

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

NIILA JÄÄSKINENA

přednesené dne 9. června 2011¹

I – Úvod

1. Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu Soudnímu dvoru jsou hmotněprávní podmínky uplatnění imunity přiznané právem Unie členům Evropského parlamentu, pokud jde o názory, které vyjadřují během výkonu svých funkcí.

2. Soudní dvůr měl sice již příležitost rozhodovat o procesních podmínkách uplatnění parlamentní imunity přiznané členům Parlamentu², v rámci projednávané věci je však vyzván, aby stanovil hmotněprávní meze imunity s přihlédnutím k článku 8 (dříve článek 9) protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie³.

3. Podobně jako ústavní systémy několika členských států, které následovaly příklad modelu zavedeného ve Francii po revoluci v roce 1789, poskytuje protokol členům Parlamentu dvě hlavní složky ochrany⁴, jednak ochranu svobody projevu během výkonu funkcí poslance, tedy materiální imunitu, nazývanou rovněž „parlamentní neodpovědností“⁵, a jednak procesní imunitu, rovněž nazývanou „nedotknutelností“⁶, zaručenou členům Parlamentu před soudním stíháním během výkonu jejich mandátu. Mimoto protokol poslancům zaručuje svobodu účastnit se činností Parlamentu v průběhu jeho

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Rozsudek ze dne 21. října 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, Sb. rozh. s. I-7929).

3 — Úř. věst. 2010, C 83, s. 266, dříve protokol č. 36 o výsadách a imunitách Evropských společenství (1965) (Úř. věst. 2006, C 321E, s. 319, dále jen „protokol“). Vzhledem k tomu, že žádost byla podána dne 2. dubna 2010 a předmětem předběžné otázky je výklad protokolu, v tomto stanovisku bude použito číslování Smlouvy o FEU.

4 — Viz srovnávací studie Evropského parlamentu č. EP 168.399, nazvaná „Parlamentní imunita v členských státech Evropské unie a v Evropském parlamentu“, řada Právní záležitosti, pracovní dokument dostupný na následující internetové stránce: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.

5 — Ústavy a právní nauka použitelné v jednotlivých členských státech používají odlišnou terminologii pro označení obou složek imunity. První aspekt je tak označován výrazy „Verantwortungsfreiheit“ v Německu, „inviolabilidad“ ve Španělsku, „irresponsabilité“ ve Francii, „insindacabilità“ v Itálii, „berufliche Immunität“ v Rakousku a „non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech“ ve Spojeném království.

6 — Druhý aspekt je označován výrazy „inviolabilité“ v Belgii a ve Francii, „Immunität“ nebo „Unverletzlichkeit“ nebo „Unverfolgbarkeit“ v Německu, „inmunidad“ ve Španělsku, „inviolabilità“ a „improcedibilità“ v Itálii, „außerberufliche Immunität“ v Rakousku, „inviolabilidad“ v Portugalsku a „freedom from arrest“ ve Spojeném království.

zasedání a podílet se na nich⁷. V projednávané věci je Soudní dvůr vyzván, aby definoval dosah první formy imunity, a sice materiální imunity.

2. Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie

5. Článek 8 protokolu stanoví, že „[č]lenové Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu své funkce“.

II – Právní rámec

A – Právo Unie

6. Článek 9 (dříve článek 10) první pododstavec písm. a) a b) tohoto protokolu stanoví, že v průběhu zasedání Parlamentu požívají jeho členové na území vlastního státu imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu a na území všech ostatních členských států nemohou být zadrženi ani soudně stíháni. Poslední pododstavec tohoto článku rovněž stanoví, že Parlament může rozhodnout o zbavení imunity některého ze svých členů.

1. Listina základních práv

4. Podle článku 11 Listiny základních práv Evropské unie⁸ má každý právo na svobodu projevu, které zahrnuje svobodu přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.

3. Jednací řád Evropského parlamentu⁹

7. Článek 6 jednacího řádu Evropského parlamentu (dále jen „jednací řád Parlamentu“), nadepsaný „Zbavení poslanecké imunity“, ve svém odstavci 1 stanoví, že při výkonu svých

⁷ — Tato svoboda je uvedena v článku 7 protokolu, který není relevantní pro projednávanou věc.

⁸ — Úř. věst. 2010, C 83, s. 389, dále jen „Listina základních práv“.

⁹ — Jednací řád Evropského parlamentu, přijatý na základě článku 199 ES, nyní článku 232 SFEU (Úř. věst. 2005, L 44), v pozmeněném znění. Poslední verze je dostupná na internetové stránce Evropského parlamentu.

pravomocí s ohledem na výsady a imunity usiluje Parlament především o zachování své integrity jako demokratického zákonodárského shromáždění a o zajištění nezávislosti poslanců při plnění jejich povinností. Odstavec 3 tohoto článku stanoví, že 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.

Vychází ze zásady transparentnosti a zaručuje, že jakékoli ustanovení v této věci bude oznámeno poslancům a každý poslanec bude osobně seznámen se svými právy a povinnostmi.

[...]“

8. Článek 9 jednacího řádu Parlamentu, nadepsaný „Finanční zájmy poslanců, pravidla chování a přístup do Parlamentu“, zní následovně:

9. Kapitola 4 hlavy VI jednacího řádu Parlamentu, která obsahuje články 152 až 154, upravuje opatření v případě nedodržení pravidel chování.

„[...]“

2. Chování poslanců je založeno na vzájemné úctě, vychází z hodnot a zásad vymezených v základních dokumentech Evropské unie, nesmí snižovat důstojnost Parlamentu nebo ohrozit řádný chod parlamentní činnosti ani narušovat klidné prostředí v prostorách Parlamentu. [...]

10. Článek 152 uvedeného řádu týkající se okamžitých opatření stanoví pravomoci předsedy, které mu umožňují napomenout každého poslance, který narušuje řádný chod jednání nebo se chová způsobem neslučitelným s příslušnými ustanoveními článku 9. Článek 153 jednacího řádu Parlamentu stanoví sankce použitelné na poslance, které zahrnují zejména udělení důtky a dočasné vyloučení ze schůzí Parlamentu. Článek 154 uvedeného řádu upravuje možnost odvolání.

3. Uplatňování tohoto článku nijak neomezuje živost a bezprostřednost parlamentního jednání ani svobodu projevu poslanců.

11. Příloha XVI jednacího řádu Parlamentu, nadepsaná „Pokyny k výkladu chování pravidel chování poslanců“, zní následovně:

Při uplatňování tohoto článku se plně dodržují výsadní práva poslanců vymezená v primárním právu a ve statutu poslanců.

„1. Je třeba rozlišovat chování vizuální povahy, které lze tolerovat, pokud neuráží nebo neostouží jiné, zachovává

rozumnou míru a nevyvolává konflikty, od chování, které aktivně narušuje některou z parlamentních činností.

III – Skutkové okolnosti a předběžná otázka

2. Poslanci nesou odpovědnost v případě, že osoby, které zaměstnávají nebo kterým umožňují přístup do Parlamentu, nedodrží v prostorách Parlamentu pravidla chování poslanců.

13. Aldo Patriciello, italský člen Parlamentu, je stíhán v trestním řízení zahájeném proti němu před Tribunale di Isernia (Itálie) za to, že neprávem obvinil z protiprávního jednání příslušníci městské policie města Pozzilli (Itálie) v průběhu hádky, ke které došlo dne 1. srpna 2007 na veřejném parkovišti nedaleko neurologického institutu.

Předseda nebo jeho zástupci mají disciplinární pravomoc vůči těmto osobám nebo vůči jakékoli jiné osobě, která není z Parlamentu a nachází se v jeho prostorách.“

14. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A. Patriciello se má v tomto ohledu zodpovídat z trestného činu krivého obvinění stanoveného v článku 368 italského trestního zákoníku, jelikož tvrdil, že příslušnice policie uvedla vědomě nesprávné časové údaje při vystavování výzev v rámci blokového řízení několika řidičům vozidel, jejichž vozidla byla zaparkována v rozporu s pravidly silničního provozu, a obvinil tak dotčenou policistku z trestného činu padělání listin. Aldo Patriciello setrval na svém tvrzení v přítomnosti příslušníků policie, kteří na místě zasáhli, aby ověřili, zda skutečně došlo k vytýkanému protiprávnímu jednání.

B – Vnitrostátní právo

12. Článek 68 italské ústavy v prvním pododstavci stanoví, že členové národního parlamentu nemohou být voláni k odpovědnosti za názory a hlasování během výkonu své funkce.

15. Rozhodnutím ze dne 5. května 2009 Parlament v návaznosti na žádost A. Patriciella na základě čl. 6 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu rozhodl na základě zprávy výboru pro právní záležitosti chránit jeho imunitu (dále

jen „rozhodnutí o ochraně imunity“). Toto rozhodnutí je odůvodněno následovně:

„[Aldo] Patriciello ve skutečnosti ve svých tvrzeních pouze komentoval veřejně známé skutečnosti, když se vyjádřil k právům občanů na snadný přístup do nemocnice a ke zdravotní péči, což má významný vliv na každodenní život jeho voličů. [...] Aldo Patriciello nejednal ve svém vlastním zájmu a neměl v úmyslu veřejnou činitelku urazit. Naopak jednal v obecném zájmu svých voličů a plně v souladu se svou politickou funkcí. Svými činy vykonával svou povinnost poslance [Evropského parlamentu] a sděloval [...] svůj názor na otázku veřejného zájmu [pro své voliče][¹⁰].“

16. V předkládacím rozhodnutí Tribunale di Isernia konstatuje, že podle čl. 9 písm. a) protokolu požívají evropští poslanci, co se týče skutků spáchaných na území vlastního státu, téže imunity a výsad se stejnými hmotně-právními a formálními omezeními, jaké jsou stanoveny podle vnitrostátního práva. Podle článku 68 italské ústavy se přitom výsada neodpovědnosti vztahuje na mimoparlamentní činnost pouze tehdy, pokud je úzce spojena s výkonem typických funkcí a plněním cílů poslaneckého mandátu.

