

## STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 26. června 2008<sup>1</sup>

1. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se Corte Suprema di Cassazione (kasační soud) (Itálie) Soudního dvora táže na správný výklad ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství a jednacího řádu Evropského parlamentu v souvislosti s imunitou před občanskoprávním nebo trestněprávním řízením, jíž požívají členové Evropského parlamentu.

2. Oba spory, jež jsou základem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, se týkají žaloby na ochranu osobnosti podané proti italskému členovi Evropského parlamentu. Vnitrostátní soud rozhodl o jeho odpovědnosti a žalobcům přiznal náhradu škody. Soudní dvůr je zaprvé tázán, zda má vnitrostátní soud, u kterého je vedeno občanskoprávní řízení proti členovi Evropského parlamentu, povinnost požádat Evropský parlament, aby ho zbavil imunity v případě, kdy samotný člen Evropského parlamentu nepožádal Parlament o ochranu imunity, a zadruhé, zda vnitrostátní soud má sám o sobě pravomoc rozhodnout, zda se na jednání člena Evropského parlamentu uplatní imunita, pokud Evropský parlament

nesdělil svůj úmysl chránit imunitu dotčeného člena.

### I – Skutkový rámeček

3. Žalovaný v původním řízení Alfonso Luigi Marra byl členem Evropského parlamentu mezi roky 1994 a 1999. Jako člen Evropského parlamentu rozšiřoval letáky kritizující italský justiční systém a konkrétní soudce. Antonio Clemente a Eduardo de Gregorio, kteří byli v letácích zmiňováni, podali proti A. Marrovi žalobu na ochranu osobnosti. Soud v prvním stupni rozhodl ve prospěch žalobců a uložil náhradu škody, avšak A. Marra podal opravný prostředek ke Corte d'appello di Napoli (odvolací soud v Neapoli). Rozsudky ze dne 23. ledna 2002 a 6. března 2002 (věc A. Clementeho) a ze dne 22. února 2002 (věc E. de Gregoria) Corte d'appello di Napoli potvrdil rozsudky soudu prvního stupně, přičemž uvedl, že na dotčená prohlášení se nevztahuje Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství. A. Marra podal kasační opravný prostředek omezený na právní otázky ke Corte Suprema di Cassazione, přičemž kromě jiného tvrdil, že Corte d'appello di Napoli nesprávně použil článek 6

1 — Původní jazyk: angličtina.

jednacího řádu Evropského parlamentu, jež upravuje řízení týkající se žádosti o zbavení imunity člena Evropského parlamentu.

2. Ukládá předsedovi, aby zaslal toto rozhodnutí a zprávu výboru stálému zástupci Italské republiky k předání příslušnému orgánu Italské republiky.“

4. Alfonso Marra mezitím dne 16. února 2001 napsal předsedovi Evropského parlamentu a požádal Parlament, aby zasáhl v souladu s článkem 6 za účelem ochrany jeho imunity. Jeho žádost byla předána dopisem předsedy ze dne 11. dubna 2001 Výboru pro právní záležitosti a vnitřní trh. Výbor na schůzi dne 23. ledna 2002 rozhodl zasáhnout ve prospěch A. Marry a příslušné doporučení bylo zakotveno ve Zprávě o imunitě italských poslanců a praxi italských orgánů v této věci ze dne 30. května 2002<sup>2</sup>. Dne 11. června 2002 Evropský parlament vydal Usnesení o poslanecké imunitě v Itálii a o praxi italských orgánů v této věci<sup>3</sup>, ve kterém se uvádí:

## II – Předběžné otázky

5. Usnesením ze dne 20. února 2007 položil Corte Suprema di Cassazione Soudnímu dvoru dvě otázky týkající se předpisů o imunitě člena Evropského parlamentu.

„1. [Parlament] rozhoduje, že případy [...] a A. Marry zakládají *prima facie* absolutní imunitu, že příslušné soudní orgány by měly být vyzvány, aby Parlamentu předložily dokumenty nezbytné k prokázání, zda dotčené případy zakládají absolutní imunitu podle článku 9 Protokolu ohledně vyjádřených názorů a hlasování dotčených členů při výkonu jejich funkcí, a že příslušné soudní orgány by měly přerušit řízení až do okamžiku končeného rozhodnutí Parlamentu.

„1. Je soud, který projednává občansko-právní spor, v případě nečinnosti člena Evropského parlamentu, který nevyužije možnost, kterou mu dává čl. 6 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu,

2 — [2001/2099(REG)], A5-0213/2002, zpravodaj sir Neil MacCormick.

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

požádat přímo předsedu o ochranu výsad a imunit, v každém případě povinen požádat předsedu o zbavení imunity pro účely pokračování řízení a přijetí rozhodnutí?

nebo

2. Může soud, který projednává občansko-právní spor, v případě, že Evropský parlament nesdělí, že chce chránit imunity a výsady člena, rozhodnout o existenci či neexistenci dané výsady s ohledem na konkrétní podmínky v projednávaném případě?“

6. S ohledem na to, jak jsou otázky formulovány, se zdá, že vnitrostátní soud má za to, že A. Marra nepožádal předsedu Evropského parlamentu o ochranu své imunity a že Parlament nesdělil úmysl tak učinit. Nicméně je nepochybné, že A. Marra takovou žádost podal a Parlament uvedl, že na jeho vyjádření se imunita může vztahovat, že Parlament požádal, aby byl příslušný vnitrostátní soud vyzván k předání relevantní

dokumentace, a že uložil předsedovi předat jeho rozhodnutí stálému zástupci Italské republiky<sup>4</sup>. Zástupce Parlamentu na jednání potvrdil, že usnesení nebylo oznámeno vnitrostátnímu soudu přímo, nýbrž bylo oznámeno italskému stálému zástupci. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odkazuje na Zprávu Výboru pro právní vztahy a vnitřní trh ze dne 30. května 2002, ale ne na samotné usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. června 2002, ve kterém byla přijata doporučení uvedená v této zprávě. Na upřesňující otázku položenou předsedou Soudního dvora i mnou nás zástupce italské vlády odkázal na body v předkládacím rozhodnutí, kde je zmínka o zprávě ze dne 30. května 2002, a uvedl, že vnitrostátní soud koncipoval své otázky takto, jelikož považoval zprávu za předběžné, a nikoli za konečné stanovisko Parlamentu. Parlament však přijal konečné stanovisko ve svém usnesení ze dne 11. června 2002, které, podle slov zástupce italské vlády, bylo oznámeno stálému zástupci Italské republiky.

