

Jerzy Jaskiernia

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Immunitet parlamentarny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

1. Wprowadzenie

Zagadnienie immunitetu parlamentarnego jest jednym z istotnych obszarów zainteresowań badawczych w nauce prawa konstytucyjnego¹. Dotyczy to zarówno immunitetu parlamentarnego w prawie polskim², jak i w innych systemach ustrojowych³. Niewątpliwie bowiem instytucja immunitetu ma istotne znaczenie dla statusu parlamentarzysty⁴, ale postrzegana jest również w kategoriach ważnego instrumentu gwarancyjnego dla parlamentu jako organu władzy ustawodawczej⁵, realizującego przy tym funkcję

553

¹ Zob. J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny (krytyczna analiza instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 6; A. Jackiewicz, *Immunitet parlamentarny we współczesnym świecie: ujęcie porównawcze*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 1, s. 57.

² Zob. M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, s. 19; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 49; M. Troć, *Polski immunitet parlamentarny na tle prawnoporównawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 103; P. Chybalski, *Parliamentary Immunity in Poland: In-depth Analysis*, Luxembourg 2015, s. 9.

³ Zob. S. Wigley, *Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey*, „Human Rights Quarterly” 2009, nr 3, s. 567; P. Uziębło, *Immunitet parlamentarny w państwach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2007, t. 16, s. 83; P. Gruda, *Parliament Immunity and Building Democracy in Kosovo*, „Acta Universitatis Danubius. Juridica” 2018, nr 2, s. 133; J.K.S. Alzubi, *Parliamentary Immunity Among Arab Constitutions*, „Journal of Politics and Law” 2020, nr 2, s. 269; por. *Immunitet parlamentarny w państwach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2007, t. 16, s. 83.

⁴ Zob. S. Šegvić, M. Bašić, *Parliamentary Immunity – Theory, Legal Regulation and Practice in Modern Democratic Countries*, „Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu” 2012, nr 3, s. 481.

⁵ Zob. R. Viorescu, *Parliamentary Immunity – Form of Protection and Care for Lawmakers*, „European Journal of Law and Public Administration” 2015, nr 3, s. 99.

kontrolną w stosunku do władzy wykonawczej⁶. Jeśli jednak sama instytucja immunitetu nie wzbudza jakichś zasadniczych kontrowersji, to sporne jest to, jaki powinien być zakres immunitetu, by spełniał swą funkcję ustrojową, a zarazem nie prowadził do nieuzasadnionego tolerowania działań bezprawnych niepowiązanych z ustrojową rolą parlamentarzystów⁷.

Przeprowadzane analizy koncentrują się z reguły na immunitetach obowiązujących w parlamentach krajowych⁸. Podejmowane jest jednak także zagadnienie immunitetów, jakie mają członkowie parlamentów międzynarodowych (np. Parlamentu Europejskiego⁹) lub innych międzynarodowych instytucji parlamentarnych. Sprawy te znalazły się w obszarze zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), które zademonstrowały tu funkcjonalne podejście¹⁰.

Ostatnio można odnotować zwiększone zainteresowanie problemem immunitetu posła – członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE)¹¹ i byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy¹². P. Chybalski trafnie zwrócił uwagę, że zagadnienie zakresu odpowiedzialności immunitetowej posła-członka ZPRE jawi się jako wyjątkowo złożone, a wynika to m.in. z zachodzenia na siebie dwóch „reżimów immunitetowych” (konstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego)

⁶ Zob. W. Kabański, *Rys historyczny immunitetu i ewolucji statusu parlamentarzysty*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2008, nr 12, s. 75.

⁷ Zob. R.M. Stefański, *Immunitet parlamentarny w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 10, s. 63; K. Grajewski, *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 9; M. Onofrei, S. Gradinaru, *Parliamentary Imm(p)unity*, „Procedia Economics and Finance” 2015, t. 20, s. 453.

⁸ Por. *Immunitet parlamentarny: zagadnienia podstawowe*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.

⁹ Zob. S. McGee, S. Isaacks, *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, Brussels 2001, s. 6; D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 9; R. Rafaelli, *The Immunity of Members of the European Parliament: In-depth Analysis*, Luxembourg 2014, s. 9; R. Panizza, *Immunity of Members of the European Parliament*, Brussels 2015, s. 9; R. Panizza, E. Peavy, *Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament*, Brussels 2020, s. 32; por. *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, red. J. Strzelecka, Warszawa 1993.

