

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Mødedokument

ENDELIG
A6-0198/2007

22.5.2007

BETÆNKNING

om prøvelse af Beniamino Donnicis mandat
(2007/2121(REG))

Retsudvalget

Ordfører: Giuseppe Gargani

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS AFGØRELSE	3
BEGRUNDELSE.....	3
PROCEDURE.....	3

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS AFGØRELSE

om prøvelse af Beniamino Donnici's mandat (2007/2121(REG))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til akten af 20. september 1976 om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet¹,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 3, 4 og 9 og bilag I,
 - der henviser til den kompetente italienske myndigheds officielle meddelelse om valget af Beniamino Donnici til Europa-Parlamentet,
 - der henviser til Achille Occhetto's indsigelse mod gyldigheden af valget af Beniamino Donnici til Europa-Parlamentet, der modtoges den 25. marts 2007,
 - der henviser til betænkning fra Retsudvalget (A6-0198/2007),
- A. der henviser til, at artikel 7, stk. 1 og 2 i akten af 20. september 1976 fastsætter, hvilke hverv der er uforenelige med hvervet som medlem af Europa-Parlamentet,
- B. der henviser til, at medlemmerne i henhold til forretningsordenens artikel 9 og bilag I er forpligtet til at give nøjagtige oplysninger om deres erhverv samt alle andre funktioner og aktiviteter, de udfører mod vederlag,
- C. der henviser til, at Europa-Parlamentets forretningsordens artikel 3, stk. 5, fastsætter, at: *"Skyldes valget af et medlem, at kandidater på samme liste har trukket deres kandidatur tilbage, påser det udvalg, der er kompetent med hensyn til valgs prøvelse, at denne tilbagetrækning er sket i overensstemmelse med ånd og bogstav i akten af 20. september 1976 og artikel 4, stk. 3, i denne forretningsorden"*,
- D. der henviser til, at vurderingen af, om Achille Occhetto's tilbagetrækning af sit kandidatur er sket i overensstemmelse med ånd og bogstav i akten af 20. september 1976, skal foretages i lyset af artikel 6 i samme akt, som fastsætter, at *"Medlemmerne af Europa-Parlamentet ... ikke er bundet af pålæg og kan ikke modtage bundet mandat"*, og at medlemmernes frihed og uafhængighed er et helt centralt princip,
- E. der henviser til, at statutten for Europa-Parlamentets medlemmer (der træder i kraft i 2009) i artikel 2, stk. 1, fastsætter, at *"Medlemmerne er frie og uafhængige"*, og at artikel 2, stk. 2, som en naturlig følge af stk. 1 desuden fastsætter, at *"Aftaler om nedlæggelse af et mandat inden eller ved en valgperiodes udløb er ugyldige"*,
- F. der henviser til, at medlemsstatuttens bestemmelser blot er en præcisering af de principper om frihed og uafhængighed, der er indeholdt i akten fra 1976, og nu fastslås

¹ EFT L 278 af 8.10.1976, s. 5. Akt som ændret ved afgørelse 2002/772/EF, Euratom (EFT L 283 af 21.10.2002, s.1).

eksplicit i medlemsstatuten for at beskytte Europa-Parlamentet og dets medlemmer,

- G. der henviser til, at artikel 6 i 1976-akten bør udvides til også at omfatte kandidaterne, idet disse, selv om de endnu ikke formelt er medlemmer, er opført på en liste over valgte kandidater, og til, at dette vil være i Europa-Parlamentets interesse, eftersom disse kandidater er potentielle medlemmer af Parlamentet,
- H. der henviser til, at Achille Occhettos tilbagetrækning af sit kandidatur skyldes en aftale, der var indgået - inden kundgørelsen af de repræsentanter, der blev indvalgt i Europa-Parlamentet ved valget den 12.-13. juni 2004 - med det andet medlem af listen "Società civile Di Pietro-Occhetto", og at hans tilbagetrækning af sit kandidatur må anses for uforenelig med ånd og bogstav i akten fra 1976 og dermed for ugyldig,
- I. der henviser til, at ugyldigheden af Achille Occhettos tilbagetrækning af sit kandidatur betyder, at hans afløser, Beniamino Donnicis mandat ikke kan retfærdiggøres hverken de facto eller de jure,
- J. der henviser til, at forvaltningsdomstolen i regionen Lazio (første instans) med sin dom af 21. juli 2006 fastslog, at Achille Occhettos erklæring om tilbagetrækning af kandidatur, afgivet forud for kundgørelsen af de valgte repræsentanter, ikke udgør noget afkald på en plads opnået på en liste over valgte kandidater - eftersom respekten for folkets vilje kræver, at valgresultater betragtes som endelige og uforanderlige - og ikke har nogen virkning i forbindelse med vedtagelse af eventuelle afgørelser om overtagelse af ledige mandater i tilfælde af uforenelighed, fortabelse af mandat, manglende valgbarhed eller rettighedshaveres afkald på udnævnelse eller hverv. Derfor har en kandidat, der har givet afkald på sit kandidatur, ret til, når forudsætningerne for overtagelse af et ledigt mandat er til stede, at trække sin erklæring om afkald på kandidatur tilbage for at overtage et mandat, der er blevet ledigt,
- K. der henviser til, at statsrådet i sin endelige afgørelse annullerede kundgørelsen af, at Achille Occhetto var valgt til medlem af Europa-Parlamentet,
- L. der henviser til, at Europa-Parlamentet ikke er bundet af en national afgørelse truffet i strid med principperne i 1976-akten, da der for så vidt angår disse principper gælder en form for jurisdiktionsforbehold for Europa-Parlamentet (se første punktum i aktens artikel 12, hvorefter "*Europa-Parlamentet prøver Europa-Parlamentsmedlemmernes mandater*"),
- M. der henviser til, at Europa-Parlamentet med fuld ret både kan afvise at godkende Beniamino Donnicis mandat og kan se bort fra det italienske statsråds afgørelse, da den strider mod ånd og bogstav i akten fra 1976, og dermed kan fastholde Achille Occhettos mandat,
1. erklærer mandatet som medlem af Europa-Parlamentet for Beniamino Donnici, som den kompetente nationale myndighed har meddelt er blevet valgt, for ugyldigt;
 2. fastslår gyldigheden af Achille Occhettos mandat;
 3. pålægger sin formand at sende denne afgørelse til de ansvarlige nationale myndigheder

og medlemsstaternes parlamenter.

BEGRUNDELSE

På mødet den 2.-3. maj 2007 behandlede Retsudvalget i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 3, stk. 4 og 5, gyldigheden af mandatet for Beniamino Donnici, nyt medlem af Europa-Parlamentet udpeget af sit lands kompetente myndighed i medfør af en national retsafgørelse, hvorved Achille Occhettos mandat annulleredes.

I. Sagens omstændigheder

1. Ved valget til Europa-Parlamentet i juni 2004 var Beniamino Donnici opstillet som kandidat på "Società civile DI PIETRO-OCCHETTO"-listen, som fik to mandater i to valgkredse. I begge valgkredse valgtes Antonio Di Pietro, som valgte at repræsentere Italia Meridionale-valgkredsen.
2. Achille Occhetto, som i begge valgkredse var den blandt de ikke-valgte, der havde fået flest stemmer, afgav en erklæring, hvori han trak sit kandidatur til medlem af Europa-Parlamentet tilbage.
3. I den første valgkreds var det derfor Giulietto Chiesa, som havde stået umiddelbart efter Achille Occhetto på listen, der valgtes, og Beniamino Donnici, der havde været nr. 3 på listen i den anden valgkreds, rykkede op som nr. 1 blandt de ikke-valgte.
4. Efter parlamentsvalget i Italien nedlagde Antonio Di Pietro sit mandat som medlem af Europa-Parlamentet efter at være blevet valgt til medlem af det italienske parlament.
5. Achille Occhetto anmodede som den blandt de ikke-valgte, der havde fået flest stemmer, om at træde i stedet for Antonio Di Pietro i Italia Meridionale-valgkredsen, og trak i den forbindelse sin tidligere erklæring om at trække sit kandidatur tilbage.
6. Kassationsrettens nationale valgkontor for Europa-Parlamentet erklærede herefter Achille Occhetto - som den blandt de ikke-valgte i Italia Meridionale-valgkredsen, der havde fået flest stemmer - for valgt til medlem af Europa-Parlamentet for denne valgkreds for "Società civile DI PIETRO-OCCHETTO"-listen. Begrundelsen for denne afgørelse, der ikke tog hensyn til Achille Occhettos tidligere fremsatte erklæring om at have trukket sit kandidatur tilbage, var "at den erklæring, som Achille Occhetto den 7. juli 2004 havde afgivet om tilbagetrækning af sit kandidatur til medlem af Europa-Parlamentet, til forskel fra, hvad der var tilfældet for den første valgkreds (Italia Nord-occidentale), ikke havde haft nogen virkning, og derfor kunne anses for annullerbar, eftersom den var afgivet inden iværksættelsen af proceduren med henblik på erstatning af Antonio Di Pietro med den kandidat, der fulgte umiddelbart efter ham på samme liste i fjerde valgkreds (Italia Meridionale)".
7. Med klage til den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, indgivet den 30. maj 2006 (R.G. nr. 5258/2006), anfægtede Beniamino Donnici det nationale valgkontors afgørelse med påstand om dennes ulovlighed som følge af dens overtrædelse af artikel 20, 21, 22 og 41 i lov nr. 18 af 24. januar 1979 og af de almindeligt gældende principper for valg og som følge af erklæringen om valget af Achille Occhetto, der allerede den 7. juli 2004 havde trukket sit kandidatur tilbage, og som derfor ikke optrådte på den liste over de valgte kandidater og

disses eventuelle stedfortrædere, der den 12. november 2004 sendtes til Europa-Parlamentet.

8. Da afgørelsen fra forvaltningsdomstolen lod vente på sig, godkendte Europa-Parlamentet på grundlag af det nationale valgkontors afgørelse og behandlingen på Retsudvalgets møde den 21. juni 2006 forskriftsmæssigt Achille Occhettos mandat som medlem af Europa-Parlamentet (plenarmødet den 3. juli 2006).

9. Retsudvalget, som var vidende om den af Beniamino Donnici indgivne klage, havde nemlig fundet, at klagen vedrørte eventuelle brud på den nationale procedure for udnævnelse af valgte personer, og at den derfor ikke kunne imødekommes, eftersom Europa-Parlamentet i medfør af artikel 12 i akt af 20. september 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet træffer *"afgørelse i eventuelle tvivlsspørgsmål, der måtte opstå på grundlag af bestemmelserne i denne akt, bortset fra tvivlsspørgsmål vedrørende de nationale bestemmelser, som denne akt henviser til"*.

10. Med dom nr. 6232 af 21. juli 2006 afviste den regionale administrative domstol Beniamino Donnicis klage med den begrundelse, at en erklæring om tilbagetrækning af kandidatur, afgivet forud for kundgørelse af de valgte repræsentanter, ikke udgør noget afkald på en plads opnået på en valgliste - eftersom respekten for folkets vilje kræver, at valgresultater betragtes som endelige og uforanderlige - og ikke har nogen virkning i forbindelse med vedtagelse af eventuelle afgørelser om overtagelse af ledige mandater i tilfælde af uforenelighed, fortabelse af mandat, manglende valgbarhed eller rettighedshaveres afkald på udnævnelse eller hverv. Derfor har en kandidat, der har givet afkald på sit kandidatur, ret til, når forudsætningerne for overtagelse af et ledigt mandat er til stede, at trække sin erklæring om afkald på kandidatur tilbage for at overtage et mandat, der er blevet ledigt.

11. Statsrådet (afdeling V) gav med afgørelse nr. 7185 af 6. december 2006 Beniamino Donnici medhold i dennes appel mod dommen fra den regionale domstol for Lazio og ændrede denne dom med følgende begrundelser:

- dommens skelnen mellem tilbagetrækning af kandidatur og afkald på en plads på en valgliste er ulogisk, eftersom en kandidats valg afhænger af den plads, vedkommende opnår på valglisten, hvorfor tilbagetrækning af kandidatur indebærer den pågældendes fjernelse fra listen og udelukkelse fra alle rettigheder, der måtte følge heraf;
- det er modsigende at hævde, at tilbagetrækning af kandidatur ikke har nogen virkning for så vidt angår overtagelse af ledige mandater, og at den kandidat, der har trukket sit kandidatur tilbage, har ret til at trække sin erklæring om tilbagetrækning af sit kandidatur tilbage, når der opstår behov for at overtage et ledigt mandat;
- en erklæring om afkald på kandidatur er en uigenkaldelig erklæring (når det kompetente organ eller kontor, som erklæringen er stilet til, har taget denne til efterretning), som medfører en ændring af den valgliste, valgkontoret har til sin rådighed.

12. Statsrådet annullerede derfor Achille Occhettos udnævnelse til medlem af Europa-Parlamentet.

II. Problematiske juridiske aspekter

a) Gældende bestemmelser

1. Udgangspunktet for en analyse af de mest problematiske juridiske aspekter er en afgrænsning af de gældende fællesskabsbestemmelser på dette område, og det er her, at sagens to genstande, nemlig afkald på en plads på en valgliste og tilbagetrækning af et kandidatur til Europa-Parlamentet, tenderer i retning af et sammenfald.
2. Det hedder i Europa-Parlamentets forretningsordens artikel 3, stk. 5, at "*Skyldes valget af et medlem, at kandidater på samme liste har trukket deres kandidatur tilbage, påser det udvalg, der er kompetent med hensyn til valgs prøvelse, at denne tilbagetrækning er sket i overensstemmelse med ånd og bogstav i akten af 20. september 1976 og artikel 4, stk. 3, i denne forretningsorden*".
3. Det kan med rette antages, at Achille Occhettos tilfælde pr. analogi kan underkastes samme bestemmelser som dem, der gælder for nedlæggelse af mandater.
4. Eftersom bestemmelsens bogstavelige ordlyd, nemlig "at kandidater på samme liste har trukket deres kandidatur tilbage", omfatter såvel nedlæggelse af et eksisterende mandat som afkald på et fremtidigt kandidatur, må man gå ud fra, at sidstnævnte, som netop er Achille Occhettos tilfælde, pr. analogi er omfattet af de samme bestemmelser som dem, der gælder for nedlæggelse af et parlamentarisk mandat, som den valgte allerede beklæder.
5. Dette betyder, at Europa-Parlamentet for det første skal undersøge, om Achille Occhettos afkald på valg helt konkret respekterer ånd og bogstav i akten fra 1976, og for det andet, om de formelle krav i forretningsordenens artikel 4, stk. 3, er opfyldt.

b) Tilbagetrækningens uforenelighed med 1976-akten

1. Foreneligheden af Achille Occhettos tilbagetrækning af sit kandidatur med ånd og bogstav i 1976-akten skal vurderes i lyset af dennes artikel 6, hvorefter "*Repræsentanterne (...) ikke [er] bundet af pålæg og (...) ikke [kan] modtage bundet mandat*". Princippet om medlemmernes frihed og uafhængighed er et vigtigt nøgleprincip.
2. Man må gå ud fra, at denne artikel også finder anvendelse på kandidater, der selv om de ikke er medlemmer, optræder på en liste over valgte personer. Dette i Europa-Parlamentets interesse, eftersom disse kandidater er potentielle medlemmer af Parlamentet, og hvis frihed og uafhængighed derfor skal beskyttes lige fra begyndelsen.
3. Det må derfor kontrolleres, at medlemmets frie vilje ikke har været udsat for pres eller påvirkninger af nogen art, begyndende med eksistensen af aftaler eller pagter vedrørende udøvelsen af denne frie vilje.
4. Dette er netop Achille Occhettos tilfælde, idet hans erklæring om tilbagetrækning af sit kandidatur var resultatet af en påvirkning af hans frie vilje som følge af eksistensen af en tidligere aftale med "Società civile DI PIETRO-OCCHETTO"-listens anden komponent og derfor må betragtes som uforenelig med ånd og bogstav i 1976-akten og dermed som ugyldig.
5. Ydermere indeholder medlemmernes statut (**som skal gælde fra 2009**) i artikel 2, stk. 1, en

bestemmelse om, at "*Medlemmerne er frie og uafhængige*". I stk. 2, som tydeligvis ligger i logisk forlængelse af stk. 1, hedder det, at "*Aftaler om nedlæggelse af et mandat inden eller ved en valgperiodes udløb er ugyldige*".

6. Denne bestemmelse er udelukkende en konkretisering af principperne om frihed og uafhængighed, som allerede er indeholdt i 1976-akten, og som medlemmernes statut udtrykkeligt stadfæster som en garanti for Europa-Parlamentet og dets medlemmer.

c) Tilbagetrækningens ugyldighed som følge af formelle mangler

1. I forretningsordenens artikel 4, stk. 3, hedder det for at sikre, at medlemmets frie vilje er så gennemsigtig som mulig, at meddelelsen om mandatnedlæggelse "har form af en protokol, der udarbejdes i nærværelse af generalsekretæren eller dennes stedfortræder, undertegnes af denne og det pågældende medlem og straks forelægges det kompetente udvalg". Intet andet dokument, om end undertegnet af medlemmet, anses for gyldigt.

2. Rationalet bag denne bestemmelse er nøjagtig det samme som rationalet bag 1976-aktens artikel 6, nemlig at medlemmets frie vilje må beskyttes mod enhver form for påvirkning såsom fejl, vildledning, trusler mv. Eftersom der i Achille Occhettos tilfælde - på hvilket bestemmelserne vedrørende mandatnedlæggelse, som vi har set, finder anvendelse pr. analogi - var tale om manglende overholdelse af de pågældende formelle krav, idet der ikke udarbejdedes nogen form for protokol i nærværelse af generalsekretæren eller dennes stedfortræder, må vi gå ud fra, at Achille Occhettos tilbagetrækning af sit kandidatur også i formel henseende er ugyldig.

d) Den Juridiske Tjenestes udtalelse

1. Den Juridiske Tjeneste, som udvalget havde anmodet om at afgive udtalelse om sagen, udtalte sig negativt i den forstand, at det var dens opfattelse, at der måtte tages hensyn til en afgørelse truffet i en medlemsstat.

2. Vi kan ikke tilslutte os Den Juridiske Tjenestes opfattelse, da den er ensbetydende med en indskrænkning af Europa-Parlamentets rolle, hvilket er uacceptabelt, da dette som repræsentant for EU-borgerne skal forsvare de ukrænkelige principper om befolkningens frie vilje og sin egen uafhængighed, som ikke tillader medlemsstaterne at blande sig i dets sammensætning.

3. Det er derfor Retsudvalgets pligt at kontrollere, om der i det her foreliggende tilfælde er sket overholdelse af ånd og bogstav i 1976-akten.

III. Konklusion

1. Achille Occhettos tilbagetrækning af sit kandidatur er ugyldig, da dette er et nødvendigt element for at kunne prøve gyldigheden af hans efterfølgers mandat, hvorfor Europa-Parlamentet ser sig nødsaget til at afgive en negativ udtalelse i forbindelse med prøvelsen af Beniamino Donnicis mandat.

2. Da der er truffet en national afgørelse i denne sag, bliver resultatet, at gyldigheden af

Beniamino Donnicis mandat ikke kan anerkendes samtidig med, at Achille Occhettos mandat ikke kan bekræftes.

3. Problemet her er imidlertid ikke den manglende gennemførelse af det italienske statsråds afgørelse, men derimod spørgsmålet om, hvorvidt Europa-Parlamentet er bundet af en national afgørelse truffet i strid med principperne i 1976-akten, da der for så vidt angår disse principper gælder en form for jurisdiktionsforbehold for Europa-Parlamentet (se første punktum i aktens artikel 12, hvorefter "Europa-Parlamentet prøver Europa-Parlamentsmedlemmernes mandater").

4. Det er legitimt for Europa-Parlamentet at afvise gyldigheden af Beniamino Donnicis mandat og samtidig tilsidesætte den afgørelse, der er truffet af en italiensk domstol, fordi denne afgørelse strider mod ånd og bogstav i 1976-akten. På denne måde beskyttes Achille Occhettos mandat.

PROCEDURE

Titel	Prøvelse af Beniamino Donnicis mandat			
Procedurenummer	2007/2121(REG)			
Korresponderende udvalg Dato for meddelelse på plenarmødet	JURI			
Ordfører(e) Dato for valg	Giuseppe Gargani 23.4.2007			
Oprindelig(e) ordfører(e)				
Behandling i udvalg	24.4.2007	2.5.2007	3.5.2007	21.5.2007
Dato for vedtagelse	21.5.2007			
Resultat af den endelige afstemning	+	:	21	
	-	:	5	
	0	:	0	
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Carlo Casini, Giulietto Chiesa, Marek Aleksander Czarnecki, Cristian Dumitrescu, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Gary Titley, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka			
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Sharon Bowles, Mogens N.J. Camre, Jonathan Evans, Jean-Paul Gauzès, Barbara Kudrycka, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Jacques Toubon			
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere, jf. art. 178, stk. 2	Vittorio Agnoletto, Alfonso Andria, Luigi Cocilovo, Beniamino Donnici, Giovanni Claudio Fava			
Dato for indgivelse	22.5.2007			
Bemærkninger (foreligger kun på ét sprog)	...			