

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARES A MADURA

predstavljeni 26. junija 2008¹

1. V obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) sprašuje Sodišče o pravilni razlagi določb Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti in Poslovnika Evropskega parlamenta v zvezi s civilnopravno in kazenskopravno imuniteto, ki jo uživajo poslanci Evropskega parlamenta.

sporočil svoje namere, da bo imuniteto zadevnega poslanca zaščitil.

2. Obe zadevi, ki sta podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, zadevata tožbo zaradi obrekovanja zoper italijanskega poslanca Evropskega parlamenta (poslanec Evropskega parlamenta). Nacionalna sodišča so ga spoznala za odgovornega in tožnikoma dosodila odškodnino. Sodišče je vprašano, prvič, ali mora nacionalno sodišče, pred katerim poteka pravdni postopek zoper poslanca Evropskega parlamenta, Evropski parlament vprašati za odpoved imunitete, če poslanec Evropskega parlamenta ni sam zahteval, naj Parlament njegovo imuniteto zaščiti, in drugič, ali lahko nacionalno sodišče samo razsodi o tem, ali ravnanje poslanca Evropskega parlamenta sodi na področje uporabe imunitete, če Evropski parlament ni

I – Dejansko ozadje

3. Tožena stranka iz postopka v glavni stvari, Alfonso Luigi Marra, je bil med letoma 1994 in 1999 poslanec Evropskega parlamenta. V času, ko je bil poslanec Evropskega parlamenta, je razdelil več letakov, v katerih je kritiziral italijanski pravosodni sistem in posamezne sodnike. Antonio Clemente in Edurado De Gregorio, ki sta bila v navedenih letakih imenovana, sta A. L. Marra tožila zaradi obrekovanja. Po tem ko je sodišče prve stopnje razsodilo v njun prid in jima prisodilo odškodnino, se je A. L. Marra pritožil na Corte d'appello di Napoli (neapeljsko višje sodišče). Corte d'appello di Napoli je s sodbama z dne 23. januarja in 6. marca 2002 (v zadevi A. Clementeja) ter 22. februarja 2002 (v zadevi E. De Gregoria) potrdilo sodbe sodišča prve stopnje in razsodilo, da zadevne

¹ – Jezik izvornika: angleščina.

izjave ne sodijo na področje uporabe Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti. A. L. Marra se je v zvezi s pravnimi vprašanji pritožil na Corte suprema di cassazione in med drugim trdil, da je Corte d'appello di Napoli napačno razložilo člen 6 Poslovnika Evropskega parlamenta, ki ureja postopek v zvezi z zahtevo za odvzem imunitete poslancu Evropskega parlamenta.

4. Medtem je A. L. Marra 16. februarja 2001 pisal predsedniku Evropskega parlamenta in ga prosil, naj Parlament intervenira skladno s členom 6 in tako zaščiti njegovo imuniteto. Predsednik je njegovo prošnjo z dopisom z dne 11. aprila 2001 posredoval Odboru za pravne zadeve in notranji trg. Odbor je na seji 23. januarja 2002 odločil v prid intervencije v podporo A. L. Marri in tako je bilo tudi priporočeno v Poročilu o imuniteti italijanskih poslancev in ravnanju italijanskih organov v tej zadevi z dne 30. maja 2002.² Evropski parlament je 11. junija 2002 sprejel Resolucijo o parlamentarni imuniteti v Italiji in ravnanju italijanskih organov v tej zadevi,³ ki vsebuje naslednja sklepa:

„1. [Parlament] je sklenil, da sodijo primeri [...] in Alfonsa Marre med primere *prima facie* absolutne imunitete in da bi bilo treba pristojna sodišča obvestiti, naj parlamentu posredujejo dokumentacijo za ugotovitev, ali gre v zadevnih primerih za absolutno imuniteto po členu 9 Protokola v zvezi z izraženimi stališči ali glasovanjem zadevnih poslancev pri

opravljanju njihovega dela, in da bi bilo treba pristojna sodišča pozvati, naj do dokončne odločitve parlamenta prekinejo postopke;

2. Nalaga svojemu predsedniku, naj ta sklep in poročilo odbora posreduje italijanskemu stalnemu predstavniku za posredovanje ustreznemu organu Italijanske republike.“

II – Vprašanji za predhodno odločanje

5. Corte suprema di cassazione je s sklepom z dne 20. februarja 2007 Sodišču predložilo dve vprašanji za predhodno odločanje v zvezi z določbami o imuniteti poslancev Evropskega parlamenta.

„1. Ali je v primeru, ko poslanec Evropskega parlamenta ne uporabi pravice, ki mu jo zagotavlja člen 6(3) Poslovnika Evropskega parlamenta, da na predsednika

2 – (2001/2099(REG)), A5-0213/2002, poročevalec: Sir Neil MacCormick.

3 – (2001/2099(REG)), P5_TA (2002)0291.

neposredno naslovi zahtevo za zaščito privilegijev in imunitet, nacionalno sodišče, pred katerim teče pravdni postopek, vendarle zavezano zaprositi predsednika za preklic imunitete z namenom nadaljevanja postopka in sprejetja odločbe;

oziroma

2. ali lahko v primeru, ko Evropski parlament ne sporoči, ali namerava zaščititi imunitete in privilegije poslanca, nacionalno sodišče, pred katerim teče pravdni postopek, ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera odloči o obstoju ali neobstoju privilegija?“

