



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MACIEJA SZPUNARA  
przedstawiona w dniu 12 listopada 2019 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-502/19

**Postępowanie karne  
przy udziale:  
Oriola Junquera Viesa,  
Ministerio Fiscal,  
Abogacía del Estado,  
Partido político VOX**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne – Tymczasowo aresztowany obywatel państwa członkowskiego, który w trakcie sądowego etapu postępowania karnego został wybrany na posła do Parlamentu Europejskiego – Odmowa zezwolenia zainteresowanemu na zastosowanie się do wymogu przewidzianego w prawie krajowym – Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej – Artykuł 9 – Przedmiot i zakres immunitetu parlamentarnego – Pojęcia „wybranego” i „członka Parlamentu Europejskiego” – Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 39 – Prawo do kandydowania

### Wprowadzenie

1. Przy otwarciu każdej nowej kadencji House of Commons (Izby Gmin, Zjednoczone Królestwo) speaker (przewodniczący) zwraca się do króla (lub – jak obecnie – królowej) z petycją, by ten przyznał izbie „wolność słowa, ochronę przed zatrzymaniem, dostęp do Jego Wysokości, gdy sytuacja tego wymaga, oraz jak najbardziej przychylną interpretację jej działań”. W odpowiedzi król potwierdza wszystkie przywileje przyznane przez niego lub przez jego licznych poprzedników<sup>2</sup>.

2. To właśnie w historii parlamentu Zjednoczonego Królestwa ma swoje źródła, pod nazwą *parliamentary privilege*, immunitet parlamentarny. Najważniejsza część składowa tego przywileju, wolność słowa, została zinstytucjonalizowana pod koniec XVI wieku i skodyfikowana w deklaracji praw (*Bill of Rights*) w 1689 r. Z niej narodził się dzisiejszy brak odpowiedzialności (lub immunitet materialny) za słowa wypowiedziane lub czyny popełnione przy wykonywaniu mandatu parlamentarnego.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> S. Hardt, *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Cambridge, Intersentia 2013, s. 62.

3. W prawie kontynentalnym pojawienie się immunitetu parlamentarnego jest zwykle kojarzone z rewolucją francuską. Nowa instytucja, która powstała w trakcie tej rewolucji – Zgromadzenie Narodowe – potrzebowała bowiem ochrony przez absolutną dotąd władzą monarchy. Po raz pierwszy immunitet ten znalazł zewnętrzny wyraz w dekretach samego Zgromadzenia Narodowego. Już wtedy obejmował on dwie części składowe immunitetu parlamentarnego, jaki znamy dzisiaj: immunitet materialny (brak odpowiedzialności) w odniesieniu do czynów popełnionych przy wykonywaniu funkcji parlamentarnych<sup>3</sup> oraz immunitet formalny (nietykalność) w odniesieniu do każdego innego czynu, z wyjątkiem sytuacji, gdy zgodę na ściganie wyrazi zgromadzenie<sup>4</sup>. Następnie, w konstytucji z 1791 r., immunitet parlamentarny uzyskał rangę konstytucyjną.

4. Ukształtowaną podczas rewolucji francuskiej postać tego immunitetu, obejmującą dwa człony – brak odpowiedzialności i nietykalność, przejęły prawa parlamentarne wielu państw Europy kontynentalnej.

5. O ile immunitet parlamentarny ma postać ochrony przyznanej każdemu z członków parlamentu osobiście, o tyle jego cel jest jednak odmienny. Nie jest on przywilejem posła umożliwiającym mu uchylene się od podlegania prawu powszechnemu, lecz mechanizmem ochrony parlamentu jako całości<sup>5</sup>.

6. Jeżeli chodzi bardziej konkretnie o nietykalność, to jednym z celów tej ochrony jest zapewnienie, żeby parlament mógł się zgromadzić w komplecie bez ryzyka, że w wyniku postępowań karnych (a nawet cywilnych) mających charakter nadużycia lub szykany niektórzy z jego członków zostaną odsunięci od udziału w debatach<sup>6</sup>.

7. Obecnie często podważa się zasadność tego immunitetu. Twierdzi się bowiem, że jest on anachronizmem, pozostałością czasów, gdy parlamenty były narażone na ataki ze strony władzy wykonawczej oraz pozostającego często na jej usługach wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem w nowoczesnym państwie prawnym niezależność sądów jest najlepszym zabezpieczeniem przed bezzasadnymi atakami zagrażającymi funkcjonowaniu lub składowi parlamentu, a zatem immunitet formalny traci rację bytu. Ponadto, jak się podnosi, immunitet ten stanowi źródło nadużyć oraz naruszenie prawa podstawowego do dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób pokrzywdzonych w wyniku czynów parlamentarzystów popełnionych poza wykonywaniem ich funkcji<sup>7</sup>.

8. Te głosy krytyki z pewnością są w znacznej części prawdziwe.

9. Mimo to sądzę, po pierwsze, że świadczą one o bardzo optymistycznym spojrzeniu na rzeczywistość: rozwój państwa prawnego nie osiągnął wszędzie tego samego poziomu, a ewolucja polityki nie zawsze zmierza wyłącznie w kierunku jego wzmocnienia. Ponadto, o ile sądy pozostają co do zasady niezależne, o tyle niekoniecznie dotyczy to organów ścigania lub prokuratury<sup>8</sup>.

3 Dekret Zgromadzenia Narodowego z dnia 23 czerwca 1789 r. o nietykalności posłów.

4 Dekret Zgromadzenia Narodowego z dnia 26 i 27 czerwca 1790 r. o tymczasowym uregulowaniu sytuacji, w których można zatrzymywać posłów do Zgromadzenia Narodowego, oraz formy podejmowanych przeciwko nim czynności.

5 Zobacz art. 5 ust. 2 zdanie drugie regulaminu Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym „[i]mmunitet parlamentarny nie jest osobistym przywilejem posła, lecz gwarancją niezależności Parlamentu jako całości oraz jego członków”.

6 Ideę tę doskonale wyraził Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny, Hiszpania) w wyroku 90/1985 z dnia 22 lipca 1985 r. (ES:TC:1985:90), twierdząc, że racją bytu immunitetu formalnego jest „uniknięcie sytuacji, w której droga postępowania karnego zostałaby użyta w celu zakłócenia funkcjonowania izb lub w celu zmiany składu, jaki uzyskały one z woli obywateli” (tłumaczenie własne).

7 Tytułem przykładu zob. F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editorial Dykinson 2013, s. 143. W przedmiocie związku między immunitetem parlamentarnym i prawami podstawowymi zob. K. Muylle, *L’immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l’Homme*, *Administration publique*, 3/2008, s. 207–216.

8 Uwagi tej nie należy odczytywać jako aluzji do konkretnego państwa, w szczególności Królestwa Hiszpanii. Jest to stwierdzenie obiektywne i przyznaje to w szczególności Komisja Wenecka, bardzo krytyczna zresztą wobec nietykalności parlamentarnej (zob. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, *Rapport sur l’étendue et la levée des immunités parlementaires*, przyjęty w Wenecji w dniach 21 i 22 marca 2014 r., [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), pkt 154).

10. Po drugie, środki takie jak sądowa kontrola decyzji o uchyleniu immunitetu, ograniczenie jego skutków lub zakresu, a także praktyka parlamentów krajowych polegająca na uchylaniu immunitetu z zasady, poza wypadkami istnienia *fumus persecutionis*, pozwalają na unikanie nadużyć i na pozostawienie immunitetu w granicach właściwych dla jego roli tarczy parlamentu.

11. Prawidłowo stosowany immunitet parlamentarny stanowi zatem jedną z gwarancji niezależności posłów, a tym samym niezależności każdego parlamentu, w tym Parlamentu Europejskiego.

12. Żeby jednak korzystać z tego immunitetu, należy wcześniej uzyskać status parlamentarzysty. W porządku instytucjonalnym Unii Europejskiej proces uzyskiwania tego statusu jest uregulowany po części w przepisach krajowych państw członkowskich, po części zaś w przepisach prawa Unii. W niniejszej sprawie pojawia się kwestia rozdziału odnośnych zakresów zastosowania tych różnych porządków prawnych. Jest to zatem kwestia o znaczeniu konstytucyjnym, która wykracza daleko poza osobistą sytuację skarżącego w postępowaniu głównym oraz krajową debatę polityczną, z którą jest on związany. Pytania prejudycjalne przedłożone w niniejszej sprawie zamierzam rozważyć właśnie w tym kontekście konstytucyjnym.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

13. Na podstawie art. 9 protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej<sup>9</sup>, załączonego do traktatów UE i FUE (zwanego dalej „protokołem”):

„Podczas sesji Parlamentu Europejskiego jego członkowie korzystają:

- a) na terytorium swojego państwa – z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa;
- b) na terytorium innego państwa członkowskiego – z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego.

Immunitet chroni także członków podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu Europejskiego.

Nie można powoływać się na immunitet w przypadku, gdy członek został schwytany na gorącym uczynku, i nie może on stanowić przeszkody w wykonywaniu przez Parlament Europejski prawa uchylenia immunitetu w odniesieniu do któregokolwiek ze swoich członków”.

14. Procedurę wyboru członków Parlamentu reguluje akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r.<sup>10</sup>, zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r.<sup>11</sup> (zwany dalej „aktem z 1976 r.”). Na podstawie art. 5 tego aktu:

„1. Okres pięciu lat, na jaki wybiera się członków Parlamentu Europejskiego, rozpoczyna się wraz z otwarciem pierwszej sesji następującej po poszczególnych wyborach.

<sup>9</sup> Dz.U. 2012, C 326, s. 266.

