

PATRICIELLO

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. septembra 2011 *

V zadevi C-163/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Isernia (Italija) z odločbo z dne 9. marca 2010, ki je prispe-la na Sodišče 2. aprila 2010, v kazenskem postopku proti

Aldu Patriciellu,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot in J.-J. Kasel, predsedniki senatov, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, A. Ó Caoimh (poročevalec), sodniki, C. Toader, sodnica, in M. Safjan, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. februarja 2011,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. Patriciella G. Ranaldi in G. Scalese, odvetnika, ter S. Fortunato, assistente,
- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z M. Russo, avvocato dello Stato,
- za grško vlado K. Georgiadis, M. Germani in G. Papagianni, zastopniki,
- za Evropski parlament H. Krück, A. Caiola in N. Lorenz, zastopniki,
- za Evropsko komisijo I. Martínez del Peral in C. Zadra, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. junija 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 8 Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije, priloženega k pogodbam EU, DEU in Euratom (v nadaljevanju: Protokol).

- 2 Ta predlog je vložen v okviru kazenskega postopka proti A. Patriciellu, članu Evropskega parlamenta, zaradi kaznivega dejanja krive ovadbe.

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 Člen 8 Protokola določa:

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

- 4 Člen 9 določa:

„Med zasedanjem Evropskega parlamenta njegovi člani uživajo:

- a) na ozemlju svoje države imunitete, priznane članom parlamenta te države;

[...]“

5 Člen 18 Protokola določa:

„Institucije Unije sodelujejo s pristojnimi organi zadevnih držav članic pri uporabi tega protokola.“

6 Člen 6 Poslovnika Evropskega parlamenta (UL 2005, L 44, str. 1, v nadaljevanju: Poslovnik), naslovljen „Odvzem imunitete“ določa:

„1. Parlament si pri izvajanju svojih pooblastil v zvezi s privilegiji in imunitetami predvsem prizadeva ohranjati integriteto kot demokratična zakonodajna skupščina in zagotoviti neodvisnost poslancev pri opravljanju njihovih nalog.

[...]

3. Vsaka zahteva za zaščito privilegijev in imunitet, ki jo na predsednika naslovi poslanec ali nekdanji poslanec, se razglasi v Parlamentu in posreduje pristojnemu odboru.

[...]“

7 Člen 7 tega poslovnika, ki vsebuje pravila o postopkih v zvezi z imuniteto evropskih poslancev, v odstavkih 2, 6 in 7 določa:

„2. Odbor predlaga sklep, ki priporoča zgolj sprejetje ali zavrnitev zahteve za odvzem imunitete ali zahteve za zaščito imunitete in privilegijev.

[...]

6. V primerih zaščite imunitete ali privilegijev odbor preveri, ali okoliščine predstavljajo upravno ali kako drugo omejitev svobode gibanja poslancev pri potovanju v kraje ali iz krajev zasedanja Parlamenta ali pri izražanju mnenja ali glasovanju v okviru izvrševanja mandata in ali sodijo v okvir člena [pomenijo vidike člena] [9] Protokola [...], ki niso predmet nacionalne zakonodaje, ter predlaga, da se zadevni organ zaprosi, naj sprejme potrebne sklepe.

7. Odbor lahko poda obrazloženo mnenje o pristojnosti organa in dopustnosti zahteve, vendar se v nobenem primeru ne izreče niti o krivdi ali nekrivdi poslanca niti o tem, ali mnenja oziroma dejanja, ki so mu pripisana, upravičujejo kazenski pregon, četudi se pri obravnavi zahteve podrobno seznanj z dejstvi primera.“

Nacionalna ureditev

8 Člen 68, prvi odstavek, italijanske ustave določa:

„Poslanci niso odgovorni za izražena mnenja ali izrečene glasove med mandatom.“

9 Člen 3(1) zakona št. 140 o določbah za izvajanje člena 68 ustave in kazenskega postopka glede oseb na najvišjih državnih položajih (legge n. 140 – disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali

nei confronti delle alte cariche dello Stato) z dne 20. junija 2003 (GURI št. 142 z dne 21. junija 2003) določa:

„Člen 68, prvi odstavek, ustave se v vsakem primeru nanaša na predstavitve osnutkov ali predlogov zakonov, sprememb, dnevnih redov, pobud in resolucij, za vprašanja in vloge v skupščinah in drugih organih domov, za vsakršno obrazložitev glasu, za vsako drugo poslansko ravnanje, za vsakršna dejanja preiskave, razkritja, kritike in politična opredeljevanja, ki so povezani s poslansko funkcijo, tudi zunaj parlamenta.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 10 Proti A. Patriciellu pri Tribunale di Isernia teče kazenski postopek, ker je med prepirom, ki se je zgodil 1. avgusta 2007 na javnem parkirišču nedaleč od nevrolškega inštituta in blizu njegovega prebivališča, uslužbenko občinske policije mesta Pozzili (Italija) krivo obdolžil nezakonitega ravnanja.

