

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

NIILA JÄÄSKINENA

przedstawiona w dniu 9 czerwca 2011 r.<sup>1</sup>

## I — Wprowadzenie

1. Sąd odsyłający w pytaniu prejudycjalnym zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii materialnych przesłanek skorzystania z immunitetu przyznanego przez prawo Unii członkom Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do opinii, które wyrażają w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

2. O ile Trybunał miał już możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie warunków proceduralnych dotyczących wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu członkom Parlamentu<sup>2</sup>, o tyle w niniejszej sprawie jego zadaniem jest ustalenie materialnych granic immunitetu w świetle art. 8 (dawny artykuł 9) Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

3. Podobnie jak systemy konstytucyjne wielu państw członkowskich, które naśladowały wzór modelu rozwiniętego we Francji po rewolucji z 1789 r., protokół zapewnia dwa główne aspekty ochrony właściwej dla członków Parlamentu<sup>4</sup> z jednej strony, ochronę wolności słowa w czasie wykonywania obowiązków służbowych posła, tzn. immunitet materialny, zwany również „immunitetem parlamentarnym”<sup>5</sup>, i, z drugiej strony, immunitet procesowy określane także „nietykalnością”<sup>6</sup>, będący dla członków Parlamentu gwarancją immunitetu jurysdykcyjnego w czasie trwania ich mandatu. Ponadto protokół zapewnia posłom swobodę obserwowania działalności Parlamentu i udziału

1 — Język oryginalny: francuski.

2 — Wyrok z dnia 21 października 2008 r. w sprawach połączonych C-200/07 i C-201/07 Marra, Zb.Orz. s. I-7929.

3 — Dz.U. 2010, C 83, s. 266, dawniej Protokół nr 36 w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich (1965) (Dz.U. 2006, C 321 E, zwany dalej „protokołem”). Ponieważ niniejszy wniosek został złożony w dniu 2 kwietnia 2010 r., a przedmiotem pytania prejudycjalnego jest wykładnia protokołu, w niniejszej opinii zostanie użyta numeracja traktatu FUE.

4 — Zobacz studium porównawcze Parlamentu Europejskiego nr PE 168.399 zatytułowane „L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen”, Affaires juridiques, Document de travail, dostępny pod następującym adresem: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.

5 — Konstytucje i doktryna obowiązujące w różnych państwach członkowskich używają odmiennej terminologii dla określenia dwóch aspektów immunitetu. Pierwszy aspekt opisany jest zatem określeniem „Verantwortungsfreiheit” w Niemczech, „inviolabilidad” w Hiszpanii, „l'irresponsabilité” we Francji, „insindicabilità” we Włoszech, „berufliche Immunität” w Austrii i „non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech” w Zjednoczonym Królestwie.

6 — Drugi aspekt opisany jest określeniem „inviolabilité” w Belgii i we Francji, „Immunität” lub „Unverletzlichkeit”, lub „Unverfolgbarkeit” w Niemczech, „inmunidad” w Hiszpanii, „inviolabilità” i „improcedibilità” we Włoszech, „außerberufliche Immunität” w Austrii; „inviolabilidade” w Portugalii oraz „freedom from arrest” w Zjednoczonym Królestwie.

w tej działalności podczas sesji Parlamentu<sup>7</sup>. W niniejszej sprawie zadaniem Trybunału jest określenie zakresu pierwszego rodzaju immunitetu, a mianowicie immunitetu materialnego.

2. Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej

5. Artykuł 8 protokołu stanowi, że „[w]obec członków Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych”.

## II — Ramy prawne

### A — Prawo Unii

#### 1. Karta praw podstawowych

4. Zgodnie z art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>8</sup> każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.

6. Artykuł 9 (dawny art. 10) akapit pierwszy lit. a) i b) tego protokołu stanowi, że podczas sesji Parlamentu jego członkowie korzystają na terytorium swojego państwa z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa, a na terytorium innego państwa członkowskiego – z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego. Ostatni akapit tego przepisu stanowi również, że Parlament może postanowić o uchyleniu immunitetu jednego ze swych członków.

#### 3. Regulamin Parlamentu Europejskiego<sup>9</sup>

7. Artykuł 6 ust. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (zwanego dalej „regulaminem Parlamentu”), zatytułowany „Uchylenie immunitetu”, stanowi, że wykonując

7 — Swobody tej dotyczy art. 7 protokołu, który nie ma znaczenia w niniejszej sprawie.

8 — Dz.U. 2010, C 83, s. 389, zwanej dalej „kartą praw podstawowych”.

9 — Regulamin Parlamentu Europejskiego, przyjęty na podstawie art. 199 WE, obecnie art. 232 TFUE (Dz.U. 2005, L 44), ze zmianami. Najnowsza wersja jest dostępna na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego.

swoje uprawnienia związane z przywilejami oraz immunitetami Parlament dąży przede wszystkim do utrzymania swojej integralności jako demokratycznego zgromadzenia prawodawczego oraz do zagwarantowania niezależności posłów w sprawowaniu ich funkcji. W art. 6 ust. 3 wyjaśniono, iż każdy wniosek dotyczący skorzystania z immunitetu i przywilejów skierowany do przewodniczącego przez posła lub byłego posła jest przedstawiany na posiedzeniu plenarnym oraz przekazywany właściwej komisji.

8. Artykuł 9 regulaminu Parlamentu, zatytułowany „Interesy finansowe posłów, normy postępowania i dostęp do Parlamentu” brzmi następująco:

„[...]”

2. Postępowanie posłów odznacza się wzajemnym szacunkiem, opiera się na wartościach i zasadach określonych w podstawowych aktach Unii Europejskiej, cechuje się poszanowaniem powagi Parlamentu i nie może powodować zakłóceń w sprawnym przebiegu prac parlamentarnych ani też naruszania spokoju w budynkach Parlamentu. [...]

3. Stosowanie niniejszego artykułu nie ogranicza w żaden sposób żywotności debat parlamentarnych ani wolności słowa posłów.

Opiera się ono na pełnym poszanowaniu prerogatyw posłów, które zostały określone w odpowiednim prawie pierwotnym oraz w odpowiednich przepisach statutu posła.

Opiera się ono na zasadzie przejrzystości i gwarantuje, że wszelkie postanowienia w tym zakresie będą podawane do wiadomości posłów, którzy są indywidualnie powiadamiani o przysługujących im prawach i obowiązkach.

[...]”

9. Rozdział 4 tytułu VI regulaminu Parlamentu zawierający art. 152–154 reguluje środki mające zastosowanie do posłów w przypadku nieprzestrzegania norm postępowania.

10. Artykuł 152 tego regulaminu dotyczący środków natychmiastowych określa kompetencje przewodniczącego umożliwiające mu przywołanie do porządku każdego posła, który zakłóca prawidłowy przebieg posiedzenia lub którego postępowanie nie jest zgodne z odpowiednimi postanowieniami art. 9. Artykuł 153 regulaminu Parlamentu ustanawia sankcje stosowane w stosunku do posłów, wśród których wymieniono w szczególności naganę i czasowe zawieszenie uczestnictwa w pracach Parlamentu. Artykuł 154 tego regulaminu reguluje postępowanie odwoławcze.

11. Załącznik XVI regulaminu Parlamentu zatytułowany „Wytyczne dotyczące interpretacji norm postępowania mających zastosowanie do posłów” brzmi następująco:

„1. Należy odróżnić dające się zaobserwować zachowania, które mogą być tolerowane, pod warunkiem że nie są one

obraźliwe lub zniesławiające, mieszczą się w rozsądnych granicach i nie stanowią przyczyny konfliktu, od tych, które powodują rzeczywiste zakłócenie jakiegokolwiek działalności parlamentarnej.

2. Posłowie są pociągani do odpowiedzialności, w przypadku gdy osoby przez nich zatrudnione lub osoby, którym posłowie umożliwiają dostęp do Parlamentu, nie przestrzegają w pomieszczeniach parlamentarnych norm postępowania mających zastosowanie do posłów.

Przewodniczący lub jego przedstawiciele korzystają z uprawnień porządkowych wobec tych osób lub każdej innej osoby z zewnątrz znajdującej się w pomieszczeniach Parlamentu”.

#### B — Prawo krajowe

12. Artykuł 68 akapit pierwszy konstytucji włoskiej stanowi, że członkowie parlamentu krajowego nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności z powodu swych opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

### III — Stan faktyczny i pytanie prejudycjalne

13. Wobec pana Patriciella, włoskiego posła do Parlamentu, jest prowadzone postępowanie sądowe w ramach wszczętego przeciwko niemu przed Tribunale di Isernia (Włochy) postępowania karnego ze względu na to, iż niesłusznie posądził funkcjonariusza policji miejskiej z Pozzili (Włochy) o popełnienie czynu zabronionego w czasie sprzeczki mającej miejsce w dniu 1 sierpnia 2007 r. na parkingu publicznym znajdującym się w pobliżu instytutu neurologii.

14. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pan Patriciello powinien być z tego tytułu pociągnięty do odpowiedzialności za czyn zabroniony polegający na pomówieniu na podstawie art. 368 włoskiego kodeksu karnego z uwagi na to, iż twierdził, że funkcjonariusz policji sfałszował godzinę, wypisując mandaty wielu kierowcom, których pojazdy zostały zaparkowane z naruszeniem kodeksu drogowego, a zatem, ze względu na to, iż oskarżył wspomnianego funkcjonariusza o poświadczenie nieprawdy. Pan Patriciello nalegał w obecności żandarmów przybyłych na miejsce zdarzenia, aby sprawdzić prawdziwość zarzucanych funkcjonariuszowi naruszeń.

15. W decyzji z dnia 5 maja 2009 r. Parlament, w odpowiedzi na wniosek pana Patriciella złożony na podstawie art. 6 ust. 3 regulaminu Parlamentu, postanowił, w oparciu o sprawozdanie komisji prawnej, wyrazić zgodę na skorzystanie przez niego z immunitetu (zwaną dalej „decyzją o wyrażeniu zgody

na skorzystanie z immunitetu”). Decyzja ta została uzasadniona w następujący sposób:

„Pan Patriciello ograniczył się bowiem w swych wypowiedziach do skomentowania faktów z dziedziny publicznej, czyli prawa obywateli do łatwego dostępu do szpitala i usług medycznych, co ma znaczący wpływ na życie codzienne jego wyborców. Pan Aldo Patriciello nie działał we własnym interesie, nie zamierzał obrazić funkcjonariuszki, lecz podjął działanie w ogólnym interesie swych wyborców, w ramach swej działalności politycznej. W ten sposób wywiązał się z ciężącego na nim jako na posła do Parlamentu obowiązku, wyrażając swą opinię w kwestii dotyczącej interesu publicznego dla swych wyborców”<sup>10</sup>.