<sup>10</sup> Dz.U. 1976, L 278, s. 1.

<sup>11</sup> Dz.U. 2002, L 283, s. 1.

[...]

2. Kadencja każdego członka Parlamentu Europejskiego zaczyna się i kończy w tym samym terminie, określonym w ust[.] 1”.

15. Na podstawie art. 6 ust. 2 tego aktu:

„Członkowie Parlamentu Europejskiego korzystają z przywilejów i immunitetów, które mają zastosowanie do nich na mocy Protokołu z 8 kwietnia 1965 roku w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich”.

16. Artykuł 8 akapit pierwszy tego aktu stanowi:

„Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego Aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym”.

17. Zgodnie z art. 12 aktu z 1976 r.:

„Parlament Europejski weryfikuje mandat członków Parlamentu Europejskiego. W tym celu odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez państwa członkowskie i rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień niniejszego Aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których niniejszy Akt się odnosi”.

18. Wreszcie art. 13 ust. 1 tego aktu stanowi:

„Wakat powstaje, gdy mandat członka Parlamentu wygasa w wyniku rezygnacji, śmierci lub utraty mandatu”.

### ***Prawo hiszpańskie***

19. Artykuł 71 konstytucji hiszpańskiej stanowi, że:

„1. Posłowie i senatorowie korzystają z nietykalności<sup>[12]</sup> w odniesieniu do opinii wyrażonych przy wykonywaniu ich funkcji.

2. W trakcie pełnienia swojego mandatu posłowie i senatorowie korzystają również z immunitetu i mogą być zatrzymani jedynie w przypadku ujęcia na gorącym uczynku. Nie mogą być postawieni w stan oskarżenia ani osądzeni bez uprzedniej zgody odpowiedniej izby.

3. W sprawach przeciwko posłom i senatorom właściwa jest izba karna Tribunal Supremo [sądu najwyższego, Hiszpania].

[...]”.

12 W hiszpańskim języku prawniczym przez „nietykalność” (*inviolabilidad*) rozumie się to, co faktycznie jest brakiem odpowiedzialności, to jest immunitet materialny, a przez „immunitet” (*inmunidad*) to, co gdzie indziej nazywane jest nietykalnością, to jest immunitet formalny.

20. Hiszpański system wyborczy jest uregulowany Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (ustawą organiczną 5/1985 o powszechnym systemie wyborczym) z dnia 19 czerwca 1985 r.<sup>13</sup> ze zmianami (zwaną dalej „kodeksem wyborczym”). Tytuł VI tego kodeksu zawiera przepisy szczególnie dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego. Artykuł 224 ust. 1 i 2 rzeczonego kodeksu stanowi:

„1. Junta Electoral Central [centralna komisja wyborcza, Hiszpania] dokona najpóźniej dwudziestego dnia po wyborach zliczenia głosów na poziomie krajowym, rozdziału mandatów odpowiadających każdemu z kandydatów oraz ogłoszenia wybranych kandydatów.

2. W terminie pięciu dni od daty ogłoszenia wybrani kandydaci powinni złożyć ślubowanie wierności konstytucji przed centralną komisją wyborczą. Po upływie tego terminu centralna komisja wyborcza uzna za nieobsadzone mandaty przydzielone posłom do Parlamentu Europejskiego, którzy nie złożyli ślubowania wierności konstytucji, oraz za zawieszony wszystkie prerogatywy, które mogłyby im przysługiwać z uwagi na zajmowane stanowisko, do czasu złożenia wspomnianego ślubowania”.

21. Zgodnie z art. 384a Real Decreto por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (dekretu królewskiego zatwierdzającego kodeks postępowania karnego, zwanego dalej „kodeksem postępowania karnego”) z dnia 14 września 1882 r.<sup>14</sup>:

„Po uprawomocnieniu się postanowienia o postawieniu w stan oskarżenia i po zastosowaniu tymczasowego aresztowania z powodu przestępstwa popełnionego przez osobę należącą do uzbrojonych grup lub pozostającą w związku z nimi lub z indywidualnymi terrorystami lub rebeliantami, oskarżony, który pełnił funkcje lub zadania publiczne, zostaje automatycznie zawieszony w ich pełnieniu do czasu trwania sytuacji pozbawienia wolności”.

22. Artykuły 750–755 tego kodeksu a mają następujące brzmienie:

„Artykuł 750

Sąd lub trybunał, który ma powody, aby sądzić senatora lub posła do Kortezów [senatu i kongresu deputowanych] za przestępstwo, powstrzymuje się od wszczęcia wobec niego postępowania podczas trwania sesji Kortezów, do czasu uzyskania odpowiedniej zgody izby, do której poseł lub senator należy.

Artykuł 751

Jeżeli senator lub poseł został ujęty na gorącym uczynku, może być zatrzymany i pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody, o której mowa w poprzedzającym artykule; jednak w ciągu dwudziestu czterech godzin następujących po zatrzymaniu lub wszczęciu postępowania należy poinformować o tym izbę, do której on należy.

Odpowiednia izba jest również informowana o każdym postępowaniu toczącym się przeciwko osobie, która w trakcie postępowania karnego została wybrana na senatora lub do posła Kortezów.

Artykuł 752

Jeżeli przeciwko senatorowi lub posłowi do Kortezów wszczęto postępowanie karne w okresie interregnum parlamentarnego, sąd lub trybunał powinien poinformować o tym niezwłocznie odpowiednią izbę.

<sup>13</sup> BOE nr 147 z dnia 20 czerwca 1985 r., s. 19110.

<sup>14</sup> *Gaceta de Madrid* nr 260 z dnia 17 września 1882 r., s. 803 (BOE-A-1882-6036).



Podobnie należy uczynić, jeżeli postępowanie karne zostało wszczęte przeciwko wybranemu senatorowi lub posłowi do Kortezów przed ich pierwszym posiedzeniem.

#### Artykuł 753

W każdym przypadku sekretarz sądowy zawiesza postępowanie od dnia powiadomienia Kortezów niezależnie od tego, czy są one w okresie sesji, pozostawiając sprawy w stanie, w którym w danej chwili się one znajdują, do czasu stosownego rozstrzygnięcia przez odpowiednią izbę.

#### Artykuł 754

Jeżeli senat lub kongres deputowanych odmawiają wydania wnioskowanego zezwolenia, umarza się postępowanie wobec senatora lub posła do Kortezów; jednak postępowanie karne toczy się dalej wobec pozostałych osób.

#### Artykuł 755

O wydanie zezwolenia wnosi się w formie *supplicatorio*, przekazując wraz z nim w sposób poufny kopię przedstawienia zarzutów przeciwko senatorowi lub posłowi, dołączając opinię prokuratora oraz szczególne wnioski objęte wnioskiem o zezwolenie”.

### **Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne**

23. Skarżący w postępowaniu głównym, Oriol Junqueras Vies, był wiceprzewodniczącym Gobierno Autonómico de Cataluña (autonomicznego rządu Katalonii, Hiszpania) w czasie, gdy Parlamento de Cataluña (parlament Katalonii, Hiszpania) przyjął Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación (ustawę 19/2017 o referendum w sprawie samostanowienia) z dnia 6 września 2017 r.<sup>15</sup> oraz Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (ustawę 20/2017 o przejściowym porządku prawnym i utworzeniu Republiki) z dnia 8 września 2017 r.<sup>16</sup>, jak również w czasie przeprowadzenia w dniu 1 października 2017 r. referendum w sprawie samostanowienia przewidzianego w pierwszej z tych ustaw, której przepisy zostały w międzyczasie zawieszono na mocy orzeczenia Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego).

24. W następstwie tych wydarzeń Ministerio fiscal (prokuratura, Hiszpania), Abogado del Estado (rzecznik interesów państwa, Hiszpania) oraz partia polityczna VOX zainicjowali postępowanie karne przeciwko wszystkim osobom, w tym O. Junquerasowi Viesowi, którym zarzucają udział w procesie secesji oraz popełnienie w związku z tym czynów podlegających trojakiej kwalifikacji karnej, mianowicie jako: po pierwsze, „przewrót” lub, alternatywnie, „bunt”, po drugie, „wypowiedzenie posłuszeństwa” oraz, po trzecie, „malwersacja”.

25. Na etapie śledczym tego postępowania karnego O. Junqueras Vies został postanowieniem z dnia 2 listopada 2017 r. tymczasowo aresztowany. Od tego czasu jego tymczasowe aresztowanie było w sposób ciągły przedłużane.

26. Po otwarciu etapu sądowego wszczętego przeciwko niemu postępowania karnego O. Junqueras Vies zgłosił swoją kandydaturę w wyborach do Congreso de los Diputados (kongresu deputowanych, Hiszpania) zarządzonych na dzień 28 kwietnia 2019 r. Został on wybrany na posła.

<sup>15</sup> DOGC nr 7449 z dnia 6 września 2017 r., s. 1.

<sup>16</sup> DOGC nr 7451 z dnia 8 września 2017 r., s. 1.

27. W postanowieniu z dnia 14 maja 2019 r.<sup>17</sup> Tribunal Supremo (sąd najwyższy) uznał, że nie ma potrzeby zwracania się do kongresu deputowanych z wnioskiem o uprzednie zezwolenie, o którym mowa w art. 71 ust. 2 hiszpańskiej konstytucji oraz w art. 755 kodeksu postępowania karnego, ponieważ wybór O. Junquerasa Viesa nastąpił po otwarciu etapu sądowego wszczętego przeciwko niemu postępowania karnego. Zdaniem sądu odsyłającego immunitet wynikający z tego przepisu konstytucji ma bowiem zastosowanie wyłącznie do postępowań karnych, w których nie doszło jeszcze do otwarcia sądowego etapu postępowania przeciwko posłowi lub senatorowi.