6. Glede na to, kako sta vprašanji oblikovani, se zdi, da nacionalno sodišče domneva, da A. L. Marra predsedniku Evropskega parlamenta ni predložil zahteve za zaščito imunitete, in da parlament svoje namere o tem, da bo to storil, ni sporočil. Vendar pa ni dvoma o tem, da je A. L. Marra tako zahtevo predložil in da je parlament potrdil, da lahko njegove

izjave sodijo na področje uporabe imunitete, da je prosil, naj se pristojna nacionalna sodišča obvesti, naj posredujejo upoštevne dokumente, in svojemu predsedniku naložil, naj to odločitev posreduje italijanskemu stalnemu predstavniku.⁴ Svetovalec parlamenta je na obravnavi potrdil, da resolucija ni bila poslana neposredno nacionalnemu sodišču, ampak italijanskemu stalnemu predstavniku. Predložitveni sklep omenja Poročilo Odbora za pravne zadeve in notranji trg z dne 30. maja 2002, ne pa tudi same resolucije Evropskega parlamenta z dne 11. junija 2002, s katero so bila sprejeta priporočila iz Poročila. Svetovalec italijanske vlade se je tako na vprašanje predsednika Sodišča kot na moje vprašanje skliceval na tiste točke sklepa, kjer se navaja Poročilo z dne 30. maja 2002, in navedel, da je nacionalno sodišče svoje vprašanje tako oblikovalo zato, ker je poročilo obravnavalo kot začasno, in ne končno stališče parlamenta. Parlament pa je z resolucijo z dne 11. junija 2002 vendarle sprejel končno stališče, ki – kot nam je povedal svetovalec parlamenta – je bilo poslano italijanskemu stalnemu predstavniku.

7. Kakor koli, glede na to, da sta A. L. Marra in Evropski parlament ukrepala, menim, da je

⁴ – Možna razlaga bi lahko bila, da v času, ko je prvostopenjsko sodišče obravnavalo zadevi zoper A. L. Marro, Evropski parlament še ni sprejel resolucije, tako da se je Corte suprema di cassazione pri reviziji odločitev nižjih sodišč dejansko osredotočilo na vprašanje, ali sta bili njuni sodbi pravilni ob neukrepanju A. L. Marre ali Evropskega parlamenta. Kakor koli, menim, da bodo moji odgovori na naslednjih straneh zagotovili dovolj smernic glede razlage upoštevni določb Protokola in tako nacionalnemu sodišču omogočili odločitev v zadevi, celo če je bilo dejansko stanje tako, kot je opisano v predložitvenem sklepu.

mogoče obe vprašanji preoblikovati kot 9. Člen 10 se glasi:
sledi:

„Ali mora v primeru pravnega postopka zoper poslanca Evropskega parlamenta sodišče, pred katerim poteka ta postopek, Parlament zaprositi za mnenje o tem, ali sporno ravnanje sodi na področje uporabe parlamentarne imunitete, ali pa lahko to sodišče samo razsodi o obstoju tega privilegija?“

„Med zasedanjem Evropskega parlamenta njegovi poslanci uživajo:

III – Parlamentarna imuniteta in evropsko pravo

(a) na ozemlju svoje države imunitete, priznane poslancem parlamenta te države;

Načela

8. Upoštevni določbi sta člena 9 in 10 Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti. Člen 9 se glasi:

(b) na ozemlju vseh drugih držav članic imuniteto pred kakršnim koli priporom in sodnim postopkom.

„Zoper poslanca Evropskega parlamenta se ne sme začeti preiskava, ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti sodni postopek zaradi mnenja ali glasu, ki ga je izrekel pri opravljanju svojih dolžnosti.“

Za poslance velja imuniteta tudi medtem, ko potujejo do kraja zasedanja Evropskega parlamenta in nazaj.

Kadar je član zaloten pri storitvi kaznivega dejanja, sklicevanje na imuniteto ni mogoče in Evropskemu parlamentu ne preprečuje uresničevanja pravice do odvzema imunitete svojemu članu.“

10. Najprej je treba ugotoviti, da navedena člena nista medsebojno izključujoča; sta kumulativna in bi ju bilo treba brati skupaj. Torej je možno, da enako ravnanje sodi na področje uporabe obeh členov in uživa varstvo na njuni podlagi.

11. Drugič, pri razlagi teh dveh določb je pomembno upoštevati njun namen in predmet. Kot utemeljeno navajata Parlament in Komisija, je parlamentarna imuniteta institucionalni dogovor, ki je namenjen zagotavljanju neodvisnosti Evropskega parlamenta in njegovih poslancev ter olajšuje njegovo delovanje kot kolektivnega telesa, ki je ključno za svobodno in demokratično družbo. Hkrati pa je treba priznati, da so uživalci tega dogovora tudi posamezniki – poslanci tega parlamenta. Parlamentarna imuniteta po svojem značaju nekaterim posameznikom zaradi njihove institucionalne funkcije, ki je bistvena za Parlamentovo demokratično vlogo, daje privilegij, ki se ne daje drugim državljanom brez take funkcije. Razlog za to je v tem, da smo se kot člani politične skupnosti dogovorili, da je v predstavniki demokraciji v interesu vsakega člana skupnosti, da naj tisti, ki so bili izvoljeni za naše predstavnike, uživajo ta privilegij zato, da lahko to počno ustrezno in učinkovito. Zato naj ne bi bilo

nobene dvoma o tem, da je predmet parlamentarne imunitete zaščita institucije Parlamenta kot takega in njegovih poslancev kot posameznikov.

12. Dvojnost parlamentarne imunitete je mogoče zaznati iz besedila in strukture členov 9 in 10 Protokola. Člen 10 določa okoliščine, v katerih lahko poslanec ali poslanka na ozemlju svoje države članice, druge države članice ali kadar potuje v kraj seje Parlamenta ali iz tega kraja uživa imuniteto med sejami Parlamenta, nato pa določa, da Parlament imuniteto lahko odvzame, sploh pa je ni mogoče uveljavljati, če je bil poslanec zaloten pri storitvi kaznivega dejanja. Kaže, da je skrb zakonodajalca Skupnosti v tem, da poslance Evropskega parlamenta zaščiti pred ukrepi, s katerimi bi se lahko posegalo v njihovo zmožnost sodelovanja na sejah Parlamenta in opravljanja njihove parlamentarne dolžnosti. Vendar pa lahko Parlament ta privilegij vedno odvzame, če meni, da ravnanje poslanca ni povezano z njegovo vlogo poslanca Parlamenta in torej ne more uživati parlamentarne imunitete. Če je na primer poslanec obdolžen goljufige ali umora, bi mu moral Parlament načeloma imuniteto odvzeti, ne glede na to, da mu bo obsodba onemogočila opravljanje parlamentarnih dolžnosti, ker so ta dejanja popolnoma nepovezana z značajem funkcije poslanca Evropskega parlamenta, razen če seveda iz določenih razlogov meni, da je obdolžitev vsebinsko prazna in usmerjena v oviranje politične funkcije poslanca Evropskega parlamenta ter se z njo želi preprečiti, da bi ta opravljal svoje parlamentarne dolžnosti. Nasprotno pa je člen 9, ki se uporablja za mnenje, in glas, ki ga poslanci Evropskega parlamenta izrečejo pri opravljanju svojih dolžnosti, v prvi vrsti namenjen varstvu celovitosti politične razprave in torej celovitosti Evropskega parlamenta ter njegovih