- 11 Iz predložitvene odločbe izhaja, da mora A. Patriciello glede tega odgovarjati za kaznivo dejanje krive ovadbe iz člena 368 italijanskega kazenskega zakonika, z obteževalno okoliščino, da je to storil glede uradne osebe pri izvrševanju njenih nalog v smislu člena 61(10) tega zakonika. Očita se mu da je trdil, da je uslužbenka zadevne občinske policije ponaredila podatek o času pri sestavi zapisnikov za več voznikov, ki so vozila parkirali tako, da so kršili zakon o varnosti cestnega prometa, in da je s tem zadevno uslužbenko obdolžil storitve kaznivega dejanja ponareditve javne listine, določenega v členu 477 tega zakonika. A. Patriciello naj bi poleg tega te trditve ponovil v prisotnosti cestne policije, ki je prispela na sam kraj, da bi preverila resničnost kršitev, ki jih je A. Patriciello očital uslužbenki občinske policije.

- 12 Evropski parlament je s sklepom z dne 5. maja 2009 o predlogu A. Patriciella na podlagi člena 6(3) svojega poslovnika v skladu s poročilom odbora za pravne zadeve odločil, da bo zaščitil njegovo imuniteto in privilegije (v nadaljevanju: sklep o zaščiti imunitete). Poročilo je bilo obrazloženo tako:

„Dejansko je Patriciello v svojih izjavah zgolj komentiral javna dejstva o pravicah državljanov do enostavnega dostopa do bolnišnice in zdravstvenih storitev, kar je pomembno za vsakodnevno življenje njegovih volivcev.

[...] A. Patriciello ni deloval v lastnem interesu, ni želel žaliti javnega uslužbenca, pač pa je v okviru svoje politične dejavnosti deloval v splošnem interesu svojih volivcev.

Pri tem je opravljal dolžnost poslanca Evropskega parlamenta, tako da je pred svojimi volivci izrazil mnenje o zadevi javnega interesa.

[...]

Na osnovi zgornjih preudarkov ter po preučitvi razlogov za zaščito imunitete in proti njej odbor za pravne zadeve priporoča, da Evropski parlament zaščiti poslansko imuniteto Alda Patriciella.“

- 13 Vendar pa Tribunale d’Isernia v predložitveni odločbi ugotavlja, da evropski poslanci v zvezi z dejanji, storjenimi na ozemlju svoje države, v skladu s členom 9, prvi odstavek, (a), Protokola uživajo imunitete in privilegije ob enakih materialnih ter formalnih pogojih, kot so določeni v nacionalnem pravu. Vendar se v skladu s členom 68 italijanske ustave privilegij neodgovornosti nanaša na zunajparlamentarne dejavnosti

samo, če so te tesno povezane z izpolnjevanjem značilnih dolžnosti in cilji poslanskega mandata.

- 14 V teh okoliščinah navedeno sodišče poudarja, da se ne glede na kakršno koli presojo o tem, ali je obtožba utemeljena, na podlagi nacionalnega prava ne more strinjati z razlogi, ki so Evropski parlament vodili do sprejetja sklepa o zaščiti imunitete. Okoliščina, v zvezi s katero poteka kazenski postopek v zadevi v glavni stvari, namreč ni povezana z nikakršnim izražanjem mnenja pri opravljanju dolžnosti evropskega poslanca.
- 15 Glede tega to sodišče navaja, da po mnenju državnega tožilstva trditev, da je A. Patriciello zgolj komentiral javno znana dejstva, in sicer pravico državljanov do neoviranega dostopa do bolnišnic in zdravstvenih storitev, ne da bi pri tem nameraval žaliti uradno osebo, ni utemeljena. A. Patriciello naj bi namreč uradno osebo – čeprav je treba to še preveriti – v navzočnosti organov javnega reda izrecno obdolžil ponarejanja listin. To ravnanje na prvi pogled odstopa od splošnega interesa njegovih volivcev, zato ne more spadati v okvir imunitete, tudi če se obravnava povsem abstraktno.
- 16 Vendar Tribunale di Isernia opozarja, da je bil sklep o zaščiti imunitete sprejet ob sklicevanju ne le na člen 9, prvi odstavek, (a) Protokola, temveč tudi ob sklicevanju na njegov člen 8. Sodišče pa je že razsodilo, da je treba, ker ta določba ne napotuje na nacionalno pravo, obseg imunitete, ki jo ta določba določa, ugotoviti samo na podlagi prava Unije. Poleg tega je, tudi če sklep o zaščiti imunitete pomeni mnenje, ki nima zavezujočih učinkov za nacionalna sodišča, predložitveno sodišče dolžno lojalno sodelovati z evropskimi institucijami na podlagi člena 4(3) PEU in člena 18 Protokola (sodba z dne 21. oktobra 2008 v združenih zadevah Marra, C-200/07 in C-201/07, ZOdl., str. I-7929, točke 26 in od 39 do 41).