28. W tym samym postanowieniu sąd ten, na wniosek O. Junquerasa Viesa, udzielił mu nadzwyczajnego zezwolenia na opuszczenie aresztu i udział – pod nadzorem policji i w warunkach gwarantujących bezpieczeństwo – w pierwszym posiedzeniu plenarnym kongresu deputowanych w celu zastosowania się przy tej sposobności do wymogów koniecznych do objęcia mandatu, w szczególności złożenia ślubowania, przewidzianych w art. 20 regulaminu kongresu deputowanych.

29. Po zastosowaniu się do tych wymogów i objęciu mandatu, a następnie powrocie do aresztu, O. Junqueras Vies został zawieszony w funkcjach posła decyzją prezydium kongresu deputowanych, wydaną w dniu 24 maja 2019 r. zgodnie z art. 384a kodeksu postępowania karnego.

30. O. Junqueras Vies zgłosił również swoją kandydaturę w wyborach do Parlamentu zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. Został on wybrany na członka Parlamentu, a wynik ten został ogłoszony przez centralną komisję wyborczą w decyzji z dnia 13 czerwca 2019 r. o „Ogłoszeniu nazwisk posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w wyborach przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.”<sup>18</sup>, zgodnie z art. 224 ust. 1 kodeksu wyborczego.

31. Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2019 r. (zwanym dalej „postanowieniem z dnia 14 czerwca 2019 r.”) Tribunal Supremo (sąd najwyższy) rozstrzygnął wniosek O. Junquerasa Viesa o udzielenie mu nadzwyczajnego zezwolenia na opuszczenie aresztu, co umożliwiłoby mu stawienie się przed centralną komisją wyborczą i złożenie ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji, który to wymóg art. 224 ust. 2 kodeksu wyborczego nakłada na osoby, które zostały wybrane na członków Parlamentu. Sąd ten odmówił udzielenia takiego zezwolenia.

32. W dniu 20 czerwca 2019 r. centralna komisja wyborcza wydała decyzję, w której stwierdziła, że O. Junqueras Vies nie złożył rzeczonego ślubowania, i zgodnie z art. 224 ust. 2 kodeksu wyborczego przydzielony zainteresowanemu mandat w Parlamencie uznała za wakujący, a wszystkie prerogatywy, które mogłyby mu przysługiwać z uwagi na jego funkcję – za zawieszony. Jednocześnie komisja ta przekazała Parlamentowi listę posłów wybranych w Hiszpanii. Nazwisko O. Junquerasa Viesa na niej nie figurowało.

33. W dniu 2 lipca 2019 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Parlamentu dziewiątej kadencji.

34. Wcześniej O. Junqueras Vies zaskarżył postanowienie z dnia 14 czerwca 2019 r. do Tribunal Supremo (sądu najwyższego), powołując się na immunitet przewidziany w art. 9 protokołu.

35. W tych właśnie okolicznościach Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 9 [protokołu] znajduje zastosowanie przed rozpoczęciem »sesji« w stosunku do oskarżonego za poważne przestępstwa znajdującego się w zarządzonym przez sąd areszcie tymczasowym za czyny poprzedzające wszczęcie postępowania wyborczego, w wyniku którego to postępowania wyborczego oskarżony ten został ogłoszony wybranym kandydatem do [Parlamentu],

<sup>17</sup> Postanowienie Tribunal Supremo 5051/2019 (ES:TS:2019:5051A).

<sup>18</sup> BOE 2019, nr 142, s. 62477.

lecz odmówiono mu w drodze orzeczenia sądu nadzwyczajnego pozwolenia na wyjście z więzienia, co pozwoliłoby mu na spełnienie przesłanek ustanowionych przez krajowe uregulowanie wyborcze, do którego odsyła art. 8 [aktu z 1976 r.]?

- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy jeżeli organ wyznaczony w krajowym uregulowaniu wyborczym z uwagi na to, że wybrany kandydat nie spełnił przesłanek ustanowionych w uregulowaniu wyborczym (niemożliwość wynikająca z ograniczenia wolności z uwagi na tymczasowe aresztowanie w postępowaniu w sprawie poważnych przestępstw), powiadomił Parlament Europejski o tym, iż ów wybrany kandydat nie nabywa statusu posła do czasu spełnienia tych przesłanek, nadal należy stosować rozszerzającą wykładnię pojęcia »sesji«, pomimo przejściowej przerwy w oczekiwaniu na rozpoczęcie wykonywania mandatu przez tego kandydata?
- 3) W przypadku, gdy odpowiedź potwierdziłaby wykładnię rozszerzającą, czy w sytuacji, gdy wybrany kandydat pozostaje w areszcie tymczasowym w postępowaniu w sprawie poważnych przestępstw, które rozpoczęło się dość długo przed postępowaniem wyborczym, sąd, który zarządził tymczasowe aresztowanie, jest zobowiązany w świetle wyrażenia: »podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie [Parlamentu]«, z art. 9 [protokołu] do zniesienia tymczasowego aresztowania w sposób bezwarunkowy, prawie automatycznie, aby pozwolić na spełnienie formalności i przemieszczenie się do [Parlamentu], czy też raczej powinien on wziąć pod uwagę kryterium dotyczące wyważania w konkretnym przypadku praw i interesów wynikających z interesu wymiaru sprawiedliwości i prawidłowego postępowania, z jednej strony, oraz interesów i praw związanych z immunitetem, z drugiej strony, zarówno w zakresie zachowania funkcjonalności i niezależności parlamentu, jak i prawa do wykonywania zadań publicznych przez wybranego kandydata?».

36. W postanowieniu odsyłającym Tribunal Supremo (sąd najwyższy) podkreślił, że zwraca się do Trybunału z pytaniami o wykładnię prawa Unii, które pojawiły się nie w ramach przygotowania do wydania w sprawie karnej przeciwko O. Junquerasowi Viesowi wyroku co do istoty, nad którym trwała wówczas narada, lecz w ramach kwestii incydentalnej zapoczątkowanej odwołaniem zainteresowanego od postanowienia z dnia 14 czerwca 2019 r. Sąd ten wskazał również, że zgodnie z art. 71 ust. 3 hiszpańskiej konstytucji, jako sąd orzekający w pierwszej i ostatniej instancji, ma on obowiązek zwrócenia się do Trybunału z tymi pytaniami.

37. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 1 lipca 2019 r. Uwagi na piśmie złożyli: O. Junqueras Vies, prokuratura, partia polityczna VOX, rząd hiszpański, Parlament i Komisja Europejska. Ci sami uczestnicy byli reprezentowani na rozprawie, która miała miejsce w dniu 14 października 2019 r.

38. W tym samym dniu sąd odsyłający wydał wyrok nr 459/2019 (zwany dalej „wyrokiem z dnia 14 października 2019 r.”), skazujący między innymi O. Junquerasa Viesa na trzynaście lat pozbawienia wolności oraz na utratę praw publicznych (*inhabilitación absoluta*) w tym samym wymiarze. W piśmie wystosowanym do Trybunału w tym samym dniu sąd ten wskazał, że podtrzymuje odesłanie prejudycjalne.

## Analiza

39. Sąd odsyłający przedkłada Trybunałowi trzy pytania prejudycjalne dotyczące, zasadniczo, podmiotowego i czasowego zakresu zastosowania przewidzianego w art. 9 protokołu immunitetu członków Parlamentu. Z uwag przedstawionych przez część stron w niniejszej sprawie wynika, że w sytuacji skarżącego w postępowaniu głównym rodzi się pytanie o charakterze wstępnym



i zdecydowanie bardziej fundamentalnym: Czy O. Junquerasowi Viesowi przysługuje status posła<sup>19</sup> do Parlamentu? Rozpocznę zatem moją analizę od tej właśnie kwestii.

### *Status członka Parlamentu*

40. Immunitet parlamentarny przewidziany w art. 9 protokołu chroni członków Parlamentu. Tymczasem strony w postępowaniu głównym, które przedstawiły uwagi – naturalnie z wyjątkiem skarżącego w postępowaniu głównym – uważają, że nie nabył on tego statusu, a przynajmniej nie nabył go w pełni. Twierdzą bowiem, że na podstawie aktu z 1976 r. w przypadku wyborów do Parlamentu procedurę wyborczą reguluje prawo krajowe państw członkowskich. Według tych stron obowiązek złożenia ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji nałożony w art. 224 kodeksu wyborczego na osoby wybrane do Parlamentu stanowi w Hiszpanii jeden z etapów procesu wyborczego, a zatem osoba, której wybór ogłoszono, uzyskuje mandat posła do Parlamentu ze wszystkimi wynikającymi stąd prerogatywami dopiero z chwilą wywiązania się z tego obowiązku. To właśnie zgodnie z tym rozumowaniem centralna komisja wyborcza przekazała Parlamentowi listę wybranych osób, na której nie było nazwiska skarżącego w postępowaniu głównym.

41. W uwagach przedstawionych w niniejszej sprawie Parlament oraz – zasadniczo – Komisja podzielają takie rozumowanie. Wydaje się, że takie jest również stanowisko sądu odsyłającego przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

42. Natomiast ja nie zgadzam się z tym rozumowaniem, a to z następujących powodów.

### *Uwagi wstępne*

43. Zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE w skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 TUE są oni wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich. Wybory są uregulowane przepisami aktu z 1976 r. Akt ten przewiduje, że – z zastrzeżeniem kwestii w nim zharmonizowanych – procedura wyborcza podlega przepisom krajowym państw członkowskich (art. 8 tego aktu). Oprócz procedury wyborczej w ścisłym znaczeniu to odesłanie do prawa krajowego dotyczy kwestii takich jak prawo do głosowania i do kandydowania, kontrola ważności wyborów lub – częściowo – zakaz łączenia funkcji.

