

PATRICIELLO

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 september 2011 *

I mål C-163/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Isernia (Italien) genom beslut av den 9 mars 2010, som inkom till domstolen den 2 april 2010, i brottmålet mot

Aldo Patriciello, meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och J.-J. Kasel samt domarna G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, A. Ó Caoimh (referent), C. Toader och M. Safjan,

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 februari 2011,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Aldo Patriciello, genom G. Ranaldi och G. Scalese, avvocati, samt genom S. Fortunato, assistente,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Russo, avvocato dello Stato,
- Greklands regering, genom K. Georgiadis samt genom M. Germani och G. Papagianni, samtliga i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom H. Krück, A. Caiola och N. Lorenz, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom I. Martínez del Peral och C. Zadra, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 9 juni 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 8 i protokoll om Europeiska unionens immunitet och privilegier, bilagd EU-, EUF- och Euratomfördragen (nedan kallat protokollet).

- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Aldo Patriciello, ledamot av Europaparlamentet, avseende brottet falsk tillvitelse.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 I artikel 8 i protokollet stadgas följande:

”Europaparlamentets ledamöter får inte förhöras, kvarhållas eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete.”

- 4 I artikel 9 i protokollet föreskrivs följande:

”Under Europaparlamentets sessioner ska dess ledamöter åtnjuta

- a) vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land,

...”

5 Artikel 18 i protokollet har följande lydelse:

”Gemenskapernas institutioner ska vid tillämpningen av detta protokoll samarbeta med de berörda medlemsstaternas ansvariga myndigheter.”

6 I artikel 6 i Europaparlamentets arbetsordning (EUT L 44, 2005, s. 1) (nedan kallad arbetsordningen), med rubriken ”Upphävande av immunitet”, anges följande:

”1. Parlamentet skall vid utövandet av sina befogenheter i frågor som rör immunitet och privilegier i första hand försöka upprätthålla parlamentets integritet som en demokratisk lagstiftande församling och befästa ledamöternas oberoende när dessa fullgör sina åligganden.

...

3. Varje begäran om fastställelse av immunitet och privilegier som en ledamot eller före detta ledamot lämnar in till talmannen skall tillkännages i kammaren och hänvisas till behörigt utskott.

...”

7 Artikel 7 i arbetsordningen innehåller bestämmelser om immunitetsförfaranden för Europaparlamentsledamöterna. I artikel 7.2, 7.6 och 7.7 stadgas följande:

”2. Utskottet skall lägga fram ett förslag till beslut, i vilket utskottet endast skall rekommendera huruvida en begäran om upphävande av immuniteten eller en begäran om fastställelse av immunitet och privilegier skall bifallas eller avslås.

...

6. Vid ärenden som rör fastställelse av immunitet eller privilegier skall utskottet ange huruvida omständigheterna innefattar en begränsning av administrativ eller annan natur av ledamöternas rörelsefrihet under resa till eller från parlamentets mötesplats, eller ett yttrande som gjorts eller en röst som avgivits under utövandet av ledamöternas ämbete, eller om de kan jämföras med andra aspekter som omfattas av artikel [9] i protokollet ... och som inte omfattas av nationell lagstiftning. Utskottet skall föreslå att den berörda myndigheten skall uppmanas att dra nödvändiga slutsatser därav.

7. Utskottet får avge ett motiverat yttrande om huruvida myndigheten i fråga kan anses behörig och huruvida den begäran myndigheten har ingett kan anses tillåtlig. Utskottet får emellertid under inga omständigheter uttala sig i skuldfrågan, eller på annat sätt yttra sig över ledamoten eller om det riktiga i att väcka åtal för de uttalanden eller handlingar som tillskrivs ledamoten, inte ens vid tillfällen där utskottet genom prövning av en begäran erhåller detaljerad kunskap i fallet.”

Den nationella lagstiftningen

8 Artikel 68 första stycket i den italienska grundlagen har följande lydelse:

”Parlamentsledamöterna får inte ställas till svars för yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete.”