16. W postanowieniu odsyłającym Tribunale di Isernia stwierdza, że zgodnie z art. 9 lit. a) protokołu posłom do Parlamentu przysługują w stosunku do czynów dokonanych na terytorium kraju immunitety i przywileje w tych samych granicach materialnych i proceduralnych jak przewidziane w prawie krajowym. Tymczasem na podstawie art. 68 konstytucji włoskiej przywilej immunitetu parlamentarnego obejmuje działalność pozaparlamentarną jedynie wtedy, gdy jest ona ściśle związana z wykonywaniem obowiązków służbowych i celów właściwych mandatowi parlamentarnemu.

17. W tych okolicznościach wspomniany wyżej sąd zauważa, że nie przesadzając kwestii zasadności oskarżenia, okoliczności faktyczne leżące u podstaw postępowania przed sądem krajowym nie mają związku z jakimkolwiek wyrażaniem opinii w ramach wykonywania obowiązków posła do Parlamentu Europejskiego. Z postanowienia odsyłającego wynika zatem zdaniem prokuratora, iż argument, zgodnie z którym pan Patriciello ograniczył się do skomentowania faktów powszechnie znanych, czyli prawa obywateli do łatwego dostępu do szpitali i usług medycznych, bez zamiaru obrażenia funkcjonariusza publicznego, wydaje się bezzasadny. Poseł bowiem, zgodnie z postawionymi mu zarzutami, wyraźnie oskarżył zdaniem sądu krajowego funkcjonariusza publicznego, w obecności przedstawicieli służb porządkowych, o poświadczenie nieprawdy. Tymczasem taki czyn wydaje się, *prima facie*, wykraczać poza obronę interesu publicznego jego wyborców i, jako taki rozpatrywany abstrakcyjnie, nie należy do zakresu immunitetu przyznanego przez Parlament na mocy decyzji w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu.

18. Jednakże Tribunale di Isernia zauważa, iż decyzja w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu została wydana z powołaniem się nie tylko na art. 9 lit. a) protokołu, lecz także na jego art. 8.

19. W tym kontekście i uwzględniając obowiązek lojalnej współpracy, do którego przestrzegania jest zobowiązany sąd odsyłający na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, Tribunale di Isernia postanowił zawiesić postępowanie

10 — Sprawozdanie A6-0286/2009 w sprawie wniosku Alda Patriciella o skorzystanie z immunitetu i przywilejów [2009/2021(IMM)], dostępne na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//FR>.

i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

## V — W przedmiocie aspektów proceduralnych pytania prejudycjalnego

„Czy zarzucany posłowi do Parlamentu Europejskiego Aldo Patriciellemu czyn zabroniony (opisany w oskarżeniu i będący przedmiotem decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2009 r. o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu) kwalifikujący się jako pomówienie w rozumieniu art. 368 [włoskiego] kodeksu karnego stanowi wyrażenie opinii w czasie wykonywania przez niego obowiązków parlamentarnych w rozumieniu art. [8] protokołu<sup>[11]</sup>?”

### A — W przedmiocie dopuszczalności uwag Parlamentu

21. Przede wszystkim należy stwierdzić, że dopuszczalność uwag Parlamentu może budzić szereg wątpliwości w świetle brzmienia przepisów art. 23 akapity pierwszy i drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z tym przepisem Trybunał zawiadamia o wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dane strony, państwa członkowskie i Komisję, jak również instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, które przyjęły akt, którego ważności lub wykładni dotyczy spór.

## IV — Postępowanie przed Trybunałem

20. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 2 kwietnia 2010 r. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez pana Patriciella, rządy włoski i grecki, jak również przez Parlament i Komisję Europejską. Z wyjątkiem rządu włoskiego wszyscy reprezentowani byli na rozprawie, która odbyła się w dniu 15 lutego 2011 r.

22. W niniejszej sprawie jest oczywiste, iż Parlament nie jest autorem protokołu, który jest jedynym przedmiotem pytania prejudycjalnego<sup>12</sup>. Jednakże niniejsza sprawa ma niewątpliwie związek z interesami konstytucyjnymi Parlamentu i dotyczy jego wymiaru instytucyjnego.

23. W związku z tym, uwzględniając wewnętrzny związek między przepisami regulaminu Parlamentu i art. 8 i 9 protokołu,

11 — Treść pytania prejudycjalnego dotyczy dawnego art. 9 protokołu. Jednakże, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności sprawy przed sądem krajowym, wspomniany art. 9 stał się art. 8 protokołu.

12 — Inaczej niż w ww. sprawie Marra zakończonej wyrokiem, pkt 22, 23, regulamin Parlamentu nie jest przedmiotem niniejszego odwołania.

jak również wspólny cel zmierzający do zagwarantowania Parlamentowi warunków niezakłóconego wykonywania jego funkcji konstytucyjnej jako przedstawiciela obywateli na poziomie Unii<sup>13</sup>, wydaje mi się, że Trybunał powinien zająć w niniejszej sprawie raczej liberalne stanowisko. Dodam, iż moim zdaniem dorobek orzecznictwa Trybunału sprzyja możliwości, aby Parlament wyjaśnił przed Trybunałem swoje stanowisko<sup>14</sup>. Dlatego proponuję, żeby Trybunał uznał pisemne uwagi Parlamentu za dopuszczalne.

*B — W przedmiocie zakresu pytania prejudycjalnego*

24. Na wstępie istotne wydaje mi się zwrócenie uwagi na zakres niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym postawiono Trybunałowi pytanie dotyczące kwestii, czy taki akt jak będący przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, stanowi wyrażenie opinii w czasie wykonywania przez niego obowiązków parlamentarnych.

13 — Zobacz art. 10 ust. 1 i 2 TUE.

14 — Przypominam klasyczne wyroki dotyczące legitymacji biernej Parlamentu (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 1339), oraz legitymacji czynnej Parlamentu (wyrok z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2041), po którym wydany został wyrok co do istoty sprawy (wyrok z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-4529). A fortiori, w odniesieniu do interesów instytucjonalnych Parlamentu, taka otwartość jest moim zdaniem uzasadniona.

25. Trudności, na jakie napotyka sąd krajowy w niniejszej sprawie, wydają się polegać na napięciu [istniejącym] między, z jednej strony, brzmieniem uzasadnienia decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu pana Patriciello i, z drugiej strony, brzmieniem wniosków obciążających dotyczących spornych okoliczności. W tej decyzji Parlament powołał się zarówno na art. 9 lit. a) protokołu, jak i na jego art. 8.

26. W tym względzie, przyznając wprawdzie podobnie jak rzecznik generalny Poiares Maduro, iż art. 8 i 9 protokołu mogą niekiedy obejmować te same czyny, gdy obowiązują w sposób kumulatywny i powinny być odczytywane łącznie<sup>15</sup>, moim zdaniem jest jednakże oczywiste, że art. 9 protokołu często dotyczy czynów będących przestępstwami lub czynami zabronionymi prawa powszechnego, które nie są objęte zakresem stosowania art. 8 protokołu, w szczególności, czynów, których nie można zakwalifikować jako opinii lub głosowania bez względu na to czy mają miejsce w Parlamencie, czy poza nim.

27. Co więcej, Trybunał orzekł już, że w przypadku postępowania sądowego przeciwko posłowi europejskiemu z uwagi na opinie i stanowiska zajęte w głosowaniu ocena przesłanek skorzystania z bezwzględnej immunitetu przewidzianego w art. 8 protokołu należy do wyłącznej kompetencji sądu krajowego, który, w razie wątpliwości, może zwrócić się do Trybunału, na mocy art. 267 TFUE, przy czym sądy ostatniej instancji są w takim

15 — Zobacz pkt 10 opinii rzecznika generalnego Poiareasa Madura w ww. sprawie Marra.

przypadku zobowiązane wnieść sprawę do Trybunału<sup>16</sup>. Zatem, nawet jeżeli Parlament w wyniku wniosku zainteresowanego posła do Parlamentu Europejskiego podejmie na podstawie regulaminu Parlamentu decyzję o skorzystaniu z immunitetu, decyzja ta stanowi opinię, która nie wywołuje wiążących skutków wobec krajowych organów sądowych<sup>17</sup>.

28. Ponadto sąd odsyłający wyraźnie wykluczył możliwość, aby działały na korzyść pana Patriciella przepisy konstytucji włoskiej związane z zasadą wymienioną w art. 9 lit. a) protokołu, zgodnie z którą poseł korzysta na terytorium kraju z immunitetów przysługujących członkom parlamentu z kraju jego pochodzenia.

29. Biorąc pod uwagę ogół powyższych rozważań, uważam, że odpowiedź, jakiej należy udzielić w niniejszej sprawie, powinna opierać się wyłącznie na art. 8 protokołu, który dotyczy zakresu immunitetu materialnego.

30. Wreszcie jest oczywiste, że określenie zarzucanych czynów, jak i ich kwalifikacja w świetle włoskich przepisów należy wyłącznie do sądu krajowego. Dlatego pytanie prejudycjalne należy moim zdaniem nieznacznie przeformułować w ten sposób, że Trybunał powinien orzec w przedmiocie wykładni właściwych przepisów protokołu i w przedmiocie zakresu immunitetu, jaki przysługuje

posłom do Parlamentu Europejskiego, dostarczając w ten sposób sądowi odsyłającemu jak największej ilości wskazówek użytecznych do rozstrzygnięcia zawisłego przed tym sądem sporu.

## VI — Co do istoty pytania prejudycjalnego

### A — *W przedmiocie wolności wyrażania opinii politycznych jako prawa podstawowego*

31. Artykuł 8 protokołu niezaprzeczalnie zmierza do ochrony wolności wypowiedzi członków Parlamentu, bez jakiej nie mógłby istnieć organ przedstawicielski. Członkowie Parlamentu nie mogą bowiem być związani instrukcjami, a ich mandat nie może mieć charakteru imperatywnego. Chodzi zatem o mandat wolny, który stanowi materializację ich wolności wyrażania opinii politycznych<sup>18</sup>.

18 — Artykuł 4 aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EW/WiS, EWG, Euratom przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 20 września 1976 r., decyzji przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. 1976, L 278). Zobacz podobnie art. 2 regulaminu Parlamentu.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Marra, pkt 32–34.

17 — Ibidem, pkt 39.



32. Jednakże każda jednostka ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe<sup>19</sup>.

33. Jako prawo podstawowe wolność wypowiedzi daje zatem każdej osobie prawo wyrażania opinii bez względu na to, czy byłyby one sporne lub szokujące, mniejszościowe lub ekstrawaganckie. Wykonywanie tej wolności może być jednak ograniczone przez prawa i interesy innych osób.