¹⁰ Zob. S. Hardt, *Parliamentary Immunity in a European Context*, Luxembourg 2015, s. 12.

¹¹ Zob. P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony immunitetowej posła sprawującego funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 758.

¹² Zob. P. Chybalski, *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów Sejmowych” 2018, nr 4, s. 55.

oraz różnic w zakresie przepisów wiążących organy polskie i obce¹³. W tej sytuacji warto się zapoznać z przyjętymi przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 27 września 2021 r. *Wytycznymi w sprawie zakresu immunitetu posiadanego przez członków Zgromadzenia Parlamentarnego*¹⁴. Choć nie rozwiązują one wszystkich problemów sygnalizowanych przez doktrynę prawną, to jednak będą miały z pewnością znaczenie w postępowaniach o uchylenie immunitetu członka ZPRE.

2. Ogólna charakterystyka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i statusu prawnego jego członków

W dniu 5 maja 1949 r., mocą traktatu podpisanego w pałacu St. James w Londynie¹⁵, przyjęty został Statut Rady Europy (RE), który stworzył podstawy prawne do działalności tej jednej z najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych¹⁶. Zakres jej działania jest szeroki, a wyłączone z niego zostały jedynie sprawy obronności. Szczególną wagę przywiązuje ta organizacja, mająca siedzibę w Strasburgu, do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka¹⁷. „Perłą w koronie” jej systemu konwencyjnego określana bywa Konwencja o ochronie praw podstawowych i ochrony wolności (zwana Europejską Konwencją Praw Człowieka)¹⁸, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.), na straż której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁹. Orzecznictwo tego

555

¹³ Zob. P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*, s. 770.

¹⁴ Zob. PACE Res. 2392 (2019), *Guidelines of the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, Assembly debate on 27.09.2021 (24th sitting). Doc. 15364, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Mr Tiny Kox. *Text adopted by the Assembly on 27.09.2021 (24th sitting)*.

¹⁵ Statut Rady Europy, Londyn, 5.05.1949 r., European Treaty Series (ETS) Nr 1; tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565; zob. też *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

¹⁶ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991, s. 19; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 31; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 21.

¹⁷ Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 67.

¹⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, ETS nr 005; tekst polski: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

¹⁹ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 61.

organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych²⁰.

RE jest organizacją współpracy międzyrządowej²¹. Członkami są państwa (obecnie, według stanu na dzień 1 kwietnia 2023 r., jest ich 46 – nie należą tylko: Białoruś, niespełniająca progowych kryteriów członkostwa, Federacja Rosyjska (usunięta w 2022 r. po agresji na Ukrainę), Kosowo, które nie ma pełnego uznania międzynarodowego, i Stolica Apostolska ze względu na swoją specyfikę).

Głównym organem decyzyjnym jest Komitet Ministrów, w skład którego wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich (na co dzień zastępują ich stali przedstawiciele państw przy RE tworzący Komitet Delegatów Ministrów)²². Rozbudowany jest system organów pomocniczych, głównie o charakterze komitetów zarządzających (*steering committees*), w których specjaliści z danych dziedzin, wydelegowani przez rządy, przygotowują projekty dokumentów Komitetu Ministrów: konwencji i zaleceń.

Cechą RE jest jednak również znaczący wymiar parlamentarny, w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego (Parliamentary Assembly of the Council of Europe – PACE). Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy jest najstarszym, powstałym w 1949 r., międzynarodowym zgromadzeniem parlamentarnym (początkowo zwanym Zgromadzeniem Konsultacyjnym²³), którego profil działalności związany jest z upowszechnianiem standardów demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka²⁴.

W ZPRE zasiadają parlamentarzyści delegowani przez parlamenty narodowe, przy czym skład delegacji narodowej musi uwzględniać układ sił w parlamencie narodowym (m.in. odpowiednia reprezentacja opozycji), a poddane jest to kontroli ze strony Zgromadzenia w ramach tzw. procedury zatwierdzania pełnomocnictw (*ratification of credentials*). Dzięki temu Zgromadzenie, choć nie pochodzi z wyborów, ma walor reprezentatywności w stosunku do europejskiej opinii publicznej i określane bywa „sumieniem Europy”. ZPRE jest organem dyskutującym najważniejsze problemy rozwoju europejskiego i w ujęciu modelowym ma charakter organu konsultacyjnego. Faktycznie jednak jego roli nie można sprowadzić

²⁰ Zob. Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004, oprac. M.A. Nowicki, Zakamycze 2005, s. 17.