postopkov kot takih. Ukrepanje zoper poslanca v zvezi z izraženim mnenjem ali izrečenim glasom v funkciji poslanca Evropskega parlamenta bi poseglo v samo institucijo Parlamenta, saj bi spodkopalo njegovo vlogo *par excellence* foruma za odprto razpravo in demokratično odločanje. Seveda po členu 9, tako kot po členu 10, imuniteto uživajo tudi posamezni poslanci, in sicer v tem smislu, da se jim ni treba zagovarjati na sodišču; vendar pa je razlog za tako ureditev v tem, da bi omogočanje pravnih postopkov v zvezi z mnenjem ali glasom poseglo v bistvo razpravne, predstavniške demokracije.

privilegija, saj ga ni mogoče odvzeti in se lahko poslanci Evropskega parlamenta nanj sklicujejo celo v postopkih, začetih po koncu njihovega mandata, medtem ko člen 10 zagotavlja dodatno varstvo (ker je po področju uporabe širši kot člen 9), ki pa ga Parlament lahko odvzame, in zajema samo postopke med mandatom poslanca Evropskega parlamenta.

Primer A. L. Marre

13. Različnost poudarka dokazuje dejstvo, da lahko Evropski parlament po členu 10 imuniteto odvzame, po členu 9 pa ne. Člen 10 je po področju uporabe širši kot člen 9, saj ne zajema le mnenj in glasov, pač pa tudi drugo ravnanje; pa vendar je varstvo, ki ga zagotavlja, omejeno, saj lahko Parlament imuniteto odvzame. Po drugi strani pa je člen 9 po področju uporabe ožji, saj varuje samo mnenja in glasove pri opravljanju dolžnosti poslanca Parlamenta, zagotavlja pa absolutno varstvo: ko se ugotovi, da je mnenje ali glas upošteven za parlamentarne dolžnosti poslanca, privilegija v nobenem primeru ni mogoče odvzeti. V tem smislu bi bilo mogoče reči, da je člen 9 jedro parlamentarnega

14. A. L. Marra je italijanski državljani, ki želi uveljavljati imuniteto v Italiji, in sicer v zvezi z dogodki, do katerih je prišlo med tem, ko je bil poslanec Evropskega parlamenta. Zadevne letake je razdeljeval med letoma 1996 in 1997, E. De Gregorio pa je tožbo zaradi obrekovanja vložil 8. junija 1998.⁵ Glede na to, da se je postopek začel v času, ko je bil še poslanec Evropskega parlamenta, je bil, prvič, upra-

5 – Predložiteni sklep v zadevi A. Clementeja ne navaja datuma njegove tožbe zoper A. L. Marro.

vičen do varstva po členu 10 Protokola; po členu 10(1) bi moral imeti zagotovljene enake privilegije, kot jih uživajo poslanci italijanskega parlamenta.

bodisi tak sklep izpodbijati pred Ustavnim sodiščem.

15. Člen 68(1) italijanske ustave varuje izjave poslancev italijanskega parlamenta tako: „Poslanci niso odgovorni za izražena mnenja ali izrečene glasove v času mandata.“ Iz predložitvenega sklepa je jasno, da italijanskemu sodišču, pred katerim poteka civilni ali kazenski postopek zoper poslanca italijanskega parlamenta, pred začetkom postopka zoper toženega poslanca ni treba pridobiti predhodnega dovoljenja navedenega parlamenta ali ga prositi za mnenje o tem, ali se uporablja imuniteta iz člena 68(1) italijanske ustave. Slednja italijanskim poslancem zagotavlja varstvo v zvezi z mnenji in glasovi, in sicer z določbo, ki je povsem enaka tisti iz člena 9 Protokola; kot je v svoji resoluciji z dne 11. junija 2002 ugotovil Evropski parlament, pa obe določbi zagotavljata enake vrste absolutni privilegij.⁶ Sodišče mora samo presoditi, ali se ta privilegij uporablja glede na dejansko stanje posamezne zadeve, in temu ustrezno tudi ravnati. Vendar pa se zdi, da če italijanski parlament izrecno sklene, da zadeva sodi na področje uporabe člena 68(1) ustave in se zanjo uporablja absolutna imuniteta, potem mora sodišče bodisi to spoštovati in prekiniti postopek zoper zadevnega poslanca

16. Predhodno dovoljenje italijanskega parlamenta pa je potrebno, če želi sodišče zoper poslanca odrediti enega od ukrepov iz člena 68(2) in (3); ti ukrepi vključujejo preiskavo, pripor ali drug odvzem prostosti, prestrezanje komunikacij in zaseg korespondence. Navedene določbe zagotavljajo italijanskim poslancem določeno vrsto omejenega privilegija: načeloma so varovani pred takimi ukrepi, razen če parlament na prošnjo sodnega organa odloči, da jih bo dovolil.

17. Če bi torej skladno z navedenim A. L. Marri kot posledica tožbe zaradi obrekovanja zoper njega grozil pripor ali kak drug ukrep odvzema prostosti, potem bi moralo sodišče zaprositi Evropski parlament, naj po členu 10(3) Protokola imuniteto odvzame, in do odločitve parlamenta o tej prošnji prekiniti odločanje. Vendar pa

6 – Resolucija (2001/2099(REG)), P5_TA (2002)0291, točka C.

