

Andrzej Jackiewicz*

Zakres ochrony immunitetowej członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Scope of Immunity Protection of a Member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

The subject of this article is the issue of the scope of immunity protection afforded to members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. This study analyses two types of immunity operating within the legal framework of the Council of Europe: non-accountability and inviolability, using the legal-dogmatic method. While the treaty basis for these immunities has remained unchanged over the years, the Parliamentary Assembly has attempted through a series of resolutions to creatively interpret the normative formula of these immunities. Such interpretations have often resulted in a controversial extension of the scope of this protection. The article also signals the practical significance of immunity of a member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, invoking the case of deputy Marcin Romanowski.

Keywords: immunity, non-accountability, inviolability, Parliamentary Assembly, Council of Europe

Przedmiotem badawczym artykułu jest problematyka zakresu ochrony immunitetowej członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Analizie – z wykorzystaniem metody prawnodogmatycznej – poddano dwa rodzaje immunitetu funkcjonujące w porządku prawnym Rady Europy: *non-accountability* oraz *inviolability*. W ciągu lat podstawy traktatowe tych immunitetów nie uległy zmianie, jednak samo Zgromadzenie Parlamentarne na drodze szeregu rezolucji podejmowało próby kreatywnej wykładni normatywnej formuły owych immunitetów, często w dość kontrowersyjny sposób poszerzając zakres tej ochrony. W artykule zasygnalizowano również znaczenie praktyczne immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przywołując kasus posła Marcina Romanowskiego.

Słowa kluczowe: immunitet, nieodpowiedzialność, nienaruszalność, Zgromadzenie Parlamentarne, Rada Europy

* **Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB**

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Polska

University of Białystok, Faculty of Law, Poland

jackiewicz@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6957-3139>



I. Wstęp

Problematyka immunitetów parlamentarnych jest tym elementem nauki prawa konstytucyjnego (ale nie tylko), który znajdując zastosowanie w praktyce, budzi żywe zainteresowanie opinii publicznej. Ochrona wynikająca z immunitetów jest postrzegana jako swoista przeszkoda uniemożliwiająca pociągnięcie do odpowiedzialności osób zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie, zamieszanych w różnego rodzaju afery związane z ich działalnością publiczną. Dlatego nie dziwi pokusa niektórych polityków, by w debacie politycznej (zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej) zgłaszać postulaty likwidacji immunitetów, powołując się przy tym na argument równości wobec prawa. Przypadki nadużywania ochrony immunitetowej skłaniają również przedstawicieli akademii do rozważań nad zasadnością rezygnacji z instytucji immunitetu¹.

Jednakże dobrze znana geneza instytucji immunitetu parlamentarnego² oraz badania prawnoporównawcze w tym zakresie wykazują, że jest to trwały i powszechny element prawa parlamentarnego, służący zarówno swobodnemu funkcjonowaniu parlamentów, jak i ochronie prawnej samych deputowanych. Konstrukcja ochrony immunitetowej w różnych państwach nie jest homogeniczna, a rozwiązania przyjmowane w poszczególnych porządkach prawnych nieraz różnią się znacząco, determinowane m.in. przez tradycje ustrojowe, kulturę polityczną czy po prostu określone wydarzenia z praktyki ustrojowej danego państwa (np. nadużywanie immunitetu). Oczywiście jest jednak, że niezależnie od przyjętego modelu normatywnego immunitetu wynikająca z niego ochrona staje się szczególnie istotna w warunkach skonfliktowania sceny politycznej.

Czym dalej posunięta polaryzacja polityczna i czym bardziej zaognione warunki rywalizacji, tym częściej pojawiają się inklinacje do pozbycia się niewygodnego rywal politycznego poprzez jego dyskredytację oraz pozbawienie go zaufania publicznego w związku z pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej nawet w sytuacjach, gdy zarzuty wobec niego nie mają solidnych podstaw faktycznych i prawnych. W tym celu wykorzystuje się procedurę odpowiedzialności karnej w formie *fumus persecutionis*. Jest ona potencjalnie długotrwała i ma na celu zaszkodzenie pozycji politycznej danego polityka, ponieważ nawet jeśli jest on niewinny, do czasu prawomocnego wyroku będzie osobą, na której ciążyą zarzuty prokuratorskie. Należy przy tym zaznaczyć, że zarzut, iż dane postępowanie karne ma charakter zwalczania politycznej konkurencji, wydaje się nieunikniony w polskich warunkach ustrojowych, w których funkcję prokuratora generalnego sprawuje minister sprawiedliwości, a o uchyleniu immunitetu

¹ *Inter alia* S. Wigley, *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?*, „The Journal of Political Philosophy” 2003, nr 11(1), s. 23–40; J. Maingot, D. Dehler, *Politicians Above the Law. The Case for the Abolition of Parliamentary Inviolability*, Baico Publishing Inc., Ottawa 2010; 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*, Intersentia, Cambridge 2013.

² *Vide* A. Jackiewicz, *Immunitet parlamentarny we współczesnym świecie – ujęcie prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2019, nr 1, s. 60–61, gdzie autor syntetycznie omawia genezę współczesnych immunitetów, a także odsyła do innych prac na ten temat.

decyduje większość parlamentarna. Niezależnie jednak od plusów i minusów polskiej procedury w tym zakresie należy pamiętać, że współcześnie rywalizacja polityczna nie toczy się już wyłącznie w realiach krajowych, lecz odbywa się na różnych forach międzynarodowych, obejmując również Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy [dalej też: Zgromadzenie Parlamentarne, Zgromadzenie], którego członkowie oraz ich zastępcy korzystają z ochrony immunitetowej. Nieliczne wypowiedzi naukowe przedstawicieli prawa konstytucyjnego³ w tej materii pozostawiają znaczną przestrzeń na zajęcie stanowiska w dyskusji nad zakresem i specyfiką owej ochrony. W artykule autor posłużył się przede wszystkim metodą prawnodogmatyczną, analizując podstawy normatywne immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i praktykę tej instytucji, wyartykułowaną przede wszystkim w formie jej rezolucji i rekomendacji.

II. Zakres ochrony immunitetowej – uwagi terminologiczne i wprowadzające

Ze względu na specyfikę sytuacji prawnej będącej przedmiotem niniejszej analizy, czyli uwzględnienie zbiegu dwóch reżimów ochrony immunitetowej, niezbędne jest poczynienie wstępnych ustaleń terminologicznych, poczynwszy od dość oczywistej, ale istotnej dla dalszych rozważań uwagi, iż pojęcie immunitetu pochodzi od łacińskiego terminu *immunitas* oznaczającego uwolnienie od obciążeń. W nauce prawa konstytucyjnego jego istotą jest ograniczenie odpowiedzialności prawnej w związku z pełnioną funkcją (np. mandatem parlamentarnym). Innymi słowy, jest to zwolnienie osoby, której przysługuje immunitet, od podlegania powszechnie obowiązującym normom prawnym w zakresie określonym przez treść immunitetu. Przeprowadzona analiza przepisów obowiązujących w tej materii we współczesnych państwach demokratycznych wykazała, że występują w nich dwa rodzaje immunitetu: *non-accountability*, co

³ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu ochrony immunitetowej posła na Sejm wchodzącego w skład Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, BAS WAUiP 3557/08; idem, *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 4(60); idem, *Problem zakresu ochrony immunitetowej posła sprawującego funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymały*, red. A. Gajda et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020; J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023; J. Juchniewicz, *Opinia prawna dotycząca funkcjonowania immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy>>, dostęp 4 IX 2024; A. Jackiewicz, *Opinia prawna dotycząca funkcjonowania immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy>>, dostęp 4 IX 2024.

można przetłumaczyć jako „nieodpowiedzialność”, oraz *non-violability* (*inviolability*), rozumiane jako „nienaruszalność” lub „nietykalność”⁴.

W ujęciu komparatystycznym immunitet *non-accountability* polega na wyłączeniu bezprawności lub karalności za określone czyny, najczęściej związane z pełnioną funkcją. W pierwszym przypadku – wyłączenia bezprawności – czyny w ogóle nie są uznane za bezprawne, wobec czego dana osoba nie ponosi za nie odpowiedzialności. W przypadku zaś wyłączenia karalności czyny są nadal uznawane za niezgodne z prawem, jednak nie są karalne, czyli nie można zastosować sankcji wobec danej osoby. Liczne odmiany tego immunitetu, jakie spotykamy w różnych państwach, znajdują odzwierciedlenie w zróżnicowanej terminologii używanej w odniesieniu do niego. Przykładowo w Hiszpanii określa się go jako *inviolabilidad*, we Francji i w Belgii *irresponsabilité*, w Portugalii *irresponsabilidade*, we Włoszech *insindacabilità*, w Republice Federalnej Niemiec *Indemnität, Verantwortungsfreiheit* lub *Abstimmungs- und Redefreiheit*, w Austrii *Berufliche Immunität*, a w Zjednoczonym Królestwie *privilege or freedom of speech*. Z punktu widzenia polskiego prawa konstytucyjnego immunitet *non-accountability* jest odpowiednikiem immunitetu materialnego. Drugi rodzaj immunitetu, czyli *non-violability*, może być zdefiniowany w perspektywie prawnoporównawczej jako immunitet, który polega na ograniczeniu możliwości wszczęcia lub przeprowadzenia postępowania (najczęściej karnego) przeciwko danej osobie. Popełnione czyny pozostają czynami zabronionymi przez prawo, jednak osoba, której przysługuje immunitet formalny, nie będzie ponosić odpowiedzialności za ten czyn, ponieważ nie można prowadzić przeciwko niej postępowania zmierzającego do nałożenia sankcji. Immanentnym elementem tego rodzaju immunitetu jest *freedom from arrest*, a więc odpowiednik polskiego przywileju nietykalności osobistej, polegający na zakazie ograniczenia wolności przez zatrzymanie, aresztowanie, uwięzienie itp. Także w zakresie tego immunitetu mamy do czynienia z różnymi określeniami, jakimi posługują się konstytucje. W Hiszpanii jest to *inmunidad*, we Francji i Belgii *inviolabilité*, w Portugalii *inviolabilidad*, we Włoszech *inviolabilità* lub *improcedibilità*, w Republice Federalnej Niemiec *Immunität, Unverletzlichkeit* lub *Unverfolgbarkeit*, w Austrii *außerberufliche Immunität*, a w Zjednoczonym Królestwie *freedom from arrest*⁵. Ten rodzaj ochrony jest zbieżny z polskim modelem immunitetu formalnego – polegającym na czasowym ograniczeniu możliwości wszczęcia lub prowadzenia postępowania karnego bez zgody Sejmu – z którym blisko związany jest przywilej nietykalności osobistej, oznaczający zakaz zatrzymania lub aresztowania posła bez zgody Sejmu⁶.

