

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. JÄÄSKINEN

fremsat den 9. juni 2011¹**I — Indledning**

1. Den forelæggende ret har med det præjudicielle spørgsmål spurgt Domstolen om de materielle betingelser for iværksættelsen af den immunitet, som EU-retten tildeler Europa-Parlamentets medlemmer hvad angår deres meningstilkendegivelser under udøvelsen af deres hverv.

2. Selv om Domstolen allerede har kunnet udtale sig om procesreglerne for iværksættelsen af den parlamentariske immunitet, som parlamentsmedlemmerne ydes², opfordres den i forbindelse med denne sag til at fastlægge immunitetens materielle omrids i lyset af artikel 8 (tidligere artikel 9) i protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter³.

3. I lighed med forfatningsordenerne i flere medlemsstater, som har fulgt det mønster-eksempel, der blev udviklet i Frankrig efter revolutionen i 1789, tilbyder protokollen to vigtige led i beskyttelsen for parlamentsmedlemmerne⁴, dels beskyttelse af ytringsfriheden i forbindelse med udøvelse af hvervet som medlem, dvs. den materielle immunitet, der ligeledes kaldes »parlamentarisk ansvarsfrihed«⁵, dels processuel immunitet, der også kaldes »ukrænkelighed«⁶, som sikrer parlamentsmedlemmerne mod retsforfølgelse under varigheden af deres mandat. Endvidere sikrer protokollen medlemmernes frihed til at bistå ved og deltage i Parlamentets

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Dom af 21.10.2008, forenede sager C-200/07 og C-201/07, Marra, Sml. I, s. 7929.

3 — EUT 2010 C 83, s. 266, tidligere protokol nr. 36 vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (1965) (EUT 2006 C 321 E, s. 318, herefter »protokollen«). For så vidt som anmodningen blev indgivet den 2.4.2010, og det præjudicielle spørgsmåls genstand vedrører fortolkningen af protokollen, vil nummereringen i EUF-traktaten blive anvendt i dette forslag til afgørelse.

4 — Jf. Europa-Parlamentets sammenlignende undersøgelse nr. PE 168.399 med overskriften »Parlamentarisk immunitet i Den Europæiske Unions medlemsstater og Europa-Parlamentet«, serien retslige anliggender, arbejdsdokumentet er tilgængeligt på følgende hjemmeside: <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 — Forfatningerne og den gældende teori i de forskellige medlemsstater anvender en forskellig terminologi for betegnelsen af disse to aspekter af immuniteten. Det første aspekt betegnes således med ordene »Verantwortungsfreiheit« i Tyskland, »inviolabilidad« i Spanien, »irresponsabilité« i Frankrig, »insidiabilità« i Italien, »berufliche Immunität« i Østrig og »non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech« i Det Forenede Kongerige.

6 — Det andet aspekt betegnes med ordene »inviolabilité« i Belgien og Frankrig, »Immunität«, »Unverletzlichkeit« eller »Unverfolgbarkeit« i Tyskland, »inmunitad« i Spanien, »inviolabilità« og »improcedibilità« i Italien, »ausßerberufliche Immunität« i Østrig, »inviolabilidad« i Portugal og »freedom from arrest« i Det Forenede Kongerige.

virksomhed under mødeperioderne⁷. I denne sag opfordres Domstolen til at definere rækkevidden af den første form for immunitet, nemlig den materielle immunitet.

2. Protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter

5. Protokollens artikel 8 bestemmer: »Europa-Parlamentets medlemmer kan hverken eftersøges, tilbageholdes eller retsligt forfølges på grund af meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv.«

II — Retsforskrifter

A — EU-retten

1. Chartret om grundlæggende rettigheder

4. I henhold til artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁸ har enhver ret til ytringsfrihed, som omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.

6. Protokollens artikel 9, stk. 1, litra a) og b) (tidligere artikel 10), bestemmer, at under Europa-Parlamentets mødeperioder nyder dets medlemmer på deres eget lands område de immuniteter, der tilstås medlemmerne af deres lands lovgivende forsamling, og på en anden medlemsstats område fritagelse for enhver form for tilbageholdelse og retsforfølgning. Artikel 9, stk. 3, bestemmer ligeledes, at Parlamentet kan beslutte at ophæve et af dets medlemmers immunitet.

3. Europa-Parlamentets forretningsorden⁹

7. Artikel 6 i Europa-Parlamentets forretningsorden (herefter »Parlamentets forretningsorden«), der har overskriften

7 — Denne frihed omtales i protokollens artikel 7, som ikke er relevant i denne sag.

8 — EUT 2010 C 83, s. 389, herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«.

9 — Europa-Parlamentets forretningsorden, vedtaget i medfør af artikel 199 EF (nu artikel 232 TEUF) (EUT 2005 L 44), med senere ændringer. Den seneste version er tilgængelig på Europa-Parlamentets hjemmeside.

»Ophævelse af immunitet«, bestemmer i stk. 1, at under udøvelsen af sine beføjelser vedrørende privilegier og immuniteter tilstræber Parlamentet først og fremmest at bevare sin integritet som demokratisk lovgivende forsamling og sikre medlemmernes uafhængighed under udførelsen af deres opgaver. Artiklens stk. 3 præciserer, at enhver anmodning fra et medlem eller et tidligere medlem til formanden om beskyttelse af immunitet og privilegier meddeles på plenarmødet og henvises til det kompetente udvalg.

8. Artikel 9 i Parlamentets forretningsorden, der har overskriften »Medlemmernes økonomiske interesser, adfærdsregler og adgang til Parlamentet«, har følgende ordlyd:

»[...]»

2. Medlemmernes adfærd skal være præget af gensidig respekt, bero på de værdier og principper, der er defineret i Den Europæiske Unions grundlæggende akter, respektere Parlamentets værdighed og må ikke vanskeliggøre en korrekt afvikling af Parlamentets arbejde eller forstyrre roen i Parlamentets bygninger [...]

3. Anvendelsen af denne artikel må på ingen måde hindre livlige forhandlinger i Parlamentet eller begrænse medlemmernes ytringsfrihed.

Den bygger på fuld hensyntagen til medlemmernes beføjelser, som de defineres i den primære ret og i den statut, der gælder for dem.

Den er baseret på princippet om gennemsigtighed og sikrer, at medlemmerne gøres bekendt med alle bestemmelser på området og orienteres personligt om deres rettigheder og pligter.

[...]«

9. Kapitel 4 i afsnit VI i Parlamentets forretningsorden, som indeholder artikel 152-154, regulerer foranstaltningerne i tilfælde af overtrædelse af de adfærdsregler, der gælder for medlemmerne.

10. Forretningsordenens artikel 154 vedrørende øjeblikkelige forholdsregler fastsætter formandens kompetencer, som giver ham mulighed for at kalde ethvert medlem, som generer mødets korrekte afvikling, eller hvis adfærd ikke er i overensstemmelse med de relevante regler i artikel 9, til orden. Artikel 153 i Parlamentets forretningsorden opregner de sanktioner, der finder anvendelse på medlemmerne, hvorunder bl.a. findes en irrettesættelse og midlertidig udelukkelse fra deltagelse i Parlamentets aktiviteter. Forretningsordenens artikel 154 regulerer klagemulighederne.

11. Bilag XVI til Parlamentets forretningsorden, der har overskriften »Retningslinjer for fortolkning af de adfærdsregler, der gælder for medlemmerne«, har følgende ordlyd:

»1. Der bør skelnes mellem på den ene side synlige former for adfærd, som kan toleres, hvis de ikke er fornærmende og/

eller ærekrænkende, holdes inden for rimelige rammer og ikke udløser nogen konflikt, og på den anden side adfærd, der betyder aktiv forstyrrelse af en hvilken som helst af Parlamentets aktiviteter.

2. Medlemmerne er ansvarlige for personer, de ansætter eller giver adgang til Parlamentet, såfremt sådanne personer i Parlamentets bygninger ikke overholder de adfærdsregler, der gælder for medlemmerne.

Disse personer og alle andre personer udefra, der opholder sig i Parlamentets bygninger, er omfattet af formandens og dennes repræsentanters disciplinære beføjelser.«

B — *National ret*

12. Artikel 68 i den italienske forfatning bestemmer i stk. 1, at medlemmerne af den nationale lovgivende forsamling ikke kan holdes ansvarlige på grund af meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv.

III — De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

13. Aldo Patriciello, der er et italiensk parlamentsmedlem, er i forbindelse med en straffesag, der er indledt mod ham ved Tribunale d'Isernia (Italien), blevet retsforfulgt for med urette at have anklaget en betjent fra det kommunale politi i Pozzili (Italien) for ulovlig adfærd under et skænderi, der fandt sted den 1. august 2007 på en parkeringsplads ikke langt fra et neurologisk institut.

14. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Aldo Patriciello i denne henseende er anklaget for bagvaskelse i henhold til artikel 368 i den italienske straffelov, idet han sagde, at politibetjenten havde forfalsket tiderne ved optagelse af rapporter mod flere bilister, hvis biler var parkeret i strid med færdselsloven, og dermed anklaget den pågældende betjent for dokumentfalsk. Aldo Patriciello fremturerede under overværelse af betjente, der kom til stedet for at efterprøve, om der var hold i beskyldningerne.

15. Ved afgørelse af 5. maj 2009 besluttede Parlamentet efter en anmodning fra Aldo Patriciello i henhold til artikel 6, stk. 3, i Parlamentets forretningsorden på grundlag af en betænkning fra Udvalget for Retlige Anliggender at beskytte Aldo Patriciellos immunitet

(herefter »afgørelsen om forsvar af immuniteten«). Afgørelsen er begrundet således:

»Aldo Patriciello begrænsede sig med sine erklæringer til at kommentere nogle almene forhold, såsom borgernes rettigheder til let adgang til hospitaler og sundhedsbehandlinger, hvilket har stor indvirkning på de undergivnes dagligdag. Aldo Patriciello handlede ikke i sin egen interesse, han havde ikke til hensigt at fornærme den offentligt ansatte, men han greb ind på grundlag af vælgernes almene interesse i forbindelse med sin politiske virksomhed. Herved udførte han sin opgave som medlem af Europa-Parlamentet ved at tilkendegive sin mening om et spørgsmål af almen interesse for hans vælgere [10].«

16. I forelæggelsesafgørelsen har Tribunale d'Isernia fastslået, at europaparlamentarikere i medfør af protokollens artikel 9, litra a), nyder immunitet og privilegier for forhold begået på det nationale område med de samme materielle og formelle begrænsninger som fastsat i national ret. I henhold til artikel 68 i den italienske forfatning udstrækker ansvarsfrihedsprivilegiet sig kun til udenomsparlamentarisk virksomhed, hvis den er tæt knyttet til udøvelsen af parlamentsmedlemmets hverv og formål.

