

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILO JÄÄSKINEN

9 päivänä kesäkuuta 2011¹**I Johdanto**

1. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee unionin oikeudessa Euroopan parlamentin jäsenille heidän tehtäviensä hoidossa ilmaisemiensa mielipiteiden osalta annetun immuniteetin soveltamisen aineellisia edellytyksiä.

2. Vaikka oikeuskäytännössä on jo otettu kantaa parlamentin jäsenille myönnetyn parlamentaarisen koskemattomuuden täytännönpanoa koskeviin menettelysääntöihin,² unionin tuomioistuimen on nyt käsiteltävässä asiassa määritettävä koskemattomuuden aineelliset rajat Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista annetun pöytäkirjan N:o 7³ 8 artiklan (aiempi 9 artikla) valossa.

3. Kuten useiden niiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmissä, jotka ovat seuranneet Ranskassa vuoden 1789 vallankumouksen seurauksena kehitettyä malliesimerkkiä, pöytäkirja kattaa kaksi pääasiallista Euroopan parlamentin jäsenten suojaamiseksi tarkoitettua osa-aluetta:⁴ sananvapauden turvaamisen parlamentin jäsenen tehtävien hoidossa eli aineellisen koskemattomuuden, jota kutsutaan myös täydelliseksi koskemattomuudeksi,⁵ ja prosessuaalisen koskemattomuuden, jota kutsutaan myös rikosoikeudelliseksi immunitetiksi⁶ ja jolla Euroopan parlamentin jäsenille taataan syytesuoja heidän toimikautensa ajaksi. Lisäksi pöytäkirjassa taataan jäsenille vapaus osallistua Euroopan

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Yhdistetyt asiat C-200/07 ja C-201/07, Marra, tuomio 21.10.2008 (Kok., s. I-7929).

3 – EUVL 2010, C 83, s. 266, aiemmin pöytäkirja N:o 36 Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista (1965) (EUVL 2006, C 321 E, s. 318), jäljempänä pöytäkirja. Koska ennakkoratkaisupyyntö on esitetty 2.4.2010 ja ennakkoratkaisukysymys koskee pöytäkirjan tulkintaa, tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään unionisopimuksen mukaista numerointia.

4 – Ks. Euroopan parlamentin vertaileva tutkimus PE 168.399 nimeltä *L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen* (Parlamentaarinen koskemattomuus Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja Euroopan parlamentissa), Oikeudellisten asioiden sarja, valmisteluasiakirja, saatavilla internetissä osoitteessa <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 – Eri jäsenvaltioiden perustuslaeissa ja oikeustieteessä käytetään eri termejä koskemattomuuden kahdesta osa-alueesta. Ensimmäisestä osa-alueesta käytetään termiä "Verantwortungsfreiheit" Saksassa, "inviolabilidad" Espanjassa, "l'irresponsabilité" Ranskassa, "insidiabilità" Italiassa, "berufliche Immunität" Itävallassa ja "non-liability", "non-accountability" tai "privilege of freedom of speech" Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

6 – Toisesta osa-alueesta käytetään nimitystä "inviolabilité" Belgiassa ja Ranskassa, termiä "Immunität" tai "Unverletzlichkeit" tai "Unverfolgbarkeit" Saksassa, termiä "inmunitad" Espanjassa, termejä "inviolabilità" ja "improcedibilità" Italiassa, termiä "außerberufliche Immunität" Itävallassa, termiä "inviolabilidad" Portugalissa ja termiä "freedom from arrest" Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

parlamentin toimintaan sen istuntojen ajan.⁷ Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään määrittämään ensin mainitun koskemattomuuden muodon eli aineellisen koskemattomuuden ulottuvuus.

2. Pöytäkirja N:o 7 Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista

5. Pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään, että ”Euroopan parlamentin jäseniä ei voida alistaa tutkittavaksi, pidättää tai haastaa oikeuteen heidän tehtäviään hoitaessaan ilmaisemiensa mielipiteiden tai äänestystensä perusteella”.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

6. Pöytäkirjan 9 artiklan (aiempi 10 artikla) ensimmäisen kohdan a ja b alakohdassa määrätään, että Euroopan parlamentin istuntojen ajan sen jäsenillä on oman valtionsa alueella kansanedustajille myönnetty koskemattomuus sekä toisen jäsenvaltion alueella vapaudenriistoa koskeva koskemattomuus ja lainkäyttölinen koskemattomuus. Artiklan viimeisessä kohdassa määrätään myös, että Euroopan parlamentti voi päättää pidättää koskemattomuuden yhden jäsenensä osalta.

1. Perusoikeuskirja

3. Euroopan parlamentin työjärjestys⁹

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁸ 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen, joka sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.

7. Euroopan parlamentin työjärjestyksen (jäljempänä parlamentin työjärjestys) 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Koskemattomuuden pidättäminen”, 1 kohdassa määrätään,

7 – Tähän vapauteen viitataan pöytäkirjan 7 artiklassa, jolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.

8 – EUVL 2010, C 83, s. 389; jäljempänä perusoikeuskirja.

9 – EY 199 artiklan, josta on tullut SEUT 232 artikla, nojalla annettu Euroopan parlamentin työjärjestys (EUVL 2005, L 44), sellaisena kuin se on muutettuna. Uusin versio on saatavilla internetissä Euroopan parlamentin sivuilla.

että erioikeuksia ja vapauksia koskevaa toimivaltaa käyttäessään parlamentti pyrkii ensisijaisesti säilyttämään täysivaltaisuutensa demokraattisena lainsäädäntöelimenä ja varmistamaan jäsentensä riippumattomuuden heidän hoitaessaan tehtäviensä. Artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että jäsenen tai entisen jäsenen puhemiehelle osoittamasta, koskemattomuuden ja erioikeuksien puolustamista koskevasta pyynnöstä ilmoitetaan täysistunnossa, ja pyyntö lähetetään käsiteltäväksi asiasta vastaavaan valiokuntaan.

8. Parlamentin työjärjestyksen 9 artikla, jonka otsikkona on ”Jäsenten taloudelliset edut, käyttäytymissäännöt ja pääsy Euroopan parlamenttiin”, kuuluu seuraavasti:

” – –

2. Jäsenten käyttäytymisen tulee ilmentää keskinäistä kunnioitusta, perustua Euroopan unionin keskeisissä asiakirjoissa määritettyihin arvoihin ja periaatteisiin ja kunnioittaa parlamentin arvokkuutta, eikä sen tule häiritä parlamentin toiminnan sujuvuutta eikä työrauhaa parlamentin rakennuksissa. – –

3. Tämän artiklan soveltaminen ei saa rajoittaa millään tavoin parlamentin keskustelujen eloisuutta eikä jäsenten sananvapautta.

Artiklaa sovellettaessa kunnioitetaan täysimääräisesti primaarioikeudessa ja jäsenten asemaa koskevissa säännöissä määriteltyjä jäsenten oikeuksia.

Artiklan soveltaminen pohjautuu avoimuusperiaatteeseen, ja sillä taataan, että jäsenille tiedotetaan kaikista voimassa olevista avoimuutta koskevista määräyksistä ja että heille tiedotetaan henkilökohtaisesti heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. – – ”

9. Parlamentin työjärjestyksen VI osan 4 luku, joka käsittää 152–154 artiklan, koskee jäsenten käyttäytymissääntöjen rikkomisesta aiheutuvia toimenpiteitä.

10. Kyseisen työjärjestyksen välittömiä toimenpiteitä koskevassa 152 artiklassa todetaan puhemiehen toimivaltuudet, joiden nojalla tämä voi kehottaa jäsentä, joka häiritsee istunnon asianmukaista kulkua tai jonka käyttäytyminen ei ole 9 artiklan asiaa koskevien määräysten mukaista, palaamaan järjestykseen. Parlamentin työjärjestyksen 153 artiklassa määrätään jäseniin sovellettavista seuraamuksista, joihin kuuluvat muun muassa huomautus ja määräaikainen kielto osallistua parlamentin toimintaan. Kyseisen työjärjestyksen 154 artikla koskee oikeussuojakeinoja.

11. Parlamentin työjärjestyksessä oleva liite XVI, jonka otsikkona on ”Jäsenten käyttäytymissääntöjen tulkintaa koskevat suuntaviivat”, kuuluu seuraavasti:

”1. On erotettava toisistaan yhtäältä näkyvyyttä tavoittelevat toimet, jotka voidaan hyväksyä, kunhan ne eivät ole loukkaavia

ja/tai panettelevia, pysyvät kohtuuden rajoissa eivätkä aiheuta yhteenottoja, ja toisaalta toimet, joilla häiritään aktiivisesti jotakin parlamentin toimintaa.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

2. Jos henkilö, jonka parlamentin jäsen on ottanut palvelukseensa tai jonka pääsyä parlamenttiin tämä on helpottanut, rikoo parlamentin tiloissa jäseniin sovellettavia menettelysääntöjä, vastuu asiasta on asianomaisella parlamentin jäsenellä.

Kyseiset henkilöt ja muut ulkopuoliset, parlamentin tiloissa oleskelevat henkilöt kuuluvat puhemiehen ja tämän edustajien järjestyksenpitovaltaan.”

13. Euroopan parlamentin italialaista jäsentä Aldo Patricielloa vastaan on nostettu syyte rikosoikeudenkäynnissä Tribunale di Iserniassa (Italia) sillä perusteella, että hän on syyttänyt perusteetta Pozzillin kunnan (Italia) palveluksessa olevaa poliisia lainvastaisesta menettelystä 1.8.2007 yleisellä pysäköintialueella neurologisen instituutin läheisyydessä käydyin väittelyn kuluessa.

14. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Patricielloa syytetään väärästä ilmiannosta, josta säädetään Italian rikoslain 368 §:ssä, koska hän on väittänyt poliisin värentäneen kellonaikoja kirjoittaessaan sakkoja useille tieliikenneläin vastaisesti pysäköineille autoilijoille ja koska hän on syyttänyt kyseistä poliisia julkisten asiakirjojen värentämisestä. Patriciello oli jatkanut poliisin syyttämistä väitteiden todenperäisyyttä selvittämään saapuneiden karabinierien läsnä ollessa.

B Kansallinen oikeus

12. Italian perustuslain 68 §:n 1 momentissa säädetään, että kansallisen parlamentin jäsentä ei voi saattaa vastuuseen hänen tehtäviään hoitaessaan ilmaisemistaan mielipiteistä tai suorittamistaan äänestyksistä.