7. V každém případě mám za to, že jelikož A. Marra i Evropský parlament konali, lze

4 — Možné vysvětlení může být takové, že když soud prvního stupně rozhodoval žaloby proti A. Marrovi, Evropský parlament ještě usnesení nevydal, takže se Corte Suprema di Cassazione při přezkumu rozhodnutí soudů nižších stupňů zaměřil na otázku, zda jejich rozsudky byly správné při neexistenci jakýchkoli úkonů ze strany A. Marry nebo Evropského parlamentu. V každém případě mám za to, že odpovědi, které uvedu na následujících stránkách, budou dostatečně směřodonné pro výklad příslušných ustanovení Protokolu, tak aby vnitrostátní soud mohl rozhodnout ve věci, a to i kdyby skutkové okolnosti byly takové, jak jsou popsány v předkládacím rozhodnutí.

znění obou otázek upravit následujícím způsobem: 9. Článek 10 zní:

„Je v případě občanskoprávní žaloby podané proti členovi Evropského parlamentu soud, u kterého je tato žaloba projednávána, povinen požádat o stanovisko Parlamentu ohledně toho, zda se na vytýkané jednání vztahuje parlamentní imunita, nebo tento soud může o existenci či neexistenci této výsady sám rozhodnout?“

„V průběhu zasedání Evropského parlamentu jeho členové

### **III – Parlamentní imunita v Evropském právu**

- a) na území vlastního státu požívají imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu;

#### *Zásady*

8. Příslušné předpisy jsou obsaženy v článcích 9 a 10 Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství. Článek 9 zní následovně:

- b) na území všech ostatních členských států nemohou být zadrženi ani soudně stíháni.

„Členové Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu své funkce.“

Jsou chráněni imunitou rovněž během cesty na místo zasedání Evropského parlamentu a při návratu z něj.

Imunity se nelze dovolávat v případě přistižení při činu; Evropský parlament je oprávněn svého člena imunity zbavit.“

institucionální funkce, která se podílí na demokratické úloze Parlamentu, výsadu, která není přiznána ostatním občanům nevykonávajícím tuto funkci. Základní myšlenkou je, že jsme se jako členové politické společnosti dohodli, že v kontextu reprezentativní demokracie je v zájmu každého člena společnosti, aby ti, kteří byli zvoleni k tomu, aby nás zastupovali, požívali této výsadu, aby nás mohli zastupovat řádně a účinně. Proto by nemělo být pochyb o tom, že cílem parlamentní imunity je ochrana jak Parlamentu jako orgánu, tak i jeho členů jako jednotlivců.

10. Úvodem je třeba poznamenat, že tyto dva články se navzájem nevylučují; působí kumulativním způsobem, a je třeba je posuzovat společně. Z tohoto důvodu je možné, že totéž jednání spadá do působnosti obou článků a požívá ochrany poskytované jimi oběma.

11. Zadruté, při výkladu těchto ustanovení je důležité mít na zřeteli jejich cíl a předmět. Jak Parlament a Komise správně tvrdí, parlamentní imunita je institucionálním prostředkem, kterým má být zaručena nezávislost Evropského parlamentu a jeho členů a kterým má být usnadněna jeho činnost jako kolektivního orgánu hrajícího rozhodující úlohu ve svobodné a demokratické společnosti. Současně je ovšem třeba přiznat, že tento institucionální prostředek přiznává práva i určitým fyzickým osobám, členům tohoto parlamentu. Ze samotné její povahy vyplývá, že parlamentní imunita poskytuje určitým fyzickým osobám z důvodu jejich

12. Duální aspekt parlamentní imunity je patrný ze znění a systematiky článků 9 a 10 Protokolu. Článek 10 stanoví okolnosti, za kterých může člen požívat imunity v průběhu zasedání Parlamentu na území vlastního členského státu, jiného členského státu nebo během cesty na místo zasedání Parlamentu a při návratu z něj, a dále stanoví, že Parlament může zbavit člena imunity a imunity se nelze dovolávat v případě přistižení člena při činu. Zde bylo úmyslem zákonodárce Společenství chránit členy Evropského parlamentu proti zásahům, které by mohly mít vliv na jejich možnosti účastnit se zasedání Parlamentu a vykonávat jejich parlamentní povinnosti. Nicméně Parlament může vždy člena této výsadu zbavit, pokud má za to, že jeho jednání nesouvisí s jeho funkcí člena Parlamentu, a tudíž nemůže požívat parlamentní imunity. Například, pokud je člen obviněn z podvodu nebo vraždy, Parlament by jej měl v zásadě zbavit imunity navzdory skutečnosti, že jeho odsouzení mu znemožní výkon parlamentních povinností, jelikož tyto činy absolutně nesouvisí s povahou funkce člena Evropského parlamentu, ledaže ovšem Parlament má důvody k tomu, aby se domníval, že obžaloba je zcela nedůvodná a jejím cílem je zasáhnout do politických funkcí člena Evropského parlamentu a zabránit mu ve výkonu jeho posla-

neckých povinností. Na rozdíl od toho článek 9, který se uplatní na názory a hlasování členů Evropského parlamentu při výkonu jejich funkcí, má chránit především integritu politické rozpravy, a tudíž integritu Evropského parlamentu jako takového a procesů v něm probíhajících. Přijetí opatření proti členovi ve vztahu k jeho názoru nebo jeho hlasování ve funkci člena Evropského parlamentu by bylo zásahem proti samotnému Parlamentu, jelikož by narušilo jeho postavení jakožto fóra *par excellence* pro otevřenou debatu a demokratickou rozpravu. Samozřejmě, v rámci článku 9, jakož i v rámci článku 10 jednotliví členové rovněž požívají imunity tak, aby se nemuseli hájit u soudu; nicméně důvodem pro to je, že možnost zahájit soudní řízení ohledně názorů nebo hlasování v Parlamentu by byla zásahem do základů deliberativní, reprezentativní demokracie.

