



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 12 ноември 2019 година¹

Дело C-502/19

**Наказателно производство
в присъствието на
Oriol Junqueras Vies,
Ministerio Fiscal,
Abogacía del Estado,
Partido político VOX**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания)

„Преюдициално запитване — Гражданин на държава членка с наложена мярка за неотклонение задържане под стража, който е избран за член на Европейския парламент в съдебната фаза на наказателно производство — Отказ да се разреши на заинтересованото лице да изпълни изискване, предвидено в националното право — Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз — Член 9 — Област и обхват на парламентарния имунитет — Понятия „избрано лице“ и „член на Европейския парламент“ — Акт за избирането на членове на Европейския парламент — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 39 — Пасивно избирателно право“

Въведение

1. При откриването на всеки нов парламентарен мандат на House of Commons (Камара на общините, Обединеното кралство) *speaker-ът* (председателят) отправя петиция до краля (или понастоящем до кралицата) да предостави на камарата „свобода на словото, защита срещу задържане, достъп до Негово/Нейно Величество, ако обстоятелствата го налагат, и най-благоприятно тълкуване на нейната работа“. В отговора си кралят потвърждава всички привилегии, предоставени от самия него или от многобройните му предшественици².

2. Всъщност корените на парламентарния имунитет могат да бъдат открити именно в историята на парламента на Обединеното кралство под названието *parliamentary privilege*. Свободата на словото, като най-важният компонент на тази привилегия е установена в края на XVI век и кодифицирана в Хартата на правата (Bill of Rights) през 1689 г. От нея произтича настоящата неотговорност (или материален имунитет) за направените изказвания или извършените действия при упражняване на парламентарния мандат.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² *Hardt*, S. *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 62.

3. В континенталното право възникването на парламентарния имунитет обикновено се свързва с Френската революция. Всъщност новата институция, създадена по време на тази революция — Националното събрание, е имала нужда от защита срещу абсолютната дотогава власт на монарха. Първото проявление на този имунитет се съдържа в декретите на самото Национално събрание. Още тогава той обхваща двата компонента на парламентарния имунитет в днешния му вид: материалния имунитет (неотговорността) за действията, извършени при изпълнение на парламентарните функции³, и процесуалния имунитет (неприкосновеността) за всяко друго деяние освен в случай на дадено от Националното събрание разрешение за наказателно преследване⁴. По-нататък парламентарният имунитет е издигнат до конституционно равнище в Конституцията от 1791 г.

4. Установената по време на Френската революция форма на този имунитет, чиито два стълба са неотговорността и неприкосновеността, е възпроизведена до голяма степен в парламентарните права на държавите от континентална Европа.

5. Макар и да приема формата на закрила, предоставяна лично на всеки член на парламента, парламентарният имунитет има различна цел. Той не е привилегия на отделния член на парламента, предназначена да го освободи от действието на общия закон, а механизъм за защита на парламента като цяло⁵.

6. Що се отнася по-специално до неприкосновеността, една от целите на тази закрила е да се гарантира, че парламентът ще може да се събере в пълен състав без някои от членовете му да бъдат отстранени от участие в разискванията чрез измамни или злонамерени наказателни (или дори граждански) производства⁶.

7. Понастоящем обосновката на този имунитет често се оспорва. Твърди се всъщност, че той представлява анахронизъм, остатък от епоха, когато парламентите са били изложени на посегателства от страна на изпълнителната власт и на съда, често действащ в услуга на първата. В съвременната правова държава обаче независимостта на съда била най-добрата гаранция срещу неоправдани посегателства, застрашаващи функционирането или състава на парламента, което обезсмисляло съществуването на процесуалния имунитет. Освен това този имунитет представлявал източник на злоупотреби и накърнявал основното право на достъп до правосъдие на лицата, увредени от действия, извършени от депутатите без връзка с изпълнението на техните функции⁷.

8. В тези критики несъмнено има голяма доза истина.

³ Декрет на Националното събрание от 23 юни 1789 г. относно неприкосновеността на депутатите.

⁴ Декрет на Националното събрание от 26 и 27 юни 1790 г., който урежда временно възможните случаи на задържане на депутатите в Националното събрание и вида на производствата, които могат да бъдат възбудени срещу тях.

⁵ Вж. член 5, параграф 2, второ изречение от Правилника за дейността на Европейския парламент, съгласно който „[п]арламентарният имунитет не е лична привилегия на отделния член на ЕП, а представлява гаранция за независимостта на Парламента като цяло и на неговите членове“.

⁶ Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания) изразява отлично тази идея в решение 90/1985 от 22 юли 1985 г. (ES:TC:1985:90), съгласно което процесуалният имунитет съществува, за „да не се допуснат смущения във функционирането на камарите или промяна на определения им по волята на народа състав чрез прибягване до наказателни преследвания“ (преводът е мой).

⁷ Вж. например *Santaolalla López*, F. *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 143. Относно връзката между имунитета и основните права вж. *Muyllé*, K. *L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'Homme* — *Administration publique*, 3/2008, p. 207—216.

9. Въпреки това, от една страна, според мен те са свидетелство за една много оптимистична представа за нещата: не навсякъде правовата държава е достигнала едно и също равнище и политическото развитие невинаги върви само в посока на нейното укрепване. Освен това, ако съдиите по принцип остават независими, това не е непременно вярно за силите на реда, нито за прокуратурата⁸.

10. От друга страна, мерки като съдебния контрол на решенията за снемане на имунитета, ограничаването на неговия обхват или на неговата сила, както и практиката на парламентите по принцип да снемат имунитета, освен при наличие на *fumus persecutionis*, позволяват да се избегнат злоупотребите и имунитетът да бъде сведен до границите, присъщи на ролята му на щит на парламента.

11. Следователно, ако се прилага правилно, имунитетът на депутатите е една от гаранциите за тяхната независимост, а оттам и за независимостта на всеки парламент, включително Европейския парламент.

12. За да се ползва този имунитет обаче, преди това трябва да се придобие качеството на депутат. В институционалния ред на Европейския съюз процесът на придобиване на това качество се урежда отчасти от националните разпоредби на държавите членки и отчасти от разпоредбите на правото на Съюза. Впрочем настоящото дело поставя въпроса за разпределението на съответните приложни полета на тези различни правни системи. Така то придобива основополагащо значение, което далеч надхвърля личното положение на жалбоподателя в главното производство и свързания с него национален политически дебат. Ще пристъпя към разглеждането на повдигнатите в настоящото дело правни въпроси именно от този основополагащ ъгъл.

Правна уредба

Правото на Съюза

13. Съгласно член 9 от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз⁹, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протоколът“):

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

- а) на територията на тяхната собствена държава — имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти;
- б) на територията на всяка друга държава членка — имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство.

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

⁸ Тази забележка не трябва да се възприема като намек за конкретна държава, още по-малко за Кралство Испания. Става въпрос за обективна констатация, както признава по-специално Венецианската комисия, въпреки много критична към парламентарната неприкосновеност (вж. Европейска комисия за демокрация чрез право, „Доклад относно обхвата и снемането на парламентарните имунитети“, приет във Венеция на 21 и 22 март 2014 г., www.venice.coe.int, т. 154).

⁹ ОВ С 326, 2012 г., стр. 266.

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

14. Процедурата за избор на членове на Парламента се урежда от Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г.¹⁰, изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г.¹¹ (наричан по-нататък „Актът от 1976 г.“). Съгласно член 5 от този акт:

„1. Петгодишният срок, за който се избират членовете на Европейския парламент, започва да тече от откриването на първата сесия след всяко провеждане на изборите.

[...]

2. Мандатът на всеки член на Европейския парламент започва да тече и изтича едновременно със срока, посочен в параграф 1“ [неофициален превод].

15. Съгласно член 6, параграф 2 от посочения акт:

„Членовете на Европейския парламент се ползват от привилегиите и имунитетите, приложими за тях съгласно Протокола от 8 април 1965 г. за привилегиите и имунитетите на Европейските общности“ [неофициален превод].

16. Член 8, първа алинея от същия акт гласи:

„При спазване на разпоредбите на настоящия акт избирателната процедура във всяка една от държавите членки се урежда от разпоредбите на националното право“ [неофициален превод].