34. Zgodność z prawem tych ograniczeń wolności wypowiedzi zmienia się w zależności, z jednej strony, od charakteru i kontekstu, w jakim zostały wyrażone owe opinie, oraz, z drugiej strony, od stanowiska osoby, która je wyraża. Na przykład zatem wolność wypowiedzi w sferze dyskusji politycznej ma szerszy zasięg niż w ramach informacji handlowych. Uwzględniając szczególną misję dziennikarzy lub parlamentarzystów, nadrzędne względy uzasadniające ograniczenia ich wolności wypowiedzi powinny być poważniejsze niż względy wskazane ogólnie.

35. Wolność wypowiedzi jest szczególnie za względu na to, że jest zarazem sama w sobie prawem, lecz również niezbędną osnową dla

niemal wszystkich pozostałych swobód<sup>20</sup>. W kontekście dyskusji politycznej wolność wypowiedzi stanowi jeden z filarów demokratycznego społeczeństwa, którego elementami składowymi są zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pluralizm, tolerancja i duch otwartości<sup>21</sup>. Wolność wypowiedzi jest bowiem nierozdzielnie związana z dążeniem do demokracji<sup>22</sup>.

36. Podobnie jak w państwach członkowskich prawomocność Unii opiera się na zasadzie demokratycznej reprezentacji<sup>23</sup>. Posłom do Parlamentu Europejskiego powierzono szczególne zadania w dziedzinie demokratycznej reprezentacji, które to zadania

20 — Wyrażenie sędziego Cardoza, postanowienie sądu najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie Palko przeciwko Connecticut, [302 US 319 (1937)], w: M. Hallé, *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2009, s. 7.

21 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Zobacz F. Moysse, *La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen, Annales du droit luxembourgeois*, vol. 15, 2005, s. 57–71. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych dotyczącym zakresu i wykładni praw i zasad, w zakresie, w jakim prawa ustanowione we wspomnianej karcie odpowiadają również prawom gwarantowanym przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwaną dalej „EKPC”), ich znaczenie i zakres, wraz z dopuszczalnymi ograniczeniami, są takie same jak prawa wynikające z EKPC. Należy więc uwzględnić to orzecznictwo w niniejszej sprawie.

22 — C. Charrière-Bournazel, *La liberté d'expression et ses limites, Annuaire international des droits de l'homme*, vol. II, 2007, s. 236.

23 — Unia, tak jak państwa członkowskie, musi przestrzegać zasady demokracji, zarówno zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym, jak i zgodnie z prawem Unii. Z chwilą wejścia w życie traktatu z Lizbony zasada ta znajduje odbicie w tytule II TUE, który jest mu w całości poświęcony. Wynika więc z tego, że każde wykonywanie kompetencji Unii powinno być związane z wolą ludności, zob. M. Genart, *Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution, Cahiers de droit européen*, 2010, nr 1, 2, s. 17–46.

19 — Artykuł 11 ust. 1 karty praw podstawowych.

wykonywane są w szczególności poprzez swobodny dyskurs polityczny.

37. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wolność wyrażania opinii politycznych jako uprzywilejowany środek realizacji celów odnoszących się do rozwoju społeczeństwa demokratycznego chroni deklaracje wyborcze i parlamentarne. Przyjmuje się, że granice krytyki polityka skierowanej do niego jako do osoby zajmującej to stanowisko, jak również krytyki rządu powinny być bardziej elastyczne niż w odniesieniu do zwykłego obywatela<sup>24</sup>. Wolność dyskusji politycznej z pewnością nie przybiera zdaniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bezwzględnego charakteru<sup>25</sup>. Przeciwnie, treści obraźliwe lub zniesławiające mogą stać się elementem debaty politycznej, gdy istnieje ogólny interes w celu ich dyskusowania. Chodzi bowiem o utworzenie wydzielonej przestrzeni, w której może odbywać się dyskurs publiczny<sup>26</sup>. Jednakże w swym najnowszym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuścił możliwość ingerencji w ramach debaty wyborczej<sup>27</sup>.

38. W niniejszej sprawie Parlament stwierdził w decyzji o wyrażeniu zgody na

24 — Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lingens przeciwko Austrii, seria A, nr 103, § 42; z dnia 23 maja 1991 r. w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii, seria A, nr 204, § 59.

25 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 1992 r. w sprawie Castells przeciwko Hiszpanii, seria A, nr 236, § 46.

26 — Zobacz pkt 36 opinii rzecznika generalnego Poiareasa Madura w ww. sprawie Marra.

27 — Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Etxebarria i in. przeciwko Hiszpanii, skarga nr 35579/03; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Féret przeciwko Belgii, skarga nr 15615/07; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Willem przeciwko Francji, skarga nr 10883/05.

skorzystanie z immunitetu, że pan Patriciello działał w interesie ogólnym swych wyborców. W tym względzie należy zauważyć, że opinie dotyczące kwestii interesu ogólnego zostały postawione w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na równi z dyskursem politycznym<sup>28</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie orzekł, że interes ogólny obejmuje w szczególności problematykę używania funduszy zabezpieczenia społecznego<sup>29</sup>, wydatków publicznych<sup>30</sup>, przywłaszczenia mienia publicznego<sup>31</sup>, korupcji wśród polityków<sup>32</sup>. Sądy krajowe powinny w świetle tego orzecznictwa móc określić, czy krytyka dotycząca konkretnego zagadnienia stanowi część bardziej ogólnej debaty. W takim przypadku rozważanej opinii przysługuje szczególna pozycja, ponadto opinia ta wymaga lepszej ochrony<sup>33</sup>.

39. Ponadto, ponieważ sprawa przed sądem krajowym dotyczy funkcjonariusza policji lokalnej, należy przypomnieć, że z uwagi na ich status funkcjonariusze publiczni znajdują się zdaniami Europejskiego Trybunału

28 — Taka wykładnia została przyjęta przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 25 czerwca 1992 r. w sprawie Thorgeir Thorgeirson przeciwko Islandii, seria A, nr 239, § 64.

29 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Eerikäinen i in. przeciwko Finlandii, skarga nr 3514/02, §§ 66–68.

30 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie Flux przeciwko Mołdawii, skarga nr 25367/05, § 39.

31 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Porubova przeciwko Rosji, skarga nr 8237/03, § 43.

32 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie Bacanu i R przeciwko Rumunii, skarga nr 4411/04, § 91.

33 — W związku z nieuwzględnieniem tego aspektu przez sądy krajowe Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, iż państwo naruszyło art. 10 EKPC. Zobacz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: ww. wyrok w sprawie Eerikäinen i in. przeciwko Finlandii; z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie Karsai przeciwko Węgrom, skarga nr 5380/07, § 29.

Praw Człowieka, w połowie drogi pomiędzy jednostkami a osobami publicznymi. Nie stawiając znaku równości między politykiem a funkcjonariuszem, wspomniany Trybunał podkreśla, że granice dopuszczalnej krytyki wobec tego ostatniego w czasie wykonywania jego obowiązków służbowych mogą w niektórych okolicznościach być szersze od granic mających zastosowanie do zwykłego obywatela<sup>34</sup>.

40. Jednakże Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał, że funkcjonariusze dla wykonywania swych obowiązków służbowych powinni korzystać z zaufania publicznego bez stwarzania im nieuzasadnionych przeszkód oraz że może się w rezultacie okazać niezbędne zapewnienie im szczególnej ochrony przeciwko obraźliwym atakom słownym, gdy wykonują obowiązki służbowe. Tak samo jest w sytuacji zniesławiającego przypisania okoliczności faktycznych mających związek z wypełnianiem ich zadań<sup>35</sup>. Wymogi w zakresie ochrony funkcjonariuszy powinny w danym przypadku zostać wyważone z interesami wolności prasy lub swobodnej dyskusji kwestii interesu ogólnego<sup>36</sup>.

34 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie Janowski przeciwko Polsce, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-1, § 33. Zobacz podobnie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie Thoma przeciwko Luksemburgowi, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-III, § 47; z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie Mamère przeciwko Francji, *Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XII, § 27.

35 — Zobacz w szczególności wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: ww. wyrok w sprawie Janowski przeciwko Polsce; z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie Busioc przeciwko Moldawii, skarga nr 61513/00, § 64; ww. wyrok w sprawie Mamère przeciwko Francji, § 27; z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie Taffin przeciwko Francji, skarga nr 42396/04, § 64.

36 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 kwietnia 2010 r., skarga nr 34050/05, §§ 47, 48.

B — *W przedmiocie zasad regulujących immunitet parlamentarny w Parlamencie i w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy*

41. W ramach wprowadzenia pragnę zauważyć, że istnieje więź historyczna oparta na wspólnej zasadzie i identycznych przepisach między systemem przywilejów i immunitetów przyznanym członkom Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i systemem przyznanym posłom do Parlamentu<sup>37</sup>. Wiąż ta uzasadnia moim zdaniem porównanie tych dwóch tekstów w celu wykładni zakresu immunitetu parlamentarnego w niniejszej sprawie.

42. Zgodnie z art. 343 TFUE Unia korzysta na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań, na warunkach przewidzianych w protokole. Rozdział III protokołu powtarza ideę gwarancji prawnych przysługujących członkom Parlamentu.

43. Przywileje i immunitety członków Parlamentu są zatem takie jak przywileje i immunitety Unii, ustanowione w celu umożliwienia Unii wypełniania jej zadań.

37 — T. Harms, *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, s. 88. Zobacz również rezolucja 1325 (2003) w sprawie immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego [tłum. nieoficjalne], dostępna na stronie internetowej Zgromadzenia Rady Europy pod następującym adresem: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Zobacz również identyczne przepisy umowy w sprawie statutu Unii Zachodnioeuropejskiej, przedstawiciele międzynarodowi i personel z dnia 11 maja 1955 r.

44. Należy podkreślić, że bardzo nieściśle zakres immunitetów, z których mogą korzystać parlamenty europejskie, odzwierciedla pochodzenie tych immunitetów, a mianowicie okoliczność, iż system immunitetu został stworzony jedynie jako dodatek do krajowych uregulowań dotyczących przywilejów poselskich<sup>38</sup>. Pomimo różnych inicjatyw Parlamentu żaden projekt zmiany art. 8 i 9 protokołu nie został dotychczas zrealizowany<sup>39</sup>.