17. Za těchto podmínek uvedený soud uvádí, že ač nepředjímá jakékoliv posouzení opodstatněnosti obvinění, skutkový základ původního řízení není nijak spojen s žádnou formou projevu názoru během výkonu funkce evropského poslance. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, podle státního zastupitelství se argument, podle kterého se A. Patriciello omezil na komentování všeobecně známých skutečností, a sice práva občanů na snadný přístup k nemocnicím a ke zdravotní péči, aniž chtěl urazit veřejného činitele, zdá nepodložený. Byť je třeba to přezkoumat, poslanec totiž výslovně obvinil příslušníci městské policie za přítomnosti pořádkových sil z padělání listin. Na první pohled se přitom nezdá, že by takové jednání bylo v souladu s obecnými zájmy jeho voličů a že by se něj mohl vztahovat, byť v absolutním pojetí, režim imunit přiznaný Parlamentem v jeho rozhodnutí o ochraně imunity.

18. Nicméně Tribunale di Isernia uvádí, že rozhodnutí o ochraně imunity bylo přijato poté, co bylo odkázáno nejen na čl. 9 písm. a) protokolu, ale rovněž na článek 8 tohoto protokolu.

19. V tomto kontextu a vzhledem k povinnosti loajální spolupráce, kterou je vázán na základě čl. 4 odst. 3 SEU, se Tribunale di

10 — Zpráva A6-0286/2009 o žádosti o ochranu imunity a výsad A. Patriciella [2009/2021(IMM)], dostupná na internetové stránce Parlamentu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+PDF+V0//FR>.

Isernia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

V – K procesním aspektům předběžné otázky

A – K přípustnosti vyjádření Parlamentu

„Představuje tvrzený trestný čin přičítaný evropskému poslanci Aldovi Patriciellovi (který je popsán v obžalobě a byl již předmětem rozhodnutí o ochraně imunity přijatého Evropským parlamentem dne 5. května 2009), kvalifikovaný jako křivé obvinění podle článku 368 trestního zákoníku, názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce ve smyslu článku [8] ^[11] protokolu?“

21. Nejprve uvádím, že přípustnost písemných vyjádření Parlamentu může vyvolávat určité pochybnosti s ohledem na znění ustanovení čl. 23 prvního a druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie. Podle tohoto ustanovení oznámí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudní dvůr účastníkům řízení, členským státům a Komisi, jakož i orgánu, instituci nebo jinému subjektu Unie, který přijal akt, jehož platnost nebo výklad je předmětem sporu.

IV – Řízení před Soudním dvorem

20. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla Soudnímu dvoru doručena dne 2. dubna 2010. Aldo Patriciello, italská a řecká vláda, jakož i Parlament a Evropská komise předložili písemná vyjádření. Všichni, až na italskou vládu, byli přítomni na jednání, které se konalo dne 15. února 2011.

22. V projednávané věci je zjevné, že Parlament není autorem protokolu, který je jediný předmětem předběžné otázky¹². Nicméně projednávaná věc se nepochybně týká ústavních zájmů Parlamentu a dotýká se jeho institucionální dimenze.

23. Vzhledem k vnitřnímu vztahu mezi ustanoveními jednacího řádu Parlamentu a články 8 a 9 protokolu, jakož i k jejich

11 — Ve znění předběžné otázky je uveden bývalý článek 9 protokolu. Nicméně ve znění použitelném na skutkové okolnosti věci v původním řízení se uvedený článek 9 stal článkem 8 protokolu.

12 — Na rozdíl od věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Marra (body 22 a 23), není předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jednací řád Parlamentu.

společnému cíli, který směřuje k tomu, aby byly Parlamentu zajištěny podmínky pro fungování bez překážek jeho ústavnímu poslání jakožto zástupce občanů na úrovni Unie¹³, se tak zdá, že by Soudní dvůr měl v projednávané věci zaujmout spíše liberální přístup. Dodávám, že se mi zdá, že judikatura Soudního dvora podporuje možnosti Parlamentu předložit Soudnímu dvoru vyjádření¹⁴. V důsledku toho navrhuji Soudnímu dvoru, aby posoudil písemné vyjádření Parlamentu jako přípustné.

B – K dosahu předběžné otázky

24. Úvodem považuji za důležité zdůraznit dosah projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou je Soudní dvůr dotazován, zda takové jednání, jako je jednání, o které se jedná ve věci v původním řízení, představuje názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce.

13 — Viz čl. 10 odst. 1 a 2 SEU.

14 — Připomínám klasické rozsudky o pasivní legitimaci Parlamentu (rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, Recueil, s. 1339), jakož i o aktivní legitimaci Parlamentu (rozsudek ze dne 22. května 1990, *Parlament v. Rada*, C-70/88, Recueil, s. I-2041), po kterém následoval rozsudek ve věci samé (rozsudek ze dne 4. října 1991, *Parlament v. Rada*, C-70/88, Recueil, s. I-4529). Pokud se jedná o institucionální zájmy Parlamentu, poskytnutí možnosti předložit vyjádření se mi tak jeví tím spíše odůvodněné.

25. Obtíž, se kterou je konfrontován vnitrostátní soud v projednávané věci, zdá se spočívat v rozporu mezi obsahem odůvodnění rozhodnutí o ochraně imunity A. Patriciella a obsahem obvinění v souvislosti se spornými skutečnostmi. V uvedeném rozhodnutí se Parlament dovolává čl. 9 písm. a) protokolu i článku 8 tohoto protokolu.

26. V tomto ohledu, i když podobně jako generální advokát M. Poiares Maduro připouštím, že články 8 a 9 protokolu se mohou v některých případech vztahovat ke stejnému jednání, jelikož působí kumulativním způsobem a je třeba je posuzovat společně¹⁵, se mi nicméně zdá zjevné, že článek 9 protokolu se týká často jednání, která zakládají trestné činy nebo občanskoprávní přechyby, které nespádají do působnosti článku 8 protokolu, zejména jednání, která nelze kvalifikovat jako názory či hlasování, bez ohledu na to, zda k nim došlo v Parlamentu nebo mimo něj.

27. Navíc Soudní dvůr již rozhodl, že v případech soudního stíhání evropského poslance z důvodu názorů nebo hlasování spadá posouzení podmínek pro uplatnění absolutní imunity stanovené v článku 8 protokolu do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu, který se může v případě pochybnosti obrátit na Soudní dvůr na základě článku 267 SFEU, přičemž soudy posledního stupně jsou k tomuto

15 — Viz bod 10 stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura ve výše uvedené věci Marra.

v takovém případě povinný¹⁶. I když tak Parlament po předložení žádosti dotyčného evropského poslance přijme na základě jednacího řádu Parlamentu rozhodnutí o ochraně imunity, představuje toto rozhodnutí stanovisko, které nemá závazné účinky vůči vnitrostátním soudním orgánům¹⁷.

a o rozsahu imunity, které požívají evropští poslanci, čímž poskytne předkládajícímu soudu co nejvíce poznatků užitečných pro rozhodnutí ve sporu, který je před tímto soudem projednáván.

28. Mimoto předkládající soud výslovně odmítl, že by ve prospěch A. Patriciella mohla být použita ustanovení italské ústavy ve spojení se zásadou obsaženou v čl. 9 písm. a) protokolu, podle které poslanec požívá na území vlastního státu imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu.

VI – K meritu předběžné otázky

29. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že odpověď, kterou je třeba poskytnout v projednávané věci, se musí zakládat výlučně na článku 8 protokolu, který se týká rozsahu materiální imunity.

A – Ke svobodě politického projevu jakožto základnímu právu

30. Nakonec je samozřejmé, že stanovení vytýkaných skutečností, jakož i jejich kvalifikace s ohledem na italské právní předpisy náleží pouze vnitrostátnímu soudu. V důsledku toho je třeba předběžnou otázku podle mého názoru značně přeformulovat v tom smyslu, že by Soudní dvůr měl rozhodnout o výkladu relevantních ustanovení protokolu

31. Cílem článku 8 protokolu je nepochybně chránit svobodu projevu členů Parlamentu, bez které nemůže zastupitelský orgán existovat. Členové Parlamentu nemohou být totiž vázáni žádnými pokyny a mandát, který obdrží, není vázaný. Jedná se tedy o volný mandát, který představuje zhmotnění jejich svobody politického projevu¹⁸.

¹⁶ — Výše uvedený rozsudek Marra (body 32 až 34).

¹⁷ — Tamtéž (bod 39).

¹⁸ — Článek 4 aktu o volbě zastupitelů ve shromáždění ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/EŠUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976, rozhodnutí zástupců členských států v Radě o aktu o volbě zastupitelů ve shromáždění ve všeobecných a přímých volbách (Úř. věst. 1976, L 278). Viz rovněž článek 2 jednacího řádu Parlamentu.

32. Nicméně svoboda projevu náleží každému jednotlivci. Zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice státu¹⁹.

33. Svoboda projevu tak jakožto základní právo přiznává každému právo vyjadřovat své názory, byť zpochybnitelné nebo šokující, menšinové nebo extravagantní. Výkon této svobody může být nicméně omezen právy a zájmy druhých.