²¹ Por. J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutional Analysis*, [w:] *Decision Making Within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, London 2004.

²² Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995, s. 15.

²³ Zob. L. Marchel, *The Consultative Assembly of the Council of Europe and the Political Problem of European Defence*, „Annuaire Européen” 1956, t. 2, s. 104.

²⁴ Zob. B. Haller, *An Assembly for Europe: The Council of Europe's Parliamentary Assembly 1949–1989*, Strasbourg 2007, s. 14.

do funkcji opiniodawczej w stosunku do Komitetu Ministrów Rady Europy (KMRE)²⁵, gdyż podejmuje ono istotne decyzje. Zgromadzenie ma bowiem zarówno istotne uprawnienia opiniodawcze (m.in. opiniuje projekty konwencji przekazane przez Komitet Ministrów) i inspiracyjne (m.in. drogą zaleceń adresowanych do Komitetu Ministrów zgłasza propozycje przekształceń instytucjonalnych w RE czy propozycje przyjęcia konwencji RE), jak i ważne kompetencje kreacyjne (m.in. powołuje sekretarza generalnego RE i jego zastępców, członków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Komisarza Praw Człowieka)²⁶.

Analiza podstaw prawnych i działalności ZPRE doprowadziła do wyodrębnienia dziesięciu jego funkcji. Są to: (1) funkcja dialogu europejskiego i promowania jedności europejskiej; (2) funkcja kreacyjna; (3) funkcja opiniodawcza; (4) funkcja inspiracyjna; (5) funkcja koordynacyjna; (6) funkcja kontrolna; (7) funkcja rozpatrywania petycji i innych dokumentów kierowanych do zgromadzenia parlamentarnego; (8) funkcja organizatorska; (9) funkcja tworzenia forum parlamentarnego dla organizacji międzynarodowych; (10) funkcja utrzymywania kontaktów z organizacjami międzynarodowymi²⁷.

Badanie przeprowadzone przez Pera Fischera już w pierwszej fazie działalności Rady Europy wskazywała na jej istotne znaczenie w sferze parlamentarnej polityki zagranicznej²⁸.

Warunkiem członkostwa w ZPRE jest posiadanie mandatu w parlamencie narodowym. Utrata mandatu oznacza utratę członkostwa w ZPRE. Po każdych wyborach parlamentarnych skład krajowej reprezentacji w ZPRE ulega zmianie, uwzględniającej wyniki wyborów parlamentarnych.

Delegacja parlamentarna ma określoną w Statucie i w decyzji o przyjęciu państwa do RE liczbę delegatów i zastępców delegatów. Polska jest w grupie państw uprawnionych do wysyłania 12 delegatów i 12 zastępców delegatów. W gronie delegatów i zastępców delegatów jest 9 posłów i 3 senatorów. Zastępca delegata zajmuje miejsce delegata na sali obrad ZPRE, gdy ten nie może wziąć udziału w posiedzeniu – dąży się do tego, by była to osoba z tej samej partii lub z tej samej grupy politycznej, aby zachować równowagę polityczną w Zgromadzeniu. Uprawnienia delegatów i zastępców delegatów przy obsadzaniu członkostwa komisji są równe – z reguły każdy z nich jest członkiem jednej komisji i zastępcą członka innej komisji.

²⁵ Zob. K. Carstens, *Das Recht des Europarates*, Berlin 1956, s. 32.

²⁶ Zob. A.H. Robertson, *The Council of Europe*, London 1961, s. 42.

²⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000, s. 456 i n.

²⁸ Zob. P. Fischer, *Europarat und parlamentarische Außenpolitik*, München 1962, s. 48.

