

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. JÄÄSKINEN

представено на 9 юни 2011 година¹

I — Въведение

1. Със своя преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи материалноправните условия за прилагането на имунитета, предоставен от правото на Съюза, на членовете на Европейския парламент във връзка с изразяваните от тях мнения при изпълнението на задълженията им.

2. Макар и Съдът вече да се е произнасял по процесуалните правила във връзка с прилагането на парламентарния имунитет, предоставен на членовете на Парламента², в рамките на настоящото дело той е приканен да определи материалните очертания на имунитета в светлината на член 8 (предишен член 9) от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз³.

3. Подобно на конституционните системи на редица държави членки, последвали примера на развития във Франция след революцията от 1789 г. модел, Протоколът предлага два основни вида защита за членовете на Парламента⁴: от една страна, защита на свободата на словото в рамките на упражняването на функциите на депутатите, с други думи, материален имунитет, наричан още „парламентарна неотговорност“⁵, от друга страна, процесуален имунитет, наричан още „неприкосновеност“⁶, гарантиран на членовете на Парламента срещу съдебни производства по време на техния мандат. Освен това Протоколът осигурява на депутатите свободно присъствие и участие в дейностите на Парламента по време на

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Решение от 21 октомври 2008 г. по дело Marra (C-200/07 и C-201/07, Сборник, стр. I-7929).

3 — ОВ С 83, 2010 г., стр. 266, предишен Протокол № 36 за привилегиите и имунитетите на Европейските общности (1965 г.) (ОВ С 321Е, 2006 г., стр. 318, наричан по-нататък „Протоколът“). Доколото запитването е подадено на 2 април 2010 г. и предметът на преюдициалния въпрос засяга тълкуването на Протокола, в настоящото заключение ще се използва номерацията на Договора за функционирането на Европейския съюз.

4 — Вж. сравнително проучване на Европейския парламент PE 168.399, озаглавено „L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen“, série Affaires juridiques, работен документ, достъпен на следния адрес: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.

5 — Приложимите в различните държави членки конституции и правна теория използват различна терминология за означаване на двата аспекта на имунитета. Така първият аспект е означен с изразите „Verantwortungsfreiheit“ в Германия, „inviolabilidad“ в Испания, „irresponsabilité“ във Франция, „insidiabilità“ в Италия, „berufliche Immunität“ в Австрия и „non liability, non-accountability, privilege of freedom of speech“ в Обединеното кралство.

6 — Вторият аспект е означен с изразите „inviolabilité“ в Белгия и във Франция, „Immunität“ или „Unverletzlichkeit“, или „Unverfolgbarkeit“ в Германия, „inmunidad“ в Испания, „inviolabilità“ и „improcedibilità“ в Италия, „außerberufliche Immunität“ в Австрия, „inviolabilidade“ в Португалия и „freedom from arrest“ в Обединеното кралство.

неговите сесии⁷. В конкретния случай Съдът е приканен да определи обхвата на първата форма на имунитет, а именно материалния имунитет.

2. Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз

5. Член 8 от Протокола предвижда, че „[ч]леновете 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 изпълнението на задълженията им“.

II — Правна уредба

A — Право на Съюза

1. Харта на основните права

4. Съгласно член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁸ всеки има право на свобода на изразяването на мнения, което включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.

7 — Тази свобода е посочена в член 7 от Протокола, който не е релевантен за настоящото дело.

8 — ОВ С 83, 2010 г., стр. 389, наричана по-нататък „Хартата на основните права“.

6. Член 9 (предишен член 10), първа алинея, букви а) и б) от този протокол предвижда, че по време на сесиите на Европейския парламент неговите членове притежават на територията на тяхната собствена държава имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти, и на територията на всяка друга държава членка — имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство. Последната алинея от този член предвижда също така, че Парламентът може да реши да отнеме имунитета на някой от неговите членове.

3. Правилник за дейността на Европейския парламент⁹

7. Член 6 от Правилника за дейността на Европейския парламент (наричан по-нататък „Правилника за дейността на Парламента“), озаглавен „Снемане на имунитет“,

9 — Правилник за дейността на Европейския парламент, приет съгласно член 199 ЕО, понастоящем член 232 ДФЕС (ОВ L 44, 2005 г.), с измененията. Последната редакция е достъпна на уебсайта на Европейския парламент.

предвижда в своя параграф 1, че при упражняването на правомощията си, свързани с привилегиите и имунитетите, Парламентът се стреми преди всичко към запазване на неприкосновеността си на демократична законодателна асамблея и към осигуряване на независимостта на своите членове при изпълнението на техните функции. В параграф 3 от този член се уточнява, че 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.

8. Член 9 от Правилника за дейността на Парламента, озаглавен „Финансови интереси на членовете на ЕП, норми за поведение и достъп до Парламента“, гласи следното:

„[...]“

2. Поведението на членовете на ЕП се характеризира с взаимно уважение, основава се на ценностите и принципите, определени в учредителните текстове на Европейския съюз, зачита достойнството на Парламента и не нарушава нормалното протичане на парламентарната работа или реда и спокойствието в помещенията на Парламента. [...]

3. Прилагането на настоящия член по никакъв начин не възпрепятства оживеността на парламентарните разисквания, нито ограничава свободата на изказване на членовете на ЕП.

Разпоредбите на настоящия член се прилагат при пълно зачитане на прерогативите на членовете на ЕП, установени в първичното законодателство и в Устава на членовете на ЕП.

Настоящият член се прилага при зачитане на принципа на прозрачността и по начин, който гарантира, че съответните разпоредби са доведени до знанието на членовете на ЕП, които се уведомяват поотделно за техните права и задължения.

[...]“

9. Глава 4 от дял VI на Правилника за дейността на Парламента, която включва членове 152—154, урежда мерките, приложими в случай на неспазване на нормите за поведение на членове на ЕП.

10. Член 152 от посочения Правилник, който се отнася до незабавните мерки, посочва правомощията на председателя, които му позволяват да призовава към спазване на реда всеки член на ЕП, който нарушава нормалното протичане на заседанието или чието поведение не отговаря на съответните разпоредби на член 9. Член 153 от Правилника за дейността на Парламента посочва приложимите по отношение на депутатите санкции, сред които фигурират по-специално порицание и временно отстраняване от участие в дейности на Парламента. Член 154 от посочения правилник урежда процедурите за обжалване.

11. Приложение XVI към Правилника за дейността на Парламента, озаглавено „Насоки за тълкуване на нормите за поведение на членовете на ЕП“, гласи следното:

„1. Следва да се прави разграничение между видими действия, които могат да бъдат толерирани, при условие че

не са оскърбителни и/или оклеветяващи, осъществени са в разумни граници и не водят до конфликт, и действия, които действително смущават парламентарната дейност.

2. Членовете на ЕП носят отговорност за всяко неспазване в помещенията на Парламента на приложимите за членовете на ЕП норми за поведение от страна на наети от тях лица или лица, на които с тяхно съдействие се предоставя достъп до Парламента.

Председателят или негови представители могат да упражняват дисциплинарни правомощия по отношение на тези лица и всяко друго външно лице, което се намира в помещенията на Парламента.“

Б — *Национално право*

12. Член 68 от италианската конституция предвижда в своята първа алинея, че членовете на националния парламент не могат да бъдат призовавани да отговорят за изразените от тях мнения или за подадените от тях гласове при изпълнение на задълженията си.

III — Факти и преюдициален въпрос

13. Срещу г-н Patriciello, член на Европейския парламент от Италия, се води наказателно производство пред Tribunale d'Isernia (Италия), затова че неоснователно е обвинил за незаконосъобразно поведение служител от общинската полиция в Pozzili (Италия) по време на скарване, станало на 1 август 2007 г. на обществен паркинг, разположен недалеч от институт по неврология.

14. От акта за преюдициално запитване следва, че в това отношение на г-н Patriciello се търси отговорност за предвиденото в член 368 от италианския Наказателен кодекс престъпление набедаване, заради твърдението му, че полицейският служител бил фалшифицирал часови графици, съставяйки актове за нарушение на няколко автомобилисти, чиито автомобили са били паркирани в нарушение на Кодекса за движение по пътищата, и следователно затова че обвинил въпросния служител за престъплението подправка на документи. Г-н Patriciello продължил да има същото поведение в присъствието на служители на жандармерията, дошли на място, за да проверят наличието на твърдяните нарушения.

15. На 5 май 2009 г. Парламентът, вследствие на искането на г-н Patriciello на основание на член 6, параграф 3 от Правилника за дейността на Парламента, решава въз основа на доклада на комисията по правни въпроси да защити имунитета на последния (наричано по-нататък „решението за

защита на имунитет“). Това решение е мотивирано по следния начин:

„Всъщност в своите изявления г-н Patriciello се е ограничил с коментари по факти в публичното пространство, а именно правото на гражданите на лесен достъп до болници и до здравеопазване, което има важни последици за ежедневието на неговите избиратели. Г-н Aldo Patriciello не е действал в свой собствен интерес, не се е стремил да обижда служителя, а се е намесил в общ интерес на своите избиратели, в рамките на политическите си дейности. По този начин той е изпълнил дълга си като депутат в Европейския парламент, като е изразил мнението си по общественозначим въпрос пред своите избиратели^[10].“

16. В акта за преюдициално запитване Tribunale d'Isernia констатира, че по силата на член 9, буква а) от Протокола членовете на Европейския парламент притежават за деяния, извършени на територията на тяхната собствена държава, имунитети и привилегии в същите материалноправни и процесуалноправни рамки като предвидените от националното право. Съгласно член 68 от италианската конституция обаче привилегията за неотговорност се простира до извънпарламентарните дейности само ако те са тясно свързани с изпълнението на присъщите на парламентарния мандат задължения и цели.

