

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0248/2003

20 juni 2003

BETÄNKANDE

om begäran om skydd av Francesco Musottos parlamentariska immunitet och privilegier
(2002/2201(IMM))

Utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden

Föredragande: François Zimeray

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA.....	4
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS BESLUT	5
MOTIVERING	7

PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 2 september 2002 tillkännagav talmannen att han den 29 augusti 2002 hade mottagit en skrivelse från Francesco Musotto, i vilken Musotto begärde att parlamentet skulle skydda hans parlamentariska immunitet.

I enlighet med artikel 6.1 i arbetsordningen hänvisade talmannen begäran till utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden.

Vid utskottssammanträdet den 10 september 2002 utsåg utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden François Zimeray till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 8 oktober 2002 hörde utskottet Francesco Musotto, i enlighet med artikel 6.3 i arbetsordningen, om denna begäran. Vid utskottssammanträdena den 27 november 2002 och den 25 mars 2003 diskuterade utskottet skälen för respektive emot ett skydd av immuniteten.

Vid sammanträdet den 17 juni 2003 godkände utskottet enhälligt förslaget till beslut.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen Willi Rothley (ordförande för sammanträdet), Ioannis Koukiadis och Bill Miller (vice ordförande), François Zimeray (föredragande), Ulla Maija Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Francesco Fiori (suppleant för Janelly Fourtou i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Kurt Lechner, Neil MacCormick, Manuel Medina Ortega och Stefano Zappalà.

Betänkandet ingavs den 20 juni 2003.

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS BESLUT

om begäran om skydd av Francesco Musottos parlamentariska immunitet och privilegier (2002/2201(IMM))

Europaparlamentet utfärdar detta beslut

- med beaktande av den begäran om skydd av immunitet av den 29 augusti 2002 från Francesco Musotto avseende en rättegång i brottmål vid en rättslig instans i Italien som tillkännagavs i kammaren den 2 september 2002,
 - med beaktande av artikel 10 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 och artikel 4.2 i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet av den 20 september 1976,
 - med beaktande av de domar som Europeiska gemenskapernas domstol avkunnade den 12 maj 1964 och den 10 juli 1986¹,
 - med beaktande av artiklarna 6 och 6a i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden (A5-0248/2003),
- A. Francesco Musotto valdes till ledamot av Europaparlamentet vid det femte direkta valet den 10-13 juni 1999. Europaparlamentet fastställde hans mandat den 13 december 1999².
- B. Europaparlamentet sammanträder under en oavbruten session³ under en femårsperiod.
- C. Europaparlamentets pågående session kommer att avslutas den 8 mars 2004 och nästa session inleds den 9 mars 2004⁴. Det nuvarande parlamentets mandatperiod löper ut den 19 juli 2004.
- D. Europaparlamentets ledamöter får inte förhöras, kvarhållas eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövande av sitt ämbete⁵.
- E. Under Europaparlamentets sessioner skall dess ledamöter åtnjuta vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land. Immuniteten kan inte åberopas av en ledamot som tas på bar gärning och kan inte hindra Europaparlamentet att utöva sin rätt att upphäva en av dess ledamöters immunitet⁶.

¹ Jfr dom i mål 101/63, Wagner/Fohrmann och Krier, Rec. 1964, s. 397, samt dom i mål 149/85, Wybot/Faure, Rec. 1986, s. 2403.

² Europaparlamentet beslut om granskning av bevis från femte direkta valet till Europaparlamentet, protokoll från sammanträdet den 13 december 1999.

³ Artiklarna 3 och 10 i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet av den 20 september 1976 och EG-domstolens dom av den 10 juli 1986, Rober Wybot mot Edgar Faure m.fl., mål 149/85, REG 1986, s. 2391.

⁴ Artikel 196 i EG-fördraget.

⁵ Artikel 9 i protokollet om gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965.

⁶ Artikel 10 i protokollet om gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965.

