

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 26 юни 2008 година<sup>1</sup>

1. С настоящото преюдициално запитване, отправено от Corte Suprema di Cassazione (Касационен съд) (Италия), на Съда са зададени въпроси относно правилното тълкуване на разпоредбите на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности и Правилника за дейността на Европейския парламент относно съдебния имунитет, от който се ползват членовете на Европейския парламент.

2. Двете дела, довели до настоящото преюдициално запитване, се отнасят до искиове за обезщетение на причинени от клеветата вреди, заведени срещу италиански член на Европейския парламент (член на ЕП). Националните юрисдикции са приели за установена отговорността му и са присъдили обезщетение в полза на ищците. Съдът следва да отговори, първо, дали национална юрисдикция, която разглежда граждански дела срещу член на Европейския парламент (наричан по-нататък „член на ЕП“), е длъжна да отправи искане до Европейския парламент за снемане на имунитета му, в случай че самият член на ЕП не е поискал от Парламента да защити имунитета му, и второ, дали при несъобщаване от страна на Европейския парламент за намерението му да защити имунитета на съответния си член националната юрис-

дикция е компетентна сама да реши дали поведението на члена на ЕП се обхваща от имунитета.

**I — Фактите по спора**

3. Ответникът по главните производства г-н Alfonso Luigi Marra е бил член на Европейския парламент в периода 1994—1999 г. Докато е бил член на ЕП, той е разпространявал брошури, критикуващи италианската съдебна система и отделни съдии. Г-н Antonio Clemente и г-н Eduardo De Gregorio, чиито имена се споменават в брошурите, подават искиове за обезщетение на причинени от клеветата вреди срещу г-н Marra. Тъй като юрисдикцията, разглеждаща делата като първа инстанция, приема решение в тяхна полза и им присъжда обезщетение за вреди, г-н Marra подава жалба пред Corte d'appello di Napoli (Апелативен съд Неапол). С решения от 23 януари и 6 март 2002 г. (по делото със страна г-н Clemente) и от 22 февруари 2002 г. (по делото със страна г-н De Gregorio) Corte d'appello di Napoli потвърждава решенията на юрисдикцията, разгледала делата като първа инстанция, като приема, че изявленията в настоящия случай не се обхващат от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности. Г-н Marra подава касационна жалба до Corte Suprema di Cassa-

1 — Език на оригиналния текст: английски.

zione, като наред с останалото твърди, че Corte d'appello di Napoli е приложил неправилно член 6 от Правилника за дейността на Европейския парламент, определящ процедурата, която трябва да се следва във връзка с исканията за снемане на имунитет на член на ЕП.

4. Междувременно на 16 февруари 2001 г. г-н Marra е изпраща писмо до председателя на Европейския парламент, като иска Парламентът да предприеме действия съгласно член 6 с оглед защитата на имунитета му. С писмо на председателя от 11 април 2001 г. искането му е препратено до Комисията по правни въпроси и вътрешен пазар. На проведеното на 23 януари 2002 г. заседание на посочената комисия, тя решава да предприеме действия в полза на г-н Marra и прави съответна препоръка в доклада от 30 май 2002 г. относно имунитета на италианските членове и практиката на италианските власти по този въпрос<sup>2</sup>. На 11 юни 2002 г. Европейският парламент приема резолюция относно депутатския имунитет на членовете, избрани в Италия, и практиката на италианските органи в тази област<sup>3</sup>, в която резолюция е направен следният извод:

„1. [Парламентът] решава, че делата на [...] и на Alfonso Marra на пръв поглед представляват проблем, свързан с депутатския имунитет, и че компетентните юрисдикции е трябвало да бъдат приканени да изпратят на Парламента необходимата документация, за да се установи дали тези

дела касаят имунитета по член 9 от Протокола, що се отнася до изразените мнения и до подадените гласове от членовете при изпълнение на задълженията им. Парламентът също решава, че компетентните юрисдикции трябва да бъдат приканени да спрат производствата до окончателното произнасяне на парламента;

2. възлага на председателя си да изпрати настоящото решение и доклада на своята комисия на италианското постоянно представителство, за да бъде съобщено на компетентния орган на Италианската република.“ [неофициален превод]

## II — Преюдициалните въпроси

5. С акт за преюдициално запитване от 20 февруари 2007 г. Corte Suprema di Cassazione отправя два въпроса до Съда относно разпоредбите за имунитета на членовете на ЕП.

„1. В случай на бездействие на член на Европейския парламент, който не се възползва от предоставеното му от член [6, параграф 3] от Правилника за дейността правомощие да отправи пряко искане до председателя за

2 — (2001/2099(REG)), A5-0213/2002, Докладчик: Sir Neil MacCormick

3 — (2001/2099(REG)), P5\_TA (2002)0291.

защита на своите привилегии и имунитети, дължна ли е все пак юрисдикцията, пред която е висящо гражданското дело, да отправи искане до председателя за снемане на имунитета с цел продължаване на производството и приемането на решение

или

2. при несъобщаване от страна на Европейския парламент за намерението му да защити имунитетите и привилегиите на свой член, юрисдикцията, пред която е висящо гражданското дело, може да реши дали съществува имунитет, предвид конкретните обстоятелства по делото?“

6. С оглед на начина на формулиране на въпросите изглежда националната юрисдикция предполага, че г-н Магга не е отправил искане за защита на имунитета си до председателя на Европейския парламент и че Парламентът не е съобщил намерението си в тази посока. Безспорно е обаче, че г-н Магга е подал такова искане и че според Парламента изявленията на г-н Магга биха могли да бъдат обхванати от имунитета, че Парламентът е поискал националните юрисдикции да бъдат приканени да предоставят относимите документи и е възложил на председателя

