

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 септември 2011 година *

По дело C-163/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale di Isernia (Италия) с акт от 9 март 2010 г., постъпил в Съда на 2 април 2010 г., в рамките на наказателното производство срещу

Aldo Patriciello,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J.N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot и г-н J.-J. Kasel, председатели на състав, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič, г-н J. Malenovský, г-н A. Ó Caoimh (докладчик), г-жа C. Toader и г-н M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 февруари 2011 г.,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Patriciello, от адв. G. Ranaldi и адв. G. Scalese, avvocati, както и от г-жа S. Fortunato, assistente,
- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-жа M. Russo, avvocato dello Stato,
- за гръцкото правителство, от г-н K. Georgiadis, както и от г-жа M. Germani и г-жа G. Paragianni, в качеството на представители,
- за Европейския парламент, от г-н H. Krück, г-н A. Caiola и г-н N. Lorenz, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-жа I. Martínez del Peral и г-н C. Zadra, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 9 юни 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 8 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (наричан по-нататък „Протоколът“).

- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу г-н Patriciello, член на Европейския парламент, за престъплението набедяване.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

- 3 Член 8 от Протокола гласи:

„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 изпълнението на задълженията им.“

- 4 Член 9 от Протокола предвижда:

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

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

[...]“

5 Член 18 от Протокола гласи:

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

6 Член 6 от Правилника за дейността на Европейския парламент (ОВ L 44, 2005 г., стр. 1, наричан по-нататък „Правилникът за дейността“), озаглавен „Снемане на имунитет“, има следното съдържание:

„1. 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.

[...]

3. 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]

7 Член 7 от този правилник, който съдържа правилата относно процедурите, свързани с имунитета на европейските депутати, предвижда в своите параграфи 2, 6 и 7:

„2. Комисията прави предложение за решение, което се ограничава да препоръча приемане или отхвърляне на искането за снемане на имунитет или за защита на имунитет и привилегии.

[...]

6. В случай на защита на имунитети или привилегии комисията посочва дали фактическите обстоятелства съставляват пречка от административен или друг характер за свободното движение на членовете на ЕП, пътуващи от или към мястото на парламентарното заседание, от една страна, или за изразяване на мнение или упражняване на право на глас при осъществяване на мандата им, от друга страна, и дали попадат сред хипотезите на член [9] от Протокола [...], които не се уреждат от националното право, и прави предложение, с което приканва съответния орган да състави необходимите заключения.

7. Комисията може да изрази мотивирано становище относно компетентността на въпросния орган и допустимостта на искането, но при никакви обстоятелства не може да се произнася относно вината или невинността на члена на ЕП, нито по въпроса дали приписаните му мнения или деяния дават основание за наказателно преследване, дори и ако при разглеждането на искането тя подробно се е запознала с фактите по случая.“ [неофициален превод]

Национална правна уредба

8 Съгласно член 68, първа алинея от Италианската конституция:

„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.“

9 Член 3, параграф 1 от Закон № 140 относно разпоредби за изпълнение на член 68 от Конституцията, както и в областта на наказателното производство по отношение на лицата, заемащи най-висши държавни длъжности (legge n. 140 — disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di

processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) от 20 юни 2003 г. (GURI № 142 от 21 юни 2003 г.) предвижда следното:

„Член 68, първа алинея от Конституцията се прилага във всеки случай за представянето на проектозаконали или предложения за закони, изменения, дневен ред, предложения и резолюции, за въпросите и изказванията в рамките на асамблеите и в другите органи на камарите, за всеки подаден глас, независимо как е изложен, за всякакви други парламентарни действия, за всички други дейности по контрол, разгласяване, критика и политически декларации, свързани с функцията на депутат и извършвани и извън Парламента.“

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 10 Срещу г-н Patriciello се води наказателно производство, образувано пред Tribunale di Isernia, 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 и близо до неговото място на пребиваване.

- 11 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 набедяване, утежнено от обстоятелството, че го е извършил по отношение на длъжностно лице при изпълнение на неговите функции по смисъла на член 61, параграф 10 от този кодекс. Деянието, за което е обвинен, се състои в твърдението му, че въпросният служител от общинската полиция е фалшифицирал часовите графици, съставяйки актове за нарушение на няколко автомобилисти, чиито автомобили са били паркирани в нарушение на Кодекса за движение по пътищата, и следователно в това, че е обвинил посочения служител за престъплението подправка на документи, наказвано по член 477 от Наказателния кодекс. Г-н Patriciello освен това повторил твърденията си в присъствието на служители на жандармерията, дошли на място, за да проверят доколко реални са нарушенията, в които г-н Patriciello обвинявал служителя от общинската полиция.