17. Съгласно член 12 от Акта от 1976 г.:

„Европейският парламент проверява пълномощията на членовете на Европейския парламент. За тази цел Европейският парламент взема предвид резултатите, официално оповестени от държавите членки, и се произнася по всеки спор, възникнал във връзка с разпоредбите на настоящия акт, с изключение на споровете, възникнали във връзка с националните разпоредби, към които той препраща“ [неофициален превод].

18. Накрая, член 13, параграф 1 от този акт гласи:

„Мястото се овакантява, когато мандатът на член на Европейския парламент приключва след оставка, в случай на смърт или при отнемане на мандата“ [неофициален превод].

Испанското право

19. Член 71 от испанската конституция гласи:

„1. Депутатите и сенаторите се ползват с неприкосновеност^[12] за изказаните от тях мнения по време на изпълнение на техните функции.

¹⁰ ОВ L 278, 1976 г., стр. 1.

¹¹ ОВ L 283, 2002 г., стр. 1.

¹² В испанския правен език под „неприкосновеност“ (*inviolabilidad*) всъщност се разбира неотговорност, тоест материален имунитет, а под „имунитет“ (*inmunidad*) — онова, което на други места се нарича неприкосновеност, т.е. процесуален имунитет.

2. По време на мандата си депутатите и сенаторите се ползват с имунитет и могат да бъдат задържани единствено в случай че бъдат заловени при или непосредствено след извършване на престъплението. Срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване без предварително разрешение от съответната камара.

3. Делата срещу депутати и сенатори се разглеждат от наказателното отделение на Tribunal Supremo [Върховен съд, Испания].

[...]“.

20. Ley orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (Устройствен закон 5/1985 за общия изборен режим) от 19 юни 1985 г.¹³, изменен (наричан по-нататък „Избирателният кодекс“), урежда испанската избирателна система. Дял VI от този кодекс съдържа специалните разпоредби относно изборите за Европейски парламент. По-специално член 224, параграфи 1 и 2 от посочения кодекс предвижда:

„1. Не по-късно от двадесетия ден след провеждане на изборите Junta Electoral Central [Централна избирателна комисия, Испания] извършва преброяването на гласовете на национално равнище, разпределя депутатските места, съответстващи на отделните кандидатури, и обявява избраните лица.

2. В петдневен срок, считано от обявяване на избора, избраните кандидати полагат пред Централната избирателна комисия клетва за спазване на конституцията. След изтичане на този срок Централната избирателна комисия обявява за свободни съответните места на избраните членове на Европейския парламент, които не са положили клетва за спазване на конституцията, като те не могат да се ползват от каквито и да са евентуални прерогативи, свързани с тази длъжност, докато клетвата не бъде положена“.

21. Съгласно член 384bis от Real Decreto por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Кралски декрет за одобряване на наказателно-процесуалния кодекс, наричан по-нататък „Наказателно-процесуалният кодекс“) от 14 септември 1882 г.¹⁴:

„Когато актът за предаване на съд е станал окончателен и има наложена мярка за неотклонение задържане под стража във връзка с престъпление, извършено от лице, участващо във или свързано с въоръжени групи или отделни терористи или бунтовници, подсъдимият, който изпълнява публични функции или длъжност, автоматично се отстранява от изпълнението на същите, докато трае задържането му под стража“.

22. Членове 750—755 от този кодекс имат следното съдържание:

„Член 750

Ако съдът има основания за възбудяване на наказателно преследване за извършено престъпление срещу сенатор или депутат, наказателното преследване срещу него не може да започне по време на парламентарна сесия, докато не бъде получено съответното разрешение от камарата, на която съответното лице е член.

¹³ BOE № 147 от 20 юни 1985 г., стр. 19110.

¹⁴ Gaceta de Madrid № 260 от 17 септември 1882 г., стр. 803 (BOE-A-1882—6036).

Член 751

Ако сенатор или депутат бъде заловен при или непосредствено след извършване на престъплението, той може да бъде задържан и срещу него да започне наказателно преследване без разрешението по предходния член; но съответната камара на парламента, на която той е член, трябва да бъде уведомена за задържането или възбуждането на наказателно преследване в рамките на двадесет и четири часа.

Съответната камара се уведомява и в случаите на висящо наказателно производство срещу лице, което в хода на това производство е избрано за сенатор или депутат.

Член 752

Ако срещу сенатор или депутат бъде възбудено наказателно преследване, когато парламентът не заседава, разглеждащият делото съд незабавно уведомява съответната камара.

Горното се прилага и за лице, избрано за сенатор или депутат, срещу което е възбудено наказателно преследване преди първото заседание на парламента.

Член 753

Във всички случаи, считано от датата на уведомяване на парламента, независимо дали той заседава, съдебният секретар спира производството на етапа, на който същото се намира, до произнасянето от страна на съответната камара.

Член 754

Ако Сенатът или Конгресът откажат да предоставят поисканото разрешение, наказателното производство срещу съответния сенатор или депутат се прекратява; наказателното производство продължава срещу останалите лица, срещу които се води.

Член 755

За получаването на разрешение се отправя искане, към което, при условията на поверителност, се прилагат заверени преписи във връзка с обвиненията срещу съответния сенатор или депутат, включително становището на прокуратурата и особените искания, свързани с поисканото разрешение“.

Фактическата обстановка, производството и преюдициалните въпроси

23. Жалбоподателят в главното производство, г-н Oriol Junqueras Vies, е вицепрезидент в Gobierno autonómico de Cataluña (автономно правителство на Каталуня, Испания) към момента на приемането от Parlamento de Cataluña (парламент на Каталуня, Испания) на Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación (Закон 19/2017 за референдума за самоопределяне) от 6 септември 2017 г.¹⁵ и на Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (Закон 20/2017 за юридически преход и учредяване на Републиката) от 8 септември 2017 г.¹⁶, както и на провеждането на референдума за самоопределяне от 1 октомври 2017 г., предвиден с първия от тези два закона, чиито разпоредби междувременно спират да се прилагат по силата на решение на Tribunal Constitucional (Конституционен съд).

¹⁵ DOGC № 7449 от 6 септември 2017 г., стр. 1.

¹⁶ DOGC № 7451 от 8 септември 2017 г., стр. 1.

24. След тези събития Ministerio fiscal (Прокуратура на Испания), Abogado del Estado (Държавна правна служба, Испания) и политическа партия VOX започват наказателно производство срещу група лица, сред които и г-н Junqueras Vies, с обвинението, че са взели участие в процес на отделяне и че в този контекст са извършили деяния, които осъществяват три престъпни състава, а именно, първо, „бунт против установения конституционен ред“ или при условията на евентуалност — „бунт против дейности на държавата“, второ, „неподчинение“, и трето, „присвояване на обществени средства“.

25. В досъдебната фаза на това наказателно производство спрямо г-н Junqueras Vies е взета мярка за неотклонение задържане под стража в изпълнение на определение от 2 ноември 2017 г. Оттогава това определение се подновява постоянно.

26. След започването на съдебната фаза на образуваното срещу него наказателно производство г-н Junqueras Vies се явява като кандидат на изборите за Congreso de los Diputados (Конгрес на депутатите, Испания), проведени на 28 април 2019 г. Същият е избран за депутат.

27. С определение от 14 май 2019 г.¹⁷ Tribunal Supremo (Върховен съд) приема, че няма основание да иска от Конгреса на депутатите предварителното разрешение по член 71, параграф 2 от испанската конституция, както и по член 755 от Наказателно-процесуалния кодекс, тъй като г-н Junqueras Vies е избран след започването на съдебната фаза на образуваното срещу него наказателно производство. Всъщност според тази юрисдикция имунитетът, който произтича от посочената конституционна разпоредба, може да се прилага само по отношение на наказателни производства срещу засегнат депутат или сенатор, които все още не се намират в съдебна фаза.