A. L. Marri to nikoli ni grozilo; tožnika iz postopka v glavni stvari sta zoper njega vložila civilno tožbo in naloženo mu je bilo plačilo odškodnine. Italijanska sodišča niso bila dolžna zahtevati odvzema imunitete pred dosoditvijo odškodnine, člen 10(3) Protokola pa se v takem primeru ne uporablja.

posameznega spora za absolutno imuniteto, v primerih, ko se Evropski parlament do zadeve ni opredelil.

18. A. L. Marra trdi, da je za njegove izjave veljal absolutni privilegij iz člena 9 Protokola, ki v bistvu poslancem Evropskega parlamenta zagotavlja enako varstvo v zvezi z mnenji, kot ga člen 68(1) italijanske ustave zagotavlja poslancem italijanskega parlamenta.⁷ Kakšen je postopek, ki mu morajo v primeru takih tožb slediti nacionalna sodišča? To je osrednje vprašanje, v zvezi s katerim predložitveno sodišče prosi Sodišče za smernice. Po ustrežajoči določbi o absolutni imuniteti iz italijanske ustave (člen 68(1)) lahko sodišča sama – brez zaprosila za mnenje parlamenta, če ta molči – presodijo o tem, ali v določenem primeru ta privilegij je ali ga ni. Ali lahko ravnajo enako v primeru razlage člena 9 Protokola? Ali pa je treba za odločitev o tem prositi Evropski parlament?

20. Pri odgovoru na to vprašanje mora biti izhodišče besedilo člena 9. Ta določba zagotavlja vsebinski privilegij, to je absolutno imuniteto pred vsako vrsto postopka, nacionalnim sodiščem pa ne nalaga postopkovne obveznosti posvetovanja z Evropskim parlamentom o obstoju privilegija v posameznem primeru. Če bi zakonodajalec Skupnosti nameraval omejiti pooblastila nacionalnih sodišč v zvezi s tem, potem bi to storil izrecno; če takega pravila ni, člena 9 ni mogoče razlagati tako, da morajo nacionalna sodišča zaprositi Evropski parlament za mnenje o tem, ali privilegij je ali da ni.

19. Corte suprema di cassazione v prvem vprašanju navaja zahtevo za „odvzem imunitete“. Kot je bilo obrazloženo prej, te možnosti v zvezi z absolutno imuniteto po členu 9 Protokola ni. Kar je tu v bistvu mišljeno, je to, ali bi moralo nacionalno sodišče Evropski parlament vprašati za *mnenje* ali *priporočilo* o tem, ali gre glede na dejansko stanje

21. Podoben sklep sledi iz člena 6(3) Poslovnika Evropskega parlamenta, ki se glasi: „Vsaka zahteva za zaščito privilegijev in imunitet, ki jo na predsednika naslovi *poslanec* ali *nekdanji poslanec*, se razglasi

7 – Razmerje enakosti po členu 10(1)(a) Protokola je torej v obravnavani zadevi tisto med imuniteto poslancev italijanskega parlamenta po členu 68(1) ustave in imuniteto poslancev Evropskega parlamenta po členu 9 Protokola.

v Parlamentu in posreduje pristojnemu odboru (poudarek dodan).“ Iz tega jasno sledi, da je pobuda na strani zadevnega ali nekdanjega poslanca. On ali ona mora svoj primer naznaniti predsedniku in zaprositi Parlament, naj intervenira v zaščito njegove ali njene imunitete. Nič v členu 6(3) ali v kateri koli drugi določbi Poslovnika ne potrjuje stališča, da morajo nacionalna sodišča sama začeti ta postopek. Poleg tega taka obveznost nacionalnih sodišč tudi ne bi mogla biti v Poslovniku. Medtem ko je namreč Protokol o privilegijih in imunitetah del primarnega prava Skupnosti, je Poslovnik samo notranji dokument Evropskega parlamenta, ki ureja njegovo poslovanje; nima pravnega učinka v pravnih redih držav članic in ne more nalagati obveznosti nacionalnim sodiščem.

22. Menim torej, da če se Evropski parlament na zaprosilo poslanca ali nekdanjega poslanca ni opredelil, da določen primer sodi na področje uporabe imunitete, nacionalno sodišče ni zavezano samo začeti postopka in Parlament zaprositi za mnenje o tem, ali imuniteta je ali je ni.

23. Predstavljajmo si zdaj nasproten scenarij in domnevajmo, da se je Parlament dejansko opredelil. V tem primeru je poslanec ali nekdanji poslanec, ki se želi opreti na imuniteto, od predsednika zahteval zaščito svojega privilegija v skladu s členom 6(3) Poslovnika, Parlament pa je sklenil, da ta primer sodi na področje uporabe imunitete. Ali je taka odločitev za nacionalno sodišče zavezujoča?

24. Menim, da načeloma ni. Pravna podlaga za postopek, s katerim Parlament ščiti privilegije svojih poslancev in izraža stališče o tem, ali se imuniteta uporablja v posamičnem primeru, je Poslovnik. Kot sem navedel prej, so to notranja pravila za organizacijo Parlamentovega notranjega poslovanja, ki ne morejo biti vir obveznosti nacionalnih organov. To je jasno razvidno iz člena 7(6), ki se glasi: „V primerih zaščite imunitete ali privilegijev [...] [Parlament] predlaga, naj se zadevni organ zaprosi, naj sprejme potrebne sklepe.“ Parlament torej sam meni – in to je tudi pravilno – da je izid postopka zaščite privilegija poziv nacionalnemu organu, naj sprejme potrebne sklepe o tem, kako bo obravnavan posamezen primer.

25. Vendar pa mora nacionalno sodišče Parlamentova stališča o absolutni imuniteti – ne glede na njihov nezavezujoč učinek – resno upoštevati in jim pripisati precejšnjo prepričevalno moč. Ta zahteva izhaja iz načela lojalnega sodelovanja iz člena 10 ES, ki je v zvezi s Protokolom o privilegijih in imunitetah ponovljena v njegovem členu 19.⁸ Če se nacionalno sodišče ne more strinjati s Parlamentom, mora navesti razloge. Če bi se tako nestrinjanje dejansko pojavilo, bi bil to znak, da je bilo zadevo primerno predložiti v predhodno odločanje Sodišču, ki ga lahko nacionalno sodišče zaprosi za smernice glede pravilne razlage upoštevni določb.