17. При тези условия посочената юрисдикция отбелязва — без това да засяга преценката за основателността на обвинението — че фактите в основата на главното производство не са свързани с никаква форма на изразяване на мнение при изпълнение на задълженията на члена на Европейския парламент. Както става ясно от акта за преюдициално запитване, според прокуратурата изглежда неоснователен доводът, съгласно който г-н Patriciello се бил ограничил с това да коментира всеизвестни факти, а именно правото на гражданите на лесен достъп до болници и здравеопазване, без намерение да оскърби длъжностното лице. Всъщност депутатът — макар че това предстои да се провери — изрично обвинил в подправка на официални документи служител от общинската полиция в присъствието на силите на реда. Подобно поведение обаче на пръв поглед изглежда се отклонява от грижата за общия интерес на неговите избиратели и като такова не изглежда, че дори по принцип може да попада в приложното поле на режима на имунитет, признат от Парламента в неговото решение за защита на имунитета.

18. Tribunale d'Isernia отбелязва все пак, че решението за защита на имунитета е прието при позоваване не само на член 9, буква а) от Протокола, но и на член 8 от него.

19. В този контекст и като се има предвид задължението за лоялно сътрудничество съгласно член 4, параграф 3 ДЕС, Tribunale d'Isernia решава да спре производството и

10 — Доклад А6-0286/2009 относно искане за защита на привилегиите и имунитета на Aldo Patriciello (2009/2021 (IMM)), достъпен на уебсайта на Парламента: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//FR>.

да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Твърдяното престъпно деяние, в което е обвинен членът на Европейския парламент Aldo Patriciello (описано в обвинителния акт и вече предмет на решение на Европейския парламент от 5 март 2009 г. за защита на имунитет), квалифицирано като набедяване по член 368 от Наказателния кодекс, представлява ли мнение, изразено при изпълнение на парламентарните му задължения по смисъла на член[8][¹¹] от Протокола?“

IV — Производство пред Съда

20. Преюдициалното запитване е получено в Съда на 2 април 2010 г. Представени са писмени становища от г-н Patriciello, италианското и гръцкото правителство, както и от Парламента и от Европейската комисия. С изключение на италианското правителство всички са представлявани в съдебното заседание, проведено на 15 февруари 2011 г.

11 — В текста на преюдициалния въпрос се посочва предишният член 9 от Протокола. В приложимата към фактите по главното производство редакция посоченият член 9 обаче е станал член 8 от Протокола.

V — По процесуалните аспекти на преюдициалния въпрос

A — По допустимостта на становището на Парламента

21. На първо място отбелязвам, че допустимостта на писменото становище на Парламента може да събуди известни съмнения с оглед на текста на разпоредбите на член 23, първа и втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз. По смисъла на тази разпоредба преюдициалното запитване се съобщава от Съда на страните, държавите членки и Комисията, както и на институцията, органа, службата или агенцията на Съюза, която е приела акта, чиято действителност или тъкуване се оспорва.

22. В случая е очевидно, че Парламентът не е автор на Протокола, който представлява единственият предмет на преюдициалното запитване¹². Настоящото дело обаче без съмнение е свързано с конституционните интереси на Парламента и засяга неговото институционално измерение.

23. Следователно, като се има предвид неразривната връзка между разпоредбите на Правилника за дейността на Парламента и

12 — За разлика от делото, по което е постановено Решение по дело Marra, посочено по-горе (точки 22 и 23), Правилникът за дейността на Парламента не е предмет на настоящото преюдициално запитване.

членове 8 и 9 от Протокола, както и общата им цел да се гарантират на Парламента условия за безпрепятствено изпълнение на неговата конституционна мисия в качеството му на представител на гражданите на равнището на Съюза¹³, смятам, че в случая Съдът би следвало да възприеме по-скоро либерален подход. Ще добавя, че натрупаната съдебна практика според мен подкрепя възможностите на Парламента да се изразява пред Съда¹⁴. Следователно предлагам на Съда да приеме писменото становище на Парламента като допустимо.

Б — По обхвата на преюдициалния въпрос

24. В самото начало според мен е важно да се изтъкне обхватът на настоящото преюдициално запитване, с което към Съда е отправен въпрос дали действие като разглежданото по главното производство представлява мнение, изразено при изпълнение на задълженията на член на Европейския парламент.

13 — Вж. член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС.

14 — Припомням класическите решения относно пасивната легитимация на Парламента (Решение от 23 април 1986 г. по дело „Les Verts“/Парламент, 294/83, Recueil, стр. 1339), както и относно активната легитимация на Парламента (Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, С-70/88, Recueil, стр. I-2041), последвано от решение по същество (Решение от 4 октомври 1991 г. по дело Парламент/Съвет, С-70/88, Recueil, стр. I-4529). Смятам тази възможност за още по-силно обоснована, когато става въпрос за институционалните интереси на Парламента.

25. Затруднението, пред което е изправена националната юрисдикция в случая, изглежда се корени в напрежението между съдържанието на мотивите на решението за защита на имунитета на г-н Patriciello, от една страна, и съдържанието на обвиненията във връзка със спорните факти, от друга. В посоченото решение Парламентът се позовава както на член 9, буква а) от Протокола, така и на член 8 от него.

26. В това отношение, като приемам подобно на генералния адвокат Poiares Maduro, че членове 8 и 9 от Протокола понякога могат да обхващат едни и същи действия, след като се прилагат кумулативно и следва да се разглеждат заедно¹⁵, при все това според мен е очевидно, че член 9 от Протокола често е насочен към деяния, съставляващи престъпления или нарушения на общото право, които не попадат в приложното поле на член 8 от Протокола, а именно действия, които не могат да бъдат квалифицирани като изразени мнения или подадени гласове, независимо дали се извършват в Парламента или извън него.

27. Освен това Съдът вече е постановил, че в случай на съдебно производство, насочено срещу член на Европейския парламент във връзка с изразените негови мнения и подадени гласове, преценката на условията за прилагане на абсолютния имунитет, предвиден в член 8 от Протокола, е от изключителната компетентност на националната юрисдикция, която, ако има съмнения, може да сезира Съда съгласно член 267 ДФЕС, като в такъв случай юрисдикциите от последна инстанция

15 — Вж. точка 10 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело *Marra*, посочено по-горе.

са длъжни да сезират Съда¹⁶. Така дори ако вследствие на искане от заинтересовани европейски депутат Парламентът приеме решение за защита на имунитета на основание на Правилника за дейността на Парламента, това решение съставлява становище, което няма задължителни последици по отношение на националните съдебни органи¹⁷.

28. Нещо повече, запитващата юрисдикция изрично отхвърля възможността да приложи в полза на г-н Patriciello разпоредбите на италианската Конституция във връзка с принципа, съдържащ се в член 9, буква а) от Протокола, съгласно който членовете на Европейския парламент притежават на националната територия имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти.

29. Предвид изложеното до тук смятам, че отговорът, който трябва да бъде даден по настоящото дело, следва да се основава изключително на член 8 от Протокола, който се отнася до обхвата на материалния имунитет.

30. На последно място, установяването на фактите, в които се упреква заинтересованото лице, както и тяхната квалификация от гледна точка на италианското законодателство, разбира се, е в компетентността единствено на националния съд. Следователно според мен преюдициалният въпрос ще трябва да бъде значително преформулиран, в смисъл че Съдът би трябвало да се произнесе по тълкуването на релевантните разпоредби от Протокола и по обхвата на имунитета, с който се ползват

членовете на Европейския парламент, като по този начин предостави на запитващата юрисдикция възможно най-много указания, които да ѝ бъдат полезни, за да се произнесе по висящия пред нея спор.

VI — По съществуващото на преюдициалния въпрос

A — По свободата на изразяване на политическо мнение като основно право

31. Член 8 от Протокола несъмнено цели да защити свободата на изразяване на мнение на членовете на Европейския парламент, без която представителните органи не могат да съществуват. Действително членовете на Парламента не могат да бъдат обвързвани с указания и не могат да поемат задължителен мандат. Следователно се касае за свободен мандат, който представлява осъществяване на тяхната свобода на изразяване на политическо мнение¹⁸.

¹⁶ — Решение по дело Marra, посочено по-горе (точки 32—34).

¹⁷ — Пак там (точка 39).

¹⁸ — Член 4 от Акта за избирането на представители в Асамблеята чрез всеобща преки избори, приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г. — решение на представителите на държавите членки, прието на среща на Съвета, отнасящо се до Акта за избирането на представители в Асамблеята чрез всеобща преки избори (ОВ L278, 1976 г.). Вж. също член 2 от Правилника за дейността на Парламента.

32. Същевременно свободата на изразяване на мнение принадлежи на всяко лице. Тя включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите¹⁹.