28. Със същото определение тази юрисдикция, сезирана с искане на г-н Junqueras Vies в този смисъл, му предоставя специално разрешение за излизане от ареста, за да може да участва, под полицейско наблюдение и при условия, гарантиращи неговата сигурност, в първото пленарно заседание на Конгреса на депутатите и по този повод да изпълни предвидените в член 20 от Правилника за дейността на Конгреса на депутатите изисквания, необходими за да заеме мястото си в Конгреса, и по-специално полагането на клетва.

29. След като изпълнява тези изисквания и заема мястото си в Конгреса преди да бъде върнат обратно в ареста, с решение на Бюрото на Конгреса на депутатите, прието на 24 май 2019 г., г-н Junqueras Vies временно е отстранен от длъжността си на депутат на основание член 384bis от Наказателно-процесуалния кодекс.

30. Г-н Junqueras Vies се явява като кандидат и на изборите за Парламент, проведени на 26 май 2019 г. Той е избран за член на ЕП, което е обявено от Централната избирателна комисия в решение от 13 юни 2019 г. за „Обявяване на лицата, избрани за членове на Европейския парламент на изборите от 26 май 2019 г.“¹⁸ съгласно член 224, параграф 1 от Изборния кодекс.

31. С определение от 14 юни 2019 г. (наричано по-нататък „определението от 14 юни 2019 г.“) Tribunal Supremo (Върховен съд) се произнася по искане на г-н Junqueras Vies да получи специално разрешение за излизане от ареста, за да може да се яви пред Централната избирателна комисия и да положи клетвата за спазване на испанската конституция, която се изисква от лицата, избраните за членове на Парламента съгласно член 224, параграф 2. Тази юрисдикция отказва да даде исканото разрешение.

¹⁷ Определение на Tribunal Supremo (Върховен съд) 5051/2019 (ES:TS:2019:5051A).

¹⁸ BOE № 142, 2019 г., стр. 62477.

32. На 20 юни 2019 г. Централната избирателна комисия приема решение, с което констатира, че г-н Junqueras Vies не е положил въпросната клетва и на основание член 224, параграф 2 от Изборния кодекс обявява, че мястото на заинтересованото лице в Парламента е свободно и че същото не може да се ползва от каквито и да било евентуални прерогативи, свързани с тази длъжност. Успоредно с това тази комисия изпраща на Парламента списък на избраните в Испания членове на ЕП, в който не фигурира името на г-н Junqueras Vies.

33. Деветият мандат на Парламента започва с провеждането на първото му заседание на 2 юли 2019 г.

34. Междувременно г-н Junqueras Vies подава жалба пред Tribunal Supremo (Върховен съд) срещу определението от 14 юни 2019 г., в която се позовава на имунитета по член 9 от Протокола.

35. При тези обстоятелства Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Прилага ли се член 9 от [Протокола] преди началото на „сесиите“ спрямо лице, обвинено в извършването на тежки престъпления, на което по съдебен ред е наложена мярка за неотклонение задържане под стража за деяния, извършени преди започване на изборния процес, в рамките на който това лице е обявено за избран член на [Парламента], но на което със съдебен акт е отказано специално разрешение за излизане от ареста, което би му позволило да изпълни изискванията, предвидени в националното изборно законодателство, към което препраща член 8 от [Акта от 1976 г.]?
- 2) При утвърдителен отговор, ако определеният в националното изборно законодателство орган е уведомил [Парламента], че поради неизпълнение на установените изборни изисквания (невъзможност, произтичаща от ограничаването на свободата на движение в резултат на наложена мярка за неотклонение задържане под стража в наказателно производство за извършени тежки престъпления) избраното лице не придобива качеството на член на Европейския парламент до изпълнението на посочените изисквания, запазва ли се разширителното тълкуване на термина „сесии“ въпреки временното ограничаване на възможността за избраното лице да заеме мястото си в Парламента?
- 3) Ако отговорът е в полза на разширителното тълкуване и ако спрямо избраното лице много преди започване на изборния процес е наложена мярка за неотклонение задържане под стража в наказателно производство за извършени тежки престъпления, задължен ли е съдебният орган, наложил тази мярка, да я отмени по безусловен, почти автоматичен начин с оглед на съдържащия се в член 9 от [Протокола] израз „по време на тяхното пътуване до и от мястото на заседанието на [Парламента]“, за да позволи изпълнението на формалностите и пътуванията до [Парламента]; или този съдебен орган трябва да прилага подход на претегляне във всеки отделен случай на правата и интересите, свързани с интереса на правосъдието и с редовното протичане на производството, от една страна, и на свързаните с имунитета права и интереси, от друга страна, както във връзка с гарантирането на функционирането и независимостта на Парламента, така и във връзка с правото на избраното лице да упражнява публични функции?“.

36. В акта за преюдициално запитване Tribunal Supremo (Върховен съд) подчертава, че сезира Съда с въпроси относно тълкуването на правото на Съюза, които са възникнали пред него не във връзка с подготовката на съдебното решение по същество, което предстои да бъде постановено в образуваното срещу г-н Junqueras Vies наказателно производство, а във връзка с

процесуално искане, произтичащо от жалбата на заинтересованото лице срещу определението от 14 юни 2019 г. Той посочва и че е длъжен да постави тези въпроси на Съда в качеството си на юрисдикция, произнасяща се като първа и последна инстанция съгласно член 71, параграф 3 от испанската конституция.

37. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 1 юли 2019 г. Писмени становища представят г-н Junqueras Vies, прокуратурата, политическа партия VOX, испанското правителство, Парламентът и Европейската комисия. Същите страни са представявани в съдебното заседание, проведено на 14 октомври 2019 г.

38. На същата дата запитващата юрисдикция постановява решение № 459/2019 (наричано по-нататък „решението от 14 октомври 2019 г.“), в което осъжда по-специално г-н Junqueras Vies на тринадесет години лишаване от свобода и толкова години лишаване от граждански права (*inhabilitación absoluta*). В писмо до Съда от същия ден тази юрисдикция посочва, че поддържа преюдициалното запитване.

Анализ

39. Запитващата юрисдикция поставя на Съда три преюдициални въпроса, които по същество се отнасят до приложно поле във времето и по отношение на лицата на имунитета на членовете на ЕП по член 9 от Протокола. От становищата на няколко страни по настоящото дело обаче следва, че в случая на жалбоподателя в главното производство възниква един предварителен и доста по-основен въпрос: има ли г-н Junqueras Vies качеството на член¹⁹ на ЕП? Ето защо ще започна анализа си с разглеждането на този въпрос.

Качеството на член на ЕП

40. Парламентарният имунитет по член 9 от Протокола се прилага по отношение на членовете на ЕП. Страните в главното производство, които са представили становища — естествено с изключение на жалбоподателя в главното производство — обаче считат, че последният не е придобил това качество, или поне не изцяло. Всъщност те поддържат, че съгласно Акта от 1976 г. избирателната процедура за изборите за Парламента се урежда от националното право на държавите членки. Така съгласно тези страни задължението за полагане на клетва за спазване на испанската конституция от избраните в Парламента лица, предвидено в член 224 от Изборния кодекс, представлява етап от изборния процес в Испания, така че лице, което е обявено за избрано, придобива мандата на член на ЕП с всички произтичащи от това прерогативи, включително имунитет, едва с изпълнението на това задължение. Следвайки тази логика, Централната избирателна комисията изпраща на Парламента списък на избраните лица, в който не фигурира името на жалбоподателя в главното производство.

41. Парламентът и по същество Комисията споделят тези разсъждения в становищата си по настоящото дело. Такава изглежда е и позицията на запитващата юрисдикция, изложена в преюдициалното запитване.

42. Аз обаче не мисля така по следните причини.

¹⁹ Предвид липсата на уеднаквена терминология в различните официални езици ще използвам термините „член на ЕП“ и „депутат в ЕП“ като синоними.

Предварителни бележки

43. Съгласно член 14, параграф 2 ДЕС Парламентът се състои от представители на гражданите на Съюза. Съгласно член 14, параграф 3 ДЕС същите се избират въз основа на всеобщо пряко избирателно право. Този избор се урежда от разпоредбите на Акта от 1976 г. Този акт предвижда, че при спазване на хармонизираните с него въпроси избирателната процедура се урежда от националното право на държавите членки (член 8 от посочения акт). Освен до самата избирателна процедура, това препращане към националното право се отнася и до въпроси, като активното и пасивното избирателно право, контрола за законност на изборите или отчасти несъвместимостите.