- 17 V teh okoliščinah je Tribunal di Isernia prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali gre v zvezi s kaznivim dejanjem, ki se očita poslancu Evropskega parlamenta [A.] Patriciellu (kakor je opisano v obtožnici in ki je že bilo predmet sklepa o zaščiti imunitete [...]) in je kvalificirano kot kriva ovadba na podlagi člena 368 kazenskega zakonika, za mnenje, izraženo pri opravljanju poslanskih funkcij v smislu člena [8] Protokola?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 18 Najprej je treba poudariti, da – kakor je Sodišče že ugotovilo – poslanska imuniteta evropskih poslancev, kakor je določena v členih 8 in 9 Protokola, obsega dve obliki varstva, ki sta po navadi priznani poslancem nacionalnih parlamentov držav članic, in sicer imuniteto glede mnenj in glasov, izraženih pri opravljanju parlamentarnih funkcij, in poslansko nedotakljivost, ki načeloma obsega zaščito pred sodnimi postopki (glej zgoraj navedeno sodbo Marra, točka 24).
- 19 Kot izhaja iz samega besedila zastavljenega vprašanja, je za spor o glavni stvari pomembna le razlaga člena 8 Protokola.
- 20 Glede tega je po vzoru italijanske vlade treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z vprašanjem, kakor je oblikovano, Sodišču predlaga, naj v sporu, o katerem odloča, samo uporabi člen 8 Protokola in se izreče o tem, ali izjave zadevnega evropskega poslanca, v zvezi s katerimi se je začel kazenski pregon v postopku v glavni stvari, pomenijo mnenje, izraženo pri opravljanju njegovih poslanskih dolžnosti, in zato glede njih velja imuniteta, opredeljena v tej določbi.

- 21 Spomniti je treba, da v postopkih, ki se začnejo na podlagi člena 267 PDEU, Sodišče ni pristojno uporabiti pravil prava Unije za določen primer. Lahko pa nacionalnemu sodišču posreduje vse razlage s področja prava Unije, ki bi mu lahko koristile pri odločitvi (glej zlasti sodbo z dne 10. julija 2008 v zadevi Feryn, C-54/07, ZOdl., str. I-5187, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 22 V zadevi, kakršna je ta v glavni stvari, mora torej predložitveno sodišče odločiti, ali glede zadevnih izjav velja imuniteta iz člena 8 Protokola, tako da presodi, ali so materialni pogoji, določeni v tej določbi za uporabo te imunitete, izpolnjeni (glej zgoraj navedeno sodbo Marra, točka 33).
- 23 Sodišče pa mu mora posredovati vsa potrebna napotila, da ga usmerja pri tej presoji, tako da po potrebi preoblikuje predloženo vprašanje (glej zlasti sodbi z dne 11. marca 2008 v zadevi Jager, C-420/06, ZOdl., str. I-1315, točka 46, in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Fuž, C-243/09, ZOdl., str. I-9849, točka 39).
- 24 Glede tega iz spisa, predloženega Sodišču, izhaja, da predložitveno sodišče z vprašanjem v resnici prosi za natančnejšo opredelitev meril, ki so odločilna za ugotovitev, ali neka izjava, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki jo je evropski poslanec dal zunaj prostorov Evropskega parlamenta in v zvezi s katero se je začel kazenski pregon v njegovi državi članici izvora za kaznivo dejanje krive ovadbe, pomeni mnenje, izraženo pri opravljanju poslanskih dolžnosti v smislu člena 8 Protokola.
- 25 Glede tega je treba poudariti, da je treba – drugače kot poslansko nedotakljivost iz člena 9, prvi odstavek, (a), Protokola, ki je odvisna od nacionalnega prava – obseg imunitete, določene v členu 8 Protokola, ob tem, da ni napolitve na nacionalno pravo, določiti le na podlagi prava Unije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Marra, točka 26).