9 I artikel 3.1 i lag nr 140 av den 21 juli 2003 med bestämmelser om genomförandet av artikel 68 i grundlagen och om brottmålsförfaranden mot personer som innehar de högsta ämbetena i staten (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, GURI nr 142 av den 21 juni 1993) stadgas följande:

”Artikel 68 första stycket i grundlagen gäller under alla omständigheter för framläggande av förslag till lagar, lagändringar, dagordningar, yttranden och beslut, för frågor och inlägg i församlingen och andra parlamentariska organ, för varje uttryck för röstande, för varje annan parlamentarisk handling och för all verksamhet som utgör politisk granskning eller kritik eller ett politiskt tillkännagivande, som har samband med mandatet som ledamot, även om det sker utanför parlamentet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 10 Aldo Patriciello har i ett brottmål som är anhängigt vid Tribunale di Isernia åtalats för att felaktigt ha anklagat en polis vid den kommunala polismyndigheten i Pozzilli (Italien) för att ha gjort sig skyldig till en brottslig handling, under en ordväxling som ägde rum den 1 augusti 2007 på en allmän parkeringsplats belägen inte långt från ett neurologiskt institut i närheten av den tilltalades bostad.

- 11 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Aldo Patriciello i detta hänseende har åtalats för falsk tillvitelse enligt artikel 368 i den italienska strafflagen (codice penale), med den försvarande omständigheten att gärningen påstås ha begåtts mot en offentlig tjänsteman under dennes tjänsteutövning i den mening som avses i artikel 61.10 i nämnda lag. Den påstådda gärningen består i att han ska ha hävdat att polismannen i fråga hade förfalskat tiderna vid upprättande av anmälningar avseende flera bilförare som hade parkerat i strid med trafikföreskrifterna och således ha anklagat denne för urkundsförfalskning, vilket är straffbart enligt artikel 467 i strafflagen. Aldo Patriciello ska vidare ha upprepat sin anklagelse inför de gendarmer som ingrep för att utreda huruvida hans påståenden om den kommunala polismannens överträdelser var riktiga.

- 12 Europaparlamentet fastställde, efter att ha mottagit en begäran härom från Aldo Patriciello med stöd av artikel 6.3 i parlamentets arbetsordning och på grundval av ett betänkande från utskottet för rättsliga frågor, dennes immunitet och privilegier genom beslut av den 5 maj 2009 (nedan kallat beslutet om fastställelse av immunitet). Skälen för detta beslut lyder som följer:

”Faktum är att [Aldo] Patriciello i sina yttranden bara kommenterade allmänt kända omständigheter, nämligen medborgarnas rätt till obehindrat tillträde till ett sjukhus och dess personal, något som betyder mycket i hans väljares vardag.

Aldo Patriciello handlade inte i eget intresse – och han avsåg inte att förolämpa tjänstemannen – utan agerade, inom ramen för sin politiska verksamhet, för en fråga som är av allmänt intresse bland hans väljare.

När han gjorde detta fullgjorde han sin skyldighet som parlamentsledamot genom att ge uttryck för sin ståndpunkt vad avser en fråga av allmänt intresse bland väljarna.

...

På grundval av ovanstående överväganden och efter att ha undersökt argumenten för och emot fastställelse av immuniteten rekommenderar utskottet för rättsliga frågor att Aldo Patriciellos immunitet fastställs.”

- 13 I beslutet om hänskjutande har Tribunale di Isernia konstaterat att det framgår av artikel 9 första stycket a i protokollet att Europaparlamentets ledamöter, vad avser deras egen stats territorium, i såväl materiellt som formellt hänseende åtnjuter immunitet på de villkor som gäller enligt nationell rätt. Enligt artikel 68 i den italienska grundlagen gäller privilegiet absolut immunitet emellertid endast för sådan utomparlamentarisk

verksamhet som har ett nära samband med utövandet av mandatet som parlamentsledamot och uppfyllandet av de mål som är utmärkande för detta mandat.