44. За сметка на това статутът на членовете на ЕП — като избрани чрез преки избори представители на гражданите на Съюза и членове на институция на Съюза — се урежда само от правото на Съюза. Всъщност да се допусне статутът на членовете на ЕП да се урежда от националното право на държавите членки би означавало да се засегне не само независимостта на Парламента от държавите членки, но и автономията на правния ред на Съюза като цяло.

45. Въпросът за придобиването на качеството на член на ЕП следва да се преценява именно с оглед на институционалната независимост и правната автономия.

Естеството на преките избори

46. Първо, да се мисли, че качеството на член на ЕП се придобива само ако са изпълнени формалностите, поставени от националното право, като полагането на клетва според мен противоречи на самата идея за всеобщи преки избори и за представителен мандат. Всъщност придобиването на такъв мандат произтича единствено от гласа на избирателите и не може да се обвързва с последващото изпълнение на каквато и да е формалност, изпълнение, което — както показва настоящото дело — невинаги зависи от самото избрано лице. Избирателите избират именно депутати, а не „претенденти за депутати“. Тяхното решение, изразено с гласуването, не подлежи на каквото и да е „валидиране“ или „потвърждение“.

47. Разбира се, парламентарният мандат и неговото възлагане зависят от определен брой формални изисквания и ограничения: правото на кандидата да бъде избран, несъвместимостите и законността на избора. Това обаче са обективни обстоятелства, свързани с качеството на избраното лице или на изборния процес. Неспазването на тези изисквания прави получаването или запазването на мандата законово невъзможно и може да доведе до преждевременното му прекратяване.

48. Вярно е също, че различни парламентарни системи предвиждат формални задължения, които депутатите трябва да изпълнят преди ефективното си встъпване в длъжност, като задължение за полагане на клетва, за деклариране на финансови или други интереси. Всъщност тези задължения се изпълняват от депутатите, тоест от вече придобилите мандата лица. Те обаче не са определящи за това придобиване, което може да произтече само от изразената на изборите народна воля²⁰.

²⁰ Относно това разграничение между придобиването и упражняването на парламентарния мандат вж. по-специално *Avril, P., Gicquel, J. Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2004, p. 35—36, и *Grajewski, K. Status prawny posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovie, 2016, p. 12.

49. Така обявяването на резултатите е актът, с който изборният процес приключва и с който се придобиват мандатите от избраните лица²¹. Всички формалности след този акт, с изключение на евентуалното касиране на изборите, имат само декларативен характер и не са определящи за придобиването на мандата.

50. Следователно мога да приема, че съгласно испанското право полагането на клетва за спазване на испанската конституция — което е задължително за избраните в Испания членове на ЕП съгласно член 224 от Изборния кодекс — може да е определящо за ефективното встъпване в длъжност на тези членове²². От него обаче не може да зависи дали те ще придобият качеството на членове на ЕП и произтичащите от това качество прерогативи, и по-специално имунитета. Съображението, съгласно което качеството на член на ЕП и следователно произтичащият от него имунитет принадлежат само на лице, което безпроблемно е пристъпило към ефективното изпълнение на функциите си, ще доведе до порочен кръг: избраното лице не може да се позове на имунитета си, тъй като няма качеството на член на ЕП, но без този имунитет то няма как да изпълни задължението, което ще му позволи да придобие това качество и произтичащия от него имунитет. Впрочем да се попречи на редовно избрано на публична длъжност лице да положи клетвата, която се изисква за встъпването в тази длъжност, е идеален метод за отстраняване на това лице от въпросната длъжност въпреки волята на онези, които имат законовата компетентност да му я възложат.

51. Вярно е, че съгласно член 3 от Правилника за дейността на Парламента процедурата по проверка на пълномощията на членовете се провежда въз основа на съобщаване на имената на избраните лица от компетентните органи на държавите членки. Напълно логично Парламентът трябва да бъде уведомен официално за резултата от изборите, тъй като не е длъжен да преглежда официалния вестник на всяка държава членка, за да получи тази информация. Това уведомяване обаче е само технически акт, който, противно на твърдяното по-специално от Комисията, не може да е определящо за придобиването на мандата. Предполага се Впрочем, че това уведомяване отразява достоверно резултата от изборите, тъй като съгласно член 3, параграф 3, втора алинея от Правилника за дейността на Парламента проверката на пълномощията се основава „на официалното уведомяване от страна на всяка държава членка относно пълните резултати от произведените избори“. Освен това съгласно член 12 от Акта от 1976 г., за да провери пълномощията на своите членове, Парламентът се запознава с „официално обявените от държавите членки резултати“ [неофициален превод]²³. Впрочем като нормативен акт Актът от 1976 г. има предимство пред Правилника за дейността на Парламента²⁴.

21 Вж. например във френското право *Gicquel, J., Gicquel, J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 2015, p. 678, в полското право *Gierach, E.* — In: *Saffjan, M., Bosek, L., Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Varsovie, 2016, т. 2, p. 329, 330 и в испанското право *Álvarez Conde, E., Tur Ausina, R., Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 557 sq.

22 Според мен самото това изискване повдига съмнения за съответствието му с правото на Съюза, по-специално с оглед на член 14, параграф 2, първо изречение ДЕС, съгласно който „Европейският парламент се състои от *представители на гражданите на Съюза*“ (курсивът е мой). Оставям обаче настрана този проблем, тъй като настоящото дело се отнася не до самото задължение, а до последиците от неизпълнението му.

23 Курсивът е мой. Същото произтича и от практиката на Съда, и по-специално от тази, която испанското правителство и Комисията посочват в писмените си становища, а именно решения от 7 юли 2005 г., *Le Pen/Парламент* (C-208/03 P, EU:C:2005:429) и от 30 април 2009 г., *Италия и Donnici/Парламент* (C-393/07 и C-9/08, EU:C:2009:275). Тези дела се отнасят до конкретни случаи, съответно на обезсилване на мандата след постановяване на осъдителна присъда и на отказ от мандата, който впоследствие е оттеглен. Между обявяването на избора (или обезсилването) от компетентния орган на съответната държава членка и изпратеното до Парламента съобщение няма разлика. Настоящото дело обаче не се отнася до евентуален контрол от страна на Парламента на обявените или съобщените от държавата членка резултати от изборите, а до преценката от национална юрисдикция на статута на лицето, избрано за член на ЕП.

24 Вж. в този смисъл решение от 30 април 2009 г., *Италия и Donnici/Парламент* (C-393/07 и C-9/08, EU:C:2009:275, т. 48).

Съответствието с Акта от 1976 г.

52. Второ, последицата от неполагането на клетва за спазване на испанската конституция съгласно испанското право, а именно обявяването на мандата за (временно) свободен и невъзможността за ползване на произтичащите от него прерогативи до изпълнението на задължението за полагане на клетва, според мен е несъвместима с релевантните разпоредби на Акта от 1976 г.

53. Всъщност, макар този акт да поверява на държавите членки грижата да проведат избора за членове на ЕП, той не им позволява да разполагат свободно с техния мандат. Държавите членки несъмнено са компетентни, най-напред, да проверят законността на изборите. Това изглежда логично, тъй като именно те носят отговорността за провеждане на гласуването. При констатиране на нередности изборите, а следователно и резултатът от тях могат да бъдат касирани, което по принцип води до ново гласуване. По-нататък, държавите членки могат да констатират обезсилването на мандата на член на ЕП. Причината за това обезсилване може да е по-специално загуба на пасивното избирателно право от страна на члена на ЕП или възникване на несъвместимост с мандата на член на ЕП.

54. В конкретния случай обаче нито едно от тези обстоятелства не е установено, поне до произнасянето на решението от 14 октомври 2019 г. Всъщност неполагането на клетвата, която се изисква от жалбоподателя в главното производство, води не до обезсилването на неговия мандат, а само — по думите на самата запитваща юрисдикция — до „временно отлагане [на ефективното му придобиване], докато — в зависимост от изхода от делото — престанат да съществуват пречките, които не позволяват придобиването на качеството на член на ЕП“. Въпреки това нито актът от 1976 г., нито която и да било друга разпоредба от правото на Съюза предвиждат, че държавите членки са компетентни да отнемат (временно) мандата на даден член на ЕП за неопределен период, който може евентуално да обхване целия парламентарен мандат.