- 12 На 5 май 2009 г. Европейският парламент, вследствие на искането на г-н Patriciello на основание на член 6, параграф 3 от Правилника за дейността, решава в съответствие с доклада на своята комисия по правни въпроси да защити имунитета и привилегиите на последния (наричано по-нататък „решението за защита на имунитета“). Този доклад е мотивиран 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 [...] 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.

[...]

Въз основа на горните съображения, след като разгледа мотивите за или против защитата на имунитета, комисията по правни въпроси препоръчва имунитетът на г-н [...] Patriciello да бъде защитен.“

- 13 В своя акт за преюдициално запитване Tribunale di Isernia обаче констатира, че по силата на член 9, първа алинея, буква а) от Протокола членовете на Европейския парламент притежават — що се отнася до деяния, извършени на територията на тяхната собствена държава — имунитети и привилегии при същите материални и формални условия като предвидените от националното право. Съгласно член 68 от Италианската конституция обаче привилегиата за

неотговорност се простира до извънпарламентарните дейности само ако те са тясно свързани с упражняването на типичните функции и присъщите цели на парламентарния мандат.

- 14 При тези условия посочената юрисдикция смята — без това да засяга преценката за основателността на обвинението, — че въз основа на своето национално право тя не може да сподели съображенията, накарали Европейския парламент да приеме решението за защита на имунитета. Всъщност обстоятелството, намиращо се в основата на наказателното преследване по главното производство, не било свързано с никакво изразяване на мнения при изпълнение на задълженията на член на Европейския парламент.
- 15 В това отношение тази юрисдикция отбелязва, че според прокуратурата изглежда да неоснователен доводът, съгласно който г-н Patriciello се ограничил с това да коментира всеизвестни факти, а именно правото на гражданите на лесен достъп до болници и здравеопазване, без намерение да оскърби длъжностно лице. Всъщност г-н Patriciello — макар че това предстои да се провери — изрично обвинил в подправка на документи длъжностно лице в присъствието на силите на реда. Подобно поведение обаче на пръв поглед се отклонявало от общия интерес на неговите избиратели и като такова не изглеждало, че дори по принцип може да попада в приложното поле на режима на имунитет.
- 16 Tribunale di Isernia отбелязва все пак, че решението за защита на имунитета е прието при позоваване не само на член 9, първа алинея, буква а) от Протокола, но и на член 8 от него. Съдът обаче вече постановил, че тъй като тази разпоредба въобще не препраща към националните правни уредби, обхватът на предвидения от нея имунитет трябва да се установи само въз основа на правото на Съюза. Освен това, макар решението за защита на имунитета да представлява становище, което няма задължителни последици по отношение на националните съдебни органи, запитващата юрисдикция имала задължение за лоялно сътрудничество с европейските институции по силата на член 4, параграф 3 ДЕС и член 18 от Протокола (Решение от 21 октомври 2008 г. по дело Marra, C-200/07 и C-201/07, Сборник, стр. I-7929, точки 26 и 39—41).

- 17 При тези условия Tribunale di Isernia решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

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

По преюдициалния въпрос

- 18 В самото начало следва да се напомни, че както Съдът вече е установил, депутатският имунитет на европейските депутати, както е предвиден в членове 8 и 9 от Протокола, включва двете форми на защита, които обикновено се признават на членовете на националните парламенти на държавите членки, а именно имунитет във връзка с изразено мнение и във връзка с подадени гласове при изпълнение на парламентарните задължения, както и парламентарна неприкосновеност, която по принцип съдържа защита срещу съдебни производства (вж. Решение по дело Marra, посочено по-горе, точка 24).
- 19 Както следва от самия текст на поставения въпрос, за спора по главното производство е релевантно само тълкуването на член 8 от Протокола.
- 20 В това отношение по подобие на италианското правителство следва да се констатира, че със своя въпрос, както е формулиран, запитващата юрисдикция иска от Съда самият той да приложи член 8 от Протокола към отнесеня пред нея спор, като се произнесе по въпроса дали изявленията на съответния европейски депутат, които са довели до наказателното преследване по главното производство, представляват мнение, изразено при изпълнението на неговите парламентарни задължения, и следователно са обхванати от предвидения в тази разпоредба имунитет.

