institucije Unije, in sicer Komisije. V teh okoliščinah je prava tožena stranka povsem jasno avtor zadnje navedenega akta, in sicer Komisija (oziroma bolje Evropska unija, ki jo zastopa Komisija).

36. Drugič, tudi ob domnevi, da je preiskava narave dejanj tožene stranke dejansko potrebna, da nacionalno sodišče reši zadevo – za kar pa glede na prvo točko, prikazano zgoraj, očitno ne gre – je precej očitno, da je tožena stranka ta dejanja storila pri opravljanju uradnih dolžnosti. Nič v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ali v navedbah tožeče stranke namreč ne kaže na to, da naj bi zatrjevana škoda izhajala iz dejanj, ki niso neposredno povezana izvajanjem (tedanjih) uradnih funkcij tožene stranke kot komisarja.

37. Dejansko se zdi, da drži ravno nasprotno. V bistvu zatrjevana škoda očitno izhaja iz dejstva, da je delovno razmerje prenehalo, ker je tožena stranka navedla, da je izgubila zaupanje v tožečo stranko. Razlogi, zaradi katerih tožeča stranka zahteva odškodnino za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, in zneski odškodnine precej jasno kažejo, da se ne zatrjuje, da je škoda posledica dejanj, ki bi jih bilo mogoče ločiti od odpovedi njene pogodbe o zaposlitvi.

38. Menim, da bi odločitev o odpovedi pogodbe tožeče stranke – ob predpostavki, da obstaja predhodna in ločena „osebna odločitev“ komisarja, ki bi jo bilo mogoče šteti za ločeno od naknadne uradne odločbe Komisije, s katero je bila dejansko odpovedana pogodba, *quid non* – vsekakor očitno spadala v pojem „dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“.

39. Zavedati se je treba, da je bila tožeča stranka kot začasni uslužbenec Komisije zaposlena za opravljanje dela v kabinetu komisarja. Kot je Splošno sodišče pravilno navedlo v sodbi, izdani na podlagi tožbe, ki jo je vložila tožeča stranka, ima član Komisije na razpolago kabinet, sestavljen iz uslužbencev, ki so njegovi osebni svetovalci. Zaposlitev teh sodelavcev se opravi *intuitu personae*, kar pomeni na način, ki pušča široko presojo, zadevne osebe pa so izbrane tako zaradi poklicnih in moralnih kvalitiet kot tudi zaradi sposobnosti, da se prilagodijo delovnim metodam, značilnim za zadevnega člana Komisije in tem njegovega kabineta v celoti.¹⁴

40. Splošno sodišče je v isti sodbi navedlo še, da je široka diskrecijska pravica člana Komisije pri izbiri sodelavcev upravičena med drugim s posebno naravo nalog, ki se opravljajo v kabinetu člana Komisije, in s potrebo po ohranitvi odnosov medsebojnega zaupanja med članom Komisije in njegovimi sodelavci.

¹² V skladu z ustaljeno sodno prakso Unije mora, da nastane nepogodbena odgovornost Unije, obstajati neposredna vzročna zveza med škodnim ravnanjem in škodo (vendar je mogoče predpostaviti, da je ta pogoj enak v večini drugih pravnih redov, tudi v nacionalnih): glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2019, Evropska unija/Guardian Europe in Guardian Europe/Evropska unija (C-447/17 P in C-479/17 P, EU:C:2019:672, točka 32 in navedena sodna praksa).

¹³ Kot sem navedel v točki 16 teh sklepnih predlogov.

¹⁴ Sodba z dne 10. januarja 2019, RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1, točka 31).

41. S tem se strinjam. Komisar mora uživati široko diskrecijsko pravico pri izbiri uslužbencev, ki bodo zaposleni v njegovem kabinetu. Za učinkovito opravljanje njegovih dolžnosti je ključno, da lahko zaposli začasne uslužbenke, ki jih izbere med osebami, katerim lahko zaupa, in da lahko po isti logiki odpove pogodbo o zaposlitvi posameznika, ko tega zaupanja ni več.