ochranu: pokud názor nebo hlasování spadá do parlamentních povinností člena, pak mu nelze tuto výsadu odebrat žádným způsobem. V tomto smyslu lze uvést, že článek 9 představuje tvrdé jádro parlamentních výsad, jelikož jich nelze členy zbavit, a členové Evropského parlamentu se jich mohou dovolávat i v řízeních, která byla zahájena po vypršení jejich mandátu, zatímco článek 10 poskytuje dodatečnou ochranu (jelikož jeho rozsah je širší než rozsah článku 9), jíž může být člen nicméně rozhodnutím Parlamentu zbaven a která se týká pouze řízení zahájených během trvání mandátu člena Evropského parlamentu.

#### *Případ A. Marry*

13. Tento rozdíl v zaměření prokazuje skutečnost, že Evropský parlament může rozhodnout o zbavení imunity podle článku 10, ale ne podle článku 9. Rozsah článku 10 je širší než rozsah článku 9, jelikož se týká nejen názorů a hlasování, ale rovněž jiných jednání; nicméně jím poskytovaná ochrana je podmíněná, jelikož Parlament může zbavit imunity. Na druhou stranu, rozsah článku 9 je užší – chrání pouze názory a hlasování při výkonu funkcí člena Parlamentu – ale poskytuje absolutní

14. Alfonso Marra je italský občan, který chce v Itálii využít imunity ohledně skutků, které se staly, když byl členem Evropského parlamentu. V letech 1996 a 1997 rozšiřoval předmětné letáky a E. de Gregorio podal žalobu na ochranu osobnosti dne 8. června 1998<sup>5</sup>. Jelikož toto řízení bylo zahájeno v období, kdy byl A. Marra ještě členem

5 — Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci A. Clementeho neuvádí datum, kdy tento podal žalobu proti A. Marrovi.

Evropského parlamentu, měl především nárok na ochranu podle článku 10 Protokolu; podle čl. 10 odst. 1 písm. a) měl požívat týchž výsad, jaké jsou přiznány členům italského parlamentu.

na něj uplatní absolutní imunita, soud se musí buďto přizpůsobit a přerušit všechna řízení proti dotyčnému členovi parlamentu, nebo napadnout rozhodnutí u ústavního soudu.

15. Článek 68 odst. 1 italské ústavy chrání výroky členů italského parlamentu následujícím způsobem: „členové parlamentu nemohou být voláni k odpovědnosti za vyjádřené názory a hlasování při výkonu funkcí“. Z předkládacího usnesení je zjevné, že italský soud, u kterého je zahájeno občanskoprávní nebo trestněprávní řízení proti členovi italského parlamentu, nemá povinnost požadovat od tohoto parlamentu povolení před provedením řízení proti žalovanému členovi parlamentu, nebo vyžadovat jeho stanovisko ohledně toho, zda se uplatní imunita přiznaná v čl. 68 odst. 1 italské ústavy. Posledně uvedený poskytuje poslanci italského parlamentu ochranu ohledně názorů a hlasování způsobem shodným s ochranou poskytnutou v článku 9 Protokolu, a jak Evropský parlament uvedl v usnesení ze dne 11. června 2002, obě ustanovení poskytují stejný druh absolutní výsady<sup>6</sup>. Samotnému soudu přísluší posoudit, zda se tato výsada použije na skutkové okolnosti daného případu, a postupovat odpovídajícím způsobem. Nicméně se zdá, že jestliže italský parlament výslovně rozhodl, že případ spadá do působnosti čl. 68 odst. 1 ústavy, a tudíž se

16. Předchozí povolení italského parlamentu je nicméně nezbytné, pokud soud zamýšlí nařídit proti členovi parlamentu jedno z opatření uvedených v čl. 68 odst. 2 a čl. 68 odst. 3; ta zahrnují osobní a domovní prohlídky, zadržení nebo jiné zbavení svobody, odposlechy a kontrolu korespondence. Tato ustanovení poskytují členům italského parlamentu podmíněnou výsadu: jsou v zásadě chráněni proti takovým opatřením, ledaže Parlament rozhodne o možnosti jejich uložení na základě žádosti soudního orgánu.

17. Kdyby tedy A. Marrovi hrozilo na základě žaloby na ochranu osobnosti, která byla proti němu podána, zadržení nebo jiné opatření zbavující jej svobody, soud by měl povinnost požádat Evropský parlament, aby jej zbavil imunity podle čl. 10 odst. 3 Protokolu, a nečinit žádné kroky před rozhodnutím Parlamentu o této žádosti. Nicméně A. Marrovi nikdy nic takového nehrozilo; žalobci v původních řízeních proti němu podali občanskoprávní žalobu a byla mu

6 — Usnesení [2001/2099(REG)], P5\_TA (2002)0291, bod C.

uložena povinnost zaplatit náhradu škody. Italské soudy neměly povinnost požádat o zbavení imunity před přiznáním náhrady škody, a čl. 10 odst. 3 Protokolu se v tomto případě neuplatní.

konkrétního případu zakládají absolutní imunitu v případech, kdy se Evropský parlament k záležitosti nevyjádřil.