⁴ A. Jackiewicz, *Immunitet parlamentarny...*, s. 57–74; *idem*, A. Olechno, *Immunity*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, red. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford University Press, New York 2019, § 1–7; M. Crespo Allen, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, European Parliament, Luxembourg 1993, s. 7; S. McGee, A. Isaacs, *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, European Parliament, Brussels 2001, s. 8.

⁵ M. Crespo Allen, *op. cit.*, s. 7; S. McGee, A. Isaacs, *op. cit.*, s. 8.

⁶ Traktowane nieraz w nauce polskiego prawa konstytucyjnego jako dwa odrębne rodzaje immunitetu. *Vide* K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 28–29.

Podobnie jak w przypadku *non-accountability*, również w odniesieniu do *non-violability* należy stwierdzić, że spektrum i intensywność ochrony może wykazywać duże różnice, i to, iż w danym porządku prawnym występuje ochrona immunitetowa jednego lub drugiego rodzaju, nie przesądza o tym, że jej zakres będzie identyczny. Innymi słowy, analiza specyfiki ochrony w poszczególnych państwach dowodzi, iż pomimo kształtowania się generalnych standardów europejskich⁷ zakres ochrony gwarantowanej za pomocą pozornie tej samej instytucji prawnej może się znacznie różnić⁸.

Powyższe spostrzeżenia determinują autonomiczną analizę rozwiązań z zakresu ochrony immunitetowej w różnych systemach normatywnych, w tym w ramach systemu Rady Europy i będącego przedmiotem badawczym niniejszego artykułu Zgromadzenia Parlamentarnego⁹. Członkowie tego Zgromadzenia (a także ich zastępcy) są chronieni dwoma rodzajami immunitetu. Po pierwsze, jest to immunitet *non-accountability*, którego istotę stanowi wolność od wszelkiego rodzaju przesłuchań urzędowych oraz aresztu i wszelkiego rodzaju postępowań sądowych w odniesieniu do słów wypowiedzianych i udziału w głosowaniu w czasie wykonywania funkcji. Po drugie, jest to immunitet *inviolability*, który polega na tym, że podczas sesji Zgromadzenia Parlamentarnego przedstawiciele Zgromadzenia oraz ich zastępcy, niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu krajowego, czy nie, na terytorium własnego państwa korzystają z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu, a na terytoriach wszystkich innych państw członkowskich z immunitetu od aresztowania i postępowania sądowego. Immunitet *inviolability* stosuje się również podczas podróży na miejsce posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego i z powrotem. Nie ma on jednak zastosowania, gdy przedstawiciele lub ich zastępcy zostali ujęci na gorącym uczynku popełniania przestępstwa, usiłowania popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa bądź w przypadkach, gdy Zgromadzenie Parlamentarne postanowiło o uchyleniu immunitetu. Immunitet *inviolability* zawiera zatem elementy chroniące zarówno przed postępowaniem, jak i przed aresztowaniem. Te na pozór przejrzyste rozwiązania normatywne generują szereg wątpliwości wynikających przede wszystkim ze specyfiki funkcjonowania Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Nie ma w tym miejscu potrzeby szczegółowego przedstawiania tej organizacji międzynarodowej, jednak w kontekście przedmiotu niniejszego artykułu należy przypomnieć za Jerzym Jaskiernią, że cechą Rady Europy jest znaczący wymiar parlamentarny właśnie w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego (Parliamentary Assembly of the Council of Europe – PACE), które jako najstarsze, bo utworzone w 1949 r., międzynarodowe zgromadzenie parlamentarne zajmuje się upowszechnianiem standardów demokracji,

⁷ *Vide* European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 98. sesji plenarnej, Wenecja, 21–22 marca 2014 r., Study No. 714/2013.

⁸ A. Jackiewicz, *Immunitet parlamentarny...*, s. 69–71.

⁹ Potrzebę autonomicznej interpretacji zakresu ochrony immunitetu członków Zgromadzenia Parlamentarnego zaleca sam ten organ. *Vide* § 6.4 wytycznych w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia Parlamentarnego (o których szerzej w dalszej części artykułu).

rządów prawa i ochrony praw człowieka, działając jako organ konsultacyjny (opiniodawczy), inspirujący oraz kreacyjny. Co istotne z perspektywy charakteru mandatu członka Zgromadzenia Parlamentarnego, a jak się okaże – również z punktu widzenia ochrony immunitetowej, w Zgromadzeniu zasiadają przedstawiciele państw członkowskich, którymi są parlamentarzyści delegowani przez parlamenty narodowe. Delegacje krajowe odzwierciedlają w miniaturze spektrum polityczne każdego państwa członkowskiego, ponieważ muszą się składać z przedstawicieli różnych partii politycznych, proporcjonalnie do siły poszczególnych partii w parlamentach krajowych. Dzięki temu Zgromadzenie, choć nie pochodzi z wyborów powszechnych, ma walor reprezentatywności europejskiej opinii publicznej i bywa określane „sumieniem Europy”¹⁰. Delegacja parlamentarna danego państwa ma wskazaną w Statucie Rady Europy¹¹ [dalej też: Statut] i w decyzji o przyjęciu państwa do Rady Europy liczbę przedstawicieli (równie często i zamiennie używa się określeń „członkowie” lub „delegaci”) oraz zastępców przedstawicieli¹². O ile ich status prawny różni się w pewnych zakresach (np. zastępca zajmuje miejsce członka na sali obrad, gdy ten nie może wziąć w nich udziału), o tyle w zakresie ochrony immunitetowej zastępcy są nią objęci na takich samych zasadach jak członkowie Zgromadzenia¹³. Warto także zwrócić uwagę na to, że utrata mandatu do parlamentu krajowego jest równoznaczna z utratą statusu przedstawiciela Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Dzięki temu w związku z odbywającymi się wyborami w poszczególnych państwach członkowskich skład Zgromadzenia Parlamentarnego ulega permanentnej fluktuacji, nieustannie aktualizując swój atrybut reprezentatywności¹⁴.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego immunitetu, należy przypomnieć, że każdy immunitet przysługuje z powodu członkostwa w danym organie czy pełnienia określonej funkcji. Jest zatem oczywiste, że jeżeli dana osoba pełni funkcję posła/senatora na Sejm/Senat RP, to korzysta z zakresu ochrony immunitetowej przewidzianej w stosownych przepisach prawa krajowego i pełnienie innych funkcji czy piastowanie jakichkolwiek innych stanowisk nie wpływa – co do zasady – na rozszerzenie czy zawężenie zakresu ochrony gwarantowanej konkretnym rodzajem immunitetu. Ocena zakresu ochrony zawsze będzie więc dokonywana przede wszystkim z punktu widzenia treści przepisów prawa krajowego, a więc w tym przypadku z uwzględnieniem art. 105 Konstytucji RP¹⁵ oraz Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu

¹⁰ J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny...*, s. 555–557 i przywołana tam literatura; J. Polakiewicz, *Council of Europe (COE)*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Wolfrum, Oxford University Press, Oxford 2019, <<http://opil.ouplaw.com>>, s. 23, dostęp 28 VIII 2024.

¹¹ Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565.

¹² 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.

¹³ W dalszej części artykułu, gdy będzie mowa o członkach Zgromadzenia Parlamentarnego, będzie to dotyczyło również ich zastępców.

¹⁴ Mandat członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy trwa do momentu objęcia mandatów przez nowych delegatów, uwzględniając konsekwencje wyników wyborów w poszczególnych państwach członkowskich.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

mandatu posła i senatora¹⁶. Niezależnie od tego może się jednak okazać, że określona aktywność parlamentarzysty będzie przedmiotem oceny pod kątem zakresu ochrony immunitetowej przewidzianej w innych przepisach ze względu na pełnienie innej funkcji, przede wszystkim w organizacjach międzynarodowych. Może to oczywiście wpływać na ocenę, jakie zachowania danej osoby podlegają ochronie, niemniej zakres tej ochrony zawsze będzie wynikał z treści konkretnego immunitetu przyznanego z powodu wykonywania określonej funkcji. Innymi słowy, kluczowa staje się odpowiedź na pytanie, czy określone zachowanie mieści się w zakresie czynności objętych danym immunitetem, czy pozostaje poza zakresem tej ochrony przy uwzględnieniu potencjalnych różnych reżimów ochrony immunitetowej. Reasumując, należy uznać, że jeżeli dana osoba sprawuje mandat parlamentarny, to korzysta z ochrony immunitetowej przewidzianej w stosownych przepisach prawa krajowego, a jeżeli jednocześnie pełni inną funkcję, może podlegać dodatkowej, jednak ocenianej autonomicznie ochronie na mocy innych przepisów immunitetowych. Jeżeli więc dana osoba pełni funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, to ocena zakresu tej ochrony zależy od regulujących ją przepisów.