- F. Artiklarna 9 och 10 i protokollet om gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 bör med hänsyn till sitt syfte tolkas så att bestämmelserna träder i kraft när resultaten från valet till Europaparlamentet har offentliggjorts.
1. Europaparlamentet beslutar att skydda Francesco Musottos parlamentariska immunitet.
 2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att omedelbart delge allmänna åklagaren vid Caltanisettas domstol detta beslut, samt utskottets betänkande, inom ramen för brottmål nr 1020/99 R.G.N.R.

MOTIVERING

I. Sammanfattning

1. Vid sammanträdet den 2 september 2002 meddelade Europaparlamentets talman att han den 29 augusti 2002 hade mottagit en skrivelse från Francesco Musotto, i vilken Musotto begärde att parlamentet skulle skydda hans parlamentariska immunitet.

Talmannen hänvisade denna begäran till utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden i enlighet med artikel 6.3 i arbetsordningen.

2. Enligt den information som Musotto lämnade i sin skrivelse av den 29 augusti 2002 till Europaparlamentets talman är det följande omständigheter som ligger bakom hans begäran om skydd för den parlamentariska immuniteten:
3. Efter att ha valts till ledamot av Europaparlamentet på vallistan för partiet Forza Italia blev Musotto intervjuad av journalisten Paolo Ligurio i ett TV-program som sändes av Italia Uno den 16 juni 1999.
4. Den 26 juli 1999 inlämnade Alfonso Sabella, på den allmänna åklagarmyndighetens vägnar, en anmälan mot Musotto och uppmanade de behöriga rättsliga instanserna att väcka åtal mot Musotto för förtal. Grunden för detta åtal skulle vara de uttalanden som Musotto gjorde i TV-programmet den 16 juni 1999.

II. Förfarande

1. De bestämmelser som är tillämpliga i arbetsordningen är artiklarna 6 och 6a, särskilt artiklarna 6.1 och 6.3:

”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 bekräftelse av immunitet och privilegier som en ledamot eller före detta ledamot lämnar in till talmannen skall tillkännages i kammaren och hänvisas till behörigt utskott.”*

2. Parlamentets talman noterade att Musotto hade inlett det immunitetsskyddsförfarande som anges i ovannämnda artiklar. Därefter tillkännagavs begäran i kammaren.
3. Därmed uppfylldes de formella kraven för att ärendet skulle kunna hänvisas till utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden i enlighet med arbetsordningen.

III. Tillämpliga bestämmelser

Frågan om huruvida parlamentsledamöterna åtnjuter parlamentarisk immunitet bör bedömas mot bakgrund av de tillämpliga bestämmelserna¹, dvs. protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna av den 8 april 1965 (nedan kallat protokollet) och akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet från 1976 (nedan kallad 1976 års akt).

1. Följande står att läsa i artikel 9 i protokollet av den 8 april 1965 om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna:

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

2. I artikel 10 i ovannämnda protokoll sägs följande om privilegier och immunitet:

”Under Europaparlamentets sessioner skall dess ledamöter åtnjuta

- a) vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land,*
- b) vad avser alla andra medlemsstaters territorium, immunitet vad gäller alla former av kvarhållande och lagföring.*

Immuniteten skall även vara tillämplig på ledamöterna under resan till och från Europaparlamentets mötesplats.

Immuniteten kan inte åberopas av en ledamot som tas på bar gärning och kan inte hindra Europaparlamentet att utöva sin rätt att upphäva en av dess ledamöters immunitet.”

3. Artikel 3 i 1976 års akt lyder som följer:

”1. Företrädarna skall väljas för en period av 5 år.

2. Denna femårsperiod skall börja då den första sessionen öppnas efter varje val.

(...)