Испанското право

55. Трето, твърдението, че задължението за полагане на клетва за спазване на испанската конституция, предвидено в член 224 от Изборния кодекс, представлява елемент от изборния процес, според мен не произтича от самото испанско право.

56. Всъщност в член 108, параграф 8 от Изборния кодекс това задължение се предвижда за всяко избрано лице. Съгласно този член обаче въпросният акт трябва да се осъществи „при заемането на мястото и за целите на пълноправното встъпване в длъжност“. Следователно, противно на твърдението на испанското правителство в съдебното заседание, от посочения член не следва, че въпросното задължение е определящо за придобиването на мандата.

57. Това заключение се потвърждава по-специално за лицата, избрани в Cortes generales (испанския парламент). Въпросното задължение се урежда от правилника за дейността на всяка камара на испанския парламент. Клетвата се полага пред съответната камара на всеки член на този парламент, по принцип на първото ѝ пленарно заседание. Членовете обаче разполагат с три пленарни заседания, за да изпълнят това задължение, преди да се наложи санкцията, с която мандатът се обявява за свободен.

58. Ето защо според мен очевидно става въпрос за формалност, възложена на членовете на испанския парламент, за които единствено се отнасят разпоредбите на правилниците за дейността и които могат да участват в пленарните заседания на камарите. Ако тази формалност може да е определяща за ефективното упражняване на мандата, тя по никакъв начин не обуславя неговото придобиване, което произтича единствено от резултата от изборите.

59. Tribunal Constitucional (Конституционен съд) изрично потвърждава това, като по повод на задължението за полагане на клетва за спазване на испанската конституция изтъква, че „[e]вентуалното неизпълнение не води до отнемане на качеството на депутат или сенатор, тъй като последното се основава единствено на народния избор, а само на функциите, присъщи на това качество“²⁵. Следователно действително става въпрос за изпълнение на парламентарните функции, а не за придобиване на мандата.

60. Впрочем, ако това важи за членовете на испанския парламент, не виждам защо трябва да е различно за членовете на ЕП. Всъщност не е възможно формално задължение, което е възложено на депутат (или сенатор) и от което зависи ефективното му встъпване в длъжност, а именно задължението да положи клетва за спазване на испанската конституция, внезапно да промени естеството си и да се превърне в необходим елемент от изборния процес с определящо значение за придобиването на мандата на член на ЕП.

Неравното третиране на членовете на ЕП в сравнение с националните депутати

61. Накрая, четвърто, за да се премине към въпросите, свързани пряко с тълкуването на член 9 от Протокола, следва да се отбележи, че тезата, съгласно която изпълнението на задължението за полагане на клетва за спазване на испанската конституция е определящо за придобиването на мандата от избраните в Испания членове на ЕП, би поставила тези членове, както и самият Парламент в доста по-неблагоприятно положение от испанския парламент и неговите членове по отношение на ползването на парламентарния имунитет и компетентността за снемане или защита на този имунитет.

62. Всъщност членовете на испанския парламент по принцип полагат тази клетва пред съответните си камари на първото пленарно заседание, на което присъстват. Този акт се урежда от правилника за дейността на всяка камара. Следователно става въпрос за вътрешна за съответната камара процедура, която протича без намесата на която и да било трета институция. Впрочем, както вече посочих, това задължение не е условие за придобиването на качеството на депутат, а само за пълноправното упражняване на това качество. Освен това, що се отнася до Конгреса на депутатите, при всички положения санкцията, състояща се във временна невъзможност за ползване на депутатските прерогативи, се налага едва ако след провеждането на три пленарни заседания, депутатът все още не е изпълнил въпросното задължение²⁶. Впрочем не е сигурно дали тази временна невъзможност се отнася и до парламентарния имунитет²⁷.

63. В случая с членовете на ЕП обаче полагането на клетва се извършва пред Централната избирателна комисия — орган, външен за Парламента, и без намесата на последния. Неизпълнението на това задължение от член на ЕП (или от „избран кандидат“ съгласно термина, използван в член 224 от Изборния кодекс), включително по независещи от волята му причини, води до незабавното и автоматично обявяване на мандата му за свободен, така че името му дори не се съобщава на Парламента сред имената на избраните лица, и — както се твърди — той няма парламентарен имунитет.

25 Решение 119/1990 от 21 юни 1990 г. (ES:TC:1990:119) (преводът е мой). Вж. също коментара на това решение: *Santaolalla López, F. El juramento y los reglamentos parlamentarios — Revista española de derecho constitucional*, № 30/1990, p. 149. Според този автор фактът, че задължението за полагане на клетва за спазване на конституцията не е определящо за придобиването на парламентарния мандат, е „нещо общоприето и няма нужда от повече коментари“.

26 Относно полагането на клетва от членовете на испанския парламент вж. по-специално Álvarez Conde, E., Tur Ausina, R., *op. cit.*, стр. 571—572.

27 Вж. *Santaolalla López, F. Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, p. 113. Според този автор подобно тълкуване може да влезе в противоречие с испанската конституция, съгласно която имунитетът действа за периода на мандата, тоест от момента на избирането.

64. Впрочем съгласно член 9, първа алинея, буква а) от Протокола членовете на ЕП притежават на територията на тяхната собствена държава „имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти“, като съгласно член 9, трета алинея от Протокола снемането на този имунитет е от компетентността на Парламента. Не виждам обаче как този имунитет би могъл да се счита за идентичен на имунитета, предоставян на депутатите в националните парламенти, ако условията за достъп до качество на депутат, предшествашо предоставянето на имунитета, не са равностойни.

Заключение и заключителни бележки

65. От гореизложеното следва, че противно на твърденията на страните, посочени в точки 40 и 41 от настоящото заключение, полагането на клетва за спазване на испанската конституция не представлява етап от изборния процес за Европейски парламент в Испания, тъй като този процес трябва да се счита за приключен с официалното обявяване на резултатите. В този смисъл качеството на член на ЕП трябва да се счита за придобито със самия акт на обявяването и от момента на неговото извършване.

66. Впрочем съгласно информацията в преюдициалното запитване, както и в становището на испанското правителство жалбоподателят в главното производство е бил временно отстранен от националните си изборни длъжности (тази на депутат в регионалния каталунски парламент и в долната камера на испанския парламент) съгласно член 384bis от Наказателно-процесуалния кодекс.

67. Пак за разлика от твърденията на испанското правителство според мен е ясно, че подобна мярка за временно отстраняване не може да се приложи по отношение на жалбоподателя в главното производство в качеството му на член на ЕП. Вярно е, че членовете на ЕП се избират в държавите членки по реда и условията, предвидени в националното им право, хармонизирано по определен брой въпроси с Акта от 1976 г. Във връзка с този избор Договорът разпределя местата в Парламента между държавите членки съгласно правилото за „регресивна пропорционалност“ (член 14, параграф 2, трето изречение ДЕС). Пак по тази причина държавите членки прилагат, освен чисто процесуалните разпоредби, и собствените си правила, по-специално в областта на пасивното избиращо право. Освен това те имат право да прилагат по отношение на избраните на съответните си територии членове на ЕП собствените си правила относно несъвместимостите, в допълнение към списъка на несъвместимостите по член 7 от Акта от 1976 г. Естествено е и че именно националното право на държавите членки урежда контрола за законност на изборите.

68. Веднъж избрани обаче, членовете на ЕП разполагат с мандат, който се урежда от правото на Съюза и който държавите членки не могат нито да оттеглят, нито да ограничават без изрично правомощие, произтичащо от това право. Единственият случай, при който мандатът на член на ЕП се прекратява преди обичайния му край, извън случаите на оставка или смърт, е обезсилването на мандата (член 13, параграф 1 от Акта от 1976 г.). Това обезсилване може да произтича от националното законодателство на държавата членка, в която е избран въпросният член на ЕП. Това е естествено, тъй като обезсилването на европейския парламентарен мандат обикновено се случва или защото заинтересованото лице е загубило пасивното си избиращо право, или поради възникването на несъвместимост, като тези два елемента се уреждат, вторият частично, от националното право на държавите членки.