3. Zakres immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i ewolucja jego interpretacji

Oprócz immunitetów krajowych członkowie ZPRE korzystają z ponadnarodowego systemu immunitetu parlamentarnego przyznanego przez Statut Rady Europy²⁹ oraz Układ ogólny w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy z 1949 r.³⁰, który określany jest jako „europejski immunitet parlamentarny”. Reżim ten zapewnia funkcjonalną ochronę poza granicami państw i otwiera zakres działań parlamentarnych zgodnie z misją, do której wypełnienia wezwane jest Zgromadzenie Parlamentarne. ZPRE regularnie dokonuje przeglądu mechanizmu ochrony swoich członków, biorąc pod uwagę zmiany lub wyzwania, przed jakimi stają parlamenty narodowe w różnych aspektach immunitetu parlamentarnego, w celu zapewnienia skutecznej ochrony swoich członków, a tym samym Zgromadzenia, zwłaszcza w świetle nowych zagrożeń politycznych. Pomimo że 70-letni system immunitetów nie ewoluował w tekstach konwencyjnych, Zgromadzenie starało się go udoskonalać kolejnymi uchwałami, aby dostosować go do realiów pracy jego członków i uwzględniać działania związane z dyplomacją parlamentarną³¹. Wciąż ma on solidną podstawę prawną, aby zapewnić skuteczną ochronę swoim członkom i instytucji, a jednocześnie zapobiegać nadużyciom. Zgromadzenie zauważyło jednak, że we wdrażaniu systemu ochrony jego członków konieczne jest teraz wyjaśnienie zakresu obecnych przepisów oraz określenie jasnych i obiektywnych kryteriów umożliwiających przywilejom i immunitetom spełnianie ich instytucjonalnych celów, jednocześnie uniemożliwiając ewentualne nadużywanie przywilejów przez parlamentarzystów do celów osobistych³².

Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w 2017 r. oraz Niezależny Organ Śledczy ds. zarzutów korupcji w Zgromadzeniu Parlamentarnym w 2018 r. zaleciły uzupełnienie i wyjaśnienie systemu immunitetu za pomocą zestawu kryteriów, aby zapobiegać powoływaniu się na immunitety i przywileje w przypadkach, gdy istnieje rzeczywiste podejrzenie działalności korupcyjnej. Zgromadzenie uznało zatem za właściwe przyjęcie wytycznych w sprawie zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia w celu wyjaśnienia stosowania istnieje-

²⁹ Statute of the Council of Europe, ETS nr 1.

³⁰ General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe of 1949, ETS nr 2.

³¹ Zob. J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022, s. 525.

³² PACE Res. 2392 (2019), § 1–4.

jących zasad wynikających ze Statutu Rady Europy oraz Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy oraz jej Protokołu Dodatkowego (ETS nr 10). Wytyczne te nie tworzą nowych praw i przywilejów. Podsumowują jedynie praktykę krajową, wprowadzają zasady i interpretacje ustanowione przez sądy europejskie oraz dostarczają praktycznych informacji, które usprawniają rozpatrywanie roszczeń związanych z immunitetem, i zapewniają zabezpieczenia przed nadużyciami. Gwarantują spójne stosowanie systemu przywilejów i immunitetów we wszystkich państwach członkowskich³³.

Zgromadzenie uznało, że ze względu na bezwzględny i wieczysty charakter immunitetu gwarantowanego na mocy art. 14 Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów art. 73.6 Regulaminu Zgromadzenia powinien zostać uzupełniony, aby umożliwić byłym członkom Zgromadzenia złożenie wniosku o skorzystanie z ich immunitetów i przywilejów w związku z opinią wyrażoną lub głosem oddanym w trakcie pełnienia funkcji członków Zgromadzenia. Zgromadzenie postanowiło:

1) przyjąć wytyczne dotyczące zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia i odpowiednio dodać nowy podpunkt d. zgodnie z zasadą 73.6: „Wytyczne dotyczące zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia Parlamentarnego są załączone do niniejszego Regulaminu jako tekst uzupełniający”;

2) drugie zdanie w przepisie 73.6 zastępuje się następującym: „Członek lub były członek może zwrócić się do Przewodniczącego Zgromadzenia o obronę jego immunitetu i przywilejów”³⁴.

