

Michał Balcerzak

O immunitacie parlamentarnym i granicach wolności wypowiedzi - uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 17.12.2002 r.

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2, 209-223

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

O immunitacie parlamentarnym i granicach wolności wypowiedzi – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 17.12.2002 r.

Teza wyroku:

W okolicznościach sprawy, zastosowanie reguły absolutnego immunitetu parlamentarnego nie przekroczyło marginesu oceny przysługującego Państwu przy ograniczaniu prawa dostępu do sądu (...). W związku z tym nie naruszono art. 6 ust. 1 Konwencji, jeśli chodzi o immunitet parlamentarny deputowanych do Izby Gmin.

Nieczęsto zdarza się, aby przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹ (dalej: Trybunał, ETPC) przy rozpatrywaniu skargi indywidualnej był akt prawny pochodzący z końca XVII wieku. Równie precedensowa jest tematyka głosowanego orzeczenia: zderzenie prawa do życia prywatnego i rodzinnego z immunitetem parlamentarnym chroniącym wolność wypowiedzi parlamentarzysty. Mowa o sprawie *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*², w której skarżąca domagała się uznania, iż absolutny immunitet chroniący wolność ekspresji parlamentarzystów brytyjskich, ustanowiony m.in. w *Bill of Rights* z 1689 r., uniemożliwia jej wniesienie powództwa o naruszenie dóbr osobistych, a więc skorzystanie z dostępu do sądu³.

¹ Działający permanentnie Europejski Trybunał Praw Człowieka zastąpił w 1998 r. na mocy Protokołu XI do Konwencji Europejską Komisję Praw Człowieka i „stary”, sesyjny Trybunał.

² Wyrok z 17.12.2002 r., skarga nr 35373/97. Pełny tekst orzeczenia w języku angielskim dostępny jest na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (www.echr.coe.int).

³ Dostęp do sądu stanowi element prawa do rzetelnego procesu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 19.1.1993 r., tekst polski: Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 i 285, a także: B. Gronowska, T. Jasudo-

Omówione poniżej orzeczenie ilustruje podejście Trybunału do immunitetu parlamentarnego jako instytucji stanowiącej przeszkodę w dostępie do sądu, a tym samym ograniczającą prawo do rzetelnego procesu gwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji⁴. Ponadto glosowany wyrok dotyka istotnego i niejednokrotnie kontrowersyjnego zagadnienia związanego z parlamentaryzmem – szczególnej ochrony wolności osobistej i wolności słowa przedstawicieli władzy ustawodawczej.

Stan faktyczny sprawy

Skarżąca, obywatelka brytyjska, wynajmowała mieszkanie w Bristolu. Poseł do Izby Gmin z tego okręgu, Michael Stern, 17.7.1996 r. zainicjował w parlamencie debatę dotyczącą polityki mieszkaniowej. W czasie swojego przemówienia poseł kilkakrotnie odniósł się wprost do osoby skarżącej, podając jej personalia, adres i szczegóły z życia jej rodziny. Poseł Stern zarzucił rodzinie skarżącej i jej samej wandalizm, awanturnictwo, hałaśliwe zachowanie oraz działalność przestępczą.

Następnego dnia lokalna gazeta – *Evening Post* – jak również ogólnokrajowy *Daily Express*, opublikowały fragmenty wypowiedzi parlamentarnej Sterna, a także fotografie skarżącej oraz jej adres. W kolejnych dniach skarżąca zaczęła otrzymywać listy z pogrózkami, z których część miała podłoże rasistowskie. Skarżącą spotykały również nieprzyjemności i wyzwiska od przypadkowych osób na ulicy. W październiku 1996 r. skarżąca zmieniła miejsce zamieszkania.

Na początku sierpnia prawnicy skarżącej wystosowali list do posła Sterna, opisując konsekwencje jego wystąpienia w Izbie Gmin i wnosząc o ustosunkowanie się do nich. List przekazany został do Kancelarii *Speakera* w celu uzyskania stanowiska. Kancelaria odpowiedziała, iż uwagi, jakie poczynił poseł Stern, podlegają ochronie w ramach absolutnego przywileju (immunitetu) parlamentarnego. Wszelkie kroki prawne skierowane przeciwko autorowi niefortunnej wypowiedzi skazane więc były na niepowodzenie.

Immunitet parlamentarny w Zjednoczonym Królestwie i poza nim

Absolutny charakter immunitetu parlamentarnego chroniącego wypowiedzi posłów Izby Gmin w toku debat ustanawia art. 9 *Bill of*

wicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 77–154. Na temat prawa do sądu w Konstytucji RP por. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 725–743.

⁴ Por. na temat innych immunitetów (władz publicznych, państw i organizacji międzynarodowych) w zderzeniu z prawem do sądu – M. Kloth, *Immunities and the right of access to court under the European Convention on Human Rights*, „European Law Review” 2002, nr 27, s. 33–46.

Rights z 1689 r.⁵: „(...) wolność wypowiedzi, debat i działań Parlamentu nie będzie zaskarżana lub kwestionowana w sądzie lub miejscu poza Parlamentem”⁶.