69. Актът от 1976 г. обаче не допуска възможността държава членка да отнеме временно мандата на член на ЕП, нито произтичащите от него прерогативи по каквато и да било причина, независимо дали този член е избран в тази държава членка или в друга²⁸. Извън случаите на прекратяване на мандата по член 13, параграф 1 от Акта от 1976 г. един член на ЕП запазва това качество за цялата обичайна продължителност на мандата.

70. За да приключи тази част, считам, че лице, чието избиране за член на ЕП е обявено официално от компетентния орган на държавата членка, в която се е състоял този избор, придобива качеството на член на този парламент със самия акт на обявяването и от момента на неговото извършване, независимо от всяка последваща формалност, която това лице е длъжно да изпълни било съгласно правото на Съюза, било съгласно националното право на въпросната държава членка. Такова лице запазва това качество до края на мандата си, освен в случаите на прекратяване на последния, посочени в член 13, параграф 1 от Акта от 1976 г.

Имунитетът на членовете на ЕП

71. Запитващата юрисдикция поставя на Съда три въпроса относно тълкуването на член 9 от Протокола. По-точно първият и вторият въпрос се отнасят до приложимостта на член 9, първа алинея, буква а) от този протокол във времето и по отношение на лицата. Третият въпрос се отнася до приложимостта и обхвата на член 9, втора алинея от посочения протокол.

Предварителни бележки

72. Парламентарният имунитет на членовете на ЕП се урежда в членове 8 и 9 от Протокола.

73. Член 8 от Протокола установява неотговорността на тези членове във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им (материален имунитет). Този член очевидно не се прилага към настоящото дело.

74. От своя страна член 9 от Протокола установява неприкосновеността на членовете на ЕП (процесуален имунитет). Съгласно член 9, първа алинея, буква а) от Протокола тези членове се ползват — на територията на тяхната собствена държава — от имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти²⁹. Именно тази разпоредба е предмет на първите два преюдициални въпроса. Съгласно член 9, първа алинея, буква б) от този протокол на територията на другите държави членки посочените членове се ползват от „имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство“. Съгласно член 9, втора алинея от посочения протокол имунитетът действа по подобен начин и по време на пътуването на членовете на ЕП до и от мястото на заседанието на Парламента. Тази разпоредба е предмет на

²⁸ Логично, временното отстраняване поради повдигане на наказателно обвинение като предвиденото в член 384bis от Наказателно-процесуалния кодекс може да се отнася до член на ЕП, избран в държава членка, различна от тази, в която е възбудено наказателното преследване.

²⁹ Вярно е, че терминът „имунитети“ в тази разпоредба изглежда препраща буквално към всички форми на парламентарен имунитет, включително неотговорността (материален имунитет). Според мен обаче подобно тълкуване не би имало смисъл. Всъщност, първо, в националното право на държавите членки неотговорността обикновено се ограничава до действията, извършени при изпълнение на парламентарните функции. Съгласно член 7, параграф 2 от Акта от 1976 г. качеството на член на ЕП е несъвместимо с това на член на националния парламент. Така неотговорността, произтичаща от националното право, при всички положения не може да се приложи по отношение на членовете на ЕП. Що се отнася до тях, същата гаранция се осигурява с член 8 от Протокола. Второ, няма никакъв смисъл продължителността на неотговорността да се ограничава до месечната сесия на Европейския парламент и да се допуска наказателно преследване във връзка с мненията, изразени при изпълнението на парламентарните функции след приключването на тези сесии. За да бъде ефикасна, неотговорността трябва да е неограничена във времето. Накрая, трето, неотговорността представлява абсолютен имунитет и следователно би влязла в противоречие с правото на Парламента да сменя имунитета, предвидено в член 9, трета алинея от Протокола. Ето защо считам, че член 9, първа алинея, буква а) от Протокола трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася единствено до неприкосновеността (процесуален имунитет).

третия преюдициален въпрос. Съгласно член 9, трета алинея от Протокола имунитетът, предвиден както в първа алинея, букви а) и б), така и във втора алинея от този член, може да бъде снет от Парламента. Тази компетентност изключва компетентността на всяка друга институция, национална или на Съюза.

75. Настоящият текст на член 9, първа алинея от Протокола на практика не е променян от времето на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г. Споделям становището на доктрината, че препращането към националното право във връзка с имунитета на членовете на ЕП в собствените им държави членки е остатък от времето, когато членовете на Асамблеята са били и членове на националните парламенти. Тогава те така или иначе са се ползвали от имунитета, предвиден в националното право, и следователно е било излишно към него да се добавя втори. Това разрешение се превръща в анахронизъм от момента, в който членовете на ЕП започват да се избират чрез преки избори и още повече след забраната за съчетаване на двата мандата. Впрочем само по себе си то е силно критикувано и като източник на неравно третиране³⁰.

76. Следва да се отбележи, че предложенията на Парламента за уеднаквяване на парламентарния имунитет не се приемат³¹.

77. Въпреки това член 9, първа алинея, буква а) от Протокола трябва да се тълкува по начин, който позволява да се съхранят съгласуваността и единството на статута на членовете на ЕП.

По първия преюдициален въпрос: продължителността на закрилата по член 9, първа алинея, буква а) от Протокола

78. Съгласно член 9, първа алинея от Протокола предвиденият в него имунитет действа „[п]о време на сесиите на [Парламента]“. Тази разпоредба се отнася както до имунитета, който произтича от националното право[, посочен в член 9, първа алинея, буква а) от този протокол], така и до „европейския“ имунитет[, посочен в член 9, първа алинея, буква б) от посочения протокол]. Всъщност, макар материалното съдържание на имунитета, който произтича от националното право, да зависи от това право, то продължителността на закрилата все пак се урежда от правото на Съюза по един и същ начин за всички членове на ЕП. Предвид разликите в законодателствата на държавите членки по отношение на времевия обхват на действието на парламентарния имунитет всяко друго тълкуване би довело до засилване на неравното третиране на членовете на ЕП в зависимост от държавата членка, в която са били избрани. Ето защо понятието „сесии“ на Парламента трябва да се тълкува като самостоятелно понятие на правото на Съюза³².

79. Съгласно член 229 ДФЕС Парламентът провежда една сесия годишно. Първата сесия на новоизбрания парламент започва във вторник през първата седмица след изтичането на един месец от края на изборния период (член 11, параграф 3 от Акта от 1976 г.)³³. Краят на годишните сесии се определя от Парламента като вътрешна организационна мярка. Съгласно

30 Вж. по-специално Corbett, R., Jacobs, F., Neville, D. The European Parliament, John Harper Publishing, Londres, 2016, p. 76–77; Hardt, S., op. cit., p. 45; Lis-Staronowicz, D., Galster, J. Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego, Przegląd Sejmowy, 2006/6, p. 9 и Schultz-Bleis, Ch. Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, p. 29 sq.

31 Вж. по-специално резолюция на Парламента от 15 септември 1983 г. относно статута на членовете на Европейския парламент (ОВ C 277, 1983 г., стр. 135) и проект за изменение на Протокол (№ 7) (COM(84) 666 окончателен), както и докладите Donpez (A2—0121/86) и Rothley (A5—0193/03) на Парламента.

32 Решение от 10 юли 1986 г., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, т. 11–13).

33 Първата сесия от деветия парламентарен мандат на Парламента започна на 2 юли 2019 г.

настоящата практика сесията съответства на период от една година, което означава, че Парламентът е в сесия постоянно³⁴. Съдът вече е имал повод да постанови, че понятието „сесии“ по смисъла на член 9, първа алинея от Протокола обхваща целия този период, независимо дали Парламентът заседава действително или не³⁵.

80. Ето защо на първия преюдициален въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, следва да се отговори, че продължителността на сесиите на Парламента по смисъла на член 9, първа алинея от Протокола започва да тече с откриването на първата сесия на новоизбрания парламент, тоест от датата, посочена в член 11, параграф 3 от Акта от 1976 г. Тази разпоредба на Протокола започва да се прилага от същата дата.