10 — Rapport A6-0286/2009 vedrørende anmodning om forsvar af Aldo Patriciellos immunitet og privilegier (2009/2021(IMM)), der er tilgængelig på Parlamentets hjemmeside: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//FR>

17. Under disse betingelser har den forelæggende ret anført — med forbehold for en bedømmelse af anklagens berettigelse — at de faktiske forhold til grund for retsforhandlingerne i hovedsagen ikke er forbundet med nogen form for meningstilkendegivelse under udøvelsen af hvervet af europaparlamentariker. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, forekommer argumentet, hvorefter Aldo Patriciello begrænsede sig til at kommentere velkendte forhold, nemlig borgernes ret til let adgang til hospitaler og sundhedsbehandlinger, uden hensigt om at fornærme den offentligt ansatte, ifølge anklagemyndigheden ugrundet. Medlemmet anklagede nemlig udtrykkeligt, selv om dette fortsat skal efterprøves, en betjent fra det kommunale politi for dokumentfalsk under overværelse af ordensmagten. En sådan adfærd forekommer umiddelbart at udelukke betænkeligheder af almen interesse for hans vælgere og forekommer ikke som sådan, endog i absolut forstand, at kunne være omfattet af immunitetsordningen, således som Parlamentet anerkendte i sin afgørelse om beskyttelse af immuniteten.

18. Tribunale d'Isernia har imidlertid bemærket, at afgørelsen om forsvar af immuniteten blev vedtaget efter, at der var erindret om ikke kun protokollens artikel 9, litra a), men ligeledes om artikel 8.

19. Tribunale d'Isernia har i denne sammenhæng og henset til den pligt til loyalt at samarbejde, som retten har i medfør af artikel 4,

stk. 3, TEU, besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

V — Processuelle aspekter af det præjudicielle spørgsmål

»Udgør den påståede lovovertrædelse (der er beskrevet i anklageskriftet, og som allerede har været genstand for en afgørelse om beskyttelse af immunitet vedtaget af Europa-Parlamentet den 5.5.2009) begået af europaparlamentarikeren Aldo Patriciello, der er kvalificeret som bagvaskelse i henhold til artikel 368 i Codice penale, en meningstilkendevise under udøvelse af hvervet i henhold til protokollens artikel[8] [11]?«

A — Formaliteten med hensyn til Parlamentets bemærkninger

21. Jeg bemærker for det første, at antagelsen til realitetsbehandling af Parlamentets skriftlige bemærkninger kan rejse en vis tvivl om ordlyden af bestemmelserne i artikel 23, stk. 1 og 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. I henhold til denne bestemmelse giver Domstolen parterne, medlemsstaterne, Kommissionen og i påkommende tilfælde den institution, det organ, det kontor eller det agentur i Unionen, der har vedtaget den retsakt, hvis gyldighed eller fortolkning omtvistes, meddelelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse.

IV — Retsforhandlinger for Domstolen

20. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 2. april 2010. Aldo Patriciello, den italienske og den græske regering, Parlamentet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle procesdeltagere, med undtagelse af den italienske regering, var repræsenteret under retsmødet, der blev afholdt den 15. februar 2011.

22. I denne sag er det åbenbart, at Parlamentet ikke er ophavsmand til den protokol, som er det præjudicielle spørgsmåls eneste genstand¹². Denne sag vedrører dog utvivlsomt Parlamentets forfatningsmæssige interesser og dets institutionelle dimension.

23. Henset til den iboende forbindelse mellem bestemmelserne i Parlamentets forretningsorden og protokollens artikel 8 og 9

11 — Det præjudicielle spørgsmål henviser til den tidligere artikel 9 i protokollen. I den version, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er artikel 9 imidlertid blevet til protokollens artikel 8.

12 — Til forskel fra den sag, som gav anledning til Marra-dommen (præmis 22 og 23), er Parlamentets forretningsorden ikke genstand for denne præjudicielle forelæggelse.

samt deres fælles formål, som er at garantere Parlamentet udøvelsesvilkår, som ikke hindrer dets forfatningsmæssige opgave som repræsentant for borgerne på EU-plan¹³, forekommer det mig, at Domstolen i denne sag skal anvende en mere liberal fremgangsmåde. Jeg tilføjer, at Domstolens praksis forekommer mig at favorisere Parlamentets muligheder for at udtrykke sig ved Domstolen¹⁴. Jeg foreslår derfor Domstolen at antage Parlamentets skriftlige bemærkninger til realitetsbehandling.

B — Det præjudicielle spørgsmåls rækkevidde

24. Indledningsvis forekommer det mig vigtigt at fremhæve rækkevidden af denne anmodning om præjudiciel afgørelse, hvorved Domstolen er blevet stillet spørgsmålet, om en handling som den i hovedsagen omtvistede udgør meningstilkendegivelser under udøvelsen af hvervet som parlamentariker.

13 — Jf. artikel 10, stk. 1 og 2, TEU.

14 — Jeg erindrer om de klassiske domme vedrørende Parlamentets passive bemyndigelse (dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339) og vedrørende Parlamentets aktive bemyndigelse (dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041) efterfulgt af en dom om realiteten (dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529). Når der er tale om Parlamentets institutionelle interesser, forekommer en sådan åbning mig så meget desto mere berettiget.

25. Den vanskelighed, som den nationale ret står over for i denne sag, forekommer at bestå i en spænding mellem dels indholdet af begrundelsen for beslutningen om beskyttelse af Aldo Patriciellos immunitet, dels indholdet af anklageskriftet vedrørende de omtvistede omstændigheder. I den nævnte afgørelse påberåbte Parlamentet sig både protokollens artikel 9, litra a), og artikel 8.

26. I denne henseende forekommer det mig imidlertid åbenbart, idet det i lighed med generaladvokat Poiares Maduro skal anerkendes, at protokollens artikel 8 og 9 undertiden kan dække de samme handlinger, eftersom de er kumulative og skal læses i sammenhæng¹⁵, at protokollens artikel 9 ofte tilsigter de handlinger, som udgør forbrydelser eller strafbare forhold i henhold til almindelige retsregler, og som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for protokollens artikel 8, navnlig handlinger, der ikke kan kvalificeres som meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser, uanset om de har fundet sted inden eller uden for Parlamentet.

27. Herudover har Domstolen allerede udtalt, at i tilfælde af retsforfølgning mod en europaparlamentariker på grund af dennes meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser er bedømmelsen af betingelserne for iværksættelse af den absolutte immunitet i protokollens artikel 8 omfattet af enekompetencen for den nationale ret, som i tvivlstilfælde i medfør af artikel 267 TEUF kan spørge Domstolen, idet der er pligt hertil, hvis der er

15 — Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i Marra-sagen, punkt 10.

tale om en ret i sidste instans¹⁶. Selv hvis Parlamentet på foranledning af en anmodning fra den pågældende europaparlamentariker vedtager en afgørelse på grundlag af Parlamentets forretningsorden om beskyttelse af immuniteten, udgør denne således en udtalelse, som ikke har bindende virkninger for de nationale retter¹⁷.

28. I øvrigt har den forelæggende ret udtrykkeligt forkastet muligheden for at anvende bestemmelserne i den italienske forfatning til Aldo Patriciellos fordel sammen med det princip, der fremgår af protokollens artikel 9, litra a), og hvorefter medlemmet på det nationale område nyder de immuniteter, der tilstås medlemmerne af deres lands lovgivende forsamling.

29. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at det svar, der skal gives i denne sag, udelukkende skal baseres på protokollens artikel 8, som vedrører den materielle immunitets rækkevidde.

30. Endelig siger det sig selv, at fastlæggelsen af de forhold, der gøres gældende, og kvalificeringen heraf i den italienske lovgivning kun tilkommer den nationale ret. Det præjudicielle spørgsmål skal derfor efter min opfattelse omformuleres således, at Domstolen kan udtale sig om fortolkningen af de relevante bestemmelser i protokollen og om rækkevidden af den immunitet, som

europaparlamentarikerne nyder, idet den til den forelæggende ret skal give det størst mulige antal nyttige indikationer, således at sidstnævnte kan træffe afgørelse i den for den verserende tvist.

VI — Realiteten med hensyn til det præjudicielle spørgsmåls realitet

A — Den politiske ytringsfrihed som en grundlæggende ret

31. Protokollens artikel 8 tilsigter ubestrideligt at beskytte parlamentsmedlemmernes ytringsfrihed, uden hvilken der ikke kunne være et repræsentativt organ. Parlamentsmedlemmerne må nemlig ikke være bundet af pålæg og kan ikke modtage bundet mandat. Der er dermed tale om et frit mandat, som repræsenterer legemliggørelsen af deres politiske ytringsfrihed¹⁸.

16 — Marra-dommen, præmis 32-34.

17 — A.st., præmis 39.

18 — Artikel 4 i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen, der er bilagt afgørelse 76/787/EKSE, EØF, Euratom af 20.9.1976, truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedrørende akten om almindelige [direkte] valg af repræsentant[erne] i [F]orsamlingen (EFT L 278). Jf. ligeledes artikel 2 i Parlamentets forretningsorden.

32. Ytringsfriheden tilkommer imidlertid det enkelte individ. Den omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser¹⁹.

33. Ytringsfriheden giver således som en grundlæggende rettighed alle personer ret til at tilkendegive meninger, uanset hvor anfægtelige eller chokerende, udtryk for et mindretal eller ekstravagante de er. Udøvelsen af denne frihed kan ikke desto mindre begrænses af andres rettigheder og interesser.