на Парламента да препрати решението му на италианското постоянно представителство<sup>4</sup>. На съдебното заседание представителят на Парламента потвърждава, че резолюцията е била съобщена не пряко на националната юрисдикция, а на италианското постоянно представителство. В акта за преюдициално запитване се споменава докладът на Комисията по правни въпроси и вътрешен пазар от 30 май 2002 г., но не и самата резолюция на Европейския парламент от 11 юни 2002 г., с която се приемат направените в доклада препоръки. Когато на съдебното заседание е поканен да даде разяснения, представителят на италианското правителство се позовава на точките от акта за преюдициално запитване, в които се споменава докладът от 30 май 2002 г., и изтъква, че националната юрисдикция е формулирала въпросите си по този начин, защото е приела доклада като временна, а не като окончателна позиция на Парламента. Парламентът обаче е изразил окончателна позиция в резолюцията си от 11 юни 2002 г., която, както обясни неговият представител, е била съобщена на италианското постоянно представителство.

7. Във всеки случай, тъй като и г-н Магга, и Европейският парламент са предприели действия, считам, че двата въпроса могат да бъдат преформулирани, както следва:

4 — Възможно обяснение може да бъде това, че когато първата инстанция е разглеждала делата срещу г-н Магга, Европейският парламент все още не е бил приел резолюцията си, а преразглеждайки решенията на по-долните инстанции, Corte Suprema di Cassazione всъщност се е съсредоточил върху въпроса дали тези решения са били правилни при бездействие от страна на г-н Магга или на Европейския парламент. Във всеки случай считам, че отговорите, които ще дам в следващите редове, ще предоставят достатъчно насоки за тълкуването на съответните разпоредби на Протокола, които да позволят на националната юрисдикция да разреши делото дори фактите да бяха такива като описаните в акта за преюдициално запитване.

„Когато срещу член на Европейския парламент е заведено гражданско дело, длъжна ли е юрисдикцията, пред която делото е висящо, да поиска становището на парламента относно това дали оспорваното поведение се обхваща от депутатския имунитет или юрисдикцията може сама да реши въпроса за съществуването на тази привилегия?“

9. Член 10 гласи:

„По време на сесиите на Европейския парламент неговите членове притежават:

### III — Депутатският имунитет съгласно европейското право

а) на територията на тяхната собствена държава — имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти;

#### *Принципи*

8. Относителните разпоредби се намират в членове 9 и 10 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности. Член 9 предвижда следното:

б) на територията на всяка друга държава членка — имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство.

„Членовете на Европейския парламент не могат да бъдат подлагани под каквато и да било форма на претърсване, задържане или съдебно производство във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнение на задълженията им.“

Имунитетът действа по подобен начин и по отношение на горепосочените членове по време на тяхното пътуване до и от мястото на заседанието на Европейския парламент.

Не може да има позоваване на имунитета, когато член на Парламента бъде заловен на мястото на извършване на нарушението и имунитетът не е пречка за Европейския парламент да упражни правото си за отнемане на имунитета на някой от неговите членове.“

10. На първо място, трябва да се отбележи, че тези два члена не се изключват взаимно; те се прилагат кумулативно и следва да се разглеждат заедно. Възможно е следователно дадено поведение да попадне в приложното поле и да се ползва от съдържашата се и в двата члена защита.

11. На второ място, при тълкуване на тези разпоредби е важно да се държи сметка за целта и предмета им. Както Парламентът и Комисията правилно изтъкват, депутатският имунитет е институционално споразумение, което има за цел да гарантира независимостта на Европейския парламент и на неговите членове и да улесни функционирането му като колективен орган, който играе жизненоважна роля в рамките на едно свободно и демократично общество. В същото време обаче трябва да се приеме, че точно определени лица, членовете на Парламента, също се ползват от това споразумение. Самото естество на депутатския имунитет е такова, че поради институционалната им длъжност, която е средство за изпълняване демократичната роля на Парламента, имунитетът предоставя на определени физически лица привилегия, която не е предоставена на останалите граждани, неизпълняващи такава длъжност. Основната идея е, че като членове на политическото общество ние сме се съгласили, че в контекста на представителната демо-

кracia в интерес на всеки член на обществото е тези, които са избрани да ни представляват, да се ползват от посочената привилегия, за да могат да ни представляват надлежно и ефективно. Следователно няма съмнение, че целта на депутатския имунитет е да защити както Парламента като институция, така и членовете му като физически лица.

12. Двойният аспект на депутатския имунитет се открива в текста и структурата на членове 9 и 10 от Протокола. Член 10 определя условията, при които депутат може да се ползва от имунитета по време на парламентарните сесии на територията на собствената си държава членка, на територията на друга държава членка или по време на пътуване до и от мястото на заседанието на Парламента, а по-нататък в същия член е установено, че имунитетът може да бъде снет от Парламента и че не може да има позоваване на имунитета, когато член на парламента е заловен на мястото на извършване на нарушението. Изглежда, че тук общностният законодател изразява загрижеността си да защити членовете на ЕП от мерки, които биха могли да осуетят възможността им да участват в сесиите на Парламента и да изпълняват депутатските си задължения. Парламентът обаче винаги може да отнеме тази привилегия, ако сметне, че поведението на члена не отговаря на длъжността му на депутат и следователно не може да се ползва от депутатски имунитет. Ако например депутат е обвинен в измама или убийство, Парламентът би следвало по принцип да снесе имунитета му, макар осъждането му да доведе до невъзможност той да изпълнява депутатските си задължения, тъй като тези действия нямат никаква връзка с естеството на службата на член на ЕП, освен ако, разбира се, Парламентът има основания да счита, че обвинението е неоснователно и цели да

