

Imunita členů Evropského parlamentu*

Abstrakt:

Imunita členů Evropského parlamentu je zakotvena v Protokolu o výsadách a imunitách ES z 8. dubna 1965. Podobně jako vnitrostátní úpravy v jednotlivých členských státech zahrnuje neodpovědnost za názory vyslovené v souvislosti s výkonem funkce a dále nestíhatelnost v rozsahu, která náleží představitelům národního parlamentu. I přes setvalé snahy Evropského parlamentu „aktualizovat“ platnou úpravu a odstranit z ní národní rozměr nebyl Protokol dodnes změněn. Přesto se nedá říci, že by byl institut parlamentní imunity rigidní a nijak se nevyvíjel. Rozhodování o zbavení nebo ochraně imunity patří k pravidelné agendě Výboru pro právní záležitosti i pléna Evropského parlamentu. Některé posuny ve výkladu parlamentní imunity jsou zřetelné ze zpráv, kterými se výbor vyjadřuje k jednotlivým žádostem, jiné dovodíme ze změn Jednacího řádu Parlamentu. K výkladu platné úpravy parlamentní imunity a vymezování mantinelů její aplikace výrazně přispívají i evropské justiční orgány.

Klíčová slova:

Výsady a imunity, parlamentní imunita, Evropský parlament, ochrana imunity, zbavení imunity, European Court of Justice

V červnu 2009 proběhly volby do Evropského parlamentu. Postavení nově zvolených zástupců se přitom v mnoha ohledech liší od postavení jejich předchůdců, neboť prvním dnem nového volebního období vstoupil v platnost Statut poslanců Evropského parlamentu (EP) ze dne 28. září 2005.¹ Statut definuje některá práva poslanců a obsáhle se zabývá jejich finančním zabezpečením.² Přestože se Evropský parlament dlouhodobě snažil o to, aby Statut nově upravil i otázku výsad a imunit poslanců, žádná z navrhovaných formulací se do textu nedostala. Na druhou stranu, k otázce imunity se na podzim roku 2008 ve dvou různých případech vyjádřily Soud prvního stupně (SPS) a Soudní dvůr (ESD). Vstup Statutu v platnost i zmíněná soudní rozhodnutí tak vybízí k zamyšlení se nad současným stavem imunity europoslanců.

¹ 2005/684/ES, Euratom. Úřední věstník L 262 , 07/10/2005 S. 0001-0010.

² Velká pozornost byla a je věnována zejména ustanovením týkajícím se platu poslanců, který je stanoven ve stejné výši pro všechny poslance (dosud se výše odměn lišily podle státu, v němž byl každý poslanec zvolen, což mnozí poslanci dlouhodobě kritizovali).

* Text byl zpracován za podpory Grantové agentury Akademie věd České republiky v rámci řešení grantového projektu Diplomacie v měnícím se světě (GA 407/08/0120).

Následující text se pokusí odpovědět na otázku, jaká imunita náleží europoslancům a v jakém historickém a právním kontextu je přiznávána a uplatňována. Východiskem bude výklad platné smluvní úpravy – Protokolu o výsadách a imunitách ES z roku 1965. Kromě Protokolu budou vzaty v úvahu i další prameny práva, které institut poslanecké imunity interpretují, dotvářejí, resp. nad rámec Protokolu formují (zprávy Evropského parlamentu, jeho jednací řád, rozhodnutí soudních institucí ES). Každá pravidla, a platí to i o těch týkajících se imunity, neexistují sama pro sebe, ale ožívají teprve ve spojení s praxí, v tomto případě v rozhodování Evropského parlamentu o žádostech o ochranu, resp. vzdání se imunity. Z mnoha desítek případů, jimiž se Parlament dosud zabýval, bude dále zmíněno jen několik málo. Půjde o záležitosti, které se týkaly českých zástupců a dále o ty, jejichž posouzení proběhlo před Soudem prvního stupně a Soudním dvorem.

Byť je téma imunity europoslanců mediálně zajímavé³, v odborné literatuře nepatří k evergreenům. Těžišť zkoumání výsad a imunit poslanců EP tak leží ve studiu a analýze primárních zdrojů (platného práva EU, rozhodnutí Parlamentu, rozsudků Evropských soudů). Sekundární prameny jsou skromné. V prvé řadě stojí za zmínku interní studie EP, zpracovaná Klausem Offermannem v říjnu 2005⁴, která – pokud jde o imunitu europoslanců – úzce navazuje na starší práci Marílie Crespové Allenové z července 1999.⁵ Dále by měla být uvedena komparativní studie Simona McGee z roku 2001⁶ (která se věnuje především srovnání vnitrostátních parlamentních imunit ve „starých“ členských státech). Na loňské rozsudky ESD a SPS reagovalo několik komentářů, spíše popisného charakteru.⁷

³ Novinové i televizní zpravodajství se – pokud jde o imunitu europoslanců – téměř výhradně omezují na informace o rozhodnutích Evropského parlamentu, kterými se Parlament vzdává nebo nevzdává imunitu poslanců pro konkrétní řízení. Zájem přitahují zejména „domácí“ poslanci, jako byli v případě České republiky Vladimír Železný (v roce 2005) a Miloslav Ransdorf (v roce 2009).