33. В този смисъл като основно право свободата на изразяване на мнение дава правото на всяко лице да изразява мнения, колкото и спорни, шокиращи, непопулярни или екстравагантни да са те. Упражняването на тази свобода обаче може да бъде ограничавано от правата и интересите на други лица.

34. Законосъобразността на тези ограничения на свободата на изразяване на мнение зависи, от една страна, от естеството и контекста, в който се изразяват мненията, и от друга страна, от качеството на лицето, което ги изразява. Така например свободата на изразяване на мнение в сферата на политическия дебат е по-широка, отколкото в рамките на търговските съобщения. Като се има предвид специфичното призвание на журналистите или на депутатите, императивните съображения, обосноваващи ограниченията на тяхната свобода на изразяване на мнение, трябва да бъдат по-сериозни от обичайно посочваните.

35. Особеното в свободата на изразяване на мнение е, че тя е едновременно сама по себе си право, но също и необходима

матрица за почти всички останали свободи²⁰. В контекста на общественото разискване свободата на изразяване на мнение представлява един от стълбовете на демократичното общество, чиито съставни елементи според Европейския съд по правата на човека са плурализмът, толерантността и широтата на възгледите²¹. Действително, свободата на изразяване на мнение е неотделима от демократичните стремежи²².

36. Подобно на държавите членки легитимността на Съюза се основава на принципа на демократичното представителство²³. Така на членовете на Европейския парламент се възлага особена мисия за демократично представителство, която се

20 — Израз на съдията Cardozo, Решение на Върховния съд на Съединените щати по дело *Palko/Kънектикът* (302 US 319 (1937)), в: Hallé, M. *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2009, p. 7.

21 — ЕСПЧ, Решение по дело *Handyside c/y Обединено кралство* от 7 декември 1976 г., серия A, № 24. Вж. Moysse, F. *La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen*. *Annales du droit luxembourgeois*. Vol. 15, 2005, 57—71. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата на основните права, отнасящ се до обхвата и до тъкуването на правата и принципите, докогато предвидените в посочената Харта права съответстват също на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), техният смисъл и обхват, включително допуснатите ограничения, са същите като предвидените в ЕКПЧ. Следователно в случая има основание да се ръководим от тази съдебна практика.

22 — Charrière-Bournazel, C. *La liberté d'expression et ses limites*, *Annuaire international des droits de l'homme*. Vol. II, 2007, p. 236.

23 — Също както държавите членки Съюзът е задължен да защита демократичния принцип както по силата на националното конституционно право, така и по силата на правото на Съюза. С визането в сила на Договора от Лисабон този принцип е уреден в дял II ДЕС, който е посветен изцяло на него. От това следва, че всяко упражняване на компетентности от Съюза трябва да може да бъде обвързано с волята на народа, вж. Gennart, M. *Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution*. *Cahiers de droit européen*, 2010, Nos 1 et 2, 17—46.

19 — Член 11, параграф 1 от Хартата на основните права.

упражнява по-конкретно чрез свободното политическо слово.

37. В съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека политическата свобода на изразяване на мнение като предпочитано средство за постигане на цели във връзка с разцвета на демократичното общество обхваща предизборните и парламентарните изказвания. Прието е, че границите на критиката по отношение на политик, визиран в това му качество, както и на критиката към правителството трябва да са по-гъвкави, отколкото по отношение на частноправен субект²⁴. Според Европейския съд по правата на човека свободата на политическата дискусия несъмнено няма абсолютен характер²⁵. Обратно, обидно или клеветническо изказване може да се превърне в елемент от политическия дебат, когато съществува общ интерес то да се разисква. Действително, става дума за създаване на безопасно пространство, в което да може да се проведе общественото разискване²⁶. В неотдашната си практика обаче Европейският съд по правата на човека допуска възможността за намеса в контекста на предизборния дебат²⁷.

38. В настоящия случай Парламентът преценява в решението си за защита на

имунитета, че г-н Patriciello е действал в общия интерес на своя електорат. В това отношение следва да се отбележи, че в практиката на Европейския съд по правата на човека мненията относно въпросите от общ интерес са поставени наравно с политическото слово²⁸. Съдът изрично постановява, че към общия интерес спадат по-специално проблемът за използването на социалноосигурителните фондове²⁹, публичните разходи³⁰, присвояването на публична собственост³¹ и корупцията сред политиците³². Националните юрисдикции би трябвало да могат да определят от гледна точка на тази съдебна практика дали дадена критика, отправена към конкретен аспект, е част от по-общо разискване. Ако това е така, въпросното мнение притежава особен ранг и изисква по-съществена защита³³.

39. Освен това, доколкото главното производство засяга служител на общинската полиция, следва да се припомни, че според Европейския съд по правата на човека

24 — ЕСПЧ, Решение по дело *Lingens c/y Австрия* от 8 юли 1986 г., серия А, № 103, § 42 и Решение по дело *Oberschlick c/y Австрия* от 23 май 1991 г., серия А, № 204, § 59.

25 — ЕСПЧ, Решение по дело *Castells c/y Испания* от 23 април 1992 г., серия А, № 236, § 46.

26 — Вж. точка 36 от заключението на генералния адвокат *Poiares Maduro* по дело *Magra*, посочено по-горе.

27 — ЕСПЧ, Решение по дело *Etzebergia и др. c/y Испания* от 30 юни 2009 г., жалба 35579/03, Решение по дело *Féret c/y Белия* от 16 юли 2009 г., жалба 15615/07, както и Решение по дело *Willem c/y Франция* от 16 юли 2009 г., жалба 10883/05.

28 — Такова тълкуване е възприето от Европейския съд по правата на човека в Решение по дело *Thorgeir Thorgeirson c/y Исландия* от 25 юни 1992 г., серия А, № 239, § 64.

29 — ЕСПЧ, Решение по дело *Eerikäinen и др. c/y Финландия* от 10 февруари 2009 г., жалба 3514/02, § 66—68.

30 — ЕСПЧ, Решение по дело *Flux c/y Молдова* от 24 ноември 2009 г., жалба 25367/05, § 39.

31 — ЕСПЧ, Решение по дело *Porubova c/y Русия* от 8 октомври 2009 г., жалба 8237/03, § 43.

32 — ЕСПЧ, Решение по дело *Vasani и R c/y Румъния* от 3 март 2009 г., жалба 4411/02, § 91.

33 — При неотчитане на този аспект от националната юрисдикция Европейският съд по правата на човека осъди държавата за нарушение на член 10 от ЕКПЧ. Вж. ЕСПЧ, Решение *Eerikäinen и др. c/y Финландия*, посочено по-горе, както и Решение по дело *Karsai c/y Унгария* от 1 декември 2009 г., жалба 5380/07, § 29.

поради своя статут длъжностните лица се разполагат между частноправните субекти и политиките. Без да приравнява политиките с длъжностните лица, посоченият Съд подчертава, че границите на допустимата критика по отношение на последните при изпълнение на официалните им задължения в някои случаи могат да бъдат по-широки, отколкото за обикновените частноправни субекти³⁴.

40. Същевременно Европейският съд по правата на човека припомня, че за да изпълняват своите задължения, длъжностните лица трябва да се ползват от обществено доверие, без да бъдат неоснователно безпокоени, и следователно може да се окаже необходимо да им се осигури защита най-вече срещу обидни словесни нападки, когато са на служба. Това важи и в случай на клеветническо приписване на факти, свързани с осъществяването на техните мисии³⁵. Изискванията във връзка със защитата на длъжностните лица трябва при необходимост да бъдат претеглени спрямо интересите на свободата на пресата или на свободата на обсъждане на въпроси от общ интерес³⁶.

34 — ЕСПЧ, Решение по дело Janowski *c/y* Полша от 21 януари 1999 г., Recueil des arrêts et décisions 1999-I, § 33. Вж. също ЕСПЧ, Решение по дело Thoma *c/y* Люксембург от 29 март 2001 г., Recueil des arrêts et décisions 2001III, § 47 и Решение по дело Mamère *c/y* Франция от 7 ноември 2006 г., Recueil des arrêts et décisions 2006-XIII, § 27.

35 — Вж. по-специално ЕСПЧ, Решение по дело Janowski *c/y* Полша, посочено по-горе, Решение по дело Busuioc *c/y* Молдова от 21 декември 2004 г., жалба 61513/00, § 64, Решение по дело Mamère *c/y* Франция, посочено по-горе, и Решение по дело Taffin *c/y* Франция от 18 февруари 2010 г., жалба 42396/04, § 64.

36 — ЕСПЧ, Решение по дело Nagdiener *c/y* Франция от 22 април 2010 г., жалба 34050/05, § 47 и 48.

Б — *Относно принципите, управляващи парламентарния имунитет в Парламента и в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа*

41. Като въведение ще отбележа, че съществува историческа връзка, основана на общ принцип и еднакви разпоредби, между системата на привилегиите и имунитетите, предоставена на членовете на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, и предоставената на членовете на Европейския парламент³⁷. Според мен тази връзка дава основание за съпоставяне на двата текста за целите на тълкуването на обхвата на парламентарния имунитет в настоящото дело.

42. Съгласно член 343 ДФЕС Съюзът се ползва на територията на държавите членки с привилегии и имунитети, необходими за изпълнението на неговите задачи при условията, определени в Протокола. Глава III на Протокола възпроизвежда идеята за правните гаранции за членовете на Парламента.