42. Zato je to, da se je tožena stranka odločila, da ne potrebuje več storitev tožeče stranke, in to odločitev upravičila z izgubo zaupanja v tožečo stranko, dejanje tožene stranke pri opravljanju njenih uradnih dolžnosti. Obstaja neposredna in jasna zveza med tem dejanjem in komisarjevim izvajanjem nalog, ki so mu bile zaupane kot članu Komisije.

43. Skratka, za dejanja iz postopka v glavni stvari tožene stranke ni mogoče veljavno tožiti pred predložitvenim sodiščem, če ji Komisija ni odvzela imunitete. Glede na imuniteto, ki jo uživa tožena stranka na podlagi člena 11 Protokola št. 7, tožeča stranka *tožene stranke osebno* za taka dejanja dejansko ne bi mogla tožiti pred *nobenim sodiščem*.

44. Vendar je *Unija* tista, ki mora na podlagi člena 340 PDEU „nadomesti[ti] kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti“. Kot je Sodišče v zvezi z nepogodbena odgovornostjo poudarilo že leta 1969, je s Pogodbama zagotovljen „enoten sistem“ za povračilo škode, ki jo povzročijo njene institucije *in* njeni uslužbenci pri opravljanju svojih nalog.¹⁵

45. Tako posameznik, kot je tožeča stranka, zagotovo ni prikrajšan za možnost, da pridobi odškodnino pred sodiščem.¹⁶ Vendar je v tožbi, ki temelji na nepogodbena odgovornosti za dejanja, kot so ta v postopku v glavni stvari, prava tožena stranka Evropska unija, ki jo mora zastopati institucija Unije, ki naj bi s svojim ravnanjem povzročila zatrjevano škodo.¹⁷

2. Pristojno sodišče

46. Z zgornjim sklepom je že dan odgovor na drugi del četrtega vprašanja predložitvenega sodišča. V skladu s členom 268 PDEU je treba tožbo, kakršna je ta, ki jo je vložila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, vložiti pred Sodiščem Evropske unije.

47. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je Sodišče Evropske unije „izključno pristojno“ za tožbe za ugotovitev nepogodbene odgovornosti, vložene proti Uniji.¹⁸ Nacionalna sodišča – kakršno je predložitveno sodišče – zato za take tožbe niso pristojna.¹⁹ Tega sklepa ni mogoče omajati z okoliščino, da so v nacionalni zakonodaji o odškodninskih tožbah morda določena posebna pravila v nekaterih položajih (na primer, kadar škoda izvira iz kaznivega ravnanja).²⁰

48. Ob tem enostavno ne morem spregledati, da obstaja še druga pristojnost, ki je lahko upoštevana v obravnavani zadevi.

¹⁵ Sodba z dne 10. julija 1969, Sayag in S. A. Zürich (9/69, EU:C:1969:37, točka 5).

¹⁶ Kot je navedlo meddržavno sodišče v svetovalnem mnenju z dne 29. aprila 1999 o sporu glede imunitete posebnega poročevalca Komisije za človekove pravice pred sodnimi postopki (I.C.J. Reports 1999, str. 62, točka 66), je „vprašanje imunitete pred sodnimi postopki [...] ločeno od vprašanja povračila za kakršno koli škodo, ki je nastala zaradi dejanj Združenih narodov ali njihovih uslužbencev, ki so opravljali uradne dolžnosti“.

¹⁷ Glej sodbo z dne 13. decembra 2018, Evropska unija/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, točka 33).

¹⁸ Glej na primer sodbi z dne 27. septembra 1988, Asteris in drugi (C-106/87, EU:C:1988:457, točki 14 in 15), in z dne 29. julija 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, točka 17).

¹⁹ Glej na primer sodbi z dne 13. februarja 1979, Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38, točka 16), in z dne 27. septembra 1988, Asteris in drugi (C-106/87, EU:C:1988:457, točka 14).

²⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, točke od 23 do 26).

49. Člen 270 PDEU določa, da je „Sodišče Evropske unije [...] v mejah in pod pogoji, ki so določeni v kadrovskih predpisih za uradnike ali v pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Unije, pristojno za vse spore med Unijo in njenimi uslužbenci“. Zlasti je s to določbo določena tudi *izključna* pristojnost Sodišča Evropske unije.