⁴ OFFERMANN, Klaus. Parliamentary Immunity in the European Parliament: IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a [online]. European Parliament, 24.10.2005, 19.07.2007 [cit. 2009-04-14]. Dostupný z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/immunity/pe360487_en.pdf>.

⁵ CRESPO ALLEN, Marília. Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament [online]. European Parliament, 1.11.1999 [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4123>>.

⁶ MCGEE, Simon. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union [online]. European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2001-06-01 [cit. 2009-04-20]. Dostupný z WWW: <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do;jsessionid=E41EF75F8209FA2D4305A238E06B2763?id=5062>>.

⁷ Immunity of Members of the European Parliament: Joined Cases C-200/07 and C-201/07 [online]. November 01, 2008 [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <<http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2008/11/immunity-of-members-of-the-european-parliament-joined-cases-c-20007-and-c-20107.html>>; KNOOK, Allard. Case T-345/05, Mote v European Parliament [online]. ECJ-blog.com, November 13, 2008 [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <<http://courtofjustice.blogspot.com/2008/11/case-t34505-mote-v-european-parliament.html>>.

Výsady a imunity v mezinárodních vztazích a vnitrostátním právu

Výsady a imunity voleným nebo jmenovaným zástupcům státu přiznává mezinárodní i vnitrostátní právo. Pravidla mezinárodního práva jsou starší, např. o právu na nedotknutelnost vyslance se můžeme domnívat, že bylo respektováno již v předstátní společnosti. Podle mezinárodního práva je poskytována ochrana a výhody zástupcům státu na území jiných států. Mezinárodní smlouvy (v mnoha ohledech navazující na předchozí obyčejové normy) zaručují zvláštní postavení diplomatickým zástupcům,⁸ konzulárním úředníkům,⁹ členům zvláštních misí, zástupcům státu při OSN a odborných organizacích přidružených OSN; pokud jde o regionální organizace, pak smluvní úpravu výsad a imunit si sjednali např. členové ES/EU, NATO, OECD¹⁰ nebo OAS¹¹. Mezinárodní právo v obyčejové formě chrání při zahraničních cestách nejvyšší vnitrostátní představitele (hlavy státu, předsedy a členy vlád). Rozsah výsad a imunit poskytovaných jednotlivým osobám se liší.

Rozdíly najdeme i v tom, jak jednotlivé národní právní řády upravují vnitrostátní imunitu svých ústavních představitelů a kdo všechno imunitu v jednotlivých státech požívá. Dále se s ohledem na cíl textu zaměřím pouze na imunitu poslanců a jiných volených zástupců, tzv. parlamentní imunitu. Její kořeny najdeme ve 14. století v Anglii,¹² je tedy podstatně mladší než mezinárodním právem přiznávaná diplomatická imunita. Zejména vnitrostátní úpravy členských států Evropské unie (a především první patnáctky členských zemí) byly předmětem několika komparativních studií.¹³ Z nich plyne, že parlamentní imu-

⁸ Vídeňská úmluva o diplomatických stycích ze dne 18. dubna 1961. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb. ze dne 10. června 1964 o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích. V platnost vstoupila v dubnu 1964 a v současnosti váže 185 států a Svatý stolec.

⁹ Vídeňská úmluva o konzulárních stycích z 24. dubna 1963. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb. ze dne 12. února 1969 o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích. V platnost vstoupila dne 19. března 1967 (pro ČSSR 12. dubna 1968), vedle Svatého Stolce dnes zavazuje 171 států.

¹⁰ Supplementary Protocol No. 1 to the Convention for European Economic Co-operation on the Legal Capacity, Privileges and Immunities of the Organisation, Paris, 16 April 1948 [online]. Organisation for Economic Co-operation and Development, datum neuvedeno [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_201185_39985730_1_1_1_1,00.html>.

¹¹ Agreement on Privileges and Immunities of the Organization of American States, Washington, 15. 5. 1949 [online]. Organization of American States, Department of International Law [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/c-13.html>>.

¹² Report on the regime of parliamentary immunity : CDL-INF(1996)007e [online]. Strasbourg: Council of Europe, 4 June 1996 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp).

¹³ Např. výše zmíněný Working Paper Marílie Crespové Allenové, práce Simona McGee, z českého prostředí jmenujme podklad Parlamentního institut zpracovaný Jindřiškou Syllovou a jeho novější verzi z roku 2006: SYLLOVÁ, Jindřiška – MEDKOVÁ, Eva – NEMETH, Marek. Rozsah poslancecké imunity ve vybraných státech: Srovnávací studie. 1.175 [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, červenec 2006 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: < <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-175.pdf> >; SYLLOVÁ, Jindřiška. Zásady úpra-

nita má napříč srovnávanými právními řády dvě základní složky: neodpovědnost a nestíhatelnost, resp. nedotknutelnost. Neodpovědnost obvykle pokrývá veškeré projevy učiněné poslancem při výkonu jeho poslaneckých povinností. Takové projevy nemohou být předmětem trestního ani civilního řízení, a to ani po skončení mandátu. Nestíhatelnost poslance chrání před stíháním, zadržením, vzetím do vazby nebo omezením svobody, a to bez zkoumání, zda se jedná o čin spojený s výkonem mandátu či nikoliv.