Zgromadzenie zauważyło, że zdecydowana większość jego członków nie jest świadoma systemu ochrony, z którego korzystają, oraz zakresu przyznanych im immunitetów, i uznało za niezbędne promowanie istniejących instrumentów i mechanizmów zarówno wśród członków Zgromadzenia, jak i na szczeblu krajowym. W związku z tym Zgromadzenie przypomniało o znaczeniu immunitetu przysługującego jego członkom w wykonywaniu ich funkcji dla niezakłóconego funkcjonowania Zgromadzenia Parlamentarnego oraz, odnosząc się do swojej uchwały 1325 (2003) „Immunitety członków Zgromadzenia Parlamentarnego” oraz swojego zalecenia 2087 (2016) i zalecenia 2083 (2016) „Wprowadzenie sankcji wobec parlamentarzystów”, przypomniało państwom członkowskim o ich istniejących zobowiązaniach i wezwało je do skrupulatnego wypełniania zobowiązań wynikających ze Statutu i Układu ogólnego Rady Europy w sprawie przywilejów i immunitetów oraz jego Protokołu dodatkowego³⁵.

³³ *Ibidem*, § 5–6.

³⁴ *Ibidem*, § 7–8.

³⁵ *Ibidem*, § 9–10.

Przy określaniu zakresu immunitetu bezwzględnego należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność ochrony niezależności Zgromadzenia i jego potrzeb funkcjonalnych. Ważna jest również rola precedensów, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, raportów Komisji Weneckiej i innych istotnych dokumentów. W 2003 r. Komisja Regulaminowa stwierdziła: „Decydującym czynnikiem dla zakresu immunitetu na podstawie art. 14 Porozumienia ogólnego jest odniesienie się do aktywności Zgromadzenia Parlamentarnego, uwzględniając zarówno kompetencje określone *explicite* (Statut Rady Europy, Regulamin ZPRE), jak i *implicite* (praktyka Zgromadzenia, uprawnienia dorozumiane) i inne dokumenty dorozumiane (praktyka zgromadzeń, uprawnienia dorozumiane)”. Pierwsza uwaga, jaka wynika z tych ustaleń, jest taka, że immunitet absolutny przyznany członkom Zgromadzenia ma zakres autonomiczny, który może się różnić od zakresu immunitetu absolutnego, który chroni parlamentarzystów krajowych, jeśli ma to zastosowanie. Obie jurysdykcje europejskie przyjęły raczej konserwatywną interpretację funkcji parlamentarnych, wymagającą istotnego powiązania działań z mandatem. W wyroku *Patriciello* TSUE wprowadził kryterium „bezpośredniego i oczywistego związku” z wykonywaniem obowiązków poselskich³⁶. Podobnie jak w przypadku parlamentów narodowych, immunitet absolutny nie ma „punktu końcowego” i chroni posłów do Parlamentu Europejskiego podczas ich kadencji i później³⁷.

560

4. Wytyczne co do zakresu immunitetu parlamentarnego członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło *Wytyczne co do zakresu immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia*³⁸. Chodziło o wyjaśnienie stosowania istniejących zasad wynikających ze Statutu Rady

³⁶ Zob. wyrok TSUE z 6.09.2011 r., Case C-163/10 *Patriciello*, ECLI:EU:C:2011:543; por. K. Lenaerts, *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2013, nr 2, s. 271; S. Ninatti, M. Arcari, *Patterns of Democracy in the Case Law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights*, „Polish Yearbook of International Law” 2015, nr 35, s. 171.

³⁷ Zob. PACE Committee on Rules of the Procedure, Immunities, and Institutional Affairs, *Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, Report, Rapporteur: Mr Tiny Kox, Netherlands, UEL, Doc. 15364, 13.09.2021, § 41–42.

³⁸ Zob. *Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, PACE Res. 2392 (2021).

Europy oraz Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy oraz Protokołu dodatkowego do niego.

Członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego korzystają z przywilejów i immunitetów, które służą zachowaniu integralności Zgromadzenia i zapewniają niezależność jego członków w sprawowaniu urzędu. Te przywileje i immunitety są przyznane na mocy art. 40 Statutu Rady Europy, art. 13–15 Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy oraz art. 3 Protokołu dodatkowego do niego. Ich praktyczna realizacja jest szczegółowo określona w Regulaminie i odpowiednich uchwałach Zgromadzenia i bierze pod uwagę: potrzebę ochrony niezależności Zgromadzenia, cel funkcjonalny leżący u podstaw koncepcji immunitetów oraz istniejące precedensy. Immunitet parlamentarny nie jest osobistym przywilejem posła, ale przywilejem instytucjonalnym, z którego posłowie korzystają we własnym imieniu.