Sytuację prawną osoby, która jest polskim parlamentarzystą i pełni jednocześnie funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, należy oceniać z punktu widzenia zarówno prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego, uwzględniając jednak wszelkie okoliczności pozwalające na zakwalifikowanie aktywności tej osoby jako wykonywanie jednej lub drugiej funkcji, co determinuje zakres ochrony immunitetowej przewidzianej jednym lub drugim reżimem ochrony¹⁷. Należy zatem rozważyć, jaki zakres ochrony immunitetowej wynika z przepisów prawnomiędzynarodowych definiujących tę ochronę, jednocześnie mając na uwadze odpowiedź na pytanie, czy funkcja członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ma jakikolwiek wpływ na ochronę immunitetową przewidzianą przepisami prawa krajowego¹⁸. Dokonując tej oceny, należy pamiętać, że ochrona immunitetowa – niezależnie od rodzaju immunitetu oraz osoby, którą dany immunitet chroni – jest wyjątkiem od wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także będącej powszechnie uznanym standardem międzynarodowym, zasady równości wobec prawa. Oznacza to, że udzielając odpowiedzi na pytanie o normatywne granice ochrony immunitetowej, lecz również dokonując oceny *ad casum*, czy dane zachowanie podlega takiej ochronie, należy uwzględnić zakaz wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*), a więc takiego interpretowania przepisów prawa definiujących zakres ochrony immunitetowej, które skutkowałoby nieuprawnionym jej poszerzeniem¹⁹.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.

¹⁷ Na temat realizacji mandatu członka Zgromadzenia Parlamentarnego jako przejawu wykonywania mandatu posła lub senatora *vide* P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*

¹⁸ Zachowania posła lub senatora będą podlegały uprzedniej ocenie z perspektywy immunitetu materialnego wynikającego z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁹ Co zresztą zauważa samo Zgromadzenie Parlamentarne. *Confer* § 6.5 wytycznych.

III. Podstawy prawne ochrony immunitetowej członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Przepisem regulującym kwestię ochrony immunitetowej członków Zgromadzenia Parlamentarnego jest art. 40 Statutu Rady Europy. Zgodnie z art. 40 ust. a tego aktu Rada Europy, przedstawiciele państw członkowskich i Sekretariat korzystają na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania ich funkcji. Na mocy tych immunitetów przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego nie mogą być w szczególności aresztowani ani ścigani na terytorium państw członkowskich z powodu wyrażonych poglądów lub sposobu głosowania w Zgromadzeniu, jego komitetach lub komisjach. Mimo że przepis ten ma dość ogólny charakter, należy podkreślić, że jest w nim mowa o immunitetach „niezbędnych do wykonywania funkcji”. Warto jednak zwrócić uwagę na oryginalny tekst Statutu, który zgodnie z art. 42 został sporządzony w językach francuskim i angielskim z zastrzeżeniem jednakowej mocy obu wersji, a Rzeczpospolita Polska [dalej też: RP], przystępując do Rady Europy, uznała jego treść w zgodzie z tymi wersjami. Choć publikacja polskiej wersji językowej w Dzienniku Ustaw nadaje Statutowi Rady Europy moc urzędową na terytorium RP, nie zmienia to faktu, że w ramach porządku prawnego Rady Europy obowiązują wersje angielska i francuska. W związku z tym to one powinny być przede wszystkim brane pod uwagę podczas analizy postanowień Statutu. W wersji francuskojęzycznej użyto zwrotu *nécessaires à l'exercice de leurs fonctions*, natomiast w wersji anglojęzycznej posłużono się formułą *reasonably necessary for the fulfilment of their functions*. Słowo *necessary/nécessaires* może być rozumiane jako „konieczny”, „niezbędny”, „wymagany” lub „potrzebny”, co świadczy o trafności tłumaczenia polskiej wersji Statutu, jednak warto przy tym zaznaczyć, że w stosunku do owej „niezbędności” wersja angielska posługuje się określeniem *reasonably*, czyli „rozsądnie”. Przyjęta w Statucie koncepcja ochrony potwierdza zatem traktowanie immunitetu jedynie jako wyjątku od zasady równości wobec prawa limitowanego granicami niezbędności (rozsądnej niezbędności). Oczywiście kryterium niezbędności ma charakter dość ogólny i bez wątpienia ocenny, jednakże nie jest pozbawione treści. Po pierwsze, stanowi istotną wskazówkę na płaszczyźnie legislacyjnej, co ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia art. 40 ust. b Statutu, a po drugie, jest równie istotną wskazówką na płaszczyźnie stosowania prawa w zakresie wykładni tak ustanowionych przepisów dotyczących ochrony immunitetowej.

Zasygnalizowany wysoki stopień ogólności art. 40 ust. a wynika z tego, że ze względu na charakter Statutu Rady Europy, podobnie jak w wielu innych przypadkach, tak i w zakresie konstrukcji legislacyjnej ochrony immunitetowej postanowiono posłużyć się formą odesłania do innego aktu prawnego implementującego zapowiedziane w art. 40 ust. a przywileje i immunitety. W art. 40 ust. b Statutu postanowiono zatem, że „państwa członkowskie zobowiązują się do zawarcia możliwie szybko porozumienia w celu pełnej realizacji postanowień ustępu a. W tym celu Komitet Ministrów zaleci Rządom państw członkowskich zawarcie porozumienia określającego

przywileje i immunitety przyznane na ich terytoriach”. Postanowienie to zostało zrealizowane w formie Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy sporządzonego w Paryżu w dniu 2 września 1949 r.²⁰ [dalej: Porozumienie ogólne]. W jego treści należało uwzględnić przesądzoną art. 40 Statutu Rady Europy ochronę w zakresie zakazu aresztowania oraz ścigania na terytorium państw członkowskich z powodu poglądów wyrażonych lub sposobu głosowania w Zgromadzeniu, jego komitetach lub komisjach. W związku z tym, że art. 40 Statutu posługuje się zwrotem „w szczególności”, zakres ochrony nie został ograniczony do tego zakresu, lecz przeciwnie – został poszerzony na mocy poszczególnych przepisów Porozumienia ogólnego, przy czym dla przedmiotu tego opracowania kluczowe są art. 13, 14 i 15 ustanawiające immunitety członków Zgromadzenia Parlamentarnego²¹. Dość szybko, bo 6 lipca 1952 r., do Porozumienia ogólnego dodano Protokół dodatkowy²². Nie ma przy tym żadnych wątpliwości, że wskazane akty obowiązują jako wiążące akty prawa międzynarodowego. Zarówno Porozumienie ogólne, jak i Protokół dodatkowy zostały ratyfikowane przez Prezydenta RP 5 marca 1993 r., a po złożeniu zgodnie z art. 1 protokołu Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy (jako depozytariuszowi) weszły w życie na terytorium Polski 16 marca 1993 r.²³

Odnosząc się do podstaw prawnych analizowanych immunitetów, J. Jaskiernia stwierdził, że Zgromadzenie Parlamentarne „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 siedemdziesięcioletni 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 parlamentarną”²⁴.

W ramach dorobku Zgromadzenia należy wskazać przede wszystkim Rezolucję nr 1325 (2003) w sprawie immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego przyjętą 2 kwietnia 2003 r.²⁵ [dalej: rezolucja nr 1325 (2003)] oraz Rezolucję

²⁰ Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.

²¹ Ze względu na ograniczoną objętość tego opracowania immunitet dyplomatyczny członków Zgromadzenia Parlamentarnego ustanowiony art. 13 Porozumienia ogólnego zostaje tylko zasygnalizowany.

²² Do Porozumienia ogólnego dodano kolejne protokoły dodatkowe (w latach 1956, 1959, 1961, 1990 oraz 1996), ale nie dotyczą one immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

²³ Oświadczenie rządowe z dnia 6 grudnia 2000 r. w sprawie mocy obowiązującej Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzonego w Paryżu dnia 2 września 1949 r., oraz Protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 271.

²⁴ J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny...*, s. 558. *Vide też idem, Dyplomacja parlamentarna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 525.

²⁵ Rezolucja nr 1325 (2003) w sprawie immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęta 2 kwietnia 2003 r. [*Immunities of Members of the Parliamentary Assembly*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>, dostęp 4 IX 2024.

nr 1490 (2006) z dnia 17 marca 2006 r. w sprawie wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego odnośnie do przywilejów i immunitetów Rady Europy²⁶ [dalej: rezolucja nr 1490 (2006)]. Najnowszą aktywnością na tym polu są natomiast Wytyczne w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęte 27 września 2021 r. w formie rezolucji 2392 (2021) Zgromadzenia²⁷ [dalej: wytyczne]. W dokumencie tym Zgromadzenie zauważyło, że we wdrażaniu systemu ochrony jego członków konieczne jest 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 w celach osobistych. Wytyczne te nie tworzą nowych praw i przywilejów. W założeniu podsumowują jedynie praktykę krajową, wprowadzając zasady i interpretacje ustanowione przez sądy europejskie, dostarczając praktycznych informacji, które usprawniają rozpatrywanie roszczeń związanych z immunitetem, oraz zapewniają zabezpieczenia przed nadużyciami. Mają one gwarantować spójne stosowanie systemu przywilejów i immunitetów we wszystkich państwach członkowskich²⁸.

Należy jednak podkreślić, że niezależnie od trafności czy słuszności wytycznych, podobnie jak innych rezolucji i rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego, formalnie nie wiążą one państw członkowskich, co wynika zarówno z samej formy prawnej rezolucji czy rekomendacji (nie ma bowiem żadnego przepisu Statutu Rady Europy nadającego im moc wiążącą państwa członkowskie), jak i specyfiki ustrojowej Zgromadzenia Parlamentarnego, które – jak już wspomniano – zgodnie z art. 22 Statutu Rady Europy ma przede wszystkim charakter deliberujący (obradujący)²⁹. Badając funkcje tego organu, na próżno szukać funkcji prawotwórczej³⁰. Mimo wagi i znaczenia dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego w zakresie kształtowania standardów europejskich w wielu materiałach będących przedmiotem zainteresowania Rady Europy ich moc prawna nie może wykraczać poza formułę *soft law*, wobec czego państwo członkowskie może oczywiście postępować zgodnie z tymi dokumentami, ale nie jest nimi związane.