- 14 Under dessa omständigheter har den hänskjutande domstolen, utan att göra någon bedömning av huruvida anklagelsen är grundad eller ogrundad, funnit att den inte på grundval av nationell rätt kan instämma i Europaparlamentets skäl för att anta beslutet om fastställelse av immunitet. Den handling som ligger till grund för förfarandet tycks nämligen inte ha något samband med något yttrande som gjorts under Europaparlamentsledamotens utövande av sitt ämbete.
- 15 Den hänskjutande domstolen har härvid påpekat att åklagarmyndigheten inte kan godta argumentet att Aldo Patriciello bara kommenterade allmänt kända omständigheter, nämligen medborgarnas rätt till obehindrat tillträde till ett sjukhus och dess personal, och inte hade för avsikt att förolämpa tjänstemannen. Aldo Patriciello påstås nämligen, med förbehåll för att denna omständighet ännu inte är utredd, uttryckligen och i närvaro av representanter för ordningsmakten ha falskeligen anklagat en polis vid en lokal polismyndighet för urkundsförfalskning. Ett sådant uppträdande förefaller vid första anblick inte tillvarata väljarnas allmänna intressen och alls inte kunna omfattas av immunitetsbestämmelserna.
- 16 Tribunale di Isernia har dock noterat att beslutet om fastställelse av immunitet antogs med hänvisning inte enbart till artikel 9 första stycket a, utan även till artikel 8 i protokollet. Domstolen har emellertid redan slagit fast att då denna bestämmelse inte hänvisar till nationell rätt, ska omfattningen av den immunitet som föreskrivs där fastställas enbart på grundval av unionsrätten. Även om beslutet om fastställelse av immuniteten är ett yttrande som inte är bindande för de nationella domstolarna, är den hänskjutande domstolen enligt artikel 4.3 FEU och artikel 18 i protokollet skyldig att samarbeta lojalt med unionsinstitutionerna (dom av den 21 oktober 2008 i de förenade målen C-200/07 och C-201/07, Marra, REG 2008, s. I-7929, punkterna 26 och 39–41).

- 17 Mot denna bakgrund har Tribunale di Isernia beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Utgör den brottsliga gärning, rubricerad som falsk tillvitelse enligt artikel 368 i strafflagen, som Europaparlamentsledamoten Aldo Patriciello åtalats för (vilken beskrivits i åklagarens stämningsansökan och redan blivit föremål för ett beslut om fastställelse av immunitet ...) ett yttrande som gjorts vid utövandet av hans ämbete som parlamentsledamot i den mening som avses i artikel [8] i protokollet?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 18 Såsom domstolen redan har konstaterat innefattar den parlamentariska immuniteten för Europaparlamentets ledamöter enligt artiklarna 8 och 9 i protokollet de två kategorier av skydd som vanligtvis tillerkänns ledamöter av medlemsstaternas nationella parlament, nämligen immunitet på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete och den parlamentariska okränkbarheten vilken, i princip, innefattar immunitet vad gäller lagföring (se domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkt 24).
- 19 Såsom framgår av själva lydelsen av den hänskjutna frågan, är det enbart tolkningen av artikel 8 i protokollet som är relevant i det nationella målet.
- 20 Domstolen konstaterar, i likhet med den italienska regeringen, att den hänskjutande domstolen genom sin fråga, såsom den har formulerats, önskar att EU-domstolen själv ska tillämpa artikel 8 i protokollet på det nationella målet, genom att uttala sig om huruvida den berörda Europaparlamentsledamotens uttalanden som lett till åtalet i det nationella målet utgör ett yttrande som gjorts under utövandet av hans ämbete som parlamentsledamot och därmed omfattas av den immunitet som stadgas i nämnda bestämmelse.

- 21 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen inom ramen för artikel 267 FEUF inte är behörig att tillämpa unionsrättsliga bestämmelser på ett visst fall. Domstolen kan emellertid tillhandahålla alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som den nationella domstolen kan behöva för sitt avgörande (se, bland annat, dom av den 10 juli 2008 i mål C-54/07, Feryn, REG 2008, s. I-5187, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 22 I ett mål såsom det vid den nationella domstolen ankommer det således på denna att avgöra huruvida uttalandena i fråga omfattas av immuniteten enligt artikel 8 i protokollet, genom att bedöma huruvida de materiella villkoren för immunitet i denna bestämmelse är uppfyllda (se domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkt 33).
- 23 Däremot ankommer det på domstolen att ge den nationella domstolen alla uppgifter som behövs för att vägleda denna bedömning, i förekommande fall genom att omformulera den fråga som har ställts till den (se, bland annat, dom av den 11 mars 2008 i mål C-420/06, Jager, REG 2008, s. I-1315, punkt 46, och av den 14 oktober 2010 i mål C-243/09, Fuß, REU 2010, s. I-9849, punkt 39).
- 24 Det framgår emellertid av de handlingar som ingetts till domstolen att den hänskjutande domstolen i själva verket med sin fråga har sökt att precisera de relevanta kriterierna för att bestämma huruvida ett yttrande såsom det i fråga i det nationella målet, som gjorts av en Europaparlamentsledamot utanför parlamentets verksamhet och som lett till åtal för falsk tillvitelse i dennes ursprungsmedlemsstat, utgör ett yttrande som gjorts under utövandet av ämbetet som parlamentsledamot i den mening som avses i artikel 8 i protokollet.
- 25 Det ska därvid understrykas att till skillnad från den parlamentariska okränkbarhet som stadgas i artikel 9 första stycket a i protokollet, som är beroende av nationell rätt, ska räckvidden av immuniteten enligt artikel 8 i protokollet fastställas enbart på grundval av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkt 26).