15. Patriciellon parlamentin työjärjestyksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen pyynnön johdosta parlamentti teki 5.5.2009 oikeudellisten asioiden valiokunnan mietintöön perustuen päätöksen puolustaa Patriciellon koskemattomuutta (jäljempänä koskemattomuuden

puolustamista koskeva päätös). Päätöksen perustelut olivat seuraavat:

”Patriciello on lausunnoissaan ainoastaan esittänyt huomautuksia julkisen vallan piiriin kuuluvista kysymyksistä, eli kansalaisten oikeudesta päästä helposti sairaalaan ja terveydenhoitoon, millä on huomattavia vaikutuksia näiden jokapäiväiseen elämään. Aldo Patriciello ei ole toiminut omassa intressissään eikä pyrkinyt loukkaamaan virkamiestä, vaan hän on toiminut äänestäjensä yleisen edun nimissä poliittisen toimintansa puitteissa. Näin toimiessaan hän on hoitanut tehtävänsä Euroopan parlamentin jäsenenä ilmaisemalla mielipiteensä kysymyksestä, jolla on yleistä merkitystä hänen äänestäjilleen.”¹⁰

16. Ennakkoratkaisupyynnössään Tribunale di Isernia toteaa, että pöytäkirjan 9 artiklan a alakohdan nojalla Euroopan parlamentin jäsen nauttii kotimaansa alueella tehtyjen rangaistavien tekojen osalta koskemattomuutta ja erioikeuksia samoin aineellisin ja muodollisin rajoituksin kuin kansallisessa oikeudessa on säädetty. Italian perustuslain 68 §:n mukaan koskemattomuus ulottuu parlamentaarisen toiminnan ulkopuoliseen toimintaan kuitenkin vain, jos se liittyy läheisesti edustajantoimen tehtävien hoitamiseen ja tavoitteisiin.

10 – Mietintö A6-0286/2009 Aldo Patriciellon parlamentaarisen koskemattomuuden ja erioikeuksien puolustamista koskevasta pyynnöstä (2009/2021(IMM)), saatavilla internetissä Euroopan parlamentin sivuilla osoitteessa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//FR>.

17. Tässä tilanteessa kyseinen tuomioistuin toteaa, että ottamatta kantaa siihen, onko syyte perusteltu vai ei, pääasian oikeudenkäynnin taustalla olevat tosiseikat eivät millään tavoin liity Euroopan parlamentin jäsenen tehtäviään hoitaessaan esittämiin mielipiteisiin. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, syytekirjelmän mukaan väite, jonka mukaan Patriciello olisi kommentoinut vain yleisesti tiedossa olevia asioita, eli kansalaisten oikeutta päästä helposti sairaalaan ja terveydenhoitoon, ilman aikomusta loukata kyseistä virkamiestä, ei vaikuta perustellulta. Parlamentin jäsen on – vaikka tämä jääkin vielä toteennäytettäväksi – syyttänyt kunnan palveluksessa olevaa poliisia nimenomaisesti julkisten asiakirjojen sisällön väärentämisestä järjestysvaltaa käyttävien viranomaisten läsnä ollessa. Tällainen käyttäytyminen ei kuitenkaan ensi arviolta kuulu äänestäjäkunnan yleisen edun piiriin, ja tällaisena sen ei voida edes abstraktisti tarkasteltuna katsoa kuuluvan parlamentaarisen koskemattomuuden piiriin, sellaisena kuin parlamentti on sen tunnustanut koskemattomuuden puolustamista koskevassa päätöksessään.

18. Tribunale di Isernia toteaa kuitenkin, että koskemattomuuden puolustamista koskeva päätös on tehty sen jälkeen, kun asiassa on vedottu pöytäkirjan 9 artiklan a alakohdan lisäksi sen 8 artiklaan.

19. Tässä yhteydessä Tribunale de Isernia on sille SEU 4 artiklan 3 kohdassa asetetun vilpittömän yhteistyön velvollisuuden mukaisesti päättänyt lykätä asian käsittelyä ja

esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

V Ennakkoratkaisukysymykseen liittyvät prosessuaaliset seikat

”Onko rangaistavaa tekoa, johon Euroopan parlamentin jäsenen Aldo Patriciellon väitetään syyllistyneen (ja joka on kuvattu syytekirjelmässä ja joka on jo ollut Euroopan parlamentin 5.5.2009 tekemän parlamentaarisen koskemattomuuden puolustamista koskevan päätöksen kohteena) ja joka on luokiteltu rikoslain 368 §:ssä tarkoitetuksi vääreksi ilmiannoksi, pidettävä pöytäkirjan [8¹¹] artikkelissa tarkoitettuna parlamentaaristen tehtävien hoidossa ilmaistuna mielipiteenä?”

A Euroopan parlamentin huomautusten huomioon ottaminen

21. Aivan aluksi totean, että parlamentin kirjallisten huomautusten huomioon ottaminen voi herättää tiettyjä epäilyjä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan sanamuodon vuoksi. Kyseisen artiklan mukaan unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisupyynnön tekemistä koskevan päätöksen tiedoksi asianosaisille, jäsenvaltioille ja komissiolle sekä unionin sille toimielimelle, elimelle tai laitokselle, joka on hyväksynyt säädöksen, jonka pätevyys tai tulkinta on riidan kohteena.

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20. Ennakkoratkaisupyynnö saapui unionin tuomioistuimeen 2.4.2010. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Patriciello, Italian ja Kreikan hallitukset sekä parlamentti ja Euroopan komissio. Italian hallitusta lukuun ottamatta nämä kaikki olivat edustettuina 15.2.2011 pidetyssä istunnossa.

22. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että parlamentti ei ole laatinut ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olevaa pöytäkirjaa.¹² Käsiteltävä asia liittyy kuitenkin kiistatottomasti parlamentin perustuslaillisiin etuihin ja koskee sen institutionaalista ulottuvuutta.

23. Kun otetaan huomioon parlamentin työjärjestyksen määräysten sekä pöytäkirjan 8 ja 9 artiklan olennainen yhteys sekä niiden

11 – Ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodossa viitataan pöytäkirjan aiempaan 9 artiklaan. Pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavassa versiossa pöytäkirjan 9 artiklasta on kuitenkin tullut 8 artikla.

12 – Toisin kuin em. yhdistetyissä asioissa Marra (tuomion 22 ja 23 kohta), parlamentin työjärjestys ei ole nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena.

yhteinen tavoite taata parlamentille rajoittamaton oikeus hoitaa perustuslaillista tehtäväänsä kansalaisten edustajana unionin tasolla,¹³ mielestäni unionin tuomioistuimen tulisi omaksua tässä pikemminkin liberaali lähestymistapa. Lisään vielä, että nähdäkseen unionin tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä puolletaan parlamentin mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä tälle tuomioistuimelle.¹⁴ Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa huomioon parlamentin kirjalliset huomautukset.

B Ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuus

24. Johdantona on mielestäni tärkeää korostaa nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntön ulottuvuutta. Unionin tuomioistuimelta tiedustellaan siinä, onko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen toimi parlamentaaristen tehtävien hoidossa ilmainen mielipide.

13 – Ks. SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohta.

14 – Palautan mieleen klassiset tuomiot parlamentin asiaosaiskelpoisuudesta (asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986, Kok., s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551) sekä Euroopan parlamentin asiavaltuudesta (asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, Kok., s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443); tätä seurasi aineellista kysymystä koskeva tapaus (asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991, Kok., s. I-4529, Kok. Ep. XI, s. I-423). Tällainen avoimuus on mielestäni sitä suuremmalla syyllä perusteltua, kun kyseessä ovat parlamentin institutionaaliset edut.

25. Kansalliselle tuomioistuimelle näyttää tässä aiheuttavan ongelmia yhtäältä Patriciaellon koskemattomuuden puolustamista koskevan päätöksen perustelujen sisällön ja toisaalta kyseessä olevia tosiseikkoja koskevan rangaistusvaatimuksen sisällön välinen jännite. Kyseisessä päätöksessä parlamentti on vedonnut sekä pöytäkirjan 9 artiklan a alakohtaan että sen 8 artiklaan.

26. Vaikka katson julkisasiamies Poiares Maduron tavoin, että pöytäkirjan 8 ja 9 artiklaa voidaan joskus soveltaa samoihin toimiin sikäli kuin ne toimivat kumulatiivisesti ja niitä olisi tarkasteltava yhdessä,¹⁵ mielestäni on kuitenkin selvää, että pöytäkirjan 9 artikla koskee usein tavallisia rikoksia tai rikkomuksia merkitseviä toimia, jotka eivät kuulu pöytäkirjan 8 artiklan soveltamisalaan – erityisesti toimia, joita ei voida pitää mielipiteinä tai äänestyksinä, olipa ne toteutettu parlamentin tiloissa tai niiden ulkopuolella.

27. Lisäksi oikeuskäytännössä on jo katsottu, että silloin, kun Euroopan parlamentin jäsen on ilmaiseviensa mielipiteiden ja suorittamiensa äänestysten perusteella haastettu oikeuteen, pöytäkirjan 8 artiklassa määrätyn absoluuttisen koskemattomuuden täytäntöönpanon edellytysten arviointi kuuluu kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan. Kansallinen tuomioistuin voi epäselvissä tilanteissa saattaa asian SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat tällaisessa tapauksessa

15 – Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Marra, 10 kohta.

velvollisia saattamaan asian sen käsiteltäväksi.¹⁶ Vaikka Euroopan parlamentti tekisikin kyseessä olevan jäsenensä pyynnöstä parlamentin työjärjestyksen perusteella päätöksen koskemattomuuden puolustamisesta, tällaisessa päätöksessä on kyse lausunnosta, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia kansallisiin tuomioistuihin nähden.¹⁷

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimenomaisesti hylännyt mahdollisuuden soveltaa Patricielloon Italian perustuslain säännöksiä yhdessä pöytäkirjan 9 artiklan a alakohdassa olevan periaatteen, jonka mukaan parlamentin jäsenenä on oman valtionsa alueella kansanedustajille myönnetty koskemattomuus, kanssa.

29. Edellä esitetyn perusteella katson, että vastauksen tässä asiassa on perustuttava yksinomaan pöytäkirjan 8 artiklaan, joka koskee aineellisen koskemattomuuden ulottuvuutta.

30. On itsestään selvää, että on yksin kansallisen tuomioistuimen asiana määrittää syytteessä esitetyt tosiseikat ja luonnehtia ne kansallisen lain perusteella. Näin ollen ennakkoratkaisukysymys pitäisi mielestäni muotoilla olennaisesti uudelleen siten, että unionin tuomioistuimen olisi lausuttava pöytäkirjan asiaa koskevien määräysten tulkinnasta ja Euroopan parlamentin jäsenten koskemattomuuden ulottuvuudesta,

jolloin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan esittää mahdollisimman paljon hyödyllisiä seikkoja siinä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi.

VI Ennakkoratkaisukysymyksen aineellinen tarkastelu

A Poliittinen sananvapaus perusoikeutena

31. Pöytäkirjan 8 artiklan tarkoituksena on kiistatta turvata parlamentin jäsenten sananvapaus, jota ilman edustuksellista elintä ei voisi olla olemassa. Parlamentin jäseniä eivät sido mitkään ohjeet, ja heitä koskee imperatiivisen mandaatin kielto. Kyseessä on siten vapaa mandaatti, joka on konkreettinen ilmentymä heidän poliittisesta sananvapaudestaan.¹⁸

16 – Em. yhdistetyt asiat Marra, tuomion 32–34 kohta.

17 – Em. yhdistetyt asiat Marra, tuomion 39 kohta.

18 – Edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla annetun säädöksen, joka on liitetty 20.9.1976 tehtyyn neuvoston päätökseen 76/787/EHTY, ETY, Euratom (EYVL L 278), joka on neuvostossa kokoon-tuneiden jäsenvaltioiden edustajien päätös säädökseksi edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla, 4 artikla. Ks. myös parlamentin työjärjestyksen 2 artikla.