- 26 Kakor je Sodišče že razsodilo, se člen 8 Protokola, ki je posebna določba, ki se uporabi v vsakem sodnem postopku, za katerega evropski poslanec uživa imuniteto glede mnenj in glasov, podanih pri opravljanju poslanskih dolžnosti, nanaša na varstvo svobode izražanja in neodvisnosti evropskih poslancev, tako da nasprotuje vsakemu sodnemu postopku zaradi takšnih mnenj ali glasov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Marra, točki 27 in 45).
- 27 Lahko sklepamo, da ne glede na to, kakšen je režim imunitet, določen z nacionalnim pravom, ali kakšne so omejitve, določene z njim, če so materialni pogoji za priznanje imunitete iz člena 8 Protokola izpolnjeni, Evropski parlament imunitete ne more odvzeti in mora nacionalno sodišče, ki je pristojno za njeno uporabo, zavrniti tožbo, vloženo proti zadevnemu evropskemu poslancu (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Marra, točka 44).
- 28 Kot so navedle vse zadevne stranke, ki so predstavile svoja stališča v okviru obravnavane zadeve, ni možno, da glede izjav evropskega poslanca ta imuniteta ne velja samo zato, ker so bile izražene zunaj prostorov Evropskega parlamenta.
- 29 Člen 8 Protokola, katerega cilj je varstvo svobode izražanja in neodvisnosti evropskih poslancev, njegovo besedilo pa se izrecno poleg mnenj nanaša tudi na glasove, ki jih oddajo evropski poslanci, se sicer v glavnem nanaša na izjave, ki jih ti izrazijo v prostorih Evropskega parlamenta.
- 30 Vendar ni izključeno, da lahko izjave poslancev zunaj teh prostorov pomenijo mnenje, izraženo pri opravljanju njihovih dolžnosti v smislu člena 8 Protokola, saj obstoj takega mnenja ni odvisen od tega, kje je bila izjava podana, temveč od narave in vsebine mnenja.

- 31 Ker se člen 8 Protokola nanaša na mnenja, ki jih izražajo evropski poslanci, je ozko povezan s svobodo izražanja. Svoboda izražanja, ki je bistveni temelj demokratične in pluralne družbe in odraža vrednote, na katerih v skladu s členom 2 PEU temelji Unija, je temeljna pravica, ki jo zagotavlja člen 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki ima na podlagi člena 6(1) PEU enako pravno veljavnost kot pogodbi. To svoboščino določa tudi člen 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana v Rimu 4. novembra 1950.
- 32 Zato je treba šteti, da je treba pojem „mnenje“ v smislu člena 8 Protokola razumeti široko, tako da zajema besede ali izjave, ki po vsebini ustrezajo trditvam, ki odražajo subjektivno presojo.
- 33 Iz besedila člena 8 Protokola izhaja tudi, da mora mnenje, da bi zanj veljala imuniteta, izraziti evropski poslanec „pri opravljanju svojih dolžnosti“ s čimer se zahteva povezava med izraženim mnenjem in parlamentarnimi dolžnostmi.
- 34 Glede izjav evropskega poslanca, kakor v zadevi v glavni stvari, ki so predmet kazenskega pregona v njegovi državi članici izvora, je treba ugotoviti, da se lahko zaradi imunitete iz člena 8 Protokola, kakor izhaja že iz točke 27 te sodbe, pravosodnim organom in nacionalnim sodiščem dokončno prepreči izvajanje njihovih pristojnosti v zvezi s pregonom in sankcioniranjem kaznivih ravnanj s ciljem, da se zagotovi spoštovanje javnega reda na njihovem ozemlju, hkrati pa se osebam, ki si bile zaradi teh izjav oškodovane, popolnoma onemogoči dostop do sodnega varstva, kar glede na primer vključuje tudi dostop do civilnih sodišč za uveljavljanje odškodnine za nastalo škodo.