43. Следователно привилегиите и имунитетите на членовете на Парламента са същите като на Съюза, установени, за да може Съюзът да изпълнява своята мисия.

37 — Harms, T. Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament. Hansischer Gildenverlag, 1968, p. 88. Вж. също Резолюция 1325 (2003) относно имунитетите на членовете на Парламентарната асамблея, достъпна на уебсайта на Асамблеята на Съвета на Европа на следния адрес: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Вж. също идентичните разпоредби на Споразумението за статута на Западноевропейския съюз, международните представители и персонала от 11 май 1955 г.

44. Следва да се подчертае, че твърде неясният обхват на имунитетите, с които могат да се ползват членовете на Европейския парламент, отразява неговия произход, а именно че режимът на имунитетите е създаден единствено като допълнение към националните правила, отнасящи се до привилегиите на депутатите³⁸. Въпреки различните инициативи на Парламента, до момента няма одобрен нито един проект за изменение на членове 8 и 9 от Протокола³⁹.

45. В това отношение бих искал да подчертая, че основната причина за въвеждането на европейски имунитет не е от него да се ползват отделните лица, а да допринесе по ефективен начин за защита на техните функции. Следователно парламентарният имунитет не е създаден като лична привилегия на членовете на Парламента, а като гаранция за институцията. Тъй като неприкосновеността на Парламента трябва да бъде защитавана, на неговите членове са предоставени някои свободи и имунитети, които да им позволят да се движат свободно в Съюза, да действат свободно при изпълнение на задълженията си като

членове на Парламента и срещу тях да не може да се отправят никакви заплахи във връзка с посочените им задължения⁴⁰.

46. Както следва от Правилника за дейността на Парламента, при упражняването на правомощията си, свързани с привилегиите и имунитетите, Парламентът се стреми преди всичко към запазване на неприкосновеността си на демократична законодателна асамблея и към осигуряване на независимостта на своите членове при изпълнението на техните функции⁴¹.

47. За сравнение, с оглед на Статута на Съвета на Европа, представителите на държавите — членки на Съвета, се ползват от привилегиите и имунитетите, необходими за изпълнението на техните функции⁴². Имуитетите се предоставят за запазване на неприкосновеността на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа и за осигуряване на независимост на нейните членове при изпълнението на европейския

38 — Действително Протоколът е приет през 1965 г., по времето, когато Парламентът е бил съставен от депутати, избрани от националните парламенти в съответствие с техните национални процедури. Считало се, че Протоколът обхваща само „европейската“ част от парламентарната дейност. Вж. Benlolo Carabot, M. Les immunités des Communautés européennes. *Annuaire français de droit international*. 2008/2009, 549—588.

39 — Във връзка с опитите на Парламента за уточняване на текста на Протокола вж. Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент, озаглавен „Parliamentary immunity in the European Parliament“, PE 360.487/REV2, октомври 2005 г., достъпен на следния адрес: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Вж. Резолюция на Европейския парламент от 6 юли 2006 г. относно изменение на Протокола за привилегиите и имунитетите, P6_TA(2006) 0314, достъпна на уебсайта на Парламента: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//FR>.

40 — Вж. Privileges and immunities of Members of the European Parliament, Eighth Report of House of Commons от 18 март 1986 г., изказване на G. Donnez, Select Committee on the European Communities, Лондон, 1986 г., точка 17.

41 — Член 6, параграф 1 от Правилника за дейността на Парламента. Наред с това този подход е залегнал в практиката на Съда, по-специално в Решение от 10 юли 1986 г. по дело *Wybot* (149/85, Recueil, стр. 2391, точка 12). На основата на тази констатация подходът, възприет от Първоинстанционния съд на Европейските общности в Решение от 15 октомври 2008 г. по дело *Mote/Парламент* (T-345/05, Сборник, стр. II-2849), който води до създаване на субективно право в полза на лицата, притежаващи имунитети, според мен е спорен от гледна точка на логиката на имунитетите, основана на защитата на функцията; вж. точки 29—34 от посоченото решение.

42 — Членовете на Асамблеята се ползват от привилегиите и имунитетите, предвидени в Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа (от 2 септември 1949 г.) и неговия Допълнителен протокол (от 6 ноември 1952 г.). Вж. член 40 от Статута на Съвета на Европа, членове 13—15 от посоченото споразумение и членове 3 и 5 от Допълнителния протокол, том „Статут на Съвета на Европа“.

им мандат⁴³. Освен това съгласно Допълнителния протокол към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа тези привилегии и имунитети се предоставят на представителите на членовете не за тяхно лично облагодетелстване, а за да се осигури независимо изпълнение на функциите им, свързани със Съвета на Европа⁴⁴.

48. Горните съображения обаче не поставят под въпрос тезата за двойното естество на парламентарния имунитет, чиято цел е да защити както Парламента, така и неговите членове като физически лица⁴⁵.

43 — Член 65 от глава XVII на Правилника за дейността на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Освен това комисията по имунитетите и институционалните въпроси на посочената Асамблея следи развитието на европейско и международно равнище на правните инструменти във връзка с привилегиите и имунитетите на членовете на парламенти; вж. Правилника за дейността на Асамблеята, Допълнителни текстове [относно правомощията на комисията], глава IX, комисия по Правилника, имунитетите и институционалните въпроси (точка 5).

44 — Член 5 от Допълнителния протокол към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа, посочен по-горе. От това впрочем следва, че държавите — членки на Съвета на Европа, имат не само правото, но и задължението да отнемат имунитета на своите представители. Вж. също Резолюция 1490 (2006) относно тълкуването на член 15а от Общото споразумение, достъпна на следния адрес: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по делото, по което е постановено Решение по дело Магга, посочено по-горе (точка 12). Отбелязвам обаче, че по време на изслушване пред комисията по конституционно право във финландския парламент през 1933 г. видни конституционалисти от онова време предлагат материалният имунитет на депутатите да им дава възможност свободно да критикуват правителството, властите и останалите лица, съвременните неща или явления, без да се опасават от съдебно производство или без да трябва да изучат подробно разпоредбите на наказателния кодекс, преди да се изкажат. Вж. Hakkiila, E. Suomen tasavallan perustuslait [Конституционните закони на Република Финландия], Porvoo, 1939, p. 416.

49. Така, когато става въпрос, на първо място, за защита на свободата на словото и на гласуването в рамките на изпълнението на задълженията на депутат, материалният имунитет, наричан още „парламентарна неотговорност“⁴⁶, отразен в член 8 от Протокола, води до изключване на депутата от всякакви преследвания за определени категории действия, а именно свързаните с изпълнението на неговия мандат.

50. Съдът вече е постановил, че този материален имунитет има абсолютен характер⁴⁷.

51. Това съображение следва да се разбира в светлината на принципа⁴⁸, залегнал в основата на материалния имунитет, съгласно който неотговорността е неограничена във времето и остава валидна както по време на мандата, така и след неговото изтичане. Тя е абсолютна и в смисъл, че обхваща всички форми на правна отговорност, по-конкретно наказателната и гражданската отговорност. Освен това се касае за безусловна неотговорност, тъй като тя не може да бъде снета от Парламента и депутатът не може да се откаже от нея. Все пак абсолютният характер на имунитета на членовете на Европейския парламент обхваща съгласно член 8 от Протокола изключително „изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им“.

46 — Срв. с бележка под линия 5.

47 — Решение по дело Магга, посочено по-горе (точка 27).

48 — При липсата в член 8 от Протокола на препращане към националните правни уредби предвиденият в него материален имунитет следва да се разглежда като изключително основан на правото на Съюза. Вж. Решение по дело Магга, посочено по-горе (точка 26).

52. На второ място, процесуалният имунитет, или неприкосновеността, посочен в член 9 от Протокола, е предназначен да предотврати възможността изпълнението на парламентарния мандат да бъде възпрепятствано от наказателни производства за деяния, извършени от депутатите в качеството им на обикновени граждани. Следователно посоченият член 9 гарантира на членовете на Парламента защита срещу съдебни производства по време на техния мандат. Предвидената в член 9 от Протокола неприкосновеност е ограничена до продължителността на сесиите и губи действието си в случай на залавяне на мястото на извършване на нарушението и при отнемане на имунитета от Парламента⁴⁹.

53. В исторически план целта на процесуалния имунитет е била да не може

изпълнителната власт или частноправните субекти да ограничават или да възпрепятстват изпълнението на задълженията на депутатите, като предизвикат образуване на производства по разследване или отправят срещу тях необосновани наказателни обвинения. В този смисъл въпросният имунитет не е от абсолютно естество, а изисква само мерките, предприети срещу депутат, да бъдат изпълнени след или между сесиите на Парламента.

54. Материалният имунитет, произтичащ от неотговорността, действа единствено поради факта че е посочен в Протокола и при условие че действията на депутата попадат в приложното поле на материалния имунитет. За сметка на това, за да бъде приложен процесуалният имунитет, е необходимо решение на Парламента, с което да се разреши или забрани задържане или съдебно производство.