²⁶ Rezolucja nr 1490 (2006) z dnia 17 marca 2006 r. w sprawie wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy [*Interpretation of Article 15.a of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>, dostęp 4 IX 2024.

²⁷ Wytyczne w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęte 27 września 2021 r. w formie rezolucji 2392 (2021) [*Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly, PACE Res. 2392 (2021)*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>, dostęp 4 IX 2024.

²⁸ Wprowadzenie do wytycznych..., § 1–6. *Vide* J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny*..., s. 558–559.

²⁹ Do 1974 r. dzisiejsze Zgromadzenie Parlamentarne nosiło nazwę „Zgromadzenie Doradcze” (*Consultative Assembly*).

³⁰ J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 456 i n.; J. Polakiewicz, *op. cit.*, § 25.

IV. Immunitet *non-accountability*

Jak sygnalizowano w poprzedniej części artykułu, członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego są chronieni dwoma rodzajami immunitetu. Po pierwsze, jest to immunitet *non-accountability* przewidziany w art. 14 Porozumienia ogólnego. Zgodnie z tym przepisem przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego i ich zastępcy korzystają z immunitetu od wszelkiego rodzaju przesłuchań urzędowych oraz aresztu i wszelkiego rodzaju postępowania w odniesieniu do słów wypowiedzianych i udziału w głosowaniu w czasie wykonywania ich funkcji. Immunitet przewidziany w tym przepisie jest zatem rodzajem immunitetu materialnego, którego istota polega na tym, że w stosunku do członka Zgromadzenia Parlamentarnego nie można prowadzić żadnego postępowania, nie można go aresztować ani nawet dokonać przesłuchania. Warto przy tym zaznaczyć, że w art. 14 Porozumienia ogólnego nie ma mowy o postępowaniu karnym ani nawet o postępowaniu sądowym³¹, a przepis ten odnosi się generalnie do postępowania prawnego (*legal proceedings*), co oznacza, że obejmuje on wszelkie postępowania karne, cywilne lub administracyjne, oczywiście w związku z wypowiedzianymi słowami lub głosowaniem w ramach Zgromadzenia. Co prawda § 6.3 wytycznych przewiduje, że dotyczy to również przesłuchania członka Zgromadzenia jako świadka w związku z informacjami uzyskanymi poufnie podczas wykonywania obowiązków parlamentarnych, których ten nie uważa za stosowne ujawnić, aczkolwiek wydaje się to interpretacją art. 14 Porozumienia ogólnego wykraczającą poza zakres przewidzianej nim ochrony.

Ochrona immunitetem *non-accountability* ma ograniczony charakter, ponieważ dotyczy tylko niektórych zachowań członków Zgromadzenia Parlamentarnego. Warto zaznaczyć, że immunitet ten nie chroni nawet w odniesieniu do całokształtu działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, lecz ogranicza się do słów wypowiedzianych i udziału członków Zgromadzenia w głosowaniu w czasie wykonywania ich funkcji. Należy także podkreślić, że zgodnie ze wspomnianą wyżej zasadą *exceptiones non sunt extendendae* formuła immunitetu nie powinna być interpretowana w sposób rozszerzający, niezależnie, czy wykładni tej dokonuje członek Zgromadzenia Parlamentarnego, samo Zgromadzenie, czy jakikolwiek inny organ. Kluczową kwestią jest rozumienie terminu „słowa wypowiedziane w czasie wykonywania ich funkcji”. W tym przypadku niewątpliwie nie chodzi o wszelkie wypowiedzi członka Zgromadzenia Parlamentarnego w trakcie jego kadencji, lecz wyłącznie te, które wchodzą w zakres wykonywania funkcji przedstawiciela. Warto ponadto zwrócić uwagę na tekst przywołanego przepisu w języku angielskim, który potwierdza taką interpretację tego sformułowania, jako że w angielskiej wersji art. 14 Porozumienia ogólnego użyto zwrotu *in the exercise of their functions*. Chodzi tu zatem o związek określonych zachowań z wykonywaniem funkcji, a nie z czasem, w których te zachowania miały miejsce.

³¹ W polskim tłumaczeniu jest mowa o postępowaniu sądowym, co wydaje się nieuprawnionym zawężeniem tego immunitetu.

Przydatny w tym zakresie jest § 6.5 wytycznych, zgodnie z którym, uwzględniając zasadę wyjątkowości, immunitet ten obejmuje tylko to, co jest ściśle niezbędne, aby umożliwić członkom Zgromadzenia wykonywanie ich obowiązków, angażowanie się w pełną szacunku debatę lub wyrażanie krytycznych stanowisk, jednocześnie zaś wyklucza nadużywanie przywilejów i immunitetów dla osobistych korzyści. Według tej wytycznej immunitet nie obejmuje działań zabronionych przez Kodeks postępowania członków Zgromadzenia Parlamentarnego³².

W kwestii sformułowania „słowa wypowiedane” przez członków Zgromadzenia Parlamentarnego wytyczne (w § 6.7) przewidują dość szeroką wykładnię art. 14 Porozumienia ogólnego³³, odnosząc ten zwrot nie tylko do wypowiedzi przedstawicieli podczas debaty na posiedzeniu plenarnym³⁴ lub podczas posiedzeń komisji i podkomisji, lecz także do ustnych i pisemnych wypowiedzi udzielanych przez członków poza oficjalnymi pomieszczeniami oraz innych czynności wykonywanych przez nich jako członków Zgromadzenia, jeżeli istnieje oczywisty i bezpośredni związek między tymi oświadczeniami lub czynnościami a wykonywaniem przez nich funkcji członków Zgromadzenia³⁵. W wytycznych jako przykład podaje się wypowiedzi w toku wszelkich wyjazdów członka Zgromadzenia podejmowanych w ramach pełnienia tej funkcji, co dotyczy np. udziału w obserwacji wyborów czy referendum bądź w procedurach monitorujących. Jest to tym samym próba utrwalenia stanowiska zajętego w owej kwestii przez Zgromadzenie Parlamentarne w rezolucji nr 1325 (2003), iż immunitetem tym objęte są wypowiedzi członków Zgromadzenia oraz ich zastępców w toku podejmowania przez nich oficjalnych czynności w państwach członkowskich za zgodą właściwych władz krajowych. Oczywiście termin „wypowiedź” może oznaczać różne formy ekspresji, także pisemną, jednakże brzmienie art. 14 Porozumienia ogólnego w języku angielskim, gdzie pojawia się zwrot *in respect of words spoken*³⁶, wskazywałoby na objęcie ochroną jedynie wypowiedzi ustnych. Szeroką interpretację, obejmującą również wypowiedzi pisemne, należałoby uznać za próbę nieuprawnionego poszerzenia zakresu ochrony immunitetowej. O ile wersja francuskojęzyczna art. 40 Statutu Rady Europy tego nie przesądza, jako że jest tam mowa o wyrażaniu opinii w debatach w samym Zgromadzeniu³⁷, które z natury rzeczy mają charakter ustny, o tyle w wersji francuskojęzycznej art. 14 Porozumienia ogólnego (które może przecież poszerzać

³² Kodeks postępowania członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęty na drodze rezolucji: PACE Res. 2182 (2017), PACE Res. 2405 (2021), PACE Res. 2392 (2021) [*Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>, dostęp 4 IX 2024.

³³ P. Chybalski, *Możliwość pociągnięcia...*, s. 57.

³⁴ Jak słusznie przypomina Piotr Chybalski, poza zakresem ochrony pozostaje ewentualne używanie przez członka Zgromadzenia obraźliwych słów wobec osób przysłuchujących się obradom tego organu z galerii. P. Chybalski, *Opinia prawna...*, s. 12.

³⁵ Confer A. Jackiewicz, A. Olechno, *op. cit.*, § 32–42.

³⁶ Identyfikacja art. 40 Statutu Rady Europy.

³⁷ „[...] opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée”.

zakres ochrony immunitetowej) dotyczy opinii wyrażanych lub głosów oddawanych przez przedstawicieli podczas wykonywania funkcji³⁸. Zważywszy na równoprawną moc obu wersji językowych, należy uznać, że wersja francuska otwiera drogę dla takiej interpretacji zakresu tego immunitetu, jaka ma miejsce w mogącej budzić wątpliwości prawne praktyce Zgromadzenia Parlamentarnego, a więc obejmującej również wypowiedzi pisemne. Absolutnym kryterium pozostaje jednak warunek, że wypowiedzi te muszą mieścić się w ramach wykonywania funkcji. Na marginesie można zasygnalizować, że korekta jednej z wersji językowych usunęłaby powyższe wątpliwości³⁹.

Immunitet *non-accountability* ma charakter bezwzględny i odnosi się do zachowań mających miejsce podczas całej kadencji przedstawiciela. W związku z tym, że wyłącza on odpowiedzialność za określone zachowania, ma naturę trwałą, co oznacza, że ochrona trwa również po utracie mandatu, a więc dotyczy także byłych delegatów. Immunitet ten nie może być uchylony ani przez Zgromadzenie Parlamentarne, ani przez parlamenty krajowe⁴⁰. Również sam delegat nie może się go zrzec lub z niego zrezygnować. Ponadto, jak zwraca uwagę P. Chybalski, immunitet *non-accountability* odznacza się tym, że nie ma możliwości wyrażenia przez Zgromadzenie zgody na pociągnięcie przedstawiciela lub zastępcy przedstawiciela do odpowiedzialności sądowej w sprawach objętych immunitetem, jeżeli zostanie stwierdzone naruszenie praw osób trzecich, czym różni się od immunitetu materialnego, który przewiduje art. 105 ust. 1 Konstytucji RP⁴¹.