32. Sananvapaus kuuluu kuitenkin kaikille ihmisille. Se sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.¹⁹

33. Perusoikeutena sananvapaus antaa siten kaikille ihmisille oikeuden ilmaista mielipiteitä, vaikka ne olisivat kuinka kiistanalaisia tai kuohuttavia, vähemmistöön jääviä tai järjetömiä. Toisten oikeudet ja edut voivat kuitenkin rajoittaa tämän vapauden käyttämistä.

34. Näiden sananvapauden rajojen legitimitetti vaihtelee yhtäältä ilmaistujen mielipiteiden luonteen ja asiayhteyden mukaan ja toisaalta niitä ilmaiseen henkilön aseman mukaan. Siten esimerkiksi sananvapaus poliittisen väittelyn yhteydessä on laajempi kuin kaupallisen viestinnän yhteydessä. Kun otetaan huomioon journalistien tai parlamentin jäsenten erityiset tehtävät, heidän sananvapaukselle asetettuja rajoituksia oikeuttavien pakottavien syiden on oltava painavampia kuin yleensä esitettyjen syiden.

35. Sananvapaus on sikäli erityislaatuinen, että se on samalla itsessään oikeus ja

välttämätön perusta lähes kaikille muille vapauksille.²⁰ Julkisessa keskustelussa sananvapaus muodostaa yhden tukipilarin demokraattisessa yhteiskunnassa, jonka tunnusmerkkejä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ovat pluralismi, suvaitsevaisuus ja avoimuus.²¹ Sananvapaus kuuluu erottamattomasti demokratian pyrkimyksiin.²²

36. Jäsenvaltioiden tavoin unionin legitimitetti perustuu edustuksellisen demokratian periaatteeseen.²³ Euroopan parlamentin jäsenillä on siten erityinen edustuksellisen

20 – Tuomari Benjamin Cardozon käyttämä ilmaisu, Yhdysvaltain korkeimman oikeuden päätös asiassa *Palko v. Connecticut*, 302 US 319 (1937); teoksessa Hallé M., *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bryssel, 2009, s. 7.

21 – Asia *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.12.1976, A-sarja, nro 24. Ks. Moysse, F., "La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen", *Annales du droit luxembourgeois*, osa 15 (2005) s. 57–71. Perusoikeuskirjan 52 artiklan, joka koskee oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuutta ja tulkintaa, 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 Roomassa allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus, hyväksytyt rajoitukset mukaan luettuina, ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Nyt käsiteltävässä asiassa on siten syytä tukeutua tähän oikeuskäytäntöön.

22 – Charrière-Bournazel, C., "La liberté d'expression et ses limites", *Annuaire international des droits de l'homme*, osa II, 2007, s. 236.

23 – Aivan kuten jäsenvaltioiden, myös unionin on noudatettava demokratian periaatteita, sekä kansallisten valtiosääntöoikeuksien että unionin oikeuden nojalla. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä nämä periaatteet on kirjattu unionisopimuksen II osastoon, joka on omistettu niille kokonaan. Tästä seuraa, että kaikki unionin toimivallan käyttö on voitava johtaa kansan tahtoon. Ks. Gennart, M., "Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution?", *Cahiers de droit européen*, 2010, nrot 1 ja 2, s. 17–46.

19 – Perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohta.

demokratian tehtävä, jota hoidetaan muun muassa vapaan poliittisen keskustelun kautta.

37. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan poliittinen sananvapaus, joka on tärkein keino demokraattisen yhteiskunnan kukoistamista koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi, kattaa vaalien yhteydessä ja parlamentissa esitetyt lausunnot. On selvää, että poliittiseen henkilöön tässä ominaisuudessa samoin kuin hallitukseen kohdistuvan arvostelun rajojen on oltava joustavimmat kuin tavallisen yksityishenkilön tapauksessa.²⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan poliittisen keskustelun vapaus ei ole tietenkään absoluuttista.²⁵ Kääntäen voidaan todeta, että kunniaa loukkaavasta puheesta voi tulla osa poliittista keskustelua, kun siitä keskusteleminen on yleisen edun mukaista. Kyse on itse asiassa siitä, että taataan turvallinen tila, jossa julkinen keskustelu voi toteutua.²⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin viimeaikaisessa oikeuskäytännössään hyväksynyt mahdollisuuden puuttua vaalien yhteydessä käytävään keskusteluun.²⁷

38. Nyt käsiteltävässä asiassa Euroopan parlamentti on koskemattomuuden puolustamista

- 24 – Asia *Lingens v. Itävalta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.1986, A-sarja, nro 103, 42 kohta ja asia *Oberschlick v. Itävalta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.5.1991, A-sarja, nro 204, 59 kohta.
- 25 – Asia *Castells v. Espanja*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.4.1992, A-sarja, nro 236, 46 kohta.
- 26 – Ks. julkisasiamies Pólares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa *Marra*, 36 kohta.
- 27 – Asia *Etxebarria ym. v. Espanja*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2009, kanne nro 35579/03; asia *Féret v. Belgia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.7.2009, kanne nro 15615/07 ja asia *Willem v. Ranska*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.7.2009, kanne nro 10883/05.

koskevassa päätöksessään katsonut, että *Patriciello* oli toiminut äänestäjäkuntansa yleisen edun nimissä. Tässä yhteydessä on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä mielipiteitä yleistä etua koskevista kysymyksistä on pidetty samanarvoisina poliittisen keskustelun kanssa.²⁸ Kyseinen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että yleistä etua koskevat muun muassa kysymykset sosiaaliturvarahastojen käytöstä,²⁹ julkisista menoista,³⁰ julkisen omaisuuden haltuunotosta³¹ ja korruptiosta poliitikkojen keskuudessa.³² Kansallisten tuomioistuinten pitäisi tämän oikeuskäytännön perusteella voida todeta, kuuluuko tiettyyn seikkaan kohdistuva kritiikki yleisemmällä tasolla käytyyn keskusteluun. Jos näin on, kyseisellä mielipiteellä on erityisasema, ja se edellyttää suurempaa suojaa.³³

39. Koska pääasian oikeudenkäynti koskee kunnan palveluksessa olevaa poliisia, on myös huomattava, että asemansa vuoksi virkamiehet sijoittuvat Euroopan

- 28 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi tällaisen tulkinnan asiassa *Thorgeir Thorgeirson v. Islanti* (tuomio 25.6.1992, A-sarja, nro 239, 64 kohta).
- 29 – Asia *Eerikäinen ym. v. Suomi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, kanne nro 3514/02, 66–68 kohta.
- 30 – Asia *Flux v. Moldavia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.11.2009, kanne nro 25367/05, 39 kohta.
- 31 – Asia *Porubova v. Venäjä*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.10.2009, kanne nro 8237/03, 43 kohta.
- 32 – Asia *Bacanu ja R v. Romania*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.3.2009, kanne nro 4411/04, 91 kohta.
- 33 – Koska kansallinen tuomioistuin ei ollut ottanut tätä seikkaa huomioon, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi valtion rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa; ks. tuomio em. asiassa *Eerikäinen ym. v. Suomi ja asia Karsai v. Unkari*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2009, kanne nro 5380/07, 29 kohta.

ihmisoikeustuomioistuimen mielestä yksityishenkilön ja julkisen henkilön välimaastoon. Rinnastamatta poliittista henkilöä virkamieheen kyseinen tuomioistuin korostaa, että virkamieheen tämän virkatehtävien hoidon osalta kohdistuvan hyväksyttävän arvoskelun rajat voivat joissakin tapauksissa olla väljemmät kuin tavallisen yksityishenkilön tapauksessa.³⁴

40. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin todennut, että virkamiesten on tehtäviensä hoitamiseksi nautittava yleistä luottamusta ilman, että heitä häiritään perusteettomasti, ja että heitä voi näin ollen olla tarpeen suojella erityisesti loukkaavalta sanalliselta arvostelulta heidän hoitaessaan virkatehtäviään. Tämä koskee myös tilannetta, jossa kunniaa loukkaava syytös liittyy heidän tehtäviensä hoitoon.³⁵ Virkamiesten suojeleluun liittyviä vaatimuksia on tarvittaessa vertailtava lehdistönvapautta tai yleiseen etuun liittyvistä kysymyksistä käytävää vapaata keskustelua koskevien intressien kanssa.³⁶

34 – Asia Janowski v. Puola, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, 33 kohta. Ks. myös asia Thoma v. Luxemburg, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.3.2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-III, 47 kohta ja asia Mamère v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2006, Recueil des arrêts et décisions 2006-XIII, 27 kohta.

35 – Ks. mm. em. asia Janowski v. Puola [GC]; asia Busuioc v. Moldavia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2004, kanno nro 61513/00, 64 kohta; em. asia Mamère v. Ranska, tuomion 27 kohta ja asia Taffin v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.2010, kanno nro 42396/04, 64 kohta.

36 – Asia Haguenaier v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.4.2010, kanno nro 34050/05, 47 ja 48 kohta.

B Parlamentin ja Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen parlamentaarista koskemattomuutta koskevat periaatteet

41. Johdantona totean, että Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen jäsenille ja parlamentin jäsenille myönnettyjen erioikeuksien ja vapauksien järjestelmällä on historiallinen yhteys, joka perustuu yhteiseen periaatteeseen ja samanlaisiin säännöksiin.³⁷ Tämä yhteys on mielestäni peruste vertailla näitä kahta asiakirjaa tulkittaessa parlamentaarisen koskemattomuuden ulottuvuutta nyt käsiteltävässä asiassa.

42. SEUT 343 artiklan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden alueella erioikeuksia ja vapauksia koskevassa pöytäkirjassa määrätyn edellytyksin ne erioikeudet ja vapaudet, jotka ovat tarpeen unionin tehtävien toteuttamiseksi. Pöytäkirjan III luvussa toistetaan ajatus parlamentin jäsenille myönnettyistä oikeudellisista takeista.

43. Näin ollen parlamentin jäsenen erioikeudet ja vapaudet ovat unionin erioikeuksia ja vapauksia, jotka on otettu käyttöön, jotta unioni voisi hoitaa tehtävänsä.

37 – Harms, T., *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und im Europäischen Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, s. 88. Ks. myös päätöslauselma 1325 (2003) parlamentaarisen yleiskokouksen jäsenen koskemattomuudesta, saatavilla internetissä Euroopan neuvoston yleiskokouksen sivuilla osoitteessa <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Ks. myös Länsi-Euroopan unionin peruskirjasta, kansainvälisistä edustajista ja henkilöstöstä 11.5.1955 tehdyn sopimuksen identtiset määräykset.