49 — В това отношение практиката на Парламента ми се струва непоследователна и възможно спорна. Всъщност, от една страна, Парламентът преценява, че посоченият в член 9 (предишен член 10) от Протокола процесуален имунитет се прилага не само към деяния, извършени по време на мандата, но и с обратно действие, към деяния, извършени от бивши членове на Парламента. Само деянията, извършени след изтичането на мандата, според Парламента са изключени от приложното поле на процесуалния имунитет, оттук и необходимостта да се отнема имунитетът на бившите членове (вж. Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39, стр. 7). Имам сериозни съмнения, що се отнася до съвместимостта на това тълкуване с целта на посочения в член 9 от Протокола процесуален имунитет, както и с уредените в Хартата на основните права принципи на равенство пред закона и на достъп до правосъдие. От друга страна, Парламентът констатира, че възможността член 9 от Протокола да може да се прилага за бившите членове на Парламента е твърде съмнителна. Всъщност след изтичане на техния мандат според Парламента се налага бившите му членове да бъдат защитавани от нападки във връзка с изразените от тях мнения и подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им. Прилагането на член 7 (предишен член 8) и член 9 от Протокола обаче изглеждало ограничено до действащите членове на Парламента по време на сесиите на Парламента. Вж. Доклад относно искане за защита на имунитета и привилегиите на Koldo Gorostiaga (2004/2102(IMM)) от 25 януари 2005 г., както и Доклад А6 0286/2009 относно искане за защита на привилегиите и имунитета на Andrzej Peczak, бивш член на Европейския парламент (2005/2128/(IMM), от 22 ноември 2005 г.

55. След като припомним тези принципи, смятам, че свободата на изразяване на мнение като цяло, свободата на изразяване на мнение в политическото слово и във връзка с общия интерес, както и обхватът на материалния имунитет на член на Парламента са права, които, макар и различни, постоянно се преплитат. Заслужава да се подчертае, че изразяването на мнение от член на Парламента може да бъде защитено или с прилагане на принципа за по-широка свобода на изразяване на мнение, която се прилага към политическото слово, или с прилагане на принципа за свобода на изразяване на мнение, който е общоприложим, в смисъл че такова мнение не може да бъде автоматично санкционирано, дори и да е изразено при обстоятелства, които не попадат в приложното поле на материалния имунитет, свързан

с изпълнението на задълженията на член на Парламента. Следователно настоящото дело засяга въпроса как в рамките на свободата на изразяване на мнение да се очертае разделителна линия между степента на защита на лицата изобщо, на участниците в политическия дебат и на членовете на Парламента.

В — По нормите за поведение, приложими за членовете на Парламента

56. По силата на член 232 ДФЕС Парламентът приема свой процедурен правилник. Без да искам да правя пряк паралел между разпоредбите на Протокола и тези на Правилника за дейността на Парламента, последният акт според мен е полезен референтен документ за целите на отговора, който да се даде в рамките на настоящото дело. Следва да се добави, че в Парламента се е установила и развила институционална практика във връзка с прилагането на член 9 от Протокола в рамките на исканията за отнемане на имунитета на членовете на Европейския парламент⁵⁰.

50 — Относно тази практика вж. Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39.

57. Като се има предвид неговата цел, парламентарният имунитет според мен включва не само права, но и отговорности⁵¹. Важността на този подход е изтъкната и от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, според която възможностите за санкции⁵² трябва да бъдат увеличени в случаи, в които мнения, изразени от членове на тази Асамблея, съдържат клевети, обиди или набеждаване⁵³. Редките случаи на клеветнически мнения, които могат да бъдат приписани на членовете на посочената Парламентарна асамблея, довеждат до предложение за засилване на защитата на репутацията на увредените лица⁵⁴.

58. Важно е да се подчертае, че докато се ползват от материален имунитет в рамките на изпълнението на задълженията си, членовете на Парламента същевременно остават подчинени на нормите за поведение, определени от същата тази институция.

59. Тези норми, и по-специално член 9, параграф 2, членове 152 и 153 от Правилника за дейността на Парламента, са насочени

51 — Вж. публикацията на Интерпарламентарния съюз (UIP), озаглавена „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance“. Genève, 2005, достъпна на адрес: www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf (p. 57 sq).

52 — Член 21 от Правилника за дейността на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.

53 — Вж. Резолюция 1325, посочена по-горе (точка 5). Отбелязвам, че в германското право съгласно член 46, параграф 1 от Основния закон клеветническите обиди са изключени от полето на материалния имунитет на депутатите.

54 — Документ 12059, озаглавен „Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes“, достъпен на адрес: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>.

към уточняване на рамките на поведението на член на Парламента, както и санкциите в случай на нарушение. От посочения Правилник следва, че въпросното поведение следва да се основава на ценностите и принципите, определени в учредителните текстове на Съюза, да зачита достойнството на Парламента и да не нарушава нормалното протичане на парламентарната работа.

60. Доколкото тези норми показват самото естество на присъщото на изпълняването на парламентарните задължения поведение, според мен тази информация може да бъде отчетена в рамките на тълкуването на член 8 от Протокола, за да се определи обхватът на материалния имунитет.

Г — Относно обхвата на материалния имунитет по смисъла на член 8 от Протокола

61. Съгласно формулирана от доктрината теза материалният имунитет обхваща всички форми, които може да приеме парламентарната дейност, изразена писмено в парламентарните документи или в речи и гласувания във всички техни форми, на пленарни заседания и в парламентарни комисии⁵⁵.

55 — Jeuniaux, M.-C. Le statut personnel des membres du Parlement européen, докторска теза, Университет в Тулуза, 1987, p. 179.

62. Несъмнено в държавите — членки на Съюза, съществуват различни модели и парламентарни подходи към материалния имунитет. Те обаче са насочени към една и съща цел, а именно гарантиране на изпълнението на задълженията на член на Парламента и в крайна сметка на функционирането на институцията⁵⁶.

63. Класическият модел на материалния имунитет, който обхваща изразените мнения или подадените гласове на депутатите при изпълнение на техните задължения, се прилага и към членовете на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа⁵⁷. В тази рамка понятието „изразени мнения“ включва както устните, така и писмените изказвания на членовете при изпълнение на техните задължения в тази асамблея. Обидите, отправени от член на Асамблеята към лице в публичното пространство, не попадат в понятието за мнение⁵⁸. Материалният имунитет включва и мненията, изразени в рамките на служебните задължения, които депутатите изпълняват в държавите членки⁵⁹. Следователно става

56 — Вж. сравнителното проучване на Парламента PE 168.399, посочено в бележка под линия 4.

57 — Материалният имунитет е предмет на член 14 от Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа.

58 — Вж. Доклад на комисията по Правилника и имунитетите от 25 март 2003 г., озаглавен „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire“, док. 9718 ревизиран, достъпен на следния уебадрес: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 — Вж. Резолюция 1325 (2003) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, както и Доклад на комисията по Правилника и имунитетите от 25 март 2003 г., озаглавен „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire“, док. 9718 ревизиран, достъпен на следния уебадрес: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

дума за защита на депутатите, които са в служебна командировка в държавите — членки на Съвета на Европа.

64. Освен това е интересно да се отбележи инициативата на Парламента от 1987 г. за изменение на член 8 от Протокола, така че членовете на Европейския парламент да бъдат защитени по отношение на изразените мнения и подадените гласове в хода на разискванията в Парламента, в създадени от последния организации или организации, функциониращи съвместно с него, или в които депутатите заседават в качеството си на членове на Парламента⁶⁰.

65. Ето защо настоящото разискване относно критерия, който да се използва за определяне на парламентарните дейности по смисъла на член 8 от Протокола, се съсредоточава върху избора между „пространствен“ и „функционален“ критерий. За да дам своя принос в това обсъждане, бих искал да приканя Съда да промени перспективата на разглеждане на въпросните изявления.

66. Според мен материалният имунитет обхваща три аспекта. Първият е от обективно естество и е предназначен да осигури на депутатите възможност напълно свободно да започват и водят парламентарния

политически дебат и по този начин да подкрепят различни политически каузи за въздействие върху упражняването на присъщите на Парламента законодателни, бюджетни и контролни правомощия. Вторият аспект, също от обективно естество, е предназначен да защити възможността за изразяване на критични мнения, по-специално по отношение на изпълнителните органи в Съюза и в държавите членки, като по този начин допринася за вертикално и хоризонтално разделение на правомощията в Съюза. Третият аспект, от субективно естество, следва да се разбира в перспективата на основно право, което ограничава основните права на другите граждани като правото на достъп до правосъдие. Следователно тези три аспекта на материалния имунитет въвеждат изключение по отношение на принципа за равно третиране на гражданите⁶¹. Поради това при тълкуване на обхвата му е от основно значение да се търси равновесие, което е необходимо в демократичното общество.

67. В това отношение споделям мнението на Комисията, която изтъква, че обхватът на член 8 от Протокола трябва да бъде напълно съвместим с член 6 от ЕКПЧ, който съответства на член 47 от Хартата на основните права. Ограничение на правото на достъп до правосъдие поради парламентарен имунитет не би трябвало да бъде непропорционално по отношение на

60 — Вж. Протокол относно ревизирането на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности от 8 април 1965 г. във връзка с членовете на Европейския парламент (ОВ С 99, 1987 г., стр. 43): „[ч]леновете на Европейския парламент не могат да бъдат подлагани под каквато и да било форма на претърсване, задържане или съдебно преследване при граждански, наказателни или административни производства във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове по повод на разисквания в Парламента, в органи, създадени от него или функциониращи в него, или в които те заседават в качеството си на членове на Парламента“.