Immunitet ten obejmuje każde przemówienie parlamentarzysty wygłoszone w Izbie Gmin lub Izbie Lordów, lecz to samo przemówienie poza siedzibą parlamentu podlega ogólnym zasadom odpowiedzialności karnej za zniesławienie czy naruszenie praw osób trzecich, jeśli tylko nie wchodzi w zakres innego immunitetu. W sprawie *Ex parte Watson* z 1869 r. Lord Chief Justice Cockburn zauważył, iż „nawet w sytuacji, gdy wypowiedzi parlamentarzystów nie są zgodne z ich wiedzą, nie mogą one stanowić powodu dla wszczęcia postępowania karnego lub cywilnego, niezależnie od szkody, jaką mogą wyrządzić interesom osób trzecich”.

Parlamentarzyści brytyjscy mogą zrzec się wspomnianego immunitetu *ad casum*, co reguluje art. 13 ustawy o zniesławieniu (*Defamation Act*) z 1996 r.

ETPC w toku rozpatrywania skargi *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* uznał za stosowne, aby wziąć pod uwagę kształt i charakter instytucji immunitetu parlamentarnego w innych Państwach-Stronach Rady Europy. Co więcej, Trybunał miał także na względzie uregulowanie immunitetów i przywilejów przysługujących reprezentantom państw-stron w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy⁷ oraz deputowanych do Parlamentu Europejskiego⁸.

Pisemne spostrzeżenia na temat unormowania immunitetu parlamentarnego, szczególnie pod kątem korzystania z wolności ekspresji, przekazały – na podstawie art. 36 § 2 Konwencji⁹ oraz art. 61 § 2 Regulaminu Trybunału – rządy ośmiu państw-stron Rady Europy¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że instytucja immunitetu parlamentarnego jest znana

⁵ Por. o tle historycznym *Bill of Rights* – N. Davies, *Wyspy*, Kraków 2003, s. 548.

⁶ W oryginalnej pisowni: „(...) the freedom of speech and debates or proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in a court or place out of Parlyament”.

⁷ Por. art. 14 Ogólnego Porozumienia w Sprawie Przywilejów i Immunitetów Rady Europy z 2.9.1949 r. w mocy od 10.9.1952 r., *European Treaty Series* no. 2.

⁸ Por. art. 9 Protokołu o Przywilejach i Immunitetach we Wspólnotach Europejskich z 6.4.1965 r.

⁹ Art. 36 § 2 Konwencji stanowi: „Przewodniczący Trybunału może, działając w interesie wymiaru sprawiedliwości, zaprosić Wysoką Układającą się Stronę, która nie jest Stroną w postępowaniu lub każdą zainteresowaną osobę inną niż skarżący, do przedkładania pisemnych uwag i do uczestnictwa w rozprawach”. Są to tzw. interwencje stron trzecich.

¹⁰ Komentarze przedstawiły rządy Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Holandii, Irlandii, Norwegii i Włoch.

właściwie każdej europejskiej demokracji parlamentarnej. Istniejące różnice w uregulowaniu tej instytucji dotyczą jej zakresu, możliwości zrzeczenia się oraz uchylania przez właściwe parlamenty. Natomiast istota immunitetu pozostaje ta sama – rządy Państw-Stron Konwencji, które przedstawiły swoje spostrzeżenia Trybunałowi, podkreślały m.in., że immunitet parlamentarny jest niezbędny dla efektywnego działania demokracji (opinia rządu holenderskiego) i właściwego wykonywania obowiązków poselskich (opinia rządów austriackiego, fińskiego i włoskiego). Rząd irlandzki sugerował wręcz, być może nieco na wyrost, że zasada immunitetu parlamentarnego jest chroniona przez Konwencję¹¹.

Omawiając ukształtowanie immunitetu parlamentarnego należałoby zastanowić się nad znaczeniem pojęcia „immunitet absolutny”, którym posługuje się Trybunał w glosowanym orzeczeniu. Można przyjąć, że termin ten oznacza immunitet bezwzględny, nie podlegający uchyleniu w żadnych okolicznościach ani przez sam parlament, ani – tym bardziej – przez sąd. Osobną sprawą jest, czy owej bezwzględności nie podważa możliwość wyrażenia przez samego parlamentarzystę zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności. W każdym wypadku, immunitet absolutny to nieusuwalna przeszkoda procesowa (negatywna przesłanka prowadzenia procesu).

Warto w tym miejscu przedstawić skrótowo polskie regulacje w zakresie immunitetu parlamentarnego, zwłaszcza w kontekście ewentualnego nadużycia wolności słowa i naruszenia dóbr osobistych w wypowiedziach parlamentarnych.

Immunitet parlamentarny unormowany jest w art. 105 Konstytucji RP z 2.4.1997 r. oraz art. 6-12 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹². Art. 105 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej stanowi, iż „poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu” – za ten rodzaj działalności poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem¹³. Jest to tzw. immunitet materialny (immunitet nieodpowiedzialności)¹⁴, uchylający odpowie-

¹¹ Por. opinię rządu Irlandii zreferowaną w § 49–53 orzeczenia Trybunału. Irlandia powoływała się m.in. na preambułę do Konwencji, historię instytucji immunitetu oraz jego zakorzenie w porządkach konstytucyjnych wielu państw świata. Mimo wszystko należy stwierdzić, że Konwencja nie zawiera stypulacji odnoszących się wprost do immunitetu parlamentarnego.