44. On syytä korostaa, että se, että Euroopan parlamentin jäsenille annettujen vapauksien ulottuvuus on hyvin epätasallinen, johtuu niiden alkuperästä, toisin sanoen siitä, että koskemattomuutta koskeva järjestelmä on säädetty vain täydentämään kansallisia säännöksiä parlamentin jäsenten erioikeuksista.³⁸ Parlamentin lukuisista aloitteista huolimatta yhtäkään ehdotusta muuttaa pöytäkirjan 8 ja 9 artiklaa ei ole tähän mennessä hyväksytty.³⁹

45. Haluan painottaa, että pääasiallinen syy unionin koskemattomuuden käyttöön ottamiselle ei ole yksittäisten henkilöiden suojeleminen, vaan heidän tehtäviensä hoidon turvaamisen tehokas edistäminen. Parlamentaarisesta koskemattomuudesta ei siis ole ymmärrettävä parlamentin jäsenen henkilökohtaiseksi erioikeudeksi vaan toimielintä varten tarkoitettu takeeksi. Koska parlamentin täysivaltaisuus on turvattava, sen jäsenille on myönnetty tiettyjä erioikeuksia ja vapauksia, jotta he voisivat liikkua vapaasti unionin alueella,

toimia vapaasti hoitaessaan tehtäviään parlamentin jäsenenä ja jotta he olisivat vapaita kaikista kyseisiin tehtäviin liittyvistä uhkauksista.⁴⁰

46. Kuten parlamentin työjärjestyksestä ilmenee, erioikeuksia ja vapauksia koskevaa toimivaltaa käyttäessään parlamentti pyrkii ensisijaisesti säilyttämään täysivaltaisuutensa demokraattisena lainsäädäntöelimenä ja varmistamaan jäsentensä riippumattomuuden heidän hoitaessaan tehtäviään.⁴¹

47. Vertailun vuoksi Euroopan neuvoston peruskirjan mukaan neuvoston jäsenvaltioiden edustajilla on heidän tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat erioikeudet ja vapaudet.⁴² Koskemattomuus on myönnetty Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen täysivaltaisuuden turvaamiseksi ja sen jäsenten riippumattomuuden takaamiseksi heidän eurooppalaisen edustajantoimensa

38 – Pöytäkirja hyväksyttiin vuonna 1965, jolloin parlamentti muodostui kansallisten parlamenttien kansallisten menettelyjen mukaisesti valitsemista jäsenistä. Pöytäkirjan oletettiin kattavan ainoastaan parlamentaarisen toiminnan ”eurooppalaisen” osan. Ks. Benlolo Carobot, M., ”Les immunités des Communautés européennes”, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, s. 549–588.

39 – Ks. parlamentin pyrkimyksistä täsmääntä pöytäkirjan sanamuotoa Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomus nimeltä *Parliamentary immunity in the European Parliament*, PE 360.487/REV2, lokakuu 2005, saatavilla internetissä osoitteessa <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Ks. Euroopan parlamentin 6.7.2006 antama päätöslauselma erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan muuttamisesta, P6_TA(2006) 0314, saatavilla internetissä Euroopan parlamentin sivuilla osoitteessa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//FR>.

40 – Ks. *Privileges and immunities of Members of the European Parliament, Eighth Report of House of Commons*, 18.3.1986, Donnezin kannanotto, Select Committee on the European Communities, Lontoo, 1986, 17 kohta.

41 – Parlamentin työjärjestyksen 6 artiklan 1 kohta. Tämä lähestymistapa on myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön taustalla mm. asiassa 149/85, Wybot, tuomio 10.7.1986 (Kok., s. 2391, Kok. Ep. VIII, s. 729, 12 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tämän toteutuksen perusteella asiassa T-345/05, Mote v. parlamentti, 15.10.2008 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-2849) hyväksymä lähestymistapa, joka johtaa subjektiivisen oikeuden luomiseen koskemattomuutta nauttivien henkilöiden hyväksi, on mielestäni kyseenalainen tehtävän turvaamiseen perustuvan koskemattomuuden logikan kannalta; ks. tuomion 29–34 kohta.

42 – Yleiskokouksen jäsenillä on erioikeudet ja vapaudet, joista määrätään Euroopan neuvoston erioikeuksia ja vapauksia koskevassa yleissopimuksessa (tehty 2.9.1949) ja sen lisäpöytäkirjassa (tehty 6.11.1952). Ks. Euroopan neuvoston peruskirjan 40 artikla, erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen 13–15 artikla sekä lisäpöytäkirjan 3 ja 5 artikla, osa ”Euroopan neuvoston peruskirja”.

hoidossa.⁴³ Lisäksi Euroopan neuvoston erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden edustajille ei myönnetä erioikeuksia ja vapauksia heidän henkilökohtaiseksi edukseen, vaan jotta turvattaisiin heidän riippumattomuutensa heidän suorittaessaan tehtäviään Euroopan neuvoston yhteydessä.⁴⁴

49. Kun kyse on ensinnäkin sananvapauden ja äänestysvapauden turvaamisesta parlamentin jäsenen tehtävien hoidossa, aineellinen koskemattomuus – jota kutsutaan myös täydelliseksi koskemattomuudeksi⁴⁶ ja jota pöytäkirjan 8 artikla kuvastaa – merkitsee sitä, että parlamentin jäsentä ei voida haastaa oikeuteen tietynkaltaisista toimista eli niistä, jotka liittyvät hänen edustajantoimensa hoitoon.

48. Edellä esitetyt perustelut eivät kuitenkaan kyseenalaista oletusta parlamentaariselle koskemattomuudelle ominaisesta kaksoisroolista, sillä sen tavoitteena on suojella sekä parlamenttia että sen jäseniä yksilöinä.⁴⁵

50. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kyseinen aineellinen koskemattomuus on absoluuttista.⁴⁷

51. Tämä ajatus on ymmärrettävä aineellisen koskemattomuuden taustalla olevan sen periaatteen valossa,⁴⁸ jonka mukaan koskemattomuus on ajallisesti rajoittamatonta, minkä vuoksi se pysyy voimassa sekä toimikauden ajan että sen päätyttyä. Se on absoluuttista myös siinä mielessä, että se kattaa kaikki oikeudellisen vastuun muodot, erityisesti rikos- ja vahingonkorvausvastuun. Lisäksi kyseessä on ehdoton koskemattomuus, sillä parlamentti ei voi pidättää sitä eikä parlamentin jäsen voi luopua siitä. Koskemattomuuden absoluuttisuus koskee kuitenkin pöytäkirjan 8 artiklan mukaisesti yksinomaan ”parlamentaaristen tehtävien hoidossa ilmaistuja mielipiteitä ja äänestyksiä”.

43 – Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen työjärjestyksen XVII luvun 65 artikla. Yleiskokouksen vapauksista ja institutionaalista asioista vastaava valiokunta seuraa Euroopan tasolla ja kansainvälisesti parlamentin jäsenten erioikeuksia ja vapauksia koskevien oikeudellisten keinojen kehitystä. Ks. yleiskokouksen työjärjestys, työjärjestyksen rinnakkais teksti, IX luku; työjärjestyksestä, vapauksista ja institutionaalista asioista vastaava valiokunta, 5 kohta.

44 – Em. erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan 5 artikla. Siitä ilmenee myös, että Euroopan neuvoston jäsenvaltioilla ei ole vain oikeus vaan myös velvollisuus pidättää edustajalleen myönnetty vapaus. Ks. myös päätöslauselma 1490 (2006) yleissopimuksen 15 a artiklan tulkinnasta, saatavilla internetissä osoitteessa <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 – Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Marra, 12 kohta. Totean kuitenkin, että Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan vuonna 1933 pidetyssä istunnossa konstitutionalisia edustaneet aikakauden merkikihenkilöt esittivät, että kansanedustajien aineellisella koskemattomuudella on tarkoitus antaa heille mahdollisuus arvostella vapaasti hallitusta, viranomaisia ja muita henkilöitä tai asioita taikka ajankohtaisia ilmiöitä ilman, että heidän täytyisi pelätä syytetoimia tai tutkia huolellisesti rikoslain säännöksiä, ennen kuin he ilmaisevat itseään. Ks. Hakki, E., *Suomen tasavallan perustuslait*, Porvoo, 1939, s. 416.

46 – Vrt. alaviite 5.

47 – Em. yhdistetyt asiat Marra, tuomion 27 kohta.

48 – Koska pöytäkirjan 8 artiklassa ei ole viitattu kansalliseen lainsäädäntöön, siinä tarkoitettua aineellisen koskemattomuuden on katsottava perustuvan yksinomaan unionin oikeuteen. Ks. em. yhdistetyt asiat Marra, tuomion 26 kohta.

52. Toiseksi pöytäkirjan 9 artiklassa tarkoitettujen prosessuaalisen koskemattomuuden tai loukkaamattomuuden tarkoituksena on puolestaan estää se, että edustajantoimen hoitamista rajoitetaan parlamentin jäsenten tavallisina kansalaisina tekemiin tekoihin kohdistuvilla syytetoimilla. Kyseisellä 9 artiklalla taataan siten parlamentin jäsenille syytesuoja koko heidän toimikautensa ajaksi. Artiklassa tarkoitettu loukkaamattomuus rajoittuu istuntojen kestoon ja menettää vaikutuksensa tapauksessa, jossa jäsen tavautaan itse teosta ja jossa parlamentti pidättää koskemattomuuden.⁴⁹

53. Alun perin tämän prosessuaalisen koskemattomuuden tavoitteena oli välttää se, että

49 – Tältä osin parlamentin käytäntö on mielestäni epä johdonmukainen ja jopa ristiriitaista. Parlamentti on katsonut, että pöytäkirjan 9 artiklassa (aiempi 10 artikla) tarkoitettua prosessuaalista koskemattomuutta sovelletaan paitsi toimikauden kuluessa toteutettuihin toimiin myös taannehtivasti parlamentin entisten jäsenten toteuttamiin toimiin. Ainoastaan toimet, jotka on toteutettu toimikauden päättymisen jälkeen, jäävät parlamentin mukaan prosessuaalisen koskemattomuuden soveltamisalan ulkopuolelle, minkä vuoksi entisten jäsenten koskemattomuus on tarpeen pidättää (ks. edellä alaviiteessä 39 mainittu Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomus PE 360.487/REV2, s. 7). Epäilen suuresti sitä, onko tämä tulkinta yhteensopiva pöytäkirjan 9 artiklassa tarkoitettujen prosessuaalisen koskemattomuuden tavoitteen kanssa sekä niiden perusoikeuskirjassa vahvistettujen periaatteiden kanssa, jotka koskevat yhdenvertaisuutta lain edessä ja oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Toisaalta parlamentti on todennut olevan erittäin kyseenalaista, että pöytäkirjan 9 artiklaa voitaisiin soveltaa parlamentin entisiin jäseniin. Parlamentin mukaan entistä jäsentä olisi toimikauden päättymisen jälkeen suojeltava tämän tehtävien hoidossa ilmaisemiin mielipiteisiin tai suorittamiin äänestyksiin kohdistuvalta arvostelulta. Pöytäkirjan 7 artiklan (aiempi 8 artikla) ja 9 artiklan soveltaminen näyttäisi kuitenkin rajoittuvan parlamentin nykyisiin jäseniin parlamentin istuntojen ajan. Ks. 25.1.2005 annettu mietintö Koldo Gorostiagan parlamentaarisen koskemattomuuden ja erioikeuksien puolustamista koskevasta pyynnöstä (2004/2102(IMM)) sekä 22.11.2005 annettu mietintö aiemman Euroopan parlamentin jäsenen Andrzej Pęczakin parlamentaarisen koskemattomuuden ja erioikeuksien puolustamista koskevasta pyynnöstä (2005/212-8(IMM)).

toimeenpanovalta tai yksityishenkilöt voisivat estää tai rajoittaa parlamentin jäsenen tehtävien hoitamista kiirehtimällä tutkintamenettelyä tai esittämällä perusteettomia rikossyytteitä heitä vastaan. Siten kyseinen koskemattomuus ei ole absoluuttista vaan edellyttää ainoastaan, että parlamentin jäsentä vastaan toteutetut toimenpiteet toteutetaan parlamentin istuntojen jälkeen tai niiden välillä.