осуети политическите функции на члена на ЕП и да му попречи да упражнява депутатските си задължения. Обратно на това, член 9, който се прилага за мненията и подадените от членове на ЕП гласове при изпълнение на задълженията им, цели главно да защити неприкосновеността на политическите разисквания и следователно неприкосновеността на Европейския парламент и на дейността му. Да се предприемат мерки срещу депутат във връзка с мнение, което е изразил, или глас, който е подал в качеството си на член на ЕП, би засегнало самия Парламент като институция, тъй като би подкопало мястото му на форум *par excellence* за открити дебати и демократични разисквания. Разбира се, както съгласно член 9, така и съгласно член 10 отделните депутати също се ползват от имунитета, доколкото им се спестява неудобството да бъдат призовавани по дело пред съд, но смисълът на това споразумение е, че допускането на съдебни производства във връзка с мнения или подадени гласове би подронило основата на съвещателната представителна демокрация.

13. За разликата в ударението свидетелства фактът, че Европейският парламент може да снесе имунитета по член 10, но не и този по член 9. Член 10 има по-широко приложно поле от член 9, тъй като обхваща не само мненията и гласовете, а и друго поведение, но защитата, която той дава, е условна, тъй като може да бъде снета от Парламента. От друга страна, член 9 има по-тясно приложно поле — той защитава само мненията и подадените гласове при изпълнение на депутатските задълженията

на члена, но предоставя абсолютна защита: след като се установи, че мнението или подаденият глас спада към депутатските задължения на члена, привилегията не може да бъде отнета по никакъв начин. В този смисъл може да се каже, че член 9 е същината на депутатската привилегия, понеже не може да бъде отнета и членовете на ЕП могат да се позовават на нея дори в производства, започнали след изтичане на мандата им, докато член 10 дава допълнителна защита (тъй като има по-широко приложно поле от член 9), която обаче може да бъде снета от Парламента и обхваща единствено заведените по време на мандата на члена на ЕП съдебни производства.

#### *Случаят на г-н Marra*

14. Г-н Marra е италиански гражданин, който иска да се ползва от имунитет в Италия за факти, настъпили, докато е бил член на Европейския парламент. Той разпространява въпросните брошури през 1996 г. и 1997 г. и на 8 юни 1998 г. г-н De Gregorio подава иск за обезщетение на причинени от клеветата вреди<sup>5</sup>. Понеже съдебните производства са започнали, докато все още е бил член на ЕП, на

<sup>5</sup> — В акта за преюдициално запитване по делото със страна г-н Clemente не се споменава датата, на която той подава иска срещу г-н Marra.

първо място, той е имал право на защитата по член 10 от Протокола, като съгласно член 10, параграф 1, буква а) би трябвало да притежава имунитета, предоставен на членовете на италианския парламент.

и следователно е обхванат от абсолютен имунитет, юрисдикцията трябва или да се съобрази и да прекрати производството срещу съответния депутат, или да оспори това решение пред конституционния съд.

15. Съгласно член 68, параграф 1 от италианската конституция направените от членове на италианския парламент изявления са защитени по следния начин: „Членовете на парламента не могат да бъдат призовавани да отговарят за изразените от тях мнения или за подадените от тях гласове при изпълнение на задълженията им“. От акта за преюдициално запитване става ясно, че италианската юрисдикция, пред която е започнало гражданско или наказателно производство срещу член на италианския парламент, не е длъжна да поиска предварителното разрешение на парламента, за да даде ход на производството срещу ответника депутат, или да поиска становището му по въпроса дали следва да се приложи предвиденият в член 68, параграф 1 от италианската конституция имунитет. Последната предоставя на италианските депутати защита по отношение на мненията и подадените гласове, като използва същия текст като този на член 9 от Протокола, а както Европейският парламент е отбелязал в резолюцията си от 11 юни 2002 г., двете разпоредби предоставят един и същи вид абсолютна привилегия<sup>6</sup>. Юрисдикцията трябва сама да прецени дали тази привилегия следва да се приложи към фактите по конкретния случай и да предприеме съответни действия. Изглежда обаче, че ако италианският парламент изрично е приел, че случаят попада в приложното поле на член 68, параграф 1 от конституцията

16. Предварително разрешение от италианския парламент все пак е необходимо, ако юрисдикцията възнамерява да постанови срещу депутат да бъде взета една от мерките, изброени в член 68, параграф 2 и в член 68, параграф 3, които включват обиск или претърсване, задържане или лишаване по друг начин от лична свобода, подслушване на съобщенията и конфискуване на кореспонденция. Тези разпоредби предоставят на италианските депутати форма на условна привилегия: по принцип те са защитени от такива мерки, освен ако парламента реши да ги разреши, когато това е поискано от орган на съдебната власт.

17. Следователно ако вследствие на подадените срещу него искове за обезщетение на причинени от клеветата вреди г-н Магга е бил застрашен от задържане или друга мярка, която би го лишила от свобода, юрисдикцията би била длъжна да поиска от Европейския парламент да смене имунитета му по член 10, параграф 3 от Протокола и да се въздържи от предприемане на каквито и да било действия преди решението на парламента по нейното искане. Г-н Магга обаче никога не е бил под такава заплаха, тъй като ищците по главното производство са подали граждански иск срещу него и той е бил осъден

6 — Резолюция (2001/2099(REG), P5\_TA (2002)0291, точка В.