18. Alfonso Marra tvrdí, že na jeho názory se vztahovala absolutní výsada obsažená v článku 9 Protokolu, který v podstatě zajišťuje členům Evropského parlamentu stejnou ochranu pokud jde o názory, jakou poskytuje čl. 68 odst. 1 italské ústavy členům italského parlamentu<sup>7</sup>. Jak musí postupovat vnitrostátní soudy v takovém případě? To je základní otázka, kvůli jejímuž vyřešení se předkládající soud obrátil na Soudní dvůr. Podle příslušného ustanovení o absolutní imunitě v italské ústavě (čl. 68 odst. 1) mohou soudní orgány rozhodnout o existenci výsady v konkrétním případě, aniž by si musely vyžádat stanovisko Parlamentu, pokud se tento nevyjádřil. Mohou jednat stejně při výkladu článku 9 Protokolu? Nebo je nezbytné požádat Evropský parlament o rozhodnutí ve této otázce?

20. Při odpovědi na tuto otázku je třeba vycházet ze znění článku 9. Toto ustanovení poskytuje hmotněprávní výsadu – absolutní imunitu vůči jakýmkoli řízením – ale vnitrostátním soudům neukládá procesní povinnost projednat s Evropským parlamentem existenci výsady v konkrétním případě. Pokud bylo úmyslem zákonodárce Společenství omezit pravomoci vnitrostátních soudů v tomto směru, bylo by tak učiněno výslovně; v případě neexistence takového pravidla nelze článek 9 Protokolu vykládat tak, že vnitrostátní soudy mají povinnost vyžádat si stanovisko Evropského parlamentu ohledně toho, zda tato výsada existuje.

19. V první otázce Corte Suprema di Cassazione zmiňuje žádost o „zbavení imunity“. Jak bylo vysvětleno výše, taková možnost neexistuje v případě absolutní imunity podle článku 9 Protokolu. V podstatě zde jde o otázku, zda vnitrostátní soud má povinnost požádat Evropský parlament o *stanovisko*, nebo o *doporučení*, zda skutkové okolnosti

7 — V důsledku toho existuje vztah rovnocennosti, jak jej požaduje čl. 10 odst. 1 písm. a) Protokolu, v tomto případě mezi imunitou členů italského parlamentu na základě čl. 68 odst. 1 ústavy a imunitou členů Evropského parlamentu na základě článku 9 Protokolu.

21. Podobný závěr lze vyvodit z čl. 6 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu, jehož



znění je následující: „každá žádost o ochranu imunity a výsad, se kterou se *poslanec* nebo *bývalý poslanec* obrací na předsedu, je oznámena v plénu a je postoupena příslušnému výboru“ (zdůraznění provedeno autorem tohoto stanoviska). Zde je jasné, že jednat musí dotčený člen nebo dotčený bývalý člen. Musí předložit svůj případ předsedovi a požádat Parlament, aby chránil jeho imunitu. Článek 6 odst. 3 ani žádné další ustanovení jednacího řádu neobsahuje nic, co by mohlo podpořit názor, že samy vnitrostátní soudy musí zahájit toto řízení. Navíc by taková povinnost pro vnitrostátní soudy nemohla být obsažena v jednacím řádu. Zatímco Protokol o výsadách a imunitách je součástí primárního práva Společenství, jednací řád je pouze interním dokumentem vypracovaným Evropským parlamentem, který upravuje jeho vlastní činnost; nemá právní účinky v právních řádech členských států a nemůže vnitrostátním soudům ukládat povinnosti.

22. Mám tudíž za to, že pokud Evropský parlament neuvedl, že se na základě žádosti člena nebo bývalého člena na konkrétní případ použije imunita, není vnitrostátní soud povinen sám o sobě zahájit toto řízení a požadovat stanovisko Parlamentu k tomu, zda imunita existuje.

23. Vezměme teď opačnou situaci a předpokládejme, že Parlament ve skutečnosti vydal stanovisko. V tomto případě člen nebo bývalý člen, který chce uplatnit imunitu, požádal předsedu o ochranu své výsady v souladu s čl. 6 odst. 3 jednacího řádu a Parlament rozhodl, že se na něj imunita vztahuje. Je toto rozhodnutí závazné pro vnitrostátní soud?

24. Obecně si myslím, že ne. Jednací řád je právním základem pro řízení, na základě kterého Parlament chrání výsady svých členů a vyjadřuje názor, zda se imunita uplatní v konkrétním případě. Jak jsem uvedl výše, je to interní předpis pro organizaci interních záležitostí Parlamentu, a nemůže být zdrojem závazků pro vnitrostátní orgány. Toto je jasné uvedeno v čl. 7 odst. 6, podle kterého: „v případě ochrany imunity nebo výsad [...] [Parlament] navrhne, aby příslušný orgán učinil nezbytné závěry“. V tomto případě sám Parlament má správně za to, že výsledek řízení o ochraně výsady je výzvou pro vnitrostátní orgán k tomu, aby vyvodil nezbytné důsledky, jak postupovat v konkrétním případě.

25. Nicméně bez ohledu na to, že stanovisko Parlamentu ohledně absolutní imunity nemá závaznou povahu, je třeba jej skutečně vzít v úvahu, a vnitrostátní soud mu musí přiznat značný přesvědčující význam. Tento požadavek vyplývá ze zásady loajální spolupráce zakotvené v článku 10 ES a zopakované, co se týče Protokolu o výsadách a imunitách, v jeho článku 19<sup>8</sup>. Pokud vnitrostátní soud nemůže s Parlamentem souhlasit, musí to odůvodnit. Pokud by ve skutečnosti vznikl takový rozpor, znamenalo by to, že se v daném případě jedná o věc, v níž by měla být předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, na něž se může vnitrostátní soud obrátit, aby získal poučení ohledně správného výkladu příslušných ustanovení.

26. V předcházejících bodech jsem uvedl, že pokud Evropský parlament v konkrétním případě vyjádřil svůj názor ohledně existence absolutní výsady podle článku 9, vnitrostátní soudy se „v zásadě“ nemusí řídit tímto stanoviskem Parlamentu a jestliže s jeho stanoviskem nesouhlasí, „mohou“ (ale nemusí) předložit věc Soudnímu dvoru. Nicméně taková povinnost může případně vzniknout v důsledku uplatnění příslušných ustanovení vnitrostátních právních předpisů ve spojení s čl. 10 odst. 1 písm. a).