54. Aineellinen koskemattomuus, joka on johdettu täydellisestä koskemattomuudesta, on voimassa jo sillä perusteella, että se on todettu pöytäkirjassa, ja sillä varauksella, että parlamentin jäsenen toimet kuuluvat aineellisen koskemattomuuden soveltamisalaan. Jotta prosessuaalinen koskemattomuus soveltuisi, tarvitaan sitä vastoin Euroopan parlamentin päätös, jolla pidättäminen tai oikeuteen haastaminen sallitaan tai kielletään.

55. Näiden periaatteiden esille tuomisen jälkeen näyttää siltä, että sananvapaus yleensä sekä poliittista, yleistä etua koskevaa keskustelua koskeva sananvapaus ja parlamentin jäsenen aineellisen koskemattomuuden ulottuvuus ovat tosin erillisiä oikeuksia, mutta ne kietoutuvat jatkuvasti toisiinsa. On syytä korostaa, että parlamentin jäsenen mielipiteen ilmaisua voidaan suojella joko vetoamalla poliittiseen keskusteluun sovellettavaan laajemman sananvapauden periaatteeseen tai yleisesti sovellettavaan sananvapauden periaatteeseen, jolloin tällaista mielipidettä ei voida automaattisesti sanktioida, vaikka se olisi ilmaistu olosuhteissa, jotka eivät kuulu

parlamentin jäsenen tehtävien hoitoon liittyvän aineellisen koskemattomuuden piiriin. Nyt käsiteltävä asia koskee siis sananvapauden osalta sitä, mihin on vedettävä rajat yksilön suojelun yleensä, poliittiseen keskusteluun osallistujan suojelun sekä parlamentin jäsenen suojelun tason välillä.

57. Parlamentaarisena koskemattomuuteen sisältyy mielestäni sen tavoitteen perusteella paitsi oikeuksia myös vastuuta.⁵¹ Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on korostanut tämän lähestymistavan merkitystä, sillä sen mukaan mahdollisuuksia seuraamusten määräämiseen⁵² pitäisi parantaa tapauksissa, joissa yleiskokouksen jäsenten ilmaisemat mielipiteet sisältävät kunnianloukkauksia, herjauksia tai vääriä ilmiantoja.⁵³ Ne harvat tapaukset, joissa parlamentaarisen yleiskokouksen jäsenen on katsottu esittäneen kunniaa loukkaavia mielipiteitä, ovat johtaneet ehdotukseen loukattujen henkilöiden maineen suojelun tehostamisesta.⁵⁴

C Parlamentin jäseniin sovellettavat käyttäytymissäännöt

56. Parlamentti antaa työjärjestyksensä SEUT 232 artiklan nojalla. Haluamatta rinnastaa suoraan pöytäkirjan ja Euroopan parlamentin työjärjestyksen määräyksiä katson, että viimeksi mainittu asiakirja on hyödyllinen lähde nyt käsiteltävässä asiassa annettavan vastauksen kannalta. Totean vielä, että parlamentin vakiintunut pöytäkirjan 9 artiklan soveltamiskäytäntö on muotoutunut Euroopan parlamentin jäsenten koskemattomuuden pidättämistä koskevien pyyntöjen yhteydessä.⁵⁰

58. On syytä korostaa, että vaikka parlamentin jäsenet nauttivat tehtäviään hoitaessaan aineellista koskemattomuutta, heihin sovelletaan kuitenkin saman toimielimen laatimia käyttäytymissääntöjä.

59. Näillä säännöillä, erityisesti parlamentin työjärjestyksen 9 artiklan 2 kohdalla sekä 152 ja 153 artiklalla, on tarkoitus täsmentää

50 – Ks. tästä käytännöstä edellä alaviiteessä 39 mainittu Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomus PE 360.487/REV2.

51 – Ks. parlamenttien välisen liiton (IPU) julkaisu *La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance*, Geneve, 2005, saatavilla internetissä osoitteessa www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf (57 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

52 – Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen työjärjestyksen 21 artikla.

53 – Ks. edellä 5 kohdassa mainitun päätöslauselman 1325 5 kohta. Totean, että Saksan oikeudessa perustuslain 46 §:n 1 momentin mukaan vastoin parempaa tietoa tehdyt kunnianloukkaukset eivät kuulu edustajien aineellisen koskemattomuuden piiriin.

54 – *Ensuring protection against attacks on the honour and reputation of persons*, Doc 12059, saatavilla internetissä osoitteessa <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12059.pdf>.

parlamentin jäsenen käyttäytymiselle asetettuja rajoja ja määrätä seuraamukset näiden rajojen ylittämisestä. Kyseisestä työjärjestyksestä ilmenee, että käyttäytymisen tulee perustua unionin keskeisissä asiakirjoissa määritettyihin arvoihin ja periaatteisiin ja kunnioittaa parlamentin arvokkuutta, eikä sen tule häiritä parlamentin toiminnan sujuvuutta.

60. Koska näillä säännöillä tuodaan esille parlamentaaristen tehtävien hoitoon erottamattomasti kuuluvan käyttäytymisen luonne sinänsä, mielestäni nämä seikat voidaan ottaa huomioon tulkittaessa pöytäkirjan 8 artiklaa aineellisen koskemattomuuden ulottuvuuden määrittämiseksi.

D Pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettun aineellisen koskemattomuuden ulottuvuus

61. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn teorian mukaan aineellinen koskemattomuus ulottuu kaikkiin parlamentaarisen toiminnan muotoihin, toteutettiinpa tätä toimintaa sitten kirjallisesti parlamentin asiakirjoissa taikka puheissa ja äänestyksissä missä tahansa muodossa parlamentin täysistunnoissa ja valiokunnissa.⁵⁵

55 – Jeuniaux, M.-C., *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, thèse doctorale, Université de Toulouse, 1987, s. 179.

62. Unionin jäsenvaltioissa on kiistatta omaksuttu erilaisia malleja ja lähestymistapoja aineellisesta koskemattomuudesta parlamentissa. Niillä on kuitenkin sama tavoite eli parlamentin jäsenen tehtävien hoitamisen ja viime kädessä toimielimen toiminnan turvaaminen.⁵⁶

63. Aineellisen koskemattomuuden klassista mallia, joka kattaa parlamentin jäsenen tehtäviensä hoidossa ilmaisemat mielipiteet ja suorittamat äänestykset, sovelletaan myös Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen jäseniin.⁵⁷ Tässä yhteydessä käsite ”ilmaistut mielipiteet” käsittää jäsenten parlamentaarisen yleiskokouksen tehtäviä hoitaessaan esittämät sekä suulliset että kirjalliset lausunnot. Parlamentin jäsenen julkiseen keskusteluun osallistuvaan henkilöön kohdistamat kunnianloukkaukset eivät kuulu mielipiteen käsitteeseen.⁵⁸ Aineellinen koskemattomuus sisältää myös mielipiteet, jotka on ilmaistu parlamentin jäsenten jäsenvaltioissa hoitamien virallisten tehtävien aikana.⁵⁹

56 – Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu parlamentin vertaileva tutkimus PE 168.399.

57 – Aineellinen koskemattomuus on Euroopan neuvoston erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan kohteena.

58 – Ks. työjärjestyksestä ja vapauksista vastaavan valiokunnan 25.3.2003 annettu kertomus ”Immunités des Membres de l’Assemblée parlementaire”, tarkistettu asiakirja 9718, saatavilla internetissä osoitteessa <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 – Ks. Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 1325 (2003) sekä työjärjestyksestä ja vapauksista vastaavan valiokunnan 25.3.2003 antama kertomus *Immunités des Membres de l’Assemblée parlementaire* (Parlamentaarisen yleiskokouksen jäsenten vapaudet), tarkistettu asiakirja 9718, saatavilla internetissä osoitteessa <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

Kyse on siis parlamentin jäsenten suojelusta, kun he ovat virallisella vierailulla Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

64. Lisäksi on pantava merkille Euroopan parlamentin vuonna 1987 tekemä aloite, jolla pyrittiin muuttamaan pöytäkirjan 8 artiklaa, jotta Euroopan parlamentin jäseniä suojeltaisiin heidän parlamentin keskustelujen aikana, parlamentin perustamisessa tai sen yhteydessä toimivissa elimissä taikka elimissä, joiden toimintaan he osallistuvat parlamentin jäseninä, ilmaisemiensa mielipiteiden ja äänestyskäyttäytymisensä osalta.⁶⁰

65. Nyt käytävä keskustelu pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettujen parlamentaaristen tehtävien määrittämiseksi käytettävästä kriteeristä keskittyy valintaan niin kutsutun sijaintikriteerin ja niin kutsutun toimintakriteerin välillä. Tähän keskusteluun myötävaikuttamiseksi pyydän unionin tuomioistuinta muuttamaan lähestymistapaa, jolla kyseisiä lausuntoja tutkitaan.

66. Aineellinen koskemattomuus kattaa mielestäni kolme seikkaa. Ensimmäisellä, objektiivisella seikalla pyritään takaamaan parlamentin jäsenille mahdollisuus

parlamentaarisen poliittisen keskustelun aloittamiseen ja käymiseen täysin vapaasti sekä siten erilaisten poliittisten päämäärin edistämiseen parlamentin lainsäädäntö-, budjetti- ja valvontavallan käyttöön vaikuttamiseksi. Toisella seikalla, joka on niin ikään objektiivinen, pyritään turvaamaan mahdollisuus ilmaista kriittisiä mielipiteitä erityisesti unionin toimeenpanovallan käyttäjästä ja jäsenvaltioista sekä edistää siten unionin toimivallan vertikaalista ja horisontaalista jakoa. Kolmas seikka, joka on subjektiivinen, on ymmärrettävä muiden kansalaisten perusoikeuksia, kuten oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, rajoittavan perusoikeuden näkökulmasta. Nämä aineelliseen koskemattomuuteen liittyvät kolme seikkaa muodostavat siten poikkeuksen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteelle.⁶¹ Tästä syystä sen ulottuvuutta tulkittaessa on ensiarvoisen tärkeää löytää demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön tasapaino.

67. Tässä olen samaa mieltä kuin komissio, joka väittää, että pöytäkirjan 8 artiklan sisällön on oltava täysin yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa, joka vastaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa koskeva rajoitus, joka perustuu parlamentaariseen koskemattomuuteen, ei saisi olla suhteeton kyseisellä

60 – Ks. pöytäkirja Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista 8.4.1985 tehdyn pöytäkirjan tarkistamisesta Euroopan parlamentin jäsenten osalta (EYVL 1987, C 99, s. 43): ”Parlamentin jäseniä ei voida alistaa tutkittavaksi, pidättää tai haastaa oikeuteen heidän parlamentin keskustelujen aikana, parlamentin perustamisessa tai sen yhteydessä toimivissa elimissä taikka elimissä, joissa he toimivat parlamentin jäseninä, ilmaisemiensa mielipiteiden tai äänestyskäyttäytymisensä osalta.”