- 26 Som domstolen redan har slagit fast syftar artikel 8 i protokollet – som utgör en specialbestämmelse som är tillämplig på samtliga rättsliga förfaranden där Europaparlamentsledamoten har immunitet för yttranden som gjorts eller röster som avlagts under utövandet av ämbetet – till att skydda ledamöternas yttrandefrihet och oberoende och utgör därför hinder för samtliga rättsliga förfaranden med anledning av alla sådana yttranden eller röster (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan nämnda förenade målen Marra, punkterna 27 och 45).
- 27 Av detta följer att oavsett vad som gäller beträffande immunitet och begränsningarna av denna enligt nationell rätt, kan denna immunitet inte upphävas av Europaparlamentet när de materiella villkoren i artikel 8 i protokollet är uppfyllda. Den behöriga nationella domstolen är då skyldig att avvisa talan mot den berörda Europaparlamentsledamoten (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan nämnda förenade målen Marra, punkt 44).
- 28 Såsom samtliga som yttrat sig i målet har anfört, kan immuniteten för en Europaparlamentsledamots yttranden inte gå förlorad bara för att dessa gjorts utanför Europaparlamentet.
- 29 Med tanke på att artikel 8 i protokollet syftar till att skydda Europaparlamentsledamöternas yttrandefrihet och oberoende och med hänsyn till bestämmelsens lydelse, där det förutom yttranden även uttryckligen nämns avlagda röster, är denna bestämmelse förvisso väsentligen avsedd att tillämpas på uttalanden av ledamöterna i Europaparlamentet.
- 30 Det kan dock inte uteslutas att ett uttalande av en sådan ledamot utanför parlamentet kan utgöra ett yttrande som denne gjort under utövandet av sitt ämbete i den mening som avses i artikel 8 i protokollet. Huruvida det är fråga om ett yttrande av detta slag beror nämligen inte på var yttrandet gjorts, utan på dess art och innehåll.

- 31 Vad gäller Europaparlamentsledamöternas yttranden har artikel 8 i protokollet ett nära samband med yttrandefriheten. Yttrandefriheten utgör en väsentlig grund för ett demokratiskt, pluralistiskt samhälle som återspeglar de värden som unionen enligt artikel 2 FEU bygger på och utgör som sådan en grundläggande rättighet som garanteras genom artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken enligt artikel 6.1 FEU har samma rättsliga värde som fördragen. Denna frihet stadgas även i artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.
- 32 Begreppet yttrande i den mening som avses i artikel 8 i protokollet ska därför förstås i en vid bemärkelse och anses innefatta framställningar och uttalanden som till sitt innehåll utgör påståenden som uttrycker subjektiva uppfattningar.
- 33 Det framgår även av lydelsen av artikel 8 i protokollet att ett yttrande endast omfattas av immunitet om en ledamot av Europaparlamentet har gjort det "under utövandet av sitt ämbete". Det måste således föreligga ett samband mellan yttrandet och ämbetet som parlamentsledamot.
- 34 När det, som i det förevarande nationella målet, gäller yttranden av en Europaparlamentsledamot som medfört åtal i dennes ursprungsmedlemsstat, ska det konstateras att immunitet enligt artikel 8 i protokollet, såsom framgår redan av punkt 27 ovan, utgör hinder för de nationella rättsvårdande myndigheterna och domstolarna att utöva sin respektive behörighet att lagföra och utdöma påföljder för brott i syfte att säkerställa den allmänna ordningen på sitt territorium och därmed helt berövar de personer som lidit skada av dessa uttalanden möjlighet till rättslig prövning, i förekommande fall inbegripet möjligheten att i tvistemål begära ersättning för skadan.

- 35 Med tanke på dessa följder, måste sambandet mellan yttrandet och ämbetet som parlamentsledamot vara direkt och tydligt.
- 36 Domstolen finner även att utifrån beskrivningarna av omständigheterna i fallet och innehållet i de påståenden av Europaparlamentsledamoten som är i fråga i det nationella målet, tycks dessa ligga tämligen långt från det uppdrag en ledamot av Europaparlamentet har. De kan således knappast ha ett direkt samband med en fråga av allmänt intresse bland medborgarna. Även om det skulle finnas föreliggande ett sådant samband, kan detta inte anses vara tydligt.
- 37 Det är med hänsyn till dessa faktorer som den hänskjutande domstolen ska bedöma – vilket omfattas av dennas exklusiva behörighet, såsom erinrats om ovan i punkterna 21 och 22 – huruvida uttalandet i fråga i det nationella målet kan anses utgöra ett yttrande som gjorts under utövandet av ämbetet som parlamentsledamot, och de materiella villkoren för immunitet enligt artikel 8 i protokollet därmed är uppfyllda.
- 38 Om den hänskjutande domstolen gör bedömningen att så är fallet, måste den dra konsekvenserna av immuniteten och, såsom angetts ovan i punkt 27, avvisa talan mot den berörda Europaparlamentsledamoten (se domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkterna 33 och 44). Om slutsatsen i stället blir den motsatta, är de materiella villkoren för immunitet inte uppfyllda, och den hänskjutande domstolen ska då pröva åtalet i sak.
- 39 Domstolen erinrar härvid om att även om Europaparlamentet, såsom i det nationella målet, på den berörda ledamotens begäran har fattat ett beslut om fastställelse av dennes immunitet, är det beslutet – vilket antagits med stöd av parlamentets interna arbetsordning – endast ett utlåtande och är inte bindande för de nationella domstolarna. Protokollet innehåller ingen bestämmelse som innebär att dessa är skyldiga att överlämna avgörandet av huruvida villkoren i artikel 8 är uppfyllda till Europaparlamentet. Som domstolen redan har slagit fast, innebär den omständigheten – som är fallet i det nationella målet – att det i en medlemsstats nationella rätt föreskrivs ett

förfarande för fastställelse av immunitet för ledamöter av det nationella parlamentet, som ger det nationella parlamentet rätt att ingripa när den nationella domstolen inte erkänner denna immunitet, inte att Europaparlamentet ges samma behörighet med avseende på dess ledamöter från nämnda medlemsstat. Artikel 8 i protokollet innehåller nämligen varken något uttryckligt stadgande om sådan behörighet för Europaparlamentet eller någon hänvisning till nationella bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkterna 35–40).

40 I motsats till vad den tilltalade i det nationella målet anført vid förhandlingen, gäller följaktligen att även om Europaparlamentet och de nationella domstolarna förvisso – enligt skyldigheten till lojalt samarbete mellan unionsinstitutionerna och de nationella myndigheterna, som stadgas i artikel 4.3 FEU och artikel 18 i protokollet – ska samarbeta för att undvika att bestämmelserna i protokollet tolkas och tillämpas olika (domen i de ovannämnda förenade målen Marra, punkt 42), medför unionsrätten inte några särskilda skyldigheter för den hänskjutande domstolen vad gäller att motivera sina avgöranden för det fall den, efter att ha beaktat den tolkning som lämnas genom förevarande dom i enlighet med artikel 267 FEUF, inte är ense med Europaparlamentets utlåtande om tillämpningen av artikel 8 i protokollet på omständigheterna i det nationella målet och som den hänskjutande domstolen informerats om.

41 Av vad som anförts följer att den hänskjutna frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 8 i protokollet ska tolkas så, att ett uttalande av en ledamot av Europaparlamentet utanför parlamentet som medfört åtal för falsk tillvitelse i dennes ursprungsmedlemsstat utgör ett yttrande som denne gjort under utövandet av sitt ämbete som parlamentsledamot och omfattas av immunitet enligt denna bestämmelse enbart om uttalandet uttrycker en subjektiv uppfattning som har ett direkt och tydligt samband med utövandet av detta ämbete. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda i det nationella målet.

Rättegångskostnader

- 42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 8 i protokoll om Europeiska unionens immunitet och privilegier, bilagd EU-, EUF- och Euratomfördragen, ska tolkas så, att ett uttalande av en ledamot av Europaparlamentet utanför parlamentet som medfört åtal för falsk tillvitelse i dennes ursprungsmedlemsstat utgör ett yttrande som denne gjort under utövandet av sitt ämbete som parlamentsledamot och omfattas av immunitet enligt denna bestämmelse enbart om uttalandet uttrycker en subjektiv uppfattning som har ett direkt och tydligt samband med utövandet av detta ämbete. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda i det nationella målet.

Underskrifter