¹² Ustawa z 9.5.1996 r. (Dz.U. z 1996 r., Nr 73 poz. 350, ze zm.)

¹³ Z mocy art. 108 Konstytucji RP, przepisy art. 105 stosuje się odpowiednio do senatorów.

¹⁴ Por. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne* Warszawa 2001, s. 197–198.

działność za czyny związane z wykonywaniem mandatu. Jak zauważa K. Grajewski, nie ma znaczenia, jakiego rodzaju odpowiedzialność jest przewidziana za dany czyn, jeśli tylko wchodzi on w zakres immunitetu *ratione materiae*¹⁵.

Od powyższej reguły istnieje jeden wyjątek – jeśli działanie lub zaniechanie parlamentarzysty jednocześnie wchodzi w zakres sprawowania mandatu i narusza prawa osób trzecich. Kwestię tę reguluje także art. 105 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP, stanowiący o immunitecie formalnym – tu pociągnięcie parlamentarzysty do *odpowiedzialności sądowej* (a więc zarówno karnej, jak i cywilnej) uzależnione jest od zgody Sejmu¹⁶.

Jak zatem kształtuje się odpowiedzialność polskiego parlamentarzysty za wypowiedź, która mieści się w zakresie wykonywania mandatu parlamentarnego, a jednocześnie narusza prawo innej osoby do poszanowania życia prywatnego? Ściganie posła lub senatora za popełnienie przestępstwa zniesławienia lub zniewagi¹⁷ w drodze procesu karnego, jak również wystąpienie z powództwem cywilnym z tytułu naruszenia dóbr osobistych jest możliwe tylko wówczas, gdy stosowną zgodę wyrazi Sejm (Senat) lub sam parlamentarzysta.

Podstawowa różnica pomiędzy polską a brytyjską konstrukcją immunitetu parlamentarnego w zakresie ochrony wolności wypowiedzi polega więc na tym, że rozwiązanie zawarte w art. 105 Konstytucji RP dopuszcza możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności za zgodą odpowiedniej izby parlamentu, gdy dana wypowiedź naruszyła prawa osoby trzeciej. Jest to specyficzny rodzaj immunitetu formalnego¹⁸.

Argumenty stron i rozstrzygnięcie Trybunału

Jak już zaznaczono na wstępie, podstawowym zarzutem skarżącej było to, że absolutny charakter immunitetu chroniącego wypowiedzi parlamentarzystów brytyjskich w czasie posiedzeń Izby Gmin lub Izby Lordów naruszał jej prawo dostępu do sądu, gwarantowany przez art. 6 ust. 1 Konwencji, który w odnośnej części stanowi:

¹⁵ Por. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 65.

¹⁶ Por. K. Grajewski, op. cit., s. 66, a także B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, Nb 337; J. Galster [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2000, s. 186.

¹⁷ Por. odpowiednio art. 212 § 1 oraz 213 § 1 kodeksu karnego z 6.6.1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 88 poz. 553 ze zm.). Oba te przestępstwa ścigane są z oskarżenia prywatnego. Zob. też. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 529–536.

¹⁸ Jego specyfika wyraża się w tym, że obejmuje swoim zakresem każdy rodzaj odpowiedzialności – jest więc szerszy od „klasycznego” immunitetu formalnego, o którym mowa w dalszej części art. 105 Konstytucji – por. K. Grajewski, op.cit., s. 66.

Każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony z mocy prawa przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...).

Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, ochrona wypowiedzi parlamentarnych stanowi fundamentalną zasadę konstytucyjną. Służy ona nie tylko wolności wypowiedzi w parlamencie, ale również trójpodziałowi władzy. Rząd pozwany podkreślił, że parlament posiada wewnętrzne mechanizmy dyscyplinowania posłów, którzy umyślnie składają fałszywe oświadczenia w czasie debaty. A zatem – według strony pozwanej – interes publiczny uzasadnia zasadę immunitetu absolutnego.

Skarżąca przyznała, iż immunitet parlamentarny służy wolności wypowiedzi i właściwej relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i sądowniczą, niemniej jego absolutny charakter jest nieproporcjonalny do celów, jakie ma wypełniać. Zdaniem skarżącej, szeroki zakres immunitetu powinien uzasadniać jego rygorystyczne zbadanie przez Trybunał i weryfikację celów, jakie za nim stoją.

Strona skarżąca podnosiła, że proporcjonalność immunitetu może być ustalona jedynie w świetle konkretnej sprawy, a w tym przypadku – po zbadaniu zarzutów postawionych skarżącej w przemówieniu posła Sterna oraz faktu podania jej danych personalnych i adresu do publicznej wiadomości. Wskazane wyżej elementy wypowiedzi parlamentarzysty nie były – według skarżącej – konieczne w kontekście debaty o polityce mieszkaniowej samorządów. Tymczasem konsekwencje tej wypowiedzi dla skarżącej i jej dzieci okazały się bardzo krzywdzące. Wobec powyższego, zdaniem strony skarżącej, wymogom społeczeństwa demokratycznego czyniłoby zadość, gdyby immunitet parlamentarny chroniący wolność słowa nie był absolutny, lecz dopuszczał wyjątki.