По втория преюдициален въпрос: прилагането на имунитета по член 9, първа алинея от Протокола по отношение на лицата

81. Вторият преюдициален въпрос се отнася до това дали имунитетът по член 9, първа алинея от Протокола действа и по отношение на лице, което е избрано за член на ЕП, но не е могло да встъпи в длъжност, тъй като не е изпълнило задължението за полагане на клетва, предвидено в испанското право.

82. Както посочих в първата част от настоящото заключение, лице в положение като това на жалбоподателя в главното производство трябва да се счита за придобило парламентарен мандат, а оттам и качеството на член на ЕП. Следователно това лице може да се ползва от имунитета по член 9, първа алинея от Протокола. Остава обаче да се определи моментът, от който такъв член на ЕП започва да се ползва от този имунитет.

83. Имунитетът по член 9, първа алинея от Протокола по принцип действа по отношение на членовете на ЕП, считано от откриването на първата сесия на новоизбрания парламент. От същия момент започва да тече и мандатът на тези членове (член 5, параграф 2 от Акта от 1976 г.). Като се има предвид, че Парламентът е в сесия постоянно, продължителността на действието на въпросния имунитет съвпада с продължителността на мандата.

84. Съгласно член 5, параграф 2 от Акта от 1976 г. във връзка с член 5, параграф 1 от този акт мандатът на „всеки“ член на ЕП започва да тече с откриването на първата сесия след изборите³⁶. Нито тази, нито която и да е друга разпоредба обвързва започването на мандата с действителното присъствие на члена на ЕП на първото заседание на новоизбрания парламент, с ефективното му встъпване в длъжност като цяло или с каквото и да е друго обстоятелство. Ето защо следва да се приеме, че мандатът на член на ЕП, който не е встъпил ефективно в длъжност, тъй като не е изпълнил всички формалности, поставени от националното право, също започва да тече с откриването на първата сесия на новоизбрания парламент. Следователно от същия момент този член на ЕП се ползва от парламентарния имунитет по член 9, първа алинея от Протокола.

По третия преюдициален въпрос: член 9, втора алинея от Протокола

85. Третият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на член 9, втора алинея от Протокола.

34 Вж. член 153, параграф 2 от Правилника за дейността на Парламента през деветия парламентарен мандат.

35 Решение от 10 юли 1986 г., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, диспозитив).

36 Като единственото очевидно изключение са лицата, заместили член, чийто мандат е прекратен предсрочно.

86. Съгласно тази разпоредба парламентарният имунитет действа по отношение на членовете на ЕП и по време на тяхното пътуване до или от мястото на заседанието на Парламента. Най-напред трябва да се изясни точното естество на този имунитет.

87. Въпросната разпоредба не предлага подробности в това отношение: тя се отнася просто до „имунитета“. Счита се, че този термин трябва да се разбира като позоваване на имунитета по член 9, първа алинея, букви а) и б) от Протокола. Така членът на ЕП, който пътува до или от мястото на заседанието на Парламента, се ползва на територията на собствената си държава членка от имунитета, предоставен на членовете на парламента на тази държава членка.

88. Това тълкуване се подкрепя от факта, че член 9, трета алинея от Протокола, който се отнася по-специално до снемането на имунитета на членовете на ЕП, също използва термина „имунитет“ без повече уточнения. Безспорно е впрочем, че тук става въпрос за имунитета по член 9, първа алинея от този протокол.

89. Що се отнася до времевия обхват на имунитета по член 9, втора алинея от Протокола, Съдът вече е имал повод да отбележи, че той може да се прилага извън периода, когато Парламентът е в сесия, а именно след приключване на този период³⁷.

90. Не виждам причина този имунитет да не може да действа и преди посочения период, включително преди откриването на първата сесия след изборите. Според мен това би било дори доста логично, тъй като от членовете на ЕП се очаква да пътуват до мястото на заседанията на Парламента преди началото на тези заседания.

91. Не споделям тезата, която Комисията излага в писменото си становище и повтаря в съдебното заседание, че член 9, втора алинея от Протокола бил релевантен само в миналото, когато Парламентът не е бил в сесия постоянно и вече бил остарял. Този текст съществува и следва да се тълкува не чрез позоваване на хипотетични функции, които е изпълнявал в предходен нормативен контекст, а с оглед на обстоятелствата към настоящия момент. Съгласно логиката на Комисията препращането към националното право, съдържащо се в член 9, първа алинея, буква а) от Протокола, също може да се обяви за остаряло.

92. Това несъмнено означава, че имунитетът действа още преди началото на мандата на членовете на ЕП. Впрочем не виждам нищо шокиращо в това. В националното право на държавите членки имунитетът нерядко действа още от обявяването на резултатите от изборите, макар мандатът или неговото упражняване формално да започва по-късно³⁸. Това разрешение е в пълно съответствие с целта на парламентарната неприкосновеност, която е да се гарантира, че Парламентът ще може да започне работата си в пълен състав. Както обаче признава самата запитваща юрисдикция, тази цел може да бъде застрашена, ако имунитетът не започне да действа по отношение на избраните членове на ЕП веднага след оповестяването на имената им.

93. Остава да се тълкува изразът „по време на тяхното пътуване до [...] мястото на заседанието на [Парламента]“. Съгласно строго буквалното тълкуване става въпрос само за времето, когато членът на ЕП пътува към мястото на заседанието на Парламента. Според мен обаче подобно ограничително тълкуване би лишило въпросната разпоредба от всякакво полезно действие.

³⁷ Решение от 10 юли 1986 г., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, т. 25).

³⁸ Ще дам пример само с член 105, параграф 2 от полската конституция, който забранява възбуждането на наказателно преследване срещу депутатите веднага след обявяването на резултатите от изборите, както и членове 751 и 752 от Наказателно-процесуалния кодекс, цитирани в точка 22 от настоящото заключение.

94. Всъщност най-важно е не толкова членът на ЕП да не бъде задържан при пътуването му към мястото на заседанието на Парламента, а да може да оползотвори това пътуване, т.е. напълно свободно да изпълни постъпките, необходими за ефективното му встъпване в длъжност, както и за придвижването му към това място на заседанието. По този начин членовете на ЕП ще могат да се възползват напълно от имунитета по член 9 от Протокола, който ще постигне цялото си полезно действие. Всъщност ролята на имунитета, а именно да защити функционирането и независимостта на Парламента, не изисква преди началото на сесиите му неговите членове да бъдат защитени срещу всяка мярка, до която може да доведе едно наказателно преследване. За сметка на това за изпълнението на тази роля е важно те да не бъдат възпрепятствани да встъпят в длъжност при започването на тези сесии.

95. Ето защо националните органи в държавата членка, в която е избран въпросният член на ЕП, са длъжни да се въздържат от всяка мярка, която би могла да възпрепятства тези постъпки, и временно да спрат вече действащите мерки, освен в случай на снемане на имунитета от страна на Парламента. Разбира се, макар член 9, първа алинея, буква а) от Протокола да препраща към националното право, що се отнася до материалното съдържание на имунитета, това задължение важи само за мерките, за които се отнася парламентарният имунитет съгласно това национално право.

По последните от решението от 14 октомври 2019 г.

96. Нека припомним, че настоящото преюдициално запитване е отправено в рамките на производство за оспорване на отказа на запитващата юрисдикция да предостави на жалбоподателя в главното производство разрешение за излизане от ареста, за да положи клетва за спазване на испанската конституция, акт, който се изисква за ефективното упражняване на мандата на член на ЕП.

97. Произнасянето, в деня на съдебното заседание по настоящото дело, на окончателната осъдителна присъда срещу жалбоподателя в главното производство поставя под въпрос самия предмет на това производство, а оттам и предмета на преюдициалното запитване.

98. Вярно е, че запитващата юрисдикция поддържа преюдициалното си запитване, като посочва, че „отговорът на [Съда] е необходим, независимо дали срещу г-н [Junqueras Vies] е постановена мярка за неотклонение задържане под стража или осъдителна присъда“.