да заплати обезщетение. Италианските юрисдикции не са били длъжни да искат снемане на имунитета, преди да присъдят обезщетение, и в такъв случай член 10, параграф 3 от Протокола не е приложим.

18. Г-н Марра твърди, че изявленията му се обхващат от абсолютната привилегия по член 9 от Протокола, който по същество гарантира на членовете на Европейския парламент същата защита по отношение на мненията, каквато член 68, параграф 1 от италианската конституция гарантира на членовете на италианския парламент<sup>7</sup>. Кое производство трябва да следват националните юрисдикции, когато са изправени пред такова обвинение? Това е основният въпрос, във връзка с който запитващата юрисдикция се е обърнала към Съда, за да получи насоки. Съгласно съответната разпоредба в италианската конституция относно абсолютния имунитет (член 68, параграф 1) юрисдикциите могат да сами да преценят въпроса за съществуването на привилегия по конкретно дело, без да искат становището на парламента, когато последният не е изразил такова. Имат ли те същото правомощие при тълкуването на член 9 от Протокола? Или е необходимо да поискат Европейският парламент да реши този въпрос?

19. Първият въпрос на Corte Suprema di Cassazione се отнася до искане за „снемане на имунитет“. Както беше обяснено по-

<sup>7</sup> — Така изискването в член 10, параграф 1, точка а) от Протокола приравняване в този случай е между имунитета, от който се ползват членовете на италианския парламент съгласно член 68, параграф 1 от конституцията, и този, който е предоставен на членовете на Европейския парламент съгласно член 9 от Протокола.

горе, такава възможност не съществува във връзка с абсолютния имунитет по член 9 от Протокола. По същество тук се има предвид дали националната юрисдикция следва да поиска *становище* или *препоръка* от страна на Европейския парламент относно това дали фактите по конкретен спор пораждат случай на абсолютен имунитет, когато Европейският парламент не е изразил становище по въпроса.

20. За да се отговори на този въпрос, изходната точка трябва да е текстът на член 9. Разпоредбата предоставя съществена привилегия — абсолютен имунитет от каквато и да било форма на съдебно производство, но не налага процесуално задължение за националните юрисдикции да се консултират с Европейския парламент относно съществуването на привилегията по конкретно дело. Ако общественият законодател е възнамерявал да ограничи правомощията на националните юрисдикции в това отношение, той е щял да го направи изрично, а при липсата на такова правило член 9 от Протокола не може да се тълкува в смисъл, че националните юрисдикции са длъжни да искат становището на Европейския парламент дали привилегията съществува.

21. Подобно заключение може да се изведе и от член 6, параграф 3 от Правилника за дейността на Европейския парламент, който гласи следното: „всяко искане за защита на привилегии и имунитети, отправено до председателя от *действащ* или *бивш член* на ЕП, се обявява в пленарно



заседание и се отнася за разглеждане от компетентната комисия“ [неофициален превод] (курсивът е мой). Тук по ясен начин е казано, че инициативата принадлежи на съответния действащ или бивш член. Той или тя следва да доведе случая си до знанието на председателя и да поиска парламентът да предприеме действия за защита на неговия или нейния имунитет. Нито член 6, параграф 3, нито някоя друга разпоредба от Правилника за дейността имат съдържание, което да е в подкрепа на виждането, че самите национални юрисдикции са длъжни да поставят началото на тази процедура. Още повече, такова задължение за националните юрисдикции не би могло да бъде включено в Правилника за дейността. Докато Протоколът за привилегиите и имунитетите е част от първичното общностно право, Правилникът е просто вътрешен акт, приет от Европейския парламент, за да регулира упражняването на дейността му, като този правилник няма правно действие в правните системи на държавите членки и не може да налага задължения на националните юрисдикции.

22. Следователно считам, че ако вследствие на искане от действащ или бивш член Европейският парламент не е посочил, че конкретен случай се обхваща от имунитет, самата национална юрисдикция не е длъжна постави началото на процедурата и да поиска становището на Парламента по въпроса дали имунитетът съществува.

23. Нека сега да разгледаме обратната хипотеза и да предположим, че Парламентът всъщност е изразил становище. В този случай действащият или бивш член, който иска да се ползва от имунитет, е отправил искане за защита на привилегиите му до председателя в съответствие с член 6, параграф 3 от Правилника за дейността и Парламентът е решил, че случаят му се обхваща от имунитет. Обвързващо ли е това решение за националната юрисдикция?

24. По принцип считам, че то не е обвързващо. Правилникът за дейността е правното основание за процедурата, посредством която Парламентът защитава привилегиите на членовете си и изразява становище по въпроса дали имунитетът се прилага по конкретен случай. Както споменах по-горе, това са вътрешни правила за организацията на вътрешната дейност на Парламента и не могат да са източник на задължения за националните органи. Това става ясно от член 7, параграф 6, който гласи: „в случай на защита на имунитети или привилегии [...] [Парламентът] прави предложение, с което приканва съответния орган да състави необходимите заключения“. [неофициален превод] Тук правилно Парламентът сам възприема виждането, че резултатът от процедурата за защита на привилегии е покана до националния орган да състави необходимите заключения за това как да реши конкретен случай.

25. Независимо от липсата на обвързващо действие, все пак националната юрисдикция следва да вземе предвид сериозно становището на Европейския парламент относно абсолютния имунитет и да му признае значителна убедителна сила. Това е изискване, което следва от принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 10 ЕО и повторен във връзка с Протокола за привилегиите и имунитетите в член 19 от него<sup>8</sup>. Ако националната юрисдикция не може да се съгласи с Европейския парламент, тя следва да се мотивира. Всъщност когато възникне такова несъгласие, това е знак, че е уместно по делото да бъде отправено преюдициално запитване до Съда, от който националната юрисдикция може да поиска предоставяне на насоки за правилното тълкуване на релевантните разпоредби.