34. Lovligheden af disse grænser for ytringsfriheden afhænger af dels arten af og den sammenhæng, hvori meningerne tilkendes, dels egenskaben af den, som tilkendegiver dem. F.eks. er ytringsfriheden i forbindelse med den politiske debat således mere udstrakt end i forbindelse med kommerciel kommunikation. Henset til journalisters eller parlamentarikers særlige opgave skal de tvingende hensyn, som begrundet begrænsninger af deres ytringsfrihed, være vægtigere end de, der generelt kan påberåbes.

35. Ytringsfriheden har det særlige, at den på én gang selv er en rettighed, men den er også en uomgængeligt nødvendig støbeform for

næsten alle andre friheder²⁰. I sammenhæng med den offentlige debat udgør ytringsfriheden en grundsten i det demokratiske samfund, hvis grundlæggende elementer ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er pluralisme, tolerance og åbenhed²¹. Ytringsfriheden kan nemlig ikke adskilles fra den demokratiske ambition²².

36. Ligesom i medlemsstaterne hviler Unionens lovlighed på princippet om demokratisk repræsentation²³. Europaparlamentarikerne er således betroet en særlig demokratisk

20 — Udtrykt af dommer Cardozo i afgørelse fra De Forenede Staters højestret i sagen Palko mod Connecticut (302 US 319 (1937)), i M. Hallé, *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2009, s. 7.

21 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.12.1976 i sagen Handyside mod Det Forenede Kongerige, serie A nr. 24. Jf. F. Moysse, »La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen«, *Annales du droit luxembourgeois*, bind 15, 2005, s. 57-71. I overensstemmelse med artikel 52, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder, som vedrører rækkevidden og fortolkningen af rettigheder og principper, for så vidt som rettighederne i chartret ligeledes svarer til de rettigheder, der er garanteret i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herafter »EMRK«), er betydningen og rækkevidden heraf, herunder de anerkendte begrænsninger, de samme som fastsat i EMRK. Man kan dermed lade sig inspirere af denne retspraksis i den foreliggende sag.

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

23 — Unionen skal ligesom medlemsstaterne overholde det demokratiske princip, både i medfør af nationale forfatningsmæssige rettigheder og i medfør af EU-retten. Med Lissabontraktatens ikrafttræden er dette princip knæsat i afsnit II TEU, som kun er dedikeret hertil. Det følger heraf, at enhver udøvelse af Unionens kompetencer skal kunne forbindes med folkets ønsker, jf. M. Gennart, »Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution«, *Cahiers de droit européen*, 2010, nr. 1 og 2, s. 17-46.

19 — Artikel 11, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

repræsentationsopgave, som navnlig udøves gennem en fri politisk debat.

37. I overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis dækker den politiske ytringsfrihed som et privilegeret middel til at gennemføre formålene om udfoldelse af et demokratisk samfund både valgmæssige og parlamentariske erklæringer. Det er gældende ret, at grænserne for kritik af en politiker, som handler i denne egenskab, og af regeringen skal være lempeligere end for en almindelig borger²⁴. Friheden til politisk drøftelse er ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bestemt ikke absolut²⁵. En fornærmende eller ærekrænkende ytring kan derimod blive en bestanddel i den politiske debat, når der er en almen interesse i at drøfte den. Der er nemlig tale om at indføre et sikret rum, hvori den offentlige debat kan finde sted²⁶. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dog i sin seneste praksis anerkendt muligheden for en indblanding i sammenhæng med den valgmæssige debat²⁷.

38. I denne sag er Parlamentet i sin afgørelse om beskyttelse af immuniteten af den

- 24 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.1986 i sagen *Lingens mod Østrig*, serie A nr. 103, præmis 42, og af 23.5.1991 i sagen *Oberschlick mod Østrig*, serie A nr. 204, præmis 59.
- 25 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.4.1992 i sagen *Castells mod Spanien*, serie nr. 236, § 46.
- 26 — Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i *Marra-sagen*.
- 27 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 30.6.2009 i sagen *Etxeberria m.fl. mod Spanien*, stævning nr. 35579/03, af 16.7.2009 i sagen *Féret mod Belgien*, stævning nr. 15615/07, og af 16.7.2009 i sagen *Willem mod Frankrig*, stævning nr. 10883/05.

opfattelse, at Aldo Patriciello handlede i vælgerens almen interesse. Det skal i denne henseende bemærkes, at meningstilkendegivelser vedrørende spørgsmål af almen interesse i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er placeret på lige fod med den politiske drøftelse²⁸. Menneskerettighedsdomstolen har udtrykkeligt anført, at navnlig problematikken vedrørende anvendelsen af den sociale sikrings midler²⁹, de offentlige udgifter³⁰, ejerskabet til den offentlige arv³¹ og korruption blandt politikerne³² er omfattet af den almene interesse. De nationale retter skal i henhold til denne retspraksis kunne identificere, om en kritik af et særligt punkt er en del af en mere generel debat. Hvis det er tilfældet, har meningstilkendegivelsen en særlig rang og kræver en bedre beskyttelse³³.

39. Endvidere, og for så vidt som hovedsagen vedrører en betjent fra det kommunale politi, skal det erindres, at offentligt ansatte på grund af deres status i Den Europæiske

- 28 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretog en sådan fortolkning i dom af 25.6.1992 i sagen *Thorgeir Thorgeirson mod Island*, serie A nr. 239, præmis 64.
- 29 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.2009 i sagen *Eerikäinen m.fl. mod Finland*, stævning nr. 3514/02, præmis 66-68.
- 30 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.11.2009 i sagen *Flux mod Moldavien*, stævning nr. 25367/05, præmis 39.
- 31 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.10.2009 i sagen *Porubova mod Rusland*, stævning nr. 8237/03, præmis 43.
- 32 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.3.2009 i sagen *Bacanu og R mod Rumænien*, stævning nr. 4411/04, præmis 91.
- 33 — Hvis den nationale ret ikke tager hensyn til dette aspekt, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dømt en stat for tilsidesættelse af EMRK's artikel 10. Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Eerikäinen m.fl. mod Finland*, og af 1.12.2009 i sagen *Karsai mod Ungarn*, stævning nr. 5380/07, præmis 29.

Menneskerettighedsdomstols øjne befinder sig midt imellem en borger og en offentlig person. Menneskerettighedsdomstolen har — uden at ligestille en politiker med en offentlig ansat — understreget, at grænserne for den tilladelige kritik af en offentligt ansat, som udfører sit arbejde, i visse tilfælde kan være videre end for en almindelig borger³⁴.

40. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid erindret om, at de offentligt ansatte for at kunne udføre deres arbejde skal have offentlighedens tillid uden blive utilbørligt forstyrret, og at det derfor kan vise sig nødvendigt at beskytte dem, især mod fornærmelige mundtlige angreb, når de er på arbejde. Dette gælder ligeledes i tilfælde af ærekrænkende beskyldninger for forhold knyttet til udførelsen af deres opgaver³⁵. De tvingende hensyn forbundet med beskyttelsen af offentligt ansatte skal i givet fald afvejes i forhold til interesserne i pressefrihed eller den frie drøftelse af spørgsmål af almen interesse³⁶.

34 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.1999 i sagen Janowski mod Polen, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, præmis 33. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 29.3.2001 i sagen Thoma mod Luxembourg, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-III, præmis 47, og af 7.11.2006 i sagen Mamère mod Frankrig, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, præmis 27.

35 — Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Janowski mod Polen, af 21.12.2004 i sagen Busuoc mod Moldavien, stævning nr. 61513/00, præmis 64, i sagen Mamère mod Frankrig, præmis 27, og af 18.2.2010 i sagen Taffin mod Frankrig, stævning nr. 42396/04, præmis 64.

36 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.4.2010 i sagen Haguenaer mod Frankrig, stævning nr. 34050/05, præmis 47 og 48.

B — *De principper, der regulerer den parlamentariske immunitet i Parlamentet og Europarådets Parlamentariske Forsamling*

41. Som indledning bemærker jeg, at der er en historisk forbindelse, der bygger på et fælles princip og identiske bestemmelser, mellem ordningen med privilegier og immuniteter, som tilstås medlemmerne af Europarådets Parlamentariske Forsamling og parlamentsmedlemmerne³⁷. Denne forbindelse begrundes efter min opfattelse, at der foretages en tilnærmelse mellem disse to tekster med henblik på at fortolke rækkevidden af den parlamentariske immunitet i denne sag.

42. I henhold til artikel 343 TEUF nyder Unionen på medlemsstaternes område de for udførelsen af dens opgaver nødvendige privilegier og immuniteter på de betingelser, der er fastsat i protokollen. Protokollens kapitel III gentager den opfattelse, at parlamentsmedlemmerne har retlige garantier.

43. Parlamentsmedlemmernes privilegier og immuniteter er således Unionens, som er blevet indført, for at Unionen kan udføre sin opgave.

37 — T. Harms, *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament*, Hansischer Gilddenverlag, 1968, s. 88. Jf. ligeledes resolution 1325 (2003) om immuniteterne for medlemmerne af Den Parlamentariske Forsamling, der er tilgængelig på Europarådets hjemmeside på følgende adresse: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>; jf. ligeledes de identiske bestemmelser i aftalen om Den Vesteuropæiske Unions, internationale repræsentanters og ansattes status af 11.5.1955.

44. Det skal understreges, at den meget upræcise udstrækning af de immuniteter, som europaparlamentarikerne kan påberåbe sig, afspejler deres oprindelse, nemlig at immunitetsordningen kun blev indført som et supplement til de nationale regler om medlemmernes privilegier³⁸. Til trods for forskellige initiativer fra Parlamentets side er der endnu intet udkast mundet ud i ændringer af protokollens artikel 8 og 9³⁹.

45. Jeg ønsker i denne henseende at fremhæve, at hovedårsagen til indførelsen af den europæiske immunitet ikke er at lade individer nyde godt heraf, men at bidrage til en effektiv beskyttelse af deres opgaver. Den parlamentariske immunitet er dermed ikke udtænkt som et personligt privilegium for parlamentarikerne, men som en garanti for institutionen. Parlamentets integritet skal beskyttes, hvorfor dets medlemmer er blevet tilstået visse friheder og immuniteter med henblik på at give dem mulighed for at bevæge sig frit i Unionen, handle frit ved udøvelsen

af deres hverv som parlamentarikere og være fri for enhver trussel i forbindelse med dette hverv⁴⁰.