Gdy dochodzi do złożenia wniosku o uchylenie immunitetu przez organ krajowy, Zgromadzenie musi przede wszystkim ustalić, czy fakty stanowiące podstawę wniosku o uchylenie immunitetu są objęte art. 14 Porozumienia ogólnego – w takim przypadku immunitet ten jako bezwzględny nie może bowiem zostać uchylony⁴². Jednak ostatecznie to obowiązkiem właściwych sądów krajowych jest uznanie, że przedstawiciel korzysta z tego immunitetu ze względu na bezpośredni i oczywisty związek z jego funkcjami wykonywanymi w ramach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Oczywiście może to powodować rozbieżności w zakresie stanowisk danego sądu i Zgromadzenia, a ani Statut Rady Europy, ani Porozumienie ogólne nie przewidują żadnej procedury rozstrzygnięcia takiego sporu. Jedynie w wytycznych (w § 7) zastrzeżono, że odpowiednie organy Rady Europy i sądy krajowe muszą współpracować, aby uniknąć konfliktu w interpretacji i stosowaniu postanowień Statutu i Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów oraz immunitetów.

³⁸ „Les représentants à l'Assemblée Consultative et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions”.

³⁹ Immunitet materialny nie obejmuje dochodzenia w sprawie przestępstw związanych z korupcją, np. oferowania lub żądania nienależnych korzyści w zamian za określone zachowanie podczas głosowania. *Vide* § 6.8 wytycznych.

⁴⁰ *Vide* § 6.1 wytycznych.

⁴¹ P. Chybalski, *Opinia prawna...*, s. 12.

⁴² § 8 wytycznych.

V. Immunitet *inviolability*

Drugim rodzajem immunitetu, jaki przysługuje członkom Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, jest ochrona *inviolability*, zagwarantowana w art. 15 Porozumienia ogólnego. Przepis ten stanowi, iż „[p]odczas sesji Zgromadzenia Doradczego przedstawiciele w Zgromadzeniu oraz ich zastępcy, niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu, korzystają: (a) na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu; (b) na terytoriach wszystkich innych państw członkowskich z immunitetu od aresztowania i postępowania sądowego. Immunitet ten stosuje się również podczas podróży na miejsce posiedzenia Zgromadzenia Doradczego i z powrotem. Jednakże nie ma on zastosowania, gdy przedstawiciele lub ich zastępcy zostali ujęci na gorącym uczynku popełniania przestępstwa, usiłowania popełnienia przestępstwa lub popełnienia przestępstwa bądź też w przypadkach, gdy Zgromadzenie Doradcze rzekło się immunitetu”.

Analizę powyższego przepisu należy zacząć od konstatacji, iż odpowiedź na pytanie o granice ochrony tym rodzajem immunitetu nie jest uzależniona od tego, czy dane zachowanie, które jest oceniane pod względem ewentualnej odpowiedzialności, pozostaje w związku z wykonywaniem przez daną osobę mandatu członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (w takim przypadku ochrona może wynikać z formuły immunitetu *non-accountability*). Spektrum ochrony wynikające z immunitetu *inviolability* jest definiowane przede wszystkim zakresem podmiotowym immunitetu i czasem udzielanej ochrony.

Immunitet *inviolability* w odróżnieniu od *non-accountability* ma charakter czasowy, a ochrona jest przyznana członkom Zgromadzenia w celu wykonywania ich mandatu. Ponieważ istotą tego rodzaju immunitetu jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania organu (w tym przypadku Zgromadzenia Parlamentarnego), a także nieskrępowanego wykonywania funkcji przez przedstawiciela, ochrona co do zasady rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem sprawowania funkcji (aktem powołania), a kończy się wraz z końcem kadencji organu lub ewentualną wcześniejszą utratą mandatu przez przedstawiciela, co powoduje, że zakres ochrony immunitetowej może obejmować również czas już po utracie krajowego mandatu parlamentarnego do momentu nominacji nowego członka Zgromadzenia Parlamentarnego (*vide* art. 25 Statutu Rady Europy odnośnie do kadencji).

Za akceptowalną i zgodną z istotą immunitetu *inviolability* należy uznać istniejącą w Zgromadzeniu Parlamentarnym praktykę, że ochrona może obejmować także postępowania wszczęte przed uzyskaniem członkostwa w Zgromadzeniu⁴³. Jednak zgodnie z § 9.3 wytycznych jest to możliwe tylko w przypadku postępowań, których okoliczności dowodzą, że mają one charakter *fumus persecutionis*, czyli że są wszczęte w celu przeszkodzenia działalności politycznej przedstawiciela (a ich celem nie jest

⁴³ Confer A. Jackiewicz, *Immunitet parlamentarny...*, § 54.

np. naprawienie szkody)⁴⁴. Dlatego należy zgodzić się z wytycznymi, w których uznano, że tego rodzaju interpretacja nie jest sprzeczna z zasadą funkcjonalności immunitetu parlamentarnego, ponieważ ochrona zostanie przyznana tylko wtedy, gdy elementy faktyczne wskazują, że intencją leżącą u podstaw postępowania sądowego poprzedzającego mandat członka Zgromadzenia jest zaszkodzenie działalności politycznej tego członka, a tym samym Zgromadzeniu. We wszystkich innych przypadkach, jeśli ściganie nie ma innego powodu niż prawidłowe wymierzanie sprawiedliwości, immunitet musi zostać uchylony na wniosek organu krajowego⁴⁵.

Ważnym ograniczeniem zakresu czasowego immunitetu *inviolability* jest okoliczność, że zgodnie z art. 15 Porozumienia ogólnego przysługuje on wyłącznie podczas sesji Zgromadzenia Parlamentarnego oraz podczas podróży na miejsce posiedzenia i z powrotem⁴⁶. W tym kontekście należy również uwzględnić fakt, że w Protokole dodatkowym postanowiono, iż immunitetem ustanowionym w art. 15 Porozumienia ogólnego zostaną objęci przedstawiciele Zgromadzenia i ich zastępcy uczestniczący w posiedzeniach komisji lub podkomisji Zgromadzenia, niezależnie od tego, czy Zgromadzenie będzie w tym czasie obradować, czy nie (art. 3 Protokołu dodatkowego). Tym samym art. 3 Protokołu dodatkowego poszerza zakres czasowy immunitetu na członków Zgromadzenia uczestniczących w posiedzeniach komisji lub podkomisji Zgromadzenia, chroniąc ich bez względu na to, czy Zgromadzenie będzie w tym czasie obradować, czy nie. Wnioskowanie *a contrario* pozwala zatem na stwierdzenie, że członkowie Zgromadzenia, którzy nie uczestniczą w posiedzeniach komisji lub podkomisji Zgromadzenia, nie korzystają z ochrony poza czasem sesji Zgromadzenia.

Mimo że literalne brzmienie tych przepisów wydaje się stosunkowo klarowne, praktyka stosowania art. 15 Porozumienia ogólnego wyraźnie zmierza w kierunku wykładni rozszerzającej zakres temporalnego immunitetu *inviolability*⁴⁷. Komitet Stały Zgromadzenia Parlamentarnego, działający w imieniu Zgromadzenia Parlamentarnego, w rezolucji nr 1490 (2006) uznał bowiem, że „jedną z cech systemu instytucjonalnego Rady Europy jest to, że immunitety członków Zgromadzenia obowiązują przez cały rok parlamentarny Zgromadzenia. Zgromadzenie zawsze interpretowało terminy «podczas sesji»⁴⁸ z art. 15 Porozumienia ogólnego i «podczas sesji» z art. 25 lit. b Statutu jako

⁴⁴ Co jest uznaną zasadą w prawie unijnym. *Vide inter alia* orzeczenia TSUE: z dnia 21 października 2008 r. w sprawach połączonych *Marra vs. De Gregorio i Clemente*, C-200/07 i C-201/07, ECLI:EU:C:2008:579; z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie *Gollnisch vs. Parliament*, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102; z dnia 6 września 2011 r. w sprawie *Patriciello*, C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543; z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie *Gollnisch vs. Parliament*, T-346/11 i T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23; z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie *Junqueras Vies*, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115; z dnia 17 września 2020 r. w sprawie *Troszczynski vs. European Parliament*, C-12/19, ECLI:EU:C:2020:725; z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie *Carles Puigdemont i Casamajó vs. European Parliament*, T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373. *Vide* Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Eleny Yonchevej (2019/2155(IMM)).

⁴⁵ *Confer* art. 5 Protokołu dodatkowego.

⁴⁶ *Vide* art. 13 Porozumienia ogólnego.

⁴⁷ *Confer* P. Chybalski, *Opinia prawna...*, s. 14–17.

⁴⁸ Użyta jest tu liczba mnoga – *during sessions*.

obejmujące rok parlamentarny”. Zgromadzenie potwierdziło takie rozumienie czasowe immunitetu *inviolability* w § 9.1 wytycznych, gdzie stwierdzono, iż członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego korzystają z immunitetu przewidzianego w art. 15 Porozumienia ogólnego podczas sesji Zgromadzenia. Literalnie wskazano tam, że termin „podczas sesji” obejmuje cały rok parlamentarny ze względu na ciągłą działalność Zgromadzenia i jego organów. Niewątpliwie jest to konsekwencją dynamicznej zmiany roli Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, które zwłaszcza po 1989 r. znacząco zaangażowało się w procesy transformacji demokratycznej, a udział członków Zgromadzenia w procedurach monitoringowych oraz misjach obserwacyjnych dostarczał argumentów na rzecz poszerzenia definicji ochrony immunitetowej.