26. V predhodnih točkah sem navedel, da kadar se Evropski parlament opredeli o obstoju absolutnega privilegija iz člena 9 v posameznem primeru, potem nacionalnim sodiščem „načeloma“ ni treba slediti Parlamentu, če se ne strinjajo, pa „lahko“ zadevo predložijo Sodišču (ni pa jim treba). Taka obveznost pa lahko občasno nastane tudi kot posledica kombinacije upoštevni določb nacionalnega prava in člena 10(1)(a).

8 – „Institucije Skupnosti za namene uporabe tega protokola sodelujejo s pristojnimi organi zadevni držav članic.“

27. Videli smo, da člen 10(1)(a) zahteva, da mora poslanec Evropskega parlamenta v svoji matični državi uživati povsem enake privilegije kot poslanci nacionalnega parlamenta. To je zahteva po strogi enakosti. Domnevajmo, da imajo v državi članici določbo nacionalnega prava, po kateri morajo nacionalna sodišča v primeru, da nacionalni parlament meni, da izjava poslanca sodi na področje uporabe privilegija, bodisi slediti parlamentovemu stališču bodisi zadevo predložiti nadrejenemu sodišču, kot je ustavno ali vrhovno sodišče. Poslanec Evropskega parlamenta iz navedene države je upravičen do povsem enake obravnave. To pomeni, da če se Evropski parlament opredeli do te zadeve, potem bi morala nacionalna sodišča bodisi slediti temu stališču bodisi predložiti zadevo v predhodno odločanje Sodišču. Podlaga za tako obveznost je člen 10(1)(a) Protokola, ki zahteva strogo enakost med privilegiji poslancev nacionalni parlamentov in privilegiji poslancev Evropskega parlamenta v njihovih matičnih državah.⁹ Nacionalno sodišče, pred katerim teče postopek zoper poslanca Evropskega parlamenta, bi torej moralo, prvič, vprašati, kakšna bi bila njegova obveznost po nacionalnem pravu, če zadevna oseba ne bi bila poslanec Evropskega, ampak nacionalnega parlamenta. Če bi bilo mogoče vprašanje rešiti tako, da bi bila rešitev v nasprotju z mnenjem nacionalnega parlamenta, potem lahko stori enako v zvezi z mnenjem Evropskega parlamenta, vendar pa mora resno presoditi, ali je primerno zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču. Če pa bi moralo slediti mnenju nacionalnega parlamenta ali predložiti zadevo nadrejenemu sodišču, potem bi

9 – Seveda bo stališče Evropskega parlamenta upošteveno samo, če ta odloči, da trenutni poslanec Evropskega parlamenta uživa imuniteto po členu 10(1)(a). Če bi Parlament imuniteto po členu 10 odvzel, potem bi nacionalno sodišče še vedno lahko odobrilo privilegij, če bi menilo, da določena izjava sodi na področje uporabe imunitete po členu 9, ki je Parlament sam ne more odvzeti. Zapletenost, ki se kaže pri kumulativni uporabi členov 9 in 10, je posledica tega, da je njuna razlaga odvisna od dveh različni institucij (Evropskega parlamenta in sodišč), in da je lahko odločitev o imuniteti v posameznem primeru odvisna od odločitev obeh.

moralo prav tako bodisi slediti mnenju Evropskega parlamenta bodisi zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču. Tako poslanci Evropskega parlamenta lahko uživajo povsem enako imuniteto kot poslanci nacionalnega parlamenta. Seveda pa je stvar nacionalnega sodišča, da razlaga domače pravo in presodi, kaj to od njega zahteva.

Evropskega parlamenta, ki jim morajo bodisi slediti bodisi zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču.

28. Če povzamem: v primerih, ko zadevni poslanec ne zaprosi Parlamenta za zaščito svojega privilegija, ni v Protokolu o privilegijih in imunitetah nič takega, kar bi bilo mogoče razlagati tako, da se od nacionalnih sodišč zahteva, da sama začnejo ta postopek in Evropski parlament zaprosijo za mnenje ali priporočilo o tem, ali privilegij v določenem primeru je ali ga ni. Če pa poslanec Parlament zaprosi za zaščito svojega privilegija, slednji pa se do tega opredeli, potem to mnenje za nacionalno sodišče načeloma ni zavezujoče, ga je pa treba resno upoštevati. Če nacionalno sodišče odloči drugače kot Evropski parlament, je zadevo primerno predložiti v predhodno odločanje Sodišču. Če pa bi morala nacionalna sodišča v podobnem položaju, ki zadeva poslanca nacionalnega parlamenta, slediti mnenju nacionalnega parlamenta ali predložiti zadevo nadrejenemu sodišču, potem morajo storiti enako v zvezi z mnenji

29. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanje odgovoriti takole:

Nacionalnemu sodišču, pred katerim teče pravdni postopek zoper poslanca Evropskega parlamenta, ni treba zaprositi za mnenje Parlamenta o tem, ali sporno ravnanje sodi na področje uporabe parlamentarne imunitete, če zadevni poslanec ni sam začel postopka po členu 6(3) Poslovnika Evropskega parlamenta glede zaprosil poslancev Parlamentu za zaščito njihovih privilegijev. Če je zadevni poslanec v Parlamentu začel postopek, Parlament pa se je do njegove imunitete opredelil, to mnenje za nacionalno sodišče načeloma ni zavezujoče, ga je pa treba resno upoštevati. Če ima nacionalno sodišče

drugačno stališče kot Parlament, je morda primerno zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču. Če pa bi morala nacionalna sodišča v podobnem položaju, ki zadeva poslanca nacionalnega parlamenta, slediti mnenju nacionalnega parlamenta ali predložiti zadevo nadrejenemu sodišču, potem morajo storiti enako v zvezi z mnenji Evropskega parlamenta, ki jim morajo bodisi slediti bodisi zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču, o tem pa presodi nacionalno sodišče.