26. В предишните точки посочих, че когато във връзка с конкретен случай Европейският парламент е изразил становището си дали е налице абсолютната привилегия по член 9, националните юрисдикции „по принцип“ не са длъжни да възприемат становището на Парламента и че ако не са съгласни с него, „могат“ (но не са длъжни) да отнесат делото до Съда. Понякога обаче такова задължение би могло да възникне вследствие съчетаването на релевантните разпоредби на националното право и член 10, параграф 1, буква а).

27. Видяхме, че съгласно член 10, параграф 1, буква а) се изисква даден член на Европейския парламент да притежава на територията на собствената си държава съвсем същите привилегии като тези на

членовете на националния парламент. Това е изискване за пълно съответствие. Да предположим сега, че в конкретна държава членка съществува разпоредба на националното право, съгласно която когато националният парламент е изразил становище, че изявлението на негов член се обхваща от имунитет, националните юрисдикции следва или да възприемат становището на парламента, или да отнесат делото до по-горна юрисдикция, като например конституционен или върховен съд. Член на Европейския парламент от тази държава има право случаят му да бъде разгледан по съвсем същия начин. Това означава, че ако Европейският парламент е изразил становище по случая му, националните юрисдикции би трябвало или да го възприемат, или да отнесат делото до Съда. Основанието за такова задължение е член 10, параграф 1, буква а) от Протокола, който изисква пълно съответствие между привилегиите, предоставени на членовете на националния парламент, и тези, които са предоставени на членовете на Европейския парламент в техните собствени държави<sup>9</sup>. Следователно национална юрисдикция, пред която има висящо производство срещу член на ЕП, на първо място трябва да установи какво би било нейното задължение по националното право, ако въпросното лице беше член не на Европейския парламент, а на националния парламент. Ако би могла да реши въпроса по начин, противо-

8 — „Институциите на Общностите, за целите на прилагането на настоящия протокол, си сътрудничат с компетентните органи на съответните държави членки.“

9 — Разбира се, становището на Европейския парламент ще е релевантно само ако в него се приема, че настоящ член на ЕП се ползва от имунитет по член 10, параграф 1, буква а). Ако Парламентът снесе имунитета по член 10, националната юрисдикция пак може да предостави привилегиата, ако счете, че конкретното изявление се обхваща от предвидения в член 9 имунитет, който самият Парламент не може да снесе. Очевидната трудност, която произтича от кумулативното приложение на членове 9 и 10, следва от факта, че тълкуването им зависи от две различни институции (Европейският парламент и юрисдикциите) и че решението по въпроса за имунитета в конкретен случай може да зависи от решенията и на двете институции.

положен на становището на националния парламент, то тя може да направи същото във връзка със становището на Европейския парламент, но би трябвало внимателно да обсъди въпроса дали не е уместно да отправи преюдициално запитване до Съда. Ако, от друга страна, би била длъжна да възприеме становището на националния парламент или да отнесе делото до по-горен съд, то тогава тя би следвало също да възприеме становището на Европейския парламент или да отправи преюдициално запитване до Съда. По този начин членовете на Европейския парламент ще притежават съвсем същия имунитет като този на членовете на националния парламент. Разбира се, националната юрисдикция е тази, която трябва да тълкува вътрешното право и да установи какво изисква то.

28. В обобщение, в Протокола за привилегиите и имунитетите няма разпоредба, която ако съответният депутат не е отправил искане Парламентът да защити привилегията му, може да се тълкува като съдържаща изискване за националните юрисдикции сами да поставят началото на тази процедура и да поискат становище или препоръка от Европейския парламент по въпроса дали привилегията съществува в даден случай. Когато депутатът е отправил искане до Парламента да защити привилегията му и последният е изразил становището си, това становище по принцип не е обвързващо за националната юрисдикция, но следва да бъде взето предвид сериозно. Ако националната юрисдикция стигне до заключение, различно от това на Европейския парламент, може да е уместно да се отправи преюдициално запитване до Съда. Ако съгласно националното право обаче в подобна ситуация, която се отнася до член на националния парламент, националните юрисдикции биха били длъжни да

възприемат становището на националния парламент или да отнесат делото до по-горен съд, тогава те имат същото задължение по отношение на становищата на Европейския парламент и би следвало или да ги възприемат, или да отнесат делото до Съда.

29. В светлината на гореизложеното считам, че Съдът следва да отговори на въпроса, както следва:

„Национална юрисдикция, пред която е висящ граждански иск срещу член на Европейския парламент, не е длъжна да поиска становището на Парламента по въпроса дали оспорваното поведение се обхваща от депутатски имунитет, ако съответният депутат сам не е поставил началото на процедурата по член 6, параграф 3 от Правилника за дейността на Европейския парламент относно исканията на депутатите до Парламента за защита на привилегиите им. Ако съответният депутат е поставил началото на процедурата и Парламентът е изразил становище по отношение на имунитета му, това становище не е обвързващо за националната юрисдикция, но следва да бъде взето предвид сериозно. Ако националната юрисдикция възприеме гледна точка, различна от тази на Парламента, може да е уместно да се отправи преюдициално запитване до Съда. Ако обаче в подобна ситуация, която се отнася до член на националния парламент, националните юрисдикции биха били длъжни да възприемат становището на националния парламент или да отнесат делото до по-