46. Således som det fremgår af Parlamentets forretningsorden, tilstræber Parlamentet under udøvelsen af sine beføjelser vedrørende privilegier og immuniteter først og fremmest at bevare sin integritet som demokratisk lovgivende forsamling og sikre medlemmernes uafhængighed under udførelsen af deres opgaver⁴¹.

47. Til sammenligning nyder medlemsstaternes repræsentanter i Rådet i henhold til Europarådets statut de privilegier og immuniteter, som er nødvendige for udførelsen af deres hverv⁴². Immuniteterne tilstås for at bevare Europarådets Parlamentariske Forsamlings uafhængighed og for at sikre medlemmernes uafhængighed under udførelsen

38 — Protokollen blev nemlig vedtaget i 1965, på hvilket tidspunkt Parlamentet bestod af medlemmer, der var valgt af de nationale lovgivende forsamlinger i overensstemmelse med deres nationale procedurer. Protokollen skulle kun dække den »europæiske« del af den parlamentariske virksomhed. Jf. M. Benlolo Carabot, »Les immunités des Communautés européennes«, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, s. 549-588.

39 — Jf. vedrørende Parlamentets forsøg på at præcisere protokollens ordlyd rapport fra Europa-Parlamentets udvalg for retlige anliggender med overskriften »Parliamentary immunity in the European Parliament«, nr. PE 360.487/REV2, oktober 2005, der er tilgængelig på følgende adresse: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>; jf. Europa-Parlamentets beslutning af 6.7.2006 om ændring af protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, P6_TA(2006) 0314, der er tilgængelig på Parlamentets hjemmeside: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//DA>

40 — Jf. *Privileges and immunities of Members of the European Parliament, Eighth Report of House of Commons*, af 18.3.1986, stillingtagen fra G. Donnez, *Select Committee on the European Communities*, London, 1986, punkt 17.

41 — Artikel 6, stk. 1, i Parlamentets forretningsorden. I øvrigt understøtter denne fremgangsmåde Domstolens praksis, navnlig dom af 10.7.1986, sag 149/85, Wybot, Sml. s. 2391, præmis 12. Ud fra denne betragtning forekommer den af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans anvendte fremgangsmåde i dom af 15.10.2008, sag T-345/05, Mote mod Parlamentet, Sml. II, s. 2849, som førte til, at der blev skabt en subjektiv ret for de personer, der nyder immuniteter, mig diskutabel, henset til den immunitæres logik, som bygger på beskyttelsen af hvervet, jf. dommens præmis 29-34.

42 — Forsamlingens medlemmer nyder de privilegier og immuniteter, der er fastsat i den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter (af 2.9.1949) og tillægsprotokollen (af 6.11.1952). Jf. artikel 40 i Europarådets statut, overenskomstens artikel 13-15 og tillægsprotokollens artikel 3 og 5, bind »Europarådets statut«.

af deres europæiske mandat⁴³. Endvidere tildeles medlemmernes repræsentanter i henhold til ordlyden af tillægsprotokollen til den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter ikke disse privilegier og immuniteter til deres personlige fordel, men for at sikre enhver uafhængighed ved udøvelsen af deres hverv for Europarådet⁴⁴.

49. Hvad for det første angår beskyttelsen af ytringsfriheden og stemmefriheden i forbindelse med udøvelsen af et medlems hverv fører den materielle immunitet, som ligeledes kaldes »parlamentarisk ansvarsfrihed«⁴⁶, og som er afspejlet i protokollens artikel 8, således til, at et medlem undgår enhver forfølgning for visse kategorier af handlinger, nemlig dem, der er forbundet med udøvelsen af hans mandat.

50. Domstolen har allerede udtalt, at den materielle immunitet er absolut⁴⁷.

48. Ovenstående betragtninger rejser imidlertid ikke tvivl om den parlamentariske immunitets dobbelte karakter, hvis formål er at beskytte både Parlamentet og dets medlemmer som individer⁴⁵.

51. Denne betragtning skal forstås i lyset af det princip⁴⁸, som ligger bag den materielle immunitet, og hvorefter ansvarsfriheden er tidsmæssigt ubegrænset, hvorfor den er gældende både under mandatets varighed og efter udløbet heraf. Den er ligeledes absolut i den forstand, at den dækker alle former for retligt ansvar, navnlig det strafferetlige og civilretlige ansvar. Endvidere er der tale om en ubetinget ansvarsfrihed, eftersom Parlamentet ikke kan ophæve den, og medlemmet ikke kan give afkald herpå. Ikke desto mindre dækker immunitetens absolutte karakter i overensstemmelse med protokollens artikel 8 udelukkende »meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv«.

43 — Artikel 65 i kapital XVII i reglerne for Europarådets Parlamentariske Forsamling. I øvrigt følger Forsamlingens udvalg for immuniteter og institutionelle anliggender udviklingen på europæisk og internationalt plan i retlige instrumenter vedrørende privilegier og immuniteter, jf. ligeledes reglerne for Forsamlingen, parareglementære tekster, kapitel IX, udvalget for regler, immuniteter og institutionelle anliggender (punkt 5).

44 — Artikel 5 i ovennævnte tillægsprotokol til den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter. Det fremgår i øvrigt heraf, at Europarådets medlemsstater ikke alene har ret, men også pligt til at ophæve immuniteten for sin repræsentant. Jf. ligeledes resolution 1490 (2006) om fortolkningen af den almindelige overenskomsts artikel 15a, der er tilgængelig på følgende adresse: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>

45 — Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i Marra-sagen, punkt 12. Jeg anfører imidlertid, at under en høring i det finske parlaments udvalg for forfatningslovgivning i 1933 foreslog flere af epokens forfatningstilhængere, at medlemmernes materielle immunitet tilsigter at give dem mulighed for frit at kritisere regeringen, myndighederne og andre personer eller samtidige ting eller fænomener uden at frygte retsforfølgning eller uden at have behov for minutiøst at studere straffeloven, inden de giver deres mening til kende. Jf. E. Hakkila, *Suomen tasavallan perustuslait*, Porvoo, 1939, s. 416.

46 — Sammenlign med fodnote 5.

47 — Marra-dommen, præmis 27.

48 — Da protokollens artikel 8 ikke henviser til national ret, skal den heri fastsatte materielle immunitet anses for udelukkende at bygge på EU-retten. Jf. Marra-dommen, præmis 26.

52. For det andet har den processuelle immunitet eller ukrænkeligheden som omhandlet i protokollens artikel 9 til formål at undgå, at udøvelsen af det parlamentariske mandat hindres af straffesager vedrørende medlemmernes handlinger som almindelige borgere. Artikel 9 garanterer dermed parlamentsmedlemmerne en beskyttelse mod retssager under varigheden af deres mandat. Den i protokollens artikel 9 fastsatte ukrænkelighed er begrænset til mødeperiodernes varighed og mister sin virkning i tilfælde af strafbare handlinger og Parlamentets ophævelse af immuniteten⁴⁹.

53. Historisk var formålet med den processuelle immunitet at undgå, at den udøvende

magt eller borgere kunne hindre eller skade udøvelsen af medlemmernes hverv ved at indlede undersøgelsesprocedurer eller fremkomme med ugrundede anklager mod dem. Den pågældende immunitet er således efter sin art ikke absolut, men den kræver udelukkende, at de foranstaltninger, der træffes mod et medlem, iværksættes efter eller mellem Parlamentets mødeperioder.

54. Den materielle immunitet, som afledes af ansvarsfriheden, går ud fra det blotte forhold, at den er anført i protokollen, og med forbehold for, at et medlems handlinger er omfattet af den materielle immunitets anvendelsesområde. For at den processuelle immunitet iværksættes, skal Parlamentet derimod først træffe en afgørelse om at tillade eller forbyde en tilbageholdelse eller retsforfølgning.

55. Efter at der er erindret om disse principper, forekommer det mig, at ytringsfriheden generelt, ytringsfriheden i den politiske debat vedrørende den almene interesse og rækkevidden af den materielle immunitet for et parlamentsmedlem er rettigheder, som — selv om de er særskilte — kontinuerligt vikler sig ind i hinanden. Det fortjener at blive understreget, at et parlamentsmedlems meningstilkendegivelser kan beskyttes, enten ved den mere udstrakte ytringsfrihed, som gælder for den politiske debat, eller ved det generelle princip om ytringsfrihed, i den forstand, at sådanne meningstilkendegivelser ikke automatisk kan straffes, selv hvis de er fremkommet under omstændigheder, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for

49 — I denne henseende forekommer Parlamentets praksis mig usammenhængende og kan give anledning til kontroverser. For det første er Parlamentet nemlig af den opfattelse, at den i protokollens artikel 9 (tidligere artikel 10) omhandlede processuelle immunitet ikke kun finder anvendelse på handlinger foretaget under mandatets varighed, men ligeledes med tilbagevirkende kraft på handlinger foretaget af tidligere parlamentsmedlemmer. Ifølge Parlamentet er det kun handlinger foretaget efter mandatets udløb, som er udelukket fra den processuelle immunitets anvendelsesområde, hvor der er behov for at ophæve immuniteten for tidligere medlemmer (jf. rapport fra Europa-Parlamentets Udvalg for Retlige Anliggender, nr. PE 360.487/REV2, der er nævnt i fodnote 39, s. 7.) Jeg er meget i tvivl hvad angår denne fortolknings forenelighed med formålet med den i protokollens artikel 9 omhandlede processuelle immunitet og med principperne om lighed for loven og om adgangen til domstolsprøvelse, der er knæsat i chartret om grundlæggende rettigheder. For det andet har Parlamentet fastslået, at det er yderst tvivlsomt, at protokollens artikel 9 kan finde anvendelse på tidligere parlamentsmedlemmer. Efter mandatets udløb skal det tidligere medlem nemlig efter Parlamentets opfattelse beskyttes mod angreb vedrørende meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser, der fremkom i forbindelse med udøvelsen af vedkommendes hverv. Anvendelsen af protokollens artikel 7 (tidligere artikel 8) og 9 forekommer imidlertid at være begrænset til parlamentsmedlemmer under Parlamentets mødeperioder. Jf. rapport om Koldo Gorostiagas anmodning om beskyttelse af immunitet og privilegier (2004/2102(IMM)) af 25.1.2005 og rapport om Andrzej Pezaks (tidligere medlem af Europa-Parlamentet) anmodning om beskyttelse af immunitet og privilegier (2005/2128(IMM)) af 22.11.2005.

den materielle immunitet i forbindelse med udøvelsen af et parlamentsmedlems hverv. Denne sag vedrører dermed spørgsmålet om, hvordan grænsen skal drages i forbindelse med ytringsfriheden mellem den generelle grad af beskyttelse for et individ, en deltager i den politiske debat og et parlamentsmedlem.