50. Na podlagi člena 270 PDEU člen 91(1) Kadrovskih predpisov – ki se na podlagi člena 46 PZDU uporablja začasne uslužbenec – določa: „Sodišče Evropske unije je pristojno za vse spore med Unijo in katero koli osebo, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, v zvezi z zakonitostjo akta, ki ima negativne posledice za to osebo [...] Sodišče Evropske unije je neomejeno pristojno za spore finančne narave.“

51. V tem smislu je Sodišče večkrat navedlo, da „se za spor med uradnikom in institucijo, ki ji ta pripada, kadar izhaja iz delovnega razmerja, ki povezuje zadevno osebo in institucijo, uporabijo člen 270 PDEU ter člena 90 in 91 Kadrovskih predpisov, tudi kadar gre za odškodninsko tožbo“. ²¹

52. Ob upoštevanju tega se mi zdi, da bi bilo glede na dejansko stanje, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, v obravnavani zadevi mogoče uporabiti to določbo, saj se je tožeča stranka zaposlila kot začasni uslužbenec Komisije na podlag člena 2(c) PZDU. ²² Tožeča stranka v bistvu izpodbija zakonitost odločbe Komisije o odpovedi njene pogodbe o zaposlitvi in posredno ravnanja nekdanjega člana Komisije, ki je pripeljalo do sprejetja te odločbe, ter zahteva denarno odškodnino za škodo, ki jo je zaradi tega domnevno utrpela. Skratka, obravnavani spor je finančne narave ter izhaja iz delovnega razmerja med tožečo stranko in Komisijo.

53. Zadeva je zato podobna prejšnjim zadevam, v katerih je Sodišče ugotovilo, da tožbe, ki jih vložijo sedanji ali nekdanji uslužbenec proti instituciji zaradi ugotovitve odgovornosti za kršitev in zaradi naložitve plačila, če spor izhaja iz delovnega razmerja med zadevno osebo in institucijo, *ratione materiae* spadajo na področje uporabe člena 270 PDEU in člena 91(1) Kadrovskih predpisov. ²³

54. Tako je nekoliko presenetljivo, da tožeča stranka pred Splošnim sodiščem skupaj ali vzporedno s tožbama za razglasitev ničnosti odločb Komisije o odpovedi njene pogodbe ni vložila odškodninske tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti. ²⁴ Zahtevki iz teh dveh postopkov so očitno povezani. V sistemu pravnih sredstev Unije pristojnost za odločanje o primarnem zahtevku (na primer razglasitev ničnosti nezakonitega akta) običajno zajema pristojnost za odločitev o katerem koli dodatnem zahtevku, ki izhaja iz istega akta ali istega dejanskega stanja (na primer škoda, ki izhaja iz škodnega ravnanja). ²⁵ Tako bi tožeča stranka lahko v tem postopku pred Splošnim sodiščem veljavno izpostavila kakršno koli problematiko glede katerega koli dejstva, do katerega je prišlo pred odpovedjo njene pogodbe o zaposlitvi, vključno z dejanji pripravljalne narave (tudi tistimi, ki jih je storila tožena stranka).

²¹ Glej med drugim sodbo z dne 10. septembra 2015, ponovni preizkus Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, točka 38 in navedena sodna praksa).

²² Glej zgoraj točko 9 teh sklepnih predlogov.

²³ Glej zlasti sodbo z dne 10. septembra 2015, ponovni preizkus Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, točke od 39 do 41 in navedena sodna praksa).

²⁴ Glej zgoraj točki 12 in 14 teh sklepnih predlogov.

²⁵ Podobno stališče generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi ponovni preizkus Missir Mamachi di Lusignano/Komisija (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, točka 48).

55. Nazadnje, jasno je, da bi morala biti tožba za ugotovitev nepogodbene odgovornosti, kakršno je vložila tožeča stranka pred predložitvenim sodiščem – ne glede na to, ali temelji na členih 268 in 340 PDEU ali na členu 270 PDEU – naslovljena na Evropsko unijo in pred Sodiščem Evropske unije.

56. Po navedenem se bom zdaj posvetil drugim predloženim vprašanjem, na katera je mogoče odgovoriti precej zgoščeno in zgolj zaradi celovitosti.