61 – Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja perusoikeuskirjan 47 artikla. Ks. tämän rajoituksen oikeasuhteisuudesta julkisasiamies Poirares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Marra, 31 kohta.

koskemattomuudella turvattavaan legitiimiin tavoitteeseen nähden.⁶²

68. Julkisasiamies Poiars Maduron tavoin katson, että niin kutsutun sijaintikriteerin osalta ei ole epäselvää, että koskemattomuuden ulottuvuuden rajoittaminen yksin parlamentin istuntopaikkaan ei vastaa enää nykyisen poliittisen keskustelun todellisuutta eikä se voi siten menestyä yksinomaisena kriteerinä.⁶³

69. Huomattakoon, että Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen mukaan kyseisen yleiskokouksen kansainvälisen luonteen vuoksi on tärkeää, että koskemattomuus määritellään suhteessa sen jäsenen tyypillisiin tehtäviin eikä suhteessa tilan käsitteeseen.⁶⁴

70. Mielestäni ei pidä kuitenkaan sivuuttaa parlamentin tilojen merkitystä poliittisen keskustelun tärkeimpänä foorumina myös unionin tasolla. Parlamentaarisen koskemattomuuden käsitteen tulkinnan ei pitäisi näin

ollen johtaa parlamentin banalisointiin poliittisena toimielimenä siksi, että Euroopan parlamentin jäsenen parlamentissa ilmaisemia mielipiteitä ja mielipiteitä, joita tämä voisi esittää esimerkiksi tositelevisio-ohjelmassa, käsitellään samalla tavoin.

71. Tämän jälkeen on todettava, että aineellinen koskemattomuus ei koske kaikkea parlamentin jäsenen toimintaa, vaikka sitä harjoitettaisiin parlamentin tiloissa tai istuntojen aikana.⁶⁵ Jotta sijaintikriteeriä voidaan soveltaa, kyseisellä toiminnalla on välttämättä oltava yhteys toimintaan parlamentin jäsenenä. Jäsenvaltioissa on useimmissa tapauksissa säädetty yhteydestä yhtäältä koskemattomuuden aineellisen ja ajallisen ulottuvuuden ja toisaalta parlamentin toimintaan erottamattomasti kuuluvien mielipiteiden käsitteen välillä.⁶⁶ Siten laajassa merkityksessä ymmärretyn parlamentin työskentelyn aikana⁶⁷ sen

62 – Asia Patrono, Cascini ja Stefanelli v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.4.2006, kanne nro 10180/04, 63 ja 64 kohta sekä asia C.G.I.L. ja Cofferati v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.2009, kanne nro 46967/07, 74 ja 75 kohta.

63 – Ks. julkisasiamies Poiars Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Marra, 35 kohta.

64 – Em. tarkistetussa asiakirjassa 9718 todetaan seuraavaa: ”Vuosien 1989–1991 mullistuksista lähtien yleiskokous ja sen jäsenet toimivat yhä useammin paikan päällä: vaalitarkkailijoina, vierailuillaan kriisialueilla ja parlamentaarisen diplomatian yhteydessä, jäsenten neuvotellessa kansallisten vastuhenkilöiden kanssa Euroopan neuvoston ehdokasmaiden liittymismenettelyn ja seurantamenettelyn puitteissa.”

65 – Esim. tarjottelijoiden sanallinen ahdistelu parlamentin kahviossa ei kuuluisi pöytäkirjan 8 artiklan soveltamisalaan.

66 – Belgian oikeudessa perustuslain 58 §:n nojalla koskemattomuus kattaa parlamentin jäsenen mielipiteet tai äänestykset edellyttäen, että tämä toimii ”hoitaessaan edustajantoimeaan”. Saksan oikeudessa perustuslain 46 §:n 1 momentissa viitataan ”lausuntoon tai äänestykseen Bundestagissa”. Espanjan oikeudessa perustuslain 71 §:ssä sekä Ranskan oikeudessa perustuslain 26 §:ssä samoin kuin Luxemburgin oikeudessa perustuslain 68 §:ssä käytetään ilmaisua ”tehtäviä hoitaessaan”. Suomen oikeudessa perustuslain 30 §:ssä kansanedustajan koskemattomuus liittyy hänen valtiopäivillä lausumiinsa mielipiteisiin tai noudattamaansa menettelyyn.

67 – Toisin sanoen osallistuttaessa istuntoihin, parlamentin työskentelyyn, komiteoihin, kokouksiin, lehdistötilaisuuksiin ja valtuuskuntien vastaanottamiseen.

tiloissa käydyt keskustelut kuuluvat luonnollisesti pöytäkirjan 8 artiklan soveltamisalaan.

72. Kun kyse on toiminnasta ja lausunnoista parlamentin tilojen ulkopuolella, suurin vaikeus liittyy niin kutsutun toimintakriteerin soveltamiseen, sillä se olisi ainoa merkityksellinen kriteeri aineellisen koskemattomuuden ulottuvuutta tulkittaessa. Mielestäni pöytäkirjan 8 artiklan tavoitteena ei voi olla koskemattomuuden ulottaminen kaikkiin parlamentin jäsenten lausuntoihin. Tällainen tulkinta olisi nähdäkseni ristiriidassa yhdenvertaisuutta lain edessä⁶⁸ ja oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa koskevien perusoikeuksien kanssa, vaikka Euroopan parlamentti näyttää omaksuneen tämän kannan koskemattomuuden pidättämistä koskevassa käytännössään.⁶⁹ Aineellisella koskemattomuudella pyritään kuitenkin suojelemaan parlamentin jäseniä eurooppalaisina parlamentaarikkoina eikä poliitikkoina yleensä.

73. Ratkaistakseen, oliko parlamentin jäsenen lausunnot esitetty hänen hoitaessaan

68 – Esim. Ruotsissa ehdotus perustuslain muuttamiseksi siten, että parlamentaarinen koskemattomuus ulotettaisiin parlamentin tilojen ulkopuolella käytävään poliittiseen keskusteluun, hylättiin, koska se johtaisi tällaiseen keskusteluun osallistuvien eri henkilöiden epäyhdenvertaisuuteen. Ks. perustuslakiuudistuskomitean kertomus *En reformerad grundlag – Betänkande av grundlags utredningen*, SOU 2008:125, s. 609–610.

69 – Parlamentin käytännössä koskemattomuutta ei pidetä, jos rikosoikeudellinen vastuu liittyy Euroopan parlamentin jäsenen ”poliittiseen toimintaan”. Parlamentti on tulkinut tätä käsitettä lähestymistavalla, jota se on luonnehtinut kertomuksessaan ”erittäin laajaksi ja joustavaksi”. Ks. edellä alaviiteessä 39 mainittu parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomus PE 360.487/REV2, s. 23–24.

tehtäviään, julkisasiamies Poiares Maduro esitti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Marra antamassaan ratkaisuehdotuksessa kriteeriksi Euroopan parlamentin jäsenten puheiden luonnetta ja sisältöä. Hän asetti mielipiteeksi luonnehdinnalle kaksi edellytystä: ensinnäkin mielipiteiden on kosketettava aidosti yleistä etua, ja toiseksi tosiseikkoja koskevat väitteet ja arvoarvostelmat on pidettävä erillään.⁷⁰

74. Koska tämä seikka edellyttää mielestäni perusteellisempaa tarkastelua, ennen kuin vastaan pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettua käsitettä ”tehtäviään hoitaessaan ilmaisemat mielipiteet tai äänestykset” koskevaan tulkintakysymykseen, haluan tutkia yleisen edun käsitettä sekä arvoarvostelmien ja tosiseikkoja koskevien toteamusten välistä erotusta, minkä jälkeen ehdotan aineellisen koskemattomuuden ulottuvuuden määrittämistä pikemminkin orgaanisen kuin toiminnallisen yhteyden avulla.

1. Todellinen yleinen etu

75. Yleinen etu on yksi sananvapauden peruselementeistä, koska sillä edistetään moniarvoisuuden, joka tällä vapaudella voidaan

70 – Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Marra, 37–39 kohta.

säilyttää, turvaamista yhteiskunnassa. Kun kyse on pöytäkirjan 8 artiklan perustuvan koskemattomuuden soveltamisalasta, mielestäni on kuitenkin vaikeaa edellyttää, että Euroopan parlamentin jäsenen kaikilla lausunnoilla olisi poliittinen konnotaatio, joka heijastaisi aina todellista yleistä etua.

76. Parlamentin jäsenille annetun kaltaisen laajan sananvapauden tavoitteena on tarjota heille mahdollisuus osallistua heidän tehtäviinsä liittyvään poliittiseen keskusteluun ilman perusteettomia rajoituksia. Tämän vapauden on käsitettävä myös mahdollisuus ilmaista subjektiivisia, itsekäitä ja jopa sopimattomia mielipiteitä, sillä parlamentin jäsenen tehtävänä on edistää poliittisia päämääriä eikä hänelle ole asetettu minkäänlaista objektiivisuutta koskevaa velvollisuutta.

77. Demokraattisten poliittisten keskustelujen tavoitteena on vaikuttaa osaltaan yleisen edun määrittämiseen esittämällä siitä erilaisia käsityksiä. Yleinen etu ei ilmene ennen demokraattisia keskusteluja, vaan nämä keskustelut auttavat ymmärtämään paremmin yleistä etua.

78. Mielestäni todellisen yleisen edun käsite ei voi siis olla merkityksellinen kriteeri sovellettaessa aineellista koskemattomuutta parlamentin jäsenten kannanottoihin, jotka kuuluvat pöytäkirjan 8 artiklan soveltamisalaa. Muussa tapauksessa poliittisten keskustelujen sisältö saatettaisiin arvioitavaksi jälkikäteen tuomioistuimissa, mikä itsessään

olisi täysin ristiriidassa parlamentaarisen koskemattomuuden ajatuksen kanssa.⁷¹

2. Arvoarvostelmat ja tosiseikkoja koskevat toteamukset

79. Nykyisen ajattelutavan mukaan tosiseikkoja koskevan toteamuksen ja arvoarvostelman välistä erottelua,⁷² johon muun muassa parlamentin ja komission huomautuksissa vedotaan, voidaan pitää selvänä. Tämä teoria perustuu David Humen väitteeseen, jonka mukaan velvollisuutta ei voida johtaa tosiasioista.⁷³ Tämä periaate omaksuttiin 1900-luvun filosofiassa niin sanotuissa non-kognitiivisissa teorioissa, joiden mukaan arvoja tai normeja koskevat toteamukset jäävät

71 – En halua kiistää sitä asemaa, joka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleisellä edulla voi olla arvioitaessa sitä, kuuluuko lausunto sananvapauden piiriin vai voidaanko siitä määrätä seuraamus. Parlamentin jäsenten tapauksessa tällainen arviointi on siis mahdollista vasta sitten, kun kyseisen lausunnon on todettu jäävän parlamentin jäsenelle annetun aineellisen koskemattomuuden ulkopuolelle.

72 – Yleisen määritelmän mukaan arvoarvostelmien tehtävänä on esittää joko myönteinen tai kielteinen arviointi niiden kohteesta. Ks. Villa, V., "Legal theory and value judgments", *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, MacCormick, s. 119. Parlaentaarista koskemattomuutta tarkasteltaessa arvoarvostelmien luokkaan on sisällytettävä arvostelmat, joilla ilmaistaan toimien oikeellisuutta tai moraalista arvoa koskevia eettisiä arviointeja.