8 — „Při uplatňování tohoto protokolu jednají orgány Společenství ve vzájemné shodě s odpovědnými úřady příslušných členských států.“

27. Jak bylo již uvedeno, čl. 10 odst. 1 písm. a) vyžaduje, aby člen Evropského parlamentu ve svém domovském státě požíval zcela stejných výsad, jakých požívají členové národního parlamentu. To je požadavek striktní rovnocennosti. Předpokládejme nyní, že v konkrétním členském státě existuje ustanovení vnitrostátního právního předpisu, podle kterého, pokud národní parlament prohlásil, že na názor člena parlamentu se použije výsada, vnitrostátní soudy se buď musí řídit názorem parlamentu, nebo předložit věc soudu vyššího stupně, jakým je ústavní nebo nejvyšší soud. Člen Evropského parlamentu z tohoto státu má právo na zcela shodné zacházení. To znamená, že pokud se Evropský parlament v jeho věci vyjádřil, vnitrostátní soudy se musí buď tímto názorem řídit, nebo předložit věc Soudnímu dvoru. Právní základ pro takovou povinnost tvoří čl. 10 odst. 1 písm. a) Protokolu, který vyžaduje striktní rovnocennost mezi výsadami přiznanými členům národního parlamentu a výsadami přiznanými členům Evropského parlamentu v jejich vlastních státech<sup>9</sup>. Vnitrostátní soud, u kterého je vedeno řízení proti členovi Evropského parlamentu, by tak měl nejprve posoudit, jaké by byly jeho povinnosti dle vnitrostátního práva, kdyby dotčená osoba nebyla členem Evropského parlamentu, nýbrž členem národního parlamentu. Kdyby tento soud mohl rozhodnout tuto záležitost v rozporu se stanoviskem národního parlamentu, pak by mohl učinit stejně ohledně stanoviska Evropského parlamentu, nicméně by měl vážně zvažovat, zda není vhodnější předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Kdyby se vnitrostátní soud naopak musel řídit stanoviskem národ-

9 — Samozřejmě, názor Evropského parlamentu bude relevantní pouze tehdy, pokud tento rozhodne, že stávající člen Evropského parlamentu požívá imunitu podle čl. 10 odst. 1 písm. a). Kdyby jej Parlament zbavil imunity v souladu s článkem 10, vnitrostátní soud by i tak mohl přiznat výsadu, pokud by měl za to, že se na určité prohlášení použije imunita podle čl. 9, o jejímž zbavení nemůže rozhodnout ani Parlament. Zřejmě složitost, která je důsledkem současného použití článků 9 a 10, vyplývá ze skutečnosti, že jejich výklad závisí na dvou různých orgánech (Evropský parlament a soudy), a že rozhodnutí o imunitě může v konkrétním případě záviset na rozhodnutích obou výše zmíněných orgánů.

ního parlamentu nebo předložit věc soudu vyššího stupně, pak by se měl buď řídit stanoviskem Evropského parlamentu, anebo předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Tímto způsobem budou členové Evropského parlamentu požívat zcela stejnou imunitu, jakou požívají členové národního parlamentu. Vnitrostátnímu soudu samozřejmě přísluší provést výklad vnitrostátního práva a zjistit, co je podle něho vyžadováno.

28. Pro rekapitulaci: Protokol o výsadách a imunitách neobsahuje nic, co by mohlo být v případech, kdy dotčený člen nepožádal Parlament o ochranu svých výsad, vykládáno tak, že vnitrostátní soudy mají samy povinnost zahájit toto řízení a požádat Evropský parlament o stanovisko nebo doporučení ohledně existence výsady v daném případě. Pokud člen požádal Parlament o ochranu svých výsad, a posledně uvedený vyjádřil své stanovisko, toto stanovisko není v zásadě pro vnitrostátní soudy závazné, ale mělo by být vzato vážně v úvahu. Pokud vnitrostátní soud dospěje k jinému závěru než Evropský parlament, bylo by vhodné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Nicméně, kdyby se vnitrostátní soudy musely podle vnitrostátních právních předpisů v podobné situaci týkající se člena národního parlamentu buďto řídit stanoviskem národního parlamentu, anebo předložit věc soudu vyššího stupně, pak by měly mít tutéž povinnost, pokud jde o stanovisko Evropského parlamentu, a buďto by se jím měly řídit, nebo by měly předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

29. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku odpověděl následujícím způsobem:

„Vnitrostátní soud, u kterého je vedeno řízení proti členovi Evropského parlamentu, nemá povinnost požádat o stanovisko Parlamentu ohledně toho, zda se na vytýkané jednání vztahuje parlamentní imunita, pokud sám dotčený člen nezahájil řízení podle čl. 6 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu týkajícího se žádostí, které členové podávají Parlamentu za účelem ochrany svých výsad. Pokud dotčený člen zahájil řízení a Parlament vyjádřil své stanovisko ohledně imunity, není toto stanovisko pro vnitrostátní soudy závazné, ale mělo by být vzato vážně v úvahu. Pokud vnitrostátní soud dospěje k jinému závěru než Evropský parlament, bylo by vhodné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Nicméně, kdyby se vnitrostátní soudy musely v podobné situaci týkající se člena národního parlamentu buďto řídit stanoviskem národního parlamentu, anebo předložit věc soudu vyššího

stupně, pak by měly mít tutéž povinnost, pokud jde o stanovisko Evropského parlamentu, a buďto by se jím měly řídit, nebo by měly předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž rozhodnutí o této záležitosti přísluší vnitrostátnímu soudu.“

#### IV – Rozsah působnosti článku 9 Protokolu: slova „během výkonu své funkce“

30. Ačkoli předkládající soud nepožádal Soudní dvůr o upřesnění ohledně rozsahu působnosti článku 9 Protokolu, značná část předkládacího usnesení se týká této záležitosti: které názory je třeba považovat za názory spadající do výkonu funkce člena, a tudíž se na ně uplatní absolutní výsada přiznaná tímto článkem? Zopakujme, že tato záležitost může představovat vhodný předmět žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zejména pokud vnitrostátní soudy nebyly schopny souhlasit s Evropským parlamentem ohledně existence výsady v konkrétním případě. Corte Suprema di Cassazione bude muset v projednávané věci nakonec rozhodnout, zda soudy nižšího stupně použily článek

9 správně, takže není pouze důvodné, nýbrž rovněž žádoucí, aby Soudní dvůr podal alespoň určitá upřesnění v této věci<sup>10</sup>.