Právní základ parlamentní imunity

Hlavním pramenem upravujícím výsady a imunity europoslanců je Protokol o výsadách a imunitách ES z 8. dubna 1965, platný od 1. července 1967.¹⁴ Podobně jako jiné texty upravující výsady a imunity ve vztahu k mezinárodním organizacím, vyjmenovává Protokol nejprve výsady a imunity, které náleží organizaci a jejím orgánům a následně definuje jednotlivé kategorie osob a jejich výhody. Kromě poslanců Evropského parlamentu jsou výsadami a imunitami nadáni také zástupci členských států, kteří se účastní činnosti orgánů ES/EU, úředníci organizace, členové Komise, soudci, generální advokáti a další zaměstnanci Soudního dvora a Soudu prvního stupně. Postavení europoslanců je upraveno v čl. 8, 9 a 10 Protokolu.

Článek 8

Volný pohyb členů Evropského parlamentu, kteří jedou na místo zasedání Evropského parlamentu nebo se z něj vracejí, nepodléhá žádným omezením správním či jiné povahy.

Členům Evropského parlamentu při celním odbavení a při devizové kontrole:

- a) přiznává jejich vlastní vláda stejné výhody, jaké přiznává vyšším úředníkům pohybujícím se v zahraničí při plnění dočasného úředního posláni;*
- b) přiznávají vlády ostatních členských států stejné výhody, jaké přiznávají zástupcům zahraničních vlád při plnění dočasného úředního posláni.*

vy poslanecké imunity: Informační podklad č. 1.041 [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, červenec 1993, září 1994 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-041.doc>>.

¹⁴ Protokol o výsadách a imunitách ES. Úřední věstník L 152, 13/07/1967 s. 0013. V souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy byly výsady a imunity vyjmenované Protokolem vztahy i na členy Evropské centrální banky a Evropského měnového institutu.

Článek 9

Členové Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu své funkce.

Článek 10

V průběhu zasedání Evropského parlamentu jeho členové:

- a) *na území vlastního státu požívají imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu;*
- b) *na území všech ostatních členských států nemohou být zadrženi ani soudně stíháni.*

Jsou chráněni imunitou rovněž během cesty na místo zasedání Evropského parlamentu a při návratu z něj.

Imunity se nelze dovolávat v případech přistižení při činu; Evropský parlament je oprávněn svého člena imunity zbavit.

Článek 8 zajišťuje poslancům volný pohyb při cestě na zasedání EP nebo při návratu ze zasedání, ohledy při celním odbavení a devizové kontrole. Jeho inspirací jsou výhody přiznávané mezinárodním právem (např. čl. 26 a 36 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích). Aplikace v praxi nepůsobí výraznější problémy.¹⁵ Stručný článek 9 upravuje neodpovědnost poslanců za jejich názory a hlasování během výkonu funkce. Následující čl. 10 poskytuje poslancům nestíhatelnost a ochranu během cesty na místo zasedání EP a při návratu. Ustanovení č. 9 a 10 jsou jádrem parlamentní imunity.

Poslední slova čl. 10 Protokolu zmiňují možnost, že EP zbaví svého člena imunit. Podrobnosti takového rozhodování stanoví Jednací řád EP, zejména v čl. 6 a 7.¹⁶

Článek 6

Zbavení poslanecké imunity (výňatky)

2. *Každá žádost o zbavení poslanecké imunity, se kterou se příslušný orgán členského státu obrací na předsedu, je oznámena v plénu a je postoupena příslušnému výboru.*

¹⁵ Jeho vztahem k čl. 10 se zabýval Soud prvního stupně ve věci Mote v. Parliament. CFI. Mote v. Parliament. T-345/05, Judgment, 15 October 2008.

¹⁶ Jednací řád Evropského parlamentu 16. vydání – březen 2009. [online]. Evropský parlament, 6. dubna 2009 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090309+TOC+DOC+XML+Vo//CS&language=CS>>.

3. Každá žádost o ochranu imunity a výsad, se kterou se poslanec nebo bývalý poslanec obrací na předsedu, je oznámena v plénu a je postoupena příslušnému výboru.