99. Проблемът обаче е не основанието за задържането на жалбоподателя в главното производство, а наложеното му допълнително наказание лишаване от граждански права. Съгласно наличната информация това наказание води по-специално до окончателното отстраняване от всяка публична длъжност, включително изборна, както и до загубата на правото да бъде избран (пасивно избирателно право)³⁹. Впрочем, тъй като правото на дадено лице да бъде избрано за член на ЕП като елемент от изборната правна уредба зависи от националното право⁴⁰, лишаването от това право засяга и правото на придобиване на мандат в Парламента. Следователно това лишаване трябва да доведе до обезсилването на мандата по смисъла на член 13 от Акта от 1976 г.

39 Съгласно информационна бележка, публикувана на уебсайта на Consejo General del Poder Judicial (Национален съдебен съвет, Испания), загубата на граждански права води до окончателното отстраняване от всички почетни звания, публични позиции и длъжности, включително изборни, както и до невъзможност за получаване на подобни почетни звания, публични позиции и длъжности и за избиране на публична длъжност (вж. член 41 от Código penal (Наказателен кодекс). Освен това съгласно член 6, параграфи 2 и 4 от Изборния кодекс налагането на наказание лишаване от свобода лишава лицето от правото да бъде избрано и представлява основание за несъвместимост.

40 Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2006 г., Испания/Обединено кралство (C-145/04, EU:C:2006:543, т. 78).

100. Така, доколкото решението от 14 октомври 2019 г. води до обезсилването на мандата на жалбоподателя в главното производство⁴¹, не виждам никакъв смисъл да се разглежда въпросът дали е трябвало да му се предостави въпросното разрешение, тъй като евентуалното полагане на клетва при всички положения отпада.

101. При това положение изпитвам съмнения относно компетентността на Съда да отговори на преюдициалните въпроси по това дело. Вярно е, че съгласно член 100, параграф 1, първо изречение от Процедурния правилник на Съда, когато Съдът е сезиран с преюдициално запитване, производството пред него продължава, докато юрисдикцията, която го е сезирала със запитването, не го оттегли. Съгласно член 100, параграф 2 от този правилник обаче във всеки един момент Съдът може да установи, че вече не са налице условията, обосноваващи компетентността му. Впрочем съгласно член 267 ДФЕС Съдът е компетентен да отговаря на въпроси за тълкуване на правото на Съюза в контекста на действителни и съществуващи спорове пред юрисдикциите на държавите членки. Ето защо, когато спорът по главното производство вече не е актуален, Съдът престава да е компетентен, тъй като отговорът му би имал хипотетичен характер.

102. Вследствие на решението от 14 октомври 2019 г. във връзка с обхвата на определението от 14 май 2019 г. жалбоподателят в главното производство — макар да е избран за член на ЕП, и както изложих в настоящото заключение, да е придобил това качество, без обаче да е могъл да пристъпи към ефективно упражняване на мандата — е бил съден и осъден, като Парламентът не е имал повод да се произнесе по снемането или по евентуалната защита на парламентарния му имунитет.

103. Съгласно буквалното тълкуване на член 9 от Протокола това е законосъобразно. В собствената си държава членка членът на ЕП се ползва от имунитета, предвиден в националното право, който може да бъде тълкуван само от националните юрисдикции.

104. Както вече отбелязах обаче, текстът на член 9 от Протокола не е променен от Договора за ЕОВС и Протокол (№ 7) към него. Впрочем всичко в нормативната среда, освен този протокол, се е променило.

105. От обикновена асамблея с консултативни и контролни функции Парламентът се превърна в основния законодателен и политически орган на Съюза, като гарантира демократичната му легитимност. Понастоящем той се състои от представители не на народите на държавите членки, а на гражданите на Съюза. Тези представители вече не са делегирани от националните парламенти, а се избират чрез всеобщи преки избори. Забраната за двоен мандат укрепва независимостта на Парламента от националните парламенти.

106. Впрочем изборното право е издигнато до нивото на основно право в член 39, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Всъщност Съдът вече е имал повод да постанови, че член 39, параграф 2 от Хартата, съгласно който „[ч]леновете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване“ представлява „израз в Хартата на правото на гражданите на Съюза да избират в изборите за [Парламент]“⁴². Впрочем след като член 39, параграф 2 от Хартата защитава активното изборително право на гражданите на Съюза (правото да избират), той несъмнено трябва да защитава и тяхното пасивно изборително право, с други думи, правото им да се

41 В крайна сметка запитващата юрисдикция е тази, която трябва да прецени конкретните последици от решението от 14 октомври 2019 г.

42 Решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, т. 44).

кандидатират и да бъдат избирани. Всъщност прякото и свободно право на глас не би имало никаква стойност без правото на кандидатите да се явяват свободно на изборите, и веднъж избрани, да изпълняват функциите си, като евентуално се ползват от закрилата, предоставена с парламентарния имунитет.

107. С оглед на тези промени резултатът от буквалното тълкуване на член 9 от Протокола се оказва недотам задоволителен. Ето защо възниква въпросът дали тълкуването на тази разпоредба трябва да застине във времето на възглицата и стоманата, или да следва нормативното и институционалното развитие.

108. Без да поставя под въпрос преpraщането към националното право, което се съдържа в член 9, първа алинея, буква а) от Протокола, това тълкуване би могло да акцентира на компетентността на Парламента в областта на имунитета на неговите членове. Впрочем тази разпоредба праща към националните правила, що се отнася до материалното съдържание на имунитета, но оставя на Парламента грижата за прилагането на тези правила. Ето защо ми се струва съвсем естествено от момента, в който националното право на държава членка предостави имунитет на депутатите, преценката дали е целесъобразно да се иска снемането му да е от компетентността не на националната юрисдикция, а на Парламента, който да решава дали този имунитет трябва да се снесе, или да се защити.

Заключителна бележка

109. В третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция засяга и въпроса за претеглянето на интересите, което следва да се извърши в контекста на решението за евентуално разрешение за излизане от ареста на жалбоподателя в главното производство. Този въпрос обаче остава без предмет предвид произнасянето на решението от 14 октомври 2019 г. Единственият релевантен въпрос е дали към момента на произнасяне на това решение жалбоподателят в главното производство е имал имунитет в качеството си на член на ЕП.

Заключение

110. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), по следния начин:

- „1) Лице, чието избирание за член на Европейския парламент е обявено официално от компетентния орган на държавата членка, в която се е състоял този избор, придобива качеството на член на ЕП със самия акт на обявяването и от момента на неговото извършване, независимо от всяка последваща формалност, която това лице е длъжно да изпълни било съгласно правото на Съюза, било съгласно националното право на въпросната държава членка. То запазва това качество до края на мандата си освен в случаите на прекратяване на последния, посочени в член 13, параграф 1 от Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г., изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г.
- 2) Продължителността на сесиите на Парламента по смисъла на член 9, първа алинея от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС, започва да тече с откриването на първата сесия на новоизбрания парламент, тоест от датата, посочена в член 11, параграф 3 от Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към Решение 76/787, изменен с Решение 2002/772. Тази разпоредба на посочения протокол

започва да се прилага от същата дата. Това важи и за член на ЕП, който не е встъпил ефективно в длъжност, тъй като не е изпълнил всички формалности, изисквани от националното право.

- 3) Член 9, втора алинея от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз във връзка с член 9, първа алинея, буква а) от същия протокол трябва да се тълкува в смисъл, че преди откриването на първата сесия на Парламента след изборите органите на държавата членка, в която е избран даден член на ЕП, са длъжни да се въздържат от всяка мярка, която би могла да възпрепятства постъпките на този член, необходими за ефективното му встъпване в длъжност, и временно да спрат вече действащите мерки освен в случай на снемане на имунитета от страна на Парламента. Това задължение важи само за мерките, за които се отнася парламентарният имунитет съгласно националното право.
- 4) От момента, в който националното право на държава членка предостави имунитет на членовете на националния парламент, член 9, първа алинея, буква а) от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз във връзка с член 9, трета алинея от същия протокол трябва да се тълкува в смисъл, че Парламентът е този, който следва да решава дали е целесъобразно да снее, или да защити имунитета на някой от членовете си“.