31. Je pravda, že jestliže se občan, který se cítí poškozen prohlášením člena parlamentu, nemůže dovolávat nápravy u soudu, jelikož posledně uvedený se opírá o parlamentní výsadu, jeho právo na přístup k soudu je ohroženo. Aby bylo zamezeno vytvoření dvou skupin občanů – jednak členů parlamentu, proti kterým nelze zahájit soudní řízení pro jejich prohlášení, a jednak běžných občanů, na které se uplatní omezení svobody projevu zakotvená v občanském a trestním právu – omezují prakticky všechny právní řády možnost opírat se o výsadu pouze na situace, kdy člen vykonával své parlamentní funkce. Parlamentní imunita není zbrání, kterou mohou členové parlamentu využívat k řešení svých osobních sporů, nýbrž institucionálním opatřením zakotveným na podporu demokratického fungování politické společnosti. Jako taková nepředstavuje v zásadě nepřiměřené omezení práva na přístup k soudu<sup>11</sup>.

10 — Lze argumentovat, že Corte Suprema di Cassazione může v projednávané věci podat druhou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud potřebuje poznatky k meritornímu výkladu článku 9 Protokolu. Nicméně požadavky hospodárnosti řízení, potřeba rychlého vyřešení sporu a skutečnost, že je žádoucí nakládat hospodárně s časem a prostředky Soudního dvora nabádají k projednání této záležitosti v rámci tohoto řízení. Samozřejmě, i pokud tak Soudní dvůr učiní, vnitrostátnímu soudu to nebude bránit v podání další žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud to bude považovat za nezbytné.

11 — Viz diskusi ve věci Cordova v. Itálie (č. 1), (2005) 40, ESLP 43, § 58 až § 61.

32. Pokud soud musí posoudit, zda názor člena parlamentu je vyjádřen v rámci parlamentních funkcí, je při přezkumu potřeba vycházet ze zásady, která odůvodňuje parlamentní imunitu, totiž že členové by měli mít svobodu účastnit se debat o záležitostech veřejného zájmu, aniž by měli povinnost upravit své názory tak, že tyto budou přijatelné nebo neurážlivé pro posluchače, z důvodu obavy, že jinak by mohli být žalováni nebo stíháni<sup>12</sup>. To nevyhnutelně znamená, že názory vyjádřené členem Evropského parlamentu budou případně někým považovány za nepřiměřené, rozčilující nebo urážlivé. Nicméně v liberálním, demokratickém státě je důležitost nepotlačovaného dialogu o veřejných záležitostech taková, že i urážlivé nebo extrémní názory by v zásadě neměly být umlčeny. To se uplatní obzvláště na členy parlamentu, kteří ze samotné povahy své funkce hrají ústřední úlohu v reprezentativním systému vládnutí.

33. Původ parlamentní výsady svobody projevu lze najít v období vlády Tudorovců a Stuartovců v Anglii. Zásada se vyvíjela postupně jako reakce parlamentu na pokusy

panovníka zasahovat do parlamentní debaty a omezovat právo parlamentu mít vlastní iniciativu<sup>13</sup>. Právně byla vyjádřena v článku 9 listiny práv (Bill of Rights), podle kterého „svoboda projevu, svoboda rozpravy a jednání v parlamentu nesmí být ohrožena nebo zpochybněna u jakéhokoli soudu nebo v jakémkoli místě jiném než v samotném parlamentu“. Tato výsada byla původně prostorově omezeným institucionálním prostředkem, jelikož politická debata byla tehdy soustředěna v parlamentu. Pravomoc parlamentu byla protichůdná pravomoci panovníka, který nahlížel na parlamentní činnost jako na hrozbu pro vlastní postavení; z čehož vyplývala snaha zasahovat do toho, co se odehrávalo uvnitř parlamentu, a reakce parlamentu, která vedla k zakotvení této výsady.

34. V dnešní době je nicméně fórum, na kterém se odehrávají politická jednání a debaty o věcech veřejného zájmu, značně širší. V současnosti existuje mnohem širší veřejný prostor, který zahrnuje tištěná a elektronická média a internet, v jehož rámci subjekty vzájemně reagují a účastní se veřejného dialogu. Úloha členů parlamentu, kteří usměrňují a podněcují politickou debatu v tomto širokém veřejném prostoru, je stejně

12 — Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci č. 35373/97 A. v. Spojené království, (2003) 36, ESLP 23, v § 75: „[z]ákladním cílem imunity přiznané [členům parlamentu] [...] [je] umožnit [jim], aby se zapojili do smysluplné debaty a zastupovali své voliče ohledně záležitostí veřejného zájmu, aniž by museli omezit svá vyjádření nebo upravit svá stanoviska z důvodu rizika zahájení řízení u soudu nebo jiného takového orgánu.“

13 — Limon, D., a McKay, W. R.: *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 1997, s. 67 a násl.; Blackburn, R., a Kennon, A.: *Griffith and Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*. Sweet and Maxwell, 2003, s. 126.

důležitá jako jejich úloha v rámci striktních parlamentních mezí; moderní demokracie se vyznačuje skutečností, že od členů parlamentu očekáváme, že zahájí dialog s občanskou společností a předloží své úvahy nejen v rámci parlamentu, ale rovněž v rámci fór poskytovaných občanskou společností. Odvážím se opravdu tvrdit, že velmi významná část současné politické diskuze se odehrává úplně mimo parlament. To je realita, kterou nelze přehlížet; a právě to bychom činili, kdybychom byli názoru, že parlamentní výsada chrání pouze prohlášení učiněná v samotném parlamentu.