Článek 7

Imunitní řízení (výňatky)

1. Příslušný výbor projedná žádosti o zbavení imunity nebo žádosti o ochranu imunity a výsad neprodleně a v pořadí, v jakém mu byly předloženy.
2. Výbor předloží návrh rozhodnutí, kterým pouze doporučí přijetí či zamítnutí žádosti o zbavení imunity nebo žádosti o ochranu imunity a výsad.
5. Pokud je poslanec povinen vypovídat jako svědek nebo soudní znalec, není nutné žádat o zbavení imunity za předpokladu, že:
 - ♦ se poslanec nemusí dostavit v den a dobu, kdy by mu to znemožňovalo nebo ztěžovalo výkon jeho parlamentních činností, nebo že může poskytnout výpověď písemnou či jinou formou, jež mu nebrání ve výkonu jeho povinností;
 - ♦ poslanec není povinen svědčit o důvěrných informacích, které získal při výkonu svého mandátu a jejichž zveřejnění nepovažuje za vhodné.
6. V případě ochrany imunity nebo výsad výbor určí, zda dané okolnosti představují správné nebo jiné omezení volného pohybu poslanců cestujících z místa a do místa zasedání Parlamentu, nebo omezení svobody projevu či hlasování při výkonu mandátu, nebo zda jde o aspekt vymezený článkem 10 Protokolu o výsadách a imunitách, které nejsou upraveny vnitrostátním právem, a navrhone, aby příslušný orgán učinil nezbytné závěry.
8. Zpráva výboru je zařazena jako první bod do programu jednání nejbližšího zasedání následujícího po dni, kdy byla předložena. K návrhu (návrhům) rozhodnutí nelze předložit žádný pozměňovací návrh. O návrhu (návrzích) rozhodnutí obsažených ve zprávě se hlasuje při prvním hlasování, které následuje po rozpravě.
9. Předseda okamžitě sdělí rozhodnutí Parlamentu dotyčnému poslanci a příslušnému orgánu dotyčného členského státu spolu se žádostí, aby byl předseda informován o vývoji dotyčného řízení a o soudních rozhodnutích, která z něj vyplývají. Jakmile předseda obdrží tuto informaci, sdělí ji případně po konzultaci s odpovědným výborem Parlamentu způsobem, který považuje za nejvhodnější.

Detaily, týkající se přístupu k dokumentům, neveřejnosti jednání a zastupování, shrnuje stanovisko Výboru pro právní záležitosti z dubna 2005.¹⁷ Významnou roli hraje také několik rozsudků Soudní dvora, které se imunity týkají. Například rozsudky z let 1964¹⁸ a 1986¹⁹ přispěly k vymezení časové působnosti imunity (výkladu pojmu „v průběhu zasedání“). Podle současné praxe imunita začíná okamžikem zvolení a končí společně s ukončením funkčního období. (Neodpovědnost podle čl. 9 trvá samozřejmě i dále, pokud jde o projevy učiněné během funkčního období).²⁰

Vývoj parlamentní imunity

Zatímco výhody jiných osob, vyjmenovaných v Protokolu, jsou stanoveny bez ohledu na to, z jakého státu pocházejí, postavení poslanců je výrazně vázáno na úpravu v domovském státě; jednak v případech celního odbavení a devizové kontroly, zejména však, pokud jde o nestíhatelnost. Uplatňování národního režimu bylo jistě akceptovatelné v době, kdy Parlament (Shromáždění) jako unikátní orgán vznikl a jeho členové byli dosazováni národními parlamenty. Od roku 1979, kdy jsou poslanci EP přímo voleni, je národní režim předmětem dlouhodobé kritiky ze strany samotného Parlamentu.

Od roku 1983 se EP snaží docílit jednotné úpravy pro všechny poslance, důrazný krok byl učiněn v roce 1987 (Donnezova zpráva),²¹ z dnešního pohledu ovšem bez většího úspěchu. Parlamentu se nepodařilo ani prosadit novou úpravu do textu Statutu poslanců Evropského parlamentu (Rothleyho zpráva)²²

¹⁷ Summary of practices relating to the waiver and defence of imunity, PE 357.736v02-00 [online]. European Parliament, Committee on Legal Affairs, 25 April 2005 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/immunity/569047en.pdf>>.

¹⁸ Rozsudek z 12. května 1964 (Wagner v Fohrmann a Krier), případ 101/63.

¹⁹ Rozsudek z 10. července 1986 (Wybot v Faure), případ 149/85.

²⁰ Např. žádost o ochranu výsad a imunit ze dne 15. května 2008 podal bývalý poslanec Renato Brunetti. Dne 1. dubna 2009 doporučil Výbor pro právní záležitosti, aby imunita v tomto případě byla ochráněna. (A6-0197/2009)

²¹ Rezolucí z 15. září 1983 (Úřední věstník C 277 17.10.1983 s. 135) Parlament rozhodl, že připraví revizi Protokolu o výsadách a imunitách tak, aby reflektovala novou situaci spočívající v přímé volbě zástupců. 14. listopadu téhož roku postoupil Komisi návrh na revizi, Komise návrh doplnila a vrátila jej zpět Parlamentu [COM(84) 666, C2-0031/85]. Parlament projednal řadu pozměňovacích návrhů a dne 10. března 1987 schválil Rezoluci uzavírající proceduru konzultace s EP o návrhu Protokolu pozměňujícího Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství z 8. dubna 1965 s ohledem na poslance Evropského parlamentu (Úřední věstník C 99, 13.4.1987, s. 44). Před schválením rezoluce byla zveřejněna zpráva Výboru pro právní záležitosti a občanská práva, připravená Georgesem H. Donnezem (A2-0121/86). Donnezova zpráva vysvětlovala podrobně důvody, proč má být Protokol změněn a definovala principy nové úpravy parlamentní imunity. Zpráva je dodnes inspirací pro současné zpravodaje Výboru pro právní záležitosti, odkazy na ní se objevují v podkladech pro rozhodnutí Parlamentu o ochraně nebo vzdání se imunity (např. A6-0233/2007, A6-0007/2008).