3. Företrädarnas mandattid skall börja och sluta vid samma tidpunkt som perioden på fem år.”

¹ De protokoll som fogats till de ursprungliga fördragen ingår i den primära gemenskapsrätten och har samma rättsverkan som själva fördragen. Det framgår av ett mål om fastighetsskatten för gemenskapens tjänstemän att ett brott mot protokollets bestämmelser om privilegier och immunitet utgör ett brott mot skyldigheterna enligt fördraget (dom av den 24 februari 1988, *Kommissionen mot Belgien*, mål 260/86, REG 966). Akten av den 20 september 1976 om allmänna och direkta val av företrädare i Europaparlamentet antogs av rådet genom beslut 76/787.

4. Artikel 4.2 i 1976 års akt lyder som följer:

”Företrädarna skall åtnjuta den immunitet och de privilegier som gäller för Europaparlamentets ledamöter enligt det protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna som är fogat till fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna.”

5. Artikel 3.1 i Europaparlamentets arbetsordning lyder som följer:

”Ledamöterna åtnjuter immunitet och privilegier i enlighet med det protokoll om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna som är fogat till fördraget av den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna.”

6. Artikel 8 i parlamentets arbetsordning lyder som följer:

”1. Mandatet börjar och slutar i enlighet med akten av den 20 september 1976. Det upphör också när en ledamot anhåller om entledigande eller avlider.

2. Alla ledamöter har kvar sina uppdrag till dess parlamentets första sammanträde efter valet öppnas.”

7. Artikel 10.1 i parlamentets arbetsordning lyder som följer:

”Parlamentets valperiod sammanfaller med ledamöternas mandattid enligt akten av den 20 september 1976.”

8. I enlighet med protokollet skyddas parlamentets ledamöter mot varje lagföring på grund av yttranden de gjort eller röster de avgivit under utövandet av sitt ämbete (artikel 9) och de åtnjuter immunitet under sessionerna i överensstämmelse med de villkor som fastlagts i artikel 10. I protokollet fastställs dock inte varaktigheten av det skydd som fastställs i ovannämnda bestämmelser.

9. Det är nödvändigt att klargöra om de tidsmässiga villkoren för tillämpning av immunitetsbestämmelserna har uppfyllts.

10. Immuniteten förutsätter att det finns ett mandat. Detta mandat skall, enligt vallagen, tilldelas då villkoren för valbarhet har uppfyllts. Efter insättandet i ämbetet åtnjuter ledamoten förutom de vanliga befogenheterna en mängd privilegier, bland annat parlamentarisk immunitet. Dessa privilegier, som garanterar parlamentets och dess ledamöters oberoende och värdighet gentemot övriga myndigheter är av undantagskaraktär och har i princip samma varaktighet som mandatet.

11. Den ansvarsfrihet som Europaparlamentets ledamöter åtnjuter när det gäller yttranden de gjort och röster de avgivit under utövandet av sitt mandat (artikel 9 i protokollet) gäller under mandatets hela varaktighet.

Den immunitet som de åtnjuter enligt artikel 10 i protokollet gäller ”under Europaparlamentets sessioner”.