34. Legitimita těchto omezení svobody projevu se liší podle povahy a kontextu, ve kterém jsou názory vyjádřeny, a podle postavení osoby, která je vyjadřuje. Tak například svoboda projevu v rámci politické diskuse je širší než v rámci obchodní komunikace. Vzhledem ke zvláštnímu poslání novinářů nebo členů parlamentu musí být naléhavé důvody, které odůvodňují omezení jejich svobody projevu, závažnější než obecně dovolávané důvody.

35. Svoboda projevu je zvláštní v tom, že je současně sama o sobě právem, ale rovněž základem nezbytným pro téměř všechny

ostatní svobody²⁰. V kontextu veřejné diskuse představuje svoboda projevu jeden z pilířů demokratické společnosti, jejímiž zakládajícími prvky jsou podle Evropského soudu pro lidská práva pluralita, tolerance a atmosféra otevřenosti²¹. Svoboda projevu je totiž neoddelitelná od demokratické ambice²².

36. Podobně jako u členských států spočívá legitimita Unie na zásadě demokratického zastoupení²³. Evropští poslanci jsou tak pověřeni zvláštním posláním demokratického zastupování, které je uskutečňováno zejména

20 — Výraz soudce Cardoza, rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států, *Palko v. Connecticut* [302 US 319 (1937)], v Hallé M., *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Brusel, 2009, s. 7.

21 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Handyside v. Spojené království* ze dne 7. prosince 1976, řada A, č. 24. Viz *Moyse, F.*, „La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen“, *Annales du droit luxembourgeois*, svazek 15, 2005, s. 57 až 71. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny základních svobod, který se týká rozsahu a výkladu práv a zásad, pokud uvedená Listina obsahuje práva odpovídající rovněž právům zaručeným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou dne 4. listopadu 1950 v Římě (dále jen „EULP“), jsou smysl a rozsah těchto práv, včetně přípustných omezení, stejné jako ty, které jim přikládá EULP. Je tedy třeba se v projednávané věci inspirovat touto judikaturou.

22 — *Charrière-Bournazel, Ch.*, „La liberté d'expression et ses limites“, *Annuaire international des droits de l'homme*, svazek II, 2007, s. 236.

23 — Stejně jako členské státy je Unie povinna respektovat demokratický princip jak na základě vnitrostátních ústavních práv, tak i na základě práva Unie. Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost je tato zásada zakotvena v hlavě II SEU, která je jí plně věnována. Z toho tedy vyplývá, že jakýkoliv výkon pravomocí Uní musí být spojen s vůlí lidu, viz *Gennart, M.*, „Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution“, *Cahiers de droit européen*, 2010, č. 1 a 2, s. 17 až 46.

19 — Článek 11 odst. 1 Listiny základních práv.

prostřednictvím svobodného politického projevu.

37. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zahrnuje svoboda politického projevu, jakožto privilegovaný prostředek k realizaci cílů týkajících se rozvoje demokratické společnosti, volební prohlášení i prohlášení v parlamentu. Je nesporné, že omezení kritiky politika v tomto postavení, jakož i vlády, musí být pružnější než u prostého jednotlivce²⁴. Svoboda politické diskuse není samozřejmě podle Evropského soudu pro lidská práva absolutní²⁵. Naopak urážlivý nebo pomlouvačný projev se může stát součástí politické diskuse, pokud je na takové diskusi obecný zájem. Jedná se totiž o poskytnutí bezpečného prostoru pro veřejnou debatu²⁶. Nicméně ve své judikatuře z nedávné doby Evropský soud pro lidská práva připustil možnost zásahu v souvislosti s volební diskusí²⁷.

38. V projednávané věci Parlament ve svém rozhodnutí o ochraně imunity usoudil, že

- 24 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudky *Lingens v. Rakousko* ze dne 8. července 1986, řada A, č. 103, bod 42; a *Oberschlick v. Rakousko* ze dne 23. května 1991, řada A, č. 204, bod 59.
- 25 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Castells v. Španělsko* ze dne 23. dubna 1992, řada A, č. 236, bod 46.
- 26 — Viz bod 36 stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura ve výše uvedené věci *Marra*.
- 27 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudky *Etzeberria a další v. Španělsko* ze dne 30. června 2009, stížnost č. 35579/03; *Féret v. Belgie* ze dne 16. července 2009, stížnost č. 15615/07, jakož i *Willem v. Francie* ze dne 16. července 2009, stížnost č. 10883/05.

A. Patriciello jednal v obecném zájmu svých voličů. V tomto ohledu je třeba uvést, že názory týkající se otázek obecného zájmu jsou v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva postaveny naroveň politickému projevu²⁸. Uvedený Soud výslovně rozhodl, že do obecného zájmu spadá mimo jiné problematika nakládání s prostředky sociálního zabezpečení²⁹, veřejné výdaje³⁰, nabývání veřejného majetku³¹ a korupce mezi politiky³². Vnitrostátní soudy tak musí mít s ohledem na tuto judikaturu možnost určit, zda je kritika týkající se určité otázky součástí obecnější diskuse. Pokud tomu tak je, dotčený názor má zvláštní postavení a vyžaduje významnější ochranu³³.

39. Mimoto, jelikož se věc v původním řízení týká příslušnice městské policie, je třeba připomenout, že z důvodu svého postavení figurují zaměstnanci veřejné správy v očích

- 28 — Takový výklad byl Evropským soudem pro lidská práva použit v rozsudku *Thorgeir Thorgeirson v. Island* ze dne 25. června 1992, řada A, č. 239, bod 64.
- 29 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Eerikainen a další v. Finsko* ze dne 10. února 2009, stížnost č. 3514/02, bod 66 až 68.
- 30 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Flux v. Moldavsko* ze dne 24. listopadu 2009, stížnost č. 25367/05, bod 39.
- 31 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Porubova v. Rusko* ze dne 8. října 2009, stížnost č. 8237/03, bod 43.
- 32 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Bacanu a R v. Rumunsko* ze dne 3. března 2009, stížnost č. 4411/04, bod 91.
- 33 — Při nezohlednění tohoto aspektu vnitrostátním soudem Evropský soud pro lidská práva odsoudil stát za porušení článku 10 EÚLP. Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek *Eerikainen a další v. Finsko*, jakož i *Karsai v. Maďarsko* ze dne 1. prosince 2009, stížnost č. 5380/07, bod 29.

Evropského soudu pro lidská práva uprostřed mezi jednotlivcem a veřejným činitelem. Ač uvedený Soud nepovažuje politika za úředníka, zdůrazňuje, že meze kritiky přípustné vůči úředníkovi při výkonu jeho úředních funkcí mohou být v některých případech širší než u prostého jednotlivce³⁴.

B – K zásadám upravujícím parlamentní imunitu v Parlamentu a v Parlamentním shromáždění Rady Evropy

40. Evropský soud pro lidská práva nicméně připomněl, že úředníci musí požívat při plnění svých funkcí důvěry veřejnosti, aniž jsou neoprávněně rušeni, a že se tedy může jevit nezbytné je chránit zvláště před slovními urážlivými slovními útoky, jsou-li ve službě. To platí rovněž v případě pomlouvačného přičítání skutečností, které se pojí s plněním jejich poslání³⁵. Požadavky ochrany úředníků musí být případně vyváženy se zájmy svobody tisku nebo svobodné diskuse o otázkách obecného zájmu³⁶.

41. Úvodem uvádím, že mezi systémem výsad a imunit přiznaným členům Parlamentního shromáždění Rady Evropy a systémem přiznaným poslancům Parlamentu existuje historický vztah, který je založen na společném principu a totožných ustanoveních³⁷. Podle mého názoru tento vztah odůvodňuje, aby pro účely výkladu dosahu parlamentní imunity v projednávané věci bylo provedeno mezi oběma texty srovnání.

42. Podle článku 343 SFEU požívá Unie na území členských států výsad a imunit nezbytných k plnění svého poslání za podmínek stanovených v protokolu. Kapitola III protokolu přebírá koncept právních záruk určených členům Parlamentu.

43. Výsady a imunity členů Parlamentu jsou tak výsadami a imunitami Unie, které byly stanoveny proto, aby Unie mohla plnit své poslání.

34 — Evropský soud pro lidská práva, Janowski v. Polsko ze dne 21. ledna 1999, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1999-I, bod 33. Viz rovněž Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Thoma v. Lucembursko ze dne 29. března 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2001-III, bod 47, a Mamère v. Francie ze dne 7. listopadu 2006, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2006-XIII, bod 27.

35 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Janowski v. Polsko; rozsudek Busuioc v. Moldavsko ze dne 21. prosince 2004, stížnost č. 61513/00, bod 64; výše uvedený rozsudek Mamère v. Francie, bod 27, a rozsudek Taffin v. Francie ze dne 18. února 2010, stížnost č. 42396/04, bod 64.

36 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Haguenaer v. Francie ze dne 22. dubna 2010, stížnost č. 34050/05, body 47 a 48.

37 — Harms, Th., *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, s. 88. Viz rovněž rezoluce 1325 (2003) o imunitách členů Parlamentního shromáždění, dostupná na následující internetové stránce Shromáždění Rady Evropy: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Viz rovněž totožná ustanovení dohody ze dne 11. května 1955 o postavení Unie Západní Evropy, mezinárodních zástupců a zaměstnanců.

44. Je třeba zdůraznit, že velmi nepřesný rozsah imunit, kterých se evropští poslanci mohou dovolávat, odráží jejich původ, a sice, že režim imunit byl pojat jako doplněk k vnitrostátním normám týkajícím se výsad poslanců³⁸. I přes různé iniciativy Parlamentu nebyly do dnešního dne články 8 a 9 protokolu nijak změněny³⁹.

výkonu své funkce jakožto členové parlamentu, jakož i být chráněni před jakoukoliv hrozbou v souvislosti s uvedenou funkcí⁴⁰.