- 35 Ob upoštevanju teh posledic je treba priznati, da mora biti povezava med izraženim mnenjem in parlamentarnimi dolžnostmi neposredna in očitna.
- 36 Ugotoviti je tudi treba, da se ob upoštevanju opisa okoliščin in vsebine trditev evropskega poslanca, obravnavanih v postopku v glavni stvari, te zdijo dokaj oddaljene od dolžnosti člana Evropskega parlamenta in da zato malo verjetno pomenijo neposredno povezavo s splošnim interesom, ki ga imajo državljani. Tako, čeprav je tako povezavo možno dokazati, ta ni očitna.
- 37 Predložitveno sodišče mora glede na te napotke presoditi, kar je v njegovi izključni pristojnosti, kakor je bilo opozorjeno v točkah 21 in 22 te sodbe, ali se zadevna izjava v zadevi v glavni stvari lahko obravnava kot izražanje mnenja pri izvajanju poslanskih dolžnosti, s čimer bi bili izpolnjeni materialni pogoji za priznanje imunitete, določene v členu 8 Protokola.
- 38 Če bo ob tej presoji to sodišče ugotovilo, da je tako, bo lahko zaradi te imunitete zgolj ustavilo postopek, začet proti zadevnemu evropskemu poslancu, kako je bilo navedeno v točki 27 te sodbe (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Marra, točki 33 in 44). V nasprotnem primeru – če materialni pogoji za imuniteto niso izpolnjeni – mora navedeno sodišče nadaljevati postopek.
- 39 Glede tega je treba opozoriti, da je sklep o zaščiti imunitete, tudi če ga – kakor je bilo v zadevi v glavni stvari – Evropski parlament na prošnjo zadevnega evropskega poslanca sprejme, kot sklep, sprejet v skladu s Poslovníkom Parlamenta, le mnenje, ki nima nikakršnega zavezujočega učinka za nacionalna sodišča, saj Protokol ne vsebuje nikakršne določbe, ki bi zanje določala obveznost, da navedenemu parlamentu predložijo odločbo glede obstoja pogojev iz člena 8 tega protokola. Kakor je Sodišče že

razsodilo, to, da pravo države članice, kakor to, ki se obravnava v glavni stvari, določa postopek zaščite članov nacionalnega parlamenta, ki temu omogoča, da posreduje, če nacionalno sodišče ne prizna te imunitete, ne vključuje priznanja istih pooblastil Evropskemu parlamentu glede evropskih poslancev, ki so iz te države, ker člen 8 Protokola ne določa izrecno take pristojnosti in ne napotuje na pravila nacionalnega prava (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Marra, točke od 35 do 40).

40 Zato v nasprotju s trditvami, ki jih je obdolženec v postopku v glavni stvari podal na obravnavi, čeprav morajo sicer Evropski parlament in nacionalna sodišča na podlagi obveznosti lojalnega sodelovanja med evropskimi institucijami in nacionalnimi organi, kakor je določena v členu 4(3) PEU in členu 18 Protokola, sodelovati, da bi se izognili vsakršnemu konfliktu pri razlagi in uporabi določb Protokola (zgoraj navedena sodba Marra, točka 42), pravo Unije predložitvenemu sodišču ne nalaga posebne obveznosti, da obrazloži odločitev, če se bo ob upoštevanju razlage iz te sodbe, razglašene na podlagi člena 267 PDEU, odločilo, da glede uporabe člena 8 Protokola za dejansko stanje v glavni stvari mnenja Evropskega parlamenta, o katerem je bilo obveščeno, ne upošteva.

41 Glede na navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8 Protokola razlagati tako, da izjava, ki jo je evropski poslanec podal zunaj Evropskega parlamenta in v zvezi s katero se je začel kazenski pregon v njegovi državi članici izvora za kaznivo dejanje krive ovadbe, pomeni mnenje, izraženo pri opravljanju poslanških dolžnosti, ki je zajeto z imuniteto, določeno v tej določbi, le če ta izjava ustreza subjektivni presoji, ki je neposredno in očitno povezana z izvrševanjem teh dolžnosti. Predložitveno sodišče je tisto, ki mora ugotoviti, ali so v zadevi v glavni stvari izpolnjeni ti pogoji.

Stroški

- 42 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 8 Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije, priložen k pogodbam EU, DEU in Euratom, je treba razlagati tako, da izjava, ki jo je evropski poslanec podal zunaj Evropskega parlamenta in v zvezi s katero se je začel kazenski pregon v njegovi državi članici izvora za kaznivo dejanje krive ovadbe, pomeni mnenje, izraženo pri opravljanju poslanskih dolžnosti, ki je zajeto z imuniteto, določeno v tej določbi, le če ta izjava ustreza subjektivni presoji, ki je neposredno in očitno povezana z izvrševanjem teh dolžnosti. Predložitveno sodišče je tisto, ki mora ugotoviti, ali so v zadevi v glavni stvari izpolnjeni ti pogoji.

Podpisi