Bezwzględny immunitet w odniesieniu do słów wypowiedzianych i oddanych głosów (art. 14 Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy) wynika z założenia, że wolność wypowiedzi jest najcenniejszym narzędziem umożliwiającym członkom wykonywanie ich obowiązków i cieszy się zwiększoną ochroną³⁹. W związku z tym immunitet gwarantowany na mocy art. 14 Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów:

1) ma charakter absolutny, stały i wieczysty; nadal obowiązuje po wygaśnięciu mandatu członka; nie może być uchylony przez Zgromadzenie Parlamentarne lub parlament narodowy;

2) jest przywilejem instytucjonalnym; członek lub były członek nie ma prawa zrzec się go lub z niego zrezygnować;

3) ma zastosowanie do wszystkich postępowań prawnych (karnych, cywilnych lub administracyjnych), które mogą powstać w związku ze słowami wypowiedzianymi i oddanymi głosami. W konsekwencji żaden parlamentarzysta objęty takim immunitetem nie powinien być przesłuchiwany, w tym jako świadek zeznający, w odniesieniu do informacji uzyskanych poufnie podczas wykonywania obowiązków parlamentarnych, których nie uważa za stosowne ujawniać;

4) ma autonomiczny zakres, który może różnić się od zakresu bezwzględnego immunitetu chroniącego parlamentarzystów krajowych, który należy ustalić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów ustawowych, orzecznictwa jurysdykcji europejskich i odpowiednich praktyk Zgromadzenia;

5) biorąc pod uwagę wyjątkową ochronę, obejmuje jedynie to, co jest bezwzględnie konieczne, aby umożliwić członkom Zgromadzenia

³⁹ Por. J. Steele, *Immunity of Parliamentary Statements*, „Nottingham Law Journal” 2012, t. 21, s. 43.

wykonywanie ich obowiązków, prowadzenie debaty z szacunkiem lub wyrażanie krytycznych stanowisk, przy jednoczesnym wykluczeniu nadużywania przywilejów i immunitetów dla korzyści osobistych. Uwzględniając to, immunitet nie obejmuje działań zabronionych przez Kodeks postępowania, takich jak płaćne rzecznictwo;

6) obejmuje słowa wypowiedziane i głosowane przez członków Zgromadzenia Parlamentarnego „w ramach pełnienia swoich funkcji”, biorąc pod uwagę dzisiejszą definicję podstawowych funkcji członków Zgromadzenia;

7) może, oprócz objęcia oświadczeń członków składanych podczas debaty na posiedzeniu plenarnym lub podczas posiedzeń komisji i podkomisji, być również rozszerzony na oświadczenia ustne i pisemne składane przez członków poza pomieszczeniami urzędowymi, a także inne czynności wykonywane przez parlamentarzystów w charakterze członków Zgromadzenia, jeżeli istnieje oczywisty i bezpośredni związek między tymi oświadczeniami lub działaniami a wykonywaniem funkcji członków Zgromadzenia;

8) nie obejmuje dochodzenia w sprawie przestępstw związanych z łapówkarstwem (np. oferowania lub żądania nienależnych korzyści w zamian za określone zachowanie podczas głosowania), ponieważ przestępstwa te nie dotyczą słów wypowiedzianych i/lub oddanych głosów⁴⁰.

562

Obowiązkiem właściwych sądów krajowych jest uznanie, że członek lub były poseł korzysta z absolutnego immunitetu ze względu na bezpośredni i oczywisty związek z jego funkcjami parlamentarnymi. W ten sposób właściwe organy Rady Europy i sądy krajowe muszą współpracować, aby uniknąć wszelkich konfliktów w interpretacji i stosowaniu postanowień Statutu i Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów. Jeżeli wniosek o uchylenie immunitetu zostanie mu złożony przez organ krajowy, Zgromadzenie musi przede wszystkim ustalić, czy fakty będące podstawą wniosku o uchylenie objęte są art. 14 Układu ogólnego, w którym to przypadku immunitetu nie można uchylić⁴¹.

Celem **nietykalności (immunitetu od zatrzymania i ścigania** – art. 15 Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy) jest ochrona parlamentarzysty przed nieuzasadnionymi naciskami, jakie mogą być wobec niego wywierane w związku z czynnościami nienależącymi do typowej działalności parlamentarnej, i stosuje się ją w następujący sposób:

„1) członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego korzystają z immunitetu przewidzianego w art. 15 podczas posiedzeń Zgromadzenia. Termin «podczas posiedzeń» obejmuje cały rok parlamentarny ze względu na ciągłą działalność Zgromadzenia i jego organów;

⁴⁰ Zob. *Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members...*, § 1–7.