45. V tomto ohledu bych rád zdůraznil, že hlavním důvodem pro zavedení evropské imunity není to, aby z ní měli prospěch jednotlivci, ale účinným způsobem přispět k ochraně jejich poslán. Parlamentní imunita tedy není pojata jako osobní výsada členů parlamentu, ale jako záruka pro orgán. Vzhledem k tomu, že je třeba chránit integritu Parlamentu, byly jeho členům přiznány určité svobody a imunity, aby jim bylo umožněno volně se pohybovat v Unii, svobodně jednat během

46. Jak vyplývá z jednacího řádu Parlamentu, při výkonu svých pravomocí s ohledem na výsady a imunity usiluje Parlament především o zachování své integrity jako demokratického zákonodárského shromáždění a o zajištění nezávislosti poslanců při plnění jejich povinností⁴¹.

47. Pro srovnání, s přihlédnutím ke Statutu Rady Evropy, zástupci členských států Rady mají výsady a imunity, které jsou potřebné pro plnění jejich funkcí⁴². Imunity jsou přiznány proto, aby byla zachována integrita Parlamentního shromáždění Rady Evropy a aby byla zajištěna nezávislost jeho členů při

38 — Protokol byl totiž přijat v roce 1965 v době, kdy byl Parlament složen ze zástupců volených vnitrostátními parlamenty v souladu s jejich vnitrostátními postupy. Protokol měl pokrýt pouze „evropskou“ část parlamentní činnosti. Viz Benlolo Carabot, M., „Les immunités des Communautés européennes“, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, s. 549 až 588.

39 — Pokud jde o snahu Parlamentu směřující k upřesnění znění protokolu, viz zpráva výboru pro právní záležitosti, nazvaná „Parliamentary immunity in the European Parliament“, č. EP 360.487/REV2, říjen 2005, dostupná na následující internetové stránce: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. července 2006 o změně protokolu o výsadách a imunitách, P6_TA(2006)0314, dostupné na internetové stránce Parlamentu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+PDF+V0//FR>.

40 — Viz *Privileges and immunities of Members of the European Parliament*, Eighth Report of House of Commons, ze dne 18. března 1986, stanovisko G. Donneze, *Select Committee on the European Communities*, Londýn, 1986, bod 17.

41 — Článek 6 odst. 1 jednacího řádu Parlamentu. Z tohoto přístupu kromě toho vychází judikatura Soudního dvora, zejména rozsudek ze dne 10. července 1986, Wybot (149/85, Recueil, s. 2391, bod 12). Na základě tohoto zjištění se mi zdá přístup Soudu prvního stupně Evropských společenství (nyní Tribunál) v jeho rozsudku ze dne 15. října 2008, Mote v. Parlament (T-345/05, Sb. rozh. s. II-2849), který vede k založení subjektivního práva osob, které požívají imunity, sporný s ohledem na logiku imunit, která vychází z ochrany funkce; viz body 29 až 34 uvedeného rozsudku.

42 — Členové Shromáždění mají výsady a imunity stanovené Všeobecnou dohodou o výsadách a imunitách Rady Evropy (ze dne 2. září 1949) a jejím dodatkovým protokolem (ze dne 6. listopadu 1952). Viz článek 40 statutu Rady Evropy, články 13 až 15 uvedené dohody, jakož i články 3 a 5 dodatkového protokolu, sv. „Statut Rady Evropy“.

plnění jejich evropského mandátu⁴³. Mimoto podle dodatkového protokolu k všeobecné dohodě o výsadách a imunitách Rady Evropy jsou tyto výsady a imunity přiznány zástupcům členů nikoliv pro jejich osobní prospěch, ale pro zaručení nezávislého výkonu jejich funkcí ve vztahu k Radě Evropy⁴⁴.

49. Pokud jde zaprvé o ochranu svobody projevu a hlasování během výkonu funkce poslance, materiální imunita, nazývaná rovněž „parlamentní neodpovědnost“⁴⁶, zakotvená v článku 8 protokolu, znamená, že poslance nelze stíhat pro některé kategorie jednání, a sice jednání, které je spojeno s výkonem jeho mandátu.

50. Soudní dvůr již rozhodl, že uvedená materiální imunita je absolutní⁴⁷.

48. Výše uvedené úvahy nicméně nezpochybňují předpoklad o duální povaze parlamentní imunity, jejímž cílem je ochrana jak Parlamentu, tak i jeho členů jako jednotlivců⁴⁵.

51. Toto konstatování je třeba chápat s přihlédnutím k zásadě⁴⁸, o kterou se opírá materiální imunita, podle které, jelikož neodpovědnost není časově omezená, zůstává platná jak po dobu trvání mandátu, tak i po jeho uplynutí. Je absolutní rovněž v tom smyslu, že zahrnuje všechny formy právní odpovědnosti, zejména trestněprávní a občanskoprávní odpovědnost. Mimoto se jedná o nepodmíněnou neodpovědnost, protože Parlament jí nemůže poslance zbavit a poslanec se jí nemůže vzdát. Nicméně absolutní povaha imunity se vztahuje v souladu s článkem 8 protokolu výlučně na „názory či hlasování během výkonu parlamentní funkce“.

43 — Článek 65 kapitoly XVII jednacího řádu Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Mimoto výbor pro imunity a institucionální záležitosti uvedeného Shromáždění sleduje vývoj právních nástrojů týkajících se výsad a imunit členů parlamentů na evropské a mezinárodní úrovni, viz jednací řád Shromáždění, normativní předpisy, kapitola IX, výbor pro jednací řád, imunity a institucionální záležitosti (bod 5).

44 — Výše uvedený článek 5 dodatkového protokolu k Všeobecné dohodě o výsadách a imunitách. Z něj mimoto vyplývá, že členské státy Rady Evropy mají nejen právo, ale i povinnost zbavit svého zástupce imunity. Viz rovněž rezoluce 1490 (2006) o výkladu článku 15a všeobecné dohody, dostupná na následující internetové stránce: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Marra (bod 12). Uvádím nicméně, že při jednání u výboru pro ústavní zákony finského parlamentu v roce 1933 uznávání konstitucionalistické té doby navrhli, aby materiální imunita poslancům přiznávala možnost volně kritizovat vládu, orgány a ostatní soudobé osoby nebo věci nebo jevy, aniž mohli být soudně stíháni nebo aniž museli pečlivě studovat ustanovení trestního zákoníku předtím, než se vyjádří. Viz Hakkila, E. *Suomen tasavallan perustuslait* [Ústavní zákony Finské republiky], Porvoo, 1939, s. 416.

46 — Pro srovnání s poznámkou pod čarou 5.

47 — Výše uvedený rozsudek Marra (bod 27).

48 — Jelikož článek 8 protokolu nijak neodkazuje na vnitrostátní právní řády, materiální imunita, která je v něm stanovena, musí být stanovena výlučně na základě práva Unie. Viz výše uvedený rozsudek Marra (bod 26).

52. Zadruté procesní imunita nebo nedotknutelnost, uvedená v článku 9 protokolu, má za cíl zabránit, aby byl výkon parlamentního mandátu narušován trestními řízeními, která se týkají jednání poslanců jakožto prostých občanů. Uvedený článek 9 tedy členům Parlamentu zaručuje ochranu před soudním stíháním po dobu trvání jejich mandátu. Nedotknutelnost stanovená v článku 9 protokolu je omezena na dobu trvání zasedání a pozbývá účinku v případě přistižení při činu a zbavení imunity Parlamentem⁴⁹.

mohli bránit ve výkonu funkce poslanců nebo jej narušovat podněty k vyšetřování nebo podáním trestních oznámení proti nim. Dotčená imunita tak není absolutní, ale vyžaduje pouze, aby opatření přijatá vůči poslanci byla provedena po nebo mezi zasedáními Parlamentu.

53. Historicky bylo cílem procesní imunity zabránit, aby výkonná moc nebo jednotlivci

54. Materiální imunita odvozená od neodpovědnosti působí pouze na základě jejího stanovení v protokolu a s tou výhradou, že jednání poslance spadá do působnosti materiální imunity. Naopak proto, aby se uplatnila procesní imunita, je nutné k tomu, aby bylo možné poslance zadržet či soudně stíhat či naopak toto zakázat, rozhodnutí Parlamentu.

49 — V tomto ohledu se mi zdá praxe Parlamentu nekonsistentní a může vést ke sporům. Parlament měl totiž za to, že procesní imunita uvedená v článku 9 (dříve článek 10) protokolu se vztahuje nejen na jednání během výkonu mandátu, ale rovněž retroaktivně na jednání bývalých členů Parlamentu. Pouze jednání po uplynutí mandátu je tak podle Parlamentu vyloučeno z působnosti procesní imunity, z čehož pramení nutnost zbavit bývalé členy imunity (viz zpráva výboru Evropského parlamentu pro právní záležitosti, č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39, s. 7.) Mám závažné pochybnosti o slučitelnosti tohoto výkladu s cílem procesní imunity uvedeným v článku 9 protokolu, jakož i se zásadami rovnosti před zákonem a zásadami týkajícími se přístupu ke spravedlnosti zakotvenými Listinou základních práv. Na druhé straně Parlament konstatoval, že je pochybné, že by se článek 9 protokolu mohl použít na bývalé členy Parlamentu. Po uplynutí mandátu je třeba podle Parlamentu chránit bývalého člena před útoky týkajícími se názorů nebo hlasování během výkonu jeho funkcí. Zdá se nicméně, že použití článků 7 (dříve článek 8) a 9 protokolu je omezeno na členy Parlamentu během zasedání Parlamentu. Viz zpráva o žádosti o ochranu imunity a výsad Kolda Gorostiaga [2004/2102(IMM)] ze dne 25. ledna 2005, jakož i zpráva o žádosti o ochranu imunity Andrzeje Pęcza, bývalého člena Evropského parlamentu [2005/212/ (IMM)] ze dne 22. listopadu 2005.