57. Henset til dens formål består den parlamentariske immunitet efter min opfattelse ikke kun af rettigheder, men ligeledes af forpligtelser⁵¹. Betydningen af denne fremgangsmåde er ligeledes blevet understreget af Europarådets Parlamentariske Forsamling, hvorefter sanktionsmulighederne⁵² skulle styrkes i tilfælde, hvor meningstilkendegivelser fra denne Forsamlings medlemmer indeholdt ærekrænkelser, fornærmelser eller bagvaskelse⁵³. De sjældne tilfælde med ærekrænkende meningstilkendegivelser fra medlemmer af nævnte forsamling har ført til et forslag om styrkelse af de skadede personers omdømme⁵⁴.

C — De adfærdsregler, der finder anvendelse på parlamentsmedlemmer

56. I medfør af artikel 232 TEUF fastsætter Parlamentet sin forretningsorden. Uden at ville drage en direkte parallel mellem protokollens bestemmelser og bestemmelserne i Parlamentets forretningsorden udgør forretningsordenen i mine øjne et referencedokument, som er nyttigt for det svar, der skal gives i denne sag. Det skal tilføjes, at der er udviklet en fast institutionspraksis i Parlamentet vedrørende anvendelsen af protokollens artikel 9 i forbindelse med anmodninger om ophævelse af dets medlemmers immunitet⁵⁰.

58. Det skal understreges, at selv om parlamentsmedlemmerne i forbindelse med udøvelsen af deres hverv nyder en materiel immunitet, forbliver de dog underlagt de regler, som den samme institution har udstedt.

59. Disse regler, navnlig artikel 9, stk. 2, artikel 152 og 153 i Parlamentets forretningsorden, tilsigter at præcisere et

50 — Jf. vedrørende denne praksis, rapport fra Europa-Parlamentets Udvalg for Retlige Anliggender, nr. PE 360.487/REV2, der er nævnt i fodnote 39.

51 — Jf. udgivelse fra Union Interparlementaire (UIP) med overskriften »Ytringsfrihed, Parlamentet og fremme af tolerancen«, Geneve, 2005, der er tilgængelig på adressen: www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf (s. 57 ff.).

52 — Artikel 21 i reglerne for Europarådets Parlamentariske Forsamling.

53 — Jf. ovennævnte resolution 1325 (punkt 5). Jeg anfører, at i tysk ret er ærerørig injurier i henhold til forfatningens artikel 46, stk. 1, udelukket fra anvendelsesområdet for medlemmernes materielle immunitet.

54 — Dok. 12059 med overskriften »Sikring af en beskyttelse mod skade på personers ære og omdømme«, der er tilgængeligt på adressen: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>

parlamentsmedlems adfærd og sanktionerne i tilfælde af tilsidesættelse. Det fremgår af forretningsordenen, at den pågældende adfærd skal bero på de værdier og principper, der er defineret i Unionens grundlæggende akter, respektere Parlamentets værdighed og ikke må vanskeliggøre en korrekt afvikling af Parlamentets arbejde.

60. For så vidt som disse regler gør selve arten af den adfærd, der kræves ved udøvelsen af det parlamentariske hverv, klar, forekommer det mig, at disse angivelser kan tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen af protokollens artikel 8 til at definere den materielle immunitets rækkevidde.

D — Rækkevidden af den materielle immunitet i den i protokollens artikel 8 omhandlede forstand

61. I henhold til en teori, der er fremsat i litteraturen, udstrækker den materielle immunitet sig til alle de former, som den parlamentariske virksomhed kan antage, uanset om det er skriftligt i parlamentariske dokumenter eller i drøftelser eller afstemninger i alle deres former i parlamentariske forsamlinger eller udvalg⁵⁵.

55 — M.-C. Jeuniaux, *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, doktordisputats, université de Toulouse, 1987, s. 179.

62. Der er ubestrideligt forskellige parlamentariske modeller og fremgangsmåder for den materielle immunitet i Unionens medlemsstater. De har imidlertid det samme formål, nemlig sikring af et parlamentsmedlems udøvelse af vedkommendes hverv og i sidste ende institutionens funktion⁵⁶.

63. Den klassiske model for materiel immunitet, som dækker medlemmernes menings-tilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv, finder ligeledes anvendelse på medlemmerne af Europarådets Parlamentariske Forsamling⁵⁷. I denne forbindelse omfatter ordet »meningstilkendegivelser« både medlemmernes mundtlige og skriftlige mellemkomster under udøvelsen af deres hverv i denne forsamling. En parlamentarikers fornærmelse af en person, som befinder sig på den offentlige talerstol, er ikke omfattet af meningstilkendegivelsesbegrebet⁵⁸. Den materielle immunitet omfatter ligeledes meningstilkendegivelser under officielle hverv, som medlemmerne udøver i medlemsstaterne⁵⁹. Der er dermed tale om at

56 — Jf. Parlamentets sammenlignende studie nr. PE 168.399, der er nævnt i fodnote 4.

57 — Den materielle immunitet er genstand for artikel 14 i den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter.

58 — Jf. rapport fra udvalget for vedtægt og immuniteter af 25.3.2003 med overskriften »Immuniteter for den parlamentariske forsamlings medlemmer«, dok. 9718 revideret, som er tilgængeligt på følgende hjemmeside: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>

59 — Jf. resolution 1325 (2003) fra Europarådets Parlamentariske Forsamling og rapporten fra Udvalget for Vedtægt og Immuniteter af 25.3.2003 med overskriften »Immuniteter for Den Parlamentariske Forsamlings medlemmer«, dok. 9718 revideret, som er tilgængeligt på følgende hjemmeside: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>

beskytte de parlamentarikere, som har officielle opgaver i Europarådets medlemsstater.

64. Endvidere er det interessant at anføre et initiativ fra Parlamentet fra 1987, som tilsigtede at ændre protokollens artikel 8 med henblik på, at medlemmerne af Europa-Parlamentet blev beskyttet i forhold til meningstilkendegivelser og stemmeafgivelser under forhandlinger i Parlamentet, i organer oprettet af eller fungerende under Parlamentet, eller i organer, hvori medlemmerne har sæde i egenskab af medlemmer af Parlamentet⁶⁰.

65. Den aktuelle debat vedrørende det kriterium, der skal anvendes for at fastlægge de parlamentariske aktiviteter i den i protokollens artikel 8 omhandlede forstand, er derfor centreret om valget mellem et såkaldt »stedligt« kriterium og et såkaldt »funktionelt« kriterium. Jeg ønsker med henblik på at bidrage til denne drøftelse at opfordre Domstolen til at ændre perspektivet i forbindelse med undersøgelsen af de pågældende erklæringer.

66. Den materielle immunitet dækker efter min opfattelse tre aspekter. Det første, der er objektivt, tilsigter at garantere medlemmerne en mulighed for at indlede og føre parlamentariske, politiske debatter i al frihed og

således at fremme forskellige politiske sager med henblik på at få indflydelse på udøvelsen af lovgivningen, budgettet og kontrollen i Parlamentet. Det andet aspekt, som ligeledes er objektivt, tilsigter at sikre muligheden for at tilkendegive kritiske meninger, navnlig i forhold til Unionens og medlemsstaternes udøvende magt, og således at bidrage til en vertikal og horisontal opdeling af beføjelserne inden for Unionen. Det tredje aspekt, der er subjektivt, skal forstås ud fra synsvinklen om en grundlæggende rettighed, som begrænser andre borgeres grundlæggende rettigheder, såsom retten til adgang til domstolsprøvelse. Disse tre aspekter af den materielle immunitet sigter dermed mod at indføre en undtagelse til princippet om ligebehandling af borgerne⁶¹. Det er af denne grund væsentligt ved fortolkningen af dens rækkevidde at finde en ligevægt, som er nødvendig i et demokratisk samfund.

67. Jeg er i denne henseende enig med Kommissionen, som har gjort gældende, at protokollens artikel 8 skal have en rækkevidde, der er fuldstændigt forenelig med EMRK's artikel 6, som svarer til artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. En begrænsning af retten til adgang til domstolsprøvelse på grund af en parlamentarisk immunitet må ikke være uforholdsmæssig i forhold til det

60 — Jf. protokol vedrørende revision af De Europæiske Fællesskabers protokol vedrørende privilegier og immuniteter af 8.4.1965 for så vidt angår Europa-Parlamentets medlemmer (EFT 1987 C 99, s. 43): »Parlamentets medlemmer kan ikke eftersøges, tilbageholdes eller retsligt forfølges i civile søgsmål, straffesager eller administrative sager på grund af stemmeafgivelser eller meningstilkendegivelser under forhandlinger i Parlamentet, i organer oprettet af eller fungerende under Parlamentet, eller i organer, hvor de har sæde i egenskab af medlemmer af Parlamentet.«

61 — Jf. EMRK's artikel 6 og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Jf. vedrørende denne begrænsningsforholdsmæssighed, generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i Marra-sagen, punkt 31.

lovlige formål, der er beskyttet ved denne immunitet⁶².

68. For så vidt angår det såkaldte »stedlige« kriterium forekommer det mig i lighed med generaladvokat Poiaras Maduro ikke at kunne betvivles, at begrænsningen af ansvarsfrihedens rækkevidde til det blotte sted, hvor Parlamentet har hjemsted, heller ikke svarer til den nutidige realitet i den politiske debat og således ikke kan anvendes som det eneste kriterium⁶³.