Trybunał rozpoczął od przypomnienia swojej konstatacji z wyroku *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹⁹, że prawo dostępu do sądu – chociaż nie wyrażone wprost – jest wpisane w prawo do rzetelnego procesu. Jednakże prawo dostępu do sądu nie jest bezwzględne i może podlegać ograniczeniom. W tym zakresie Umawiające się Państwa posiadają pewien margines oceny, lecz ostateczna decyzja co zgodności ograniczeń z wymogami Konwencji należy do Trybunału. Do niego należy również zbadanie, czy dana regulacja prawa do sądu nie ogranicza dostępu jednostki do sądu w taki sposób, że wypaczone zostaje sedno tego prawa. Co więcej, ograniczenie takie nie będzie zgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji, jeśli nie zmierza w uprawnionym celu i jeśli

¹⁹ Wyrok z 21.2.1975 r., Series A no. 18, § 36.

nie ma rozsądnej relacji proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi rozwiązaniami a zamierzonym celem²⁰.

Trybunał przeprowadził następnie test celowości ograniczenia dostępu do sądu w związku z funkcjonowaniem immunitetu parlamentarnego. Pomocny okazał się w tym względzie raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Young przeciwko Irlandii* z 17.1.1996 r.²¹, w którym uznano, że immunitet przysługujący deputowanym do izby niższej irlandzkiego parlamentu pozwala im na zaangażowanie się w debatę i reprezentowanie wyborców w kwestiach publicznych bez obaw o pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej za wyrażenie swoich opinii. Trybunał zauważył ponadto, że skarżąca nie kwestionowała wyżej wskazanego „uzasadnionego celu”, jaki przyświeca instytucji immunitetu. Strona skarżąca nie miała także zastrzeżeń do drugiego istotnego powodu ochrony wypowiedzi za pomocą immunitetu – zapewnienia właściwej relacji pomiędzy legislatywą i judykaturą. Trybunał podzielił powyższe stanowiska stwierdzając, iż ograniczenie dostępu do sądu w tym przypadku spełniło test celowości.

Drugim etapem była ocena proporcjonalności limitacji prawa do sądu. W tym względzie Trybunał podkreślił, że absolutny charakter immunitetu parlamentarnego, który chroni wypowiedzi parlamentarzystów brytyjskich, nie jest sam w sobie decydujący dla przeprowadzenia testu proporcjonalności. Trybunał wyraził przekonanie, iż kwestia ta łączy się ściśle z korzystaniem przez parlamentarzystów z wolności ekspresji, która przysługuje rzecz jasna wszystkim, ale jest szczególnie istotna dla przedstawicieli narodu w celu prowadzenia debat politycznych²².

Biorąc pod uwagę powyższe względy, a także komparatystyczny przegląd uregulowania instytucji immunitetu w niektórych Państwach-Stronach Rady Europy, Trybunał doszedł do wniosku – stosunkiem głosów sześć do jednego – iż immunitet parlamentarny nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa dostępu do sądu, gwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji. Instytucję immunitetu parlamentarnego można uznać zatem za przykład ograniczenia „wpisanego” w prawo do sądu, tak jak dostęp do sądu „wpisany” jest w prawo do rzetelnego procesu²³.

Trybunał zwrócił uwagę, że immunitet parlamentarny w Zjednoczonym Królestwie jest pod pewnymi względami węższy niż w niektó-

²⁰ Por. § 74 wyroku *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

²¹ Decyzja o niedopuszczalności skargi nr 25646/94.

²² Por. § 79 głosowanego wyroku, a także wyrok Trybunału w sprawie *Jerusalem przeciwko Austrii* z 27.2.2001 r. § 36 i 40, *Reports of Judgments and Decisions 2001-II*.

²³ Por. § 83 głosowanego wyroku.

rych państwach Rady Europy, w szczególności dotyczy to ograniczenia jego obowiązywania do debat przeprowadzonych w Izbie Gmin lub Izbie Lordów. Powtórzenie tego samego wystąpienia poza mównicą sejmową naraża parlamentarzystę na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dóbr osobistych i/lub zniesławienia.

Pomimo uznania, że absolutny charakter immunitetu parlamentarnego nie przekracza marginesu oceny Państwa w ograniczeniu prawa dostępu do sądu, Trybunał przyznał, iż zarzuty postawione przez posła Sterna na forum Izby Gmin były szczególnie poważne i oczywiście zbędne w kontekście debaty o polityce mieszkaniowej samorządów lokalnych. Ocena treści niefortunnego wystąpienia parlamentarnego nie wpłynęła jednak na ostateczne rozstrzygnięcie o braku naruszenia przez władze Zjednoczonego Królestwa art. 6 ust. 1 Konwencji. Pozostałe zarzuty – w tym o naruszenie art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 14 w zw. z art. 6 (zakaz dyskryminacji w kontekście prawa do rzetelnego procesu) oraz art. 13 (prawo do skutecznego krajowego środka odwoławczego) – także nie zostały uwzględnione przez Trybunał, gdyż podstawa ich wniesienia była tożsama ze skargą z art. 6 ust. 1.