45. W tym względzie pragnę zwrócić uwagę, że głównym powodem stworzenia immunitetu europejskiego nie jest umożliwienie korzystania z niego przez jednostki, lecz przyczynienie się w skuteczny sposób do ochrony ich zadań. Immunitet parlamentarny nie jest zatem w założeniu osobistym przywilejem parlamentarzystów, lecz gwarancją dla instytucji. Ponieważ należy chronić integralność Parlamentu, niektóre wolności i immunitety zostały przydzielone jego członkom w celu umożliwienia im swobodnego poruszania się w Unii, swobodnego działania w czasie wykonywania ich obowiązków jako parlamentarzystów,

jak również w celu uwolnienia ich od wszelkich zagrożeń mających związek z tymi obowiązkami<sup>40</sup>.

46. Jak wynika z regulaminu Parlamentu, wykonując swoje uprawnienia związane z przywilejami oraz immunitetami, Parlament dąży przede wszystkim do utrzymania swojej integralności jako demokratycznego zgromadzenia prawodawczego oraz do zagwarantowania niezależności posłów w sprawowaniu ich funkcji<sup>41</sup>.

47. W drodze porównania w świetle statutu Rady Europy przedstawiciele państw członkowskich Rady korzystają z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania ich funkcji<sup>42</sup>. Immunitety przyznawane są w celu zachowania integralności Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy i w celu zapewnienia niezależności jego członków przy

38 — Protokół został bowiem przyjęty w 1965 r. w okresie, w którym Parlament składał się z przedstawicieli wybranych przez parlamenty krajowe zgodnie z ich postępowaniami krajowymi. Protokół miał chronić jedyną „europejską” część działalności parlamentarnej. Zobacz M. Benlolo Carabot, *Les immunités des Communautés européennes*, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, s. 549–588.

39 — W przedmiocie usiłowań Parlamentu Europejskiego zmierzających do wyjaśnienia treści protokołu zob. sprawozdanie Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego zatytułowane „Parliamentary immunity in the European Parliament”, nr PE 360.487/REV2, październik 2005 r., dostępne pod następującym adresem: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Zobacz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie zmiany protokołu w sprawie zmiany przywilejów i immunitetów P6\_TA(2006)0314, dostępna na stronie internetowej Parlamentu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//FR>.

40 — Zobacz *Privileges and immunities of Members of the European Parliament*, *Eighth Report of House of Commons* z dnia 18 marca 1986 r., zajęcie stanowiska przez G. Donneza, Select Committee on the European Communities, London 1986, pkt 17.

41 — Artykuł 6 ust. 1 regulaminu Parlamentu. Ponadto to stanowisko leży u podstaw orzecznictwa Trybunału, w szczególności wyroku z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 149/85 Wybot, Rec. s. 2391, pkt 12. Wychodząc z tego założenia, stanowisko przedstawione przez Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w wyroku z dnia 15 października 2008 r. w sprawie T-345/05 Mote przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. II-2849, które prowadzi do stworzenia prawa podmiotowego na korzyść beneficjentów immunitetów, wydaje mi się dyskusyjne w świetle logiki immunitetowej opartej na ochronie funkcji, zob. pkt 29–34 tego wyroku.

42 — Członkowie Zgromadzenia korzystają z przywilejów i immunitetów przewidzianych w Porozumieniu ogólnym w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy (z dnia 2 września 1949 r.) i jego protokole dodatkowym (z dnia 6 listopada 1952 r.). Zobacz art. 40 statutu Rady Europy i art. 13–15 wspomnianego porozumienia oraz art. 3–5 protokołu dodatkowego, vol. „Statut Rady Europy”.

wypełnianiu ich mandatu europejskiego<sup>43</sup>. Ponadto zgodnie z protokołem dodatkowym do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, te przywileje, i immunitety przyznawane są przedstawicielom państw członkowskich nie dla ich osobistej korzyści, lecz w celu zapewnienia im całkowitej niezależności przy wykonywaniu ich funkcji związanych z Radą Europy<sup>44</sup>.

48. Wcześniejsze rozważania nie podważają jednak założenia o podwójnym charakterze immunitetu parlamentarnego, którego celem jest zarazem ochrona Parlamentu i jego członków, jako jednostek<sup>45</sup>.

43 — Artykuł 65 rozdziału XVII regulaminu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Ponadto komisja ds. immunitetów i spraw instytucyjnych tego Zgromadzenia śledzi rozwój instrumentów prawnych dotyczących przywilejów i immunitetów parlamentarzystów na poziomie europejskim i międzynarodowym, zob. regulamin Zgromadzenia, teksty pararegulaminowe, rozdział IX, komisja regulaminowa, immunitetów i spraw instytucjonalnych, pkt 5.

44 — Artykuł 5 ww. protokołu dodatkowego do porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów. Wynika z niego ponadto, że państwa członkowskie Rady Europy mają nie tylko prawo, ale i obowiązek uchylecia immunitetu jej przedstawiciela. Zobacz również rezolucja 1490 (2006) w sprawie wykładni art. 15a porozumienia ogólnego, dostępna pod następującym adresem: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Poiaresa Madura dotycząca sprawy Marra, która zakończyła się wydaniem ww. wyroku, pkt 12. Należy jednak zauważyć, że na przesłuchaniu przed komisją ds. ustaw konstytucyjnych parlamentu fińskiego w 1933 r. wybitni w tamtych czasach konstytucjonalści zaproponowali, że immunitet materialny posłów zmierza do umożliwienia im swobodnego krytykowania rządu, władz i innych osób, rzeczy lub współczesnych zjawisk bez obawy, że zostanie wobec nich wytoczone postępowanie sądowe, lub bez potrzeby szczegółowego badania przepisów kodeksu karnego przed wypowiedzeniem się. Zobacz E. Hakkila, *Suomen tasavalta perustuslait* [ustawy zasadnicze Republiki Finlandii], Porvoo 1939, s. 416.

49. W odniesieniu zatem w pierwszej kolejności do ochrony wolności słowa i głosowania w ramach wykonywania funkcji posła immunitet materialny, zwany również „immunitetem parlamentarnym”<sup>46</sup>, odzwierciedlony w art. 8 protokołu, prowadzi do wyłączenia możliwości prowadzenia postępowania sądowego wobec posła w przedmiocie niektórych kategorii czynów, tzn. czynów związanych z wykonywaniem mandatu.

50. Trybunał orzekł już, iż ten immunitet materialny ma charakter bezwzględny<sup>47</sup>.

51. Stwierdzenie to należy rozumieć w świetle zasady<sup>48</sup>, leżącej u podstaw immunitetu materialnego, zgodnie z którą ponieważ immunitet parlamentarny jest ograniczony w czasie, obowiązuje zarówno w okresie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Immunitet parlamentarny jest bezwzględny również w tym znaczeniu, że obejmuje wszystkie rodzaje odpowiedzialności prawnej, w szczególności odpowiedzialność karną i cywilną. Ponadto chodzi o bezwarunkowy immunitet parlamentarny, ponieważ nie może on zostać uchylony przez Parlament, a poseł nie może z niego zrezygnować. Jednakże bezwzględny charakter immunitetu obejmuje również, zgodnie z art. 8 protokołu, wyłącznie „opinie lub stanowiska zajęte w czasie wykonywania obowiązków służbowych”.

46 — Porównaj z przypisem 5.

47 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Marra, pkt 27.

48 — W braku odesłania do przepisów krajowych w art. 8 protokołu immunitet materialny, który jest tam przewidziany, powinien być uznany za oparty wyłącznie na prawie Unii. Zobacz ww. wyrok w sprawie Marra, pkt 26.

52. W drugiej kolejności przedmiotem immunitetu procesowego lub nietykalności określonej w art. 9 protokołu jest z kolei uniknięcie sytuacji, w której wykonywanie mandatu parlamentarnego byłoby utrudnione przez postępowanie karne w przedmiocie czynów dokonanych przez posłów jako zwykłych obywateli. Ten art. 9 gwarantuje więc członkom Parlamentu ochronę przeciwko postępowaniom sądowym w czasie trwania ich mandatu. Nietykalność przewidziana w art. 9 protokołu jest ograniczona do czasu trwania sesji i traci skuteczność, w przypadku gdy poseł został schwytany na gorącym uczynku oraz w przypadku uchylenia immunitetu przez Parlament<sup>49</sup>.

53. Z historycznego punktu widzenia celem immunitetu procesowego było uniknięcie

sytuacji, w jakiej władza wykonawcza lub jednostki mogłyby uniemożliwiać lub utrudniać wykonywanie obowiązków służbowych przez posłów, przyspieszając postępowanie dochodzeniowe lub wypowiadając wobec nich nieuzasadnione zarzuty karne. Rozważany immunitet nie ma zatem charakteru bezwzględnego, lecz wymaga jedynie, aby środki przyjęte wobec posła zostały wdrożone po sesjach Parlamentu lub między nimi.

54. Immunitet materialny wynikający z immunitetu parlamentarnego działa z uwagi na samo jego ustanowienie w protokole i pod warunkiem, że czyny posła są objęte zakresem zastosowania immunitetu materialnego. Natomiast dla wdrożenia immunitetu procesowego niezbędna jest decyzja Parlamentu w celu umożliwienia lub zakazania prowadzenia dochodzenia lub postępowania sądowego.

49 — W tym względzie praktyka Parlamentu jest moim zdaniem niespójna i może budzić kontrowersje. Z jednej strony bowiem Parlament uznał, że immunitet procesowy określony w art. 9 (dawny art. 10) protokołu ma zastosowanie nie tylko do czynów popełnionych w okresie trwania mandatu, lecz również z mocą wsteczną do czynów popełnionych przez byłych członków Parlamentu. Tylko czyny popełnione po wygaśnięciu mandatu są zdaniem Parlamentu wyłączone z zakresu zastosowania immunitetu procesowego immunitetu procesowego, skąd wypływa konieczność uchylenia immunitetu w odniesieniu do byłych członków (zob. sprawozdanie Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego, nr PE 360.487/REV2, o którym mowa w przypisie nr 39, s. 7). Mam poważne wątpliwości dotyczące zgodności tej wykładni z celem immunitetu procesowego określonym w art. 9 protokołu, jak również z zasadami równości wobec prawa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości przewidzianymi w karcie praw podstawowych. Z drugiej strony Parlament stwierdził, że jest wysoce wątpliwe, aby art. 9 protokołu mógł mieć zastosowanie do byłych członków Parlamentu. Po wygaśnięciu mandatu bowiem należy zdaniem Parlamentu chronić byłego członka przed atakami dotyczącymi opinii lub stanowisk zajętych przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania obowiązków służbowych. Jednakże stosowanie art. 7 (dawny art. 8) i art. 9 protokołu zdaje się być ograniczone do członków Parlamentu wykonujących obowiązki w czasie sesji Parlamentu (zob. sprawozdanie w sprawie wniosku o skorzystanie z immunitetu parlamentarnego Kolda Gorostiagi [2004/2102(IMM)] z dnia 25 stycznia 2005 r. oraz sprawozdanie w sprawie wniosku o skorzystanie z immunitetu parlamentarnego przez Andrzeja Pęczaka, byłego posła do Parlamentu Europejskiego [2005/2128(IMM)] z dnia 22 listopada 2005 r.).