Jednak rozumienie terminu „podczas sesji” użytego w art. 15 Porozumienia ogólnego w sposób przyjęty w powołanych rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego budzi poważne wątpliwości, ponieważ z samego Statutu Rady Europy wyraźnie wynika, że Zgromadzenie obraduje w trybie sesyjnym. Znajduje to potwierdzenie w art. 29iv Statutu, z którego wynika, że Zgromadzenie podejmuje uchwały wyznaczające datę rozpoczęcia swoich sesji, a w art. 32 jest mowa o jednej sesji zwyczajnej, której czas trwania nie może w żadnym wypadku przekroczyć jednego miesiąca, chyba że zarówno Zgromadzenie, jak i Komitet Ministrów wyrażą na to zgodę. Artykuł 34 Statutu reguluje natomiast zwoływanie Zgromadzenia na sesje nadzwyczajne⁴⁹. Sama praktyka pokazuje zresztą, że co roku odbywa się sesja zwyczajna Zgromadzenia, podzielona na cztery sesje częściowe (tzw. *part-sessions*), które trwają zazwyczaj po pięć dni. Co prawda komisje Zgromadzenia organizują częste posiedzenia międzysesyjne (niektóre z nich w stolicach różnych państw członkowskich), zapewniając w ten sposób ciągłość prac Zgromadzenia⁵⁰, jednak nie zmienia to faktu, że w trakcie roku kalendarzowego są okresy, w których trwa sesja Zgromadzenia, oraz takie, w których sesji nie ma (o wiele częściej). W związku z powyższym rozszerzanie ochrony na drodze wskazanych rezolucji na cały rok parlamentarny jest nieuprawnione jako sprzeczne ze Statutem Rady Europy oraz faktycznym trybem pracy Zgromadzenia⁵¹. Należy jednak uwzględnić przy tym prace w ramach komitetów i komisji (*vide* wspomniany art. 3 Protokołu dodatkowego), a także mieć na uwadze, że – jak już sygnalizowano – zakres przedmiotowy ochrony immunitetowej w praktyce obejmuje również aktywność inną niż uczestnictwo w sesjach czy posiedzeniach komisji i podkomisji, przejawiając się np. udziałem w misjach obserwowania wyborów czy misjach monitoringowych, ale także zaangażowaniem w przygotowywanie różnych dokumentów (np. raportów), co nierzadko ma miejsce nawet w miejscu zamieszkania członka Zgromadzenia Parlamentarnego. Należy zatem

⁴⁹ W Statucie znajdują się inne postanowienia świadczące o tym, że Zgromadzenie wcale nie funkcjonuje w trybie ciągłym. Przykładowo zgodnie z art. 25b Statutu przedstawiciel nie może być pozbawiony swojego stanowiska podczas trwania sesji Zgromadzenia bez zgody tego Zgromadzenia. *A contrario* oznacza to, że przedstawiciel może być pozbawiony swojego stanowiska bez zgody tego Zgromadzenia, gdy nie trwa sesja.

⁵⁰ *Confer* J. Polakiewicz, *op. cit.*, § 24.

⁵¹ Również w wytycznych (w § 9.2) stwierdzono, że członkowie Zgromadzenia korzystają z immunitetu gwarantowanego tym przepisem, gdy nie są już członkami parlamentu krajowego, a ochrona trwa do czasu zastąpienia ich jako członków Zgromadzenia lub otwarcia „następnej sesji”.

dostrzec poważny problem w zakresie precyzyjnego wyznaczenia ram czasowych, w których członek Zgromadzenia Parlamentarnego korzysta z ochrony immunitetowej.

Kolejnym ograniczeniem ochrony wynikającej z immunitetu *inviolability* jest to, że zgodnie z art. 15 Porozumienia ogólnego nie ma on zastosowania, gdy przedstawiciel lub jego zastępca został ujęty *in flagrante delicto*, co oznacza, że immunitet nie dotyczy sytuacji, gdy członek Zgromadzenia został ujęty w chwili popełniania przestępstwa, w chwili usiłowania popełnienia przestępstwa lub też w chwili, gdy właśnie popełnił przestępstwo. Warto przy tym zwrócić uwagę na § 9.4 wytycznych, w którym zastrzeżono, że w związku z tym, iż celem tego postanowienia jest szybkie przywrócenie porządku publicznego i zmniejszenie ryzyka zniknięcia dowodów, jego stosowanie przez organy krajowe nie może być podyktowane względami niezwiązanymi z właściwym wymierzaniem sprawiedliwości. Tego rodzaju uzależnienie zakresu ochrony immunitetowej nie znajduje jednak podstawy normatywnej w art. 15 Porozumienia ogólnego, w treści którego stwierdzono wszak, że w przypadkach *in flagrante delicto* immunitet ten nie ma zastosowania, nie przewidując przy tym jakiegokolwiek zależności od tego, czego dotyczy sprawa, jakie są jej okoliczności i jakie kroki w takich sytuacjach mogą podjąć odpowiednie organy krajowe. Zgodnie z art. 15 *in fine* Porozumienia ogólnego przesłanka *in flagrante delicto* powoduje, że immunitet ten nie ma zastosowania, a Zgromadzenie Parlamentarne w takiej sytuacji nie jest uprawnione do jakichkolwiek decyzji w sprawie uchylenia immunitetu, co przepis ten ustanawia jako odrębną, równoległą przesłankę braku ochrony immunitetowej. Ponadto w wyjaśnieniach do § 9.4 wytycznych stwierdzono, że w przypadkach, w których istnieje silne przypuszczenie, iż przedstawiciel został bezpodstawnie pozbawiony ochrony przez zastosowanie formuły *in flagrante delicto*, przewodniczący Zgromadzenia mógłby podjąć inicjatywę w celu zapewnienia przywilejów i immunitetów tego przedstawiciela, który może również zwrócić się do przewodniczącego o ochronę immunitetową. O ile taka procedura wydaje się zasadna w przypadku nadużywania klauzuli *in flagrante delicto* przez organy krajowe, o tyle w aktualnym stanie normatywnym nie ma ona żadnej podstawy w wiążących przepisach prawa, choć zdaniem autora niniejszego artykułu zasługuje na uwagę *de lege ferenda*.

Należy także zaznaczyć, że immunitet *inviolability* ma charakter względny, ponieważ zgodnie z art. 15 Porozumienia ogólnego ochrona ta może zostać uchylona uchwałą Zgromadzenia Parlamentarnego⁵². Statut Rady Europy oraz Porozumienie ogólne nie precyzują trybu uchylenia immunitetu *inviolability*. Przepisy te znalazły się w Regulaminie Zgromadzenia Parlamentarnego⁵³ [dalej też: regulamin]. Według art. 73 regulaminu wniosek w sprawie uchylenia immunitetu jest kierowany przez właściwy organ państwa członkowskiego⁵⁴ do przewodniczącego, ogłaszany na posiedzeniu plenarnym lub posiedzeniu Komitetu Stałego, a następnie przekazywany do Komisji Regulaminowej, Immunitetowej i Spraw Instytucjonalnych [dalej: Komisja], która niezwłocznie rozpatruje wniosek,

⁵² Pierwszy wniosek o uchylenie immunitetu wpłynął dopiero w 2001 r.

⁵³ Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęty 4 listopada 1999 r. na drodze rezolucji PACE Res. 1202 (1999), ze zm. [Rules of Procedure of the Assembly], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>, dostęp 4 IX 2024.

⁵⁴ Confer § 9.7 wytycznych.

po czym może wydać opinię na temat kompetencji organu wnioskującego oraz formalnej dopuszczalności wniosku⁵⁵. Nie bada jednak meritum danej sprawy, a w szczególności nie orzeka o winie lub braku winy danego przedstawiciela ani o tym, czy przypisywane mu wypowiedzi lub czyny uzasadniają ściganie. Przy najbliższej okazji Komisja wysłuchuje danego przedstawiciela (lub innego członka Zgromadzenia reprezentującego tego pierwszego), który może przedłożyć wszystkie istotne w swoim mniemaniu dokumenty. Komisja może zwrócić się do właściwych organów krajowych o dostarczenie wszelkich informacji i szczegółów, które uzna za niezbędne do ustalenia, czy immunitet powinien zostać uchylony. Sprawozdanie Komisji kończy się projektem uchwały w sprawie utrzymania lub uchylenia immunitetu i jest pierwszym punktem obrad Zgromadzenia w pierwszym dniu posiedzenia po jego złożeniu przez Komisję. Debata nad sprawozdaniem ogranicza się do argumentów za uchyleniem immunitetu lub przeciw jego uchyleniu. Jeżeli wniosek o uchylenie immunitetu dotyczy więcej niż jednego zarzutu, każdy z nich może być przedmiotem odrębnej decyzji. Zgodnie z § 9.6 wytycznych⁵⁶, rozpatrując wniosek o uchylenie immunitetu w odniesieniu do ochrony przed postępowaniem sądowym, Zgromadzenie musi wziąć pod uwagę następujące kwestie: postępowanie sądowe wszczęte przeciwko członkowi nie powinno zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu Zgromadzenia Parlamentarnego oraz wniosek musi być poważny, a więc taki, który nie jest podyktowany względami innymi niż wymierzanie sprawiedliwości. Analogicznie odnośnie do ochrony przed aresztowaniem zgodnie z § 9.9 wytycznych zatrzymanie członka Zgromadzenia wymaga bardzo poważnych podstaw, ponieważ uniemożliwia mu zajęcie jego miejsca (podczas obrad Zgromadzenia) i reprezentowanie wyborców, a tym samym zagraża niezależności władzy ustawodawczej i skuteczności procesu wyborczego mającego na celu określenie woli narodu. Gdy nic nie wskazuje na to, że podejrzany może uniknąć wymiaru sprawiedliwości, prawidłowy przebieg śledztwa powinien być zapewniony, jeśli to możliwe, za pomocą innych środków bezpieczeństwa (np. zwolnienia za kaucją). Oczywiście na wszystkich etapach uchylenia immunitetu parlamentarnego należy przestrzegać zasady domniemania niewinności. Przewodniczący niezwłocznie przekazuje decyzję Zgromadzenia organowi, który złożył wniosek⁵⁷.