IV – Področje uporabe člena 9 Protokola: „pri opravljanju svojih dolžnosti“

30. Čeprav predložitveno sodišče ni vprašalo Sodišča za smernice v zvezi s področjem uporabe člena 9 Protokola, pa je velik del predložitvenega sklepa namenjen ravno obravnavi tega vprašanja: za katera izražena mnenja bi bilo treba šteti, da sodijo med dolžnosti poslanca in jih torej zajema absolutni privilegij iz navedenega člena? Če ponovim, tako vprašanje je lahko primerna vsebina predloga za sprejetje predhodne odločbe, še posebej če se nacionalna sodišča niso mogla strinjati z Evropskim parlamentom glede tega, ali je v posameznem primeru privilegij mogoče uporabiti ali ne. V obravnavani zadevi bo moralo Corte suprema di cassazione v končni fazi odločiti, ali so nižja sodišča pravilno uporabila člen 9,

zato ni le razumno, ampak celo zaželeno, da Sodišče zagotovi vsaj nekaj smernic v zvezi s tem vprašanjem.¹⁰

31. Res je, da je – kadar državljan, ki je prizadet z izjavo poslanca Evropskega parlamenta, svojih pravic ne more uveljavljati pred sodiščem zato, ker se poslanec sklicuje na parlamentarni privilegij – njegova pravica do sodnega varstva ogrožena. Da bi se izognili dvema vrstama državljanov – poslancev na eni strani, ki se jih ne da tožiti za izjave, ki jih dajejo, in na drugi strani navadnih državljanov, ki so lahko civilnopravno ali kazenskoopravno omejeni v svobodi izražanja – skoraj vsi pravni redi omejujejo možnost uveljavljanja privilegija na položaje, kadar poslanec opravlja svoje parlamentarne dolžnosti. Parlamentarna imuniteta ni orožje, s katerim lahko poslanec razreši osebne spore, ampak institucionalni dogovor v podporo demokratičnemu delovanju politične skupnosti. Kot taka načeloma ni nesorazmerna omejitev pravice do sodnega varstva.¹¹

10 – Možno je trditi, da lahko Corte suprema di cassazione v obravnavani zadevi še enkrat predloži zadevo v predhodno odločanje, če potrebuje informacijo o vsebinski razlagi člena 9 Protokola. Vendar pa postopkovna učinkovitost, potreba po hitri rešitvi spora in zaželenost učinkovite izrabe časa in virov Sodišča govorijo v prid obravnave tega vprašanja zdaj. Seveda pa tudi v primeru, da bi Sodišče to storilo, nacionalno sodišče ni prekludirano v smislu nadaljnje predložitve v predhodno odločanje, če meni, da je to potrebno.

11 – Glej obrazložitev v Cordova proti Italiji (št. 1), št. 40877/98, Zbirka odločb ESCP, 2003-I, točke od 58 do 61.

32. Kadar mora sodišče presoditi, ali mnenje poslanca sodi v koncept parlamentarnih dolžnosti, bi moralo biti izhodišče načelo upravičenosti parlamentarne imunitete, to je, da bi morala biti poslancem omogočena svobodna razprava o zadevah v javnem interesu, ne da bi morali svoja stališča prilagoditi tako, da bi bila sprejemljiva ali nežaljiva za poslušalca, ker bi jih sicer lahko tožil ali preganjal.¹² To neizogibno pomeni, da bodo posamezniki izražena stališča poslancev občasno šteli za pretirana, moteča ali žaljiva. Vendar pa je v liberalni, demokratični državi pomen neoviranega dialoga o javnih zadevah tako velik, da naj načeloma ne bi bilo mogoče utišati celo žaljivih ali skrajnih stališč. To še posebej velja za poslance, ki imajo zaradi samega značaja svoje službe osrednjo vlogo v sistemu predstavniškega upravljanja.

33. Izvoru parlamentarnega privilegija svobode izražanja je mogoče slediti daleč nazaj v čas Tudorjev in Stuartov v Angliji. Privilegij se je razvil postopno kot odziv parlamenta na poskuse kralja, da bi posegel v parlamentarno razpravo in omejil pravico

parlamenta do lastnega poslovanja.¹³ Zakonodajno se je izrazil v členu 9 Listine o pravicah (Bill of Rights): „[...] da se svobode izražanja ter razprav in postopkov v parlamentu ne bi smelo odvzeti ali v to podvomiti pred katerim koli sodiščem ali na katerem koli kraju zunaj parlamenta.“ Privilegij je svoje življenje začel kot prostorsko omejen institucionalni dogovor, ker je bil v tistem času politični govor osredotočen v parlamentu. Moč parlamenta je stala nasproti moči monarha, ki je parlamentarno dejavnost razumel kot grožnjo svojemu položaju; zato tudi poskus poseči v to, kar se je dogajalo znotraj parlamenta, in odziv slednjega, ki je vodil v nastanek privilegija.

34. Dandanes pa je forum, v okviru katerega poteka politični govor in razprava o stvareh javnega pomena, precej širši. Zdaj imamo precej širšo javno areno, ki vključuje tiskane in elektronske medije ter medmrežje, v okviru katere se posamezniki sporazumevajo in sodelujejo pri javnem dialogu. Vloga poslancev kot kanalov in pobudnikov politične razprave v tej široki javni areni je enako pomembna kot njihova vloga znotraj ozkih

12 – Kot je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo v A proti UK, št. 35373/97, Zbirka odločb EŠČP, 2002-X, točka 75, je „namen [poslanske] imunitete [...] [v tem], da se jim omogoči smiselna razprava in da predstavljajo svoje volivce v zadevah javnega interesa tako, da jim ni treba omejiti svojih stališč ali prilagoditi svojih mnenj zaradi nevarnosti postopka pred sodiščem ali kakšnim drugim takim organom“.