69. Jeg anfører, at ifølge Europarådets Parlamentariske Forsamling er det, henset til Forsamlingens internationale karakter, vigtigt, at ansvarsfriheden defineres i forhold til medlemsstaternes typiske aktiviteter og ikke i forhold til et stedligt begreb⁶⁴.

70. Efter min opfattelse skal man imidlertid ikke forbigå betydningen af parlamentariske lokaler som privilegerede steder for den politiske debat, ligeledes på unionsplan. Fortolkningen af begrebet parlamentarisk immunitet

skal således ikke føre til en banalisering af Parlamentet som politisk institution ved at behandle et medlems meningstilkendegivelser på Parlamentets talerstol på samme måde som det, der kan fremkomme under et »reality show« i fjernsynet.

71. Når det er sagt, skal det erindres, at den materielle immunitet ikke finder anvendelse på alle et parlamentsmedlems aktiviteter, selv hvis de foregår i Parlamentet eller under mødeperioderne⁶⁵. Med henblik på at bringe det stedlige kriterium i spil skal den pågældende aktivitet nødvendigvis have en forbindelse med aktiviteterne som parlamentsmedlem. I medlemsstaterne er der i de fleste tilfælde en forbindelse mellem dels ansvarsfrihedens materielle og tidsmæssige rækkevidde, dels begrebet meningstilkendegivelser, der er uadskilleligt forbundet med Parlamentets aktiviteter⁶⁶. Det er således drøftelserne inden for murerne under det parlamentariske arbejde i bred forstand⁶⁷, der helt åbenbart er

62 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.4.2006 i sagen Patrono, Cascini og Stefanelli mod Italien, stævning nr. 10180/04, præmis 63 og 64, og af 24.2.2009 i sagen C.G.L.L. og Cofferati mod Italien, stævning nr. 46967/07, præmis 74 og 75.

63 — Jf. generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse i Marra-sagen, punkt 35.

64 — Dok. 9718 revideret, hvori det er præciseret, at »[e]fter omvæltningerne fra 1989-1991 tager forsamlingen og dens medlemmer mere del på området: valgobservation, besøg på stedet i tilfælde af kriser og i forbindelse med det parlamentariske diplomati, medlemmernes forhandlinger med de nationale ansvarlige i forbindelse med proceduren for ansøgerstaters tiltrædelse af Europarådet og opfølgingsproceduren«.

65 — Som eksempel er mundtlig chikane af betjeningen i Parlamentets kantine ikke omfattet af anvendelsesområdet for protokollens artikel 8.

66 — I belgisk ret dækker ansvarsfriheden i medfør af den belgiske forfatnings artikel 58 en parlamentarikers meningstilkendegivelser og stemmeafgivelser, forudsat at han handler i forbindelse med »udøvelsen af det parlamentariske mandat«. I tysk ret henviser forfatningens artikel 46, stk. 1, til en »erklæring eller stemmeafgivelse i Bundestag«. I spansk ret i den spanske forfatnings artikel 71, i fransk ret i den franske forfatnings artikel 26 og i luxembourgsk ret i den luxembourgiske forfatnings artikel 68 anvendes udtrykket »under udøvelsen af hvervet«. I finsk ret forbinder i den finske forfatnings artikel 30 anvendelsesområdet for den parlamentariske immunitet med de meninger og den adfærd, som medlemmet lægger for dagen i parlamentet.

67 — Næmlig deltagelsen i mødeperioder, i det parlamentariske arbejde, i udvalg, i møder, i pressekonferencer og i modtagelsen af delegationer.

omfattet af anvendelsesområdet for protokol-
lens artikel 8.

72. For så vidt angår aktiviteter og erklæring-
er uden for Parlamentet er den største vans-
kelighed forbundet med anvendelsen af det
såkaldte »funktionelle« kriterium, som der-
med er det eneste relevante kriterium med
henblik på fortolkningen af den materielle
immunitets rækkevidde. Efter min opfattelse
kan formålet med protokollens artikel 8 ikke
bestå i at udstrække immuniteten til alle er-
klæringer fra parlamentsmedlemmer. En så-
dan fortolkning forekommer mig at komme
i konflikt med de grundlæggende rettigheder
som lighed for loven⁶⁸ og adgang til domstol-
sprøvelse, selv hvis Parlamentet forekommer
at have vedtaget dette standpunkt i sin praksis
om ophævelse af immuniteten⁶⁹. Den materi-
elle immunitet tilsigter imidlertid at beskytte
parlamentsmedlemmerne som europaparla-
mentarikere og ikke som politikere generelt.

73. Generaladvokat Póiares Maduro foreslog
i sit forslag til afgørelse i Marra-sagen, at der

med henblik på at fastlægge, om en parlamen-
tarikers erklæringer var blevet fremsat under
udøvelsen af vedkommendes hverv, skulle
anvendes et kriterium om arten af og ind-
holdet i europaparlamentarikernes ytringer.
Han underlagde kvalifikationen af menings-
tilkendegivelser to betingelser, nemlig dels at
meningstilkendegivelserne skal være af reel
offentlig interesse, dels at der skal sondres
mellem fakta og værdibaserede antagelser⁷⁰.

74. For så vidt som dette aspekt efter min op-
fattelse fortjener en mere dybtgående analyse,
inden jeg besvarer spørgsmålet om fortolk-
ningen af begrebet »meningstilkendegivelser
eller stemmeafgivelser under udøvelsen af
deres hverv« i protokollens artikel 8, ønsker
jeg at undersøge begreberne almen interesse,
sondringen mellem værdibaserede antagelser
og erklæringer om fakta, for dernæst at fore-
slå en fastlæggelse af den materielle immuni-
tets rækkevidde gennem en organisk forbin-
delse snarere end en funktionel.

1. Den reelle almene interesse

68 — Som eksempel blev forslaget til ændring af den svenske
forfatning, som tilsigtede at udvide anvendelsesområdet for
den parlamentariske immunitet i politiske debatter uden
for murene, forkastet i Sverige på grund af den ulighed,
der ville opstå mellem de forskellige deltagere i sådanne
debatter. Jf. rapport fra udvalget for forfatningsreform med
overskriften »En reformerad Grundlag-Betänkande av
Grundlags Untredningen«, SOU 2008:125, s. 609 og 610.

69 — I Parlamentets praksis ophæves immuniteten ikke, hvis
de strafferetlige anklager er omfattet af et parlaments-
medlems »politiske aktiviteter«. Parlamentet har fortolket
dette sidstnævnte begreb på et grundlag, som det selv i sin
rapport har kvalificeret som »yderst bredt og fleksibelt«. Jf.
rapport fra Parlamentets udvalg for retlige anliggender,
nr. PE 360.487/REV.2, der er nævnt i fodnote 39, s. 23 og 24.

75. Den almene interesse udgør et af de
grundlæggende aspekter, der er i spil i forbin-
delse med ytringsfriheden, eftersom den bi-
drager til beskyttelsen af flerheden af værdier

70 — Generaladvokat Póiares Maduros forslag til afgørelse i
Marra-sagen, punkt 37-39.

i samfundet, som denne frihed kan opretholde. Hvad angår anvendelsesområdet for den ansvarsfrihed, der følger af protokollens artikel 8, forekommer det mig ikke desto mindre vanskeligt at kræve, at alle erklæringer fra et medlem af Europa-Parlamentet har en politisk bibetydning, som altid afspejler den reelle almene interesse.

76. Formålet med en udstrakt ytringsfrihed, således som tildelt parlamentsmedlemmerne, er at give dem mulighed for at deltage i politiske debatter, der er forbundet med deres hverv uden uberettigede hindringer. Denne frihed skal også omfatte muligheden for subjektive, egoistiske, eller rettere ubetimelige, meningstillkendegivelser, fordi en parlamentarikers sigte er at fremme politiske sager uden at være underlagt en eller anden objektivitetsforpligtelse.

77. Formålet med demokratiske, politiske debatter er faktisk at bidrage til definitionen af den almene interesse ved at foreslå forskellige forestillinger herom. Den almene interesse går ikke forud for de demokratiske debatter, men det er debatterne, som bidrager til en bedre forståelse heraf.

78. Begrebet reel almen interesse kan dermed efter min opfattelse ikke udgøre et relevant kriterium for anvendelsen af den materielle immunitet på standpunkter fremsat af parlamentsmedlemmer, som er omfattet af protokollens artikel 8. Hvis ikke, ville de politiske debatters indhold være underlagt domstolens efterfølgende censur, hvilket i sig selv

klart er i strid med idéen om parlamentarisk immunitet⁷¹.

2. Værdibaserede antagelser og erklæringer om fakta

79. Sondringen mellem en erklæring om fakta og en værdibaseret antagelse⁷², som navnlig er påberåbt i Parlamentets og Kommissionens bemærkninger, forekommer at være gældende ret i moderne tankegang. Denne teori finder sin oprindelse i David Humes angivelse, hvorefter pligten ikke kan udledes af faktiske omstændigheder⁷³. I det 20. århundredes filosofi er dette princip blevet vedtaget af de såkaldte »non-kognitivistiske« teorier, hvorefter ytringer vedrørende værdier eller

71 — Jeg ønsker ikke at benægte, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis godtgør, den rolle, som den almene interesse kan spille ved bedømmelsen af spørgsmålet, om en ytring er omfattet af ytringsfriheden, eller om den kan sanktioneres. Med hensyn til medlemmer er en sådan bedømmelse kun mulig, efter at det er fastslået, at den pågældende ytring ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den materielle immunitet, som et medlem er tildelt.

72 — Ifølge den generiske definition har værdibaserede antagelser til opgave at levere en vurdering, uanset om den er positiv eller negativ, af deres genstand. Jf. V. Villa, »Legal theory and value judgements«, i *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, redigeret af McCormick, s. 119. Med henblik på analysen af den parlamentariske immunitet skal medtages de antagelser, som giver udtryk for deontologiske vurderinger af handlingers rigtighed eller moralske værdi, i kategorien værdibaserede antagelser.

73 — Den skotske filosof bekræftede denne teori i *Treatise of Human Nature*, der udkom i 1739. Denne idé antages generelt at finde anvendelse på værdibaserede antagelser, jf. den engelske filosof G.E. Moore (1873-1958).

normer befinder sig uden for dikotomien mellem rigtigt og forkert. Angivelser vedrørende fakta er derimod rigtige eller forkerte. Objektivitet er således mulig, for så vidt som debatten vedrører de faktiske omstændigheder, men værdibaserede antagelser er mere eller mindre relative, eller rettere subjektive⁷⁴.

