



Plenarhandling

A8-0203/2017

29.5.2017

BETÄNKANDE

om begäran om upphävande av Béla Kovács immunitet
(2016/2266(IMM))

Utskottet för rättsliga frågor

Föredragande: Heidi Hautala

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS BESLUT	3
MOTIVERING.....	6
INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	11

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS BESLUT

om begäran om upphävande av Béla Kovács immunitet (2016/2266(IMM))

Europaparlamentet fattar detta beslut

- med beaktande av den begäran om upphävande av Béla Kovács immunitet som översändes den 19 september 2016 av Péter Polt, Ungerns allmänne åklagare, med anledning av det brottmålsförfarande som det centrala chefsåklagarämbetet inlett mot honom, och som tillkännagavs i kammaren den 3 oktober 2016,
- efter att ha inbjudit Béla Kovács att höras den 12 och 30 januari och den 22 mars 2017, i enlighet med artikel 9.6 i arbetsordningen,
- med beaktande av artiklarna 8 och 9 i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier och artikel 6.2 i akten av den 20 september 1976 om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet,
- med beaktande av Europeiska unionens domstols domar av den 12 maj 1964, 10 juli 1986, 15 och 21 oktober 2008, 19 mars 2010, 6 september 2011 och 17 januari 2013¹,
- med beaktande av artikel 4.2 i Ungerns grundlag, avsnitten 10.2 och 12.1 i lag LVII från 2004 om ställningen för de ungerska ledamöterna av Europaparlamentet samt avsnitt 74.1 och 74.3 i lag XXXVI från 2012 om Ungerns nationalförsamling,
- med beaktande av artiklarna 5.2, 6.1 och 9 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor (A8-0203/2017), och av följande skäl:
 - A. Ungerns allmänne åklagare har begärt att immuniteten för en ledamot av Europaparlamentet, Béla Kovács, ska upphävas, så att utredningar kan genomföras för att fastställa huruvida han ska åtalas för brotten budgetbedrägeri som lett till betydande ekonomiska förluster i enlighet med avsnitt 396.1 a i den ungerska strafflagen respektive upprepad användning av förfalskade privata handlingar i enlighet med avsnitt 345 i strafflagen. Enligt det avsnittet har den som använder en falsk eller förfalskad privat handling eller en privat handling med osant innehåll för att styrka att en rättighet eller skyldighet föreligger, har ändrats eller upphört gjort sig skyldig till en förseelse som ska bestraffas med fängelse i högst ett år.

¹ Domstolens dom av den 12 maj 1964, Wagner/Fohrmann och Krier, 101/63, ECLI:EU:C:1964:28, domstolens dom av den 10 juli 1986, Wybot/Faure m.fl., 149/85, ECLI:EU:C:1986:310, tribunalens dom av den 15 oktober 2008, Mote/parlamentet, T-345/05, ECLI:EU:T:2008:440, domstolens dom av den 21 oktober 2008, Marra/De Gregorio och Clemente, C-200200/07 och C-201/07, ECLI:EU:C:2008:579, tribunalens dom av den 19 mars 2010, Gollnisch/parlamentet, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102, domstolens dom av den 6 september 2011, Patriciello, C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543, tribunalens dom av den 17 januari 2013, Gollnisch/parlamentet, T-346/11 och T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23.