горен съд, тогава те имат същото задължение по отношение на становищата на Европейския парламент и би следвало или да ги възприемат, или да отнесат делото до Съда, като това е предмет на преценка от националната юрисдикция.“

**IV — Приложното поле на член 9 от Протокола: „при изпълнение на задълженията им“**

30. Въпреки че запитващата юрисдикция не е поискала от Съда да ѝ даде насоки във връзка с приложното поле на член 9 от Протокола, значителна част от акта за преюдициално запитване е посветена точно на този въпрос: за кои изразени мнения следва да се приеме, че спадат към задълженията на депутата и следователно се обхващат от предвидената в този член абсолютна привилегия? Да повторим: този въпрос основателно може да представлява предмет на преюдициално запитване, особено ако националните юрисдикции не са били съгласни с Европейския парламент относно съществуването на привилегията в конкретен случай. По настоящото дело Corte Suprema di Cassazione евентуално ще трябва да реши дали по-долните юрисдикции са приложили правилно член 9 и затова е не само удачно, но и желателно Съдът да предостави поне

някакви насоки по този въпрос<sup>10</sup>.

31. Вярно е, че е накърнено правото на достъп до правосъдие на гражданин, който, считайки, че е обиден от изявление на депутат, не може да търси обезщетение на вредите пред юрисдикция, тъй като последният се ползва от депутатска привилегия. За да се избегне създаването на две класи граждани — от една страна, членове на Парламента, които не носят отговорност пред юрисдикциите за направените от тях изявления, и от друга страна, обикновените граждани, които могат да бъдат обект на предвидените в гражданското или наказателно законодателство ограничения на свободата на словото — на практика всички правни системи ограничават ползването от привилегията до случаите, когато депутатът е упражнявал депутатските си задължения. Депутатският имунитет не е оръжие, което членовете на Парламента могат да използват за разрешаване на лични спорове, а институционално споразумение за поддържане на демократичното функциониране на политическото общество. Като такова той по принцип не представлява непропорционално ограничаване на правото на достъп до правосъдие<sup>11</sup>.

10 — Може да се изтъкне доводът, че ако иска информация относно тълкуването по същество на член 9 от Протокола, Corte Suprema di Cassazione би могла да отправи второ преюдициално запитване по настоящото дело. Съображенията за процесуална икономия, както и необходимостта от бързо разрешаване на спора и желателното спестяване на времето и средствата на Съда обаче навеждат към обсъждане на този въпрос тук. Разбира се, дори ако Съдът приеме този подход, това няма да е пречка за националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване впоследствие, ако счете за необходимо.

11 — Вж. изложеното в Решение на Европейския съд по правата на човека от 30 януари 2003 г. по дело *Cordova/Италия* (№ 1), № 40877/98, Recueil des arrêts et décisions 40, 2003-I (точки 58–61).

32. Когато дадена юрисдикция трябва да прецени дали изразеното от депутат мнение попада в кръга на депутатските задължения, изходната точка на изследването следва да бъде принципът, обосноваващ депутатския имунитет, а именно че депутатите трябва свободно да участват в разискванията на въпроси от обществен интерес, без да се налага да претворяват мненията си по начин, който да е приемлив или необиден за слушателя, поради страх че в противен случай могат да бъдат съдени или преследвани по наказателен ред<sup>12</sup>. Това неизбежно означава, че понякога изразените от член на ЕП мнения ще бъдат считани от някои хора за прекалени, дразнещи или обидни. В една либерална и демократична държава обаче свободното обсъждане на обществените проблеми е от такава важност, че по принцип дори обидните и крайни мнения не следва да се заглушават. Това важи с особена сила и за депутатите, които поради самото естество на службата си заемат централно място в схемата на представителното управление.

33. Началото на депутатската привилегия за свобода на словото може да бъде открито във времето на управлението на Тюдорите и Стюартите в Англия. Привилегията се е развила постепенно като реакция на парламента срещу опитите на Короната да влияе на парламентарния

дебат и да ограничи правото на парламента да предприема самостоятелно инициативи<sup>13</sup>. Тази привилегия е намерила законодателен израз в член 9 от Декларацията за правата: „свободата на словото, както и разискванията и процедурите в парламента не могат да бъдат осъждани или обсъждани в който и да било съд или друго място извън парламента“. Привилегията е възникнала като ограничено в пространството институционално споразумение, защото по това време политическото обсъждане е било съсредоточено в рамките на парламента. Властта на парламента е противодействала на тази на монарха, който е съзрял в парламентарната дейност заплахата за собствения си статут, а оттам следва стремежът за намеса в това, което случва в парламента, и реакцията на последния, която е довела до установяването на привилегията.

34. В днешно време обаче сцената, на която се провеждат политическото обсъждане и разискване на общественозначими въпроси, е значително по-голяма. Днес съществува много по-широка обществена арена, включваща печатните и електронни медии и Интернет, в рамките на които отделните лица взаимодействат помежду си и участват в обществен диалог. Ролята на депутатите като провед-

12 — Както Европейският съд по правата на човека е отбелязал в Решение по дело *A/Великобритания*, №35373/97, Recueil des arrêts et décisions 2002-X, точка 75, „основната цел на предоставения на [членовете на Парламента] имунитет [...] [е] да [им] позволи да участват във важни разисквания и да представляват избирателите си по въпроси от обществен интерес, без да трябва да ограничават изказванията си или да изменят мненията си поради опасността да бъдат подведени под отговорност пред съд или пред друг подобен орган“.

13 — Limon, D., and McKay, W.R., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 1997, p. 69 et seq.; Blackburn, R. and Kennon, A., *Griffith and Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, 2003, p. 126.