55. Po připomenutí těchto zásad se mi zdá, že svoboda projevu obecně, svoboda politického projevu týkajícího se obecného zájmu, jakož i rozsah materiální imunity člena Parlamentu jsou právy, která, byť odlišná, se neustále překrývají. Je třeba zdůraznit, že vyjádření názoru členem Parlamentu může být chráněno buď na základě zásady širší svobody projevu, která se vztahuje na politický projev, nebo na základě zásady obecně platné svobody projevu v tom smyslu, že takový názor nemůže být automaticky potrestán, i když byl vyjádřen za okolností, které nespadají do působnosti

materiální imunity spojené s výkonem funkce člena Parlamentu. Projednávaná věc se tedy týká otázky, jak stanovit v rámci svobody projevu hranici mezi stupněm ochrany jednotlivce obecně, účastníka politické diskuse a člena Parlamentu.

57. S ohledem na svůj cíl zahrnuje parlamentní imunita podle mého názoru nejen práva, ale rovněž odpovědnost⁵¹. Důležitost tohoto přístupu byla rovněž zdůrazněna Parlamentním shromážděním Rady Evropy, podle kterého by měly být posíleny možnosti sankcí⁵² v případě, že názory vyjádřené členy tohoto Shromáždění obsahují pomlvy, urážky nebo křivá obvinění⁵³. Vzácné případy pomlouvačných názorů přiřítelných členům Parlamentního shromáždění vedly k návrhu na posílení ochrany dobré pověsti poškozených osob⁵⁴.

C – K pravidlům chování použitelným na členy Parlamentu

56. Podle článku 232 SFEU přijme Parlament svůj jednací řád. Aniž bych chtěl stanovit pří-
mou paralelu mezi ustanoveními protokolu a ustanoveními jednacího řádu Parlamentu, domnívám se, že jednací řád představuje referenční dokument, který je užitečný pro účely odpovědi, kterou je třeba dát v projednávané věci. Je třeba dodat, že v rámci žádostí o zbavení imunity evropských poslanců se v Parlamentu vyvinula ustálená institucionální praxe, pokud jde o uplatňování článku 9 protokolu⁵⁰.

58. Je třeba zdůraznit, že členové Parlamentu mají sice během výkonu své funkce materiální imunitu, nadále nicméně podléhají pravidlům chování stanoveným tímto orgánem.

59. Tato pravidla, zejména čl. 9 odst. 2 a články 152 a 153 jednacího řádu Parlamentu, směřují ke stanovení mezí jednání člena

50 — Pokud jde o tuto praxi, viz zpráva výboru Evropského parlamentu pro právní záležitosti č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39.

51 — Viz publikace Meziparlamentní Unie (UIP), nazvaná „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolerance“, Ženeva, 2005, dostupná na internetové stránce: http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf. 57.

52 — Článek 21 jednacího řádu Parlamentního shromáždění Rady Evropy.

53 — Viz výše uvedená rezoluce 1325 (bod 5). Uvádím, že v německém právu jsou podle § 46 odst. 1 Základního zákona pomlouvačné urážky vyňaty z působnosti materiální imunity poslanců.

54 — Dok. 12059, nazvaný „Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes“, dostupný na internetové stránce: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12059.pdf>.

Parlamentu, jakož i sankcí v případě porušení. Z uvedeného řádu vyplývá, že dotčené chování musí vycházet z hodnot a zásad vymezených v základních dokumentech Unie, nesmí snižovat důstojnost Parlamentu nebo ohrozit řádný chod parlamentní činnosti.

60. Vzhledem k tomu, že tato pravidla zdůrazňují samotnou povahu chování vlastního výkonu parlamentních funkcí, zdá se mi, že tyto poznatky mohou být zohledněny v rámci výkladu článku 8 protokolu za účelem vymezení rozsahu materiální imunity.

D – K rozsahu materiální imunity ve smyslu článku 8 protokolu

61. Podle názoru právní nauky se materiální imunita vztahuje na všechny formy parlamentní činnosti, ať již písemné v parlamentních dokumentech, nebo při projevech a hlasování v jakékoliv formě, v parlamentních shromážděních a výborech⁵⁵.

55 — Jeuniaux, M.-Ch., *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, doktorandská práce, Universita v Toulouse, 1987, s. 179.

62. Existují nepochybně různé parlamentní modely a přístupy k materiální imunitě mezi členskými státy Unie. Tyto modely a přístupy však sledují stejný cíl, a sice záruku výkonu funkcí člena Parlamentu a *in fine* fungování orgánu⁵⁶.

63. Klasický model materiální imunity, která zahrnuje názory a hlasování poslanců během výkonu jejich funkce, se použije rovněž na členy Parlamentního shromáždění Rady Evropy⁵⁷. V tomto rámci zahrnuje výraz „názo-ry“ jak ústní projevy, tak i písemnosti členů během výkonu jejich funkce v rámci tohoto Shromáždění. Urážky člena Shromáždění vůči osobě, která se nachází u řečnického pultu, nespádají pod pojem „názor“⁵⁸. Materiální imunita zahrnuje rovněž názory vyjádřené při oficiálních činnostech, které poslanci vykonávají v členských státech⁵⁹. Jedná se

56 — Viz srovnávací studie Parlamentu č. EP 168.399, uvedená v poznámce pod čarou 4.

57 — Materiální imunita je předmětem článku 14 Všeobecné dohody o výsadách a imunitách Rady Evropy.

58 — Viz zpráva výboru pro jednací řád a pro imunity ze dne 25. března 2003, nazvaná „Imunity členů Parlamentního shromáždění“, dok. 9718, v pozměněném znění, dostupná na následující internetové stránce: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 — Viz rezoluce 1325 (2003) Parlamentního shromáždění Rady Evropy, jakož i zpráva výboru pro jednací řád a pro imunity ze dne 25. března 2003, nazvaná „Imunity členů Parlamentního shromáždění“, dok. 9718, v pozměněném znění, dostupná na následující internetové stránce: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

tedy o ochranu členů Shromáždění, kteří jsou na služební cestě v členských státech Rady Evropy.

64. Mimoto je zajímavé uvést iniciativu Parlamentu z roku 1987, jejímž cílem byla změna článku 8 protokolu v tom smyslu, aby byli evropští poslanci chráněni, pokud jde o názory a hlasování během diskusí v Parlamentu, v rámci orgánů jím vytvořených nebo v něm fungujících nebo ve kterých poslanci zasedají jakožto členové Parlamentu⁶⁰.

65. Stávající diskuse o kritériu, které je třeba použít pro účely stanovení parlamentních činností ve smyslu článku 8 protokolu, se tudíž nyní soustředí na volbu mezi tzv. „prstovroutným“ kritériem a tzv. „funkčním“ kritériem. Proto, aby přispěl k této diskusi, bych rád navrhl, aby Soudní dvůr změnil perspektivu přezkumu dotčených prohlášení.

66. Podle mého názoru materiální imunita pokrývá tři aspekty. Cílem prvního aspektu, který je objektivní povahy, je zaručit poslancům možnost zahájit a vést zcela svobodně parlamentní politickou diskusi a podporovat

tak různé politické požadavky za účelem ovlivnění výkonu zákonodárné, rozpočtové a kontrolní pravomoci, jež přísluší Parlamentu. Cílem druhého aspektu, který je rovněž objektivní povahy, je chránit možnost vyjadřovat kritické názory zejména ve vztahu k výkonné moci Unie a členských států a přispívat tak k vertikálnímu a horizontálnímu rozdělení moci v rámci Unie. Třetí aspekt, který je subjektivní povahy, je třeba chápat z hlediska základního práva, které omezuje základní práva jiných občanů, jako je právo na přístup ke spravedlnosti. Tyto tři aspekty materiální imunity směřují tedy k zavedení výjimky ze zásady rovného zacházení s občany⁶¹. Z tohoto důvodu je prvořadé hledat při výkladu jejího dosahu rovnováhu, která je nezbytná v demokratické společnosti.

67. V tomto ohledu sdílím názor Komise, která tvrdí, že článek 8 protokolu musí mít dosah zcela slučitelný s článkem 6 EÚLP, který odpovídá článku 47 Listiny základních práv. Omezení práva na přístup ke spravedlnosti z důvodu parlamentní imunity nesmí

60 — Viz protokol, kterým se mění protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965, pokud jde o členy Evropského parlamentu (Úř. věst. 1987, C 99, s. 43) (*neoficiální překlad*): „Členové Parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni v občanských, trestních či správních řízeních pro své názory či hlasování během diskusí Parlamentu, v orgánech jím vytvořených nebo v rámci něj fungujících nebo ve kterých zasedají jakožto členové Parlamentu“ (*neoficiální překlad*).

61 — Viz článek 6 EÚLP a článek 47 Listiny základních práv. Pokud jde o přiměřenou povahu tohoto omezení, viz bod 31 stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Marra.

být nepřiměřené ve vztahu k legitimnímu cíli, který je uvedenou imunitou chráněn⁶².

s názory vyjádřenými evropským poslancem u řečnického pultu Parlamentu bylo nakládáno stejně jako s názory, které tento poslanec může vyjádřit například v „reality show“ v televizi.

