

ЧУЖДЕСТРАНЕН ОПИТ/ FOREIGN EXPERIENCE

DOI: 10.54664/OCHC4239

IMMUNITY IN EUROPEAN UNION LAW

Anisa Giu

ИМУНИТЕТЪТ В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Аниса Гиу

Abstract: *Immunity is a legal institution regulated not only in the national systems of sovereign states, but also in European Union law. This fact is completely understandable given the exceptional importance of immunity as the main guarantee for ensuring the independence of one of the highest institutions in the European Union and its members, namely the European Parliament and its members. The effective functioning of European institutions is an absolutely necessary prerequisite for achieving the main values of the European Union, among which are freedom and democracy, rule of law, and protection of human rights. That is why, for decades, the European legislator has been making efforts to adopt legal institutes, mechanisms, and instruments of various types and scope, such as immunity through which to ensure the work of European institutions in the best way.*

Keywords: *immunity; European Union; law; independence; irresponsibility.*

I. I. Въведение

Имунитетът е правен институт регламентиран не само в националните системи на суверенните държави, но и в правото на Европейския съюз. Този факт е напълно разбираем предвид изключителната значимост на имунитета като основна гаранция за осигуряване независимостта на една от висшите институции в Европейския съюз и на нейните членове, а именно: Европейския парламент и европейските депутати. Ефективното функциониране на европейските институции е безусловно необходима предпоставка за постигане на основните ценности на Европейския съюз, сред които са свободата и демокрацията, върховенството на закона и закрилата на правата на

човека. Ето защо, европейският законодател от десетилетия полага усилия, насочени към приемане на различни по вид и обхват правни институти, механизми и инструменти, сред които е и имунитетът, чрез които да обезпечи по най – добрия начин дейността на европейските институции.

II. II. Имунитет в правото на Европейския съюз

В правото на Европейския съюз са приети изрични разпоредби, които регламентират имунитета на Европейския парламент и неговите членове като основна гаранция за осигуряване на независимостта им и за ефективно осъществяване на възложените им функции. Правното основание за приемане на норми от-

носно имунитета на ЕС, неговите институции и членове, е установено в чл. 343 от ДФЕС (предишен член 291 от ДЕО) и чл. 191 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Съгласно разпоредбата на чл. 343 от учредителния договор Европейският съюз се „*ползва на територията на държавите - членки с привилегии и имунитети, необходими за изпълнението на неговите задачи.....*“.¹ Конкретните условия, при които се ползва имунитетът, са установени първоначално в Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз от 8 април 1965 г., а днес в **Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз**².

Имунитетът на членовете на Европейския парламент е регламентиран в чл. 7 до чл. 9 от Глава Трета на Протокол № 7. На първо място, имунитетът на членовете на Европейския парламент включва изрична забрана за **ограничаване на свободното им движение**. В този смисъл, съгласно чл. 7 от Протокол (№ 7) свободното движение на европейските депутати, които пътуват до или от мястото на заседанията на Европейския парламент не може да бъде обект на никакво административно или друго ограничение.

На второ място, чл. 8 от Протокол № 7 изрично постановява, **че членовете на Европейския парламент не могат да бъдат подлагани под каквато и да било форма на претърсване, задържане или съдебно производство във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им**, т.е. въведена е съдебна неотговорност на членовете на Европейския парламент в посочените хипотези.

На трето място, европейският законодател в член 9 от Протокол № 7 е регламентирал, **че по време на сесиите на Европейския парламент неговите членове притежават:**

- „*на територията на тяхната собствена държава – имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти*
- *на територията на всяка друга държава - членка – имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство.*“

В първата от посочените хипотези приложение намира законодателството на съответната държава – членка, което регламентира имунитета на народните представители. Така например, в Република България имунитетът на народните представители е регламентиран на конституционно равнище: в чл. 69 от Конституцията на Република България (КРБ) е уредена наказателната неотговорност на народните представители, а в чл. 70 от КРБ е разписана наказателната неприкосновеност на народните представители. В българската правна доктрина е изложено становище, че наказателната неотговорност представлява забрана за търсене на наказателна отговорност от народните представители за изказаните от тях мнения и за гласуванията в органите на Народното събрание и извън тях по време на пълномощията и след прекратяването им³, а наказателната неприкосновеност представлява забрана за търсене на наказателна отговорност от народните представители по време на пълномощията им за извършени от тях престъпления. Тя намира приложение, само през време на пълномощията на народните представители.