13 – Limon, D. in McKay, W.R., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 1997, str. 69 in nasl.; Blackburn, R. in Kennon, A., *Griffith and Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, 2003, str. 126.

okvirov parlamenta; gre za pojavnost sodobne demokracije, za katero pričakujemo, da se bo udeleževala dialoga s civilno družbo in predstavila svoje ideje, ne samo v parlamentu, ampak tudi v okviru forumov, ki jih zagotavlja civilna družba. Drznil bi si celo reči, da zelo velik del sodobnega političnega govora poteka povsem zunaj parlamenta. To je dejansko stanje, ki ga ne moremo zanemariti; ravno to pa bi storili, če bi menili, da parlamentarni privilegij varuje samo izjave v samem parlamentu.

in ne *kje* to rečejo.¹⁴

35. Merilo, s katerim se ugotavlja, katere izjave so bile izrečene pri opravljanju dolžnosti poslanca, torej ne more biti prostorsko. Preozko bi bilo reči, da varstvo po členu 9 Protokola uživajo samo izjave, izrečene v parlamentarnem postopku znotraj Evropskega parlamenta. Za poslance Evropskega parlamenta je udeležba pri razpravah v prostorih Parlamenta brez strahu pred pravnimi postopki enako pomembna kot možnost, da se brez takega strahu udeležijo širšega javnega dialoga. Z drugimi besedami, pri ugotavljanju, ali se uporablja člen 9 Protokola, je pomembno, *kaj* poslanci rečejo

36. Menim, da je ta pristop skladen s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice o pomenu političnega govora. Ustaljeno načelo je, da tak govor uživa največje možno varstvo po členu 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in da strasbourško sodišče za nacionalne ukrepe, ki posegajo v izražanje političnih stališč, uporablja strog preizkus.¹⁵ Slednje je to močno varstvo političnega govora razširilo na druge zadeve javnega značaja.¹⁶ Logika, ki upravičuje tak pristop, je v tem, da moramo zagotoviti varen prostor za javno razpravo; v tem prostoru je mogoče varovati celo žaljiv ali šokanten govor, ker ima ta pogosto „edinstveno sposobnost, da osredotoči pozornost, preseže stare predstave in šokira njegovo publiko v priznanje neobičajnih oblik življenja“.¹⁷ To je natanko tak javni govor,

14 – Tako Evropski parlament kot Komisija sta priznala, da prostorsko merilo ni primerno in da bi morale tudi izjave zunaj Parlamenta uživati varstvo po členu 9 Protokola, če so povezane z delovanjem poslanca Parlamenta *qua* poslanca.

15 – *Lingens* proti Avstriji, sodba z dne 8. julija 1986, Serija A, št. 103; *Barfod* proti Danski, sodba z dne 22. februarja 1989, Serija A, št. 149; *Castells* proti Španiji, sodba z dne 23. aprila 1992, Serija A, št. 236; *Schwabe* proti Avstriji, sodba z dne 28. avgusta 1992, Serija A, št. 242-B; *Oberschlik* proti Avstriji (št. 1), sodba z dne 23. maja 1991, Serija A, št. 204; *Lehideux* in *Isorni* proti Franciji, sodba z dne 23. septembra 1998, Zbirka odločb 1998-VII. Glej tudi v Loveland, I., *Political Libels: A Comparative Study*, Hart Publishing, 2000, str. 107 in nasl..

16 – *Thorgeirson* proti Islandiji, sodba z dne 25. junija 1992, Serija A, št. 239, točka 64; „V sodni praksi ni nobene podlage za razlikovanje [...] med politično razpravo in razpravo o drugih javnih zadevah.“

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

kakršnega ima namen varovati in spodbujati člen 9 Protokola, še posebej v zvezi z mnenji poslancev Evropskega parlamenta.

v razpravi o stvari v javnem interesu. Vloga sodišč ni v tem, da pri razsojanju o pravilnosti in resničnosti političnih izjav s svojimi stališči nadomestijo stališča javnosti.

37. Pravilo, da bi bilo treba člen 9 razlagati široko in poslancem Evropskega parlamenta zagotoviti široko varstvo, pa ima dve omejitvi. Prvič, zadevno mnenje v posameznem primeru se mora v resnici nanašati na zadevo v javnem interesu. Medtem ko izjava o zadevi splošnega pomena sodi na področje uporabe absolutnega privilegija, ki ga člen 9 zagotavlja ne glede na to, ali je bila izrečena znotraj ali zunaj Evropskega parlamenta, pa se poslanci Evropskega parlamenta na ta privilegij ne morejo opirati v kontekstu zadev ali sporov z drugimi posamezniki, ki jih zadevajo osebno in nimajo širšega pomena za javnost. Podobno stališče je sprejelo Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z ravni varstva, ki ga uživajo različne vrste govorov. Izjava, ki ne prispeva k razpravi v javnem interesu, kljub temu da sodi na področje uporabe pravice do svobodnega izražanja, ne bo deležna tako visoke ravni varstva, kot jo uživa politični govor in govor o drugih zadevah javnega pomena.¹⁸ V tem smislu bi želel biti jasen: pri ugotavljanju, ali določena izjava prispeva k javni razpravi ali ne, ne gre za slog, resničnost ali pravilnost izjave, ampak za značaj njene vsebine. Celo morebitno žaljiva ali neresnična izjava je lahko varovana, če je povezana z izražanjem določenega stališča

38. Drugič, treba je razlikovati med dejanskimi trditvami zoper določene posameznike ter mnenji ali vrednostnimi sodbami.¹⁹ Kot je razsodilo Evropsko sodišče za človekove pravice: „Medtem ko je obstoj dejstev ugotovljiv, resničnosti vrednostnih sodb ni mogoče dokazati. Zahtevo po dokazu resničnosti vrednostne sodbe je nemogoče izpolniti in posega v svobodo do samega mnenja, ki je temeljni del pravice, varovane po členu 10.“²⁰ Kadar poslanec izreče vrednostno sodbo o stvari splošnega pomena, ne glede na to, koliko vznemirjenja povzroči ali kako žaljiva je za določene ljudi, bi mu moralo biti načeloma omogočeno, da se opre na absolutni privilegij. Vendar pa člen 9 Protokola, ki izrecno navaja „mnenja“, ne zajema izjav poslancev Evropskega parlamenta, ki vsebujejo dejanske trditve zoper druge posameznike. Če se na primer nekomu reče, da je nesposoben in bi moral odstopiti s svojega položaja, je to oblika kritike, ki – čeprav je za zadevno osebo žaljiva – predstavlja mnenje in sodi na področje uporabe člena 9 Protokola. Podobno bi morale izjave, ki niso naslovljene