68. Pokud jde o tzv. „prostorové“ kritérium, podobně jako generálnímu advokátovi M. Poiaresovi Madurovi se mi zdá nesporné, že omezení rozsahu neodpovědnosti pouze na místo, kde zasedá Parlament, již neodpovídá současné realitě politické diskuse, a nemůže tak existovat jakožto výlučné kritérium⁶³.

69. Uvádím, že podle Parlamentního shromáždění Rady Evropy je třeba, aby vzhledem k mezinárodní povaze uvedeného Shromáždění byla neodpovědnost definována ve vztahu k obvyklým činnostem jeho členů, a nikoliv ve vztahu k prostoru⁶⁴.

70. Podle mého názoru však nesmí být opomenut význam parlamentních prostor jako výsadního místa pro politickou diskusi, a to i na úrovni Unie. Výklad pojmu „parlamentní imunita“ tak nesmí vést k banalizování Parlamentu jakožto politického orgánu tím, že by

71. Po uvedení předchozího je třeba připomenout, že materiální imunita se nevztahuje na veškerou činnost člena Parlamentu, i když k ní dochází v Parlamentu nebo během zasedání⁶⁵. Aby se uplatnilo prostorové kritérium, musí dotčená činnost nutně souviset s činností osoby jako člena Parlamentu. V členských státech existuje ve většině případů vztah mezi jednak věcným a časovým rozsahem neodpovědnosti a jednak pojmem „názory v rámci vlastní činnosti Parlamentu“⁶⁶. Diskuse *intra muros* během parlamentních prací v širokém smyslu⁶⁷

62 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudky *Patrono*, *Cascini* a *Stefanelli v. Itálie* ze dne 20. dubna 2006, stížnost č. 10180/04, body 63 a 64, jakož i *C.G.I.L. a Cofferati v. Itálie* ze dne 24. února 2009, stížnost č. 46967/07, body 74 a 75.

63 — Viz bod 35 stanoviska generálního advokáta M. Poiares Madura ve výše uvedené věci *Marra*.

64 — Výše uvedený dok. 9718, v pozměněném znění, který uvádí, že „[o]d převratů v letech 1989 až 1991 působí Shromáždění a jeho členové více na místě: pozorování voleb, návštěvy na místě v případě krizí a v rámci parlamentní diplomacie, vyjednávání členů s vnitrostátními odpovědnými osobami v rámci přistupování států, které se ucházejí o členství v Radě Evropy, a v rámci dalšího sledování“.

65 — Například slovní obtěžování servírek v kavárně Parlamentu nespadá do působnosti článku 8 protokolu.

66 — V belgickém právu na základě článku 58 belgické ústavy zahrnuje neodpovědnost názory nebo hlasování člena Parlamentu za předpokladu, že jedná v rámci „výkonu svého parlamentního mandátu“. V německém právu § 46 odst. 1 Základního zákona odkazuje na „prohlášení nebo hlasování v Bundestagu“. Ve španělském právu článek 71 španělské ústavy, ve francouzském právu článek 26 francouzské ústavy, jakož i v lucemburském právu článek 68 lucemburské ústavy, používají výraz „během výkonu funkce“. Ve finském právu článek 30 finské ústavy spojuje působnost parlamentní imunity s názory a postoji poslance vyjádřenými v Parlamentu.

67 — A sice účast na zasedáních, při parlamentních pracích, výbory, schůzky, tiskové konference a přijímání delegací.

tak zjevně spadají do působnosti článku 8 protokolu.

navrhl generální advokát M. Poiares Maduro za účelem stanovení, zda prohlášení člena parlamentu byla učiněna během výkonu jeho funkce, použít jako kritérium povahu a obsah vyjádření evropských poslanců. Podřídil kvalifikaci názorů dvěma podmínkám, a sice zaprvé názory se musí týkat záležitosti skutečného obecného zájmu a zadruhé je třeba rozlišovat mezi skutkovými tvrzeními a hodnoceními⁷⁰.

72. Pokud jde o činnost a prohlášení mimo Parlament, hlavní obtíž je spojena s uplatněním tzv. „funkčního“ kritéria, které je tedy jediným kritériem relevantním pro účely výkladu rozsahu materiální imunity. Podle mého názoru nemůže cíl článku 8 protokolu spočívat v rozšíření imunity na všechna prohlášení členů Parlamentu. Zdá se, že takový výklad je v rozporu se základními právy, kterými je rovnost před zákonem⁶⁸ a přístup ke spravedlnosti, i když se zdá, že Parlament toto stanovisko ve své praxi v oblasti zbavování imunity zaujal⁶⁹. Cílem materiální imunity je však chránit členy Parlamentu jakožto evropské poslance, a nikoliv jakožto politiky obecně.

74. Vzhledem k tomu, že podle mého názoru tento aspekt vyžaduje důkladnější analýzu před zodpovězením otázky výkladu pojmu „názory či hlasování během výkonu své funkce“ obsaženého v článku 8 protokolu, přezkoumám pojmy „obecný zájem“ a „rozlišení mezi hodnoceními a skutkovými prohlášeními“ a následně navrhu stanovit rozsah materiální imunity prostřednictvím spíše organického než funkčního vztahu.

73. Ve svém stanovisku ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Marra,

1. Ke skutečnému obecnému zájmu

68 — Například ve Švédsku byl návrh na změnu švédské ústavy mající rozšířit působnost parlamentní imunity na politické diskuse *extra muros* zamítnut z důvodu nerovnosti, která by z něj vyplývala pro jednotlivé účastníky takových diskusí. Viz zpráva výboru pro ústavní reformu nazvaná „En reformerad Grundlag–Betänkande av Grundlags Utredningen“, SOU 2008:125, s. 609 a 610.

69 — V praxi Parlamentu není poslanec imunity zbaven, pokud obvinění v trestním smyslu spadají do „politické činnosti“ člena Parlamentu. Tento posledně uvedený pojem je vykládán Parlamentem na základě, který Parlament kvalifikoval ve své zprávě jako „velmi široký a pružný“. Viz zpráva výboru pro právní záležitosti Parlamentu, č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39, s. 23 a 24.

75. Obecný zájem představuje jeden ze základních aspektů svobody projevu, jelikož přispívá k ochraně plurality hodnot ve společnosti, kterou tato svoboda může ochraňovat.

70 — Body 37 až 39 stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura ve výše uvedené věci Marra.

Nicméně, pokud jde o působnost neodpovědnosti vyplývající z článku 8 protokolu, zdá se mi obtížné vyžadovat, aby jakékoliv prohlášení evropského poslance mělo politickou konotaci, která vždy odráží skutečný obecný zájem.

orgánů, což by bylo samo o sobě v naprostém rozporu s pojetím parlamentní imunity⁷¹.

76. Cílem rozsáhlé svobody projevu, přiznané členům Parlamentu, je poskytnout jim možnost účastnit se politických diskusí spojených s jejich funkcí bez neodůvodněných překážek. Tato svoboda musí zahrnovat rovněž možnost vyjádřit subjektivní, egoistické či dokonce nemístné názory, protože posláním člena parlamentu je podporovat politické požadavky, aniž podléhá jakékoliv povinnosti objektivnosti.

2. K hodnocením a skutkovým prohlášením

77. Cílem demokratických politických diskusí je totiž přispívat k vymezení obecného zájmu tím, že jsou navrhována jeho různá pojetí. Obecný zájem totiž nepředchází demokratickým diskusím, ale právě uvedené diskuse přispívají k jeho lepšímu pochopení.

79. Rozlišení mezi skutkovým prohlášením a hodnocením⁷² uvedené zejména ve vyjádřeních Parlamentu a Komise se zdá být zakotveno v moderním myšlení. Původ této teze tkví v tvrzení Davida Huma, podle kterého nelze povinnost vyvodit ze skutečností⁷³. Ve filozofii XX. století byl tento princip přijat tzv. „nekognitivními“ teoriemi, podle kterých se vyjádření týkající se hodnot a norem nacházejí

78. Pojem „skutečný obecný zájem“ tedy nemůže představovat podle mého názoru relevantní kritérium za účelem uplatnění materiální imunity na stanoviska členů Parlamentu, která spadají pod článek 8 protokolu. Pokud by tomu tak bylo, podléhal by obsah politických diskusí zpětné cenzuře soudních

71 — Nepopírám, jak prokázala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, úlohu, kterou může obecný zájem hrát v posouzení otázky, zda se na vyjádření vztahuje svoboda projevu nebo zda jej lze potrestat. V případě poslanců je takové posouzení však možné až po zjištění, že dotčené vyjádření nespadá do působnosti materiální imunity přiznané poslancům.

72 — Podle druhové definice je funkcí hodnocení poskytnout posouzení, ať již pozitivní nebo negativní, jejich předmětu. Viz Villa, V., „Legal theory and value judgements“, v *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, ed. McCormick, s. 119. Pro účely analýzy parlamentní imunity je třeba do kategorie hodnocení zahrnout úsudky vyjadřující etická posouzení týkající se spravedlnosti nebo morální hodnoty jednání.

73 — Skotský filozof uvedl toto tvrzení ve svém *Treatise of Human Nature* v roce 1739. Tato myšlenka byla zobecněna tak, že se použije na hodnocení, anglickým filozofem G.E. Moorem (1873-1958).

mimo dichotomii mezi dobrem a zlem. Naopak skutková tvrzení jsou buď pravdivá, nebo nepravdivá. Objektivnost je tak možná, pokud se diskuse týká skutečností, ale hodnocení jsou více či méně relativní či dokonce subjektivní⁷⁴.