²² Srov. např. články 4 a 5 návrhu, obsaženého v Rothleyho zprávě, které měly nahradit ustanovení čl. 9 a 10 Protokolu o výsadách a imunitách. Statut měl stanovit pouze základní vymezení parlamentní

a i jeho poslední výzva Radě a členským státům ze 6. července 2006, zatím zůstala nevyšlyšena.²³

I když k formální změně Protokolu dosud nedošlo, z parlamentní praxe je zřejmé, že pravidla parlamentní imunity se vyvíjejí. Rovnosti postavení jednotlivých poslanců se Parlament snaží dosáhnout prostřednictvím úprav Jednacího řádu.²⁴ Na úrovni Výboru pro právní záležitosti jsou posuny patrné zejména ze zpráv, které předkládají zpravodajové výboru k jednotlivým žádostem o zbavení nebo poskytnutí imunity.

Neodpovědnost europoslanců

Smyslem neodpovědnosti je zajistit poslancům svobodu při plnění jejich povinností.²⁵ Ze studie Klause Offermanna plyne, že neodpovědnost zahrnuje nejen projevy na plenárních zasedáních, ale i na úrovni „menších“ parlamentních uskupení (jednání v komisích a v rámci politických skupin). Nepokrývá ale vystoupení na stranických sjezdech, během volební kampaně a v textech (knížkách a článkách), jichž je poslanec autorem.²⁶ Jelikož čl. 9 neodkazuje na vnitrostátní úpravy, musí být rozsah neodpovědnosti stanoven pouze na základě práva Společenství. Neodpovědnost je imunitou absolutní, žádným způsobem nemůže být zrušena, a to ani rozhodnutím Parlamentu.²⁷

imunity s tím, že podrobnosti budou upraveny Jednacím řádem EP. ROTHLEY, Willi. Report on the adoption of a Statute for Members of the European Parliament. A5-0193/2003 [online]. European Parliament, Committee on Legal Affairs and the Internal Market, 23 May 2003 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0193+0+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN>>.

²³ Usnesení Evropského parlamentu ke změně Protokolu o výsadech a imunitách. Úřední věstník C 303, 13.12.2006, s.830.

²⁴ Jednací řád může také upravit takové aspekty imunity, o kterých se Protokol nezmiňuje. Příkladem je svědecká imunita, (čl. 7 odst. 5 Jednacího řádu), srov. Offermann, str. 9 a 10.

²⁵ Donnezova zpráva navrhovala pozměnit platné znění čl. 9 Protokolu tak, že výslovně poskytne imunitu pro trestní, civilní i správní řízení a kromě diskuzí v Parlamentu bude chránit také projevy poslanců v orgánech mimo Parlament, pokud v nich ovšem zasedají z titulu členů Parlamentu (Offermann, str. 8). Rothleyho návrh chránil všechna jednání poslanců, která souvisela s výkonem mandátu (čl. 4 odst. 1). Rozhodovat o tom, zda konkrétní jednání má či nemá souvislost s výkonem mandátu, měl Parlament (čl. 4 odst. 2) (Rothley, str. 11).

²⁶ Offermann, str. 8.

²⁷ ECJ. Alfonso Luigi Marra v. Eduardo De Gregorio and Antonio Clemente. Joined Cases C-200/07 and C-201/07. Judgment, 21 October 2008; Soud dále konstatoval, že za účelem zjištění, zda jsou podmínky absolutní imunity podle článku 9 protokolu splněny, nemá vnitrostátní soud povinnost předložit danou otázku Parlamentu. Takové posouzení spadá do výlučné pravomoci vnitrostátních soudů. V případě pochybností se soud může s předběžnou otázkou obrátit na Soudní dvůr.

Nestíhatelnost europoslanců

Nestíhatelnost europoslanců zakotvuje čl. 10 Protokolu o výsadách a imunitách. Národní režim se zde projevuje v plné míře, neboť na území vlastního státu náleží europoslancům stejné výhody jako představitelům jejich národního parlamentu. Pro Evropský parlament to znamená, že v případě každé žádosti o vzdání se nebo ochranu imunity se musí nejprve seznámit s národní úpravou dotyčného poslance. Ustanovení čl. 10 nestanoví, zda se ochrana poskytuje pouze v trestních řízeních, nebo může poslance ochránit i před civilní žalobou. Parlament jej od počátku vykládal restriktivně – omezoval imunitu pouze na trestní řízení, explicitně tak učinila Donnezova zpráva. Bez ohledu na to v září 2003 Parlament poprvé rozhodl, že ochrání imunitu poslance v civilním řízení (z výše požadované náhrady škody dospěl k závěru, že se jedná spíše o represii, než o skutečnou náhradu škody)²⁸ a tuto linii drží dodnes.²⁹