12. Frågan om sammanträdesperiodernas varaktighet har tolkats av domstolen i två domar som avkunnades 1964¹ respektive 1986². I domen i Wybot-målet konstaterar domstolen att denna fråga endast kan betraktas mot bakgrund av gemenskapsrätten och att det skulle vara oförenligt med inte bara med protokollets ordalydelse utan även med syftet med protokollets artikel 10 att lägga nationell lagstiftning till grund för tolkningen av sammanträdesperiodernas varaktighet³. I brist på fördragsbestämmelser om denna varaktighet skall denna fråga lyda under Europaparlamentets erkända behörighet att reglera den egna interna organisationen.
13. Enligt den första tolkningen kan den immunitet som avses i artikel 9 i protokollet börja gälla från och med Europaparlamentets konstituerande sammanträde. Denna tolkning har en systematisk grund, nämligen artikel 9 i protokollet i kombination med artikel 3 i 1976 års akt, och är förenlig med ordalydelsen i artikel 8.1 och artikel 10 i Europaparlamentets arbetsordning: ledamöternas mandat börjar gälla i samband med att den första sammanträdesperioden inleds efter varje val.
- Denna tolkning kan även motiveras utifrån en teleologisk synvinkel: artiklarna 9 och 10 i protokollet har till syfte att garantera skydd för Europaparlamentet såsom gemenskapsinstitution och inte skydd för de enskilda ledamöterna. Institutionen börjar dock inte sitt arbete förrän vid det konstituerande sammanträdet.
14. Enligt den andra tolkningen fastslås att artikel 9 i protokollet börjar gälla strax efter att valresultatet tillkännagivits och fram till dess att ledamotens mandat upphör. Det grammatiska inslaget gör det möjligt att utesluta denna tolkning med hänsyn till artikel 9 i protokollet i kombination med artikel 3 i 1976 års akt. I samband med utövandet av sina befogenheter att reglera sin egen interna organisation har parlamentet antagit en arbetsordning som innehåller systematiska hänvisningar till bestämmelserna i 1976 års akt när det gäller inledningen av den parlamentariska verksamheten (artikel 8.1 i parlamentets arbetsordning).
15. Enligt den tredje tolkningen, som baserar sig på artiklarna 3.2 och 3.3 i 1976 års akt i kombination med artikel 8.1 i parlamentets arbetsordning, börjar den parlamentariska immuniteten för de förtroendevalda som inte varit ledamöter av Europaparlamentet under den föregående valperioden inte att gälla från och med tillkännagivandet av valresultatet utan från och med inledningen av den första sammanträdesperioden efter valet⁴. Denna tolkning skapar två olika system beroende på om man blivit vald till ledamot under den föregående valperioden.
16. Med tanke på det ovan nämnda tycks det som om artikel 9 i 1976 års protokoll inte kan tillämpas i detta fall.

¹ Dom av den 12 maj 1964, *Wagner mot Fohrmann och Krier*, mål 101/63, REG 1964, s. 383.

² Dom av den 10 juli 1986, *Wybot mot Faure*, mål 149/85, REG 1986, s. 2391.

³ Dom i det ovannämnda *Wybot*-målet, se ovan, skäl 12.

⁴ Manuel Caveró Gómez i "La inmunidad de los diputados en el Parlamento europeo" i *Revista de las Cortes Generales*, Separata, 20 Segundo cuatrimestre 1990, s. 16-17, citerad av Europaparlamentet, arbetsdokument med titeln *Parlamentarisk immunitet i Europeiska unionens medlemsstater*, 1999, s. 178.

17. Ett fjärde alternativ består i att man eventuellt använder artikel 10 i protokollet efter att man slagit fast att villkoren i artikel 9 i protokollet inte tillämpas i detta fall.

Det bör påpekas att artikel 10a i protokollet hänvisar till medlemsstaternas nationella lagstiftning. I protokollet fastställs nämligen att Europaparlamentets ledamöter skall åtnjuta den immunitet som tillförsäkras ledamöterna i deras lands lagstiftande församling.

I överensstämmelse med denna fjärde hypotes är det därför nödvändigt att analysera det system för nationell immunitet som gäller i Italien. I artikel 68.1 i den italienska författningen fastställs ansvarsfrihet (insindacabilità) för parlamentsledamöterna eftersom dessa inte kan åtalas för yttranden de gjort och röster de avgivit under utövandet av sitt mandat. Ansvarsfriheten börjar gälla när parlamentsledamöterna förklaras valda¹ och upphör först när de nya kamrarna sammanträder. Immuniteten (inviolabilità) är fastställd i artiklarna 68.2 och 68.3 i den italienska författningen.

Denna hypotes gäller dock endast om villkoret ”under sammanträdesperiodernas varaktighet” uppfylls. Enligt ovannämnda dom i *Wybot*-målet skulle det vara oförenligt med inte bara med protokollets ordalydelse utan även med syftet med protokollets artikel 10 att lägga nationell lagstiftning till grund för tolkningen av sammanträdesperiodernas varaktighet, eftersom det handlar om ett gemenskapsbegrepp.