Във втората хипотеза правото на ЕС установява самостоятелен вид „европейски

¹ Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз Консолидиран текст на Договора за на Европейския съюз Протоколи Приложения към Договора за функционирането на Европейския съюз Декларации, приложени към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. Таблици на съответствието, *OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388*, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

² Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз **ПРОТОКОЛИ, Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз**, *OB C 326, 26.10.2012г., стр. 266–272*, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>

³ Велчев, Б. Имунитетът по наказателното право на Република България, Софи- Р, 2001, с. 70 и следв.

имунитет“, различен от този, разписан в националните правни системи на държавите – членки. Целта е гарантиране на независимостта на всеки отделен член на ЕП не само на територията на неговата държава, а и на територията на всички останали държави – членки в ЕС. Важно е да се има предвид, че тези хипотези за действие на имунитета на европейските депутати намират приложение само по време на сесиите на ЕП и по време на пътуването на членовете му до и от мястото на заседанието на ЕП. Също така, съгласно чл. 9, предл. трето от Протокол № 7 „не може да има позоваване на имунитета, когато член на парламента бъде заловен на мястото на извършване на нарушението и имунитетът не е пречка за Европейския парламент да упражни правото си за отнемане на имунитета на някой от неговите членове.“

В Правилника за дейността на Европейския парламент⁴ също са разписани изрични разпоредби относно имунитета на членовете на ЕП, които са в съответствие с правилата на Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на ЕС⁵. Това са нормите на чл 5 – чл. 9 от Правилника на ЕП. Посочена е целта на ЕП във връзка с упражняването на правомощията му относно привилегиите и имунитетите, а именно: „да запази неприкосновеността си на демократична законодателна асамблея и да осигури независимостта на своите членове при изпълнението на техните функции. Парламентарният имунитет не е лична привилегия на отделния член на ЕП, а представлява гаранция за независимостта на Парламента като цяло и на неговите членове.“⁶

Процедурата за снемане на имунитет на член на ЕП е регламентирана в чл. 6 от Правилника за дейността на ЕП. Съгласно посочената разпоредба всяко искане за снемане на имунитет се оценява в съответствие с „членове 7, 8 и 9 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на ЕС и с принципите, посочени в член 5, параграф 2 от настоящия

Правилник за дейността.“ Преди уредбата на конкретните условия за снемане на имунитет, европейският законодател, в чл.6, ал.2 от Правилника за дейността на ЕП е посочил, че отправяне на искане за снемане на имунитет на европейски депутат не е необходимо, в случай, че той е призван да се яви в качеството си на свидетел или вещо лице по конкретно производство. От посоченото принципно положение обаче, са предвидени две изключения, а именно:

▪ когато конкретния член на ЕП няма да бъде задължен да се яви на дата или в час, които възпрепятстват или затрудняват изпълнението на парламентарните му задължения, или ще има възможност да даде показанията си писмено или под друга форма, която не затруднява изпълнението на парламентарните му задължения; както и

▪ когато за този член на ЕП не възниква задължение да даде показания относно поверителна информация, която той е узнал в качеството си на член на ЕП и във връзка с изпълнението на парламентарните му задължения и която тй счита, че не е уместно да разкрива⁷.

На следващо място, в Правилника за дейността на ЕП са установени разпоредби, които имат за цел да осигурят по – високо ниво на защита на правата на европейските депутати. Първата разпоредба в този смисъл е чл. 7 от Правилника за дейността на ЕП, който установява специално производство за **защита на привилегии и имунитет**. По – конкретно, нормата разписва, че „в случаи, в които се твърди, че е било извършено или е на път да бъде извършено нарушение на привилегиите или имунитетите на действащ или бивш член на ЕП от страна на органите на държава членка може да бъде отправено искане в съответствие с член 9, параграф 1 за решение на Парламента дали тези привилегии или имунитети са били нарушени или има вероятност да бъдат нарушени.“⁸ Посоченото искане може да бъде отправено, ако има

⁴ Европейски парламент 2019 – 2024, Правилник за дейността, 9-ти парламентарен мандат, юли 2022г, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_BG.html

⁵ Чл.5, ал. 1 от Правилника за дейността на Европейския парламент.

⁶ Чл. 5, ал. 1 от Правилника за дейността на Европейския парламент.

⁷ Чл. 6, ал. 1 от Правилника за дейността на Европейския парламент.

⁸ Чл.7, ал. 1 от Правилника за дейността на Европейския парламент

основания да се приеме, че в конкретния случай са налице обстоятелства, които могат да се приемат за „ограничение от административен или друг характер за свободното движение на членовете на ЕП, пътуващи от или към мястото на заседанията на Парламента, или ограничение от административен или друг характер за изразяването на мнение или упражняването на право на глас при изпълнението на задълженията им, или ако обстоятелствата биха попаднали в обхвата на член 9 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз.“⁹

Искане за защита на привилегиите и имунитетите на член на ЕП обаче не може да бъде отправено, ако преди него е постъпило в ЕП искане за снемане или за защита на имунитета на същия член на ЕП, което се базира на същите факти.

На второ място, в чл. 8 от Правилника за дейността на ЕП, европейският законодател е разписал правна възможност за осъществяване на **спешни действия от страна на председателя на ЕП за защита на имунитета**. Разпоредбата постановява, че „при задържане или ограничаване на свободата на придвижване на член на ЕП в явно нарушение на неговите привилегии и имунитети председателят на Парламента може, като неотложна мярка и след консултации с председателя и докладчица на компетентната комисия, по своя инициатива да предприеме действия за защита на привилегиите и имунитетите на съответния член на ЕП. Председателят уведомява компетентната комисия за предприетите от него действия и информира Парламента.“ Чрез посочената разпоредба е гарантирана процедура за бърза реакция и защита на имунитета на европейски депутат, в случай че бъдат нарушени правата му по европейското законодателство.

Конкретната **процедура за снемане на имунитет** на член на ЕП е описана в чл. 9 от Правилника за дейността на ЕП. Искането за снемане на имунитет на член на ЕП следва да бъде отправено от компетентен орган на дър-

жава – членка до председателя на ЕП (напр. съд / прокуратура). Описаното по - горе искане за защита на привилегии и имунитети, което има право да направи действащ или бивш член на ЕП, също следва да бъде отправено до председателя на ЕП. Всяко от посочените искания се обявява на пленарно заседание и се отнася за разглеждане от комисия на ЕП, на която са възложени правомощия във връзка със снемане на имунитета¹⁰. Посочената комисия следва да разгледа своевременно всички искания за снемане на имунитет или за защита на привилегии и имунитети, като същевременно отчита относителната им сложност¹¹. След като анализира конкретното искане, комисията отправя предложение, в което препоръчва да бъде прието мотивирано решение за уважаване на искането на националния държавен орган за снемане на имунитет на конкретното лице или за отказ да бъде уважено (съответно за искане за защита на имунитет и привилегии). Веднъж постановено, предложението на комисията не може да бъде изменяно, а ако то бъде отхвърлено, за прието се счита решение в противоположен смисъл¹².

Европейският парламент разглежда само искания за снемане на имунитета на свой член, които са му били предадени от съдебните органи или постоянните представителства на държавите членки.

В процедурата по разглеждане на искането за снемане на имунитет на европейски депутат, комисията има право да поиска от съответния национален орган, отправил искането, да ѝ бъде предоставена всяка информация или обяснение, които тя счита за относима с оглед правилното решаване на казуса¹³. Посоченото право на комисията гарантира, че тя ще има възможност да формира окончателното си решение за снемане / защита на имунитета на член на ЕП на базата на обективна и достоверна информация и данни.

Важно значение имат установените гаранции за защита на правата на засегнатия европейски депутат в производството по снемане на имунитет, а именно: той има право

⁹ Чл. 7, ал. 2 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹⁰ Чл. 9, ал. 1 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹¹ Чл. 9, ал. 3 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹² Чл. 9, ал. 4 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹³ Чл. 9, ал. 5 от Правилника за дейността на Европейския парламент

да бъде изслушан, както и право да представя всякакви документи или други писмени доказателства, които са в негова защита. Председателят на комисията следва да покани засегнатия член на ЕП за изслушване, като му посочи дата и час, като последният може да се откаже от правото си на изслушване.

Европейският депутат, за когото е отправено искане за снемане на имунитет обаче, не присъства на разискванията, които се провеждат във връзка с отправеното искане, освен на самото изслушване. Той може да се откаже и от правото си да присъства на изслушването, както и да направи искане за освобождаване от изслушването до председателят на Комисията, като посочи причините, поради които е поискал освобождаване¹⁴. Ако Председателят на комисията уважи искането на европейския депутат, изслушването ще се проведе на нова дата и час, за които последният отново се уведомява. При второто изслушване дори и засегнатият член на ЕП да не се яви, процедурата през комисията ще продължи.

Възможни са хипотези, при които спрямо един член на ЕП е направено искане за снемане на имунитет на няколко основания. В тези случаи е допустимо всяко от отправените искания да бъде предмет на отделно решение. Съгласно чл. 9, ал. 7 от Правилника за дейността на ЕП *„по изключение в доклада на комисията може да се предложи снемането или защитата на имунитета да се прилага само по отношение на наказателно преследване, като до постановяването на окончателна присъда съответният член на ЕП не може да бъде арестуван или задържан и срещу него не може да се налага никаква друга мярка, която би му попречила да изпълнява функциите, присъщи на парламентарния мандат.“*

Важно значение имат правомощията на комисията, които се свеждат до формулиране на мотивирано становище относно:

- компетентността на националния орган, отправил искането за снемане на имунитет и

- допустимостта на искането.

Комисията обаче няма правомощия да се произнася относно вината или невинността на члена на ЕП, нито да се произнася по въпроса дали приписаните мнения или деяния на члена на ЕП дават основание за наказателно преследване, дори и ако при разглеждането на искането комисията подробно се е запознала с фактите по случая¹⁵.

След обстойното проучване на обстоятелствата по искането за снемане на имунитет, комисията отправя предложението си до ЕП, което се включва в дневния ред на първото заседание на ЕП, следващо деня на внасянето му¹⁶. На обсъждане в ЕП подлежат само *„мотивите „за“ и „против“ всяко предложение за снемане или запазване на имунитет, или защита на привилегия или имунитет, като засегнатият европейски депутат няма право да се изказва при разискванията“*¹⁷. След като ЕП е обсъдил въпроса, за всяко от предложенията, съдържащи се в доклада, се провежда отделно гласуване. Ако някое от предложенията бъде отхвърлено, за прието се счита решение в противоположен смисъл.

В случай, че е уважено искането за снемане на имунитета на член на ЕП, Председателят на европейската институция съобщава незабавно решението на засегнатия депутат и на националния орган, отправил искането¹⁸. Председателят на ЕП отправя и молба до посочения орган, да бъде уведомяван за последващото развитие на казуса на национално равнище, както и за постановените съдебни актове.

До настоящия момент в Европейския парламент са разглеждани редица искания за снемане на имунитет на членове на ЕС на основание описаните в настоящия доклад разпоредби от правото на ЕС. Такова е например, предложение за решение на Европейския парламент относно искането за снемане на имунитета на българския депутат Сергей Станишев¹⁹ във връзка с искането отправено от

¹⁴ Чл. 9, ал. 6 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹⁵ Чл. 9, ал. 8 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹⁶ Чл. 9, ал. 9 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹⁷ Пак там

¹⁸ Чл. 9, ал. 10 от Правилника за дейността на Европейския парламент

¹⁹ Европейски парламент, ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ относно искането за снемане на имунитета на Сергей Станишев (2014/2259(IMM)), достъпно на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0045_BG.html

главния прокурор на Република България на 24 ноември 2014г. В резултат на предложението е Решение на Европейския парламент от 11 март 2015г.²⁰, с което е уважено искането на Главния прокурор на Р. България за снемане на имунитета на посоченото лице, тъй като в Р. България спрямо лицето са били образувани досъдебни производства за извършени престъпления от общ характер, впоследствие и наказателни дела пред българските съдилища, които не са свързани с изпълнение на функциите му като член на ЕП.

III. Заключение

Имунитетът на членовете на европейските депутати е основният инструмент за защита на независимостта на Европейския парламент като институция на Европейския съюз. Той не е лична привилегия за отделното лице и няма за цел да го облагодетелства. Имунитетът е ключовият правен инструмент, който законодателят, национален или европейски, регламентира в правната си система, за да осигури ефективното упражняване на законодателната власт. Прегледът на относимите разпоредби от правото на ЕС показва, че уредбата на имунитета на членовете на ЕП е регламентиран на добро ниво, което води до осъществяване на ефективна дейност от страна на основната европейска институция: Европейският парламент.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

Велчев, Б. Имунитетът по наказателното право на Република България, Софи- Р, 2001

// **Velchev, B.** Imunitetat po nakazatelното право на Republika Balmariya, Sofi- R, 2001.

Европейски парламент 2019 – 2024, Правилник за дейността, 9-ти парламентарен мандат, юли 2022г, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_BG.html;

Европейски парламент, ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ относно искането за снемане на имунитета на Сергей Станишев (2014/2259(IMM)), достъпно на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0045_BG.html;

Европейски парламент, Решение на Европейския парламент от 11 март 2015г. относно искането за снемане на имунитета на Сергей Станишев (2014/2259(IMM)), достъпна на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0060_BG.html

Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз Консолидиран текст на Договора за на Европейския съюз Протоколи Приложения към Договора за функционирането на Европейския съюз Декларации, приложени към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. Таблицы на съответствието, *OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388*, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз ПРОТОКОЛИ, Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, *OB C 326, 26.10.2012г., стр. 266–272*, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>

²⁰ Европейски парламент, Решение на Европейския парламент от 11 март 2015г. относно искането за снемане на имунитета на Сергей Станишев (2014/2259(IMM)), достъпна на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0060_BG.html