Warto wspomnieć o dwóch opiniach sędziowskich dołączonych do wyroku. Zdanie zbieżne z wyrokiem zgłosił sędzia J. P. Costa (Francja), natomiast odrębne – sędzia L. Loucaides (Cypr). Według drugiego z sędziów, orzeczenie Trybunału nie odzwierciedla równowagi, jaka powinna panować między wolnością wypowiedzi w parlamencie a ochroną dobrego imienia jednostki. Sędzia Loucaides zwrócił uwagę, że prawo do ochrony reputacji jest elementem prawa do poszanowania prywatności²⁴, a do Państwa-Strony Konwencji należy zapewnienie, aby konflikt prawa do wolności ekspresji (art. 10 Konwencji) i prawa do prywatności (art. 8) był rozwiązywany przy uwzględnieniu faktów konkretnej sprawy, biorąc pod uwagę klauzule limitacyjne zawarte w ustępach drugich wspomnianych artykułów. Tymczasem w sprawie *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* nie doszło do zbadania kolizyjnych interesów z racji immunitetu parlamentarnego.

Autor opinii zbieżnej, sędzia J. P. Costa, przyznał, że immunitet parlamentarny chroniący wolność wypowiedzi ma swoje uzasadnienie, ale od czasu jego ustanowienia w Anglii (1689 r.) czy Francji (1791 r.) relacje pomiędzy parlamentem i pozostałymi władzami w państwie znacznie się zmieniły. Powstaje zatem pytanie, czy nie należałoby pogodzić szczególnej ochrony wypowiedzi parlamentarzystów z innymi

²⁴ Autor opinii powołał się m.in. na wyrok Trybunału w sprawie *Fayed przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 21.9.1994 r., Series A no. 294-B.

prawami i wolnościami przysługującymi pozostałym jednostkom. Sędzia Costa doszedł jednak do wniosku, że Trybunał nie jest należycie umocowany do przesądzenia o kształcie immunitetu parlamentarnego w Państwach-Stronach Konwencji; pewne znaczenie ma też fakt, iż jest to obszar dość drażliwy politycznie.

Komentarz

Większość Trybunału stwierdziła, że nie naruszono żadnego z artykułów Konwencji, na jakie powoływała się skarżąca. Niewątpliwie istnieją powody, by uznać, że immunitet parlamentarny, a także immunitet państw²⁵ czy organizacji międzynarodowych²⁶ stanowi uzasadnione ograniczenie prawa dostępu do sądu gwarantowanego w art. 6 Konwencji. Czym innym jednak jest uznanie, że instytucja immunitetu *per se* nie stanowi naruszenia prawa dostępu do sądu, a czym innym konkluzja o zgodności określonego zakresu immunitetu z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Chodzi tu nie tylko o zakres materialny immunitetu, lecz także – czy może przede wszystkim – o jego zakres formalny.

Należy przychylić się do zdania sędziego Costa, że ETPC nie może narzucać Państwom-Stronom Konwencji jednolitych rozwiązań prawnych, nie jest bowiem do tego powołany. Trybunał posiada wszakże pełen tytuł do interpretowania i stosowania Konwencji, nazywanej częstokroć „instrumentem europejskiego porządku prawnego w dziedzinie ochrony praw człowieka”²⁷. Jeśli przy rozpatrywaniu skargi indywidualnej ETPC dojdzie do wniosku, że określonej instytucji prawnej w danym kształcie nie da się pogodzić z jakimkolwiek standardem chronionym Konwencją lub Protokołami Dodatkowymi, nic nie stoi na przeszkodzie, aby dał temu wyraz. Powyższej konkluzji nie zmienia fakt, że w niektórych krajach europejskich, np. w Norwegii, immunitet parlamentarny ma także charakter absolutny.

Czy decyzja ETPC w sprawie *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* jest zatem aż tak oczywista? Sądzę, że na powyższe pytanie można odpowiedzieć przecząco z następujących względów. Po pierwsze,

²⁵ Por. wyroki Trybunału w sprawach *Al-Adsani przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *McElhinney przeciwko Irlandii* i *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* – wszystkie z 21.11.2001 r.

²⁶ Por. wyroki Trybunału w sprawach *Waite and Kennedy przeciwko Republice Federalnej Niemiec* oraz *Beer i Regan przeciwko Republice Federalnej Niemiec* – oba z 18.2.1999 r.

²⁷ Por. opinię sędziego J. P. Costa *in fine* oraz wyrok Trybunału w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji* z 23.5.1995, Series A no. 310, § 93.

wypowiedź parlamentarna stanowiła bezdyskusyjną ingerencję w prawo skarżącej do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego, co przyznał zresztą sam Trybunał²⁸. Trudno nie zgodzić się z tezą, że przemówienie posła Sterna przekraczało tym samym granice ochrony wolności ekspresji wyrażonej w art. 10 Konwencji. Szkoda, że ETPC nie wspomniał o charakterystycznym sformułowaniu ustępu 2 tego artykułu, w którym podkreślono „obowiązki i odpowiedzialność”, jakie nieodłącznie powinny towarzyszyć korzystaniu z wolności ekspresji²⁹.