80. På baggrund af de begrebsmæssige vanskeligheder i forbindelse med den moralske filosofi, der er knyttet til denne sontring, forekommer det mig farligt at bygge den retlige fortolkning af en EU-retlig norm på denne sontring. I lighed med visse repræsentanter for retsteorien forekommer det mig vanskeligt, eller rettere umuligt, ud fra et begrebsmæssigt synspunkt at fastlægge en klar sontring mellem værdibaserede antagelser og erklæringer om fakta på dette område. I øvrigt bemærker jeg, at det fuldt ud er muligt at udtrykke værdibaserede antagelser med en sætning, der semantisk udgør en rent faktisk angivelse⁷⁵.

81. Det er ikke desto mindre nyttigt at erindre, at sontringen mellem værdibaserede antagelser og erklæringer om fakta er et af de klassiske kriterier i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. I tilfældet

med en erklæring om fakta giver den kort sagt mulighed for at bevise, at fakta er sande (*exceptio veritatis*)⁷⁶, hvilket er udelukket i tilfælde af værdibaserede antagelser.

82. I litteraturen er det med rette blevet anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke anvender en klar dikotomi mellem disse to begreber, nemlig at den ikke sondrer mellem »rene meningstilkendegivelser« og »angivelser af fakta«, men mellem »rene angivelser af fakta« og blandede udtryk, som indeholder bestanddele, der både er faktuelle og meningstilkendegivelser⁷⁷.

83. Dette beviser efter min opfattelse, at modsætningen mellem disse to begreber ikke er utvivlsom, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol selv har anerkendt⁷⁸. I henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis består forskellen mellem værdibaserede antagelser og erklæringer om fakta dermed i graden af det faktiske bevis, der skal føres⁷⁹. Jeg er imidlertid i tvivl om muligheden for en ren og simpel overførsel af denne retspraksis for så vidt angår

74 — Jf. vedrørende denne debat, f.eks. R. Shafer-Laundau, *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, s. 18-52.

75 — F.eks. kan en konstatering, som henviser til et objektivt forhold, hvorefter en politisk modstander har en vis etnisk oprindelse, være afslørende for en negativ værdibaseret antagelse fra den person, der fremsætter den. Benægtende angivelser vedrørende holocaust er et åbenlyst eksempel på det forhold, at det er muligt at udtrykke chokerende værdibaserede antagelser gennem angivelser af en rent faktisk forekomst.

76 — Jf. en klassisk dom herom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol af 20.5.1999 i sagen *Bladet Tromsø A/S og Stensaas mod Norge*, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, præmis 65.

77 — T. Hochmann, »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. Dette fører til en udvidelse af anvendelsesområdet for begrebet »værdibaseret antagelse« og til en indsnævring af begrebet »erklæring om fakta«.

78 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.11.2003 i sagen *Scharsach og News Verlagsgesellschaft mod Østrig*, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XI, præmis 40.

79 — A.st.

grænserne for et parlamentsmedlems materielle immunitet.

forekommer mig at sondre mellem angivelser om fakta og værdibaserede antagelser⁸¹.

84. Jeg understreger, at den materielle immunitet undtager visse meningstilkendegivelser fremsat af parlamentsmedlemmer fra et eventuelt strafferetligt eller civilretligt ansvar. I denne optik skal meningstilkendegivelserne behandles som handlinger, nærmere bestemt som sproglige handlinger, der kan udgøre forbrydelser, såsom bagvaskelse, ærekrænkelse eller fornærmelse⁸⁰.

86. Endelig forekommer det mig hensigtsmæssigt at henlede Domstolens opmærksomhed på det forhold, at tilnærmelsen mellem begrebet »under udøvelsen af deres hverv« og de værdibaserede antagelser fører til en begrænsning af rækkevidden af den frie politiske debat.

85. I forbindelse med bedømmelsen af meningstilkendegivelser som handlinger forekommer spørgsmålet, om der er tale om en angivelse af fakta eller en værdibaseret antagelse, mig at være af mindre betydning end ophavsmandens tilsigtede formål og den reaktion, som denne sproglige handling har forårsaget hos de kommunikerende, selv hvis angivelsens rigtighed kan have indflydelse på den retlige kvalifikation af den pågældende handling. Jeg tilføjer, at Parlamentets praksis vedrørende ophævelse af immuniteten ikke

87. Et parlamentsmedlem skal nemlig under udøvelsen af sit hverv være i stand til at give udtryk for bekymringer og at forsvare vælgerens interesser. Han skal af denne grund have friheden til — mens han er beskyttet af den materielle immunitet — at fremsætte faktuelle konstateringer, som ikke efterprøves, eller som kan vise sig at være forkerte. Der er oftest tale om blandede udtryk i den i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis omhandlede forstand. Man skal derfor kunne lade »tvivlen komme et parlamentsmedlem til gode«, nemlig muligheden for at kritisere andre institutioners funktion uden først at have foretaget omfattende undersøgelser for at bevise ytringerne.

80 — I filosofien understreger teorien om sproglige handlinger, at angivelser ikke kun udgør midler til at overføre en oplysning, men ligeledes handlinger. Der skal dermed sondres mellem en angivelses udsagnsmæssige indhold og dens illokutionære kraft. Sproglige handlinger strukturerer den sociale interaktion ved deres illokutionære kraft, som skaber en forbindelse mellem de kommunikerende. Jf. J.-J. Moreso, *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, s. 12 og 13, og D. W. Ruiter, *Institutional Legal Facts*, Dordrecht, 1993, s. 37-51. En faktisk konstatering kan dermed have en illokutionær kraft, som kvalificerer den som en ærekrænkende handling.

81 — F.eks. i de to sager (sag A3-0088/89 og A3-0040/90) vedrørende ytringer fra Le Pen, hvor hans første ytring kunne kvalificeres som en værdibaseret antagelse og den anden som en angivelse af fakta af benægtende indhold. I disse to sager foreslog det kompetente parlamentariske udvalg, at immuniteten ikke blev ophævet, men Parlamentets plenarmøde fulgte det ikke. Jf. bilag til rapport fra Parlamentets Udvalg for Retlige Anliggender nr. PE 360.487/REV2, der er nævnt i fodnote 39.

88. Det er derfor min opfattelse, at den materielle immunitet ikke kun skal dække værdibaserede antagelser, men også faktuelle påstande, under forudsætning af at de opfylder det organiske kriterium, jeg vil foreslå.

E — *Indførelsen af et organisk kriterium*⁸²

89. For så vidt som jeg er overbevist om, at kriteriet om en såkaldt »funktionel« forbindelse, der bygger på begrebet almen interesse og på sondringen mellem værdibaserede antagelser og betragtninger over fakta, ikke gør det muligt at give et nyttigt svar på spørgsmålet om de materielle betingelser for gennemførelsen af den immunitet, som EU-retten tildeler, foreslår jeg Domstolen at udarbejde et særskilt kriterium for en europaparlamentarikers hverv ved at lade sig inspirere af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Kriteriet forbinder ikke den materielle immunitet med indholdet af et medlems ytringer, men snarere med forholdet mellem den sammenhæng, hvori disse ytringer kommer til udtryk, og Parlamentets parlamentariske arbejde.

82 — Som har forbindelse til et parlamentsmedlems institutionelle stilling i Unionens forfatningsmæssige organisation. Ordet »organisk« anvendes dermed ikke i betydningen »iboende« eller »egen«.

1. Proportionalitetsprincippet, således som det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis

90. Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om immunitetens grænser, at selv om ytringsfriheden er værdifuld for alle, er den det særligt for en folkevalgt, som repræsenterer sine vælgere, gør opmærksom på deres bekymringer og forsvarer deres interesser. I et demokrati er Parlamentet eller sammenlignelige organer uomgængeligt nødvendige talerstole i den politiske debat⁸³. Menneskerettighedsdomstolen understreger ligeledes bedømmelsens relevans i lyset af de særlige omstændigheder og ikke en abstrakt undersøgelse⁸⁴.

91. Generelt forekommer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med fortolkningen af den parlamentariske immunitets rækkevidde at vælge en indskrænkende fremgangsmåde. Den har således fundet en immunitet, der dækker erklæringer under parlamentariske debatter i lovgivende forsamlinger, og som tilsigter at beskytte Parlamentets interesser i sin helhed, i overensstemmelse med EMRK, i modsætning til medlemmernes interesser hver for sig⁸⁵.

83 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.2.2001 i sagen Jerusalem mod Østrig, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-II, præmis 36 og 40.

84 — Tilsvarende anvendelse i Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.2.1993 i sagen Padovani mod Italien, serie A nr. 257-B, præmis 24.

85 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.12.2002 i sagen A mod Det Forenede Kongerige, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-X, præmis 84 og 85.

92. Den principielle dom forekommer mig faktisk at være dommen i sagen A mod Det Forenede Kongerige. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol undersøgte efter at have konkluderet, at den parlamentariske immunitet, som medlemmet af House of Commons havde nydt i den sag, havde lovlige formål, såsom beskyttelsen af ytringsfriheden i Parlamentet og opretholdelsen af adskillelsen mellem den lovgivende og den dømmende magt, om den pågældende immunitet var forholdsmæssig. Jo mere vidtrækkende en immunitet er, jo mere skal de grunde, der berettiger den, være tungtvejende ud fra synspunktet om foreneligheden med EMRK⁸⁶.

93. Endvidere førte navnlig dommen i sagen Cordova mod Italien⁸⁷ til en indskrænkende fortolkning af immuniteten i den forstand, at den ikke tilsigter at beskytte et parlamentsmedlem, når han ikke handler som sådan. I den nævnte dom fremhævede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at et medlems adfærd ikke kunne være forbundet med udøvelsen af hans parlamentariske hverv i snæver forstand, og at den efter selve sin art frem for alt ikke kunne sammenlignes med en handling, der var omfattet af det parlamentariske hverv. Menneskerettighedsdomstolen

fandt, at den pågældende adfærd⁸⁸ snarere var en del af et skænderi mellem borgere, og at et afslag på adgangen til domstolsprøvelse i et sådant tilfælde ikke kunne være berettiget⁸⁹.