61 — Вж. член 6 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата на основните права. Относно пропорционалния характер на това ограничение вж. точка 31 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по делото, по което е постановено Решение по дело *Marra*, посочено по-горе.

легитимната цел, защитавана от посочения имунитет⁶².

68. Колкото до така наречения „пространствен“ критерий, подобно на генералния адвокат Poiares Maduro и за мен е несъмнено, че ограничаването на обхвата на неотговорността единствено до мястото, където заседава Парламентът, вече не съответства на съвременната реалност на политическия дебат и така не би могъл да бъде приет за изключителен критерий⁶³.

69. Отбелязвам, че според Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, като се има предвид международното естество на тази Асамблея, е важно неотговорността да бъде определена по отношение на типичните дейности на нейните членове, а не по отношение на понятие за пространство⁶⁴.

70. Все пак обаче според мен не бива да се пренебрегва важноста на парламентарните помещения като предпочитано място за политически дебат, включително на равнището на Съюза. Така тълкуването на понятието за парламентарен имунитет не би трябвало да доведе до банализиране

на Парламента като политическа институция, като се третира по еднакъв начин мненията, изразени от член на Европейския парламент от трибуната на Парламента, и мненията, които този член би могъл да изрази например в „reality show“ по телевизията.

71. С оглед на гореизложеното е важно да се припомни, че материалният имунитет не се прилага към всички дейности на член на Парламента, дори и те да се извършват в Парламента или по време на сесии⁶⁵. За да се приложи пространственият критерий, е необходимо въпросната дейност да има връзка с дейностите в качество на член на парламент. В държавите членки в повечето случаи съществува връзка между материалния и времеви обхват на неотговорността, от една страна, и понятието за мнения като част от присъщите дейности на Парламента⁶⁶, от друга. Така изказванията *intra muros* по време на парламентарната работа в широк смисъл⁶⁷ очевидно

62 — ЕСПЧ, Решение по дело *Patrono, Cascini и Stefanelli c/y Италия* от 20 април 2006 г., жалба 10180/04, § 63 и 64, както и Решение по дело *C.G.I.L. и Cofferati c/y Италия* от 24 февруари 2009 г., жалба 46967/07, § 74 и 75.

63 — Вж. точка 35 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело *Magra*, посочено по-горе.

64 — Док. 9718 ревизиран, посочен по-горе, в който се уточнява, че „[o]т промените между 1989 г. и 1991 г. Асамблеята и нейните членове имат по-изявено присъствие по места: наблюдение на избори, посещения на място при кризи и в рамките на парламентарната дипломация, преговори на членовете с национални отговорни лица в рамките на процедурата за присъединяване на държави кандидатки към Съвета на Европа и на мониторинговата процедура“.

65 — Напр. словесният тормоз на сервитьорки в кафенето на Парламента не би попаднал в приложното поле на член 8 от Протокола.

66 — В белгийското право по силата на член 58 от белгийската Конституция неотговорността обхваща мненията или гласовете на член на парламента при условие той да действа в рамките на „изпълнението на своя парламентарен мандат“. В германското право член 46, параграф 1 от Основния закон се позовава на „декларация или гласуване в Бундестага“. В испанското право член 71 от испанската конституция, във френското право член 26 от френската конституция, както и в люксембургското право член 68 от люксембургската конституция използват израза „при изпълнението на задължения“. Във финландското право член 30 от финландската конституция обвързва полето на парламентарния имунитет с мненията и поведението на депутата в парламента.

67 — А именно участие в сесии, парламентарната работа, комисиите, заседанията, пресконференциите и приема на делегации.

спадат към приложното поле на член 8 от Протокола.

72. Що се отнася до дейностите и декларациите извън пределите на Парламента, основната трудност е свързана с прилагането на така наречения „функционален“ критерий, който при това положение е единственият релевантен критерий за целите на тълкуването на обхвата на материалния имунитет. Според мен целта на член 8 от Протокола не може да се изразява в разширяване на имунитета до всички изявления на членовете на Парламента. Подобно тълкуване по мое мнение влиза в конфликт с основни права като равенството пред закона⁶⁸ и достъпа до правосъдие, въпреки че Парламентът изглежда е възприел тази позиция в практиката си относно отнемането на имунитета⁶⁹. Материалният имунитет обаче е предназначен да защитава членовете на Парламента в качеството им на членове на Европейския парламент, а не на политици изобщо.

73. В заключението си по делото, по което е постановено Решение по дело Marra,

68 — Напр. в Швеция предложението за изменение на шведската конституция, насочено към разширяване на полето на парламентарния имунитет до политическите дебати *extra muros*, беше отхвърлено поради неравенството, което би се породило вследствие на това между различните участници в тези дебати. Вж. Доклад на комисията по конституционна реформа, озаглавен „En reformerad Grundlag—Betänkande av Grundlags Utredningen“, SOU 2008:125, p. 609, et 610.

69 — В практиката на Парламента имунитетът не се отнема, ако наказателните обвинения са свързани с „политическите дейности“ на член на Парламента. Последното понятие е тълкувано от Парламента на основа, определена от него в доклада му като „извънредно широка и гъвкава“. Вж. Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39, стр. 23 и 24.

посочено по-горе, за да определи дали изявленията на депутат са направени при изпълнението на неговите задължения, генералният адвокат Poiares Maduro предлага да се възприеме като критерий естеството и съдържанието на изказванията на членовете на Европейския парламент. Той подчинява квалифицирането на мненията на две условия, а именно, от една страна, мненията трябва да са от действителен общ интерес и от друга, следва да се прави разграничение между твърдения за факти и субективни оценки⁷⁰.

74. Доколкото този аспект по мое мнение заслужава по-задълбочен анализ, преди да се отговори на въпроса за тълкуването на понятието „изразени мнения или подадени гласове при изпълнението на задълженията“ в член 8 от Протокола, бих искал да разгледам понятията за общ интерес, разграничението между субективни оценки и твърдения за факти, след което ще предложа да се установи обхватът на материалния имунитет посредством органична, а не функционална връзка.

1. По действителния общ интерес

75. Общият интерес е един от основните аспекти на механизма на свободата на изразяване на мнение, тъй като допринася за защитата на плурализма на ценностите в

70 — Вж. точки 37–39 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Marra, посочено по-горе.

обществото, който тази свобода може да запази. При все това във връзка с полето на произтичащата от член 8 от Протокола неотговорност според мен е трудно да се изисква всяко изявление на член на Европейския парламент да има политически смисъл, който винаги да отразява действителния общ интерес.

76. Целта на разширената свобода на изразяване на мнение като предоставената на членовете на Парламента е да им се даде възможност да участват без необосновани пречки в свързаните с техните задължения политически разисквания. Тази свобода трябва да включва и възможността за изразяване на субективни, егоистични и дори неуместни мнения, тъй като призванието на члена на Парламента е да подкрепя политически каузи, без да е подчинен на каквото и да е задължение за обективност.

77. Всъщност целта на демократичните политически разисквания е да допринесат за определянето на общия интерес, като предлагат различни схващания за него. Действително, общият интерес не предхожда демократичните разисквания, а именно тези разисквания допринасят за по-доброто му разбиране.

78. Следователно понятието за действителен общ интерес по мое мнение не може да представлява релевантен критерий за прилагане на материалния имунитет към вземането на позиции от членове на Парламента, което попада в приложното поле на член 8 от Протокола. В противен случай съдържанието на политическите разисквания би било подложено на последваща цензура от страна на съдебните органи, което

само по себе си би противоречало изцяло на идеята за парламентарен имунитет⁷¹.

2. По субективните оценки и твърденията за факти

79. Разграничението между твърдението за факти и субективната оценка⁷², посочено по-специално в становищата на Парламента и на Комисията, изглежда установено в модерната мисъл. Тази теза произхожда от твърдението на Дейвид Хюм, че дългът не може да бъде изведен от фактите⁷³. Във философията на XX век този принцип е възприет от така наречените „не-когнитивистки“ теории, според които изказванията за ценности или за норми се разполагат извън дихотомията

71 — Не искам да отричам изтъкнатата вече от практиката на Европейския съд по правата на човека роля, която може да играе общият интерес в преценката на въпроса дали дадено изказване е обхванато от свободата на изразяване на мнение или може да бъде санкционирано. В случая с депутатите такава преценка следователно е възможна едва след като бъде установено, че въпросното изказване не попада в полето на материалния имунитет, предоставен на депутата.

72 — Съгласно общото определение субективните оценки са предназначени да дават положителна или отрицателна преценка на своя предмет. Вж. Villa, V. Legal theory and value judgements. — In: Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory. Ed. MacCormick, p. 119. За целите на анализа на парламентарния имунитет в категорията на субективните оценки следва да се включат оценките, изразяващи деонтологични преценки относно правилността или моралната стойност на действията.

73 — Шотландският философ утвърждава тази теза в своя Treatise of Human Nature, публикуван през 1739 г. Тази идея е разширена като приложена към субективните оценки от английския философ Дж. Е. Мур (1873—1958).