Na kilka słów komentarla zasługuje ponadto opinia konsekwentnie podtrzymywana przez sędziego z Cypru w sprawach dotyczących immunitetów³⁰. Otóż zdaniem L. Loucaidesa, jakiegokolwiek „automatyczne” zablokowanie dostępu do sądu w formie bezwzględnej immunitetu (ang. *blanket immunity*) stanowi podstawę do stwierdzenia naruszenia prawa do rzetelnego procesu gwarantowanego w art. 6 Konwencji. Pogląd ten opiera się na założeniu, że sąd winien mieć możliwość zbadania, czy fakty sprawy dają podstawę do zasłaniania się przez stronę pozwaną immunitetem. Powoływanie się wyłącznie na szlachetne cele przyświecające instytucji immunitetu to za mało. Powyższy argument zasługuje w moim odczuciu na więcej uwagi, zwłaszcza w świetle ogólnych zasad prawa międzynarodowego praw człowieka w ogóle, a europejskiego systemu ich ochrony w szczególności. Wprawdzie katalog tych zasad jest niedookreślony, co wynika w znacznym stopniu z niejednolitego rozumienia tego pojęcia³¹, niemniej uzasadnione będzie twierdzenie, iż system ochrony praw człowieka Rady Europy bazuje na indywidualnym podejściu do sytuacji faktycznych, odrzuca natomiast schematyzm czy automatyzm. Podejście to bywa nazywane „zasadą

²⁸ Por. § 88 głosowanego orzeczenia.

²⁹ Por. sformułowanie art. 10 ust 2 EKPC: „Korzystanie z tych wolności **pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność** może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym ze względu na (...) ochronę dobrego imienia i praw innych osób (...)” – podkr. M. B. Na marginesie należy wskazać, że art. 19 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r. wspomina o „specjalnej odpowiedzialności i specjalnych obowiązkach” w związku z realizacją prawa do swobodnego wyrażania opinii.

³⁰ Por. opinie odrębne sędziego L. Loucaidesa do wyroków dotyczących immunitetu państwa (*Al-Adsani przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *McElhinney przeciwko Irlandii* i *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* – wszystkie z 21.11.2001 r.), jak również opinię w głosowanej sprawie.

³¹ Zasady ogólne mogą mieć traktatową podstawę normatywną, część można wywodzić z ducha i litery aktów niewiążących (ang. *soft-law*), jeszcze inne zostały wypracowane w orzecznictwie organów sądowych i quasi-sądowych egzekwujących wypełnianie zobowiązań międzynarodowych w tej dziedzinie.

sytuacyjności³². Można odnieść wrażenie, że w glosowanym orzeczeniu zasada ta nie została zastosowana.

Immunitet parlamentarny, który stanowi przeszkodę w dostępie do sądu dla osoby dotkniętej naruszeniem dobrego imienia i jednocześnie nie przewiduje możliwości jego uchylenia przez sam parlament, budzi uzasadnione zastrzeżenia także z racji prawa do skutecznego środka zaskarżenia naruszenia swoich praw w krajowym porządku prawnym. Art. 13 Konwencji stanowi bowiem:

Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Skarga z tego artykułu została oddalona przez Trybunał, który zastosował regułę ustaloną w wyroku *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 21.2.1986 r.³³: art. 13 nie rozciąga się tak daleko, by gwarantować środek pozwalający na kontestowanie ustaw Umawiającego się Państwa z powodu sprzeczności z Konwencją przed organem krajowym. Pomijając nawet fakt, że wyłączenie aktów legislatywy z zakresu obowiązywania art. 13 nie zostało dogłębnie wyjaśnione w orzecznictwie strasburskim³⁴, zastosowanie art. 13 w glosowanej sprawie pozwoliłoby na objęcie skarżącej parasolem jakiegokolwiek ochrony prawnej. Art. 13 nie gwarantuje bowiem środka sądowego, lecz środek „przed organem krajowym”, jeśli strona skarżąca zwraca się z tzw. „uzasadnionym roszczeniem” (ang. *arguable claim*) uznania jej za ofiarę naruszenia praw zawartych w Konwencji³⁵. W pewnych przypadkach zakresy zastosowania art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji pokrywają się³⁶, wówczas korzystniejszy jest oczywiście standard ochrony przewidzian-

³² Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 36.

³³ Series A nr 98, § 85. Por. także wyroki w sprawach *Lithgow i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 8.7.1986 r. (Series A nr 102, § 206) oraz *Leander przeciwko Szwecji* z 26.3.1987 r. (Series A nr 116, § 77).

³⁴ Por. opinię zbieżną Sędziów Bindchedler-Robert'a, Golcuklu, Matscher'a i Spielmann'a (art. 13 Konwencji) do wyroku *James i inni...* Por. również: F. Matscher, *Zur Funktion und Tragweite der Bestimmung des Art. 13 EMRK* [w:] *Völkerrecht. Recht der Internationalen Organisationen. Weltwirtschaftsrecht. Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern* pod red. K.-H. Böckstiegers i in., Carl Heymanns Verlag KG 1988, s. 331-335.

³⁵ Konstrukcja *arguable claim* jest specyficzna dla art. 13 Konwencji – por. wyrok w sprawie *Silver i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 25.3.1983 r., Series A nr 61, § 113. Por. na ten temat: D. Shelton, *Remedies in international human rights law*, Oxford 1999, s. 23-24.