ници и подбудители на политическия дебат на тази широка арена е също толкова важна, колкото и ролята им в рамките на строго определените граници на парламента, като съвременната демокрация се характеризира с очакването ни те да участват в диалог с гражданското общество и да представят идеите си не само от трибуната в парламента, но също и на създадените от гражданското общество форуми. Дори смея да твърдя, че доста значителна част от днешното политическо обсъждане се провежда общо взето извън парламента. Това е действителност, която не можем да пренебрегнем, а точно това бихме направили, ако възприемем становището, че депутатската привилегия защитава само направените в самия парламент изявления.

35. Следователно критерият за определяне кои изявления са направени при упражняване на депутатските задължения не може да бъде пространствен. Твърде ограничено е да се каже, че само изявленията, направени по време на парламентарната дейност в рамките на Европейския парламент, се ползват от защитата на член 9 от Протокола. За да могат членовете на Европейския парламент да участват в разискванията на парламентарната трибуна без страх от съдебни производства е също толкова важно, колкото да могат да участват в по-широк обществен диалог без страх от същото. С други думи, при определяне дали член 9 от Протокола

следва да се приложи, значение има *естеството* на изказването на депутатите, а не *мястото*, където е направено то<sup>14</sup>.

36. Според мен този подход е в съответствие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно важността на политическите изказвания. Утвърден принцип е, че тези изказвания се ползват от най-високата степен на защита съгласно член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и че националните разпоредби, които засягат изразяването на политически възгледи, ще бъдат предмет на внимателно разглеждане от Съда в Страсбург<sup>15</sup>. Последният е разширил тази силна защита на политическото изказване по отношение на други въпроси от обществен интерес<sup>16</sup>. Този подход е обоснован от логиката, че е необходимо да се осигури безопасно пространство за осъществяване на обществено обсъждане, като в рамките на това пространство може да бъде защитено дори обидно или скандално изказване, тъй като то често има „неповторима

14 — Както Европейският парламент, така и Комисията изтъкват, че пространственият критерий не е подходящ и че направените извън Парламента изявления също трябва да се ползват от защитата на член 9 от Протокола, ако са свързани с дейността на депутата в това му качество.

15 — Решение по дело *Lingens/Австрия* от 8 юли 1986 г., серия А, № 103; Решение по дело *Varfol/Дания* от 22 февруари 1989 г., серия А, № 149; Решение по дело *Castells/Испания* от 23 април 1992 г., серия А, № 236; Решение по дело *Schwabe/Австрия* от 28 август 1992 г., серия А, № 242-В; Решение по дело *Oberschlick/Австрия* (№ 1) от 23 май 1991 г., серия А, № 204; Решение по дело *Lehideux и Isorni/Франция* от 23 септември 1998 г., Recueil des arrêts et décisions, 1998-VII. Вж. още изложеното в Loveland, I., *Political Libels: A Comparative Study*, Hart Publishing, 2000, p. 107 et seq.

16 — Решение по дело *Thorgeirson/Исландия* от 25 юни 1992 г., серия А № 239, точка 64: „съдебната практика не дава основание за разграничаване [...] между политическото обсъждане и обсъждането на други въпроси от обществен интерес“.

сила да привлече внимание, да внесе съмнение в старите разбирания и да шокира слушателите, за да се запознаят с непознати форми на живот“<sup>17</sup>. Точно това е видът обществено обсъждане, за чиято защита и насърчаване е предвиден член 9 от Протокола, особено във връзка с изразените от членове на ЕП мнения.

37. Правилото, че член 9 трябва да се тълкува разширително и предоставя широка защита на членовете на Европейския парламент, е предмет на две ограничения. Първо, въпросното мнение във всеки отделен случай трябва да е относно истински проблем от обществен интерес. Докато изявление по въпрос от обществен интерес се обхваща от гарантираната от член 9 абсолютна привилегия, независимо дали е направено в или извън сградата на Европейския парламент, членовете на ЕП не могат да се позовават на тази привилегия в контекста на дела или спорове с други физически лица, които ги засягат лично и нямат по-широко значение за обществото. Подобна гледна точка е застъпена от Европейския съд по правата на човека във връзка с равнището на защита, с което се ползват различните видове изказвания. Въпреки че попада в приложното поле на правото на свобода на словото, дадено изявление, което не допринася за дебат от обществен интерес, няма да се ползва с най-високото равнище на защита, с което се ползват политическите изказвания и изказванията по други общественозначими въпроси<sup>18</sup>. В това отношение искам да бъде ясен: въпросът

дали такова изявление допринася или не за обществен дебат следва да се определя в зависимост не от стила, точността или правилността на изявлението, а от естеството на предмета. Дори изявление, за което е възможно да бъде обидно или неточно, може да бъде защитено, ако е свързано с изразяването на конкретна гледна точка при обсъждането на проблем от обществен интерес. Юрисдикциите нямат функцията да заместват становищата на обществото със собствените си становища, като преценяват правилността и точността на политическите изявления.

38. Второ, следва да се направи разграничение между твърдения на факти срещу конкретни физически лица и мнения или субективни оценки<sup>19</sup>. Както Европейският съд по правата на човека е постановил: „докато съществуването на факти може да бъде доказано, верността на субективната оценка не подлежи на доказване. Изискването за доказване на верността на субективната оценка не може да бъде изпълнено и то нарушава самата свобода на изразяване на мнение, която е съществена част от гарантираното с член 10 право“<sup>20</sup>. Когато депутат изразява субективната си оценка за проблем от обществено значение, независимо от това колко смущаваща или обидна може да тя е за някои хора, той би трябвало по принцип да се ползва от абсолютна привилегия. Все пак член 9 от Протокола, който се отнася изрично до „мнения“, не обхваща направени от членове на ЕП изявления, съдържащи твърдения на факти срещу други физически лица. На пример да се каже за някого,

17 — Post, R., *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*, Harvard University Press, 1995, p. 139.