55. Po przypomnieniu tych zasad wydaje mi się, iż wolność wypowiedzi w ogólności, wolność wypowiedzi dyskursu politycznego oraz dotycząca interesu ogólnego, jak również zakres immunitetu materialnego członka Parlamentu są prawami, które, choć są odmienne, nieustannie się przeplatają. Warto podkreślić, że wyrażenie opinii przez członka Parlamentu może być chronione przez zastosowanie zasady wolności wypowiedzi o szerszym zakresie, która ma zastosowanie do dyskursu politycznego, lub przez zastosowanie zasady wolności wypowiedzi w ogólności, w ten sposób, że taka opinia może być automatycznie sankcjonowana, nawet jeżeli została wyrażona w okolicznościach nieobjętych zakresem

zastosowania immunitetu materialnego związanego z wykonywaniem obowiązków członka Parlamentu. Niniejsza sprawa dotyczy zatem kwestii, jak wyznaczyć w ramach wolności wypowiedzi granicę między stopniem ochrony jednostki w ogólności, uczestnika debaty politycznej a członka Parlamentu.

57. Uwzględniając jego cel, immunitet parlamentarny obejmuje nie tylko prawa, lecz również obowiązki<sup>51</sup>. Znaczenie tego stanowiska zostało również podkreślone przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, jego zdaniem możliwości sankcjonowania<sup>52</sup> powinny być wzmocnione, w przypadku gdy opinie wyrażone przez członków tego Zgromadzenia zawierają oszczerstwa, zniesławienia lub zarzuty pomówienia<sup>53</sup>. Rzadkie przypadki zniesławiających opinii, które mogą być przypisane członkom wspomnianego Zgromadzenia, doprowadziły do propozycji wzmocnienia ochrony dobrego imienia poszkodowanych osób<sup>54</sup>.

*C — W przedmiocie norm postępowania mających zastosowanie do Parlamentu*

56. Zgodnie z art. 232 TFUE Parlament przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Nie zamierzając bezpośrednio porównywać przepisów protokołu z przepisami regulaminu wewnętrznego Parlamentu, regulamin wewnętrzny stanowi moim zdaniem dokument odniesienia użyteczny w celu udzielenia odpowiedzi w ramach niniejszej sprawy. Należy dodać, że rozwinęła się w Parlamencie utrwalona praktyka instytucjonalna dotycząca zastosowania art. 9 protokołu w ramach wniosków o uchylenie immunitetu posłów do Parlamentu<sup>50</sup>.

58. Należy podkreślić, że korzystając w ramach wykonywania obowiązków służbowych z immunitetu materialnego, członkowie Parlamentu podlegają więc nadal normom postępowania ustanowionym przez tę samą instytucję.

59. Normy te, w szczególności art. 9 ust. 2, art. 152 i 153 regulaminu Parlamentu, mierzą do sprecyzowania granic zachowania

50 — W przedmiocie tej praktyki zob. ww. w przypisie 39 sprawozdanie Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego nr PE 360.487/REV2.

51 — Zobacz publikacja Union Interparlementaire [Unii Międzyparlamentarnej] (UIP) zatytułowana *La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance*, Genève 2005, dostępna pod adresem: [www.ipu.org/pdf/publications/freedom\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf), s. 57 i nast.

52 — Artykuł 21 regulaminu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

53 — Zobacz ww. rezolucja 1325, pkt 5. Zaznaczam, iż w prawie niemieckim zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy zasadniczej obraźliwe zniesławienia wyłączone są z zakresu zastosowania immunitetu materialnego posłów.

54 — Dokument 12059 zatytułowany „Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes”, dostępny pod adresem: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>.

członka Parlamentu, jak również sankcji w przypadku naruszenia. Z tego regulaminu wynika, że dane postępowanie powinno opierać się na wartościach i zasadach określonych w podstawowych aktach Unii, cechować się poszanowaniem powagi Parlamentu i nie może powodować zakłóceń w sprawnym przebiegu prac parlamentarnych.

60. Ponieważ normy te uwidaczniają sam charakter zachowania będącego nieodłącznym elementem wykonywania obowiązków parlamentarnych, wydaje mi się, że te wytyczne mogą być uwzględniane w ramach wykładni art. 8 protokołu dla określenia zakresu immunitetu materialnego.

D — *W przedmiocie zakresu immunitetu materialnego w rozumieniu art. 8 protokołu*

61. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w doktrynie immunitet materialny obejmuje wszystkie formy, jakie może przybrać działalność parlamentarna – formę pisemną w dokumentach parlamentarnych lub dyskursy i głosowania wszelkiego rodzaju w zgromadzeniach i komisjach parlamentarnych<sup>55</sup>.

55 — M.C. Jeuniaux, *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, praca doktorska, université de Toulouse, 1987, s. 179.

62. Niezaprzeczalnie istnieją różne modele i stanowiska parlamentarne immunitetu materialnego wśród państw członkowskich Unii. Te modele i stanowiska mają jednak ten sam cel, tzn. zapewnienie wykonywania obowiązków służbowych członka Parlamentu oraz in fine funkcjonowania instytucji<sup>56</sup>.

63. Klasyczny model immunitetu materialnego, który chroni wyrażane opinie i stanowiska zajęte przez posłów w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków ma zastosowanie również do członków Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy<sup>57</sup>. W tym zakresie w określeniu „opinie wyrażone” są zawarte wystąpienia ustne i wypowiedzi pisemne członków w czasie wykonywania obowiązków służbowych w tym zgromadzeniu. Obrażliwe wypowiedzi parlamentarzysty skierowane do osoby znajdującej się na galerii dla publiczności nie wchodzą w zakres pojęcia opinii<sup>58</sup>. Immunitet materialny obejmuje również opinie wyrażone w czasie wykonywania funkcji służbowych pełnionych przez posłów w państwach członkowskich<sup>59</sup>.

56 — Zobacz analiza porównawcza Parlamentu nr PE 168.399 wspomniana w przypisie 4.

57 — Immunitet materialny jest przedmiotem art. 14 Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy.

58 — Zobacz sprawozdanie komisji regulaminowej i immunitetów z dnia 25 marca 2003 r. zatytułowane „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire” [Immunitety członków Zgromadzenia Parlamentarnej], dokument 9718, zmieniony, dostępny pod następującym adresem internetowym: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 — Zobacz rezolucja 1325 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy oraz sprawozdanie komisji regulaminowej i immunitetów z dnia 25 marca 2003 r. zatytułowane „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire”, dokument 9718, zmieniony, dostępny pod następującym adresem internetowym: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.



Chodzi więc o ochronę parlamentarzystów będących w podróży służbowej państwach członkowskich Rady Europy.

64. Ponadto warto zauważyć inicjatywę Parlamentu z 1987 r. mającą na celu zmianę art. 8 protokołu, aby zapewnić posłom do Parlamentu Europejskiego ochronę w kontekście opinii i stanowisk zajętych przez nich w głosowaniu w czasie debat Parlamentu, na forum organizacji utworzonych przez Parlament lub w których posłowie zasiadają jako członkowie Parlamentu<sup>60</sup>.

65. W związku z tym obecna dyskusja dotycząca kryterium, jakiego należy użyć w celu określenia działalności parlamentarnej w rozumieniu art. 8 protokołu, ponownie skoncentrowała się na wyborze między kryterium zwanym „przestrzennym” i na kryterium „funkcjonalnym”. W celu przyczynienia się do tej dyskusji pragnę zaproponować, aby Trybunał zmienił podejście w ocenie rozpatrywanych oświadczeń.

66. Immunitet materialny obejmuje moim zdaniem trzy aspekty. Pierwszy o charakterze obiektywnym mierza do zagwarantowania posłom możliwości swobodnego podejmowania i prowadzenia parlamentarnej debaty

politycznej i wspierania w ten sposób różnych spraw politycznych w celu wywierania wpływu na wykonywanie przysługujących Parlamentowi uprawnień ustawodawczych, budżetowych i kontrolnych. Aspekt drugi, również o charakterze obiektywnym, mierza do zachowania możliwości wydawania krytycznych opinii w szczególności wobec władzy wykonawczej Unii i państw członkowskich i przyczyniania się w ten sposób do pionowego i poziomego podziału uprawnień w Unii. Aspekt trzeci, o charakterze subiektywnym, należy rozważać z punktu widzenia prawa podstawowego ograniczającego prawa podstawowe innych obywateli, takie jak prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Te trzy aspekty immunitetu materialnego mają więc na celu wprowadzenie wyjątku w odniesieniu do zasady równego traktowania obywateli<sup>61</sup>. Z tego względu zasadnicze znaczenie ma znalezienie przy dokonywaniu wykładni jego zakresu równowagi, która jest niezbędna w społeczeństwie demokratycznym.

67. W tym względzie podzielam zdanie Komisji, która twierdzi, że art. 8 protokołu powinien mieć zakres w pełni zgodny z art. 6 EKPC, który odpowiada art. 47 karty praw podstawowych. Ograniczenie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości ze względu na immunitet parlamentarny nie powinno być

60 — Zobacz Protokół dotyczący zmiany Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z dnia 8 kwietnia 1965 r. w zakresie, w jakim dotyczy on członków Parlamentu (Dz.U. 1987, C 99, s. 43): „Wobec członków Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania cywilnego, karnego lub administracyjnego, ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie dyskusji Parlamentu, w utworzonych przez Parlament lub działających w jego obrębie organach, lub w organach, w których zasiadają jako członkowie Parlamentu”.

61 — Zobacz art. 6 EKPC i art. 47 karty praw podstawowych. W przedmiocie proporcjonalnego charakteru tego ograniczenia zob. pkt 31 opinii rzecznika generalnego Paolesa Madura w ww. sprawie zakończonej wyrokiem w sprawie Marra.

niewspółmierne w porównaniu do słusznego celu chronionego przez ten immunitet<sup>62</sup>.

68. W odniesieniu do kryterium „przestrzennego” podobnie jak rzecznik generalny Poiares Maduro nie sądzę, iż pytanie, z jakim zwrócił się sąd odsyłający, dotyczy kwestii, czy ograniczenie zakresu immunitetu parlamentarnego jedynie do miejsca, gdzie odbywają się obrady Parlamentu, nie odpowiada już współczesnej rzeczywistości dyskusji politycznej i nie może zatem funkcjonować jako kryterium wyłączone<sup>63</sup>.

69. Zwracam uwagę, że zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, ze względu na międzynarodowy charakter tego Zgromadzenia immunitet parlamentarny należy zdefiniować w odniesieniu do typowych działań jego członków a nie w odniesieniu do pojęcia przestrzeni<sup>64</sup>.