44. Natomiast status posłów do Parlamentu, jako przedstawicieli obywateli Unii wybranych w bezpośrednich wyborach i członków instytucji Unii, może być regulowany wyłącznie prawem Unii. Pozostawienie uregulowania statusu posłów do Parlamentu w gestii prawa krajowego państw członkowskich naruszałoby nie tylko niezależność Parlamentu względem państw członkowskich, ale również autonomię porządku prawnego Unii jako całości.

45. Kwestię uzyskania statusu członka Parlamentu należy rozpatrywać właśnie w kontekście niezależności instytucjonalnej oraz autonomii prawnej.

### *Charakter wyborów bezpośrednich*

46. Po pierwsze, rozumowanie, zgodnie z którym uzyskanie statusu posła do Parlamentu może nastąpić wyłącznie pod warunkiem dopełnienia formalności wymaganych prawem krajowym, takich jak złożenie ślubowania, wydaje mi się sprzeczne z samą ideą powszechnych, bezpośrednich wyborów oraz mandatu przedstawicielskiego. Uzyskanie takiego mandatu może bowiem wynikać jedynie z samego głosu

<sup>19</sup> Ponieważ terminologia nie jest we wszystkich językach oficjalnych jednolita, terminy „członek Parlamentu” i „poseł do Parlamentu” traktuję jako synonimy.

wyborców i nie może być uzależnione od późniejszego dopełnienia jakiejkolwiek formalności, które to dopełnienie – jak pokazuje niniejsza sprawa – nie zawsze zależy od samego elekta. Wyborcy wybierają posłów, a nie „pretendentów do bycia posłem”. Ich decyzja wyrażona podczas głosowania nie podlega żadnemu „zatwierdzeniu” lub „potwierdzeniu”.

47. Oczywiście mandat parlamentarny i jego przyznanie podlegają określonym wymogom i ograniczeniom formalnym, którymi są: prawo do kandydowania, zakaz łączenia funkcji i ważność wyboru. Są to jednak obiektywne okoliczności dotyczące statusu osoby wybranej lub procesu wyborczego. Niespełnienie tych wymogów powoduje, że uzyskanie lub zachowanie mandatu staje się prawnie niemożliwe i może prowadzić do jego przedwczesnej utraty.

48. Jest również prawdą, że w różnych systemach parlamentarnych są przewidziane obowiązki formalne, które parlamentarzyści powinni spełnić przed rzeczywistym objęciem funkcji – jak obowiązek złożenia ślubowania, złożenia oświadczenia o interesach finansowych lub inne. Obowiązki te stosują się jednak do parlamentarzystów, to jest osób, które już uzyskały mandat. Nie są one natomiast warunkiem jego uzyskania, które może wynikać wyłącznie z woli obywateli wyrażonej w wyborach<sup>20</sup>.

49. Tak więc ogłoszenie wyników jest aktem, który kończy proces wyborczy i który ma charakter konstytutywny dla uzyskania mandatów przez osoby wybrane<sup>21</sup>. Wszelkie formalności późniejsze od tego aktu, z wyjątkiem ewentualnego unieważnienia wyborów, mają jedynie charakter deklaratoryjny i nie mogą stanowić warunku uzyskania mandatu.

50. Mogę zatem przyjąć, że zgodnie z prawem hiszpańskim złożenie ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji, który to obowiązek art. 224 kodeksu wyborczego nakłada na posłów do Parlamentu wybranych w Hiszpanii, może być warunkiem rzeczywistego objęcia funkcji przez tych posłów<sup>22</sup>. Nie może ono natomiast stanowić warunku uzyskania przez nich statusu członka Parlamentu oraz wynikających z tego statusu prerogatyw, między innymi immunitetu. Rozumowanie, zgodnie z którym status posła – a zatem i wynikający z niego immunitet – przysługuje wyłącznie osobie, która, nieniekonajona, rozpoczęła rzeczywiste wykonywanie funkcji, spowodowałoby powstanie błędnego koła: osoba wybrana nie mogłaby powoływać się na immunitet, ponieważ nie posiadałaby statusu posła, lecz z powodu braku tego immunitetu nie mogłaby spełnić obowiązku, który umożliwiłby jej uzyskanie tego statusu i wynikającego z niego immunitetu. Tymczasem uniemożliwienie osobie prawidłowo wybranej na stanowisko publiczne złożenia ślubowania wymaganego do objęcia tej funkcji jest doskonałą metodą pozbawienia tej osoby danego stanowiska wbrew woli tych, którym przysługuje prawna kompetencja do jego obsadzenia.

51. Prawdą jest, że zgodnie z art. 3 regulaminu Parlamentu procedurę weryfikacji mandatów posłów przeprowadza się na podstawie zakomunikowanych przez właściwe organy państw członkowskich nazwisk wybranych osób. Logiczne jest, że Parlament powinien zostać oficjalnie poinformowany o wynikach wyborów, ponieważ nie może być zmuszony do przeglądania dziennika urzędowego każdego państwa członkowskiego w celu uzyskania tej informacji. Komunikat ten stanowi jednak wyłącznie czynność techniczną, która – wbrew twierdzeniom między innymi Komisji – nie może mieć charakteru konstytutywnego dla uzyskania mandatu. Domniemywa się zresztą, że powiadomienie to wiernie odzwierciedla wynik wyborów, ponieważ – zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit drugi regulaminu Parlamentu – weryfikacja mandatów opiera się na „oficjalnym komunikacie każdego państwa

<sup>20</sup> W kwestii tego rozróżnienia między uzyskaniem a wykonywaniem mandatu parlamentarnego zob. m.in. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien 2004, s. 35–36; K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2016, s. 12.

<sup>21</sup> Zobacz przykładowo, w prawie francuskim, J. Gicquel, J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ 2015, s. 678; w prawie polskim, E. Gierach, w: m. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa, C.H.Beck 2016, t. 2, s. 329, 330; oraz, w prawie hiszpańskim, E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos 2013, s. 557 i nast.

<sup>22</sup> Moim zdaniem sam ten wymóg wzbudza wątpliwości co do jego zgodności z prawem Unii, w szczególności w świetle art. 14 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, zgodnie z którym „[w] skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii” (wyróżnienie własne). Pomijam jednak ten problem, gdyż niniejsza sprawa dotyczy nie obowiązku samego w sobie, lecz skutków jego niewykonania.

członkowskiego w sprawie pełnych wyników wyborów, zawierającym nazwiska wybranych kandydatów”. Ponadto, na podstawie art. 12 aktu z 1976 r., w celu weryfikacji mandatów swoich członków Parlament przyjmuje do wiadomości „rezultaty ogłoszone urzędowo przez państwa członkowskie”<sup>23</sup>. Akt z 1976 r., jako akt normatywny, ma zaś pierwszeństwo przed regulaminem Parlamentu<sup>24</sup>.

#### *Zgodność z aktem z 1976 r.*

52. Po drugie, skutek, jaki prawo hiszpańskie wiąże z niezłożeniem ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji, mianowicie ogłoszenie (czasowego) wakatu i zawieszenie prerogatyw wynikających z mandatu do czasu wywiązania się z obowiązku złożenia tego ślubowania, jest moim zdaniem niezgodny z odnośnymi przepisami aktu z 1976 r.

53. O ile bowiem akt ten powierza państwom członkowskim zadanie przeprowadzenia wyboru posłów do Parlamentu, o tyle nie zezwala im na swobodne dysponowanie ich mandatem. Oczywiście państwom członkowskim przysługuje kompetencja przede wszystkim do zweryfikowania ważności wyborów. Wydaje się to logiczne, ponieważ to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za przeprowadzenie głosowania. W razie stwierdzenia nieprawidłowości wybory, a zatem ich wyniki, mogą zostać unieważnione, co z zasady prowadzi do ponownego głosowania. Następnie państwa członkowskie mogą stwierdzić utratę mandatu przez posła do Parlamentu. Powodem tej utraty może być między innymi utrata przez posła biernego prawa wyborczego lub zajmowanie stanowiska niepołączalnego z mandatem posła do Parlamentu.

54. W niniejszej sprawie, przynajmniej do dnia ogłoszenia wyroku z dnia 14 października 2019 r., nie mają miejsca takie okoliczności. Niezłożenie przez skarżącego w postępowaniu głównym wymaganego ślubowania powoduje bowiem nie utratę mandatu, lecz jedynie, zgodnie ze słowami samego sądu odsyłającego, „czasowe odroczenie [jego rzeczywistego uzyskania] do czasu, kiedy w zależności od wyniku procesu znikną przeszkody w uzyskaniu statusu parlamentarzysty”. Jednak ani akt z 1976 r., ani żaden inny przepis prawa Unii nie przyznają państwom członkowskim kompetencji do zawieszenia (czasowo) mandatu posła do Parlamentu na nieokreślony czas mogący potencjalnie objąć całość kadencji.

#### *Prawo hiszpańskie*

55. Po trzecie, twierdzenie, jakoby przewidziany w art. 224 kodeksu wyborczego obowiązek złożenia ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji był elementem procesu wyborczego, nie wydaje mi się wynikać z samego prawa hiszpańskiego.

56. Obowiązek ten jest bowiem przewidziany w art. 108 ust. 8 kodeksu wyborczego dla każdego elekta. Jednak zgodnie z tym przepisem rozpatrywane złożenie ślubowania jest wymagane „w chwili objęcia funkcji i w celu uzyskania w pełni związanego z nią statusu”. Wbrew zatem temu, co twierdził na rozprawie rząd hiszpański, z artykułu tego nie wynika, by przedmiotowy obowiązek był warunkiem uzyskania mandatu.