80. S přihlédnutím k pojmovým obtížím spadajícím do morální filozofie, které jsou spojeny s tímto rozlišením, se mi zdá nebezpečné založit právní výklad normy práva Unie na tomto rozlišení. Podobně jako některým zástupcům teorie práva se mi zdá stanovení jasného rozdílu mezi hodnoceními a skutkovými tvrzeními v oblasti práva z pojmového hlediska obtížné či dokonce nemožné. Mimoto je zcela možné vyjádřit hodnocení prostřednictvím věty, která je z významového hlediska prezentována jako rýze skutkové tvrzení⁷⁵.

81. Nicméně je užitečné připomenout, že rozlišení mezi hodnoceními a skutkovými prohlášeními je jedním z klasických kritérií v praxi Evropského soudu pro lidská práva. Stručně, v případě skutkového prohlášení

tento Soud připouští možnost prokázat pravdivost skutečností (*exceptio veritatis*)⁷⁶, což je vyloučeno v případě hodnocení.

82. V právní nauce bylo správně uvedeno, že Evropský soud pro lidská práva neuplatňuje jasnou dichotomii mezi oběma těmito pojmy, a sice, že rozlišuje nikoliv mezi „ryzím názorem“ a „skutkovým tvrzením“, ale mezi „ryzími skutkovými tvrzeními“ a smíšenými vyjádřeními, která zahrnují jak skutkové prvky, tak i názory⁷⁷.

83. Domnívám se, že to prokazuje, že rozlišení mezi oběma těmito pojmy není prosté pochybností, jak uznal samotný Evropský soud pro lidská práva⁷⁸. Podle judikatury uvedeného Soudu spočívá tedy rozdíl mezi hodnoceními a skutkovými prohlášeními v úrovni faktického důkazu, který je třeba poskytnout⁷⁹. Mám nicméně pochybnosti o možnosti

74 — Viz, pokud jde o tuto diskusi například Shafer-Laundau, R., *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, s. 18 až 52.

75 — Například tvrzení, které odkazuje na objektivní skutečnost, podle kterého je politický oponent určitého etnického původu, může být znakem negativního hodnocení ze strany osoby, která jej vyjadřuje. Tvrzení popírající holocaust představují zjevný příklad skutečností, že je možné vyjádřit šokující hodnocení rýze skutkovými tvrzeními.

76 — Viz klasický rozsudek Evropského soudu pro lidská práva o této otázce, rozsudek *Bladet Tromsø a S. Stensaas v. Norsko* ze dne 20. května 1999, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1999-III, bod 65.

77 — Hochmann, Th., „La protection de la réputation. Cour européenne des droits de l'homme. Pfeifer c. Autriche, 15 novembre 2007“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008/76, s. 1185. To vede k rozšíření působnosti pojmu „hodnocení“ a k zúžení pojmu „skutkové prohlášení“.

78 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Scharbach a News Verlagsgesellschaft v. Rakousko* ze dne 13. listopadu 2003, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2003-XI, bod 40.

79 — Tamtéž.

prostého uplatnění této judikatury, pokud jde o meze materiální imunity člena Parlamentu.

týkající se zbavování imunity rozlišovala mezi skutkovými tvrzeními a hodnoceními⁸¹.

84. Zdůrazňuji, že materiální imunita vyjímá určité názory vyjádřené členy Parlamentu z případné trestněprávní či občanskoprávní odpovědnosti. Z tohoto hlediska je třeba názory analyzovat jako akty, konkrétněji jako jazykové akty, které mohou zakládat trestné činy jako je křivé obvinění, pomluva nebo urážka⁸⁰.

86. Nakonec se mi zdá vhodné upozornit Soudní dvůr na skutečnost, že sblížení mezi pojmem „výkon parlamentní funkce“ a hodnoceními vede k omezení dosahu svobody politického projevu.

85. V rámci posouzení názorů jako aktů se mi zdá otázka, zda se jedná o skutkové tvrzení nebo o hodnocení, méně důležitá než cíl sledovaný autorem názoru, jakož i reakce zapříčiněná tímto jazykovým aktem u účastníků diskuse, i když pravdivost tvrzení může mít vliv na právní kvalifikaci dotčeného aktu. Dodávám, že se nezdá, že by praxe Parlamentu

87. V rámci své funkce musí být totiž člen Parlamentu schopen upozorňovat na zájmy voličů a hájit je. Z tohoto důvodu musí mít za ochrany materiální imunitou svobodnou možnost uvádět skutková tvrzení, která nejsou ověřená či se mohou ukázat jako chybná. Nejčastěji se bude jednat o smíšená vyjádření ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Členovi Parlamentu tedy musí být přiznán „prospěch z pochybnosti“, a sice možnost kritizovat fungování ostatních orgánů, aniž předem musí provádět důkladné řešení za účelem prokázání svých prohlášení.

80 — Ve filosofii teorie jazykových aktů zdůrazňuje, že tvrzení představují nejen prostředky k předávání informací, ale rovněž akty. Je tedy třeba rozlišovat mezi výrokovým obsahem tvrzení a jeho ilokuční silou. Jazykové akty vytvářejí strukturu vzájemného sociálního působení prostřednictvím své ilokuční síly, která vytváří vztah mezi účastníky diskuse. Viz Moreso, J.J., *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, s. 12 a 13, jakož i Ruiter, D. W., *Institutional Legal Facts*, Dordrecht 1993, s. 37 až 51. Skutkové tvrzení tedy může mít ilokuční sílu, která z něj činí urážlivé jednání.

81 — Například, v obou případech (věci A3-0088/89 a A3-0040/90) týkajících se vyjádření p. Le Pena lze jeho první vyjádření kvalifikovat jako hodnocení a druhé jako skutkové tvrzení, které má popírající charakter. V obou těchto případech navrhl příslušný parlamentní výbor, aby nebyl zbaven imunity, ale plenární zasedání Parlamentu se tohoto návrhu nedrželo. Viz příloha zprávy výboru pro právní záležitosti Parlamentu č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39.

88. Domnívám se proto, že materiální imunita se musí vztahovat nejen na hodnocení, ale rovněž na skutková tvrzení s tou výhradou, že splňují organické kritérium, které navrhuju.

1. Ke kritériu přiměřenosti vyplývajícímu z judikatury Evropského soudu pro lidská práva

E – *Ke stanovení organického kritéria*⁸²

89. Vzhledem k tomu, že jsem přesvědčen, že kritérium tzv. „funkčního“ vztahu založené na pojmu „obecný zájem“ a na rozlišení mezi hodnoceními a skutkovými tvrzeními neumožňuje poskytnout užitečnou odpověď na otázku týkající se hmotněprávních podmínek uplatnění imunity přiznané právem Unie, navrhuji Soudnímu dvoru, aby stanovil kritérium specifické pro povahu funkce evropského poslance a inspiroval se přitom judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Toto kritérium spojuje materiální imunitu nikoliv s obsahem vyjádření poslance, ale spíše se vztahem mezi kontextem, ve kterém jsou tato vyjádření učiněna, a parlamentními pracemi Parlamentu.

90. Pokud jde o judikaturu týkající se mezi imunity, podle Evropského soudu pro lidská práva, i když svoboda projevu je cenná pro každého, je obzvláště cenná pro zvoleného z lidu, který zastupuje své voliče, upozorňuje na jejich zájmy a hájí je. V demokracii jsou Parlament a srovnatelné orgány nezbytná fóra pro politickou diskusi⁸³. Uvedený Soud rovněž zdůrazňuje relevanci posouzení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, a nikoliv obecný přezkum⁸⁴.

91. Obecně se zdá, že Evropský soud pro lidská práva při výkladu dosahu parlamentní imunity volí restriktivní přístup. Za slučitelnou s EÚLP tak považoval imunitu, která se vztahovala na prohlášení učiněná v průběhu parlamentních diskusí v rámci zákonodárných komor a směřovala k ochraně zájmů Parlamentu jako celku v protikladu k zájmům jeho individuálně posuzovaných členů⁸⁵.

82 — Které se vztahuje k institucionálnímu postavení člena Parlamentu v ústavní organizaci Unie. Výraz „organický“, není tedy použit ve smyslu „inherentní“ nebo „vlastní“.

83 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Jeruzalém v. Rakousko ze dne 27. února 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2001-II, body 36 a 40.

84 — Obdobně, Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Padovani v. Itálie ze dne 26. února 1993, řada A, č. 257-B, bod 24.

85 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek A. v. Spojené království ze dne 17. prosince 2002, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2002-X, body 84 a 85.

92. Základním rozsudkem je podle mého názoru výše uvedený rozsudek *A v. Spojené království*. Poté, co Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že parlamentní imunita, kterou měli v dané věci členové House of Commons, sleduje legitimní cíle, kterými jsou ochrana svobody projevu v Parlamentu a zachování oddělení moci zákonodárné a moci soudní, přezkoumal přiměřenost dotčené imunity. Z hlediska její slučitelnosti s EÚLP tak čím širší je imunita, tím nálehavější musí být důvody, které ji odůvodňují⁸⁶.

se domníval, že dotčené jednání⁸⁸ bylo spíše součástí hádky mezi jednotlivci a že v takovém případě nemůže být odepření přístupu ke spravedlnosti odůvodněné⁸⁹.