истина—лъжа. За сметка на това твърденията за факти са или верни, или неверни. Така обективността е възможна, доколкото разискването се отнася до факти, а субективните оценки са повече или по-малко относителни или дори чисто субективни⁷⁴.

80. Като се имат предвид понятийните затруднения от областта на моралната философия, с които е свързано това разграничаване, според мен е опасно правното тълкуване на норма от правото на Съюза да се основава върху него. Подобно на някои представители на правната теория, намирам установяването на ясно разграничение между субективни оценки и твърдения за факти в областта на правото за трудно и дори невъзможно от понятийна гледна точка. Наред с това отбелязвам, че е напълно възможно да се изразяват субективни оценки с изречение, което на семантично равнище изглежда като чисто твърдение за факти⁷⁵.

81. Все пак е полезно да се напомни, че разграничението между субективни оценки и твърдения за факти е един от класическите критерии в практиката на Европейския съд по правата на човека. Накратко, в случай на твърдение за факти този съд

допуска възможността за доказване на истинността на фактите (*exceptio veritatis*)⁷⁶, което е изключено в случай на субективни оценки.

82. В доктрината се отбелязва с основание, че Европейският съд по правата на човека не прилага чиста дихотомия между тези две понятия, а именно не прави разграничение между „чисто мнение“ и „твърдение за факти“, а между „чисти твърдения за факти“ и смесени изрази, съдържащи едновременно фактически и оценъчни елементи⁷⁷.

83. По мое мнение това доказва, че противопоставянето между тези две понятия не е лишено от съмнения, както признава самият Европейски съд по правата на човека⁷⁸. Съгласно практиката на този съд разликата между субективни оценки и твърдения за факти следователно се крие в необходимото равнище на фактическо доказване⁷⁹. Съмнявам се обаче, че е възможно просто да се транспонира тази съдебна практика, що се отнася до

74 — Вж. по това обсъждане напр. Shafer Laundau, R. *Moral Realism. A Defence*. Oxford University Press, 2005, 18—52.

75 — Напр. констатация, която препраща към обективен факт, съгласно който даден политически противник е от определен етнически произход, може да разкрива негативна субективна оценка от страна на изказалия я. Негационистските твърдения за холокоста са явен пример за факта, че е възможно да се изразяват шокиращи субективни оценки чрез твърдения, привидно изцяло основани на факти.

76 — Вж. едно класическо решение на Европейския съд по правата на човека по тази тема: Решение по дело *Bladet Tromsø A/S и Stensaas c/y* Норвегия от 20 май 1999 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 65.

77 — Hochmann, T. *La protection de la réputation*. *Cour européenne des droits de l'homme*. Pfeifer c. Autriche, 15.11.2007. — *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2008/76, p. 1185. Това води до разширяване на полето на понятието „субективна оценка“ и до стесняване на понятието „твърдение за факти“.

78 — ЕСПЧ, Решение по дело *Scharasch и News Verlagsgesellschaft* срещу Австрия от 13 ноември 2003 г., *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XI, § 40.

79 — Пак там.

границите на материалния имунитет на член на Парламента.

разграничение между твърдения за факти и субективни оценки⁸¹.

84. Подчертавам, че материалният имунитет освобождава някои изразявани от членовете на Парламента мнения от евентуална наказателна или гражданска отговорност. В този смисъл мненията трябва да бъдат изследвани като действия, по-специално като речеви действия, които могат да съставляват престъпления като набедяване, клевета или обида⁸⁰.

85. В рамките на преценката на мненията като действия въпросът дали се касае за твърдение за факт или за субективна оценка според мен не е толкова важен, колкото преследваната от автора на мнението цел, както и предизвиканата от това речево действие реакция у събеседниците, дори ако истинността на твърдението може да влияе върху правната квалификация на въпросното деяние. Ще добавя, че практиката на Парламента във връзка със снемането на имунитета според мен не прави

86. Накрая според мен е уместно да се привлече вниманието на Съда към факта, че сравнението между понятието за „изпълнение на парламентарните задължения“ и субективните оценки води до ограничаване на обхвата на свободата на политическото слово.

87. Действително, в рамките на своите задължения членът на Парламента трябва да може да изразява тревогите и да защитава интересите на избирателите. Поради това той трябва, бидейки защитен от материалния имунитет, да разполага със свободата да излага фактически констатации, които не са проверени или които могат да се окажат неверни. Най-често се касае за смесени изрази по смисъла на практиката на Европейския съд по правата на човека. Следователно членът на Парламента би трябвало да се ползва от „наличието на съмнение“, а именно възможността да критикува функционирането на други институции, без да трябва предварително да извършва задълбочени проучвания, за да докаже твърденията си.

80 — Във философията теорията за речевите действия подчертава, че твърденията представляват не само средства за предаване на информация, но и действия. Така трябва да се разграничава пропозиционалното съдържание на дадено твърдение и илокуционната му сила. Речевите действия структурират социалното взаимодействие със своята илокуционна сила, която създава връзка между събеседниците. Вж. Moreso, J.-J. *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*. Dordrecht, 1998, p. 12 et 13, както и Ruiters, D.W. *Institutional Legal Facts*. Dordrecht, 1993, 37—51. Следователно констатацията на факт може да има илокуционна сила, която да я квалифицира като клеветническо деяние.

81 — Напр. в двата случая (дело АЗ 0088/89 и дело АЗ 0040/90) във връзка с изказвания на г-н Le Pen първото му изказване може да бъде квалифицирано като субективна оценка, а второто — като твърдение за факт с негативистко съдържание. В тези два случая компетентната парламентарна комисия предлага да не се отнема имунитетът, но пленарната сесия на Парламента не я подкрепя. Вж. приложението към Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39.

88. Ето защо смятам, че материалният имунитет трябва да обхваща не само субективните оценки, но и твърденията за факти при условие те да съответстват на органичния критерий, който ще предложи.

*Д — По установяването на органичен критерий*⁸²

89. Доколкото съм убеден, че критерият за така наречената „функционална“ връзка, основана на понятието за общ интерес и на разграничението между субективни оценки и фактически съображения, не позволява да се предложи полезен отговор на въпроса относно материалноправните условия за прилагане на предоставения от Съда да изработи специален критерий за естеството на задълженията на депутат в Европейския парламент, като се вдъхновява от практиката на Европейския съд по правата на човека. Този критерий обвързва материалния имунитет не със съдържанието на изказванията на депутата, а по-скоро с връзката между контекста, в който са направени тези изказвания, и парламентарната работа в Парламента.

82 — Който е свързан с институционалното положение на член на Парламента в конституционната организация на Съюза. Следователно терминът „органичен“ не е използван в смисъл на „присъщ“ или „собствен“.

1. По критерия за пропорционалност, произтичащ от практиката на Европейския съд по правата на човека

90. Що се отнася до съдебната практика във връзка с границите на имунитета, според Европейския съд по правата на човека свободата на изразяване на мнение е ценна за всички хора, но има особена стойност за народен избраник, който представлява своите избиратели, изразява техните тревоги и защитава интересите им. В демокрацията Парламентът или сходни на него органи са необходими трибуни за политическия дебат⁸³. Същият съд подчертава и релевантността на преценката с оглед на конкретните обстоятелства вместо разглеждането *in abstracto*⁸⁴.

91. По принцип при тълкуването на обхвата на парламентарния имунитет Европейският съд по правата на човека изглежда възприема стеснителен подход. Така той преценява като съвместим с ЕКПЧ имунитет, който обхваща изявленията, направени в хода на парламентарните разисквания в законодателните камари, и който цели да защитава интересите на Парламента като цяло, за разлика от имунитетите на неговите членове, взети поотделно⁸⁵.

83 — ЕСПЧ, Решение от 27 февруари 2001 г. по дело Jerusalem срещу Австрия, Recueil des arrêts et décisions 2001-II, § 36 и 40.

84 — Mutatis mutandis, ЕСПЧ, Решение от 26 февруари 1993 г. по дело Padovani с/у Италия, серия А, № 257-В, § 24.

85 — ЕСПЧ, Решение по дело А срещу Обединеното кралство от 17 декември 2002 г., Recueil des arrêts et décisions 2002-X, § 84—85.

92. Всъщност базисното решение според мен е Решение по дело *A c/y Обединеното кралство*, посочено по-горе. След като заключава, че парламентарният имунитет, с който се е ползвал в случая депутатът от House of Commons, е насочен към легитимните цели за защита на свободата на изразяване на мнение в парламента и за запазване на разделението на властите между законодателната и съдебната власт, Европейският съд по правата на човека разглежда пропорционалността на разглеждания имунитет. В този смисъл, от гледна точка на съвместимостта му с ЕКПЧ, колкото по-широк е един имунитет, толкова по-императивни трябва да бъдат съображенията, които го обосновават⁸⁶.

93. Освен това Решение по дело *Cordova c/y Италия*⁸⁷ води по-специално до тясно тълкуване на имунитета в смисъл, че той не е предназначен да защитава член на парламента, когато последният не действа в това си качество. В посоченото решение Европейският съд по правата на човека изтъква, че поведението на депутат може да не бъде свързано с изпълнението на неговите парламентарни задължения *stricto sensu* и най-вече че то не може по самото си естество да бъде сравнявано с действие, спадащо към парламентарните задължения. Съдът преценява, че въпросното

поведение⁸⁸ се вписва по-скоро в рамките на свада между частноправни субекти и че в такъв случай няма основание да се отказва достъп до правосъдие⁸⁹.