⁵⁵ Zgodnie z § 9.8 wytycznych w przypadku, gdy przedstawiciele są zobowiązani do stawienia się w charakterze świadków lub biegłych, nie ma potrzeby występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu, pod warunkiem, że nie będą oni zobowiązani do stawienia się w dniu lub o godzinie, które uniemożliwiają im wykonywanie obowiązków parlamentarnych lub utrudniają im wykonywanie tych obowiązków, lub jeżeli są w stanie złożyć oświadczenie na piśmie bądź w innej formie, która nie utrudnia im wykonywania obowiązków parlamentarnych.

⁵⁶ Stosownie do art. 73.7d regulaminu wytyczne dotyczące zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia Parlamentarnego dołącza się do regulaminu jako tekst uzupełniający.

⁵⁷ Regulamin w art. 73.6 przewiduje ponadto nieznaną w polskim porządku prawnym procedurę potwierdzania immunitetu, co może mieć miejsce w przypadku aresztowania członka Zgromadzenia lub pozbawienia go swobody przemieszczania się z domniemanym naruszeniem jego immunitetów. Należy przy tym zauważyć, że dotyczy to także immunitetu *non-accountability*. Przewodniczący Zgromadzenia może podjąć inicjatywę potwierdzenia immunitetów danego przedstawiciela w stosownych przypadkach po konsultacji z właściwymi organami Zgromadzenia. Również sam członek Zgromadzenia lub były członek (w przypadku immunitetu *non-accountability*) może zwrócić się do przewodniczącego Zgromadzenia z wnioskiem o skorzystanie z immunitetu.

Warto również zwrócić uwagę na art. 73.7a regulaminu, zgodnie z którym, rozpatrując wnioski o uchylenie immunitetu Rady Europy lub wnioski o ochronę na mocy tego immunitetu składane przez członka Zgromadzenia, właściwe organy Zgromadzenia są zobowiązane do wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego w taki sposób, że ochrona immunitetowa przysługuje przedstawicielowi niezależnie od tego, czy odbywa się to na terytorium jego kraju, czy poza nim. Jeśli jednak członek Zgromadzenia nie wykonuje funkcji przedstawiciela lub nie podróżuje w interesach Zgromadzenia, w jego państwie stosuje się system krajowy. W regulaminie zdefiniowano ponadto określenie „wykonywanie funkcji przedstawiciela”, które zgodnie z art. 73.7b obejmuje wszystkie oficjalne obowiązki wykonywane przez przedstawicieli Zgromadzenia w państwach członkowskich na podstawie decyzji właściwego organu Zgromadzenia i za zgodą odpowiednich organów krajowych. W przypadku wątpliwości to Biuro Zgromadzenia na podstawie art. 73.7c regulaminu decyduje, czy działania członków Zgromadzenia miały miejsce w ramach wykonywania przez nich funkcji przedstawiciela⁵⁸.

Wspomniany wyżej art. 73.7a regulaminu Zgromadzenia Parlamentarnego odnośnie do wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego nie jest niczym nowym, ponieważ już w § 8 rezolucji nr 1490 (2006) postanowiono, że przedmiotowy przepis Porozumienia ogólnego (a więc przepis dotyczący ochrony członków Zgromadzenia na terytorium własnego państwa na podstawie immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu) będzie interpretowany w następujący sposób: niezależnie od krajowego systemu immunitetów przedstawiciele Zgromadzenia lub ich zastępcy są chronieni przed ściganiem i aresztowaniem podczas wykonywania swoich funkcji jako członkowie Zgromadzenia lub podczas podróży w sprawach Zgromadzenia bez względu na to, czy odbywa się to na terytorium ich kraju, czy poza nim. Jeżeli nie są aktywni w tym znaczeniu lub nie podróżują w interesach Zgromadzenia, w ich państwie stosuje się system krajowy. Mocą tej rezolucji próbowano więc wyraźnie poszerzyć zakres ochrony, uniezależniając ją od kryterium terytorialnego. Tymczasem cała konstrukcja legislacyjna art. 15 Porozumienia ogólnego opiera się na literalnie wskazanym kryterium terytorialnym. Kwestią absolutnie kluczową w definiowaniu zakresu ochrony jest przewidziana właśnie w art. 15 Porozumienia ogólnego różnica determinowana tym, czy członek Zgromadzenia Parlamentarnego przebywa na terytorium własnego państwa, czy na terytorium innych państw członkowskich Rady Europy, co ma oczywiście niebagatelne znaczenie np. w kontekście podróży na posiedzenie Zgromadzenia. Zgodnie z tym rozróżnieniem ochrona wynikająca z art. 15 Porozumienia ogólnego polega na tym, że członkowie Zgromadzenia korzystają na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu, a na terytoriach wszystkich innych państw członkowskich z immunitetu od aresztowania i postępowania sądowego. Niezbędna jest przy tym uwaga, że jeszcze wcześniej, bo we wspomnianej już rezolucji nr 1325 (2003), przyjętej 2 kwietnia 2003 r.⁵⁹,

⁵⁸ *Confer* krytycznie wobec tego postanowienia P. Chybalski, *Opinia prawna...*, s. 17.

⁵⁹ Rezolucja była inspirowana m.in. pierwszym w historii Zgromadzenia wnioskiem o uchylenie immunitetu, co miało miejsce dopiero w 2001 r.

Zgromadzenie próbowało przeforsować praktykę Parlamentu Europejskiego jako podstawę interpretacji art. 15 Porozumienia ogólnego, w szczególności przepisu art. 15 lit. a dotyczącego immunitetów członków Zgromadzenia na terytorium ich kraju. Ponadto w swojej rekomendacji nr 1602 (2003) Zgromadzenie wezwało Komitet Ministrów do podjęcia działań w odniesieniu do interpretacji i stosowania art. 14 i art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego. Komitet Ministrów nie podjął jednak działań proponowanych we wspomnianej rekomendacji. W związku z tym, że sądy krajowe, stosując reżim immunitetowy Zgromadzenia Parlamentarnego, nie zastosowały się do koncepcji Zgromadzenia opracowanej w rezolucji nr 1325 (2003), lecz dały pierwszeństwo dosłownej interpretacji art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego⁶⁰, Zgromadzenie zrewidowało swoje stanowisko dotyczące art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego wyrażone w rezolucji nr 1325 (2003) i od tego czasu próbowało forsować wykładnię zawartą w rezolucji nr 1490 (2006) i powtórzoną w wytycznych, a następnie w zmienionym regulaminie Zgromadzenia Parlamentarnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że ochrona wynikająca z immunitetu przewidzianego w art. 15 Porozumienia ogólnego zależy od tego, czy polski parlamentarzysta pełniący funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego przebywa na terytorium RP, czy poza nim. Jeżeli członek Zgromadzenia Parlamentarnego pozostaje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pociągnięcie go do odpowiedzialności lub naruszenie przywileju nietykalności osobistej wymagałoby zastosowania wyłącznie procedury krajowej⁶¹, aczkolwiek zgodnie z przewidzianą w rezolucji nr 1490 (2006) wykładnią rozszerzającą musiałoby to nastąpić właściwie w każdym czasie – w trakcie całego roku parlamentarnego, czyli od początku sesji zwyczajnej Zgromadzenia Parlamentarnego do początku kolejnej sesji zwyczajnej. Ponadto, uznając za obowiązującą kontrowersyjną wykładnię rozszerzającą art. 15 Porozumienia ogólnego, w wyniku której nawet na terytorium własnego państwa członek Zgromadzenia może pozostawać pod ochroną wynikającą z lit. b tego przepisu, a więc obejmującą zakaz prowadzenia postępowania oraz aresztowania, należałoby również zastosować procedurę uchylenia immunitetu określoną w art. 73 regulaminu Zgromadzenia Parlamentarnego.

Inaczej będzie wyglądał zakres ochrony immunitetowej posła będącego członkiem Zgromadzenia Parlamentarnego i znajdującego się poza terytorium RP. Oczywiście w tym przypadku organ innego państwa nie jest związany regulacjami polskimi, natomiast o ile państwo to jest członkiem Rady Europy, będzie związany postanowieniami art. 15 Porozumienia ogólnego. Wobec tego, że zakres ochrony immunitetowej będzie wówczas definiowany wyłącznie przez art. 15 Porozumienia ogólnego, poseł/senator pełniący funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego będzie chroniony immunitetem od aresztowania (przywilejem nietykalności osobistej) i postępowania sądowego (immunitetem formalnym) w czasie sesji Zgromadzenia⁶², rozumianej zgodnie

⁶⁰ Jak przyznało samo Zgromadzenie w § 7 rezolucji nr 1490 (2006).

⁶¹ *Confer* J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny...*, s. 565; J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 12.

⁶² *Vide* § 9.8 wytycznych.

z rezolucją nr 1490 (2006) oraz wytycznymi jako cały rok parlamentarny. Immunitet ten może zostać uchylony przez Zgromadzenie we wspomnianym trybie przewidzianym regulaminem Zgromadzenia Parlamentarnego⁶³.