73 – Tämä skotlantilainen filosofi vahvisti kyseisen teorian vuonna 1739 ilmestyneessä teoksessaan *Treatise of Human Nature*. Englantilainen filosofi G.E. Moore (1873–1958) ulotti saman ajatuksen koskemaan arvoarvostelmia.

oikean ja väärän välisen kahtiajaon ulkopuolelle. Sen sijaan tosiseikkoja koskevat väitteet ovat joko tosia tai vääriä. Siten objektiivisuus on mahdollista siltä osin kuin keskustelu koskee tosiseikkoja, mutta arvoarvostelmat ovat enemmän tai vähemmän suhteellisia tai jopa subjektiivisia.⁷⁴

80. Tähän erotteluun liittyvien moraalifilosofiaan kuuluvien käsitteellisten vaikeuksien vuoksi on mielestäni vaarallista perustaa unionin oikeussäännön tulkintaa tähän erotteluun. Joidenkin oikeusteoreetikkojen tavoin katson, että arvoarvostelmien ja tosiseikkoja koskevien toteamusten välisen selvän eron tekeminen oikeustieteessä on käsitteelliseltä kannalta vaikeaa, ellei mahdotonta. On myös huomattava, että arvoarvostelmia on täysin mahdollista esittää lauseella, joka on semanttisella tasolla puhtaasti tosiseikkoja koskeva väite.⁷⁵

81. Kuitenkin on paikallaan huomauttaa, että arvoarvostelmien ja tosiseikkoja koskevien toteamusten erottelu on yksi perinteisistä kriteereistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Tiivistäen voidaan

todeta, että tosiseikkoja koskevan toteamuksen tilanteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyy mahdollisuuden todistaa tosiseikkojen paikkansapitävyys (*exceptio veritatis*),⁷⁶ mikä ei ole mahdollista arvoarvostelmien tapauksessa.

82. Oikeuskirjallisuudessa on aivan oikein todettu, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei sovelle näiden kahden käsitteen puhdasta kahtiajakoa, toisin sanoen se ei tee eroa ”pelkän mielipiteen” ja ”tosiseikkoja koskevan väitteen” välille vaan ”puhtaasti tosiseikkoja koskevien väitteiden” ja samalla sekä tosiseikkoja että mielipiteitä koskevia elementtejä käsittävien sekamuotoisten ilmaisujen välille.⁷⁷

83. Tämä osoittaa mielestäni, että näiden kahden käsitteen vastakkainasettelu ei ole selvä, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on itsekin todennut.⁷⁸ Kyseisen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvoarvostelmien ja tosiseikkoja koskevien toteamusten välinen ero liittyy siis tosiseikoista esitettävän todistelun tasoon.⁷⁹ Epäilen kuitenkin, onko

74 – Ks. tästä keskustelusta esim. Shafer-Laundau, R., *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, s. 18–52.

75 – Esim. objektiiviseen tosiseikkaan viittaava toteamus, jonka mukaan poliittinen vastustaja edustaa tiettyä etnistä alkupeirää, voi paljastaa sen esittäjän negatiivisen arvoarvostelman. Holokaustin kieltävät väitteet ovat räikeä esimerkki siitä, että tyrmistytävää arvoarvostelmia on mahdollista esittää näennäisesti puhtaasti tosiseikkoja koskevilla väitteillä.

76 – Ks. klassinen tuomio tästä aiheesta: asia Bladet Tromsø A/S ja Stensaas v. Norja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.5.1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-III, 65 kohta.

77 – Hochmann, T., ”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. Tämä johtaa ”arvoarvostelman” käsitteen soveltamisalan laajentamiseen ja tekee ”tosiseikkoja koskevan toteamuksen” käsitteestä suppeamman.

78 – Asia Scharlach ja News Verlagsgesellschaft v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.11.2003, Recueil des arrêts et décisions 2003-XI, 40 kohta.

79 – Em. asia Scharlach ja News Verlagsgesellschaft v. Itävalta, tuomion 40 kohta.

tätä oikeuskäytäntöä mahdollista siirtää sellaisenaan koskemaan parlamentin jäsenen aineellisen koskemattomuuden rajoja.

tosiseikkoja koskevien väitteiden ja arvoarvostelmien välille.⁸¹

84. Korostan, että aineellinen koskemattomuus suojaa tiettyjä parlamentin jäsenten ilmaisemia mielipiteitä mahdolliselta rikos- tai vahingonkorvausvastuulta. Tältä kannalta katsottuna mielipiteitä on tutkittava tekoina, tarkemmin ottaen puheakteina, jotka voivat olla tai olla olematta herjauksen, kunnianloukkauksen tai väärän ilmiannon kaltaisia rikoksia.⁸⁰

85. Arvioitaessa mielipiteitä tekoina mielestäni sillä, onko kyseessä tosiseikkoja koskeva väite vai arvoarvostelma, on vähemmän merkitystä kuin mielipiteen esittäjän määrätarkoituksella sekä tällä puheaktilla keskustelukumppaneissa aikaansaadulla reaktiolla, vaikka väitteen paikkansapitävyydellä voi olla vaikutusta kyseisen teon oikeudelliseen luonnehdintaan. Tosean vielä, että koskemattomuuden pidättämistä koskevassa parlamentin käytännössä ei käsittäkseni tehdä eroa

86. Mielestäni on vielä paikallaan kiinnittää unionin tuomioistuimen huomio siihen, että käsitteen ”parlamentaaristen tehtävien hoito” ja arvoarvostelmien lähentäminen johtaa poliittisen keskustelun vapauden ulottuvuuden rajoittamiseen.

87. Parlamentin jäsenen on tehtäviään hoidattaessa voitava ilmaista huolenaiheensa ja ajaa äänestäjien etuja. Tästä syystä hänellä on oltava – aineellisen koskemattomuuden suojatessa häntä – vapaus esittää tosiseikkoja koskevia toteamuksia, joita ei ole tarkistettu tai jotka voivat osoittautua virheellisiksi. Useimmiten kyseessä ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettut sekamuotoiset ilmaisut. Epäselvissä tapauksissa asia pitäisi siis ratkaista parlamentin jäsenen eduksi (in dubio pro reo), toisin sanoen hänellä pitäisi olla mahdollisuus arvostella muiden toimielinten toimintaa ilman, että hänen täytyisi etukäteen tehdä perusteellisia tutkimuksia voidakseen todistaa väitteensä.

80 – Filosofiassa puheaktiteoriassa korostetaan, että väitteet ovat paitsi tiedon välittämisen keinoja myös tekoja. On siis syytä pitää erillään väitteen propositionaalinen sisältö ja sen illokutiivinen voima. Puheakteissa sosiaalinen vuorovaikutus rakentuu illokutiivisella voimalla, jolla luodaan yhteys keskustelukumppaneiden välille. Ks. Moreso, J. J., *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, s. 12–13 sekä Ruiter, D. W., *Institutional Legal Facts*, Dordrecht, 1993, s. 37–51. Tosiseikkoja koskevalla toteamuksella voi siis olla illokutiivinen voima, joka tekee siitä kunnianloukkauksen.

81 – Esim. näissä kahdessa tapauksessa (asiat A3-0088/89 ja A3-0040/90), jotka koskevat Jean-Marie Le Penin pitämiä puheita, hänen ensimmäistä puhettaan voidaan pitää arvoarvostelmana ja toista tosiseikkoja koskevana väitteenä, jolla on holokaustin kieltävä sisältö. Molemmissa tapauksissa asiasta vastaava parlamentin valiokunta oli ehdottanut, että koskemattomuutta ei pidätettäisi, mutta Euroopan parlamentin täysistunto ei noudattanut ehdotusta. Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitun parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomuksen PE 360.487/REV2 liite.

88. Näin ollen katson, että aineellisen koskemattomuuden on katettava paitsi arvoarvostelmat myös tosiseikkoja koskevat väitteet, kunhan ne täyttävät jäljempänä ehdottamani orgaanisen kriteerin.

E *Orgaanisen kriteerin vahvistaminen*⁸²

89. Koska olen vakuuttunut siitä, että yleisen edun käsitteeseen perustuvan, niin kutsutun toiminnallisen yhteyden kriteerin sekä arvoarvostelmien ja tosiseikkoja koskevien toteamusten välisen erottelun perusteella ei voida antaa hyödyllistä vastausta kysymykseen unionin oikeudessa annetun koskemattomuuden täytäntöönpanon aineellisista edellytyksistä, ehdotan, että unionin tuomioistuin kehittää Euroopan parlamentin jäsenen tehtävien luonteeseen liittyvän erityisen kriteerin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Tämä kriteeri ei liitä aineellista koskemattomuutta parlamentin jäsenen puheen sisältöön vaan pikemminkin näiden puheiden esittämisen asiayhteyden ja parlamentin työskentelyn väliseen yhteyteen.

82 – Tämä kriteeri liittyy Euroopan parlamentin jäsenen institutionaaliseen asemaan unionin perustuslaillisessa järjestelmässä. Käsitettä orgaaninen (ranskaksi "organique") ei siis käytetä merkityksessä "erottamaton" tai "ominainen".

1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuva suhteellisuuskriteeri

90. Koskemattomuuden rajoja koskevassa oikeuskäytännössään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että vaikka sananvapaus on jokaiselle arvokas, se on erityisen arvokas kansan valitsemaalle henkilölle, joka edustaa äänestäjiään, ilmaisee heidän huolenaiheensa ja puolustaa heidän etujaan. Demokratiassa parlamentti tai vastaavat elimet ovat poliittisen keskustelun kannalta välttämättömiä foorumeja.⁸³ Kyseinen tuomioistuin korostaa myös, että asia on tärkeä tutkia erityisten olosuhteiden valossa eikä abstraktisti.⁸⁴

91. Tulkitessaan parlamentaarisen koskemattomuuden ulottuvuutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näyttää yleensä omaksuman suppean lähestymistavan. Se on siten pitänyt yhteensopivana Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa koskemattomuutta, joka kattoi toteamukset parlamentin keskustelujen aikana lakia säätävissä kamareissa ja jolla pyrittiin suojelemaan parlamentin etuja kokonaisuudessaan eikä sen yksittäisten jäsenten etuja.⁸⁵

83 – Asia Jerusalem v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.2.2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-II, 36 ja 40 kohta.

84 – Ks. soveltuvin osin asia Padovani v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.2.1993, A-sarja nro 257-B, 24 kohta.

85 – Asia A v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.12.2002, Recueil des arrêts et décisions 2002-X, 84 ja 85 kohta.