⁴¹ *Ibidem*.

2) członkowie Zgromadzenia korzystają z immunitetów gwarantowanych przez ten przepis, gdy nie są już członkami parlamentu narodowego, i dzieje się tak do czasu zastąpienia ich jako członków Zgromadzenia lub do otwarcia następnej sesji;

3) zgodnie ze Statutem ochrona przysługująca członkom Zgromadzenia obowiązuje w czasie trwania ich mandatu. Może to obejmować także postępowania wszczęte przed uzyskaniem członkostwa w Zgromadzeniu, o ile postępowanie to zawiera dowody na istnienie *fumus glandionis*. Stanowisko to, mające na celu zapewnienie pełnej skuteczności ochrony, jest zgodne z praktyką istniejącą w kilku państwach członkowskich i nie jest sprzeczne ze Statutem, ponieważ wiąże uzyskanie immunitetu z początkiem kadencji. Nie jest to również sprzeczne z zasadą funkcjonowania immunitetu parlamentarnego, jako że ochrona zostanie udzielona tylko wtedy, gdy okoliczności faktyczne wskazują, iż intencją leżącą u podstaw postępowania prawnego poprzedzającego mandat członka Zgromadzenia jest zaszkodzenie jego działalności politycznej, a tym samym Zgromadzeniu. We wszystkich innych przypadkach, jeżeli ściganie odbywa się wyłącznie z powodu właściwego wymiaru sprawiedliwości, immunitet musi zostać uchylony na wniosek organu krajowego;

4) na immunitet nie można się powoływać w przypadkach *in flagrante delicto*. Ponieważ celem tego przepisu jest szybkie przywrócenie porządku publicznego i zmniejszenie ryzyka zaginięcia dowodów, jego stosowanie przez organy krajowe nie powinno być inspirowane obawami niezwiązanymi z prawidłowym wymiarem sprawiedliwości;

5) na wszystkich etapach uchylenia immunitetu parlamentarnego należy przestrzegać domniemania niewinności;

6) rozpatrując wniosek o uchylenie immunitetu, Zgromadzenie musi wziąć pod uwagę następujące elementy: postępowanie sądowe wszczęte przeciwko posłowi nie powinno zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu Zgromadzenia Parlamentarnego; wniosek musi być poważny, to znaczy nie wynikać z innych powodów niż wymierzenie sprawiedliwości. Jeżeli nie można ustalić żadnego z tych elementów, Zgromadzenie powinno zwykle zaproponować uchylenie immunitetu;

7) immunitetu nie można uchylić inaczej niż przez Zgromadzenie na wniosek «właściwej władzy» zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Właściwym organem jest zwykle sędzia prowadzący sprawę, ale może to być również prokurator lub Minister Sprawiedliwości. Wniosek o uchylenie immunitetu może zostać złożony przez organ innego państwa członkowskiego niż to, którego dany członek jest obywatelem;

8) w przypadku gdy członkowie mają obowiązek stawić się w charakterze świadków lub biegłych, nie ma potrzeby wnioskowania o uchylenie immunitetu, pod warunkiem że nie będą oni zobowiązani do

stawienia się w dniu lub o godzinie, która uniemożliwia im wykonywanie obowiązków parlamentarnych lub sprawia, że utrudnia im wykonywanie tych obowiązków, lub są w stanie złożyć oświadczenie na piśmie bądź w innej formie, która nie utrudnia im wykonywania obowiązków parlamentarnych;

9) zatrzymanie członka Zgromadzenia wymaga bardzo poważnych podstaw, gdyż uniemożliwia mu wykonywanie mandatu lub reprezentowanie wyborców, a tym samym zagraża niezależności władzy ustawodawczej i skuteczności procesu wyborczego zmierzającego do ustalenia woli ludzi. Jeżeli nie ma przesłanek wskazujących na to, że podejrzany może uchylić się od wymiaru sprawiedliwości, właściwe prowadzenie śledztwa należy w miarę możliwości zapewnić za pomocą innych środków bezpieczeństwa (na przykład zwolnienie za kaucją)⁴².