Jednakowoż, jak już wspomniano, rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie mają charakteru prawa wiążącego, a zatem powinny być traktowane jako *soft law*, co oczywiście nie oznacza, że są bezwartościowe z punktu widzenia normatywnego. Mogą bowiem służyć np. wykładni obowiązujących norm prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego, a także wyznaczać pewne standardy przyjmowane następnie przez państwa w formułach prawa wiążącego. W tym przypadku jednak rezolucja nr 1490 (2006), a następnie wytyczne w nieuprawniony sposób poszerzają ochronę immunitetową zdefiniowaną wiążącymi normami prawa międzynarodowego, czyli art. 40 Statutu Rady Europy oraz art. 15 Porozumienia ogólnego. Dowodzi tego również fakt, że w kontrowersyjnej rezolucji nr 1490 (2006) nie podano żadnych podstaw prawnych wynikających z obowiązujących norm prawa międzynarodowego uprawniających Zgromadzenie Parlamentarne do tego rodzaju legislacji. Wskazano jedynie ogólnie inne akty Zgromadzenia o charakterze *soft law*. Skoro nie wiążą one państw członkowskich (wszak taka jest natura *soft law*), to należy uznać, że w porównaniu z ochroną immunitetową w rozumieniu forsowanym przez Zgromadzenie Parlamentarne ochrona immunitetowa *de iure* jest wyraźnie słabsza i zgodnie z literalnym brzmieniem art. 15 Porozumienia ogólnego ogranicza się do realnego czasu sesji Zgromadzenia Parlamentarnego, czasu podróży na miejsce posiedzenia i z powrotem oraz czasu pracy w komitetach i komisjach⁶⁴. Poza tymi odcinkami czasowymi ochrona typu *inviolability* formalnie nie przysługuje. Jeżeli jednak zdarzenie objęte ochroną immunitetową odbywa się w takim czasie, należy zgodnie z art. 15 Porozumienia ogólnego rozróżnić sytuację przebywania na terytorium RP i sytuację przebywania poza terytorium RP, a na terytorium innego państwa członkowskiego.

W kontekście powyższych rozważań, przede wszystkim w perspektywie relacji postanowień Statutu Rady Europy oraz Porozumienia ogólnego definiujących ochronę immunitetową do treści odpowiednich dokumentów *soft law* w tym zakresie, zwłaszcza wytycznych, należy odnotować kasus posła Marcina Romanowskiego, piastującego mandat zastępcy członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Jest to o tyle istotne, że prokuratura stanęła na stanowisku, iż w określonych okolicznościach, gdy nie trwały obrady Zgromadzenia Parlamentarnego, ochrona immunitetowa nie przysługuje, w związku z czym zatrzymała posła M. Romanowskiego, a po przedstawieniu mu serii zarzutów złożyła wniosek do sądu rejonowego o tymczasowe aresztowanie. W reakcji na kroki prokuratury przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wyraźnie zaznaczył, że przedmiotowego immunitetu nie można zignorować, co wiąże się z potrzebą wystąpienia z wnioskiem o jego uchylenie. Sąd rejonowy nie

⁶³ Należy tu ponadto zasygnalizować kwestię ochrony na podstawie immunitetu dyplomatycznego, która w takiej sytuacji może być pierwotnym reżimem prawnym chroniącym posła/senatora będącego członkiem Zgromadzenia Parlamentarnego (*confer* art. 13 Porozumienia ogólnego).

⁶⁴ Artykuł 3 Protokołu dodatkowego.

przychylił się do tego wniosku, powołując się na immunitet członka Zgromadzenia Parlamentarnego, co następnie potwierdził sąd odwoławczy. Ostatecznie prokuratura zdecydowała się na wystąpienie z wnioskiem o uchylenie immunitetu do Zgromadzenia Parlamentarnego, a niezwłoczne i merytoryczne potraktowanie wniosku o uchylenie immunitetu posła M. Romanowskiego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy może być postrzegane jako argument obalający obawy o nadużywanie mechanizmu immunitetu w celu nieuzasadnionej ochrony członków tego organu. Analiza owego precedensu daje asumpt do refleksji nad aktualnością i dostosowaniem regulacji dotyczących immunitetów w ramach Rady Europy. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że kasus ten ma charakter precedensowy, tzn. może wpływać na interpretację zakresu ochrony immunitetowej w przyszłości.

VI. Podsumowanie

Problematyka zakresu ochrony immunitetowej członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy jest materią złożoną i kontrowersyjną przede wszystkim ze względu na specyfikę organu, z którego działalnością związane są omawiane immunitety. Zgromadzenie Parlamentarne nie jest bowiem „zwykłym” parlamentem funkcjonującym w ramach określonego porządku prawnego. Jest to niewątpliwie zgromadzenie przedstawicielskie, niemniej działające w przestrzeni międzynarodowej, przez co podstawy prawne jego funkcjonowania, w tym dotyczące immunitetów jego członków, są aktami prawa międzynarodowego. Jednak – co wykazano w powyższej analizie – żywym elementem tego systemu są mające moc *soft law* rezolucje i rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego, za pomocą których w sposób ekspansywny stara się ono poszerzyć zakres ochrony immunitetowej swoich członków. Tymczasem w ramach porządku prawnego Rady Europy nie ma zinstytucjonalizowanego systemu kontroli zgodności tego rodzaju aktów z wiążącymi normami prawa międzynarodowego zawartymi m.in. w Statucie Rady Europy. Niezwykle problematyczny może być również ewentualny spór prawny o granice ochrony immunitetowej pomiędzy organem państwa członkowskiego a Zgromadzeniem Parlamentarnym w sytuacji, w której Zgromadzenie będzie stało na stanowisku, że w danym przypadku ochrona immunitetowa przysługuje określonej osobie, a niezależny sąd krajowy uzna, iż zakres ochrony immunitetowej nie obejmuje tej osoby, ponieważ podstawą takiej ochrony są jedynie dokumenty *soft law* wykraczające poza postanowienia obowiązującego prawa (Statutu i Porozumienia ogólnego). W skrajnej sytuacji nieposzanowanie immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego może bowiem narazić dane państwo na reperkusje na płaszczyźnie międzynarodowej, w szczególności w sferze funkcjonowania Rady Europy. Jednocześnie taki przypadek mógłby zwrócić uwagę na złożoną i nieprecyzyjnie uregulowaną kwestię ochrony immunitetowej członków Zgromadzenia Parlamentarnego. Wspomniany w artykule kasus M. Romanowskiego daje asumpt do dyskusji nad kierunkiem ewolucji systemu immunitetowego na forum Rady Europy. Należy

podkreślić, że dynamika zmian w tym zakresie postępuje w kierunku modernizacji i coraz większego rozmiłowania się z pierwotnym kształtem normatywnym przyjętym ponad 70 lat temu. Narastające napięcie między praktyką a regułami prawnymi wymaga zatem rozważenia aktualizacji przepisów dotyczących immunitetu w porządku Rady Europy, aby dostosować je do aktualnych okoliczności i przyszłych wyzwań.

Bibliografia

Źródła

- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Eleny Yonchevej (2019/2155(IMM)).
- Kodeks postępowania członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęty na drodze rezolucji: PACE Res. 2182 (2017), PACE Res. 2405 (2021), PACE Res. 2392 (2021) [*Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Oświadczenie rządowe z dnia 6 grudnia 2000 r. w sprawie mocy obowiązującej Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzonego w Paryżu dnia 2 września 1949 r., oraz Protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 271.
- Porozumienie ogólne w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzone w Paryżu dnia 2 września 1949 r., oraz Protokół dodatkowy do Porozumienia ogólnego, sporządzony w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.
- Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęty na drodze rezolucji PACE Res. 1202 (1999), ze zm. [*Rules of Procedure of the Assembly*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja nr 1325 (2003) w sprawie immunitetów członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęta 2 kwietnia 2003 r. [*Immunities of Members of the Parliamentary Assembly*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja nr 1490 (2006) z dnia 17 marca 2006 r. w sprawie wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego odnośnie do przywilejów i immunitetów Rady Europy [*Interpretation of Article 15.a of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>.
- Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.
- Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 21 października 2008 r. w sprawach połączonych Marra vs. De Gregorio i Clemente, C-200/07 i C-201/07, ECLI:EU:C:2008:579.
- Wyrok Sądu (Trzecia Izba) z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie Gollnisch vs. European Parliament, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102.
- Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 6 września 2011 r. w sprawie Patriciello, C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543.
- Wyrok Sądu (Pierwsza Izba) z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie Gollnisch vs. European Parliament, T-346/11 i T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23.

- Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie Junqueras Vies, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.
- Wyrok Sądu (Czwarta Izba) z dnia 17 września 2020 r. w sprawie Troszczynski vs. European Parliament, C-12/19. ECLI:EU:C:2020:725.
- Wyrok Sądu (Szósta Izba w powiększonym składzie) z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie Carles Puigdemont i Casamajó vs. European Parliament, T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373.
- Wytyczne w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego członków Zgromadzenia Parlamentarnego, przyjęte 27 września 2021 r. w formie rezolucji 2392 (2021) [*Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly, PACE Res. 2392 (2021)*], strona internetowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://pace.coe.int>>.

Piśmiennictwo

- Chybalski P., *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 4(60).
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu ochrony immunitetowej posła na Sejm wchodzącego w skład Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, BAS WAUiP 3557/08.
- Chybalski P., *Problem zakresu ochrony immunitetowej posła sprawującego funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.
- Crespo Allen M., *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, European Parliament, Luxembourg 1993.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 98. sesji plenarnej, Wenecja, 21–22 marca 2014 r., Study No. 714/2013.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Hardt S., *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, Cambridge 2013.
- Jackiewicz A., *Immunitet parlamentarny we współczesnym świecie – ujęcie prawnoporównawcze*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 1, <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.5174>>.
- Jackiewicz A., *Opinia prawna dotycząca funkcjonowania immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy>>.
- Jackiewicz A., Olechno A., *Immunity*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, red. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford University Press, New York 2019.
- Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Jaskiernia J., *Immunitet parlamentarny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, <<https://doi.org/10.18778/8331-189-0.46>>.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000.

- Juchniewicz J., *Opinia prawna dotycząca funkcjonowania immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy>>.
- Maingot J., Dehler D., *Politicians Above the Law. The Case for the Abolition of Parliamentary Inviolability*, Baico Publishing Inc., Ottawa 2010.
- McGee S., Isaacs A., *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, European Parliament, Brussels 2001.
- Polakiewicz J., *Council of Europe (COE)*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Wolfrum, Oxford University Press, Oxford 2019.
- Wigley S., *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?*, „The Journal of Political Philosophy” 2003, nr 11(1), <<https://doi.org/10.1111/1467-9760.00165>>.