- 21 Необходимо е да се напомни, че в рамките на производство по член 267 ДФЕС Съдът не е компетентен да прилага нормите на правото на Съюза към определен случай. Той обаче може да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да ѝ бъдат полезни за нейното решение (вж. по-специално Решение от 10 юли 2008 г. по дело Feryn, C-54/07, Сборник, стр. I-5187, точка 19 и цитираната съдебна практика).
- 22 Ето защо в дело като това по главното производство запитващата юрисдикция трябва да реши дали разглежданите изявления са обхванати от предвидения в член 8 от Протокола имунитет, като прецени дали уредените в тази разпоредба материалноправни условия за прилагането на този имунитет са изпълнени (вж. Решение по дело Marra, посочено по-горе, точка 33).
- 23 За сметка на това Съдът следва да предостави на посочената юрисдикция всички необходими указания, за да я насочи при тази преценка, като при необходимост преформулира зададения му въпрос (вж. по-специално Решение от 11 март 2008 г. по дело Jager, C-420/06, Сборник, стр. I-1315, точка 46 и Решение от 14 октомври 2010 г. по дело Fuß, C-243/09, Сборник, стр. I-9849, точка 39).
- 24 В това отношение обаче от представената пред Съда преписка е видно, че със своя въпрос запитващата юрисдикция в действителност цели да уточни релевантните критерии за определяне дали изявление като разглежданото по главното производство, направено от европейски депутат извън пределите на Европейския парламент, което е довело до наказателно преследване в неговата държава членка по произход за престъплението набедряване, представлява мнение, изразено при изпълнението на неговите парламентарни задължения по смисъла на член 8 от Протокола.
- 25 По този пункт следва да се подчертае, че за разлика от парламентарната неприкосновеност, предвидена в член 9, първа алинея, буква а) от Протокола, която зависи от националното право, обхватът на предвидения в член 8 от Протокола имунитет трябва да се установи само въз основа на правото на Съюза, тъй като липсва препращане към националните правни уредби (вж. в този смисъл Решение по дело Marra, посочено по-горе, точка 26).

- 26 Както Съдът вече е приел, член 8 от Протокола, който представлява специална разпоредба, приложима към всички съдебни производства, за които европейският депутат се ползва от имунитет във връзка с изразените мнения и подадените гласове при изпълнение на парламентарните задължения, цели да защити свободното изразяване и независимостта на европейските депутати, поради което пречатства всяко съдебно производство във връзка с такива мнения и гласувания (вж. в този смисъл Решение по дело Магга, посочено по-горе, точки 27 и 45).
- 27 Следователно каквито и да бъдат режимът на имунитет, предвиден от националното право, или формулираните от това право граници, когато материално-правните условия за признаване на установения в член 8 от Протокола имунитет са изпълнени, той не може да бъде снет от Европейския парламент и компетентната за прилагането му национална юрисдикция е длъжна да прекрати делото, заведено срещу съответния европейски депутат (вж. в този смисъл Решение по дело Магга, посочено по-горе, точка 44).
- 28 Както поддържат всички заинтересовани страни, представили становищата си в рамките на настоящото дело, изявленията на европейски депутат не могат да бъдат лишени от ползването на този имунитет само поради факта, че са били извършени извън пределите на Европейския парламент.
- 29 Несъмнено член 8 от Протокола, предвид целта му да закриля свободното изразяване и независимостта на европейските депутати и предвид неговата формулировка, която, освен мненията, изрично упоменава и подадените гласове от европейските депутати, е предназначен преди всичко да се прилага към изявленията, направени от последните в самите предели на Европейския парламент.
- 30 Не е изключено обаче изявление, направено от такива депутати извън тези предели, да може да представлява мнение, изразено при изпълнението на техните задължения по смисъла на член 8 от Протокола, като наличието на такова мнение е в зависимост не от мястото, където е направено дадено изявление, а от неговото естество и съдържание.

- 31 Упоменавайки мненията, изразявани от европейските депутати, член 8 от Протокола е тясно свързан със свободата на изразяване на мнение. Впрочем свободата на изразяване на мнение като същностна основа на едно демократично и плуралистично общество, отразяващо ценностите, на които се основава Съюзът в съответствие с член 2 ДЕС, представлява основно право, гарантирано от член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която по силата на член 6, параграф 1 ДЕС има същата юридическа сила като Договорите. Тази свобода е прогласена и от член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г.
- 32 При това положение следва да се приеме, че понятието „мнение“ по смисъла на член 8 от Протокола трябва да се разбира в широк смисъл — като обхващащо изказванията или изявленията, които по своето съдържание са равнозначни на твърдения, представляващи субективни преценки.
- 33 От текста на член 8 от Протокола следва също, че за да бъде обхванато от имунитета, дадено мнение трябва да е било изразено от европейски депутат „при изпълнението на задълженията [му]“, като по този начин се обуславя изискването за връзка между изразеното мнение и парламентарните задължения.
- 34 Когато — както в главното производство — става въпрос за изявления на европейски депутат, които са предмет на наказателно преследване в неговата държава членка по произход, следва да се констатира, че предвиденият в член 8 от Протокола имунитет, както вече е видно от точка 27 от настоящото съдебно решение, може окончателно да възпрепятства съдебните органи и националните юрисдикции да упражнят съответните си правомощия в областта на наказателното преследване и санкционирането на престъпленията с цел осигуряване съблюдаването на обществения ред на тяхната територия и съответно по този начин напълно да лиши лицата, увредени от тези изявления, от достъпа до правосъдие, включително с оглед евентуални претенции пред гражданските юрисдикции за получаване на обезщетение за претърпяната вреда.