5. Uwagi końcowe

564 Analiza konstrukcji immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy prowadzi do wniosku, że mamy tu do czynienia zarówno z immunitetem materialnym, jak i z nietykalnością. Immunitet materialny ma charakter bezwzględny i dotyczy wypowiedzianych słów i głosowań członka ZPRE. W tym przypadku członek ZPRE zwolniony jest z odpowiedzialności zarówno w trakcie trwania mandatu, jak i po jego zakończeniu. Nie można przy tym z immunitetu zrezygnować. ZPRE wyraźnie jednak zaznaczyło w *Wytycznych*, że „nie obejmuje [on] dochodzenia w sprawie przestępstw związanych z łapówkarstwem (na przykład oferowania lub żądania nienależnych korzyści w zamian za określone zachowanie podczas głosowania), biorąc pod uwagę, że przestępstwa te nie dotyczą słów wypowiedzianych i/lub oddanych głosów”. Można uznać, że nie podważa to bezwzględności charakteru tego immunitetu, ale jedynie wskazuje, jakie zachowania nie podpadają pod kategorię „wypowiedzianych słów i zachowań”. To zastrzeżenie jest wyraźną reakcją ZPRE na przypadki korupcji, do jakich doszło w ZPRE w drugiej dekadzie XXI w.⁴³ Tym samym jednoznacznie wskazano, że podejmowanie takich działań przestępczych nie jest objęte ochroną immunitetu.

⁴² *Ibidem*, § 8–9.

⁴³ Zob. Rada Europy. Niemieccy politycy podejrzani o korupcję, <https://www.dw.com/pl/rada-europy-niemieccy-politycy-podejrzani-o-korupcje/C4%99/a-43493289> (dostęp: 20.12.2021).

W odniesieniu do nietykalności (zakaz zatrzymania i ścigania) mamy do czynienia z odstępstwem od normalnych reguł procedowania wobec sprawcy czynu zabronionego. Nie mają one charakteru bezwzględnego, gdyż nie obejmują sytuacji zatrzymania sprawcy *in flagrante delicto*. Choć celem tego wyjątku jest szybkie przywrócenie porządku publicznego i zmniejszenie ryzyka zaginięcia dowodów, to jednak – jak stanowią *Wytyczne* – „jego stosowanie przez organy krajowe nie powinno być inspirowane obawami niezwiązanymi z prawidłowym wymiarem sprawiedliwości”. Chodzi tu więc o podobną przesłankę, jaką zastosowano wobec posłów i senatorów w Konstytucji RP⁴⁴, z tym jednak, że polska ustawa zasadnicza oparta jest na konstrukcji pozytywnej, a *Wytyczne* – na konstrukcji negatywnej. Istotne jest przy tym to, że zakaz zatrzymania obejmuje nie tylko okres sprawowania mandatu członka ZPRE, ale rozciąga się również na okres po zakończeniu kadencji, aż do obsadzenia danego miejsca przez nowego członka ZPRE (pomiędzy wyborami parlamentarnymi a zwołaniem najbliższej sesji ZPRE). Immunitet może być uchylony na wniosek odpowiedniego organu krajowego (*Wytyczne* przyjmują tu szeroki katalog organów ze względu na potrzebę uwzględnienia różnych struktur wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich RE), ale formułują jednoznaczne dyspozycje wskazujące, przy spełnieniu jakich warunków może dojść do uchylecia immunitetu.

565

Należy pamiętać, że ponieważ wszyscy członkowie ZPRE są członkami parlamentów krajowych, to korzystają z immunitetów przewidzianych w ich krajowych porządkach prawnych. Choć *Wytyczne* nie odnoszą się do kwestii, który immunitet ma zastosowanie, to rozstrzygające znaczenie ma to, czy „sprawa immunitetowa” występuje na terytorium państwa członkowskiego RE (wówczas w grę będzie wchodzić w szczególności immunitet ustanowiony przez prawo danego kraju) czy poza terytorium tego państwa (wówczas w grę będą wchodzić postanowienia Porozumienia ogólnego, w interpretacji zawartej w *Wytycznych*)⁴⁵.

⁴⁴ Przepis art. 105 ust. 5 Konstytucji RP stanowi: „Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania”.

⁴⁵ Zob. P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*, s. 770.