B. Prvo vprašanje

57. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali imata izraza „imuniteta pred sodnimi postopki“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) in „imuniteta“ („ασυλία“, „asylia“) iz člena 11(a) grške različice Protokola št. 7 isti pomen.

58. To vprašanje je bilo postavljeno glede na trditve tožeče stranke v postopku v glavni stvari. Trdila je, da glede na dva izraza, uporabljena v sporni določbi, *nekdanji* komisar ne uživa polne imunitete pred sodnimi postopki, ampak imuniteto v omejeni obliki. Po njenem mnenju zadnjenavedena oblika imunitete v skladu z nacionalnim pravom (zlasti členom 3(2) grškega zakonika o civilnem postopku) ne more „ščititi“ tožene stranke pred postopkom, začetim pred nacionalnimi sodišči, kadar škoda izhaja iz kaznivega dejanja.

59. Te trditve niso utemeljene. Kot v stališčih pravilno opozarjata tožena stranka in Komisija, se dvomi nacionalnega sodišča nanašajo zgolj na grško različico Protokola št. 7.

60. V skladu z ustaljeno sodno prakso je zaradi potrebe po enotni razlagi določb prava Unije izključeno, da bi se v primeru dvoma besedilo določbe obravnavalo ločeno, in se, nasprotno, zahteva, da se to besedilo razlaga in uporablja ob upoštevanju različic v drugih uradnih jezikih²⁶ ter glede na namen in splošno sistematiko ureditve, katere del je.²⁷

61. V obravnavani zadevi se s preprosto primerjavo različnih jezikovnih različic Protokola izkaže, da naj bi izraza imela isti pomen. Tako je mogoče grško različico primerjati na primer s špansko (*inmunidad de jurisdicción/dicha inmunidad*), nemško (*Befreiung von der Gerichtsbarkeit/diese Befreiung*), angleško (*immune from legal proceedings/this immunity*), francosko (*immunité de juridiction/cette immunité*) ali italijansko (*immunità di giurisdizione/questa immunità*) različico.

62. To razumevanje je potrjeno tudi z namenom in sistematiko določbe. V prvem stavku člena 11(a) Protokola 7 je določen *materialni* obseg imunitete, z drugim stavkom pa je urejen njen *časovni* obseg. V obeh primerih gre za *isto* imuniteto z istim obsegom.

63. Zato bi bilo treba na prvo vprašanje odgovoriti, da imata izraza „imuniteta pred sodnimi postopki“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) in „imuniteta“ („ασυλία“, „asylia“) iz člena 11(a) grške različice Protokola št. 7 isti pomen.

²⁶ Glej med drugim sodbo z dne 27. aprila 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, točka 39 in navedena sodna praksa).

²⁷ Glej med drugim sodbo z dne 19. aprila 2007, Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, točka 14 in navedena sodna praksa).

C. Drugo vprašanje

64. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali imuniteta pred sodnimi postopki iz člena 11 Protokola št. 7 poleg kazenskega pregona zajema tudi civilne tožbe.

65. Odgovor na to vprašanje je prav tako enostaven: tako kot sta trdili tožena stranka in Komisija (in v nasprotju s trditvami tožeče stranke), imuniteta, priznana s členom 11, se razteza na civilne tožbe. To je podprto z jezikovno, sistematično in teleološko razlago te določbe.

66. Prvič, besedilo določbe se jasno uporablja v zvezi z (vsemi) „sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“. V besedilu določbe ni omejitev glede vrste ali narave postopkov (civilni, kazenski, upravni ali kateri koli drugi).

67. Drugič, širok pojem „imuniteta“ je v skladu z namenom določbe in splošneje s funkcionalno naravo posebnih pravic iz Protokola št. 7. Namen teh posebnih pravic je, da se zagotovi popolno in učinkovito varstvo pred ovirami ali nevarnostjo škode za nemoteno delovanje in neodvisnost institucij Unije.²⁸ Natančneje, kot je razvidno iz člena 17 Protokola št. 7, se privilegiji, imunitete in olajšave uradnikom in drugim uslužbencem Unije priznajo „izključno v interesu Unije“.²⁹ Povedano drugače, privilegiji in imunitete se priznajo, da bi se uslužbencem Unije omogočilo opravljanje njihovih dolžnosti učinkovito in brez zunanje vpliva ter brez strahu pred pregonom za dejanja, ki jih opravijo pri izvajanju svojih nalog.³⁰

68. Če je tako, skorajda ni mogoče oporekati temu, da se pravilno izvajanje nalog uslužbencev Unije ne bi oviralo le s kazenskimi postopki, ampak tudi z upravnimi zadevami ali civilnimi postopki (vključno s tožbami za ugotovitev nepogodbene odgovornosti, za kakršno gre v postopku v glavni stvari).