- B. Enligt artikel 9 i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska ledamöter av Europaparlamentet på sin egen stats territorium åtnjuta den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras stat.
- C. Enligt artikel 4.2 i Ungerns grundlag ska parlamentsledamöter ha rätt till immunitet. Enligt avsnitt 10.2 i lag LVII från 2004 om den rättsliga ställningen för Ungerns ledamöter av Europaparlamentet har Europaparlamentets ledamöter rätt till immunitet som är likvärdig med den immunitet som åtnjuts av ledamöterna av det ungerska parlamentet, och enligt artikel 12.1 ska beslutet om att upphäva immuniteten för en ledamot av Europaparlamentet omfattas av Europaparlamentets behörighet. Enligt artikel 74.1 i lag XXXVI från 2012 om nationalförsamlingen kan ett straffrättsligt förfarande, eller – om ett frivilligt avstående från immuniteten inte föreligger i det aktuella fallet – ett administrativt förfarande vidtas mot en ledamot endast med nationalförsamlingens förhandstillstånd. Enligt artikel 74.3 i samma lag ska begäran om upphävande av immuniteten innan åtal väcks lämnas in av den allmänne åklagaren.
- D. Enligt artikel 21.1 och 21.2 i Europaparlamentets beslut 2005/684/EG, Euratom av den 28 september 2005 om antagande av Europaparlamentets ledamotsstadga¹ har ledamöterna rätt att assisteras av medarbetare som de själva fritt har valt, och parlamentet ska ersätta de faktiska kostnaderna för dessa medarbetares anställning.
- E. Enligt artikel 34.4 i presidiets beslut av den 19 maj och 9 juli 2008 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga får också ersättning för utgifter i samband med avtal om praktiktjänstgöring utbetalas, i enlighet med de villkor som fastställts av presidiet.
- F. Enligt artikel I.1 i presidiets beslut av den 19 april 2010 om bestämmelser avseende ledamöternas praktikanter får Europaparlamentets ledamöter, för att bidra till utbildning och yrkesutbildning i Europa och främja ökad kunskap om hur parlamentet fungerar, erbjuda praktikplatser i Bryssel och Strasbourg under plenarsammanträdena eller i samband med deras verksamhet som ledamöter i det land där den aktuella ledamoten valdes i varje enskilt fall.
- G. Enligt artikel 5.1 och 5.2 i bestämmelserna om praktikanter ska särskilda bestämmelser för praktiken ingå i ett skriftligt praktikavtal som ska undertecknas av både ledamoten och praktikanten. Avtalet ska innehålla en klausul i vilken det uttryckligen anges att Europaparlamentet inte får betraktas som part i avtalet. Enligt artikel 5.4 kan kostnader som uppkommer i samband med praktiken, inklusive stipendier och kostnader för försäkringsskyddet om det betalas av ledamoten, ersättas från den ersättning som ledamöterna erhåller för assistentstöd, i enlighet med artikel 33.4 i tillämpningsföreskrifterna, upp till den maximala nivån för denna ersättning.
- H. Enligt sista meningen i artikel 1.1 i bestämmelserna om praktikanter får det stipendium som praktikanten tilldelas inte utformas så att det i själva verket utgör en förtäckt form av lön. Enligt artikel 7.1 ska den ledamot praktikanten är knuten till ensam ha ansvar för honom eller henne under hela praktikperioden.

¹ EUT L 262, 7.10.2005, s. 1.

- I. I detta fall har parlamentet inte funnit något belegg för *fumus persecutionis*, det vill säga en tillräckligt allvarlig och precis misstanke om att begäran om upphävande har lämnats in i samband med ett förfarande som inletts i avsikt att tillfoga den berörda ledamoten politisk skada.
- J. Den före talmannens beslut att pricka Kovács för överträdelse av artikel 1 a i uppförandekoden¹ kan inte likställas med en lagakraftvunnen dom i de frågor som det brottmålsförfarande som inletts av det centrala chefsåklagarämbetet gäller. Det har alltså inte skett någon överträdelse av principen *ne bis in idem*. Följaktligen hindrar den påföljd som den före talmannen beslutade om inom ramen för uppförandekoden inte att ett straffrättsligt förfarande inleds eller genomförs i Ungern för att avgöra om åtal ska väckas.
1. Europaparlamentet beslutar att upphäva Béla Kovács immunitet.
 2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att omedelbart översända detta beslut och det ansvariga utskottets betänkande till den behöriga myndigheten i Ungern och till Béla Kovács.

¹ Se bilaga I till arbetsordningen, uppförandekod för Europaparlamentets ledamöter avseende ekonomiska intressen och intressekonflikter.

MOTIVERING

1. Bakgrund

Vid plenarsammanträdet den 3 oktober 2016 tillkännagav talmannen, i enlighet med artikel 9.1 i arbetsordningen, att han mottagit en skrivelse från Ungerns allmänne åklagare, Péter Polt, med en begäran om att Béla Kovács immunitet ska upphävas.

Begäran hänvisades till utskottet för rättsliga frågor i enlighet med artikel 9.1 i arbetsordningen.

Begäran om upphävande av Béla Kovács immunitet görs på grund av att han skäligen kan misstänkas för att ha begått brottet budgetbedrägeri som lett till betydande ekonomisk förlust enligt avsnitt 396.1 a och 396.3 a i den ungerska strafflagen samt brottet upprepad användning av förfalskade privata handlingar enligt avsnitt 345 i strafflagen.

Avsnitt 396.1 a och 396.3 a lyder: ”Den som a) vilseleder en annan eller låter denne fortsätta att sväva i villfarelse, eller döljer kända sakförhållanden i samband med en betalningsskyldighet eller medel som betalats eller ska betalas ur budgeten, eller lämnar felaktiga uppgifter i detta avseende” [...] ”3. Påföljden ska vara fängelse i ett till fem år, om a) budgetbedrägeriet lett till betydande ekonomisk förlust.”

Avsnitt 345 i den ungerska strafflagen lyder: ”Den som använder en falsk eller förfalskad privat handling eller en privat handling med osant innehåll för att styrka att en rättighet eller skyldighet föreligger, har ändrats eller upphört gör sig skyldig till en förseelse som ska bestraffas med fängelse i högst ett år.”

Enligt de uppgifter som lämnats av den allmänna åklagaren har Kovács med tre praktikanter undertecknat praktikavtal i vilka det felaktigt uppges att parterna ingått ett rättsförhållande avseende praktiktjänstgöring, att praktiktjänstgöringen skulle genomföras i form av en heltidstjänst i Bryssel, att praktikanterna under utövandet av sin praktiktjänstgöring skulle bo på en adress i Bryssel som anges i avtalet och som var samma adress som Béla Kovács adress i Bryssel.

Vidare konstateras att Kovács, genom att underteckna praktikavtalen, lämna in dem tillsammans med erforderliga handlingar till Europaparlamentets behöriga avdelning och dölja att praktiken var fingerad, bröt mot artikel 1.1 i bestämmelserna om praktikanter, som säger att det stipendium som praktikanten tilldelas inte får utformas så att det i själva verket utgör en förtäckt form av lön.

Kovács svarade talmannen och uppgav att han vid den tidpunkten ännu inte blivit officiellt informerad om Olafs rapport eller getts tillgång till handlingarna i ärendet av Olaf. I denna skrivelse påpekade Kovács också att alla hans praktikanter fullgjorde sina uppgifter på hans begäran och under hans ledning på flera orter, bland annat Bryssel och Budapest.

Kovács betonade också att han har för avsikt att fullfölja praktiktjänstgöringarna i enlighet med alla gällande regler och föreskrifter och inte hade för avsikt att göra någon otillbörlig betalning av något slag.

2. Lagstiftning och förfaranden som rör immuniteten för Europaparlamentets ledamöter

Artikel 9 i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier lyder som följer:

Artikel 9

Under Europaparlamentets sessioner ska 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 ska 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.

Med tanke på att upphävandet av immunitet avser Ungern är den ungerska lagen om parlamentarisk immunitet tillämplig i enlighet med artikel 9 första stycket led a. Enligt artikel 4.2 i Ungerns grundlag har Europaparlamentets ledamöter rätt till immunitet. Enligt avsnitt 10.2 i lag LVII från 2004 om ställningen för de ungerska ledamöterna av Europaparlamentet har Europaparlamentets ledamöter rätt till immunitet som är likvärdig med de ungerska parlamentsledamöternas immunitet, och enligt artikel 74.1 i lag XXXVI från 2012 om nationalförsamlingen måste nationalförsamlingen ge sitt förhandstillstånd till ett straffrättsligt förfarande och till straffrättsliga tvångsåtgärder mot en ledamot. Enligt avsnitt 74.3 ska slutligen begäran om upphävande av immunitet inges av den allmänne åklagaren.

Artiklarna 5.1, 5.2 och 9 i Europaparlamentets arbetsordning lyder som följer:

Artikel 5

Immunitet och privilegier

1. Ledamöterna åtnjuter immunitet och privilegier i enlighet med protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier.

2. Parlamentet ska vid utövandet av sina befogenheter i frågor som rör immunitet och privilegier verka för att upprätthålla parlamentets integritet som en demokratisk lagstiftande församling och säkerställa ledamöternas oberoende när dessa utövar sitt ämbete. Parlamentarisk immunitet är inte en ledamots personliga privilegium, utan en garanti för hela parlamentets och dess ledamöters oberoende.

[...]

Artikel 9

Immunitetsförfaranden

1. Varje begäran ställd till talmannen från en i en medlemsstat behörig myndighet om upphävande av en ledamots immunitet, eller från en ledamot eller en före detta ledamot om fastställelse av immunitet och privilegier, ska tillkännages i kammaren och hänvisas till ansvarigt utskott.

2. Med den berörda ledamotens eller före detta ledamotens godkännande kan begäran lämnas in av en annan ledamot, som ska få företräda ledamoten eller före detta ledamoten i alla faser av förfarandet.

Ledamoten som företräder den berörda ledamot eller före detta ledamoten får inte delta i utskottets beslut.

3. Utskottet ska utan dröjsmål, men med hänsyn till hur komplicerade de olika ärendena är, pröva varje begäran om upphävande av immunitet och varje begäran om fastställelse av immunitet och privilegier.

4. Utskottet ska lägga fram ett förslag till motiverat beslut, i vilket utskottet ska rekommendera huruvida en begäran om upphävande av immuniteten eller en begäran om fastställelse av immunitet och privilegier ska bifallas eller avslås. Ändringsförslag ska vara otillåtliga. Om ett förslag förkastas ska motsatt beslut anses fattat.

5. Utskottet kan uppmana den berörda myndigheten att förse utskottet med alla upplysningar och preciseringar som det anser sig behöva för att kunna ta ställning till om immuniteten bör upphävas eller fastställas.

6. Den berörda ledamoten ska ges möjlighet att höras och att lämna in allt skriftligt material som han eller hon anser relevant för utskottets ställningstagande.

Ledamoten ska inte vara närvarande då begäran om upphävande eller fastställelse av hans eller hennes immunitet diskuteras, förutom vid det möte då ledamoten höras.

Utskottets ordförande ska inbjuda ledamoten att höras och ange datum och klockslag för ett sådant möte. Ledamoten får avsäga sig rätten att höras.

En ledamot som efter inbjudan inte infinner sig till mötet ska anses ha avsagt sig rätten att höras, såvida han eller hon inte meddelar förhinder att delta vid det datum och klockslag som föreslagits och anför skälen för detta. Utskottets ordförande ska besluta huruvida ett sådant meddelande om förhinder ska godtas med hänsyn till de anförda skälen, och ordförandens beslut i den frågan kan inte överklagas.

Om utskottets ordförande godkänner meddelandet om förhinder ska han eller hon inbjuda ledamoten att höras vid ett nytt datum och klockslag. Om ledamoten inte heller hörsammar denna andra inbjudan ska förfarandet fortsätta utan att ledamoten har hörts. Inga ytterligare meddelanden om förhinder eller begäranden om att få höras får därefter godtas.

[...]

8. Utskottet får avge ett motiverat yttrande om huruvida myndigheten i fråga kan anses behörig och huruvida den begäran myndigheten har ingett kan anses tillåtlig, men utskottet får under inga omständigheter uttala sig i skuldfrågan, eller på annat sätt yttra sig över 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.

9. Utskottets förslag till beslut ska tas upp på föredragningslistan till det första sammanträdet efter det att förslaget lagts fram. Inga ändringsförslag får läggas fram till detta förslag.

Det är endast tillåtet att debattera grunderna för och emot varje enskilt förslag om att upphäva eller upprätthålla immunitet eller fastställa immunitet eller privilegier.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 164 får den ledamot vars immunitet eller privilegier det är fråga om inte yttra sig i debatten.

Omröstning om betänkandets förslag till beslut ska ske vid det första omröstningstillfället efter det att debatten avslutats.

Efter behandling i kammaren ska särskild omröstning ske om varje enskilt förslag i betänkandet. Om ett förslag förkastas ska motsatt beslut anses fattat.

[...]

11. Utskottet ska vid behandlingen av dessa ärenden och eventuella handlingar det tar emot iaktta strikt sekretess. Utskottet ska alltid behandla begäranden som avser immunitetsförfaranden inom stängda dörrar.

12. Parlamentet ska endast behandla sådana begäranden om upphävande av en ledamots immunitet som medlemsstaternas rättsliga myndigheter eller ständiga representationer skickat till parlamentet.

13. Utskottet ska fastställa principer för tillämpningen av denna artikel.

14. Alla förfrågningar som en behörig myndighet gör beträffande omfattningen av ledamöternas immunitet och privilegier ska behandlas i enlighet med bestämmelserna ovan.

3. Motivering till det föreslagna beslutet

På grundval av de ovan angivna omständigheterna omfattas detta fall av artikel 9 i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier.

Enligt denna bestämmelse ska ledamöterna vad avser deras egen stats territorium åtnjuta den immunitet som beviljas ledamöterna i den medlemsstatens parlament.

Vid beslut om ett eventuellt upphävande av en ledamots parlamentariska immunitet tillämpar Europaparlamentet sina egna fasta principer. En av dessa principer är att immuniteten vanligtvis upphävs om brottet omfattas av artikel 9 i protokoll nr 7, under förutsättning att det inte föreligger någon fumus persecutionis, det vill säga en tillräckligt allvarlig och precis misstanke om att frågan väcks i avsikt att tillfoga den berörda ledamoten politisk skada.

Efter en uttömmande diskussion i det behöriga utskottet och ingivande av skriftliga synpunkter från den berörda ledamoten, som vid tre olika tillfällen tackat ja till inbjudan att höras men aldrig infunnit sig till utfrågningarna, anses det att det inte föreligger någon *fumus persecutionis* i detta fall. Likaså förefaller Kovács andra argument avseende *fumus persecutionis* ogrundade eller utanför räckvidden för ett förfarande för upphävande av parlamentarisk immunitet. Det ska tilläggas att Kovács inte bestridit de ovannämnda sakförhållandena, men dock hävdade att ett brottmålsförfarande inte är proportionellt eftersom han anser att en sådan uppsåtlig förskingring som saken gäller inte kan föranleda något annat än ett administrativt förfarande.

Vad beträffar det argument som grundar sig på principen *ne bis in idem* framgår det klart att Kovács prickades för sin överträdelse av artikel 1 a i uppförandekoden, och detta kan inte betraktas som ett rättsligt avgörande i strikt bemärkelse.

I själva verket var prickningen av Kovács en rent disciplinär åtgärd efter ett motiverat beslut av den förre talmannen, eftersom denne drog slutsatsen att det kan anses fastställt att Kovács förskingrat offentliga medel som beviljats av Europaparlamentet och att förskingringen är följden av ett medvetet åsidosättande av Europaparlamentets regler för stipendierna till praktikanter. En sådan uppsåtlig förskingring av Europaparlamentets medel av en ledamot innebär i sig ett åsidosättande av de principer som stadgas i artikel 1 a i uppförandekoden, särskilt principerna om integritet, aktsamhet, ärlighet, ansvar och respekt för Europaparlamentets anseende.

Av detta skäl kan en överträdelse av principen *ne bis in idem* inte hävdas i detta sammanhang, eftersom en prickning inte bör betraktas som en riktig dom som avkunnats av en konstitutionell, oberoende och opartisk domstol, då det inte är parlamentets sak att fälla ett avgörande i den fråga som tas upp i det brottmålsförfarande som inletts av det centrala chefsåklagarämbetet för brottet budgetbedrägeri som lett till betydande ekonomisk förlust samt brottet upprepad användning av en förfalskad privat handling enligt den ungerska strafflagen.

Slutligen kan man konstatera att Kovács inte har dömts två gånger för samma omständigheter: prickningen utgör inte ett rättsligt avgörande som bygger på samma åtalspunkt, och därmed föreligger ingen överträdelse av principen *ne bis in idem* eftersom denna påföljd inte hindrar Ungern från att åtala Kovács i ett brottmålsförfarande.

4. Slutsats

Mot bakgrund av övervägandena ovan och i enlighet med artikel 9.3 i arbetsordningen rekommenderar utskottet för rättsliga frågor att Europaparlamentet upphäver Béla Kovács parlamentariska immunitet.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Antagande	29.5.2017
Slutomröstning: resultat	+: 16 -: 0 0: 1
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Mady Delvaux, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Mario Borghesio, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Virginie Rozière, Viktor Uspaskich