94. Въз основа на тази констатация Съдът постановява, че „липсата на очевидна връзка с парламентарна дейност налага тясно тълкуване на понятието за пропорционалност между поставената цел и използваните средства. Това е особено вярно за случаите, в които ограниченията на правото на достъп произтичат от разисквания на политически орган. Да се направи друг извод, би означавало ограничаване по несъвместим с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ начин на правото на достъп до съда на частноправните субекти всеки път, когато атакуваните по съдебен ред изказвания са направени от член на Парламента“⁹⁰.

95. Като се имат предвид тези доводи, пропорционалният характер на полето на имунитета според мен трябва да бъде приет за ключов аспект за тълкуването на член 8 от Протокола, поради което предлагам на Съда да установи нов критерий за анализ, наречен „органичен“.

86 — ЕСПЧ, Решение по дело *A c/y Обединеното кралство*, посочено по-горе, § 77 и 78. Когато обаче е необходимо да се прецени пропорционалността на имунитета, неговият абсолютен характер не може да бъде решаващ: вж. ЕСПЧ, Решение по дело *Fayed c/y Обединеното кралство* от 21 септември 1994 г., серия А, № 294-В.

87 — ЕСПЧ, Решение от 30 януари 2003 г., *Recueil des arrêts et décisions* 2003-1.

88 — Съдът приема, че писма с иронично или подигравателно съдържание, придружени с играчки и изпратени от г-н Cossiga лично до магистрат, не могат по самото си естество да бъдат сравнени с действие, спадащо към парламентарните задължения. Вж. § 62 от Решение по дело *Cordova c/y Италия*, посочено по-горе.

89 — Решение по дело *Cordova c/y Италия*, посочено по-горе, § 61 и 62.

90 — Пак там (§ 63).

2. По критерия за органична връзка

96. За целите на тълкуването на член 8 от Протокола предлагам да се приложи критерий за органична връзка между дейностите на депутат в Европейския парламент и приложното поле на материалния имунитет⁹¹. Според мен е уместно в рамките на самото понятие за материален имунитет да се прави разграничение между твърдото ядро и обкръжаващата го сфера.

97. Предлагам да класираме в центъра на имунитета дейностите, представляващи типично изпълнение на задълженията на член на Парламента. Те биха обхващали по-конкретно изразените мнения и подадените гласове във форума на Парламента, в комисиите, в делегациите и в политическите органи на Парламента, както и в политическите групи. Предлагам в него да се включат дейности като участие в конференции, командировки и политически срещи извън Парламента в качеството на член на Парламента⁹².

91 — Прилагането на такава органична връзка под малко по-опростена форма вече е представено в доктрината, Harms, T. Op. cit., p. 91.

92 — Според Парламентарната асамблея на Съвета на Европа „е очевидно, че изразът „при изпълнение на задълженията си“ обхваща пленарните сесии, заседанията на комисиите на Асамблеята, на подкомисии и други спомогателни органи на Асамблеята“. Материалният имунитет би трябвало да обхваща и официалните дейности, упражнявани от членовете на посочената Асамблея в рамките на заседания и конференции на други органи на Съвета на Европа. Вж. док. 9718, ревизиран, посочен по-горе.

98. Като приемам, че вероятно е невъзможно да се изброят всички съответни действия, смятам, че одобрението на самото понятие „парламентарни дейности по естество“ позволява да се улесни проверката от страна на националния съд, който в случай на съмнение би могъл или би трябвало да сезира Съда с преюдициален въпрос в това отношение.

99. Що се касае до действията, които не могат да бъдат квалифицирани като съставляващи функцията на член на Европейския парламент, следва, както прави Европейският съд по правата на човека, да се прилага принципът на пропорционалност. Както той е постановил, липсата на очевидна връзка с парламентарна дейност налага тясно тълкуване на пропорционалност между поставената цел и използваните средства⁹³.

100. Следователно колкото повече дадено действие или констатация на член на Парламента се отдалечава от твърдото ядро на неговите задължения, толкова по-императивни трябва да са съображенията, обосноваващи неотговорността на депутата. Това предполага претегляне на свободата на изразяване на мнение на члена на парламента, от една страна, спрямо достъпа до правосъдие и равното третиране на гражданите, от друга.

101. Обратно, колкото по-голяма е близостта по същество с дейностите на член на Парламента, толкова по-широк става обхватът на предоставения му материален

93 — Решение по дело Cordova с/у Италия, посочено по-горе, точка 63.

имунитет. На основата на тези критерии трябва да се преценява най-вече въпросът дали изказване на член на Европейския парламент в медиите попада в приложното поле на материалния имунитет. Според мен материалният имунитет трябва да обхваща изявленията, направени като пряко продължение на парламентарни разисквания, които ги възпроизвеждат или ги коментират. За сметка на това, що се отнася до участието на членовете на Парламента в предизборни или в други политически разисквания изобщо, те не би трябвало да са в по-благоприятно правно положение от останалите участници в тези разисквания.

102. Въпросът, който се поставя в този контекст обаче, е дали член на Европейския парламент би бил оправомощен да се позовава на защитата, която му предоставя член 8 от Протокола, щом като явно действа в качеството си на национален, регионален или местен политик.

103. Всъщност предизвикателството, пред което вече са изправени парламенти-те и депутатите, е да информират за това, което правят в интерес на населението, да подобряват качеството на живот на гражданите и да запазят доверието в своите послания⁹⁴.

94 — Вж. публикацията на Интерпарламентарния съюз (UIP), озаглавена „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance“, посочена по-горе, p. 64 et 65.

104. След като установеният в Протокола материален имунитет е основан на Договора, който в своя член 343 ДФЕС се позовава на изпълнението на задачите на Съюза, смятам, че този имунитет цели да обхване дейностите на депутат в Европейския парламент не когато последният разглежда въпроси, интересуващи изключително националните политици, а когато извършва дейности в качеството си на член на Европейския парламент.

105. Ясно е, че с оглед на обхвата на съвременния политически дебат повечето изказвания на депутат от Европейския парламент имат двойно естество. Обсъждането на европейско равнище може да има явна връзка с националното, регионалното или местното равнище. В обратния случай обаче, а именно в случай на изявления, спадащи към чисто национален или местен контекст, установяването на връзка с измерението на Съюза може да се окаже по-трудно.

106. В това отношение отбелязвам, че Правилникът за дейността на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа се позовава на „европейски мандат“⁹⁵, което може да подкрепи тезата, че неговото поле е ограничено до посочената област.

95 — Член 65.1 от глава XVII на Правилника за дейността на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.

107. В обобщение, предвид естеството на имунитета на членовете на Парламента, схващан като имунитет на Съюза, необходим за изпълнението на неговите задачи, действията, спадащи към политическия дебат изобщо, или когато депутатът се изказва като гарант на интересите на избирателите на национално или регионално равнище, не могат от гледна точка на органичния критерий да се считат за обхванати от материалния имунитет по смисъла на член 8 от Протокола.

108. Ето защо предлагам на Съда да приложи балансирано тълкуване на материалния имунитет, основано на критерия за органична връзка, което трябва да е в съответствие с принципа за равно третиране на гражданите и с правото за достъп до съд.

109. В делото по главното производство обосноваването на неотговорността на г-н Patriciello според мен не може да има преимущество пред посочените принципи. Както следва от общия доклад на Парламента, клеветите по отношение на частноправни субекти, а не на институции, обикновено се разглеждат като намиращи се извън политическата дейност на

депутатите. Това важи например за нападите срещу отделни полицейски служители, но не за критика срещу полицията като институция⁹⁶. Следователно решението за защита на имунитета на г-н Patriciello изглежда се отклонява от тази линия.

110. В светлината на гореизложеното смятам, че действието на г-н Patriciello попада извън дейностите на член на Парламента в органичния смисъл, който предложих. Всъщност, както следва от акта за преюдициално запитване, г-н Patriciello е действал извън пределите на Парламента. По-нататък, като се има предвид предметът на неговата дейност, той изглежда е действал в качеството си на национален политик или дори като раздразнен гражданин. Освен това, при условие за проверка на фактите от запитващата юрисдикция и тяхната квалификация от гледна точка на разпоредбите на италианското наказателно право, поведението на г-н Patriciello не може да бъде разглеждано като притежаващо релевантна връзка с изпълнението на неговите задължения в качеството му на член на Парламента.

⁹⁶ — Вж. Доклад на комисията по правни въпроси на Европейския парламент PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39, стр. 24. Действително, Парламентът е отнея имунитета в случаите, отнасящи се до нападки срещу полиция: вж. дела A2 0130/88, A2 0105/85 и A6 0156/2006. Вж. приложението към посочения Доклад на Парламента PE 360.487/REV2, посочен в бележка под линия 39.

VII — Заключение

111. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отговори на въпроса на Tribunale d'Isernia по следния начин:

„Поведението на член на Европейския парламент като разглежданото в главното производство, като се има предвид, че е лишено от връзка с дейностите на Европейския парламент, не представлява мнение, изразено при изпълнение на парламентарни задължения по смисъла на член 8 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз.“