<sup>23</sup> Wyróżnienie własne. Nic innego nie wynika z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z orzecznictwa przytoczonego w uwagach przez rząd hiszpański i Komisję, mianowicie z wyroków: z dnia 7 lipca 2005 r., *Le Pen/Parlament* (C-208/03 P, EU:C:2005:429); z dnia 30 kwietnia 2009 r., *Włochy i Donnici/Parlament* (C-393/07 i C-9/08, EU:C:2009:275). Sprawy te dotyczyły szczególnych sytuacji, odpowiednio: utraty mandatu w następstwie skazania oraz zrzeczenia się mandatu, a następnie wycofania tego zrzeczenia. Nie było różnic między ogłoszeniem wyboru (lub utraty mandatu) dokonany przez właściwy organ zainteresowanego państwa członkowskiego a komunikatem przekazanym Parlamentowi. Niniejsza sprawa nie dotyczy poza tym ewentualnego kontrolowania przez Parlament wyników wyborów ogłoszonych lub zakomunikowanych przez państwo członkowskie, lecz oceny przez sąd krajowy statusu osoby wybranej do Parlamentu.

<sup>24</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., *Włochy i Donnici/Parlament* (C-393/07 i C-9/08, EU:C:2009:275, pkt 48).

57. Potwierdzeniem takiego wniosku jest w szczególności sytuacja osób wybranych do Kortezów Generalnych (hiszpańskiego parlamentu). Przedmiotowy obowiązek jest uregulowany w wewnętrznym regulaminie każdej z izb hiszpańskiego parlamentu. Ślubowanie jest składane przed izbą właściwą dla każdego z członków tego parlamentu, co do zasady na jej pierwszym posiedzeniu plenarnym. Jednak zanim zostanie orzeczona sankcja w postaci utraty mandatu, członkowie dysponują trzema sesjami plenarnymi, by wywiązać się z tego obowiązku.

58. Moim zdaniem chodzi zatem wyraźnie o formalność ciążącą na członkach parlamentu hiszpańskiego, których jako jedynych dotyczą przepisy wewnętrznych regulaminów i którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych izb. O ile formalność ta może warunkować rzeczywiste wykonywanie mandatu, o tyle w żaden sposób nie jest od niej uzależnione jego uzyskanie, gdyż wynika ono wyłącznie z wyniku wyborów.

59. Potwierdził to wyraźnie Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny), który w odniesieniu do obowiązku złożenia ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji stwierdził, że „jego ewentualne niedopełnienie nie pozbawia statusu posła lub senatora, ponieważ jedynym tytułem do niego jest wybór obywateli, lecz wyłącznie możliwości wykonywania funkcji właściwych temu statusowi”<sup>25</sup>. Chodzi zatem o wykonywanie funkcji parlamentarnej, a nie uzyskanie mandatu.

60. Jeżeli tak rzecz się przedstawia w wypadku członków parlamentu hiszpańskiego, nie widzę powodów, dla których miałyby być inaczej w wypadku posłów do Parlamentu. Formalny obowiązek, który ciąży na posle (lub senatorze) i który warunkuje rzeczywiste objęcie funkcji, to jest złożenie ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji, nie może bowiem nagle zmienić charakteru i stać się koniecznym elementem procesu wyborczego, posiadającym znaczenie konstytutywne dla uzyskania mandatu posła do Parlamentu.

#### *Nierówność traktowania posłów do Parlamentu w odniesieniu do posłów krajowych*

61. Po czwarte wreszcie, by przejść do kwestii związanych bezpośrednio z wykładnią art. 9 protokołu, należy zauważyć, że teza, zgodnie z którą dopełnienie obowiązku złożenia ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji jest warunkiem uzyskania mandatu przez posłów do Parlamentu wybranych w Hiszpanii, postawiłaby tych posłów – jak również sam Parlament – w sytuacji zdecydowanie mniej korzystnej, jeżeli chodzi o korzystanie z immunitetu parlamentarnego i kompetencję do jego uchylecia lub obrony, w porównaniu z parlamentem hiszpańskim i jego członkami.

62. Członek parlamentu hiszpańskiego składa bowiem to ślubowanie przed swoją izbą, co do zasady w czasie pierwszego posiedzenia plenarnego, w którym uczestniczy. Składanie tego ślubowania jest uregulowane w wewnętrznym regulaminie każdej izby. Jest to zatem wewnętrzna procedura każdej z izb i nie bierze w niej udziału żadna instytucja trzecia. Zresztą, jak już wskazałem, obowiązek ten jest warunkiem nie uzyskania statusu parlamentarzysty, lecz jedynie pełnego korzystania z tego statusu. Co więcej, w każdym razie jeżeli chodzi o kongres deputowanych, sankcja polegająca na zawieszeniu prerogatyw posła jest wymierzana dopiero wtedy, gdy nie dopełnił on tego obowiązku, mimo że odbyły się trzy posiedzenia plenarne<sup>26</sup>. Nie jest zresztą pewne, czy zawieszenie to dotyczy również immunitetu parlamentarnego<sup>27</sup>.

25 Wyrok 119/1990 z dnia 21 czerwca 1990 r. (ES:TC:1990:119) (tłumaczenie własne). Zobacz również komentarz do tego wyroku: F. Santaolalla López, *El juramento y los reglamentos parlamentarios*, *Revista española de derecho constitucional*, nr 30/1990, s. 149. Zdaniem tego autora okoliczność, że obowiązek złożenia ślubowania wierności konstytucji nie jest warunkiem uzyskania mandatu parlamentarzysty, jest „rzeczą powszechnie przyjętą i nie zasługuje na szersze komentarze”.

26 W przedmiocie składania ślubowania przez członków krajowego parlamentu hiszpańskiego zob. w szczególności E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *op.cit.*, s. 571, 572.

27 Zobacz F. Santaolalla López, *Derecho palamentario español*, *op.cit.*, s. 113. Zdaniem tego autora taka interpretacja mogłaby być sprzeczna z hiszpańską konstytucją, na podstawie której immunitet ma zastosowanie w okresie trwania mandatu, to jest od dnia wyboru.



63. Natomiast w przypadku członków Parlamentu ślubowanie składa się przed centralną komisją wyborczą, organem niezwiązanym z Parlamentem, który nie ma w tej sprawie nic do powiedzenia. Niedopełnienie tego wymogu przez posła europejskiego (lub „wybranego kandydata” zgodnie z brzmieniem art. 224 kodeksu wyborczego), w tym z powodów niezależnych od jego woli, skutkuje natychmiastowym i automatycznym stwierdzeniem, że jego mandat jest nieobsadzony, w związku z czym jego nazwisko nie jest nawet komunikowane Parlamentowi wśród nazwisk osób wybranych oraz, jak podnoszono, nie jest on chroniony immunitetem parlamentarnym.

64. Tymczasem, zgodnie z art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu, członkowie Parlamentu korzystają na terytorium swojego państwa „z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa”, a kompetencję do uchylenia tego immunitetu – na podstawie art. 9 akapit trzeci protokołu – posiada Parlament. Nie widzę zatem, w jaki sposób można byłoby uznać, że jest to ten sam immunitet, który przysługuje parlamentarzystom krajowym, skoro przesłanki dostępu do statusu parlamentarzysty, poprzedzającego uznanie istnienia immunitetu, nie są równoważne.

#### *Wniosek i uwagi końcowe*

65. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że – wbrew wspomnianym w pkt 40 i 41 niniejszej opinii twierdzeniom stron – złożenie ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji nie stanowi etapu procesu wyborczego do Parlamentu Europejskiego w Hiszpanii, ponieważ proces ten należy uznać za zakończony z chwilą oficjalnego ogłoszenia wyników. Należy więc przyjąć, że status członka Parlamentu zostaje uzyskany wyłącznie w wyniku i od chwili tego ogłoszenia.

66. Ponadto, zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz w uwagach rządu hiszpańskiego, pełnienie przez skarżącego w postępowaniu głównym krajowych funkcji pochodzących z wyboru (posła do katalońskiego parlamentu regionalnego oraz do niższej izby parlamentu hiszpańskiego) zostało zawieszona na podstawie art. 384a kodeksu postępowania karnego.

67. I znów wbrew twierdzeniom rządu hiszpańskiego uważam za oczywiste, że takie zawieszenie nie może dotyczyć skarżącego w postępowaniu głównym jako członka Parlamentu. Oczywiście prawdą jest, że posłowie do Parlamentu są wybierani w państwach członkowskich w sposób przewidziany w ich prawach krajowych, zharmonizowanych w pewnych kwestiach aktem z 1976 r. To właśnie do celów tego wyboru traktat rozdziela miejsca w Parlamencie między państwa członkowskie zgodnie z zasadą „degresywnej proporcjonalności” (art. 14 ust. 2 zdanie trzecie TUE). To również z tego powodu państwa członkowskie oprócz przepisów czysto proceduralnych stosują również swoje własne normy dotyczące między innymi prawa do kandydowania. Są one również uprawnione do stosowania wobec członków Parlamentu wybranych na ich odnośnych terytoriach własnych norm dotyczących zakazu łączenia stanowisk, wykraczających poza zakres listy z art. 7 aktu z 1976 r. Jest również naturalne, że to prawo krajowe państw członkowskich reguluje kontrolę ważności wyborów.