Řízení o vzdání se imunity a ochraně imunity

Ve svém závěru zmiňuje čl. 10 Protokolu možnost, že se Parlament vzdá imunity svého člena. Podrobnější úpravu této frekventované procedury obsahuje Jednací řád; od roku 1958, kdy v něm byla upravena poprvé, prošla postupným vývojem a zejména rozpracováním. Poslední obsahové změny Jednacího řádu týkající se parlamentní imunity byly Parlamentem přijaty v únoru 2003. V úvahu připadají tři formy jednání o imunitě: Příslušný orgán, který vede řízení, požádá Parlament o zbavení imunity. Dotčený poslanec může požádat o ochranu imunit a výsad. I když takovou možnost Jednací řád výslovně nezmiňuje, může být Parlament také požádán o konzultaci ve věci výsad a imunit.³⁰

Podanou žádostí se zabývá Výbor pro právní záležitosti. Pověřený člen výboru připraví návrh zprávy, o které výbor hlasuje a která je posléze podkladem pro hlasování EP. Je-li důvodem sporu názor nebo vyjádření poslance, musí se zpráva vyrovnat s tím, zda toto souvisí s výkonem funkce (neodpovědnost podle čl. 9 Protokolu o výsadách a imunitách). V případech, kdy výbor posuzuje nestíhatelnost podle čl. 10 Protokolu, musí být obvykle zjištěn obsah vnitrostátních předpisů, které upravují parlamentní imunitu zástupců v národním sboru. Rozhodnutí o zbavení nebo ochraně imunity často závisí na posouzení výboru, zda stíhání nebo řízení je nebo není založeno na úmyslu poškodit politickou činnost poslance.

²⁸ A5-0309/03.

²⁹ např. A5-0421/03, A5-0184/04, A5-0185/04.

³⁰ např. A6-0197/2009, A6-0251/2007.

Pro ilustraci mohou být zmíněna řízení, která se týkala českých zástupců.³¹ V srpnu 2004 se na Parlament obrátilo Městské státní zastupitelství v Praze se dvěma žádostmi o zbavení imunity Vladimíra Železného. V prvním případě bylo předmětem trestního řízení obvinění z poškozování věřitele, ve druhém zkrácení daně a cla. 16. listopadu téhož roku požádal Vladimír Železný o ochranu imunity. Výbor pro právní záležitosti, s ohledem na úpravu parlamentní imunity obsaženou v čl. 27 Ústavy ČR, navrhl dne 6. října 2005, aby Vladimír Železný byl v obou případech imunity zbaven. A to výhradně v souvislosti s probíhajícím trestním stíháním a pod podmínkou, že dokud rozsudek v tomto řízení nenabude právní moci, nebude Vladimír Železný zadržen ani vzat do vazby a nebudou proti němu přijata žádná opatření, která by mu mohla bránit ve výkonu mandátu poslance Evropského parlamentu.³² O týden později Evropský parlament – v duchu návrhu výboru – o všech žádostech rozhodl.³³

Druhým českým europoslancem, o jehož imunitě Parlament jednal, byl Miloš Ransdorf. Policie ČR v červnu 2008 požádala o zbavení jeho imunity v souvislosti s dopravní nehodou, při níž se poslanec měl dopustit ublížení na zdraví. Dotčený ochranu imunity nepožádal. Výbor pro právní záležitosti, stejně jako v případech Vladimíra Železného, konstatoval, že stíhání nemá úmysl poškodit politickou činnost poslance a 19. ledna 2009 navrhl, aby Miloš Ransdorf byl imunity zbaven. Se zprávou výboru se ztotožnil Parlament a 3. února 2009 rozhodl, aby byl poslanec imunity zbaven.³⁴

Parlamentní imunita očima Evropského soudního dvora

První dvě rozhodnutí, týkající se poslanecké imunity, byla výsledkem řízení o předběžné otázce v letech 1964 a 1986. V obou případech žádaly lucemburský, resp. francouzský soud, o vysvětlení pojmu „během zasedání“. V dřívějším řízení šlo o interpretaci čl. 9. Protokolů o výsadách a imunitách ESUO, EHS a Euroatomu, v pozdějším o výklad čl. 10 Protokolu o výsadách a imunitách ES z roku 1965. Obě rozhodnutí jsou s oblibou citována ve zprávách Výboru pro právní záležitosti

³¹ České republiky se nepřímo dotklo i velmi zajímavé a čerstvé řízení o zbavení imunity rakouského poslance Hannese Swobody. Ten se v listopadu 2008 velmi kriticky vyjádřil k připravovanému českému předsednictví Radě EU a setkání prezidenta Václava Klause s Declanem Ganleym, Irem proslaveným odporem k Lisabonské smlouvě. Soukromý žalobce obvinil poslance Swobodu z pomluvy. Zemský trestní soud ve Vídni požádal v prosinci 2008 Parlament o zbavení imunit Hannese Swobod. Výbor pro právní záležitosti ve své zprávě z 1. dubna 2009 doporučil, aby žádost byla zamítnuta (A6-0190/2009) a Evropský parlament se 22. dubna 2009 s tímto návrhem ztotožnil (P6_TA(2009)0236).