Det förefaller därför som om en tolkning av ordalydelsen i artikel 10a i protokollet som inte tar hänsyn till varaktighetsvillkoret skulle vara otillåtlig i enlighet med *Wybot*-domen. Hänvisningen till den nationella lagstiftningen i fråga om immunitet omfattar därför inte någon definition av vad som avses med början av Europaparlamentets sammanträdesperioder.

Syftet med denna bestämmelse, det vill säga ledamöternas oberoende, kan dessutom endast till fullo garanteras om den tillämpas på ett enhetligt sätt för alla ledamöter. Den italienska lagstiftningen föreskriver att mandatet börjar gälla när valresultatet tillkännagivits, medan det i andra medlemsstaters nationella lagstiftningar föreskrivs att mandatet börjar gälla samtidigt med parlamentets första sammanträde. En tolkning av bestämmelsen som endast beaktar målet att skydda ledamöternas oberoende skulle därför innebära att parlamentet inlett sin sammanträdesperiod så snart valresultatet tillkännagivits. Denna extensiva tolkning går längre än bokstaven i artikel 10a i protokollet och förefaller inte vara förenlig med 1976 års akt (artikel 3).

Därför måste en tolkning göras av begreppet ”sammanträdesperiodernas varaktighet”. En tolkning av artikel 10 i protokollet tillsammans med artikel 3 i 1976 års akt skulle fastslå att sammanträdesperioderna börjar från och med Europaparlamentets första sammanträde. Denna tolkning överensstämmer med det grammatiska, systematiska och teleologiska tolkningsinslaget. Parlamentets arbetsordning följer denna tolkning (artiklarna 8 och 10 i arbetsordningen) eftersom man hänvisar till 1976 års akt.

Föredraganden konstaterar av dessa skäl att en strikt respekt av texterna innebär att det sista alternativet skall privilegieras och tillämpas i detta fall.

¹ Artikel 1 i den italienska deputerandekammarens arbetsordning och den italienska senatens arbetsordning.

Föredraganden föreslår därför att Francesco Musottos immunitet upphävs och att Francesco Musotto därför inte kan omfattas av det skydd som ledamöterna av Europaparlamentet åtnjuter i enlighet med artikel 10 i protokollet.

Föredraganden konstaterar emellertid att även om det resultat som uppnåtts enligt gällande texter är oklanderligt, är det dock chockerande ur ett juridiskt perspektiv eftersom det strider mot andan i texten. Det skydd som beviljas förefaller nämligen uppstyckat eftersom ledamöterna i allmänhet inte betraktas som ledamöter från och med den första sammanträdesperiodens början, utan tvärt om från och med valkvällen. Ledamöterna kan därmed ställas till svars i egenskap av ledamöter omedelbart efter valresultatet men åtnjuter inget skydd vid detta tillfälle.

Föredraganden föreslår att konventet och den kommande regeringskonferensen rättar till denna oregelbundenhet genom en ändring av artikel 3 i 1976 års akt. En sådan ändring skulle ge ett optimalt skydd åt ledamöterna, garantera dem total yttrandefrihet, och samtidigt fylla det juridiska vakuum som existerar genom att låta början av mandat tidsmässigt sammanfalla med tillkännagivandet av resultatet av valet till Europaparlamentet.

Den parlamentariska immuniteten bör gälla från och med det att valresultatet har tillkännagivits och bör omfatta ledamöternas alla aktiviteter i samband med utövandet av deras mandat, även efter Europaparlamentets sista sammanträdesperiod.

IV. Slutsats

På grundval av ovanstående överväganden, och i enlighet med artikel 6a.2 i arbetsordningen, samt efter att ha vägt argumenten för och emot ett skydd av den parlamentariska immuniteten, rekommenderar utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden Europaparlamentet att skydda Francesco Musottos parlamentariska immunitet.