69. Tretjič, Sodišče je izraz „sodni postopek“ iz člena 8 Protokola št. 7 (ki se nanaša na imuniteto članov Evropskega parlamenta) razlagalo tako, da preprečuje tudi civilni postopek.³¹ Glede na podobno besedilo in namen obeh določb bi si bilo težko predstavljati, da bi bilo treba ta izraz razlagati drugače, če bi se uporabljal v členu 11 istega protokola.

70. Četrto, mimogrede navajam še, da je predlagana razlaga člena 11 Protokola št. 7 skladna s členom 31(1) Dunajske konvencije diplomatskih odnosih³², v skladu s katero „[d]iplomat uživa imuniteto pred sodno jurisdikcijo države sprejemnice v kazenskih zadevah“ in, razen v nekaterih zadevah, „pred sodno jurisdikcijo države sprejemnice v civilnih in upravnih zadevah“.

71. Zato bi bilo treba na drugo vprašanje odgovoriti, da imuniteta pred sodnimi postopki iz člena 11 Protokola št. 7 zajema vse sodne postopke, tudi tiste na podlagi civilnih tožb.

²⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 82 in navedena sodna praksa).

²⁹ Moj poudarek. Ta določba je izraz načela iz člena 343 PDEU, v skladu s katerim mora Unija uživati privilegije in imunitete, ki jih „potrebuje za opravljanje svojih nalog“.

³⁰ Glej med drugim sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Ganda v zadevi Sayag in S. A. Zürich (9/69, EU:C:1969:31, str. 339) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:369, točka 35).

³¹ Glej po analogiji sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579), in z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 34). Podobno sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379, točka 51): „pokriva vse oblike pravne odgovornosti, zlasti kazensko in civilno“.

³² Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, sklenjena 18. aprila 1961 na Dunaju, ki je začela veljati 24. aprila 1964 (United Nations, Treaty Series, zvezek 500, str. 95). Čeprav se ta konvencija uporablja le za države, se v splošnem šteje, da morajo tudi mednarodne organizacije uživati podobne imunitete: glej na primer Evropsko sodišče za človekove pravice, 18. februar 1999, Waite in Kennedy proti Nemčiji (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, točka 63), in 27. junij 2013, Stichting Mothers of Srebrenica in drugi proti Nizozemski (CE:ECHR:2013:0611DEC006554212, točka 139).

D. Tretje vprašanje

72. Nazadnje, tretje vprašanje se nanaša na odvzem imunitete pred sodnimi postopki. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče ta odvzem zahtevati tudi v okviru tožbe civilnega prava, in če je tako, kdo mora sprožiti zadevni postopek.

73. Tudi tu v besedilu člena 17 Protokola št. 7 ni omejitve glede vrste postopka, ki se uvede proti uradnikom in drugim uslužbencem Unije, v zvezi s katerim je mogoče zahtevati odvzem imunitete. Zato ne vidim razloga, da bi moralo šteti, da je mogoče odvzem zahtevati zgolj v okviru kazenskega postopka.

74. Prav tako ne vidim logike, ki bi podpirala tako razlikovanje. Kot sem pojasnil v točki 67 zgoraj, se privilegiji in imunitete priznajo uslužbencem Unije v interesu Unije, da bi se tem uslužbencem omogočilo opravljanje njihovih dolžnosti učinkovito in brez strahu pred sodnimi postopki (civilnimi, kazenskimi, upravnimi ali drugimi) za dejanja, ki jih opravijo v tem okviru. Seveda tako lahko obstajajo položaji, v katerih se Unija odloči, da začetek in izvedba takega sodnega postopka – najsi bo civilni, kazenski ali drugi – ne nasprotujeta njenim interesom.