68. Jednak po wyborze członkowie Parlamentu posiadają mandat regulowany prawem Unii, którego państwa członkowskie nie mogą ani odebrać, ani ograniczyć bez wyraźnego upoważnienia wynikającego z tego prawa. Jedyną sytuacją, w której mandat członka Parlamentu wygasa przed zwykłym terminem – pomijając przypadki rezygnacji lub śmierci – jest utrata mandatu (art. 13 ust. 1 aktu z 1976 r.). Utrata ta może wynikać z ustawodawstwa krajowego państwa członkowskiego, w którym dany poseł został wybrany. Jest to naturalne, ponieważ utrata europejskiego mandatu parlamentarnego następuje zazwyczaj w wyniku bądź utraty przez zainteresowanego prawa do kandydowania, bądź wystąpienia okoliczności objętej zakazem łączenia stanowisk, a obie te sytuacje podlegają – druga z nich częściowo – prawu krajowemu państw członkowskich.



69. Akt z 1976 r. nie pozwala natomiast państwu członkowskiemu na zawieszenie mandatu posła do Parlamentu ani prerogatyw z niego wynikających niezależnie od tego, czy poseł ten został wybrany w tym państwie członkowskim, czy w innym<sup>28</sup>, i niezależnie od powodu. Z zastrzeżeniem wypadków wygaśnięcia mandatu przewidzianych w art. 13 ust. 1 aktu z 1976 r. członek Parlamentu zachowuje ten status przez cały zwykły czas trwania swego mandatu.

70. Podsumowując tę część, twierdzę, że osoba, której wybór do Parlamentu został oficjalnie ogłoszony przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym wybór miał miejsce, nabywa na tej jedynie podstawie i od tej chwili status członka Parlamentu, niezależnie od jakichkolwiek późniejszych formalności, których osoba ta powinna dopełnić czy to na podstawie prawa Unii, czy to na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego. Taka osoba zachowuje ten status aż do końca swego mandatu z zastrzeżeniem wypadków jego wygaśnięcia wskazanych w art. 13 ust. 1 aktu z 1976 r.

### ***Immunitet posłów do Parlamentu***

71. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z trzema pytaniami dotyczącymi wykładni art. 9 protokołu. Pytania pierwsze i drugie dotyczą dokładniej czasowego i podmiotowego zakresu stosowania art. 9 akapit pierwszy lit. a) tego protokołu. Pytanie trzecie dotyczy możliwości zastosowania i zakresu art. 9 akapit drugi rzeczonoego protokołu.

### ***Uwagi wstępne***

72. Immunitet parlamentarny członków Parlamentu jest określony w art. 8 i 9 protokołu.

73. Artykuł 8 protokołu ustanawia brak odpowiedzialności tych członków za ich opinie lub stanowiska zajęte przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych (immunitet materialny). Artykuł ten w sposób oczywisty nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

74. Artykuł 9 protokołu wprowadza natomiast nietykalność członków Parlamentu (immunitet formalny). Zgodnie z art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu członkowie ci korzystają na terytorium swojego państwa z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa<sup>29</sup>. To właśnie postanowienie jest przedmiotem dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych. Zgodnie z art. 9 akapit pierwszy lit. b) protokołu na terytorium innych państw członkowskich członkowie ci korzystają „z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego”. Zgodnie z art. 9 akapit drugi rzeczonoego protokołu immunitet chroni także członków Parlamentu podczas ich podróży do miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu, i podczas powrotu. Tego postanowienia dotyczy trzecie pytanie prejudycjalne. Na podstawie art. 9 akapit trzeci protokołu immunitet przewidziany zarówno w akapicie pierwszym lit. a) i b), jak i w akapicie drugim tego artykułu może zostać uchylony przez Parlament. Kompetencja ta wyłącza kompetencję każdej innej instytucji, krajowej lub unijnej.

28 Zawieszenie z powodu oskarżenia w sprawie karnej, takie jak przewidziane w art. 384a kodeksu postępowania karnego, mogłoby, co logiczne, dotyczyć posła europejskiego wybranego w państwie członkowskim innym niż to, w którym jest ścigany.

29 Prawdą jest, że mówiąc o „immunitetach”, postanowienie to wydaje się odnosić dosłownie do wszystkich form immunitetu parlamentarnego, w tym braku odpowiedzialności (immunitet materialny). Taka interpretacja byłaby jednak moim zdaniem pozbawiona sensu. Po pierwsze bowiem, w prawie krajowym państw członkowskich brak odpowiedzialności jest zwykle ograniczony do czynów popełnionych przy wykonywaniu funkcji parlamentarnych. Tymczasem status posła do Parlamentu jest na podstawie art. 7 ust. 2 aktu z 1976 r. niemożliwy do połączenia ze statusem posła do parlamentu krajowego. Zatem brak odpowiedzialności wynikający z prawa krajowego nie mógłby w żadnym razie stosować się do posłów do Parlamentu. W ich przypadku tę samą gwarancję ustanawia art. 8 protokołu. Po drugie, nie miałyby żadnego sensu ograniczenie trwania braku odpowiedzialności do okresu sesji Parlamentu i umożliwienie ścigania za opinie wyrażone przy wykonywaniu funkcji parlamentarnej po zakończeniu tych sesji. Brak odpowiedzialności, by był skuteczny, powinien być nieograniczony czasowo. Po trzecie wreszcie, brak odpowiedzialności stanowi immunitet bezwzględny, a zatem pozostawałby w sprzeczności z przewidzianym w art. 9 akapit trzeci tego protokołu uprawnieniem Parlamentu do uchylecia immunitetu. Jestem zatem zdania, że art. 9 akapit pierwszy lit. a) należy interpretować w ten sposób, że odnosi się on wyłącznie do nietykalności (immunitetu formalnego).

75. Treść obecnego art. 9 akapit pierwszy protokołu pozostaje praktycznie niezmieniona od czasu Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951 r. Podzielam pogląd doktryny, zgodnie z którym odesłanie do prawa krajowego w odniesieniu do immunitetu posłów do Parlamentu w ich własnych państwach członkowskich jest pozostałością czasów, w których członkowie Zgromadzenia byli jednocześnie członkami parlamentów krajowych. Korzystali oni już z immunitetu zgodnie z prawem krajowym i zbyteczne było dodawanie kolejnego. Rozwiązanie to było anachroniczne już od czasu wprowadzenia wyboru członków Parlamentu w wyborach powszechnych i stało się jeszcze bardziej anachroniczne od czasu wprowadzenia zakazu łączenia tych dwóch mandatów. Jest ono zresztą samo w sobie mocno krytykowane jako źródło nierówności w traktowaniu<sup>30</sup>.

76. Należy zauważyć, że propozycje Parlamentu dotyczące ujednoczenia immunitetu parlamentarnego nie zakończyły się powodzeniem<sup>31</sup>.

77. Niemniej art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu należy interpretować w taki sposób, by zapewnić spójność i jednolitość statusu członków Parlamentu.

*W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego: czas trwania ochrony z art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu*

78. Zgodnie z brzmieniem art. 9 akapit pierwszy protokołu przewidziany w nim immunitet stosuje się „[p]odczas sesji Parlamentu”. Postanowienie to dotyczy zarówno immunitetu wynikającego z prawa krajowego [wspomnianego w art. 9 akapit pierwszy lit. a) tego protokołu], jak i immunitetu „europejskiego” [wspomnianego w art. 9 akapit pierwszy lit. b) rzeczonoego protokołu]. O ile bowiem materialna treść immunitetu wynikającego z prawa krajowego zależy od tego prawa, o tyle czas trwania ochrony jest regulowany prawem Unii tak samo dla wszystkich posłów do Parlamentu. Mając na względzie rozbieżności między ustawodawstwami państw członkowskich co do czasowego zakresu ochrony wynikającej z immunitetu parlamentarnego, wszelka inna wykładnia skutkowałaby zwiększeniem nierówności w traktowaniu posłów do Parlamentu w zależności od państwa członkowskiego, w którym zostali wybrani. Pojęcie „sesji” Parlamentu należy zatem interpretować jako autonomiczne pojęcie prawa Unii<sup>32</sup>.

79. Zgodnie z art. 229 TFUE Parlament odbywa sesję roczną. Pierwsza sesja nowo wybranego Parlamentu rozpoczyna się w pierwszy wtorek po upływie miesiąca od zakończenia okresu wyborczego (art. 11 ust. 3 aktu z 1976 r.)<sup>33</sup>. Ustalenie daty zakończenia sesji rocznych pozostawiono Parlamentowi jako element organizacji wewnętrznej. Zgodnie z obecną praktyką sesja Parlamentu trwa rok, a zatem Parlament jest w trakcie sesji w sposób ciągły<sup>34</sup>. Trybunał miał już sposobność orzec, że pojęcie „sesji” w rozumieniu art. 9 akapit pierwszy protokołu obejmuje całość tego okresu niezależnie od tego, czy Parlament rzeczywiście odbywa posiedzenie<sup>35</sup>.

30 Zobacz w szczególności R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, *The European Parliament*, London, John Harper Publishing 2016, s. 76, 77; S. Hardt, op.cit., s. 45; D. Lis-Staronowicz, J. Galster, Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego, *Przegląd Sejmowy*, 2006/6, s. 9; Cg. Schultz-Bleis, *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments*, Berlin, Duncker & Humblot 1995, s. 29 i nast.

31 Zobacz w szczególności rezolucja Parlamentu z dnia 15 września 1983 r. w sprawie statusu członków Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 1983, C 277, s. 135) i projekt zmiany protokołu (nr 7) [COM(84) 666], a także sprawozdania Parlamentu: Donnez (A2-0121/86) i Rothley (A5-0193/03).