- 35 Предвид тези последици следва да се приеме, че връзката между изразеното мнение и парламентарните задължения трябва да бъде пряка и очевидно налагаща се.
- 36 Като се отчитат описанията на условията и съдържанието на твърденията на подсъдимия в главното производство европейски депутат, следва да се приеме също, че те изглеждат относително отдалечени от задълженията на член на Европейския парламент и следователно трудно могат да разкрият пряка връзка с общ интерес, ангажиращ гражданите. В този смисъл дори такава връзка да можеше да се установи, тя не би била очевидно налагаща се.
- 37 С оглед на тези указания запитващата юрисдикция трябва да прецени — което е от нейна изключителна компетентност, както бе припомнено в точки 21 и 22 от настоящото съдебно решение — дали разглежданото в главното производство изявление може да бъде считано за изразяване на мнение при изпълнението на парламентарните задължения, така че материалноправните условия за признаване на предвидения в член 8 от Протокола имунитет да са изпълнени.
- 38 Ако при приключването на тази преценка посочената юрисдикция трябва да констатира, че случаят е такъв, тя единствено може да отчете последиците от този имунитет, като прекрати делото, заведено срещу съответния европейски депутат, както бе посочено в точка 27 от настоящото решение (вж. Решение по дело Marra, посочено по-горе, точки 33 и 44). В обратния случай, напротив, посочената юрисдикция би трябвало да продължи разглеждането на делото, тъй като материалноправните условия за имунитета не са изпълнени.
- 39 В това отношение следва да се напомни, че дори — както в главното производство — вследствие на искането от заинтересования европейски депутат Европейският парламент да приеме решение за защита на имунитета на последния, това решение, прието в съответствие с неговия Правилник за дейността, представлява само становище, което няма никакви задължителни последици по отношение на националните юрисдикции, тъй като Протоколът не съдържа никаква разпоредба, предвиждаща задължението на тези юрисдикции да предоставят на Европейския парламент вземането на решение относно наличието на условията, предвидени в член 8 от Протокола. Както Съдът вече е приел,

обстоятелството, че правото на държава членка, като разглежданото по главното производство, предвижда процедура за защита на членовете на националния парламент, която му позволява да се намеси, когато националната юрисдикция не признава този имунитет, не предполага признаването на същите правомощия на Европейския парламент по отношение на европейските депутати от тази държава, тъй като член 8 от Протокола не предвижда изрично такова правомощие и не препраща към нормите на националното право (вж. в този смисъл Решение по дело *Marra*, посочено по-горе, точки 35—40).

40 Следователно, обратно на изтъкнатото от подсъдимия по главното производство в хода на съдебното заседание, макар че по силата на задължението за лоялно сътрудничество между европейските институции и националните органи, установено в член 4, параграф 3 ДЕС и член 18 от Протокола, Европейският парламент и националните юрисдикции несъмнено трябва да си сътрудничат, за да избегнат всякакви противоречия при тълкуването и прилагането на разпоредбите на Протокола (Решение по дело *Marra*, посочено по-горе, точка 42), правото на Съюза не налага на запитващата юрисдикция никакво специфично задължение относно мотивирането на нейните решения за случаите, в които, като се има предвид тълкуването, предоставено от настоящото съдебно решение, постановено съгласно член 267 ДФЕС, тя би решила да се отклони от предоставеното от Европейския парламент становище, за което е била уведомена, що се отнася до прилагането на член 8 от Протокола към фактите по главното производство.

41 Предвид гореизложеното на поставения въпрос следва да се отговори, че член 8 от Протокола трябва да се тълкува в смисъл, че изявление, направено от европейски депутат извън Европейския парламент, което е довело до наказателно преследване в неговата държава членка по произход за престъплението набедаване, представлява изразено при изпълнението на парламентарните задължения мнение, обхванато от предвидения в тази разпоредба имунитет, само когато това изявление е равнозначно на субективна преценка, която разкрива пряка и очевидна връзка с изпълнението на такива задължения. Запитващата юрисдикция трябва да определи дали тези условия са изпълнени в главното производство.

По съдебните разноси

- 42 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 8 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, трябва да се тълкува в смисъл, че изявление, направено от европейски депутат извън Европейския парламент, което е довело до наказателно преследване в неговата държава членка по произход за престъплението набедяване, представлява изразено при изпълнението на парламентарните задължения мнение, обхванато от предвидения в тази разпоредба имунитет, само когато това изявление е равнозначно на субективна преценка, която разкрива пряка и очевидна връзка с изпълнението на такива задължения. Запитващата юрисдикция трябва да определи дали тези условия са изпълнени в главното производство.

Подписи