75. Zato je mogoče odvzem zahtevati tudi v okviru tožbe civilnega prava.

76. Glede organa, ki mora začeti postopek, s katerim se zahteva odvzem imunitete, pa z določbami Protokola ni določeno, kako bi bilo treba izpeljati postopek o zahtevi za odvzem na nacionalni ravni, in tudi niso določeni nacionalni organi, ki so za to pristojni. Ugotavljam, da tudi v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih ni pravil v zvezi s tem.³³

77. Glede na možno mnogostranost scenarijev, v katerih je mogoče zahtevati tak odvzem in kateri nacionalni organ ga lahko zahteva, je to precej razumljivo. Kateri bo pristojni organ na nacionalni ravni, bo odvisno od narave postopka (civilnega, kazenskega, upravnega ali drugega). Iz tega je razvidno, da lahko, ker to področje ni urejeno s pravili Unije, te vidike ureja zgolj nacionalno pravo v skladu z načelom procesne avtonomije.

78. Glede na prakso različnih držav članic, kot je razvidna na primer iz odločb Evropskega parlamenta o zahtevanih odvzemih imunitete njegovim članom ali iz zadev, ki so prišle do sodišč Unije,³⁴ se zdi, da odvzem imunitete običajno zahtevajo pravosodni organi, ki odločajo o zadevah (zlasti sodišče, ki je pristojno v sporu, ali javni tožilec, ki vodi preiskovalni postopek in/ali kazenski pregon).

79. Čeprav z določbami Protokola št. 7 ni urejena postopkovna faza na nacionalni ravni, pa urejajo postopek na „strani Unije“. Člen 17 tega protokola namreč določa, da kadar se zahteva odvzem imunitete, mora vsaka institucija Unije preučiti, ali „odvzem imunitete ni v nasprotju z interesi Unije“. Če se bo v obravnavani zadevi zahteval odvzem imunitete, bo morala Evropska komisija (kot kolegij komisarjev) to zahtevo preučiti in o njej odločiti.

³³ Glej zgoraj opombo 32 teh sklepnih predlogov. V zvezi z odvzemom imunitete glej člen 32 te konvencije. V splošnem o tej določbi glej Denza, E., *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4. izdaja, Oxford University Press, 2016, str. od 273 do 287.

³⁴ Glej na primer sodbe z dne 24. oktobra 2018, RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717, točki 5 in 6); z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 92), in z dne 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:7, točka 10).

80. Seveda je odločitev, ali bi bil odvzem imunitete v nasprotju z interesi Unije, v veliki meri politična. Zahteva oceno vpliva, ki bi ga lahko imel zahtevani sodni postopek zoper uslužbenca na integriteto zadevne institucije. Tako pristojne institucije Unije pri tej presoji uživajo široko diskrecijsko pravico.³⁵

81. Zato predlagam, naj se na tretje vprašanje odgovori, da je mogoče odvzem imunitete pred sodnimi postopki zahtevati tudi v okviru tožbe civilnega prava. Nacionalno pravo mora določiti organe, ki so pristojni, da podajo tako zahtevo.

V. Predlog

82. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Polymeles Protodikeio Athinon (sodišče prve stopnje v Atenah, Grčija), odgovori:

1. Izraza „imuniteta pred sodnimi postopki“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) in „imuniteta“ („ασυλία“, „asylia“) iz člena 11(a) grške različice Protokola št. 7 imata isti pomen.
2. Imuniteta pred sodnimi postopki iz člena 11 Protokola št. 7 zajema tudi civilne tožbe.
3. Odvzem imunitete pred sodnimi postopki, določen v členu 17 Protokola št. 7, je mogoče zahtevati v okviru tožbe civilnega prava. Nacionalno pravo mora določiti organe, ki so pristojni, da podajo tako zahtevo.
4. Tožbo za ugotovitev nepogodbene odgovornosti, ki jo vloži nekdanji začasni uslužbenec Unije zaradi povračila škode, ki mu je domnevno nastala z nepravilno odpovedjo pogodbe, je treba nasloviti na Evropsko unijo in vložiti pred Sodiščem Evropske unije.

³⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2018, Troszczynski/Parlament (T-550/17, EU:T:2018:754, točka 43 in navedena sodna praksa).