32 Wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, pkt 11–13).

33 Pierwsza sesja Parlamentu dziewiątej kadencji rozpoczęła się 2 lipca 2019 r.

34 Zobacz art. 153 ust. 2 regulaminu Parlamentu dziewiątej kadencji.

35 Wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, sentencja).

80. Na pierwsze pytanie prejudycjalne, tak jak przedstawił je sąd odsyłający, należy zatem udzielić następującej odpowiedzi: czas trwania sesji Parlamentu w rozumieniu art. 9 akapit pierwszy protokołu rozpoczyna się w chwili otwarcia pierwszej sesji nowo wybranego Parlamentu, to jest w dniu wskazanym w art. 11 ust. 3 aktu z 1976 r. Od tego samego dnia możliwe jest stosowanie tego postanowienia protokołu.

*W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego: podmiotowy zakres zastosowania immunitetu przewidzianego w art. 9 akapit pierwszy protokołu*

81. Drugie pytanie prejudycjalne dotyczy zagadnienia, czy immunitet przewidziany w art. 9 akapit pierwszy protokołu stosuje się również do osoby, która została wybrana na posła do Parlamentu, lecz nie mogła objąć funkcji z powodu niewykonania obowiązku złożenia ślubowania przewidzianego w prawie hiszpańskim.

82. Jak wskazałem w pierwszej części niniejszej opinii, osobę znajdującą się w sytuacji skarżącego w postępowaniu głównym należy uważać za osobę, która uzyskała mandat parlamentarny, a tym samym status członka Parlamentu. Osoba ta może zatem korzystać z immunitetu przewidzianego w art. 9 akapit pierwszy protokołu. Należy jednak jeszcze ustalić moment, od którego taki poseł zaczyna korzystać z tego immunitetu.

83. Immunitet przewidziany w art. 9 akapit pierwszy protokołu chroni członków Parlamentu co do zasady od otwarcia pierwszej sesji nowo wybranego Parlamentu. W tej samej chwili rozpoczyna się mandat tych posłów (art. 5 ust. 2 aktu z 1976 r.). Jako że Parlament jest w stanie sesji w sposób ciągły, czas trwania ochrony wynikającej z omawianego immunitetu jest równy czasowi trwania mandatu.

84. Zgodnie z art. 5 ust. 2 aktu z 1976 r. w związku z art. 5 ust. 1 tego aktu mandat „każdego” członka Parlamentu rozpoczyna się z chwilą otwarcia pierwszej sesji po wyborach<sup>36</sup>. Ani ten przepis, ani żaden inny nie uzależnia rozpoczęcia biegu mandatu od rzeczywistego udziału posła europejskiego w pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Parlamentu, od – ogólnie – rzeczywistego objęcia funkcji lub od jakiegokolwiek innej okoliczności. Należy zatem przyjąć, że mandat posła europejskiego, który nie objął rzeczywiście swej funkcji z powodu niedopełnienia wszystkich formalności wymaganych prawem krajowym, również rozpoczyna się z chwilą otwarcia pierwszej sesji nowo wybranego Parlamentu. Od tej samej chwili poseł jest zatem chroniony immunitetem parlamentarnym przewidzianym w art. 9 akapit pierwszy protokołu.

*W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego: art. 9 akapit drugi protokołu*

85. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 9 akapit drugi protokołu.

86. Na podstawie tego postanowienia posłowie do Parlamentu są chronieni immunitetem parlamentarnym podczas podróży do miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu, oraz podczas powrotu z niego. Istotne jest tu po pierwsze sprecyzowanie dokładnego charakteru tego immunitetu.

87. Rozpatrywane postanowienie nie jest w tej kwestii jednoznaczne: jest w nim mowa po prostu o „immunitacie”. Sądzę, że termin ten należy rozumieć jako odwołanie do immunitetu przewidzianego w art. 9 akapit pierwszy lit. a) i b) protokołu. Tak więc poseł, który podróżuje do miejsca posiedzenia lub z niego powraca, byłby na terytorium swojego państwa członkowskiego chroniony immunitetem przyznanym członkom parlamentu tego państwa członkowskiego.

<sup>36</sup> Jedynym oczywistym wyjątkiem jest sytuacja osób wstępujących w miejsce posła, którego mandat wygasł przedwcześnie.

88. Wykładnię taką potwierdza fakt, że art. 9 akapit trzeci protokołu, który dotyczy w szczególności uchylenia immunitetu posłów europejskich, posługuje się również terminem „immunitet” bez dalszego uściślenia. Nie kwestionuje się zaś okoliczności, że chodzi o immunitet przewidziany w art. 9 akapit pierwszy tego protokołu.

89. Jeżeli chodzi o czasowy zakres immunitetu przewidzianego w art. 9 akapit drugi protokołu, Trybunał miał już sposobność zauważyć, że może on mieć zastosowanie poza okresem sesji Parlamentu, to znaczy po jej zamknięciu<sup>37</sup>.

90. Nie widzę powodów, dla których immunitet ten nie mógłby mieć zastosowania przed tym okresem, w tym przed otwarciem pierwszej sesji po wyborach. Byłoby to moim zdaniem dość logiczne, skoro posłowie powinni udać się do miejsca posiedzeń Parlamentu przed ich rozpoczęciem.

91. Jeżeli chodzi o pogląd wyrażony przez Komisję w uwagach na piśmie oraz powtórzony na rozprawie, zgodnie z którym art. 9 akapit drugi protokołu miał znaczenie wyłącznie w przeszłości, gdy Parlament nie odbywał sesji w sposób ciągły, i od tego czasu się zdezaktualizował, to poglądu tego nie podzielam. Mamy przed sobą konkretny tekst i należy go interpretować, odnosząc się nie do hipotetycznych funkcji, jakie mógł pełnić w poprzednim kontekście prawnym, lecz w świetle obecnych okoliczności. Zgodnie z rozumowaniem Komisji można byłoby również uznać za nieaktualne odesłanie do prawa krajowego figurujące w art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu.

92. Prawdą jest, że oznacza to, że immunitet miałby zastosowanie, zanim jeszcze rozpocznie się mandat posłów. Nie widzę w tym jednak nic nadzwyczajnego. W prawie krajowym państw członkowskich nie jest czymś wyjątkowym, że immunitet stosuje się od chwili ogłoszenia wyników wyborów, mimo że mandat lub jego wykonywanie formalnie rozpoczyna się z datą późniejszą<sup>38</sup>. Takie rozwiązanie jest całkowicie zbieżne z celem nietykalności parlamentarnej, który polega na zapewnieniu, że Parlament będzie mógł rozpocząć prace w komplecie. Tymczasem, jak przyznaje sam sąd odsyłający, osiągnięcie tego celu mogłoby być zagrożone, jeżeli posłowie nie byłiby chronieni immunitetem od chwili, gdy znane są ich nazwiska.

93. Pozostaje dokonanie wykładni wyrażenia „podczas ich podróży do [...] miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu”. Zgodnie z wykładnią ściśle literalną chodziłoby jedynie o czas, gdy poseł przemieszcza się do miejsca posiedzenia Parlamentu. Taka redukująca wykładnia pozbawiałaby jednak moim zdaniem rozpatrywany przepis wszelkiej użyteczności.

94. Najbardziej istotne jest bowiem nie to, żeby poseł nie został zatrzymany, gdy przemieszcza się do miejsca posiedzenia Parlamentu, lecz żeby mógł skutecznie przedsięwziąć to przemieszczanie się, to znaczy by całkowicie swobodnie mógł zrealizować wszelkie czynności konieczne w celu rzeczywistego objęcia funkcji, jak również przemieszczenia się do tego miejsca posiedzenia. Wtedy właśnie ochrona posłów do Parlamentu wynikająca z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu będzie kompletna, a jej skuteczność (effet utile) będzie w pełni zachowana. Funkcja immunitetu, polegająca na ochronie działania i niezależności Parlamentu, nie wymaga bowiem, by przed rozpoczęciem sesji jego członkowie byli chronieni przed każdym działaniem mogącym spowodować pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej. Funkcja ta wymaga natomiast, by objęcie przez nich funkcji w chwili, gdy te sesje się rozpoczynają, nie zostało uniemożliwione.

37 Wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., Wybot (149/85, EU:C:1986:310, pkt 25).

38 Tytułem przykładu wspomnę jedynie art. 105 § 2 konstytucji polskiej, który zabrania pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej od dnia ogłoszenia wyników wyborów, a także przytoczone w pkt 22 niniejszej opinii art. 751 i 752 kodeksu postępowania karnego.



95. Jeżeli chodzi o państwo członkowskie, w którym dany poseł został wybrany, to władze krajowe mają zatem obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby przeszkodzić tym czynnościom, oraz zawiesić już trwające środki, chyba że uzyskają uchylenie immunitetu przez Parlament. Oczywiście, skoro art. 9 akapit pierwszy lit. a) odsyła – w odniesieniu do materialnej treści immunitetu – do prawa krajowego, obowiązek ten dotyczy wyłącznie środków, do których odnosi się immunitet parlamentarny na mocy tego prawa krajowego.

*W przedmiocie skutków wyroku z dnia 14 października 2019 r.*

96. Dla przypomnienia: rozpatrywany tu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w kontekście postępowania w sprawie zaskarżenia odmowy udzielenia skarżącemu przez sąd odsyłający zezwolenia na opuszczenie aresztu w celu złożenia ślubowania wierności hiszpańskiej konstytucji, wymaganego w celu rozpoczęcia rzeczywistego wykonywania mandatu posła do Parlamentu.