18 — Например в Решение по дело *Von Hannover/Германия*, Recueil des arrêts et décisions 40 (2005), стр. 1. Съдът в Страсбург е приел, че публикуването на снимки, показващи принцеса Каролина на Монако да извършва различни ежедневни дейности, като да вечеря или пазарува, се ползва с ограничена защита по член 10 от Конвенцията в сравнение с публикации от политическо естество.

19 — Вярно е, че винаги е лесно да се разграничи субективната оценка от излагането на факти и различни съдии и учени са приели редица аналитични подходи за тази цел. Все пак това разграничение остава възможно най-доброто. Виж изложението в Post, R., посочено в бележка под линия 17, стр. 153 и сл.

20 — Решение на Европейския съд по правата на човека по дело *Felddek/Словакия*, № 29032/95, Recueil des arrêts et décisions, 2001-VIII, точка 75.

че е некомпетентен и трябва да напусне работата си, е форма на критика, която дори и да е обидна за съответното лице, представлява изразяване на мнение и попада в обхвата на член 9 от Протокола. По същия начин изявления, които не са адресирани до конкретни физически лица, но вместо това представляват характеризане на институция, следва да се ползват с широка защита. Без да имам намерение да навлизам във фактическите въпроси по настоящия случай, ми се струва, че има значителна разлика между адресираните до отделните съдии изявления и изявленията, които се отнасят до съдебната система като цяло. Последната е важен аспект от обществения живот, чието обсъждане със сигурност е относимо в рамките на политическия дебат. Обратно на това, да се каже, че някой, бил той съдия или друго лице, е присвоил обществени средства или е корумпиран, е фактическо твърдение и лицето, за което е направено изявлението, трябва да има възможност да се обърне към съда, за да защити доброто си име, и направилият изказването трябва да бъде призован, за да докаже верността на твърденията си, независимо дали е депутат.

39. Това разграничение между съдържащо обща критика изявление и фактическо твърдение срещу физическо лице е в основата на решението на Съда в Страсбург по дело *Patrono, Cascini и Stefanelli/Италия*<sup>21</sup>, на което се позовава Corte Suprema di Cassazione в акта за преюдициално запитване. Делото се отнася до изявления, направени от двама депутати срещу няколко съдии във връзка с професионалното им поведение, докато са работели в отдела за законодателството към Министерството на правосъдието. Съдът в Страсбург подчертава, че ответниците депутати

не са изразили общи политически мнения за отношението между съдебната и изпълнителната власт, а са приписали на съдиите ищци конкретни действия на неправомерно поведение и са твърдели, че тези съдии са наказателно отговорни<sup>22</sup>. Вярно е, че Съдът се е позовал на факта, че изявленията са направени по време на пресконференция, а не пред законодателния орган, но това е вторично съображение. Европейският съд по правата на човека никога не е приемал, че дадено изявление не се обхваща от депутатска привилегия само защото е било направено извън сградата на парламента.

40. Трябва да се направи извод, че член 9 от Протокола, който гарантира на членовете на ЕП абсолютна привилегия по отношение на изразения при изпълнение на задълженията им мнения, следва да се тълкува разширително. Той обхваща изразяване на мнения и субективни оценки по въпроси от обществено и/или политическо значение, независимо дали са направени в или извън Европейския парламент. Тук се включват и твърдения, които могат да смутят или обидят широката публика или конкретни лица, до които тези твърдения се отнасят пряко или непряко. От друга страна, на член 9 от Протокола не може да се прави позоваване по отношение на фактически твърдения относно физическо лице или в контекста на лични проблеми, които не са свързани с въпроси от обществено значение или с въпроси, които са част от политическия дебат.

22 — Пак там, точка 62: „[ответниците] не са изразили политически мнения за отношението между съдебната и изпълнителната власт или по проектозакона за съдебните поръчки, а са приписали конкретно неправомерно поведение на ищците. В такъв случай не е възможно да се обоснове отказ за правна закрила единствено на основание че спорът може да има политически характер или да е свързан с политическа дейност“.

21 — Жалба № 10180/04, Решение от 20 април 2006 г.



## V — Заключение

41. Поради изложените по-горе съображения считам, че Съдът следва да отговори на Corte Suprema di Cassazione по следния начин:

„Национална юрисдикция, пред която е висящ граждански иск срещу член на Европейския парламент, не е длъжна да поиска становището на Парламента по въпроса дали оспорваното поведение се обхваща от депутатски имунитет, ако съответният депутат сам не е поставил началото на процедурата по член 6, параграф 3 от Правилника за дейността на Европейския парламент относно исканията на депутатите до Парламента за защита на привилегиите им. Ако съответният депутат е поставил началото на процедурата и Парламентът е изразил становище по отношение на имунитета му, това становище не е обвързващо за националната юрисдикция, но следва да бъде взето предвид сериозно. Ако националната юрисдикция възприеме гледна точка, различна от тази на Парламента, може да е уместно да се отправи преюдициално запитване до Съда. Ако обаче в подобна ситуация, която се отнася до член на националния парламент, националните юрисдикции биха били длъжни да възприемат становището на националния парламент или да отнесат делото до по-горен съд, тогава те имат същото задължение по отношение на становищата на Европейския парламент и би следвало или да ги възприемат, или да отнесат делото до Съда, като това е предмет на преценка от националната юрисдикция.“