94. Menneskerettighedsdomstolen fandt med udgangspunkt i denne konstatering, at »den manglende åbenbare forbindelse med en parlamentarisk aktivitet påkalder sig en indskrænkende fortolkning af begrebet forholdsmæssighed mellem det tilsigtede formål og de anvendte midler. Dette gælder navnlig, når begrænsningerne af retten til domstolsprøvelse følger af et politisk organs forhandlinger. En anden konklusion ville svare til at begrænse borgernes ret til adgang til domstolsprøvelse hver gang, at de i retssagen anfægtede ytringer var fremsat af et parlamentsmedlem, hvilket er i strid med EMRK's artikel 6, stk. 1«⁹⁰.

95. På baggrund af denne redegørelse skal anvendelsesområdet for forholdsmæssighed efter min opfattelse anses for en afgørende bestanddel for fortolkningen af protokollens artikel 8, hvilket fører mig til at foreslå Domstolen at fastlægge et nyt såkaldt »organisk« analysekriterium.

86 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A mod Det Forenede Kongerige, præmis 77 og 78. Når der er tale om at bedømme en immunitets forholdsmæssighed, kan dennes absolutte karakter imidlertid ikke være afgørende, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.9.1994 i sagen Fayed mod Det Forenede Kongerige, serie A nr. 294-B.

87 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 30.1.2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-I.

88 — Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Cossigas breve med et ironisk eller spottende indhold ledsaget af legetøj, som han havde stilet personligt til en dommer, efter selve deres art ikke kunne sammenlignes med en handling, der var en del af det parlamentariske hverv. Jf. dommen i sagen Cordova mod Italien, præmis 62.

89 — Dommen i sagen Cordova mod Italien, præmis 61 og 62.

90 — A.st. (præmis 63).

2. Kriteriet om en organisk forbindelse

96. Jeg foreslår med henblik på fortolkningen af protokollens artikel 8 anvendelsen af et kriterium vedrørende en organisk forbindelse mellem en europaparlamentarikers aktiviteter og den materielle immunitets anvendelsesområde⁹¹. Efter min opfattelse skal der inden for selve begrebet materiel immunitet sondres mellem den hårde kerne og den omgivende sfære.

97. Jeg foreslår at placere immuniteten i forbindelse med aktiviteter, som frem for alle andre udgør udøvelsen af et parlamentsmedlems hverv, som kernen. De dækker navnlig meningstilkendegivelser og stemmeafgivelser i Parlamentet, i udvalgene, Parlamentets delegationer og politiske organer og i de politiske grupper. Jeg foreslår, at der heri skal medtages aktiviteterne som parlamentsmedlem, såsom deltagelsen i konferencer, opgaver og politiske møder uden for Parlamentet⁹².

91 — Anvendelsen af en sådan organisk forbindelse i en lidt simplere form er allerede blevet præsenteret i litteraturen, T. Harms, s. 91.

92 — Ifølge Europarådets Parlamentariske Forsamling »er det åbenbart, at ordene »under udøvelsen af deres hverv« dækker plenarmøder, møder i forsamlingens udvalg, underudvalg og andre af forsamlingens subsidiære organer«. Den materielle immunitet skal også udstrækkes til officielle aktiviteter udøvet af forsamlingens medlemmer i forbindelse med møder og konferencer i andre af Europarådets instanser. Jf. dok. 9718 revideret.

98. Det er min opfattelse, selv om jeg skal anerkende, at det sandsynligvis er umuligt at opregne alle de berørte handlinger, at godkendelse af selve begrebet »naturlige parlamentariske aktiviteter« gør det muligt at lette undersøgelsen for den nationale ret, som i tvivlstilfælde kan eller skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål i denne henseende.

99. For så vidt angår handlinger, der ikke kan kvalificeres som udgørende en europaparlamentarikers hverv, skal proportionalitetsprincippet anvendes ligesom i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Således som Menneskerettighedsdomstolen har udtalt, påkalder den manglende åbenbare forbindelse med en parlamentarisk aktivitet sig en indskrænkende fortolkning af begrebet forholdsmæssighed mellem det tilsigtede formål og de anvendte midler⁹³.

100. Jo mere parlamentsmedlemmets handling eller konstatering fjerner sig fra hvervets hårde kerne, jo mere skal de grunde, der begrunder medlemmets ansvarsfrihed, derfor være tungtvejende. Dette indebærer en afvejning mellem en parlamentarikers ytringsfrihed på den ene side og adgangen til domstolsprøvelse og ligebehandling af borgerne på den anden side.

101. Jo større tilnærmelse til et parlamentsmedlems materielle aktiviteter, jo større bliver rækkevidden af den materielle immunitet, som denne tilstås, derimod. Frem for alt skal

93 — Dommen i sagen Cordova mod Italien, præmis 63.

spørgsmålet, om det forhold, at en europaparlamentariker tager ordet i medierne, er omfattet af den materielle immunitets anvendelsesområde, bedømmes på grundlag af disse kriterier. Det forekommer mig, at den materielle immunitet skal dække de erklæringer, som sker i direkte fortsættelse af parlamentariske debatter, der gengiver dem, eller som kommenterer dem. Hvad derimod angår parlamentsmedlemmers deltagelse i valgdebatter eller andre politiske debatter generelt kan de ikke få en bedre retsstilling end andre deltagere i disse debatter.

102. Spørgsmålet, der skal stilles i denne sammenhæng, er imidlertid det, om en europaparlamentariker kan påberåbe sig den beskyttelse, protokollens artikel 8 tilstår ham, eftersom han klart handler som national, eller rettere regional eller lokal, politiker.

103. Den udfordring, som de lovgivende forsamlinger og parlamentarikerne fremover skal stå over for, består nemlig i det, de foretager sig i befolkningens interesse, at forbedre borgernes livskvalitet og at gøre således, at deres budskab ikke bringes i miskredit⁹⁴.

104. Eftersom den materielle immunitet, der er fastsat i protokollen, bygger på traktaten, som i artikel 343 TEUF henviser til udførelsen af Unionens opgave, er det min opfattelse, at denne immunitet tilsigter at dække en europaparlamentarikers aktiviteter, ikke kun når han behandler spørgsmål, som udelukkende interesserer en national politiker, men når han udfører aktiviteter som europaparlamentariker.

105. Det er klart, at henset til rækkevidden af nutidens politiske debat, har hovedparten af en europaparlamentarikers ytringer dobbelt karakter. Debatten på europæisk plan kan have en åbenbar forbindelse med det nationale, regionale eller lokale plan. I modsat fald, nemlig i tilfælde af erklæringer, der er omfattet af en rent national eller lokal sammenhæng, kan det vise sig vanskeligt at fastslå en forbindelse med Unionens dimension.

106. Jeg bemærker i denne henseende, at reglerne for Europarådets Parlamentariske Forsamling afspejler det »europæiske mandat«⁹⁵, hvilket kan støtte synspunktet om, at anvendelsesområdet er begrænset hertil.

94 — Jf. udgivelse fra (UIP) med overskriften »Ytringsfrihed, Parlamentet og fremme af tolerancen«, s. 64 og 65.

95 — Artikel 65.1 i kapitel XVII i reglerne for Europarådets Parlamentariske Forsamling.

107. Henset til arten af parlamentsmedlemmernes immunitet forstået som Unionens immunitet, der er uomgængeligt nødvendig for udførelsen af dens opgave, kan handlinger, der er omfattet af den politiske debat generelt, eller når medlemmet udtrykker sig som garant for vælgerne interesser på nationalt eller regionalt plan, kort sagt ikke, henset til det organiske kriterium, anses for dækket af den materielle immunitet som omhandlet i protokollens artikel 8.

108. Jeg foreslår derfor Domstolen at anvende en ligevægtig fortolkning af den materielle immunitet, der bygger på et kriterium om en organisk forbindelse, og som skal stilles over for princippet om ligebehandling af borgerne og for retten til adgang til domstolsprøvelse.

109. I hovedsagen forekommer begrundelsen for Aldo Patriciellos ansvarsfrihed mig ikke at kunne støttes på disse principper. Således som det fremgår af Parlamentets almindelige rapport, er ærekrænkelser vedrørende individer snarere end institutioner sædvanligvis blevet anset for at befinde sig uden for

et medlems politiske aktivitet. Dette gælder f.eks. for angreb på politibetjente individuelt og ikke for en kritik af politiet som institution⁹⁶. Afgørelsen om beskyttelse af Aldo Patriciellos immunitet forekommer dermed at forkaste denne linje.

110. I lyset af det ovenstående er det min opfattelse, at den handling, som Aldo Patriciello er ophavsmand til, befinder sig uden for et parlamentsmedlems aktiviteter i den organiske forstand, som jeg netop har foreslået. Således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, handlede Aldo Patriciello nemlig uden for Parlamentet. Henset til genstanden for hans handling, forekommer han dernæst at have handlet som national politiker, eller rettere som en irriteret borger. Herudover og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af de faktiske omstændigheder og kvalifikationen heraf i henhold til bestemmelserne i den italienske straffelov kan Aldo Patriciellos adfærd ikke anses for at have en relevant forbindelse med udøvelsen af hans hverv som parlamentsmedlem.

96 — Jf. rapport fra Parlamentets udvalg for retlige anliggender nr. PE 360.487/REV2, der er nævnt i fodnote 39, s. 24. Parlamentet har nemlig ophævet immuniteten i tilfælde med angreb på politibetjente, jf. sag A2-0130/88, A2-0105/85 og A6-0156/2006. Jf. bilag til Parlamentets rapport nr. PE 360.487/REV2, der er nævnt i fodnote 39.

VII — Forslag til afgørelse

111. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det af Tribunale d'Isernia forelagte spørgsmål således:

»Adfærden udvist af et medlem af Europa-Parlamentet, såsom den i hovedsagen omtvistede adfærd, udgør ikke meningstilkendegivelser under udøvelsen af dennes hverv i den i artikel 8 i protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter omhandlede forstand, da den ikke har nogen forbindelse med Europa-Parlamentets aktiviteter.«