³⁶ Por. szerzej: T. Vospernik, *Das Verhältnis zwischen Art. 13 und Art. 6 EMRK – Absorption oder „Apfel und Birne“?*, „Österreichische Juristen-Zeitung“ 2001, t. 56,

ny przez art. 6 ust. 1, czyli rozpatrzenie środka w rzetelnym procesie sądowym. Jeśli jednak w danej sytuacji nie można zastosować art. 6 ust. 1, pozostaje kwestia ewentualnego skorzystania z gwarancji zawartej w art. 13 Konwencji, zakładając że sprawa dotyczy prawa lub wolności gwarantowanej przez Konwencję (lub Protokoły dodatkowe) oraz występuje *arguable claim*.

Odrzucenie możliwości rozpatrzenia sprawy pod kątem art. 13 w sytuacji, gdy skarżąca przedstawiała uzasadnione roszczenie związane z naruszeniem jej prawa do prywatności chronionego przez art. 8 Konwencji, świadczy niestety o marginalizacji prawa do skutecznego środka prawnego.

Można także zapytać, czy tak szeroki zakres ochrony wypowiedzi, jak w przypadku głosowanej sprawy, jest w ogóle konieczny dla wykonywania funkcji parlamentarzysty, czy szerzej – konieczny w demokratycznym społeczeństwie. Nasuwa się tutaj trafne spostrzeżenie zawarte w opinii sędziego J.P. Costa do głosowanego wyroku: dawno minęły czasy, w których działalność parlamentarzystów wymagała szczególnej ochrony przed zakusami suwerena czy władzy wykonawczej. To oczywiste, że immunitet jest niezbędny dla skutecznego wykonywania funkcji poselskich czy senatorskich, należałoby jednak zastanowić się, czy jego bezwzględny, niederogowalny charakter nie jest przeżytkiem.

Na powyższe pytanie negatywnie odpowiada profesor W. Sadurski twierdząc, że „głęboka mądrość kryje się w tych systemach, które przewidują tak zwany absolutny przywilej mówców parlamentarnych: na przykład w Australii, gdzie deputowany chroniony jest przed sankcjami prawnymi za treść swoich wystąpień w Izbie – choć ten sam parlamentarzysta wyrażający dokładnie te same treści na schodach prowadzących do parlamentu może być ścigany za zniesławienie”³⁷. Autor powyższego poglądu uważa, że omawiana konstrukcja immunitetu jest „wentylem bezpieczeństwa” dla zjawisk korupcyjnych w polityce, natomiast karanie parlamentarzystów występujących na forum danej izby parlamentu z oskarżeniami – choćby i gołosłownymi – o korupcję szkodzi demokracji³⁸.

Argumentacja profesora Sadurskiego ma jednak w moim odczuciu pewien słaby punkt: nie uwzględnia sytuacji, w której nadużycie

nr 10, s. 361-368 oraz H. Vuye, *Libertés publiques et arriéré judiciaire: l'article 6 § 1er et l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, „Revue général de droit civil belge” 2002, t. 16, nr 8, s. 488-501

³⁷ W. Sadurski, *Liberalów nikt nie kocha. Eseje i publicystyka 1996-2002*, Warszawa 2003, s. 32.

³⁸ Ibidem.

wolności słowa na forum parlamentu godzi w prywatność i dobre imię osoby nie zajmującej się polityką czy jakąkolwiek inną działalnością publiczną. Przydatność instytucji immunitetu absolutnego do walki z korupcją i innymi patologiami w polityce jest również dyskusyjna – sądzę, że w tym zakresie dużo większe znaczenie ma utrwalona w orzecznictwie strasburskim zasada, w myśl której osoby pełniące funkcje publiczne czy polityczne mogą być poddane dużo szerszej krytyce niż tzw. „zwykli” obywatele. Przykładowo, w wyroku *Oberschlick* przeciwko *Austrii* z 1.7.1997 r.³⁹ Trybunał podkreślił, że „polityk świadomie i nieuchronnie poddaje każde swoje słowo i czyn kontroli sprawowanej zarówno przez dziennikarzy, jak i całą opinię publiczną. Dlatego musi cechować się większym stopniem tolerancji, zwłaszcza gdy ten sam polityk składa oświadczenia, które mogą wywołać krytykę. Politycy są oczywiście uprawnieni do ochrony reputacji, nawet gdy nie działają jako osoby prywatne, ale wymogi tej ochrony muszą być ustalane w świetle potrzeby otwartej dyskusji na tematy polityczne (...)”⁴⁰.

Innymi słowy, immunitet parlamentarny nie musi być absolutny, aby parlamentarzysta mógł swobodnie krytykować działalność osób publicznych. Nieco więcej rozważań w korzystaniu z wolności ekspresji wymaga jednak formułowanie oskarżeń pod adresem osób prywatnych. Charakter immunitetu parlamentarnego obowiązującego w Zjednoczonym Królestwie czy Australii powoduje, że jest on bronią obosieczną – może boleśnie naruszyć prawa osób nie sprawujących funkcji publicznych, jeśli parlamentarzysta użyje przysługującej mu absolutnej wolności ekspresji w sposób nieodpowiedzialny. Zgadzam się w zupełności z profesorem Sadurskim, że „lepiej jest mieć za dużo krytyki niż za mało”, jednakże uwaga ta dotyczy – jak sądzę – w pierwszej kolejności życia publicznego i politycznego. Trudno natomiast zaakceptować przykładanie tej samej miary do krytyki osób publicznych oraz ingerencji w prywatność osób nie zajmujących się taką działalnością.