Protokolu, je rozhodující, *co* členové Parlamentu řeknou, a ne *kde* to řeknou<sup>14</sup>.

36. Tento přístup je podle mého názoru v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva týkající se důležitosti politického projevu. Je ustálenou zásadou, že tento projev požívá nejvyšší možné ochrany podle článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a že vnitrostátní právní předpisy, které zasahují do vyjádření politických názorů, budou předmětem přísného přezkumu štrasburského soudu<sup>15</sup>. Posledně uvedený soud rozšířil tuto přísnou ochranu politického projevu i na další záležitosti veřejného zájmu<sup>16</sup>. Odůvodněním pro takový přístup je, že potřebujeme zajistit bezpečný prostor pro veřejnou debatu; přičemž v rámci tohoto prostoru může být chráněn i urážlivý nebo pobuřující projev, jelikož ten má velmi často „jedinečnou sílu

35. Kritérium pro určení, která prohlášení byla učiněna členem parlamentu v rámci výkonu jeho funkce, v důsledku toho nemůže být prostorové. Bylo by příliš zužující tvrdit, že pouze prohlášení učiněná během parlamentních jednání v rámci Evropského parlamentu jsou chráněna článkem 9 Protokolu. Pro členy Evropského parlamentu je stejně důležité, aby se mohli bez obavy z právních následků účastnit jak debat v Parlamentu, tak i širšího veřejného dialogu. Jinými slovy, při určení, zda se použije článek 9

14 — Jak Evropský parlament, tak i Komise uvedly, že prostorové kritérium není vhodné a že prohlášení učiněná mimo Parlament musí také požívat ochrany podle článku 9 Protokolu, pokud souvisejí s činností člena Parlamentu jakožto člena.

15 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudky *Lingens v. Rakousko* ze dne 8. července 1986, řada A č. 103; *Barfod v. Dánsko* ze dne 22. února 1989, řada A č. 149; *Castells v. Španělsko*, ze dne 23. dubna 1992, řada A č. 236; *Schwabe v. Rakousko*, ze dne 28. srpna 1992, řada A č. 42 B; *Oberschlick v. Rakousko* (č. 1) ze dne 23. května 1991; řada A č. 204; *Lehideux a Isorni v. Francie*, ze dne 23. září 1998, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1998-VII. Viz dále diskuse v: Loveland, L., *Political Libels: A Comparative Study*. Hart Publishing, 2000, s. 107 a násl.

16 — *Thorgeirson v. Island*, (1992), 14 *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 843 § 64: „nic v judikatuře neopravňuje k rozlišování [...] mezi politickou debatou a debatou o dalších otázkách veřejného zájmu“.

přitáhnout pozornost, vyvrátit staré předsudky a vyburcovat publikum, aby se seznámilo s neznámými způsoby života<sup>17</sup>. To je přesně druh veřejné rozpravy, kterou článek 9 Protokolu zamýšlel chránit a podporovat, zejména v souvislosti s názory vyjádřenými členy Evropského parlamentu.

37. Pravidlo, že článek 9 by měl být vykládán široce a měl by poskytnout členům Evropského parlamentu rozsáhlou ochranu, musí splňovat dvě podmínky. Zaprvé se dotčený názor v každém konkrétním případě musí týkat výlučně záležitosti veřejného zájmu. Zatímco se na prohlášení týkající se záležitosti obecného zájmu použije absolutní výsada zaručená článkem 9 bez ohledu na to, zda je učiněno uvnitř, nebo vně prostor Evropského parlamentu, člen Evropského parlamentu se nebude moci opřít o tuto výsadu v souvislosti s případy nebo spory s jinými osobami, které se ho osobně týkají, ale nemají větší význam pro širokou veřejnost. Podobný názor přijal Evropský soud pro lidská práva ohledně úrovně ochrany, kterou požívají různé druhy projevů. Prohlášení, které není příspěvkem do debaty ve veřejném zájmu, ačkoli spadá do rámce práva na svobodu projevu, nebude požívat nejvyšší úroveň ochrany, kterou požívá politický projev a projev týkající se dalších záležitostí obecného významu<sup>18</sup>. V této záležitosti chci říci zcela jasně: to, zda takové prohlášení přispívá do veřejné debaty, nezávisí na stylu, přesnosti nebo správnosti prohlášení, nýbrž na povaze tématu. Dokonce i případně urážlivé nebo nepřesné prohlášení může být chráněno, pokud souvisí s vyjád-

řením určitého názoru při diskusi ohledně záležitosti veřejného zájmu. Soudům nepřísluší svými názory nahrazovat názory veřejnosti tím, že rozhodují o správnosti a přesnosti politických prohlášení.

38. Zadržet je třeba rozlišit mezi skutkovými tvrzeními proti konkrétním osobám a názory nebo hodnoceními<sup>19</sup>. Jak rozhodl Evropský soud pro lidská práva, „zatímco existence skutečnosti může být prokázána, pravdivost hodnocení prokázat nelze. Požadavek prokázat pravdivost hodnocení je neproveditelný a porušuje samotnou svobodu názorů, která představuje základní součást práva zaručeného článkem 10“<sup>20</sup>. Jestliže člen parlamentu provádí hodnocení záležitosti obecného významu bez ohledu na to, zda někteří lidé budou toto hodnocení považovat za štvavé nebo urážlivé, měl by v podstatě mít možnost využít absolutní výsady. Nicméně článek 9 Protokolu, který zmiňuje výslovně „názory“, nezahrnuje prohlášení členů Evropského parlamentu, která obsahují faktická tvrzení proti jiným osobám. Prohlásit například o někom, že je neschopný a měl by opustit svou práci, je způsob kritiky, který, i když je pro dotčenou osobu urážlivý, je vyjádřením názoru a spadá do působnosti článku 9 Protokolu. Stejně tak prohlášení, která se netýkají konkrétních osob, nýbrž se

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

18 — Například ve věci von Hannover v. Německo, (2005), 40 ESLP 1, štrasburský soud rozhodl, že zveřejnění fotografií princezny Karoliny Monacké při provádění různých každodenních aktivit, jako například večere nebo nakupování, požívá omezenou ochranu podle článku 10 Úmluvy ve srovnání se zveřejněními politického charakteru.