94. Na základě tohoto zjištění Soud rozhodl, že „neexistence zjevného vztahu k parlamentní činnosti vyžaduje úzký výklad pojmu přiměřenost mezi sledovaným cílem a použitými prostředky. Je tomu tak zejména tehdy, když omezení práva na přístup vyplývají z rozhodnutí politického orgánu. Dospět k jinému závěru by znamenalo omezit právo jednotlivců na přístup k soudu způsobem neslučitelným s čl. 6 odst. 1 EÚLP pokaždé, kdy prohlášení napadená u soudu vyjádřil člen Parlamentu“⁹⁰.

93. Mimoto rozsudek *Cordova v. Itálie*⁸⁷ vedl zejména k úzkému výkladu imunity v tom smyslu, že jejím cílem není chránit člena parlamentu, nejedná-li jako takový. V uvedeném rozsudku Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že chování poslance nemuselo souviset s výkonem jeho parlamentní funkce ve striktním slova smyslu a zvláště, že jej nebylo možné ze své povahy přirovnat k jednání, které spadá do parlamentní funkce. Soud

95. S ohledem na tyto úvahy musí být podle mého názoru přiměřená povaha rozsahu imunity použita jako klíčový aspekt pro účely výkladu článku 8 protokolu, což mě vede k tomu, že navrhuji Soudnímu dvoru, aby stanovil nové analytické, tzv. „organické“, kritérium.

86 — Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek *A. v. Spojené království*, body 77 a 78. Nicméně, jedná-li se o posouzení přiměřenosti imunity, její absolutní povaha nemůže být rozhodující, viz Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Fayed v. Spojené království* ze dne 21. září 1994, řada A, č. 294-B.

87 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze dne 30. ledna 2003, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2003-I.

88 — Soud se domníval, že dopisy s ironickým nebo výsměšným obsahem doprovázené hračkami zaslané p. Cossigou osobně soudci nelze ze své povahy přirovnat k jednání, které spadá do parlamentních funkcí. Viz bod 62 výše uvedeného rozsudku *Cordova v. Itálie*.

89 — Výše uvedený rozsudek *Cordova v. Itálie*, body 61 a 62.

90 — Tamtéž (bod 63).

2. Ke kritériu organického vztahu

96. Pro účely výkladu článku 8 protokolu navrhuji použít kritérium organického vztahu mezi činnostmi evropského poslance a působností materiální imunity⁹¹. Domnívám se, že je třeba v rámci samotného pojmu „materiální imunita“ rozlišit mezi tvrdým jádrem a okruhem, který jej obklopuje.

97. Navrhuji zařadit do jádra imunity činnosti, které představují výlučný výkon funkce člena Parlamentu. Tyto činnosti zahrnují zejména názory a hlasování v Parlamentu, ve výběrech, delegacích a politických orgánech Parlamentu, jakož i v politických skupinách. Navrhuji mezi ně zařadit takové činnosti, jako je účast na konferencích, služebních cestách a politických setkáních mimo Parlament v postavení člena Parlamentu⁹².

91 — Použití takového organického vztahu v trochu zjednodušené formě bylo již navrženo právní naukou, Harms, Th., citované dílo, s. 91.

92 — Podle Parlamentního shromáždění Rady Evropy „je zjevné, že výrazy „během výkonu své funkce“ zahrnují plenární zasedání, zasedání výborů Shromáždění, podvýborů a dalších podpůrných orgánů Shromáždění“. Materiální imunita by tak rovněž měla pokrývat oficiální činnosti vykonávané členy uvedeného Shromáždění v rámci zasedání a konferencí jiných orgánů Rady Evropy. Viz výše uvedený dok. 9718, v pozmeněném znění.

98. I když připouštím, že je pravděpodobně nemožné vypočítat všechna dotčená jednání, domnívám se, že přijetí samotného konceptu „parlamentních činností ze své podstaty“ umožňuje usnadnit přezkum vnitrostátního soudu, který se v případě pochybností může či musí obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou v tomto ohledu.

99. Pokud jde o jednání, která nelze kvalifikovat jako součást funkce evropského poslance, je třeba, podobně jako činí Evropský soud pro lidská práva, použít zásadu proporcionality. Jak tento Soud rozhodl, neexistence zjevného vztahu s parlamentní činností vyžaduje úzký výklad přiměřenosti mezi sledovaným cílem a použitými prostředky⁹³.

100. V důsledku toho, čím více je jednání nebo tvrzení člena Parlamentu vzdálenější tvrdému jádru jeho funkce, tím naléhavější musí být důvody, které odůvodňují neodpovědnost poslance. To s sebou nese vyvážení zájmů mezi svobodou projevu člena parlamentu na jedné straně a přístupem ke spravedlnosti a rovným zacházením mezi občany na straně druhé.

101. Naopak čím bližší je věcná souvislost s činnostmi člena Parlamentu, tím širší je rozsah materiální imunity přiznané členům Parlamentu. Na základě těchto kritérií je

93 — Výše uvedený rozsudek Cordova v. Itálie, bod 63.

třeba zejména posoudit, zda vystoupení evropského poslance ve sdělovacích prostředcích spadá do působnosti materiální imunity. Podle mého názoru musí materiální imunita zahrnovat prohlášení, která přímo navazují na parlamentní diskuse a která je opakují či se k nim vyjadřují. Naopak, pokud jde o účast členů Parlamentu na volebních diskusích nebo na jiných politických diskusích obecně, členové Parlamentu by neměli mít z právního hlediska lepší postavení než ostatní účastníci uvedených diskusí.

102. Nicméně otázkou, která v tomto kontextu vyvstává, je, zda je evropský poslanec oprávněn se dovolávat ochrany, kterou mu přiznává článek 8 protokolu, jedná-li jasně jakožto vnitrostátní či dokonce regionální nebo místní politik.

103. Výzva, které musí parlamenty a jejich členové nyní čelit, totiž spočívá v tom sdělit, co dělají v zájmu obyvatel, zlepšit kvalitu života občanů, a zabezpečit, aby věrohodnost jejich sdělení nebyla zdiskreditována⁹⁴.

104. Vzhledem k tomu, že materiální imunita stanovená v protokolu je založená na Smlouvě, která ve svém článku 343 SFEU odkazuje na plnění poslání Unie, domnívám se, že cílem této imunity je pokrýt činnosti evropského poslance nikoliv, když se vyjadřuje k otázkám, které zajímají výlučně vnitrostátního politika, ale když vykonává činnosti jakožto evropský poslanec.

105. Je jasné, že s ohledem na dosah stávající politické diskuse má většina vyjádření evropského poslance duální povahu. Projev na evropské úrovni může mít zjevný vztah s vnitrostátní, regionální nebo místní úrovní. Nicméně, v opačném případě, a sice v případě prohlášení, která spadají do čistě vnitrostátního nebo místního kontextu, se stanovení vztahu s unijní dimenzí může ukázat obtížnějším.

106. V tomto ohledu uvádím, že jednací řád Parlamentního shromáždění Rady Evropy odkazuje na „evropský mandát“⁹⁵, což může posilovat tvrzení, podle kterého je jeho působnost omezena na uvedenou oblast.

94 — Viz publikace Meziparlamentní Unie (UIP), nazvaná „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance“, uvedená výše, s. 64 a 65.

95 — Článek 65.1. kapitoly XVII jednacího řádu Parlamentního shromáždění Rady Evropy.

107. Krátce řečeno, s přihlédnutím k povaze imunity členů Parlamentu, chápané jako imunita Unie nezbytná k plnění jejího poslání, nemohou být jednání spadající do politické diskuse obecně, nebo pokud se poslanec vyjadřuje jakožto garant zájmů voličů na vnitrostátní nebo regionální úrovni, s ohledem na organické kritérium považována za jednání, na která se vztahuje materiální imunita ve smyslu článku 8 protokolu.

108. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr použil vyvážený výklad materiální imunity, založený na kritériu organického vztahu, který musí být konfrontován se zásadou rovného zacházení mezi občany, jakož i s právem na přístup k soudu.

109. Ve věci v původním řízení se mi nezdá, že by odůvodnění neodpovědnosti A. Patriciella mohlo převážet nad uvedenými zásadami. Jak vyplývá z obecné zprávy Parlamentu, pomluvy jednotlivců spíše než orgánů byly obvykle považovány za spadající mimo rámec politické činnosti poslance. To platí například pro útoky na příslušníky policie brané

individuálně, a nikoliv pro kritiku policie jakožto orgánu⁹⁶. Zdá se tedy, že rozhodnutí o ochraně imunity A. Patriciella se odchyluje od tohoto přístupu.

110. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že k jednání A. Patriciella došlo mimo činnosti člena Parlamentu v organickém smyslu, který jsem právě navrhl. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, A. Patriciello jednal mimo Parlament. Dále, vzhledem k předmětu jeho jednání se zdá, že jednal jako vnitrostátní politik či dokonce jako podrážděný občan. Navíc, s výhradou přezkoumání skutkových okolností předkládajícím soudem, jakož i jejich kvalifikace s ohledem na ustanovení italského trestního práva, nelze jednání A. Patriciella považovat za jednání, které má relevantní vztah k výkonu jeho funkce jakožto člena Parlamentu.

⁹⁶ — Viz zpráva výboru pro právní záležitosti Parlamentu č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39, s. 24. Parlament totiž zbavil poslance imunity v případech týkajících se útoků na policisty, viz věci A2-0130/88, A2-0105/85 a A6-0156/2006. Viz příloha uvedené zprávy Parlamentu č. EP 360.487/REV2, uvedená v poznámce pod čarou 39.

VII – Závěry

111. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na otázku Tribunale di Isernia následovně:

„Takové jednání člena Evropského parlamentu, jako je jednání, o které jde ve věci v původním řízení, nepředstavuje názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce ve smyslu článku 8 protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, jelikož nemá vztah k činnostem Evropského parlamentu.“