18 – V zadevi von Hannover proti Nemčiji, Zbirka odločb ESČP 40 (2005), str. 1, je na primer strasbourško sodišče razsodilo, da objava fotografij princese Karoline Monaške pri raznih vsakdanjih opravilih, kot je večerja ali nakupovanje, v primerjavi s političnimi objavami uživa omejeno varstvo po členu 10 Konvencije.

19 – Res je, da ni vedno lahko razlikovati med vrednostno sodbo in dejansko trditvijo, glede tega so različni sodniki in teoretiki razvili številne analitične pristope. Vendar pa gre za najboljše možno razlikovanje. Glej v Post, R., *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*, Harvard University Press, 1995, str. 153 in nasl.

20 – Feldek proti Slovaški, št. 29032/95, Zbirka odločb ESČP, 2001-VIII, točka 75.

na določene posameznike, ampak gre za institucionalne označitve, prav tako uživati široko varstvo. Ne da bi hotel posegati v dejanska vprašanja v obravnavani zadevi, se mi zdi, da gre za upošteveno razliko med izjavami, ki so bile naslovljene na posamezne sodnike, in tistimi, ki zadevajo sodni sistem nasploh. Slednji je pomemben del javnega življenja, razprava o njem pa je gotovo upoštevena v smislu politične razprave. Nasprotno pa je reči nekemu – pa naj bo sodnik ali kdor koli drug – da je poneveril javni denar ali je skorumpiran, dejanska trditev, osebi, o kateri je govora v izjavi, se mora omogočiti sodno varstvo za zaščito lastnega imena, govorec pa bi moral dokazati resničnost svojih trditev, ne glede na to, ali je poslanec ali ne.

39. To razlikovanje med izjavo, ki vsebuje splošno kritiko, in dejansko trditvijo zoper posameznika je bilo temelj sodbe strasbourškega sodišča v zadevi Patrono, Cascini in Stefanelli proti Italiji,²¹ na katero se v predložitvenem sklepu sklicuje Corte suprema di cassazione. Zadeva se je nanašala na izjave dveh poslancev zoper več sodnikov v zvezi z njihovim poklicnim ravnanjem v času, ko so delali v zakonodajni službi ministrstva za pravosodje. Strasbourško sodišče je poudarilo, da tožena poslanka nista izražala splošnih političnih stališč o razmerju med sodno in izvršilno vejo oblasti, ampak sta tožecim

sodnikom pripisovala konkretno protipravno ravnanje in trdila, da so kazensko odgovorni.²² Res je, da se je navedeno sodišče sklicevalo tudi na dejstvo, da so bile izjave izrečene na novinarski konferenci, in ne med sejo parlamenta, ampak to je zdaj drugotnega pomena. Evropsko sodišče za človekove pravice nikoli ni razsodilo, da določena izjava ne sodi na področje uporabe parlamentarnega privilegija samo zato, ker je bila izrečena zunaj parlamenta.

40. Če sklenem: člen 9 Protokola, ki poslancem Evropskega parlamenta zagotavlja absolutni privilegij v zvezi z mnenji, izrečenimi pri opravljanju njihovih dolžnosti, bi bilo treba razlagati široko. Zajema mnenja in vrednostne sodbe o stvareh javnega in/ali političnega pomena, ne glede na to, ali so bile izrečene znotraj ali zunaj Evropskega parlamenta. To vključuje tudi izjave, ki lahko vznemirijo ali žalijo javnost ali določene posameznike, ki jih neposredno ali posredno zadevajo. Ni pa se nanj mogoče opirati v zvezi z dejanskimi trditvami o posamezniku ali v kontekstu zasebnih zadev, ki niso povezane s stvarmi javnega pomena ali tistimi, ki so del političnih razprav.

22 – Ibid., točka 62: „[toženi stranki] nista izražala političnih stališč o razmerju med sodno in izvršilno vejo oblasti ali o predlagani zakonodaji o zaposlitvi za pravno pomoč, ampak sta tožecim strankam pripisovali konkretno in protipravno ravnanje. V takem primeru onemogočanja dostopa do sodnega varstva ni mogoče utemeljiti samo s tem, da bi bil lahko spor političen ali povezan s politično dejavnostjo.“

21 – Številka vloge 10180/04, sodba z dne 20. aprila 2006.

V – Predlog

41. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče odgovoriti Corte suprema di cassazione tako:

Nacionalnemu sodišču, pred katerim teče pravdni postopek zoper poslanca Evropskega parlamenta, ni treba zaprositi za mnenje Parlamenta o tem, ali sporno ravnanje sodi na področje uporabe parlamentarne imunitete, če zadevni poslanec ni sam začel postopka po členu 6(3) Poslovnika Evropskega parlamenta o zaprosilih poslancev Parlamentu za zaščito njihovih privilegijev. Če je zadevni poslanec v Parlamentu začel postopek, Parlament pa se je do njegove imunitete opredelil, to mnenje za nacionalno sodišče načeloma ni zavezujoče, ga je pa treba resno upoštevati. Če ima nacionalno sodišče drugačno stališče kot Parlament, je lahko primerno zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču. Če pa bi morala nacionalna sodišča v podobnem položaju, ki zadeva poslanca nacionalnega parlamenta, slediti mnenju nacionalnega parlamenta ali predložiti zadevo nadrejenemu sodišču, potem morajo storiti enako v zvezi z mnenji Evropskega parlamenta, ki jim morajo bodisi slediti bodisi zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču, o tem pa presodi nacionalno sodišče.