19 — Je pravda, že není vždy jednoduché rozlišit mezi hodnocením a konstatováním faktu, a různé soudní orgány a odborníci zaujali v této záležitosti řadu analytických přístupů. Nicméně toto zůstává nejlepším možným rozlišením. Viz diskusi v Post, R., *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*. Harvard University Press, 1995 s. 153 a násl.

20 — Feldek v. Slovensko, (č. podání 29032/95, rozsudek ESLP ze dne 12. října 2001), § 75.

namísto toho vztahují na určitou instituci jako celek, by měla požívat rozsáhlé ochrany. Aniž bych chtěl pojednat o skutkových otázkách projednávané věci, mám za to, že existuje relevantní rozdíl mezi prohlášeními, která se týkala jednotlivých soudců, a prohlášeními týkajícími se soudního systému jako celku. Ten představuje významný prvek veřejného života, a diskuse o něm je určitě namístě v rámci politické debaty. Na rozdíl od toho, říci o někom, ať už je to soudce, nebo pro tyto účely kdokoli jiný, že zpronevěřil veřejné prostředky nebo že je zkorumpovaný, je faktické tvrzení, a osoba, o které bylo toto prohlášení učiněno, musí mít možnost obrátit se na soud, aby očistil její jméno, a autor prohlášení by měl mít povinnost prokázat pravdivost svých tvrzení bez ohledu na to, zda je členem parlamentu.

39. Toto rozlišení mezi prohlášením obsahujícím obecnou kritiku a skutkovým tvrzením naměřeným proti konkrétní osobě bylo předmětem rozsudku štrasburského soudu ve věci *Patrono, Cascini a Stefanelli v. Itálie*<sup>21</sup>, na který Corte Suprema di Cassazione v předkládacím usnesení odkazuje. Tento případ se týkal prohlášení učiněných dvěma členy parlamentu proti řadě soudců v souvislosti s jejich profesním chováním v době, kdy pracovali v právním oddělení ministerstva spravedlnosti. Soud ve Štrasburku zdůraznil, že žalovaní členové parlamentu nevyjádřili obecné politické názory ohledně vztahu mezi soudní a výkonnou mocí, nýbrž přičklí žalující soudcům určitá protiprávní jednání

a naznačili, že tito nesou trestněprávní odpovědnost<sup>22</sup>. Je pravda, že soud rovněž poukázal na skutečnost, že prohlášení byla učiněna na tiskové konferenci, a nikoli v parlamentní komoře, nicméně tato skutečnost je vedlejší. Evropský soud pro lidská práva nikdy nerozhodl, že na prohlášení se nevztahuje parlamentní výsada pouze z důvodu, že bylo učiněno mimo prostory parlamentu.

40. Konečně, článek 9 Protokolu, který členům Evropského parlamentu zaručuje absolutní výsadu, pokud jde o názory vyjádřené během výkonu jejich funkce, je třeba vykládat široce. Vztahuje se na názory a hodnocení záležitostí veřejného nebo politického významu bez ohledu na to, zda jsou učiněny uvnitř, nebo vně Evropského parlamentu. To zahrnuje prohlášení, která mohou rozhněvat nebo urazit širokou veřejnost nebo konkrétní osoby, kterých se přímo či nepřímo týkají. Tento článek na druhou stranu nelze uplatňovat v souvislosti se skutkovými tvrzeními ohledně určité osoby nebo v kontextu soukromých záležitostí nesouvisejících se záležitostmi veřejného významu nebo záležitostmi, které tvoří součást politické debaty.

21 — Číslo podání 10180/04, rozsudek ze dne 20. dubna 2006.

22 — Tamtéž, § 62: „[žalovaní] nevyjadřovali politické názory ohledně vztahu mezi soudní a výkonnou mocí nebo ohledně návrhu právního předpisu o žádostech o právní pomoc, ale naopak přičklí žalobcům určité protiprávní jednání. V takovém případě není možné odvodit odepření přístupu k právním prostředkům nápravy jen na základě toho, že spor může být svou povahou politický nebo souvisí s politickou činností.“



## V – Závěry

41. Z výše uvedených důvodů mám za to, že Soudní dvůr by měl odpovědět na otázku položenou Corte Suprema di Cassazione takto:

„Vnitrostátní soud, u kterého je vedeno řízení proti členovi Evropského parlamentu, nemá povinnost požádat o stanovisko Parlamentu ohledně toho, zda se na vytýkané jednání vztahuje parlamentní imunita, pokud sám dotčený člen nezačal řízení podle čl. 6 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu týkajícího se žádostí, které členové podávají Parlamentu za účelem ochrany svých výsad. Pokud dotčený člen zahájil řízení a Parlament vyjádřil své stanovisko ohledně imunity, není toto stanovisko pro vnitrostátní soudy závazné, ale mělo by být vzato vážně v úvahu. Pokud vnitrostátní soud dospěje k jinému závěru než Evropský parlament, může být vhodné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Nicméně, kdyby se vnitrostátní soudy musely v podobné situaci týkající se člena národního parlamentu buďto řídit stanoviskem národního parlamentu, anebo předložit věc soudu vyššího stupně, pak by měly mít tutéž povinnost, pokud jde o stanovisko Evropského parlamentu, a buďto by se jím měly řídit, nebo by měly předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž rozhodnutí o této záležitosti přísluší vnitrostátnímu soudu.“