92. Nähdäkseni periaatteellisena tuomiona on pidettävä edellä mainitussa asiassa A vastaan Yhdistynyt kuningaskunta annettua tuomiota. Katsottuaan, että House of Commonsin jäsenelle kyseisessä asiassa myönnettyllä parlamentaarisella koskemattomuudella oli legitiimit tavoitteet, joita ovat sananvapauden turvaaminen parlamentissa sekä lainsäädäntö- ja tuomiovallan erottaminen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutki kyseisen koskemattomuuden oikeasuhteisuutta. Siten tarkasteltaessa yhteensopivuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa on katsottava, että mitä laajempi koskemattomuus on, sitä pakottavampia sen oikeuttavien syiden on oltava.⁸⁶

93. Lisäksi asiassa Cordova vastaan Italia annetussa tuomiossa⁸⁷ päädyttiin koskemattomuuden suppeaan tulkintaan, jonka mukaan sillä ei pyritä suojelemaan parlamentin jäsentä, kun tämä ei toimi kyseisessä ominaisuudessa. Mainitussa tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti, että parlamentin jäsenen käyttäytyminen ei välttämättä liity hänen parlamentaaristen tehtäviensä hoitoon suppeassa merkityksessä ja erityisesti että sitä ei voida luonteensa vuoksi rinnastaa parlamentaarisiiin tehtäviin kuuluvaan toimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

katsoi, että kyseinen käyttäytyminen⁸⁸ liittyi pikemminkin yksityishenkilöiden väliseen riitaan, eikä tällaisessa tapauksessa voida perustella sitä, että oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa evätään.⁸⁹

94. Tämän toteamuksen perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ”jos ei ole selvää yhteyttä parlamentaariseen toimintaan, tavoitellun päämäärän ja käytettyjen keinojen välisen oikeasuhteisuuden käsitettä on tulkittava suppeasti. Näin on erityisesti silloin, kun rajoitukset oikeudelle saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa perustuvat poliittisen elimen päätökseen. Muunlainen ratkaisu merkitsisi sitä, että yksityisten oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa rajoitettaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kanssa yhteensopimattomalla tavalla aina, kun oikeudessa riitautetut lausumat on esittänyt parlamentin jäsen.”⁹⁰

95. Edellä esitetyn perusteella koskemattomuuden ulottuvuuden oikeasuhteisuutta on mielestäni pidettävä ratkaisevana tekijänä pöytäkirjan 8 artiklaa tulkittaessa, minkä vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa käyttöön uuden analysointikriteerin eli niin sanotun orgaanisen kriteerin.

86 – Em. asia A v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 77 ja 78 kohta. Kun kyseessä on koskemattomuuden oikeasuhteisuuden arviointi, sen absoluuttisuus ei kuitenkaan voi olla ratkaisevaa, ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asia Fayed v. Yhdistynyt kuningaskunta, 21.9.1994, A-sarja nro 294-B.

87 – Asia Cordova v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (nro 1) 30.1.2003, Recueil des arrêts et décisions 2003-1.

88 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Francesco Cossigan henkilökohtaisesti tietyille tuomarille osoittamia kirjeitä, joiden sisältö oli ironinen tai ivallinen ja joihin oli liitetty leluja, ei voida luonteeltaan rinnastaa parlamentaarisiiin tehtäviin kuuluvaan toimeen. Ks. em. asia Cordova v. Italia, tuomion 62 kohta.

89 – Em. asia Cordova v. Italia, tuomion 61 ja 62 kohta.

90 – Em. asia Cordova v. Italia, tuomion 63 kohta.

2. Orgaanista yhteyttä koskeva kriteeri

96. Ehdotan, että pöytäkirjan 8 artiklaa tulkittaessa sovelletaan Euroopan parlamentin jäsenen toiminnan ja aineellisen koskemattomuuden ulottuvuuden orgaanista yhteyttä koskevaa kriteeriä.⁹¹ Mielestäni aineellisen koskemattomuuden käsitteen itsensä sisällä on erotettava toisistaan ydinsisältö ja sitä ympäröivä piiri.

97. Ehdotan, että koskemattomuuden ytimeen luokitellaan Euroopan parlamentin jäsenen tehtävien nimenomaisen hoidon käsitteellinen toiminta. Tämä toiminta kattaisi erityisesti parlamentin istunnoissa, komiteoissa, valtuuskunnissa ja poliittisissa elimissä sekä poliittisissa ryhmissä esitetyt mielipiteet ja äänestykset. Esitän, että siihen sisällytettäisiin senkaltaista toimintaa kuin osallistuminen konferensseihin, vierailuihin ja poliittisiin tapaamisiin parlamentin ulkopuolella parlamentin jäsenenä.⁹²

91 – Tällaisen orgaanisen yhteyden soveltamista on hieman yksinkertaistettuna jo esitetty oikeuskirjallisuudessa, ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu Harms, T., s. 91.

92 – Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen mukaan ”on selvää, että ilmaisu ’tehtäviensä hoidossa’ kattaa täysistunnot ja yleiskokouksen valiokuntien, alivaliokuntien ja muiden yleiskokousta avustavien elinten kokoukset”. Aineellinen koskemattomuus pitäisi ulottaa myös yleiskokouksen jäsenten viralliseen toimintaan Euroopan neuvoston muiden elinten kokouksissa ja konferensseissa. Ks. em. tarkistettu asiakirja 9718.

98. Vaikka myönnän, että on todennäköisesti mahdotonta luetella kaikkia kyseeseen tulevia toimia, mielestäni hyväksymällä käsite ”olennaisesti parlamentaarinen toiminta” voitaisiin helpottaa asian tutkintaa kansallisessa tuomioistuimessa, joka voisi tai jonka pitäisi esittää epäselvissä tapauksissa unionin tuomioistuimelle tätä koskeva ennakkoratkaisukysymys.

99. Kun kyse on toimista, joiden ei voida katsoa olevan osa Euroopan parlamentin jäsenen tehtäviä, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tavoin sovellettava suhteellisuusperiaatetta. Kuten kyseinen tuomioistuin on katsonut, mikäli tapauksella ei ole selvää yhteyttä parlamentaariseen toimintaan, tavoitellun päämäärän ja käytettyjen keinojen välistä oikeasuhteisuutta on tulkittava suppeasti.⁹³

100. Näin ollen on niin, että mitä kauempana Euroopan parlamentin jäsenen toimi tai toteamus on hänen tehtäviensä ydinsisällöstä, sitä pakottavampia jäsenen koskemattomuuden oikeuttavien syiden on oltava. Tämä edellyttää yhtäältä parlamentin jäsenen sananvapauden ja toisaalta oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden punnitsemista.

101. Kääntäen voidaan todeta, että mitä lähempänä parlamentin jäsenten toimintaa sisällöllisesti ollaan, sitä laajemmalle heille myönnetty aineellinen koskemattomuus

93 – Em. asia Cordova v. Italia, tuomion 63 kohta.

ulottuu. Erityisesti kysymystä siitä, kuuluuko Euroopan parlamentin jäsenen puheenvuoro tiedotusvälineissä aineellisen koskemattomuuden piiriin, on arvioitava näiden kriteerien perusteella. Nähdäkseni aineellisen koskemattomuuden on katettava välittömästi parlamentin keskusteluita seuraavat toteamukset, joissa ne toistetaan tai niitä kommentoidaan. Sitä vastoin parlamentin jäsenten osallistuessa vaalikeskusteluihin tai yleensä muihin poliittisiin keskusteluihin heidän ei pitäisi olla oikeudellisesti paremmassa asemassa kuin muiden kyseisiin keskusteluihin osallistuvien.

102. Tässä yhteydessä on kuitenkin pohdittava, onko Euroopan parlamentin jäsenellä oikeus vedota pöytäkirjan 8 artiklassa hänelle annettuun suojaan, jos hän toimii selvästi kansallisena poliitikkona taikka alue- tai paikallispoliitikkona.

103. Parlamenttien ja niiden jäsenten haasteena on tuoda esille se, mitä he tekevät asukkaiden hyväksi, parantaa kansalaisten elämänlaatua sekä toimia siten, ettei heidän viestinsä uskottavuus heikkene.⁹⁴

104. Koska pöytäkirjassa tarkoitettu aineellinen koskemattomuus perustuu perussopimukseen (SEUT), jonka 343 artiklassa viitataan unionin tehtävien toteuttamiseen, mielestäni tämän koskemattomuuden tarkoituksena ei ole kattaa Euroopan parlamentin jäsenen toimintaa silloin, kun hän käsittelee yksinomaan kansallista poliitikkona kiinnostavia kysymyksiä, vaan silloin, kun hän toimii Euroopan parlamentin jäsenenä.

105. On selvää, että nykyisessä poliittisessa keskustelussa suurin osa Euroopan parlamentin jäsenen puheenvuoroista on kaksitasoisia. Euroopan tasolla käytävällä keskustelulla voi olla selvä yhteys kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen tasoon. Kuitenkin päinvas- taisessa tapauksessa eli puhtaasti kansalliseen tai paikalliseen asiayhteyteen liittyvien toteamusten tilanteessa voi olla vaikeampaa osoittaa yhteys unioniin.

106. Huomautan tässä yhteydessä, että Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen työjärjestyksessä viitataan ”eurooppalaiseen edustajantoimeen”,⁹⁵ mikä voi vahvistaa kantaa, jonka mukaan sen ulottuvuus rajoittuu kyseiseen alaan.

⁹⁴ – Ks. em. parlamenttien välisen liiton (IPU) julkaisu *La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance*, s. 64–65.

⁹⁵ – Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen työjärjestyksen XVII luvun 65.1 artikla.

107. Yhteenvedona voidaan todeta, että kun otetaan huomioon parlamentin jäsenten koskemattomuuden luonne, joka ymmärtää unionin tehtävien toteuttamiseksi välttämättömänä koskemattomuutena, on niin, että kun toimet kuuluvat poliittiseen keskusteluun yleensä tai kun parlamentin jäsen ilmaisee itseään äänestäjien etujen valvojana kansallisella tai paikallisella tasolla, niiden ei voida organisen kriteerin perusteella katsoa kuuluvan pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettun aineellisen koskemattomuuden piiriin.

108. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin soveltaa aineellisen koskemattomuuden tasapainotettua tulkintaa, joka perustuu organisatorisen yhteyden kriteeriin ja jota on verrattava kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen sekä oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

109. Pääasian oikeudenkäynnissä Patriciellon koskemattomuuden oikeuttaminen ei voi mielestäni saada etusijaa kyseisiin periaatteisiin nähden. Kuten parlamentin yleiskertomuksesta ilmenee, pikemminkin yksilöihin

kuin toimielimiin kohdistuvien kunnianloukkausten on yleensä katsottu jäävän parlamentin jäsenen poliittisen toiminnan ulkopuolelle. Tämä pätee esimerkiksi poliisien arvosteluun yksilöinä eikä kritiikkiin poliisilaitosta kohtaan.⁹⁶ Patriciellon koskemattomuuden puolustamista koskeva päätös näyttää siten poikkeavan tästä linjasta.

110. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että Patriciellon toimi jää parlamentin jäsenen toiminnan ulkopuolelle edellä kuvaamassani organisisessa merkityksessä. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Patriciello on toiminut parlamentin tilojen ulkopuolella. Kun otetaan huomioon hänen toimintansa tavoite, hän näyttää toimineen kansallisena poliitikkona tai jopa hermostuneena kansalaisena. Patriciellon käyttäytymisellä ei liioin voida katsoa olevan olennaista yhteyttä hänen tehtäviensä hoitoon parlamentin jäsenenä, sillä varauksella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkistaa tosiseikat ja niiden luonnehdinnan Italian rikosoikeuden säännösten perusteella.

96 – Ks. edellä alaviitteessä 39 mainittu parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan kertomus PE 360.487/REV2, s. 24. Parlamentti on pidättänyt koskemattomuuden poliisien arvostelua koskevissa tapauksissa, ks. asiat A2-0130/88, A2-0105/85 ja A6-0156/2006. Ks. myös saman parlamentin kertomuksen liite.

VII Ratkaisuehdotus

111. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale di Isernian ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen Euroopan parlamentin jäsenen käyttäytyminen, jolla ei ole yhteyttä Euroopan parlamentin toimintaan, ei merkitse Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan N:o 7 8 artiklassa tarkoitettua parlamentaaristen tehtävien hoidossa ilmaistua mielipidettä.