70. Jednakże moim zdaniem nie należy pomijać znaczenia pomieszczeń parlamentarnych jako uprzywilejowanego miejsca debaty politycznej również na poziomie Unii. Interpretacja pojęcia immunitetu parlamentarnego nie powinna zatem prowadzić do

banalizacji Parlamentu jako instytucji politycznej poprzez traktowanie w ten sam sposób opinii wyrażonych przez posła do Parlamentu Europejskiego na trybunie Parlamentu i opinii, którą poseł ten mógł wygłosić np. w telewizyjnym „reality show”.

71. Należy jednak przypomnieć, że immunitet materialny nie ma zastosowania do wszystkich rodzajów działalności członka Parlamentu, nawet jeżeli odbywają się one w pomieszczeniach Parlamentu lub podczas sesji<sup>65</sup>. Aby móc zastosować kryterium przestrzenne, rozpatrywana działalność konieczna powinna mieć związek z działalnością w charakterze członka Parlamentu. W państwach członkowskich w większości przypadków istnieje więź między, z jednej strony, zakresem przedmiotowym i czasowym immunitetu parlamentarnego i, z drugiej strony, pojęciem opinii nierozłącznie związanych z działaniami właściwymi dla Parlamentu<sup>66</sup>. Zatem przemówienia wygłoszone intra muros w trakcie prac parlamentarnych sensu

62 — Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie Patrono, Cascini i Stefanelli przeciwko Włochom, skarga nr 10180/04, §§ 63, 64, a także z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie C.G.I.L. i Cofferati przeciwko Włochom, skarga nr 46967/07, §§ 74, 75.

63 — Zobacz pkt 35 opinii rzecznika generalnego Poiaresa Madura w ww. sprawie Marra.

64 — Wyżej wymieniony dokument 9718, zmieniony, w którym wyjaśniono, iż „[o]d czasu zmian mających miejsce od 1989 do 1991 r. Zgromadzenie i jego członkowie podejmują więcej działań w terenie: zajmują się obserwacją wyborów, przeprowadzają kontrole na miejscu w przypadku sytuacji kryzysowych i w ramach dyplomacji parlamentarnej, prowadzą negocjacje członków z urzędnikami krajowymi w ramach procedury przystąpienia państw kandydujących do Rady Europy i procedury monitorowania”.

65 — Na przykład słowne znieważenie kelnerki w kawiarni Parlamentu nie jest objęte zakresem zastosowania art. 8 protokołu.

66 — W prawie belgijskim zgodnie z art. 58 konstytucji belgijskiej immunitet obejmuje opinie lub stanowiska zajęte w głosowaniu przez parlamentarzystów pod warunkiem, że działają oni w ramach „sprawowania mandatu posła”. W prawie niemieckim art. 46 ust. 1 ustawy zasadniczej powołuje się na „[sposób] głosowania lub wyrażenia opinii na posiedzeniach Bundestagu”. W prawie hiszpańskim art. 71 konstytucji hiszpańskiej, w prawie francuskim art. 26 konstytucji francuskiej oraz w prawie luksemburskim art. 68 konstytucji Luksemburga używają wyrażenia „w czasie wykonywania obowiązków”. W prawie fińskim art. 30 konstytucji fińskiej wiąże zakres immunitetu parlamentarnego z opiniami i poglądami wyrażonymi przez posła w parlamencie.

largo<sup>67</sup> oczywiście objęte są zakresem zastosowania art. 8 protokołu.

72. W odniesieniu do działań i oświadczeń mających miejsce poza pomieszczeniami Parlamentu zasadnicza trudność wiąże się z zastosowaniem kryterium zwanego „funkcjonalnym”, które jest więc jedynym właściwym kryterium dla celów wykładni zakresu immunitetu materialnego. Moim zdaniem cel art. 8 protokołu nie może polegać na rozszerzeniu immunitetu na wszystkie oświadczenia członków Parlamentu. Taka wykładnia wydaje mi się kolidować z prawami podstawowymi, którymi są równość wobec prawa<sup>68</sup> i dostęp do sprawiedliwości, nawet jeżeli wydaje się, że Parlament przyjął stanowisko w praktyce dotyczącej uchylenia immunitetu<sup>69</sup>. Tymczasem immunitet materialny zmierza do ochrony członków Parlamentu jako posłów do Parlamentu Europejskiego, a nie jako polityków w ogólności.

73. W opinii w sprawie Marra, w której wydany został ww. wyrok, w celu określenia,

67 — To znaczy udział w sesjach, w pracach parlamentarnych, komisjach, zebraniach, konferencjach prasowych oraz w przyjmowaniu delegacji.

68 — Na przykład w Szwecji propozycja zmiany konstytucji szwedzkiej zmierzająca do poszerzenia zakresu immunitetu parlamentarnego na debaty polityczne extra muros została odrzucona ze względu na nierówność, którą powodowałyby to wśród uczestników takich debat. Zobacz sprawozdanie komisji reformy konstytucyjnej zatytułowane „En reformerad Grundlag—Betänkande av Grundlags Utredningen”, SOU 2008:125, s. 609, 610.

69 — W praktyce Parlamentu Europejskiego immunitetu nie uchyla się, jeżeli zarzuty w rozumieniu prawa karnego wynikają z „działalności politycznej” członka Parlamentu Europejskiego. To ostatnie pojęcie zostało zinterpretowane przez Parlament na podstawie, która uznana została przez tę instytucję w jej raporcie za „niezmiernie szeroką i elastyczną”. Zobacz sprawozdanie Komisji Prawnej Parlamentu nr PE 360.487/REV2, o którym mowa w przypisie 39, s. 23, 24.

czy oświadczenia parlamentarzysty zostały złożone w czasie wykonywania obowiązków, rzecznik generalny Poiares Maduro zasugerował, aby przyjąć jako kryterium charakter i treść wypowiedzi posłów do Parlamentu Europejskiego. Poddał kwalifikację opinii dwóm warunkom: mianowicie po pierwsze, opinie powinny dotyczyć rzeczywistego interesu publicznego a po drugie należy dokonać różniczenia pomiędzy okolicznościami faktycznymi i sądami wartościującymi<sup>70</sup>.

74. Ze względu na to, że aspekt ten zasługuje moim zdaniem na pogłębioną ocenę, przed udzieleniem odpowiedzi na pytanie dotyczące wykładni sformułowania „opinii lub stanowiska zajętego w głosowaniu w czasie wykonywania obowiązków służbowych” zawartego w art. 8 protokołu pragnę zbadać pojęcie interesu ogólnego oraz rozróżnienie między sądami wartościującymi i oświadczeniami faktycznymi, aby następnie zaproponować ustalenie zakresu immunitetu materialnego raczej poprzez bezpośredni niż przez funkcjonalny związek.

1. W przedmiocie rzeczywistego interesu ogólnego

75. Interes ogólny stanowi jeden z podstawowych aspektów funkcjonowania wolności wypowiedzi ze względu na to, że przyczynia się on do ochrony wielości wartości

70 — Punkty 37–39 opinii rzecznika generalnego Poiaresa Madura w ww. sprawie Marra.

w społeczeństwie, którą wolność ta ma zapewnić. Jednakże w odniesieniu do zakresu immunitetu parlamentarnego wynikającego z art. 8 protokołu wydaje mi się trudne wymaganie, żeby każde oświadczenie posła do Parlamentu Europejskiego miało konotację polityczną, która zawsze odzwierciedla rzeczywisty ogólny interes.

76. Celem szerokiej wolności wypowiedzi, takiej jaką mają członkowie Parlamentu, jest umożliwienie im uczestniczenia w debatach politycznych związanych z ich obowiązkami bez nieuzasadnionych przeszkód. Ta wolność powinna również obejmować możliwość wyrażania opinii subiektywnych, egoistycznych, a nawet niewygodnych, ponieważ powołaniem parlamentarzysty jest popieranie spraw politycznych, bez podlegania jakimkolwiek obowiązkowi obiektywizmu.

77. Celem demokratycznych debat politycznych jest rzeczywiście przyczynianie się do definicji interesu ogólnego poprzez proponowanie jego różnych ujęć. Interes ogólny nie przeważa bowiem nad demokratycznymi debatami, lecz to wspomniane debaty przyczyniają się do jego lepszego zrozumienia.

78. Pojęcie rzeczywistego interesu ogólnego nie może więc moim zdaniem stanowić kryterium mającego znaczenie dla zastosowania immunitetu materialnego do wyrażania stanowiska członków Parlamentu, które objęte są art. 8 protokołu. W przeciwnym wypadku treść debat politycznych podlegałaby kontroli a posteriori organów sądowych, co samo

w sobie byłoby sprzeczne z zamysłem immunitetu parlamentarnego<sup>71</sup>.

2. W przedmiocie ocen i oświadczeń faktycznych

79. Rozróżnienie między oświadczeniem faktycznym a sądem wartościującym<sup>72</sup>, przytoczone w szczególności w uwagach Parlamentu i Komisji, zdaje się wpisane w nowoczesną myśl. Źródło tego założenia leży w twierdzeniu Davida Hume'a, zgodnie z którym powinności nie można wywnioskować z faktów<sup>73</sup>. W filozofii XX wieku zasada ta została przyjęta przez teorie zwane niekognitywistycznymi, zgodnie z którymi wypowiedzi

71 — Nie pragnę zaprzeczać, jak wykazano to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, roli, jaką może odgrywać interes ogólny w ocenie kwestii, czy wypowiedź jest objęta wolnością wypowiedzi lub czy może być sankcjonowana. W przypadku posłów taka ocena jest więc możliwa jedynie po stwierdzeniu, że rozpatrywana wypowiedź nie jest objęta zakresem przyznanego posłowi immunitetu materialnego.

72 — Zgodnie z definicją rodzajową funkcja sądów wartościujących polega na dostarczeniu pozytywnej lub negatywnej oceny ich przedmiotu. Zobacz V. Villa, *Legal theory and value judgements*, w: *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, ed. MacCormick, s. 119. Do celów analizy immunitetu parlamentarnego należy włączyć sądy wyrażające oceny deontologiczne dotyczące słuszności lub wartości moralnej czynów w kategorii sądów wartościujących.

73 — Szkocki filozof potwierdził to założenie w swym *Treatise of Human Nature* wydanym w 1739 r. Ta idea została uogólniona jako mająca zastosowanie do sądów wartościujących przez angielskiego filozofa G.E. Moore'a (1873–1958).

dotyczące wartości lub norm znajdują się poza dychotomią prawdy i fałszu. Natomiast twierdzenia faktyczne są bądź prawdziwe, bądź fałszywe. Zatem obiektywizm jest możliwy, jeżeli debata dotyczy faktów, lecz sądy wartościujące są mniej lub więcej względne, a nawet subiektywne<sup>74</sup>.

80. Uwzględniając trudności koncepcyjne wynikające z filozofii etycznej związane z tym rozróżnieniem, ryzykowne wydaje mi się opieranie wykładni prawnej normy prawa Unii na tym rozróżnieniu. Podobnie jak niektórym przedstawicielom teorii prawa ustalenie wyraźnego rozróżnienia między sądami wartościującymi a oświadczeniami faktycznymi w dziedzinie prawa zdaje mi się z koncepcyjnego punktu widzenia trudne a wręcz niemożliwe. Ponadto pragnę zauważyć, że w pełni możliwe jest wyrażenie sądów wartościujących za pomocą zdania, które semantycznie sprawia wrażenie twierdzenia czysto faktycznego<sup>75</sup>.

81. Jednakże warto przypomnieć, że rozróżnienie między sądami wartościującymi a oświadczeniami faktycznymi jest jednym z klasycznych kryteriów w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podsumowując, Trybunał ten dopuszcza możliwość

wykazania prawdziwości faktów w przypadku oświadczenia faktycznego (*exceptio veritatis*)<sup>76</sup>, co jest wykluczone w przypadku sądów wartościujących.

82. W doktrynie słusznie zaznaczono, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stosuje czystej dychotomii tych dwóch pojęć, tzn., że dokonuje rozróżnienia nie między „czystą opinią” a „twierdzeniem faktycznym”, lecz między „twierdzeniami czysto faktycznymi” i wyrażeniami mieszanymi zawierającymi składniki zarazem faktyczne, jak i opinii<sup>77</sup>.

83. Dowodzi to moim zdaniem, że przeciwstawność tych dwóch pojęć nie jest pozbawiona wątpliwości, jak uznał sam Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>78</sup>. Zgodnie z orzecznictwem wyżej wspomnianego Trybunału różnica między sądami wartościującymi a oświadczeniami faktycznymi polega więc na poziomie dowodów, które należy ustalić<sup>79</sup>. Wątpię jednak w możliwość czystej i prostej transpozycji tego orzecznictwa

74 — Zobacz np. w przedmiocie tej debaty R. Shafer-Laundau, *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press 2005, s. 18–52.

75 — Na przykład stwierdzenie, które odnosi się do obiektywnego faktu, zgodnie z którym przeciwnik polityczny ma określone pochodzenie etniczne, może wyrażać negatywny sąd wartościujący ze strony wypowiadającej go osoby. Negacjonistyczne twierdzenia dotyczące holokaustu stanowią rażący przykład okoliczności, że możliwe jest wyrażanie szokujących sądów wartościujących za pomocą twierdzeń pozornie czysto faktycznych.

76 — Zobacz na ten temat klasyczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 maja 1999 r. w sprawie *Bladet Tromsø A/S i Stensaas przeciwko Norwegii*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-III, § 65.

77 — T. Hochmann, *La protection de la réputation*. Cour européenne des droits de l'homme. *Pfeifer c. Autriche*, 15 novembre 2007, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008/76, s. 1185. Prowadzi to do rozszerzenia zakresu pojęcia sądu wartościującego i do zawężenia pojęcia oświadczenia faktycznego.

78 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie *Scharsach i News Verlagsgesellschaft przeciwko Austrii*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-XI, § 40.

79 — *Ibidem*.

w odniesieniu do granic immunitetu materialnego członka Parlamentu.

między twierdzeniami faktycznymi a sądami wartościującymi<sup>81</sup>.

84. Podkreślam, że immunitet materialny wyłącza niektóre opinie wyrażone przez członków Parlamentu z ewentualnej odpowiedzialności karnej lub cywilnej. Z tego punktu widzenia opinie powinny być badane jak akty, konkretnie jak akty mowy, które mogą stanowić czyny zabronione takie jak zarzut pomówienia, zniesławienie lub wypowiedzi obelżywe<sup>80</sup>.

85. W ramach oceny opinii jako czynów uważam, że kwestia, czy mamy do czynienia z twierdzeniem faktycznym, czy z sądem wartościującym, ma mniejsze znaczenie niż cel zamierzony przez autora opinii, jak również reakcja, jaką ten akt mowy wywołał u rozmówców, nawet jeżeli prawdziwość twierdzenia może mieć wpływ na kwalifikację prawną rozpatrywanego czynu. Dodam, iż praktyka Parlamentu dotycząca uchylania immunitetu nie wydaje się czynić rozróżnienia

86. Wreszcie moim zdaniem należy zwrócić uwagę Trybunału na fakt, że zbliżenie między pojęciem wykonywania obowiązków parlamentarnych a sądów wartościujących prowadzi do ograniczenia zakresu swobody dyskursu politycznego.

87. W ramach swych obowiązków członek Parlamentu powinien bowiem być w stanie zasygnalizować obawy i bronić interesów wyborców. Z tego względu powinien, chroniony przez immunitet materialny, dysponować swobodą wypowiedzianych stwierdzeń faktycznych, które nie są sprawdzone lub które mogą okazać się błędne. Najczęściej będzie się to odnosiło do wyrażen mieszanych w rozumieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Członkowi Parlamentu należałoby w rezultacie przyznać „dobrodziejstwo wątpliwości”, tzn. możliwość krytykowania funkcjonowania innych instytucji bez konieczności uprzedniego przeprowadzania szczegółowych dochodzeń w celu udowodnienia swych twierdzeń.

80 — W filozofii teoria aktów mowy podkreśla, że twierdzenia stanowią nie tylko środki przekazywania informacji, lecz również czyny. Należy więc dokonać rozróżnienia między treścią zdaniową twierdzenia i jego mocą illokucyjną. Akty mowy budują wzajemne oddziaływanie społeczne poprzez ich moc illokucyjną, która tworzy więź między rozmówcami. Zobacz J.J. Moreso, *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht 1998, s. 12, 13 oraz D. Ruiter, *Institutional Legal Facts*, Dordrecht 1993, s. 37–51. Stwierdzenie faktyczne może mieć zatem moc illokucyjną, która powoduje uznanie jej za czyn zniesławiający.

81 — Na przykład w tych dwóch przypadkach (sprawy A3-0088/89 i A3-0040/90) dotyczących opinii wyrażonych przez pana Le Pena, jego pierwszą wypowiedź można uznać za sąd wartościujący, a drugą za twierdzenie faktyczne o treści negacjonistycznej. W tych dwóch przypadkach właściwa komisja parlamentarna zaproponowała, aby nie uchylać immunitetu, lecz sesja plenarna Parlamentu Europejskiego nie przychyliła się do tej propozycji. Zobacz załącznik do sprawozdania Komisji Prawnej Parlamentu nr PE 360.487/REV2, wymieniony w przypisie 39.

88. W związku z tym uważam, że immunitet materialny powinien obejmować nie tylko sądy wartościujące, lecz również twierdzenia faktyczne, pod warunkiem że spełniają kryterium organiczne, które zaproponuję.

E — W przedmiocie ustalenia kryterium organicznego<sup>82</sup>

89. Zważywszy na to, że jestem przekonany, iż kryterium więzi zwanej „funkcjonalną” opartej na pojęciu interesu ogólnego i różnieniu między sądami wartościującymi i stwierdzeniami faktycznymi nie umożliwiła udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytanie dotyczące materialnych przesłanek skorzystania z immunitetu przyznanego przez prawo Unii, proponuję, aby Trybunał opracował kryterium właściwe dla charakteru obowiązków posła do Parlamentu Europejskiego, wzorując się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Kryterium to wiąże immunitet materialny nie z treścią wypowiedzi posła, lecz raczej ze związkiem między kontekstem, w jakim wypowiedzi te są wyrażone, i pracami parlamentarnymi Parlamentu.

82 — Jaki ma związek ze stanowiskiem instytucjonalnym członka Parlamentu w porządku prawnym Unii. Określenie „organiczny” nie jest więc używane w znaczeniu „przyrodzony” lub „właściwy”.

1. W przedmiocie kryterium proporcjonalności wynikającego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

90. W odniesieniu do orzecznictwa dotyczącego granic immunitetu zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli wolność wypowiedzi jest cenna dla wszystkich, to jest ona w szczególności cenna dla osoby wybranej przez naród, która reprezentuje swych wyborców, sygnalizuje ich obawy i chroni ich interesy. W demokracji parlament lub porównywalne organy są niezbędnymi trybunami debaty politycznej<sup>83</sup>. Wspomniany Trybunał podkreśla również znaczenie oceny w świetle konkretnych okoliczności, a nie badania in abstracto<sup>84</sup>.

91. Ogólnie dokonując interpretacji zakresu immunitetu parlamentarnego, Europejski Trybunał Praw Człowieka zdaje się wybierać podejście zawężające. Zatem uznał on za zgodny z EKPC immunitet, który obejmuje oświadczenia złożone w trakcie debat parlamentarnych na forum izb ustawodawczych, i zmierzał do ochrony interesów Parlamentu jako całości w przeciwieństwie do interesów jego poszczególnych członków<sup>85</sup>.

83 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie Jerusalem przeciwko Austrii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-II, §§ 36, 40.

84 — Mutatis mutandis, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 lutego 1993 r. w sprawie Padovani przeciwko Włochom, seria A, nr 257-B, § 24.

85 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie A przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-X, §§ 84, 85.

92. Wyrokiem o przełomowym znaczeniu jest bowiem moim zdaniem ww. wyrok w sprawie A przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Orzekłszy, iż immunitet parlamentarny, z jakiego korzystał w danej sprawie deputowany do House of Commons (izby gmin), zmierzał do realizacji uzasadnionych celów, jakimi są ochrona wolności wypowiedzi w parlamencie i utrzymanie podziału między władzą ustawodawczą a sądowniczą, Europejski Trybunał Praw Człowieka zbadał proporcjonalność rozpatrywanego immunitetu. Zatem z punktu widzenia zgodności immunitetu z EKPC im jest on szerszy, tym bardziej nadrzędne muszą być uzasadniające go względy<sup>86</sup>.

93. Ponadto wyrok w sprawie Cordova przeciwko Włochom<sup>87</sup> w szczególności doprowadził do zawężającej wykładni immunitetu w tym znaczeniu, że zmierza on do ochrony członka parlamentu tylko w sytuacji, gdy działa w takim charakterze. We wspomnianym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że postępowanie posła mogło nie być związane z wykonywaniem parlamentarnych obowiązków służbowych sensu stricto i przede wszystkim nie mogło ze względu na swój charakter być porównane do czynu związanego z wykonywaniem parlamentarnych obowiązków służbowych.

Trybunał stwierdził, iż rozważane zachowanie<sup>88</sup> wpisywało się raczej w ramy sprzeczki między jednostkami i że w takim razie odmowa dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie mogła być uzasadniona<sup>89</sup>.

94. Mając powyższe na względzie, Trybunał orzekł, że „brak wyraźnej więzi z działalnością parlamentarną wymaga zawężającej wykładni pojęcia proporcjonalności między zamierzonym celem a użytymi środkami. Ma to zatem w szczególności miejsce, gdy ograniczenia prawa dostępu wynikają z decyzji organu politycznego. Wyciągnięcie innego wniosku równałoby się z ograniczeniem w sposób niezgodny z art. 6 ust. 1 EKPC prawa dostępu jednostek do sądu za każdym razem, gdy zaskarżone na drodze sądowej wypowiedzi zostały przedstawione przez członka parlamentu”<sup>90</sup> [tłum. nieoficjalne].

95. Uwzględniając powyższe rozważania, proporcjonalny charakter zakresu immunitetu powinien moim zdaniem zostać przyjęty jako kluczowy element przy dokonywaniu wykładni art. 8 protokołu, co skłania mnie do zaproponowania, aby Trybunał ustalił nowe kryterium analizy zwane „organicznym”.

86 — Wyżej wymieniony wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie A przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, §§ 77, 78. Jednakże, gdy chodzi o ocenę proporcjonalności immunitetu, jego bezwzględny charakter nie może być rozstrzygający, zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 września 1994 r. w sprawie Fayed przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, seria A, nr 294-B.

87 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 stycznia 2003 r., *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-I.

88 — Trybunał uznał, że pisma o treści ironicznej lub szyderczej dołączone do zabawek, wysłane przez pana Cossigę osobście do sędziego nie mogą ze względu na ich charakter być porównane do czynu wpisującego się w parlamentarne obowiązki służbowe. Zobacz ww. wyrok w sprawie Cordova przeciwko Włochom, § 62.

89 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Cordova przeciwko Włochom, §§ 61, 62.

90 — *Ibidem*, § 63.



2. W przedmiocie kryterium bezpośredniego związku

96. Przy dokonywaniu wykładni art. 8 protokołu proponuję zastosować kryterium bezpośredniego związku między działalnością posła do Parlamentu Europejskiego a zakresem zastosowania immunitetu materialnego<sup>91</sup>. Moim zdaniem należy dokonać rozróżnienia w samym pojęciu immunitetu materialnego między istotą i otaczającą ją sferą.

97. Proponuję zaklasyfikować do centrum immunitetu działania stanowiące w całym tego słowa znaczeniu obowiązki służbowe członka Parlamentu. Obejmowałyby one w szczególności opinie i stanowiska zajęte w głosowaniu na forum Parlamentu, w komisjach, delegacjach i organach politycznych Parlamentu oraz w grupach politycznych. Proponuję, aby znajdowały się wśród nich działania takie jak udział w konferencjach, misjach i spotkaniach politycznych poza Parlamentem, podejmowane w charakterze członka Parlamentu<sup>92</sup>.

91 — Zastosowanie takiego bezpośredniego związku w nieco bardziej uproszczonej formie zostało już przedstawione przez doktrynę, T. Harms, *op.cit.*, s. 91.

92 — Zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy „oczywiste jest, że wyrażenie »w czasie wykonywania obowiązków służbowych« obejmuje sesje plenarne, spotkania komisji Zgromadzenia, podkomisji i innych organów pomocniczych Zgromadzenia”. Immunitet materialny powinien również rozszerzyć się na oficjalną działalność wykonywaną przez członków tego Zgromadzenia w ramach spotkań i konferencji innych instancji Rady Europy. Zobacz ww. dokument 9718, zmieniony.

98. Choć należy przyznać, że jest prawdopodobnie niemożliwe wymienienie wszystkich działań, które objęte są powyższą kategorią, sądzę, iż zgoda na samą koncepcję „działań parlamentarnych ze swej natury” umożliwiła ułatwienie badania sądu krajowego, który w razie wątpliwości mógłby lub byłby zobowiązany zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w tym względzie.

99. W odniesieniu do czynów, których nie można zakwalifikować jako stanowiących obowiązki służbowe parlamentarzysty do Parlamentu Europejskiego, należy, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, zastosować zasadę proporcjonalności. Jak zatem orzekł ETPC, brak wyraźnej więzi z działalnością parlamentarną wymaga zawężającej wykładni pojęcia proporcjonalności między zamierzonym celem, a użytymi środkami<sup>93</sup>.

100. W związku z tym im bardziej czyn lub stwierdzenie członka Parlamentu oddala się od istoty obowiązków służbowych, tym bardziej nadrzędne powinny być względy uzasadniające immunitet parlamentarny posła. Oznacza to równoważenie, z jednej strony, wolności wypowiedzi posła i, z drugiej strony, dostępu do sądu oraz równego traktowania obywateli.

101. Odwrotnie, im bardziej znaczące jest zbliżenie co do istoty z działalnością członka Parlamentu, tym szerszy staje się zakres immunitetu materialnego przyznanego posłom.

93 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Cordova przeciwko Włochom, § 63.

Przede wszystkim kwestia, czy zabranie głosu w mediach przez posła do Parlamentu Europejskiego jest objęte zakresem zastosowania immunitetu materialnego, powinno być oceniane na podstawie tych kryteriów. Moim zdaniem immunitet materialny powinien chronić oświadczenia, które następują bezpośrednio po debatach parlamentarnych, które na nowo przedstawiają lub komentują te oświadczenia. Natomiast w odniesieniu do udziału członków Parlamentu w debatach wyborczych lub ogólnie w innych debatach politycznych posłowie ci nie powinni znajdować się w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu do innych uczestników tych debat.

102. Jednakże pytanie, jakie pojawia się w tym kontekście, dotyczy tego, czy poseł do Parlamentu Europejskiego może powołać się na ochronę, jaką przyznaje mu art. 8 protokołu, gdy działa wyraźnie jako polityk krajowy, a nawet regionalny lub lokalny.

103. Wyzwanie, któremu powinny bowiem w przyszłości stawić czoła parlamenty i posłowie, polega na poinformowaniu o tym, co robią w interesie społeczności, na poprawie jakości życia obywateli i na zapewnieniu, aby wiarygodność ich przekazu nie została zdyskredytowana<sup>94</sup>.

104. Ponieważ immunitet materialny ustanowiony w protokole jest oparty na traktacie, który w art. 343 TFUE odnosi się do wypełnienia zadań Unii, moim zdaniem ten immunitet zmierza do ochrony działalności do Parlamentu Europejskiego, nie gdy porusza on kwestie, które interesują wyłącznie polityka krajowego, lecz gdy wykonuje on zadania jako poseł do Parlamentu Europejskiego.

105. Oczywiście jest, że w świetle zakresu obecnej debaty politycznej większość wypowiedzi posła do Parlamentu Europejskiego ma dwoisty charakter. Dyskusja w skali europejskiej może mieć wyraźną więź z poziomem krajowym, regionalnym lub lokalnym. Jednakże w przeciwnym przypadku, tzn. gdy chodzi o oświadczenia wynikające z kontekstu czysto krajowego lub lokalnego, ustalenie więzi z wymiarem Unii może okazać się trudniejsze.

106. W tym względzie chciałbym jednak zauważyć, że regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy odnosi się do „mandatu europejskiego”<sup>95</sup>, co może przemawiać za tezą, w świetle której jego zakres jest ograniczony do wspomnianej dziedziny.

94 — Zobacz ww. publikacja Union Interparlementaire (UIP) zatytułowana *La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance*, s. 64–65.

95 — Artykuł 65 pkt 1 rozdziału XVII regulaminu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

107. Podsumowując, uwzględniając charakter immunitetu członków Parlamentu, rozumianego jako immunitet Unii niezbędny do wypełnienia jej zadań, czyny związane z debatą polityczną w ogólności lub gdy poseł wypowiada się jako gwarant interesów wyborców na poziomie krajowym lub regionalnym nie mogą w świetle kryterium organicznego być uznane za objęte immunitetem materialnym w rozumieniu art. 8 protokołu.

108. W związku z tym proponuję, aby Trybunał zastosował wyważoną wykładnię immunitetu materialnego, opartą na kryterium bezpośredniego związku, którą należy porównać z zasadą równego traktowania obywateli, jak również z prawem dostępu do sądu.

109. W sprawie przed sądem krajowym uzasadnienie immunitetu parlamentarnego pana Patriciella nie może moim zdaniem mieć pierwszeństwa nad wymienionymi zasadami. Zatem, jak wynika ze sprawozdania ogólnego Parlamentu, zniesławienia odnoszące się raczej do jednostek niż do instytucji zwykle były uznawane za znajdujące się poza

zakresem działalności politycznej posła. Ma to np. zastosowanie do ataków przeciwko poszczególnym funkcjonariuszom policji, a nie do krytykowania policji jako instytucji<sup>96</sup>. Decyzja o ochronie immunitetu pana Patriciella wydaje się więc odchodzić od tej linii.

110. W świetle powyższych rozważań uważam, że czyn, którego sprawcą jest pan Patriciello, wykracza poza działalność członka Parlamentu w rozumieniu organicznym, które właśnie zaproponowałem. Jak bowiem wynika z postanowienia odsyłającego, pan Patriciello działał poza pomieszczeniami Parlamentu. Następnie, uwzględniając przedmiot jego działania, wydaje się, iż działał jako polityk krajowy, a nawet jako zdenerwowany obywatel. Ponadto pod warunkiem zbadania okoliczności faktycznych przez sąd krajowy, jak również ich kwalifikacji w świetle przepisów włoskiego prawa karnego, zachowanie pana Patriciella nie może być uznane za mające istotny związek z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych jako członka Parlamentu.

96 — Zobacz sprawozdanie Komisji Prawnej Parlamentu nr PE 360.487/REV2, o której mowa w przypisie 39, s. 24. Parlament bowiem uchylił immunitet w przypadkach dotyczących napaści na policjantów, zob. sprawy A2-0130/88, A2-0105/85 i A6-0156/2006. Zobacz załącznik do sprawozdania Parlamentu nr PE 360.487/REV2, wspomniany w przypisie 39.

## VII — Wnioski

111. Mając na względzie powyższe rozważania, uważam zatem, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytanie Tribunale di Isernia w następujący sposób:

Zachowanie członka Parlamentu, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym ze względu na to, że jest pozbawione związku z działalnością Parlamentu, nie stanowi opinii wyrażonej w czasie wykonywania obowiązków parlamentarnych w rozumieniu art. 8 Protokołu nr 7 w sprawie immunitetów i przywilejów Unii Europejskiej.