A zatem zarówno celowość istnienia immunitetu absolutnego, jak i jego konieczność we współczesnych demokracjach parlamentarnych budzą w moim przekonaniu duże wątpliwości. Trzeba mieć na względzie, że Konwencja to „żywy instrument, który musi być interpretowany w świetle teraźniejszych warunków”⁴¹. Tymczasem Trybunał nie

³⁹ Reports of Judgments and Decisions 1997-IV.

⁴⁰ Por. § 29 wyroku *Oberschlick*, a także wyrok w sprawie *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi przeciwko Austrii* z 19.12.1994 r., Series A no. 302, § 37.

⁴¹ Por. wyroki Trybunału w sprawach: *Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 25.4.1978 r., Series A no. 26, § 31; *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*

uznał za stosowne sięgnięcie po wykładnię dynamiczną, uwzględniającą zmiany, jakie zaszły w parlamentarystyce od czasu przyjęcia *Bill of Rights* pod koniec XVII w. do chwili obecnej. Orzeczenie Trybunału w aspekcie prawa skarżącej do prywatności pozostaje również w dysharmonii z inną jakże wartościową dyrektywą wykładni – zasadą skuteczności. Intencją twórców Konwencji Europejskiej było bowiem stworzenie instrumentu międzynarodowego, który gwarantuje prawa „skuteczne i praktyczne”, a nie „teoretyczne i iluzoryczne”⁴². W glosowanym wyroku trudno doszukać się skutecznego prawa dostępu do sądu czy też praktycznej ochrony dobrego imienia.

Zapewne z praktycznego punktu widzenia niełatwo jest ruszyć z posad instytucję prawną o ponadtrzechsetletniej tradycji, jaką jest niederogowalny immunitet chroniący wypowiedzi parlamentarzystów na forum Izby Gmin lub Izby Lordów. Nie powinno to jednak mieć znaczenia, jeśli rzeczywiście instytucja prawna, o której mowa, koliduje z gwarancjami ochrony praw człowieka.

Pozytywnie należy ocenić włączenie do glosowanego wyroku przeglądu uregulowania immunitetu parlamentarnego w niektórych państwach-stronach Rady Europy. Wprawdzie interwencje stron trzecich nie dają pełnego obrazu funkcjonowania immunitetu w Europie, pozwalają jednak na stwierdzenie, iż w żadnym wypadku tzw. immunitet absolutny nie ma pozycji dominującej. W szeregu państw – w tym w Polsce – przyjęto rozwiązanie budzące mniej kontrowersji pod kątem poszanowania praw i wolności człowieka: parlamentarzyści chronieni są przed odpowiedzialnością sądową z tytułu działań wchodzących w zakres wykonywania mandatu, lecz jeśli ich wypowiedź narusza prawa osób trzecich, immunitet materialny „nie działa”, a pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub cywilnej jest możliwe za zgodą właściwej izby parlamentu. Powyższą konstrukcję można uznać za warunkowe

z 7.7.1989 r., § 102; *Loizidou przeciwko Turcji* z 23.3.1995 r., Series A no. 310, § 71. J. G. Merills trafnie zauważa, iż „although the principle that the Convention must be interpreted as a ‘living instrument’ is now generally accepted, deciding what interpretation is appropriate in modern conditions can raise difficult questions of judicial policy. The decision, of course, must not be arbitrary, or a reflection of the judge’s personal preferences, but (...) is supposed to reflect current conceptions of the matter in hand” – por. idem, *The development of international law by the European Court of Human Rights*, Manchester 1993, s. 74.

⁴² Por. wyroki w sprawach: *Airey przeciwko Irlandia* z 9.10.1979 r., Series A nr 32, § 24; *Artico przeciwko Włochy* z 13.5.1980 r., Series A nr 37, § 33; *Chasagnou przeciwko Francja* z 29.4.1999, § 100. Por. także F. Matscher, *Methods of Interpretation of the Convention* [w:] R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (red.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 67.

prawo dostępu do sądu, zapewniającą przynajmniej częściową ochronę sądową przed ekscesem wolności słowa parlamentarzystów.

Wreszcie uwaga końcowa: głosowany wyrok wydała Izba Trybunału w składzie podstawowym, a więc siedmiu sędziów (art. 27 ust. 1 Konwencji). Zasadne jest pytanie, czy nie zachodziły przesłanki do zrzeczenia się właściwości na rzecz Wielkiej Izby (w składzie siedemnastoposobowym). Omawianą sytuację reguluje art. 30 Konwencji: „Jeżeli w sprawie toczącej się przed Izłą powstaje poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji lub jej Protokołów, lub jeżeli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia może doprowadzić do powstania sprzeczności między tym rozstrzygnięciem a wyrokiem, który został uprzednio wydany przez Trybunał, Izba może, w każdym czasie przed wydaniem wyroku, zrzec się rozpoznawania sprawy i przekazać ją do rozpoznania przez Wielką Izbę, chyba, że sprzeciwi się temu jedna ze stron”.

*Mgr Michał Balcerzak**

* Mgr Michał Balcerzak – asystent w Katedrze Praw Człowieka i Prawa Europejskiego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń