

PRESUDA SUDA

10. srpnja 1986.(*)

„Imunitet europskih zastupnika”

U predmetu C-149/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je uputio Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) (jedanaesto vijeće za žalbe na presude za lakša kaznena djela) u postupku

Roger Wybot

protiv

1. Edgara Faurea,

2. Društva Librairie Plon,

3. Ministère public (Državno odvjetništvo),

o tumačenju članka 10. Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica,

SUD,

u sastavu: U. Everling, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, K. Bahlmann i R. Joliét, predsjednici vijeća, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot i T. F. O'Higgins, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za R. Wybota, D. Soulez Larivière i J. Labbé, odvjetnici u Parizu,
- za E. Faurea, R. Bondoux, odvjetnik u Parizu,
- za društvo Librairie Plon, u usmenom dijelu postupka, J. Lisbonne, odvjetnik u Parizu,
- za Komisiju Europskih zajednica, H. Van Lier, član njezine pravne službe, u svojstvu agenta,

te informacije koje su za Europski parlament dali njegov pravni stručnjak F. Pasetti-Bombardella i njegov pravni savjetnik R. Bieber,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. lipnja 1986.

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 9. svibnja 1984., koje je Sud zaprimio 17. svibnja 1985., Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu), na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, uputio je prethodno pitanje o tumačenju članka 10. Briselskog protokola od 8. travnja 1965. o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Protokol).
- 2 To je pitanje upućeno u okviru žalbe koju je R. Wybot podnio na presudu Tribunal correctionnel de Paris (Sud za lakša kaznena djela u Parizu, Francuska) kojom je tužba zbog klevete koju je podnio R. Wybot proglašena nedopuštenom jer je podnesena protiv E. Faurea koji je, na dan poziva na sud, bio zastupnik u Europskom parlamentu.
- 3 Tribunal correctionnel (Sud za lakša kaznena djela), nakon što je istaknuo da je poziv na sud predan 27. siječnja 1983. i da je Europski parlament zasjedao od 9. ožujka 1982. do 7. ožujka 1983. iako dana 27. siječnja 1983. u stvari nije održao sjednicu, zapravo se pozvao na članak 10. Protokola prema kojemu „tijekom zasjedanja Skupštine” njezini članovi uživaju na državnom području svoje države imunitet priznat članovima parlamenta te države.
- 4 Cour d'appel (Žalbeni sud) je ipak izrazio sumnju u stvarno značenje izraza „zasjedanje”. On se pozvao na presudu Suda od 12. svibnja 1964. (Wagner, 101/63, Zb., str. 381.) u kojoj je presuđeno da „se treba smatrati da Europski parlament zasjeda čak ako u stvari ne održava sjednicu, sve do trenutka zatvaranja godišnjih ili izvanrednih zasjedanja”. On se ipak zapitao treba li se to tumačenje dovesti u pitanje s obzirom na novu pravnu situaciju koja postoji od stupanja na snagu Briselskog ugovora od 8. travnja 1965. o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Ugovor o spajanju), koji je, između ostalog, izmijenio određene odredbe o zasjedanjima Europskog parlamenta iz Ugovorâ. Na osnovi tih izmjena Parlament uspostavlja praksu prema kojoj zasjedanja traju cijelu godinu.
- 5 Navedenim rješenjem od 9. svibnja 1984. Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) uputio je Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebalo li se, s obzirom na trenutačnu formulaciju odredaba i prakse Europskog parlamenta, članak 10. Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica tumačiti tako da članovima Europskog parlamenta dodjeljuje trajni imunitet koji se odnosi na cijelo vrijeme trajanja njihova mandata, osim kada Parlament ukine imunitet, ili im imunitet dodjeljuje samo tijekom određenih razdoblja godišnjeg zasjedanja?”
- 6 R. Wybot, tužitelj u glavnom postupku, u svojim očitovanjima smatra da je presuda od 12. svibnja 1964. o tumačenju termina „zasjedanje” donesena na osnovi pravne situacije koja je kasnije bitno izmijenjena Ugovorom o spajanju. Na temelju odredaba na snazi

prije 1965. i to članka 22. Ugovora o EZUČ-u koji predviđa godišnje zasjedanje koje počinje drugog utorka u svibnju i koje završava najkasnije na kraju tekuće financijske godine, to jest 30. lipnja svake godine, te članka 139. Ugovora o EEZ-u i 109. Ugovora o Euratomu koji predviđaju početak zasjedanja trećeg utorka u listopadu ne precizirajući datum njegovoga završetka, nužno postoji razdoblje tijekom kojega Parlament ne zasjeda i zastupnici u Parlamentu nemaju imunitet. Člankom 27. stavkom 1. Ugovora o spajanju izmijenjene su navedene odredbe tako da se predviđa samo godišnje zasjedanje koje, u praksi Europskog parlamenta, sada traje cijelu godinu.

- 7 Prema mišljenju R. Wybota, zbog prakse Europskog parlamenta, odredbe na snazi od 1965. onemogućuju sazivanje izvanrednih zasjedanja, kako je predviđeno člankom 22. Ugovora o EZUČ-u, člankom 139. Ugovora o EEZ-u i člankom 109. Ugovora o Euratomu, dok je u svojoj presudi od 12. svibnja 1964. Sud jasno naveo da se „pojam godišnjeg zasjedanja mora shvaćati tako da se izvanredna zasjedanja mogu održavati”. Ako se „zasjedanjem” smatra razdoblje koje obuhvaća cijelu godinu, to bi, osim toga, dovelo do toga da se sustav imuniteta „tijekom trajanja zasjedanja” [neslužbeni prijevod] predviđen Ugovorima brka sa sustavom imuniteta tijekom trajanja mandata; da zastupnici u Parlamentu izbjegnu svaki progon na njihovom državnom području tijekom cijelog trajanja njihova mandata; da se, povredom članka 10. prvog stavka Protokola razlikuje imunitet zastupnika u Parlamentu u odnosu na imunitet koji imaju zastupnici u nacionalnom parlamentu i, naposljetku, da postane suvišan članak 10. drugi stavak Protokola, prema kojemu se imunitet isto tako primjenjuje na zastupnike u Parlamentu tijekom putovanja do mjesta ili iz mjesta sastajanja Skupštine. Takav se rezultat može izbjeći samo ako se pojam „zasjedanje” tumači tako da obuhvaća samo razdoblja tijekom kojih Europski parlament doista održava sjednicu.
- 8 E. Faure, tuženik u glavnom postupku, smatra da relevantne odredbe Ugovorâ i Protokola, u inačici koja je na snazi nakon 1965. nisu donijele nove elemente u odnosu na prethodnu situaciju i da praksa koju nakon tog datuma provodi Europski parlament nije promijenjena u odnosu na onu iz prethodnog razdoblja, tako da nema nikakva razloga izmijeniti tumačenje termina „zasjedanje” koje je Sud već dao u svojoj presudi od 12. svibnja 1964.
- 9 Komisija Europskih zajednica ističe da je već u razdoblju prije 1965. Parlament provodio praksu prema kojoj se godišnje zasjedanje zatvaralo tek uoči otvaranja zasjedanja u sljedećoj godini. Komisija objašnjava da je tijekom tog zasjedanja moglo doći do prekida i ponovljenog zasjedanja. Ona dodaje da se ni zbog čega ne može smatrati da su se nakon 1965. odredbe koje se odnose na zasjedanja ili praksu Parlamenta bitno promijenile u odnosu na prethodno razdoblje. Kao u razdoblju okolnosti koje su dovele do navedenog predmeta 101/63 godišnja zasjedanja Parlamenta održavala su se „bez prekida”.
- 10 U skladu s člankom 21. Statuta Suda EEZ-a, Europski parlament, pozvan da dostavi podatke o posljedicama, s obzirom na doseg parlamentarnog imuniteta, za koje smatra da proizlaze kako iz odredaba tako i iz njegove prakse, što se tiče organizacije zasjedanja precizirao je da zbog nepostojanja definicije pojma „zasjedanje” u Ugovorima ili ograničenja njihova trajanja utvrđenog Ugovorima, na sâmom je Parlamentu da odluči o trajanju njegovih zasjedanja, što je on učinio, određivši njihovo godišnje trajanje. Parlament ističe da to određivanje odgovara stvarnim činjenicama utoliko što se, osim u kolovozu te tijekom božićnih i novogodišnjih blagdana, aktivnost Europskog parlamenta i njegovih različitih tijela (Predsjedništva, Proširenog predsjedništva, Kolegija kvestora,

ad hoc povjerenstava, parlamentarnih izaslanstava) stvarno odvija tijekom cijele godine bez prekida.

- 11 Da bi se odgovorilo na upućeno pitanje kao prvo se treba zapitati zahtijeva li članak 10. prvi stavak točka (a) Protokola prema kojemu članovi Europskog parlamenta „tijekom zasjedanja Skupštine uživaju na državnom području svoje države imunitet priznat članovima parlamenta te države” [neslužbeni prijevod], pozivanje na nacionalno zakonodavstvo ne samo radi utvrđivanja materijalnog dosega imuniteta zastupnika u Parlamentu, nego i radi tumačenja pojma „zasjedanje”.
- 12 U tom pogledu valja primijetiti da se navedeni članak 10. odnosi izričito na pojam zasjedanja Europskog parlamenta. Iz toga slijedi da je pozivanje na nacionalno zakonodavstvo radi tumačenja tog pojma nespojivo, ne samo s tekstom Protokola, nego i sa samom svrhom odredbe koja teži osiguranju imuniteta u jednakom trajanju za sve zastupnike u Europskom parlamentu, neovisno o njihovu državljanstvu.
- 13 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja valja utvrditi da se trajanje zasjedanja Europskog parlamenta može ocijeniti samo s obzirom na pravo Zajednice.
- 14 Stoga valja utvrditi postoje li u pravu Zajednice odredbe koje određuju trajanje zasjedanja Europskog parlamenta.
- 15 U tom pogledu najprije valja utvrditi da su članak 22. prvi stavak Ugovora o EZUČ-u, članak 139. prvi stavak Ugovora o EEZ-u i članak 109. prvi stavak Ugovora o Euratomu stavljeni izvan snage člankom 27. Ugovora o spajanju i zamijenjeni sljedećim odredbama: „Skupština održava godišnje zasjedanje. Sastaje se bez potrebe za sazivanjem drugog utorka u ožujku”. [neslužbeni prijevod] Iz drugih odredaba Ugovorâ, što se tiče Europskog parlamenta, ne može se zaključiti nikakva naznaka, čak ni neizravna, o trajanju tog zasjedanja.
- 16 Iz toga proizlazi da, u nedostatku svake odredbe Ugovorâ u tom pogledu, određivanje trajanja zasjedanja potpada pod nadležnost unutarnje organizacije koja je Europskom parlamentu priznata člankom 25. prvim stavkom Ugovora o EZUČ-u, člankom 142. prvim stavkom Ugovora o EEZ-u i člankom 112. prvim stavkom Ugovora o Euratomu koji određuju da „Skupština donosi svoj poslovnik odlukom većine svojih članova” [neslužbeni prijevod]. Ta nadležnost unutarnje organizacije zapravo dopušta Parlamentu, kako to proizlazi iz presude od 10. veljače 1983. (Veliko Vojvodstvo Luksemburg/Europski parlament, 230/81, Zb., str. 255.) da poduzme mjere radi osiguranja svojeg pravilnog rada i odvijanja postupaka.
- 17 Stoga je na Europskom parlamentu da odluči, na temelju svoje diskrecijske ocjene, o trenutku zatvaranja svakog godišnjeg zasjedanja. Dosadašnja stalna praksa Parlamenta bila je takva da je zasjedanje trajalo cijelu godinu i da se zatvaralo tek uoči otvaranja novoga zasjedanja.
- 18 U tom pogledu valja primijetiti da se aktivnost Parlamenta ne ograničava na održavanje sjednica koje se, prema praksi tog istog Parlamenta, odvijaju jedan tjedan mjesečno, osim u kolovozu.