97. Ogłoszenie prawomocnego wyroku skazującego skarżącego w postępowaniu głównym w tym samym dniu, gdy odbywała się rozprawa w niniejszej sprawie, podważyło sam przedmiot tego postępowania, a w konsekwencji przedmiot wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

98. Prawdą jest, że sąd odsyłający podtrzymał swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wskazując, że „odpowiedź [Trybunału] jest niezbędna niezależnie od tego, czy [O. Junqueras Vies] jest pozbawiony wolności tymczasowo, czy w następstwie skazania”.

99. Problem tkwi jednak nie w podstawie pozbawienia wolności skarżącego w postępowaniu głównym, lecz w karze dodatkowej pozbawienia praw publicznych, na którą również został skazany. Według dostępnych informacji kara ta pociąga za sobą między innymi definitywną utratę wszystkich funkcji publicznych, w tym pochodzących z wyboru, a także prawa do kandydowania w wyborach (biernego prawa wyborczego)<sup>39</sup>. Tymczasem, skoro możliwość ubiegania się o mandat posła do Parlamentu, jako element uregulowania wyborczego, zależy od prawa krajowego<sup>40</sup>, pozbawienie tej możliwości dotyczy również wybieralności do Parlamentu. Pozbawienie to powinno zatem skutkować utratą mandatu w rozumieniu art. 13 aktu z 1976 r.

100. Tak więc w zakresie, w jakim wyrok z dnia 14 października 2019 r. powoduje utratę mandatu przez skarżącego w postępowaniu głównym<sup>41</sup>, niecelowe jest moim zdaniem badanie kwestii, czy należało mu udzielić przedmiotowego zezwolenia, skoro ewentualne złożenie przez niego ślubowania stało się w każdym razie bezprzedmiotowe.

101. Mam zatem wątpliwości co do kompetencji Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne w tej sprawie. Prawdą jest, że zgodnie z art. 100 § 1 zdanie pierwsze regulaminu postępowania przed Trybunałem pozostaje on właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tak długo, jak długo sąd, który skierował ten wniosek, go nie cofnie. Jednak zgodnie z art. 100 § 2 tego regulaminu Trybunał może w każdej chwili stwierdzić, że przesłanki jego właściwości nie są już spełnione. Dalej, na podstawie art. 267 TFUE, Trybunał jest właściwy do

39 Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie internetowej Consejo General del Poder Judicial (generalnej rady sądownictwa, Hiszpania) utrata praw publicznych pociąga za sobą definitywną utratę wszystkich zaszczytów, zajęć i funkcji publicznych, w tym pochodzących z wyboru, a także niemożność uzyskania takich zaszczytów, zajęć lub funkcji publicznych i bycia wybranym do sprawowania funkcji publicznej [zob. art. 41 código penal (kodeksu karnego)]. Ponadto na podstawie art. 6 ust. 2 i 4 kodeksu wyborczego skazanie na karę pozbawienia wolności powoduje zakaz kandydowania oraz zakaz łączenia stanowisk.

40 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543, pkt 78).

41 W ostatecznym rozrachunku to do sądu odsyłającego należy ocena dokładnych skutków wyroku z dnia 14 października 2019 r.



udzielania w trybie prejudycjalnym odpowiedzi na pytania o wykładnię prawa Unii w kontekście rzeczywistych i istniejących przed sądami państw członkowskich sporów. Tak więc skoro spór w postępowaniu głównym traci aktualność, Trybunał przestaje być właściwy, ponieważ jego odpowiedź nabrałaby charakteru hipotetycznego.

102. Wyrok z dnia 14 października 2019 r. w związku z zakresem postanowienia z dnia 14 maja 2019 r. ma ten skutek, że skarżący w postępowaniu głównym, mimo że został wybrany na posła do Parlamentu oraz – jak wyjaśniłem w niniejszej opinii – uzyskał ten status, nie mogąc jednak rozpocząć rzeczywistego wykonywania mandatu, został osądzony i skazany w sprawie karnej, a Parlament nie miał sposobności wypowiedzieć się w przedmiocie uchylenia lub ewentualnej obrony jego immunitetu parlamentarnego.

103. Zgodnie z literalną wykładnią art. 9 protokołu wszystko jest w porządku. Poseł do Parlamentu korzysta w swoim państwie członkowskim z immunitetu przewidzianego w prawie krajowym i tylko sądy krajowe mogą ten immunitet interpretować.

104. Jednak jak już zauważyłem, brzmienie art. 9 protokołu pozostaje niezmienione od traktatu EWWiS i protokołu nr 7 do tego traktatu. Tymczasem oprócz tego protokołu w otoczeniu normatywnym zmieniło się wszystko.

105. Ze zwykłego zgromadzenia o charakterze doradczym i kontrolnym Parlament przekształcił się w podstawowy organ prawodawczy i polityczny Unii, zapewniający jej legitymację demokratyczną. Składa się już nie z przedstawicieli mieszkańców państw członkowskich, lecz z przedstawicieli obywateli Unii. Przedstawiciele ci nie są już delegowani przez parlamenty krajowe, lecz wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich. Zakaz łączenia mandatów wzmacnia niezależność Parlamentu w stosunku do parlamentów krajowych.

106. Ponadto prawo wyborcze zostało w art. 39 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) wyniesione do rangi prawa podstawowego. W istocie Trybunał miał sposobność orzec, że art. 39 ust. 2 karty, zgodnie z którym „[c]złonkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”, stanowi „wyras w karcie prawa głosowania obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego”<sup>42</sup>. Skoro zaś art. 39 ust. 2 karty chroni czynne prawo wyborcze obywateli Unii (prawo głosowania), powinien on również chronić ich bierne prawo wyborcze, innymi słowy prawo do zgłoszenia swojej kandydatury i bycia wybranym. Prawo do bezpośredniego i wolnego głosowania nie miałoby bowiem żadnej wartości bez prawa kandydatów najpierw do swobodnego zgłoszenia się do wyborów, a następnie, po wyborze, do wykonywania funkcji – ewentualnie z wykorzystaniem ochrony wynikającej z immunitetu parlamentarnego.

107. W świetle tych zmian literalna wykładnia art. 9 protokołu prowadzi do niezbyt zadowalającego rezultatu. Należy zatem zastanowić się nad tym, czy wykładnia tego postanowienia powinna nadal być zakotwiczona w czasach węgla i stali, czy też powinna podążać za ewolucją otoczenia normatywnego i instytucjonalnego.

108. Bez podważania odesłania do prawa krajowego zawartego w art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu, wykładnia taka mogłaby podkreślić kompetencję Parlamentu w dziedzinie immunitetu swych członków. W szczególności postanowienie to odsyła do norm krajowych w odniesieniu do materialnej treści immunitetu, lecz pozostawia Parlamentowi zadanie stosowania tych norm. Uważam zatem za całkowicie naturalne, że od chwili, gdy prawo krajowe państwa członkowskiego przyznaje parlamentarzystom immunitet, to nie właściwy sąd krajowy ocenia celowość wystąpienia o jego uchylenie, lecz Parlament rozstrzyga o celowości uchylenia lub obrony tego immunitetu.

<sup>42</sup> Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 44).

### *Uwaga końcowa*

109. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający porusza jeszcze kwestię wyważenia interesów, którego musiałby dokonać w kontekście orzekania w przedmiocie ewentualnego zezwolenia skarżącemu w postępowaniu głównym na opuszczenie aresztu. W związku z ogłoszeniem wyroku z dnia 14 października 2019 r. kwestia ta stała się jednak bezprzedmiotowa. Kwestią, która nadal ma znaczenie, jest to, czy w chwili ogłaszania wyroku skarżący w postępowaniu głównym był chroniony immunitetem jako członek Parlamentu.

### **Wnioski**

110. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne postawione przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania):

- 1) Osoba, której wybór do Parlamentu Europejskiego został oficjalnie ogłoszony przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym wybór miał miejsce, nabywa na tej jedynie podstawie i od tej chwili status członka Parlamentu, niezależnie od jakichkolwiek późniejszych formalności, których osoba ta powinna dopełnić czy to na podstawie prawa Unii, czy to na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego. Zachowuje ona ten status aż do końca swego mandatu z zastrzeżeniem wypadków jego wygaśnięcia wskazanych w art. 13 ust. 1 aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r., zmienionego decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r.
- 2) Czas trwania sesji Parlamentu w rozumieniu art. 9 akapit trzeci protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, załączonego do traktatów UE i FUE, rozpoczyna się w chwili otwarcia pierwszej sesji nowo wybranego Parlamentu, to jest w dniu wskazanym w art. 11 ust. 3 aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonego do decyzji Rady 76/787, zmienionego decyzją 2002/772. Od tego samego dnia możliwe jest stosowanie rzeczzonego postanowienia protokołu. To samo dotyczy posła do Parlamentu, który nie objął rzeczywiście swych funkcji z powodu niedopełnienia wszystkich formalności wymaganych prawem krajowym.
- 3) Artykuł 9 akapit drugi protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej w związku z art. 9 akapit pierwszy lit. a) tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że przed otwarciem pierwszej sesji Parlamentu po wyborach władze państwa członkowskiego, w którym członek Parlamentu został wybrany, mają obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby przeszkodzić czynnościom tego członka koniecznym do rzeczywistego objęcia funkcji oraz zawiesić już trwające środki, chyba że uzyskają uchylene immunitetu przez Parlament. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie środków, do których odnosi się immunitet parlamentarny na mocy tego prawa krajowego.
- 4) Od chwili, gdy prawo krajowe państwa członkowskiego przyznaje immunitet członkom parlamentu krajowego, art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej w związku z art. 9 akapit trzeci tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że to do Parlamentu należy rozstrzygnięcie o celowości uchylene lub obrony immunitetu jednego z jego członków.