³² A6-0290/2005, A6-0291/2005.

³³ P6_TA(2005)0378, P6_TA(2005)0379.

³⁴ A6-007/2008, P6_TA(2009)0035.

k jednotlivým žádostem o ochranu nebo zbavení imunity. Na sklonku roku 2008 k nim přibýlo další rozhodnutí ESD.

Dne 21. října odpověděl Soudní dvůr na předběžnou otázku, položenou Italským Corte suprema di cassazione. Italští státní příslušníci Eduardo de Gregorio a Antonio Clemente podali proti bývalému poslanci Alfonso Luigi Marrovi žalobu na náhradu škody, kterou jim měl způsobit tím, že rozšiřoval letáky, obsahující urážlivé výroky na jejich adresu. Poslanec byl k náhradě škody odsouzen neapolskými soudy, při odvolání neuspěl, teprve v řízení před Corte suprema di cassazione namítl svou imunitu. Již předtím ovšem Parlament rozhodl, že imunitu pana Marry ochrání.³⁵ Z předložených rozhodnutí vyplynulo, že toto stanovisko EP nebylo příslušným orgánům doručeno. Soudní dvůr se v žádném případě nezabýval tím, zda jednání bývalého italského poslance spadá pod čl. 9 či nikoliv. Předběžná otázka se týkala postupu vnitrostátního soudu v případě, kdy neobdržel informaci o tom, že Parlament rozhodl o ochraně imunity svého člena, který je účastníkem vnitrostátního řízení. Soud – ovšem jen ve vztahu k řízením na náhradu škody – konstatoval, že:

- v případě, kdy vnitrostátní soud neobdržel žádnou informaci ohledně žádosti o ochranu imunity, nemá povinnost požádat Evropský parlament, aby se vyjádřil k tomu, zda jsou splněny podmínky této imunity;
- v případě, kdy je vnitrostátní soud informován o tom, že poslanec podal u Evropského parlamentu žádost o ochranu imunity, musí přerušit řízení a požádat Evropský parlament, aby vydal co nejdříve své stanovisko;
- v případě, kdy se vnitrostátní soud domnívá, že evropský poslanec požívá imunity podle článku 9 Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství, má povinnost žalobu odmítnout.

K otázce parlamentní imunity se svým rozsudkem z 15. října 2008 vyjádřil také Soud prvního stupně (SPS). Britský poslanec Ashley Neil Mote se od září 2005 domáhal zrušení rozhodnutí Parlamentu z 5. července 2005, kterým jej Parlament zbavil imunity pro trestní stíhání za zneužití sociálních dávek.³⁶ Argumentoval právním omylem, porušením jednacího řádu a nesprávným posouzením věci ze strany Výboru pro právní záležitosti, rozhodnutí Parlamentu bylo podle jeho názoru neodůvodněné, nedůvodné a nepřiměřené. Pan Mote také namítl, že vnitrostátní soudy požádaly o vzdání se imunity opožděně. V tomto jediném bodě shledal Soud jeho žalobu přípustnou, nikoliv však důvodnou; ve všech ostatních bodech konstatoval nepřípustnost. Rozsudkem byla žaloba zamítnuta, žalobci bylo uloženo uhradit náklady řízení.

Přes neúspěch pana Mote se ovšem ukázalo, že existuje způsob, kterým mohou poslanci EP bojovat s rozhodnutím Parlamentu o neochránění nebo zba-

³⁵ A5-0213/2002; Úřední věstník C 261 E, 30.10.2003, str. 16.

³⁶ P6_TA(2005)0265.

vení imunity. V lednu 2009 podal k Soudnu prvního stupně žalobu – napadající rozhodnutí Parlamentu o zbavení imunity z 18. listopadu 2008³⁷ – belgický poslanec Frank Vanhecke.³⁸ I když si na rozhodnutí budeme muset ještě nějakou dobu počkat, už teď je jasné, že vzbudí větší odbornou pozornost než předchozí případ. Důvodem pro stíhání tohoto poslance jsou totiž rasistické a xenofobní názory, vyjádřené v novinovém článku.

Závěr

Přes mnohaleté snahy se Evropskému parlamentu dosud nepodařilo dosáhnout takové změny Protokolu o výsadách a imunitách z roku 1965, která by překonala národní režim zavedený původní úpravou a současně zohlednila ty aspekty parlamentní imunity, které se v průběhu doby potvrdily v rozhodovací praxi Výboru pro právní záležitosti a Parlamentu. Některé posuny ve výkladu parlamentní imunity jsou zřetelné ze zpráv, kterými se výbor vyjadřuje k jednotlivým žádostem (např. přiznání imunity nejen v trestněprávních, ale od roku 2003 i v občanskoprávních řízeních o náhradu škody, pokud mají zjevně represivní charakter). Výbor i Parlament se přitom kromě samotného Protokolu mohou opírat o podrobnější pravidla obsažená v Jednacím řádu EP. Jednací řád je schvalován pouze Parlamentem, a proto je nesrovnatelně flexibilnějším předpisem, než Protokol o výsadách a imunitách. Příkladem pokroku, který přináší Jednací řád nad rámec Protokolu, je úprava svědecké imunity poslanců.

K výkladu platné úpravy parlamentní imunity a vymezování mantinelů její aplikace výrazně přispívají i evropské justiční orgány. Na konci roku 2008 byly vydány dva rozsudky, vztahující se k Protokolu o výsadách a imunitách. Autorem prvního z nich je Evropský soud dvůr; v řízení o předběžné otázce se zabýval povinnostmi soudního orgánu členského státu vůči účastníku řízení, kterým je poslanec. Druhé rozhodnutí vynesl Soud prvního stupně; po třech letech zamítl žalobu britského zástupce, směřující proti rozhodnutí Evropského parlamentu, kterým byl dotčený poslanec zbaven imunity pro trestní řízení postihující zneužití sociálních dávek. I když od vydání obou rozhodnutí uplynula dosud jen krátká doba, jejich dopad je zřetelný již dnes. Na závěry řízení o předběžné otázce odkazují nejnovější zprávy Výboru pro právní záležitosti. Rozsudek Soudu prvního stupně představuje první krok na cestě k soudnímu přezkumu rozhodnutí Parlamentu ve věci imunity, i když je docela možné, že se nakonec ukáže, že je to cesta slepá.

³⁷ A6-0421/2008, P6_TA(2008)0537.

³⁸ CFI. Vanhecke v. Parliament. T-14/09, Application, OJ C 69 of 21. 03. 2009, p. 47.

Literatura:

- 1) CFI. Mote v. Parliament. T-345/05, Judgment, 15 October 2008.
- 2) CFI. Vanhecke v. Parliament. T-14/09, Application, OJ C 69 of 21. 03. 2009, p. 47.
- 3) CRESPO ALLEN, Marília. Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament [online]. European Parliament, 1.11.1999 [cit. 2009-04-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4123>>.
- 4) ECJ. Alfonso Luigi Marra v. Eduardo De Gregorio and Antonio Clemente. Joined Cases C-200/07 and C-201/07. Judgment, 21 October 2008.
- 5) Jednací řád Evropského parlamentu 16. vydání – březen 2009. [online]. Evropský parlament, 6. dubna 2009 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090309+TOC+DOC+XML+Vo//CS&language=CS>>.
- 6) MCGEE, Simon. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union [online]. European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2001-06-01 [cit. 2009-04-20]. Dostupný z WWW: <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do;jsessionid=E41EF75F8209FA2D4305A238E06B2763?id=5062>>.
- 7) OFFERMANN, Klaus. Parliamentary Immunity in the European Parliament: IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a [online]. European Parliament, 24.10.2005 , 19.07.2007 [cit. 2009-04-14]. Dostupný z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/immunity/pe360487_en.pdf>.
- 8) Protokol o výsadách a imunitách ES. Úřední věstník L 152 , 13/07/1967 s. 0013.
- 9) ROTHLEY, Willi. Report on the adoption of a Statute for Members of the European Parliament. A5-0193/2003 [online]. European Parliament, Committee on Legal Affairs and the Internal Market, 23 May 2003 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0193+0+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN>>.
- 10) Statut poslanců Evropského parlamentu. Úřední věstník L 262 , 07/10/2005 s. 0001 - 0010.
- 11) Summary of practices relating to the waiver and defence of imunity, PE 357.736v02-00 [online]. European Parliament, Committee on Legal Affairs, 25 April 2005 [cit. 2009-04-24]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/comparl/juri/immunity/569047en.pdf>>.

Summary:

Immunity of Members of the European Parliament

The immunity of members of the European Parliament is based on Protocol on privileges and immunities from April 8, 1965. Inspired by national regulations, the Protocol lays out provisions on non-liability (covering opinions expressed or vote cast during debates in Parliament) and inviolability (under same conditions, as the members of national parliaments are protected). Since eighties, the Parliament has struggled for a revision of the Protocol unsuccessfully. The revision should overcome the national extension of the Protocol and „upgrade“ provisions, concerning the members of Parliament. Even if the Protocol text has not been revised yet, we cannot say that the institution of parliamentary immunity is rigid, or that it has not changed at all. Decisions concerning the parliamentary immunity belong to routine agenda of Committee for legal affairs and the plenary assembly of European parliament. Some shifts in the interpretation and application of parliamentary immunity may be identified in reports of the committee dealing with particular request for defence or waiver of the immunity, other result from the changes of Rules of procedure of the European Parliament. European judicial institutions also contribute to the interpretation of parliamentary immunity and define the frame of its application substantially.

Keywords:

Privileges and Immunities, Parliamentary Immunity, European Parliament, Defence of Imunity, Waiver of Immunity, European Court of Justice