- 19 Kako je to Parlament vrlo detaljno objasnio Sudu, odvijanje njegove aktivnosti, u okviru zadaća koje su mu dodijeljene Ugovorima i sekundarnim pravom, široko prekoračuje puko održavanje sjednica i praktički se proteže tijekom cijele godine.
- 20 Naime, najprije valja primijetiti da rad na plenarnoj sjednici zahtijeva, kao u svakoj skupštini koja ima veliki broj članova, da se pripremne sjednice održavaju u okviru parlamentarnih odbora, zaduženih za pripremu nacrtâ rezolucija koji se podnose Skupštini, i u klubovima zastupnika. Budući da je Parlament, izvršavajući svoju ovlast unutarnje organizacije, predvidio jedan tjedan mjesečno za sjednice odbora i jedan tjedan mjesečno za sjednice klubova zastupnika, iz toga slijedi da se rad Parlamenta odvija najmanje tijekom tri tjedna mjesečno i to cijele godine, pri čemu su jedine iznimke mjesec kolovoz te božićni i novogodišnji blagdani.
- 21 Osim toga, za obavljanje zadaće koja mu je povjerena Ugovorima, Europski parlament ima različita stalna ili privremena tijela, kao što su Predsjedništvo, Prošireno predsjedništvo, Kolegij kvestora, *ad hoc* povjerenstva, parlamentarna izaslanstva koja obavljaju specifične funkcije neovisno o plenarnim sjednicama.
- 22 S obzirom na te činjenice, valja priznati da se aktivnost Europskog parlamenta i njegovih tijela zapravo odvija tijekom cijele godine bez prekida, osim u kolovozu i za vrijeme božićnih i novogodišnjih blagdana. Tumačenje pojma „zasjedanje” koje imunitet ograničava samo na razdoblja sjednica stoga bi moglo štetiti obavljanju aktivnosti Parlamenta u cijelosti.
- 23 Još valja provjeriti lišava li praksa Europskog parlamenta svakog učinka odredbe članka 22. trećeg stavka Ugovora o EZUČ-u, članka 139. drugog stavka Ugovora o EEZ-u i članka 109. drugog stavka Ugovora o Euratomu koje većini članova, ali i drugim institucijama, to jest Vijeću i Komisiji, daju mogućnost da se na zahtjev sastanu na izvanrednom zasjedanju. U okviru ravnoteže ovlasti između institucija koju predviđaju Ugovori, praksa Europskog parlamenta zapravo ne može drugim institucijama oduzeti pravo koje su im dodijelili sami Ugovori.
- 24 Međutim, članak 9. stavak 5. Poslovnika Europskog parlamenta izričito predviđa mogućnost „izvanrednog” sazivanja Parlamenta. Sâm Parlament je barem jednom prigodom, prije donošenja Uredbe 1293/79 Vijeća, koju je Sud poništio svojom presudom od 29. listopada 1980. (Roquette, 138/79, Zb., str. 3333.), Vijeću skrenuo pozornost na mogućnost zahtijevanja izvanrednog zasjedanja Europskog parlamenta koju mu daje članak 139. Ugovora o EEZ-u, radi dobivanja obveznog mišljenja Parlamenta o mjeri koja se treba donijeti u vrlo kratkom roku. Stoga valja utvrditi da navedene odredbe Ugovorâ zadržavaju sve svoje učinke ako Europski parlament odluči, što je njegovo pravo, ranije zatvoriti godišnje zasjedanje.
- 25 Što se tiče članka 10. drugog stavka prema kojemu se, na isti način imunitet primjenjuje na zastupnike u Parlamentu „tijekom putovanja do mjesta ili iz mjesta sastajanja Skupštine” [neslužbeni prijevod], na njega se ne treba pozivati da bi se osporilo tumačenje pojma „zasjedanja”, koji, s obzirom na praksu Europskog parlamenta u potpunosti jamči, iako na temelju druge odredbe, ostvarenje ciljeva iz tog stavka. Osim toga, taj stavak i dalje je relevantan, između ostalog, kada Europski parlament rano zatvara godišnje zasjedanje.

- 26 Naposljetku, što se tiče prigovora prema kojemu tako dugotrajan imunitet članova Europskog parlamenta zapravo onemogućava, tijekom katkada vrlo dugog razdoblja, kazneni progon zastupnika u Parlamentu na nacionalnoj razini, valja podsjetiti da je, kao i za nacionalne parlamente, uvijek moguće da Europski parlament, na temelju članka 10. Protokola ukine imunitet.
- 27 Stoga na pitanje koje je uputio Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) valja odgovoriti da članak 10. Protokola od 8. travnja 1965., koji članovima Europskog parlamenta daje imunitet „tijekom zasjedanjâ Skupštine” treba tumačiti tako da treba smatrati da Europski parlament zasjeda čak ako u stvari ne održava sjednice, sve do odluke kojom se proglašava zatvaranje godišnjih ili izvanrednih zasjedanja.

Troškovi

- 28 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje je imala Komisija Europskih zajednica i troškovi Europskog parlamenta, koji je dostavio podatke u smislu članka 21. Statuta Suda EEZ-a, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

o pitanju koje mu je rješenjem od 9. svibnja 1984. uputio Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) odlučuje:

Članak 10. Protokola od 8. travnja 1965., koji članovima Europskog parlamenta daje imunitet tijekom zasjedanja Skupštine treba tumačiti tako da treba smatrati da Europski parlament zasjeda čak ako u stvari ne održava sjednice, sve do odluke kojom se proglašava zatvaranje godišnjih ili izvanrednih zasjedanja.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 10. srpnja 1986.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski