

Tomasz Jaroszyński*

Immunitet formalny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Formal Immunity of a Member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

The immunity protection of members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe covers material and formal aspects. As parliamentarians, they also enjoy immunity under national law. In the case of a member of the Sejm of the Republic of Poland (Sejm deputy) who is a member of the Parliamentary Assembly, doubts arose as to the period of time during which he or she is entitled to ‘European’ immunity. The question also emerged as to what impact the waiver of a MP’s parliamentary immunity might have on this immunity. The article discusses the scope and procedure for waiving the formal immunity of a member of the Parliamentary Assembly, as defined in the regulations of the Council of Europe. On this basis, a legal assessment was made and conclusions were drawn regarding the issues analysed, as well as those relating more generally to the institution of formal immunity.

Keywords: immunity, parliament, member of the Sejm, Council of Europe, Sejm, Parliamentary Assembly

Ochrona immunitetowa członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy obejmuje aspekty materialne i formalne. Osoby te jako parlamentarzyści są jednocześnie objęte immunitetem na mocy przepisów krajowych. W przypadku posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej będącego członkiem Zgromadzenia Parlamentarnego powstały wątpliwości co do okresu, w jakim przysługuje mu immunitet „europejski”. Pojawiła się także kwestia, jaki wpływ na ten immunitet może mieć uchylenie takiej osobie immunitetu poselskiego. W artykule omówiono zakres i procedurę uchyłania immunitetu formalnego członka Zgromadzenia, określone w regulacjach Rady Europy. Na tej podstawie dokonano oceny prawnej i przedstawiono wnioski dotyczące analizowanych zagadnień oraz odnoszące się szerzej do instytucji immunitetu formalnego.

Słowa kluczowe: immunitet, parlament, poseł, Rada Europy, Sejm, Zgromadzenie Parlamentarne

* **Dr Tomasz Jaroszyński**

Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, Polska

Faculty of Administration and Social Sciences, Warsaw University of Technology, Poland

tomasz.jaroszynski@pw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9654-7964>



I. Wprowadzenie

Zagadnienie immunitetu przysługującego parlamentarzystom w krajowych porządkach prawnych wiąże się z kontrowersjami wokół tego, w jakim stopniu gwarantuje on niezakłócone sprawowanie mandatu, a w jakim może posłużyć jako nieuzasadniona ochrona przed poniesieniem odpowiedzialności. Ten dylemat jest szczególnie widoczny w przypadku immunitetu formalnego, ponieważ obejmuje on, ogólnie ujmując, działalność niezwiązaną ze sprawowaniem mandatu. Z tego powodu bywa on uznawany (zwłaszcza przez opinię publiczną) za rodzaj uprzywilejowania deputowanych w porównaniu z innymi osobami, wobec których – w analogicznych sytuacjach – zostałyby podjęte środki o charakterze karnym (np. wszczęcie postępowania)¹.

W polskiej doktrynie prawa wskazuje się, że na immunitet parlamentarny składają się: immunitet materialny, immunitet formalny oraz przywilej nietykalności. Immunitet materialny polega na wyłączeniu odpowiedzialności za czyny związane z wykonywaniem mandatu, choćby nosiły one znamiona przestępstwa. Istota immunitetu formalnego sprowadza się do zakazu wszczynania postępowania karnego przeciwko parlamentarzystom lub – jeżeli postępowanie takie zostało wszczęte – do zakazu dalszego prowadzenia tego postępowania bez zgody Sejmu lub Senatu. Immunitet ten tworzy ujemną przesłankę procesową – dopóki nie zostanie uchylony, nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania. Z kolei przywilej nietykalności polega na zakazie ograniczenia wolności (aresztowania, zatrzymania) parlamentarzysty bez zgody właściwej izby². Trzeba przy tym odnotować, że w nieco innym ujęciu immunitet formalny rozciąga się również na sferę gwarancji nietykalności osobistej, chroniącej przed faktycznym pozbawieniem wolności w toku postępowania (zatrzymaniem, tymczasowym aresztowaniem)³. Ze względu na regulacje przewidziane w porządku prawnym Rady Europy „immunitet formalny” w niniejszym opracowaniu jest rozumiany właśnie w ten szerszy sposób. W piśmiennictwie podkreśla się, że immunitet parlamentarny jest szczególnego rodzaju gwarancją niezależnego sprawowania mandatu, ale przede wszystkim należy go interpretować z uwzględnieniem zasady podziału władzy i szczególnej pozycji parlamentu w aparacie państwowym. Od innych rodzajów immunitetu odróżnia go to, że dotyczy nie tylko sytuacji prawnej osoby, lecz jest także przywilejem instytucji⁴.

¹ Confer J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiąt rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, s. 554.

² E. Gierach, uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.

³ L. Garlicki, uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 14; G. Bogdan, *Immunitet formalny*, [w:] *System Prawa Karnego*, t. 4: *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej*, red. L. Paprzycki, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 871.

⁴ L. Garlicki, *op. cit.*

Immunitet parlamentarny ukształtowany w ramach konstytucyjnych w poszczególnych państwach stał się również punktem odniesienia, a nawet wzorcem dla ustalenia zakresu immunitetu członków organów o charakterze parlamentarnym działających w obrębie organizacji międzynarodowych⁵. Przykładem takiej zależności jest immunitet przysługujący członkom Parlamentu Europejskiego⁶. Podobnie można ocenić immunitet członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁷ [dalej też: Zgromadzenie Parlamentarne, Zgromadzenie], z tym że cechą szczególną tej odmiany immunitetu jest to, iż członkami Zgromadzenia są członkowie parlamentów państw-stron. W rezultacie takim parlamentarzystom przysługuje zarówno immunitet krajowy, jak i immunitet „europejski”. Komplikuje to ustalenie zakresu przysługującej ochrony immunitetowej oraz trybu jej uchylenia, a także nasuwa pytania o relacje między oboma immunitetami⁸.

Trzeba dodatkowo odnotować, że przyjęte w porządku prawnym Rady Europy regulacje określające charakter prawny i procedury dotyczące immunitetu członków Zgromadzenia znajdują się w aktach różnej rangi, w tym takich, których moc wiążąca może wzbudzać wątpliwości. Precyzyjne zrekonstruowanie stanu prawnego w tym obszarze utrudnia fakt, że podjęta problematyka jedynie incydentalnie pojawiała się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁹ [dalej: ETPC]. Do niedawna nie przyciągała ona również szczególnej uwagi doktryny. Dopiero sprawa uchylenia immunitetu posła na Sejm będącego członkiem Zgromadzenia¹⁰

⁵ Podobnie jak w przypadku immunitetów krajowych, także w stosunku do organizacji międzynarodowych rozważa się konieczność zachowania równowagi między funkcją ochronną i gwarancyjną immunitetu. *Vide* F. Choudhury, *The United Nations Immunity Regime: Seeking a Balance between Unfettered Protection and Accountability*, „Georgetown Law Journal” 2016, nr 3, s. 725.

⁶ *Vide* R. Raffaelli, S. Sy, *The Immunity of Members of the European Parliament: In-Depth Analysis*, European Parliament, Brussels 2014, <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/90772/The%20immunity%20of%20MEPs-%20Internal%20in-depth%20analysis.pdf>>, dostęp 6 XI 2024.

⁷ Jak wyjaśniono poniżej, w skład Zgromadzenia wchodzi przedstawiciele państw-stron oraz ich zastępcy. Z punktu widzenia ochrony immunitetowej ich status jest jednakowy, dlatego dla ułatwienia lektury w niniejszym artykule posługuję się określeniem „członek Zgromadzenia”.

⁸ Na złożoność tego zagadnienia zwrócił uwagę P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony immunitetowej posła sprawującego funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmajda*, red. A. Gajda *et al.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020, s. 770.

⁹ *Vide* np. Wyrok ETPC z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie A. vs. Zjednoczone Królestwo, skarga nr 35373/97. Szerzej problemem ochrony immunitetowej zajmował się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE]. *Vide* m.in. Wyroki TSUE z dnia 21 października 2008 r. w sprawach połączonych C-200/07, Alfonso Luigi Marra vs. Eduardo De Gregorio, i C-201/07, Antonio Clemente, ECLI:EU:C:2008:579, a także z dnia 26 września 2024 r. w sprawie C-600/22 P, Puigdemont i Casamajó oraz Comín i Oliveres vs. Parlament Europejski, ECLI:EU:C:2024:803.

¹⁰ Chodzi tutaj o posła Marcina Romanowskiego, któremu w czasie, gdy był zastępcą przedstawiciela Zgromadzenia, uchylono immunitet poselski. Sejm w drodze 11 uchwał z dnia 12 lipca 2024 r. wyraził zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za czyny określone w pkt 1–11 wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=UCHWALYALL&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=1>>, dostęp 6 XI 2024. Tego samego dnia Sejm podjął uchwałę, w której wyraził zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła M. Romanowskiego, zgodnie z wnioskiem Prokuratora Krajowego z dnia 19 czerwca 2024 r.,

wywołała ożywione dyskusje, w które zaangażowali się reprezentanci nauki prawa¹¹.

Przedmiotem analizy jest przede wszystkim próba odpowiedzi na pytania, w jakim okresie posłowi na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jako członkowi Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przysługuje immunitet oraz czy chroni on w sytuacji, w której Sejm zdecydował o uchyleniu immunitetu poselskiego i wyraził zgodę na zatrzymanie i aresztowanie deputowanego¹². Do wyjaśnienia tego problemu niezbędne jest przedstawienie pojęcia, zakresu oraz procedury uchylenia immunitetu formalnego członka Zgromadzenia, natomiast niniejszy tekst nie stanowi kompleksowego omówienia instytucji tego immunitetu¹³.

II. Charakter prawny i zakres immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego

Rada Europy jest organizacją międzynarodową ustanowioną na podstawie Statutu przyjętego 5 maja 1949 r. w Londynie¹⁴. Polska stała się stroną Statutu, a tym samym członkiem Rady Europy, 26 listopada 1991 r. Obecnie Rada Europy zrzesza 46 państw¹⁵.

Zgodnie z art. 10 Statutu organami Rady Europy są Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Parlamentarne¹⁶. Zgromadzenie jest organem obradującym Rady Europy – obraduje ono nad sprawami należącymi do jego kompetencji, określonymi w Statucie, i przedkłada swoje ustalenia Komitetowi Ministrów w formie zaleceń (art. 22 Statutu)¹⁷. Na mocy art. 25 lit. a Statutu w skład Zgromadzenia wchodzi przedstawiciele każdego

<https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/uchwaly/16597-z_u11.htm>, dostęp 6 XI 2024. Trzeba zaznaczyć, że niniejsze opracowanie, choć nawiązuje do tej sprawy, nie odnosi się do jej okoliczności faktycznych ani wydanych w jej toku orzeczeń sądów.

¹¹ Kwestie te były przedmiotem ocen prawników wyrażanych m.in. na łamach prasy oraz w internecie. Miały one niejednokrotnie charakter wypowiedzi *ad hoc*, a część z nich skupiała się na politycznych aspektach sprawy, dlatego nie zostaną one przywołane w niniejszym artykule.

¹² W tym zakresie nawiążę do opinii prawnych Andrzeja Jackiewicza oraz Joanny Juchniewicz, które opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, *vide* <<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy>>, dostęp 6 XI 2024.

¹³ Więcej na ten temat *vide* P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*, s. 758; J. Jaskiernia, *Immunitet parlamentarny...*, s. 553.

¹⁴ Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565 [dalej też: Statut].

¹⁵ *Vide* N. Weiß, *Origin and Further Development*, [w:] *The Council of Europe: Its Law and Policies*, red. S. Schmahl, M. Breuer, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 16–17.

¹⁶ Oficjalna nazwa tego organu to „Zgromadzenie Doradcze (Konsultacyjne)”, jednak od 1994 r. nazwą używaną w dokumentach Rady Europy jest „Zgromadzenie Parlamentarne”.

¹⁷ Więcej na temat charakteru prawnego Zgromadzenia *vide* J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 37 i n.

państwa członkowskiego¹⁸ wybrani przez jego parlament spośród swoich członków bądź wyznaczeni spośród członków parlamentu zgodnie z ustaloną przez ten parlament procedurą¹⁹. Każdy przedstawiciel Zgromadzenia Parlamentarnego musi być obywatelem państwa, które reprezentuje, natomiast nie może być jednocześnie członkiem Komitetu Ministrów. Ponadto w art. 25 lit. e Statutu postanowiono, że każdy przedstawiciel może mieć zastępcę, który w razie jego nieobecności może zasiadać, przemawiać i głosować w jego imieniu. Zastępcy są wyznaczani w takim samym trybie jak przedstawiciele.

Stosownie do art. 25 lit. b Statutu kadencja członka Zgromadzenia rozpoczyna się z chwilą rozpoczęcia najbliższej sesji zwyczajnej, a kończy wraz z otwarciem następnej sesji zwyczajnej lub późniejszej sesji zwyczajnej. Odstępstwem od tej reguły jest sytuacja, gdy członkowie Zgromadzenia mają prawo do nowych nominacji w związku z wyborami do ich parlamentów krajowych. Dla ochrony statusu członka Zgromadzenia ważny jest też art. 25 lit. d Statutu, według którego żaden przedstawiciel nie może zostać pozbawiony swojej funkcji podczas sesji Zgromadzenia bez zgody Zgromadzenia.

Jak wskazano wyżej, członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zostają wybrani przez parlament państwa-strony spośród jego członków bądź wyznaczeni spośród członków parlamentu zgodnie z ustaloną przez niego procedurą. W przypadku posłów na Sejm taka procedura nie została jednak sformalizowana ani w regulaminie Sejmu, ani w aktach wewnętrznych jego organów (np. uchwale Prezydium Sejmu)²⁰. Źródłem danych w tym zakresie staje się strona internetowa Sejmu, na której zamieszczono informację o „ukonstytuowaniu” delegacji Sejmu i Senatu do Zgromadzenia²¹ oraz listę posłów, którym przysługuje status przedstawiciela Zgromadzenia lub jego zastępcy²². Przyjęcie odpowiednich regulacji proceduralnych w tym obszarze pozwoliłoby uniknąć ewentualnych wątpliwości co do daty dokonania wyboru członków tej delegacji, co skłania do zgłoszenia postulatu *de lege ferenda*.

¹⁸ Obecnie Zgromadzenie liczy 612 członków. *Parliamentary representation*, <<https://pace.coe.int/en/pages/representation>>, dostęp 6 XI 2024.

¹⁹ Skład delegacji powinien uwzględniać układ sił w parlamencie krajowym (w tym odpowiednią reprezentację opozycji) i jest on kontrolowany przez Zgromadzenie w ramach procedury zatwierdzania pełnomocnictw (*vide* art. 7 regulaminu Zgromadzenia).

²⁰ W komunikacie Kancelarii Sejmu zamieszczonym na stronie internetowej Sejmu poinformowano, że „przyjętym zwyczajem parlamentarnym jest akceptacja przez Prezydium Sejmu składów delegacji wyznaczonych przez kluby parlamentarne według ustalonego przez Prezydium parytetu”, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=306034BB4631F89CC1258B5F003FCE05>>, dostęp 6 XI 2024.

²¹ Nastąpiło to 18 stycznia 2024 r. *Delegacja Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=DELEGACJA&Deleg=64>>, dostęp 6 XI 2024.

²² *Delegacja Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – skład osobowy*, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADDEL&Deleg=64>>, dostęp 6 XI 2024. Aktualna lista przedstawicieli i ich zastępców znajduje się także pod adresem <<https://pace.coe.int/en/aplist/countries/32/poland>>, dostęp 6 XI 2024.

Zgodnie z art. 40 lit. a Statutu członkowie Zgromadzenia korzystają na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania ich funkcji²³. Na mocy tych immunitetów nie mogą być oni w szczególności aresztowani ani ścigani na tym terytorium z powodu poglądów wyrażonych lub sposobu głosowania w Zgromadzeniu, jego komitetach lub komisjach. Regulację tę uzupełnia Porozumienie ogólne w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzone w Paryżu dnia 2 września 1949 r.²⁴ [dalej: Porozumienie ogólne]. Artykuł 15 Porozumienia ogólnego stanowi, że podczas sesji Zgromadzenia jego członkowie, niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu, czy nie, 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 i z powrotem. Nie ma on jednak zastosowania, gdy członek Zgromadzenia został ujęty na gorącym uczynku popełniania przestępstwa, usiłowania popełnienia przestępstwa lub popełnienia przestępstwa bądź też w przypadkach, gdy Zgromadzenie uchyliło immunitet²⁵. W ten sposób członkom Zgromadzenia przyznano immunitet o charakterze formalnym, obejmujący również przywilej nietykalności²⁶.

Rozszerzenie postanowień Porozumienia ogólnego nastąpiło na mocy Protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r.²⁷ [dalej: Protokół dodatkowy].

Kwestia immunitetu członków Zgromadzenia została uszczegółowiona w przyjętych przez ten organ na mocy Rezolucji nr 2392 (2021) z dnia 27 września 2021 r. [dalej: rezolucja nr 2392 (2021)] Wytycznych w sprawie zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia²⁸ [dalej: wytyczne].

²³ Szerzej na temat immunitetów przysługujących w ramach Rady Europy *vide* A.H. Robertson, *Council of Europe: Its Structure, Functions & Achievements*, Stevens & Sons, Ltd., London 1956, s. 79.

²⁴ Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.

²⁵ W wersji angielskiej końcowy fragment przywołanego przepisu brzmi: „in cases where the Assembly has waived the immunity”. W polskiej wersji językowej został on przetłumaczony jako „w przypadkach, gdy Zgromadzenie zrzekło się immunitetu”, co wypacza sens tego przepisu.

²⁶ Warto odnotować, że niemal identyczny zakres immunitetu przysługuje posłom do Parlamentu Europejskiego. Artykuł 9 Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej stanowi: „Podczas sesji Parlamentu Europejskiego jego członkowie korzystają: a) na terytorium swojego państwa – z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa; b) na terytorium innego Państwa Członkowskiego – z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego. Immunitet chroni także członków podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu Europejskiego. Nie można powoływać się na immunitet w przypadku, gdy członek został schwytany na gorącym uczynku, i nie może on stanowić przeszkody w wykonywaniu przez Parlament Europejski prawa uchylenia immunitetu w odniesieniu do któregośkolwiek ze swoich członków”.

²⁷ Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.

²⁸ *Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, <<https://pace.coe.int/en/files/29484/html>>, dostęp 6 XI 2024. Należy wyjaśnić, że Statut oraz Porozumienie ogólne i Protokół dodatkowy zostały opublikowane w języku polskim w Dzienniku Ustaw, natomiast wytyczne nie są dostępne w oficjalnej wersji w języku polskim. Na potrzeby niniejszego opracowania

W § 1 rezolucji nr 2392 (2021) odnotowano, że „oprócz systemów krajowych członkowie Zgromadzenia korzystają z ponadnarodowego systemu immunitetu parlamentarnego przyznanego przez Statut i Porozumienie ogólne, który można określić jako «europejski» immunitet parlamentarny. System ten zapewnia funkcjonalną ochronę poza granicami kraju i otwiera zakres działań parlamentarnych zgodnie z misją, do której wypełnienia powołane jest Zgromadzenie”. Ponadto w rezolucji nr 2392 (2021) wskazano, iż „niezależnie od faktu, że 70-letni system immunitetów nie ewoluował w tekstach statutowych i konwencyonalnych, Zgromadzenie starało się go ulepszyć poprzez kolejne rezolucje²⁹, aby dostosować go do realiów pracy swoich członków i uwzględnić działania związane z dyplomacją parlamentarną” (§ 3) oraz iż „przy wdrażaniu systemu ochrony członków Zgromadzenia konieczne jest obecnie wyjaśnienie zakresu obowiązujących przepisów oraz ustanowienie jasnych i obiektywnych kryteriów umożliwiających przywilejom i immunitetom służyć ich celom instytucjonalnym, przy jednoczesnym zapobieganiu możliwemu nadużywaniu przywilejów przez parlamentarzystów do celów osobistych” (§ 4).

Jeśli chodzi o treść wytycznych, to z perspektywy podjętego problemu kluczową rolę odgrywa § 9, który odnosi się do art. 15 Porozumienia ogólnego. W tym zakresie z wytycznych wynika, co następuje. Członkowie Zgromadzenia korzystają z immunitetu przewidzianego w art. 15 Porozumienia ogólnego podczas sesji Zgromadzenia, a termin „podczas sesji” obejmuje cały rok parlamentarny ze względu na ciągłą działalność Zgromadzenia i jego organów (§ 9.1). Członkowie Zgromadzenia korzystają z immunitetów określonych w art. 15 Porozumienia ogólnego, gdy nie są już członkami parlamentu krajowego, i robią to do czasu zastąpienia ich jako członków Zgromadzenia lub do otwarcia następnej sesji (§ 9.2). Ochrona przyznana członkom Zgromadzenia ma zastosowanie podczas sprawowania ich mandatu w Zgromadzeniu. Może ona również obejmować postępowania wszczęte przed uzyskaniem członkostwa w Zgromadzeniu, o ile postępowania te zawierają dowody *fumus persecutionis*³⁰. Takie stanowisko nie jest sprzeczne z zasadą funkcjonalności immunitetu parlamentarnego, ponieważ ochrona zostaje przyznana tylko wtedy, gdy okoliczności faktyczne wskazują, że intencją leżącą u podstaw postępowania sądowego poprzedzającego objęcie mandatu członka Zgromadzenia jest zaszkodzenie jego działalności politycznej, 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 krajowego (§ 9.3).

Podsumowując, należy stwierdzić, że regulacje Rady Europy zapewniają członkom Zgromadzenia stosunkowo szeroki – w aspekcie przedmiotu oraz czasu

korzystam z własnego tłumaczenia ich tekstu z wersji w języku angielskim. Zgodnie z art. 12 Statutu oficjalnymi językami Rady Europy są angielski i francuski.

²⁹ W tym kontekście *vide* Rezolucje Zgromadzenia: nr 1325 (2003) z dnia 2 kwietnia 2003 r., nr 1490 (2006) z dnia 17 marca 2006 r., nr 2087 (2016) z dnia 26 stycznia 2016 r. oraz nr 2127 (2016) z dnia 23 czerwca 2016 r., <<https://pace.coe.int/>>, dostęp 6 XI 2024.

³⁰ Wystarczająco poważnego i precyzyjnego podejrzenia.

trwania – immunitet formalny, obejmujący również przywilej nietykalności. Jednocześnie w tych regulacjach podkreśla się konieczność używania tego instrumentu w celu ochrony sprawowania mandatu członka Zgromadzenia oraz integralności instytucjonalnej całego Zgromadzenia, a także wymóg zapobiegania próbom korzystania z immunitetu do celów osobistych.

III. Procedura uchylenia immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego

Procedurę uchylenia immunitetu członków Zgromadzenia określa art. 73 regulaminu Zgromadzenia³¹, przy którego wykładni trzeba również uwzględnić wytyczne. W przywołanym artykule znajduje się ważne stwierdzenie na temat charakteru prawnego tego immunitetu, w myśl którego immunitety członków Zgromadzenia są przyznawane w celu zachowania integralności Zgromadzenia i zabezpieczenia niezależności jego członków w sprawowaniu ich europejskiego urzędu (art. 73.1).

Zgodnie z § 9.5 wytycznych na wszystkich etapach uchylenia immunitetu należy przestrzegać zasady domniemania niewinności. Rozpatrując wniosek o uchylenie immunitetu, Zgromadzenie musi wziąć pod uwagę następujące kwestie: postępowanie sądowe wszczęte przeciwko członkowi nie powinno zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu Zgromadzenia; wniosek musi być poważny, tj. nie może być podyktowany względami innymi niż wymierzanie sprawiedliwości (§ 9.6 wytycznych)³².

Procedurę rozpoczyna wniesienie przez właściwy organ państwa członkowskiego³³ wniosku o uchylenie immunitetu członka Zgromadzenia, który powinien być skierowany do przewodniczącego Zgromadzenia. Wniosek jest ogłaszany na posiedzeniu plenarnym lub posiedzeniu Stałego Komitetu, a następnie przekazywany Komisji Regulaminowej, Immunitetowej i Spraw Instytucjonalnych (art. 73.2 regulaminu Zgromadzenia). Komisja ta powinna niezwłocznie rozpatrzyć wniosek. W tym zakresie może ona wydać opinię w kwestii właściwości organu wnioskującego oraz formalnej dopuszczalności wniosku. Komisja nie bada meritum danej sprawy, w szczególności nie orzeka o winie albo braku winy członka Zgromadzenia ani o tym, czy przypisywane mu opinie lub czyny uzasadniają ściganie³⁴. Przy najbliższej okazji komisja wysłuchuje

³¹ Rezolucja Zgromadzenia nr 1202 (1999) z dnia 4 listopada 1999 r. – Regulamin Zgromadzenia [*Rules of Procedure of the Assembly*], <<https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules.pdf>>, dostęp 6 XI 2024. Ze względu na brak oficjalnej wersji regulaminu Zgromadzenia w języku polskim posługuję się własnym tłumaczeniem z języka angielskiego.

³² *Vide* Rezolucja Zgromadzenia nr 2572 (2024) z dnia 2 października 2024 r. w sprawie uchylenia immunitetu Pana Marcina Romanowskiego [dalej: rezolucja nr 2572 (2024)], § 10, <<https://pace.coe.int/pdf/3de64fc3d7eee4892695eeb64d866c92cac6db9d532a7999187490bd1d3f6c6a?title=Res.%202572.pdf>>, dostęp 6 XI 2024.

³³ Zgodnie z § 9.7 wytycznych właściwym organem jest zazwyczaj sędzia prowadzący sprawę, ale może nim być również prokurator lub minister sprawiedliwości. Wniosek o uchylenie immunitetu może zostać złożony przez organ państwa członkowskiego innego niż to, którego obywatelem jest dany członek.

³⁴ *Vide* rezolucja nr 2572 (2024), § 9.

członka, którego dotyczy wniosek, lub reprezentującego go innego członka Zgromadzenia. Komisja może zwrócić się do właściwych organów krajowych o dostarczenie wszelkich informacji, które uzna za niezbędne do ustalenia, czy immunitet powinien zostać uchylony. Sprawozdanie komisji kończy się przyjęciem projektu uchwały w sprawie utrzymania albo uchylenia immunitetu. Sprawozdanie jest pierwszym punktem obrad Zgromadzenia w pierwszym dniu posiedzenia po jego złożeniu. Debata nad sprawozdaniem ogranicza się do argumentów za uchyleniem immunitetu lub przeciw jego uchyleniu. Przewodniczący Zgromadzenia niezwłocznie przekazuje decyzję Zgromadzenia organowi, który złożył wniosek (art. 73.3–5 regulaminu Zgromadzenia).

W art. 73.6 regulaminu Zgromadzenia jest mowa o tym, że w razie aresztowania lub pozbawienia swobody przemieszczania się członka Zgromadzenia z przypuszczalnym naruszeniem jego przywilejów i immunitetów przewodniczący Zgromadzenia może podjąć inicjatywę potwierdzenia przywilejów i immunitetów danego członka, w stosownych przypadkach po konsultacji z właściwymi organami Zgromadzenia. Członek lub były członek Zgromadzenia może zwrócić się do przewodniczącego Zgromadzenia z wnioskiem o skorzystanie z immunitetu i przysługujących mu przywilejów³⁵. Na wniosek przewodniczącego Zgromadzenia jego Prezydium może, z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez Zgromadzenie, przekazać sprawę odpowiedniej komisji. Zatrzymanie członka Zgromadzenia wymaga bardzo poważnych podstaw, ponieważ uniemożliwia mu objęcie mandatu lub reprezentowanie wyborców, a tym samym zagraża niezależności władzy ustawodawczej i „skuteczności procesu wyborczego mającego na celu ustalenie woli narodu”³⁶. Jeżeli nic nie wskazuje na to, że podejrzany może uchylać się przed wymiarem sprawiedliwości, prawidłowy przebieg śledztwa powinien być zapewniony, o ile to możliwe, za pomocą innych środków zabezpieczających (np. zwolnienia za kaucją) (§ 9.9 wytycznych).

Rozpatrując wniosek o uchylenie immunitetu członka Zgromadzenia lub o skorzystanie przez niego z tego immunitetu, właściwe organy Zgromadzenia powinny dokonywać wykładni art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego, zgodnie z którą członkowie Zgromadzenia są wolni od ścigania i aresztowania w związku z wykonywaniem swoich funkcji jako członkowie Zgromadzenia lub podczas podróży służbowych związanych ze sprawami Zgromadzenia, niezależnie od tego, czy odbywa się to na terytorium ich państwa, czy poza nim. Jeśli nie są aktywni w tym znaczeniu lub nie podróżują w sprawach Zgromadzenia, w ich państwie stosuje się system krajowy (art. 73.7a regulaminu Zgromadzenia).

Z przedstawionych unormowań można wywnioskować, że przypisany Zgromadzeniu „monopol” na podejmowanie decyzji w sprawie uchylenia immunitetu formalnego

³⁵ Przykładem skorzystania w praktyce z tej procedury może być skierowane do marszałka Sejmu pismo przewodniczącego Zgromadzenia, w którym potwierdził on, że posłowi M. Romanowskiemu przysługuje immunitet określony w art. 15 Porozumienia ogólnego. *Parliamentary Assembly and parliamentary immunity*, <<https://pace.coe.int/en/pages/parliamentary-assembly-and-parliamentary-immunity>>, dostęp 6 XI 2024.

³⁶ Ang. „the effectiveness of the electoral process designed to determine the will of the people”.

jego członków ma zapewnić mu możliwość skontrolowania działań organów krajowych wobec tych osób oraz zapewnić jednolitą praktykę w tej dziedzinie. Co najistotniejsze, kontrola ta ma charakter formalny i dotyczy jedynie właściwości organu wnioskującego oraz dopuszczalności wniosku, natomiast nie obejmuje badania meritum sprawy, orzekania o winie członka Zgromadzenia oraz oceny zasadności jego ścigania.

IV. Zakres immunitetu formalnego posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej będącego członkiem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Uwzględniając przedstawione wyżej regulacje Rady Europy, należy rozstrzygnąć, w jakim przedmiotowym i czasowym wymiarze posłowi na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje immunitet „europejski”. Punktem wyjścia powinien być tutaj art. 15 Porozumienia ogólnego, którego sednem jest to, że podczas sesji Zgromadzenia jego członkowie, niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu krajowego, 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.

Z cytowanego przepisu wynika, że określa on immunitet o charakterze formalnym oraz przywilej nietykalności. Podstawową cechą różniącą ten immunitet od immunitetu materialnego (ustanowionego w art. 14 Porozumienia ogólnego) jest to, że immunitet formalny nie ma związku z wykonywaniem zadań członka Zgromadzenia, ale przysługuje ze względu na sam status tej osoby. Dla oceny tego, czy w danym okresie immunitet ten przysługuje członkowi Zgromadzenia, podstawowe znaczenie ma interpretacja użytego w art. 15 Porozumienia ogólnego pojęcia „podczas sesji Zgromadzenia”. Zgodnie z art. 1.1 i 1.2 regulaminu Zgromadzenia co roku odbywa ono sesję zwyczajną, podzieloną na kilka sesji miesięcznych, terminy sesji są zaś ustalane przez Zgromadzenie lub Stały Komitet, a w przypadku braku takiej decyzji przez Prezydium w taki sposób, aby członkowie Zgromadzenia mogli zostać osobiście powiadomieni o terminie z co najmniej trzytygodniowym wyprzedzeniem. Ponadto trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 15 Porozumienia ogólnego przewidziany w nim immunitet „stosuje się również podczas podróży na miejsce posiedzenia Zgromadzenia i z powrotem”. Z literalnej wykładni art. 15 Porozumienia ogólnego mogłoby zatem wynikać, że immunitet ten obejmuje wyłącznie okres trwania sesji Zgromadzenia oraz okresy podróży na miejsce posiedzenia Zgromadzenia i z tego miejsca. Jednakże w analizie aktualnego stanu prawnego nie można pominąć innych aktów Rady Europy. Po pierwsze, zgodnie z art. 3 Protokołu dodatkowego postanowienia art. 15 Porozumienia ogólnego stosuje się do członków Zgromadzenia w każdym przypadku, gdy uczestniczą w posiedzeniach komitetów lub podkomitetów Zgromadzenia bądź podróżują na miejsce posiedzenia i z powrotem, niezależnie od tego, czy Zgromadzenie będzie w tym czasie obradować, czy nie. Zakres czasowy immunitetu formalnego został tym samym poszerzony. Po drugie, zgodnie z § 9.1 wytycznych członkowie Zgromadzenia

korzystają z immunitetu przewidzianego w art. 15 Porozumienia ogólnego podczas sesji Zgromadzenia, a termin „podczas sesji” obejmuje cały rok parlamentarny³⁷ ze względu na ciągłą działalność Zgromadzenia i jego organów. Z przywołanej regulacji wynika, że zakres czasowy immunitetu formalnego oraz przywileju nietykalności członków Zgromadzenia ulega znacznemu zwiększeniu³⁸.

Powyższą wykładnię pojęcia „podczas sesji Zgromadzenia” skrytykowano jako próbę nieuprawnionego poszerzenia ochrony immunitetowej, która powinna wynikać wyłącznie z wiążących norm prawa międzynarodowego. Podstawą tej krytyki jest teza, że zalecenia Zgromadzenia jako należące do kategorii aktów *soft law* są niewiążące dla państw członkowskich, a w konsekwencji ochrona immunitetowa ogranicza się – zgodnie z literalnym brzmieniem art. 15 Porozumienia ogólnego – do czasu sesji Zgromadzenia oraz podróży na miejsce posiedzenia i z powrotem, natomiast poza tymi odcinkami czasowymi taka ochrona nie przysługuje³⁹.

Wytyczne, w których sformułowano wskazany sposób rozumienia czasu sesji Zgromadzenia, zostały przyjęte w postaci rezolucji Zgromadzenia. Ta kategoria aktów rzeczywiście nie zalicza się do umów międzynarodowych, ale można ją uznać za element *soft law* w porządku prawnym Rady Europy. Wymaga przy tym zastrzeżenia, że w prawie międzynarodowym pojęcie to obejmuje szeroki i zróżnicowany zbiór źródeł, a na temat ich charakteru toczą się spory w doktrynie⁴⁰. Przykładowo rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, chociaż nie są wiążące jako prawo międzynarodowe, powszechnie uznaje się za akty wpływające na prawne zobowiązania państw⁴¹. W doktrynie prawa konstytucyjnego, rozważając kwestię źródeł prawa obowiązującego w Polsce, zauważono, że „w praktyce orzeczniczej często wykorzystywane są pozaumowne źródła prawa międzynarodowego, w szczególności akty tworzące tzw. *soft law* – np. rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy (zob. m.in. wyr. TK z 12.5.2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33) czy rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (zob. m.in. wyr. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48). Treść tego typu aktów – mimo że nie stanowią one źródeł prawa w RP – ma znaczenie dla tworzenia oraz interpretacji przepisów prawa (por. wyr. TK z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61)”⁴².

Co ważne, w opracowaniach poświęconych międzynarodowej ochronie immunitetowej to właśnie wytyczne są przywoływane jako dokument doprecyzowujący zakres immunitetu członków Zgromadzenia⁴³. Rolę wytycznych w zakresie przyjmowania i stosowania

³⁷ W przypisie do art. 1 regulaminu Zgromadzenia odnotowano, że „od 1994 r. rok Zgromadzenia pokrywa się z rokiem kalendarzowym”.

³⁸ *Vide* P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*, s. 767.

³⁹ A. Jackiewicz, *op. cit.*

⁴⁰ *Vide* zamiast wielu A.T. Guzman, T.L. Meyer, *International Soft Law*, „Journal of Legal Analysis” 2010, nr 2, s. 171.

⁴¹ *Ibidem*, s. 216.

⁴² M. Wiącek, uwagi do art. 87, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.

⁴³ *Confer* Y. Zabyelina, *Immunity and Impunity: External Accountability of Political Elites for Transnational Crime*, Cambridge University Press, Cambridge 2023, s. 59.

uregulowań związanych z immunitetem parlamentarnym dostrzega również Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (zwana Komisją Wenecką), będąca organem pomocniczym Rady Europy do spraw konstytucyjnych⁴⁴. Ponadto wymaga odnotowania, że w § 8 rezolucji nr 2392 (2021) Zgromadzenie zadecydowało o uzupełnieniu swojego regulaminu o art. 73.6, zgodnie z którym „wytyczne dotyczące zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia są załączone do regulaminu Zgromadzenia jako tekst uzupełniający”. Tym samym wytyczne powinno się traktować jako dokument o mocy prawnej regulaminu Zgromadzenia. W konsekwencji, mimo że wytyczne nie są aktem wprost wiążącym państwa członkowskie Rady Europy, nie można ich ignorować, dociekając, jaki jest zakres immunitetu członków Zgromadzenia.

Należy także zwrócić uwagę, że w rezolucji nr 2392 (2021) wyjaśniono, iż system immunitetowy Zgromadzenia nie został zmieniony na poziomie Statutu ani umów międzynarodowych, ale Zgromadzenie starało się go ulepszyć poprzez kolejne rezolucje, aby dostosować go do realiów pracy swoich członków, i ma on solidną podstawę prawną zapewniającą skuteczną ochronę członków oraz instytucji, a jednocześnie uniknięcie nadużyć (§ 3). Podkreślono również konieczność wyjaśnienia zakresu obowiązujących przepisów oraz ustanowienia jasnych i obiektywnych kryteriów umożliwiających przywilejom i immunitetom służyć ich celom instytucjonalnym przy jednoczesnym zapobieganiu możliwemu nadużywaniu przywilejów przez parlamentarzystów do celów osobistych (§ 4).

Powyższe potwierdza, że celem wytycznych jest doprecyzowanie systemu ochrony immunitetowej przysługującej członkom Zgromadzenia. Immunitet „europejski” wynika z przepisów Rady Europy, a związane z nim procedury, w tym określające tryb jego uchylecia, są przede wszystkim domeną działalności Zgromadzenia. Adresatami wytycznych są członkowie Zgromadzenia oraz całe Zgromadzenie i jego organy wewnętrzne. Zastrzeżenia co do nieuprawnionego poszerzenia zakresu czasowego immunitetu, o którym mowa w art. 15 Porozumienia ogólnego, choć niepozbawione pewnych racji z perspektywy wykładni językowej, nie powinny skutkować pominięciem wytycznych przy formułowaniu oceny prawnej. W tym kontekście trzeba przyjąć, że organy krajowe nie są upoważnione do dokonywania wykładni regulacji ustanawiających immunitet „europejski” alternatywnej wobec zaakceptowanej przez Zgromadzenie i jego organy⁴⁵. Skoro organy Zgromadzenia uwzględniają wytyczne w sprawach dotyczących immunitetu jego członków, nielogiczne byłoby uznanie, że organy krajowe mogą je pomijać, a w rezultacie dochodzić do odmiennych wniosków w kwestii zakresu ochrony immunitetowej członka Zgromadzenia.

⁴⁴ *Vide* Sprawozdanie Komisji Weneckiej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie zakresu i uchylania immunitetów parlamentarnych (CDL-AD(2014)011), pkt 45 i 48, <<https://rm.coe.int/report-adopted-by-the-venice-commission-at-its-98th-plenary-session-de/1680b17bcb>>, dostęp 6 XI 2024.

⁴⁵ Zagrożenie dla spójności ochrony immunitetowej w przypadku przyznania organom krajowym uprawnień w tym zakresie dostrzeżono również odnośnie do przepisów określających immunitet posłów do Parlamentu Europejskiego. *Vide* C. Fasone, N. Lupo, *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting the European Parliamentary Immunities In Light of the Democratic Principle*, „Common Market Law Review” 2020, nr 5, s. 1553.

Można zatem przyjąć, że immunitet określony w art. 15 Porozumienia ogólnego przysługuje posłowi na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej będącemu członkiem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie tylko podczas sesji Zgromadzenia, lecz w ciągu całego roku (od dnia uzyskania statusu członka Zgromadzenia). W myśl art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego członek Zgromadzenia na terytorium własnego państwa korzysta z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu. Oznacza to, że zakres tego immunitetu odpowiada temu, co określają przepisy art. 105 ust. 2–5 Konstytucji RP⁴⁶. Przywołane przepisy konstytucyjne należy stosować odpowiednio, a nie wprost przede wszystkim z tego powodu, że uprawnienia, jakie na ich mocy przysługują Sejmowi (w przypadku posła) albo Senatowi (w przypadku senatora), zostają „przypisane” Zgromadzeniu w odniesieniu do jego członka. Biorąc to pod uwagę, można uznać, że: 1) członek Zgromadzenia nie może być pociągnięty bez zgody Zgromadzenia do odpowiedzialności karnej; 2) postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na członka Zgromadzenia ulega na żądanie Zgromadzenia zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu; w takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym; 3) członek Zgromadzenia może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej; w takim przypadku nie stosuje się pkt 1 i 2; 4) członek Zgromadzenia nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Zgromadzenia z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania; o zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Zgromadzenia, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Nasuwa się pytanie, czy w analogiczny sposób nie powinny być stosowane przepisy Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴⁷, która określa zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania⁴⁸. Przeanalizowanie tej kwestii wykracza poza ramy niniejszego artykułu, można jednak zasygnalizować, że stosowanie przepisów przywołanej ustawy wydaje się w znacznym stopniu wyłączone, ponieważ procedurę uchylenia immunitetu członka Zgromadzenia wyznaczają, jak opisano wyżej, postanowienia regulaminu Zgromadzenia.

V. Immunitet posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a immunitet członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Druga z wątpliwości powstających na gruncie art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego dotyczy tego, czy korzystanie „na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu” oznacza, że uchylenie immunitetu krajowego skutkuje automatycznym uchyleniem immunitetu „europejskiego”.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP]. W analizowanym zakresie *vide* P. Chybalski, *Problem zakresu ochrony...*, s. 763.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907. *Vide* zwłaszcza art. 7 tej ustawy.

⁴⁸ Do czego upoważniono ustawodawcę w art. 105 ust. 6 Konstytucji RP.

W przypadku posła na Sejm chodzi więc o to, czy efektem podjęcia przez Sejm uchwały o uchyleniu immunitetu poselskiego jest uchylenie immunitetu przysługującego mu jako członkowi Zgromadzenia. Pojawiły się opinie, że wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony, a także na zatrzymanie i zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania posła na Sejm w procedurze krajowej jest równoznaczne z wyrażeniem takiej zgody wobec członka Zgromadzenia w sytuacji, gdy poseł na Sejm przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. W podobnym ujęciu taka zgoda ma wyłączać ochronę immunitetową przysługującą posłowi będącemu członkiem Zgromadzenia, jeżeli sprawa nie pozostaje w związku z wykonywaniem jego mandatu w Zgromadzeniu i nie wiąże się z podróżą w sprawach Zgromadzenia⁵⁰.

Powyższa interpretacja wzbudza poważne zastrzeżenia. Po pierwsze, korzystanie z immunitetu na podstawie art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego przysługuje członkom Zgromadzenia „niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu”. Oznacza to, że nie ma bezpośredniego związku między wykonywaniem mandatu parlamentarzysty krajowego a korzystaniem z immunitetu członka Zgromadzenia. Po drugie, powinno się odnotować, że w art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego jest mowa o immunitetach „przyznawanych”, a nie „przyznanych” członkom parlamentu. Już to pokazuje, że w przepisie tym nie chodzi o konkretny akt przyznania immunitetu krajowego, lecz o określenie zakresu immunitetu członka Zgromadzenia jako równoważnego immunitetowi przysługującemu krajowym parlamentarzystom. Po trzecie, rozdzielnosc tych immunitetów potwierdza § 1 rezolucji nr 2392 (2021), zgodnie z którym „oprócz systemów krajowych członkowie Zgromadzenia korzystają z ponadnarodowego systemu immunitetu parlamentarnego przyznanego przez Statut i Porozumienie ogólne, który można określić jako «europejski» immunitet parlamentarny”. Po czwarte, jak wskazano w § 9.7 wytycznych, immunitet członka Zgromadzenia może zostać uchylony wyłącznie przez Zgromadzenie na wniosek „właściwego organu” danego państwa członkowskiego. Po piąte, uwzględnienia wymaga także art. 25 lit. d Statutu, zgodnie z którym żaden przedstawiciel nie może zostać pozbawiony swojej funkcji podczas sesji Zgromadzenia bez zgody Zgromadzenia. Zakładając racjonalność prawodawcy europejskiego, należy przyjąć, że sformułowanie „podczas sesji Zgromadzenia” powinno być tutaj rozumiane analogicznie jak w przypadku immunitetu formalnego⁵¹. W przeciwnym razie możliwość odwołania parlamentarzysty ze składu krajowej delegacji do Zgromadzenia pozwalałaby na obejście przepisów przyznających ochronę immunitetową.

Konkludując, należy podkreślić, że immunitet posła na Sejm oraz immunitet członka Zgromadzenia są od siebie niezależne. Posiadanie immunitetu poselskiego nie stanowi warunku korzystania z immunitetu „europejskiego”. Uchylenie immunitetu

⁴⁹ *Vide* A. Jackiewicz, *op. cit.*

⁵⁰ *Vide* J. Juchniewicz, *op. cit.*

⁵¹ *Confer* J. Sutor, *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 101.

posła na Sejm w żaden sposób nie wpływa na przysługujący tej osobie immunitet „europejski”. Immunitet ten może zostać uchylony wyłącznie w opisanym wyżej trybie przez samo Zgromadzenie.

VI. Podsumowanie

Zgodnie z art. 40 lit. a Statutu Rady Europy członkom Zgromadzenia Parlamentarnego przysługuje immunitet niezbędny do wykonywania ich funkcji. W zakres tego immunitetu wchodzi zarówno elementy materialne, tzn. chroniące od postępowań dotyczących wypowiedzi i udziału w głosowaniach w czasie wykonywania funkcji przedstawiciela (art. 14 Porozumienia ogólnego), jak i formalne, tzn. zapewniające ochronę niezwiązaną z wykonywaniem mandatu członka Zgromadzenia, w tym przywilej nietykalności (art. 15 Porozumienia ogólnego). Podczas sesji Zgromadzenia oraz w czasie podróży na miejsce posiedzenia Zgromadzenia i z powrotem jego członkowie korzystają na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu. Sposób rozumienia użytego w art. 15 lit. a Porozumienia ogólnego terminu „podczas sesji” wyznaczają wytyczne, zgodnie z którymi pojęcie to obejmuje cały rok parlamentarny. Wytyczne, stanowiące dokument uzupełniający regulamin Zgromadzenia, nie mogą być pominięte przy ustalaniu stanu prawnego określającego immunitet członka Zgromadzenia.

Od dnia uzyskania statusu członka Zgromadzenia posłowi na Sejm przysługuje immunitet „europejski”. W związku z tym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzysta on z przyznawanego w Polsce członkom parlamentu immunitetu formalnego oraz przywileju nietykalności, których zakres wyznaczają przepisy art. 105 ust. 2–5 Konstytucji RP. Podjęcie przez Sejm uchwał w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej oraz w sprawie wyrażenia zgody na jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie nie wpływa na przysługujący mu immunitet członka Zgromadzenia. Immunitet posła na Sejm oraz immunitet członka Zgromadzenia są od siebie niezależne. Uchylenie immunitetu poselskiego nie skutkuje uchyleniem immunitetu „europejskiego”. Ten immunitet może uchylić wyłącznie Zgromadzenie na zasadach określonych w jego regulaminie. W trakcie tej procedury Zgromadzenie i jego organy oceniają od strony formalnej właściwość organu wnioskującego i dopuszczalność wniosku, natomiast nie są upoważnione do badania meritum sprawy, orzekania o winie członka Zgromadzenia oraz wypowiadania się o zasadności jego ścigania.

Ogólniejsza refleksja, jaka nasuwa się w analizowanej kwestii, wiąże się z traktowaniem immunitetu parlamentarnego, w tym przysługującego członkom Zgromadzenia, jako instrumentu zapewniającego nienależną ochronę przed pociągnięciem do odpowiedzialności. W dyskusjach o tym, czy immunitet przysługuje danemu posłowi, instrument ten jest przedstawiany jako swego rodzaju „tarcza”, za którą dana osoba kryje się przed wymiarem sprawiedliwości. Centralnym argumentem staje się

przekonanie o winie tej osoby i ciężarze popełnionych przez nią przestępstw, a to przecież zasadniczo nie ma znaczenia przy ustalaniu przedmiotowego i czasowego zakresu immunitetu. Sytuację tę można w pewnym stopniu porównać do podważania prawa do obrony (zwłaszcza obrony z urzędu) osoby, która w przekonaniu opinii publicznej jest sprawcą poważnego przestępstwa. Prosty, często nieprzemyślany komunikat brzmi wówczas: „Kto jest winny, ten nie zasługuje na obronę”. W przypadku immunitetu formalnego pojawia się pokusa, by traktować tę instytucję w podobny sposób. Prowadzi to jednak do podważania istoty ochrony immunitetowej, która ma uniemożliwić działania organów ścigania motywowane chęcią utrudnienia wykonywania mandatu parlamentarnego. Nie oznacza to, że immunitet formalny nie może zostać wykorzystany jako środek uniemożliwiający lub przynajmniej opóźniający wymierzenie sprawiedliwości. W tym obszarze uwidacznia się znaczenie procedury uchylenia immunitetu. Jej prawidłowy przebieg i uchylenie immunitetu po rzetelnej ocenie spełnienia przesłanek wniosku w tej sprawie można uznać za test, którego zaliczenie potwierdzi, że ochrona immunitetowa spełniła przypisaną jej funkcję. Ostatnim etapem postępowania jest zaś takie działanie organów krajowych, które zapewni bezstronne wymierzenie sprawiedliwości, z pełnym poszanowaniem prawa krajowego i gwarancji przewidzianych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵².

Bibliografia

Źródła

- Delegacja Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=DELEGACJA&Deleg=64>>.
- Delegacja Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – skład osobowy*, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADDEL&Deleg=64>>.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.
- Komunikat Kancelarii Sejmu ws. procedury nominacji członków stałej delegacji Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=306034BB4631F89CC1258B5F003FCE05>>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- National delegation – Poland*, <<https://pace.coe.int/en/aplist/countries/32/poland>>.
- Parliamentary Assembly and parliamentary immunity*, <<https://pace.coe.int/en/pages/parliamentary-assembly-and-parliamentary-immunity>>.
- Parliamentary representation*, <<https://pace.coe.int/en/pages/representation>>.
- Porozumienie ogólne w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzone w Paryżu dnia 2 września 1949 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.
- Protokół dodatkowy do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzony w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 270.

⁵² Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284. *Vide* rezolucja nr 2572 (2024), § 13.

- Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 1202 (1999) z dnia 4 listopada 1999 r. – Regulamin Zgromadzenia [*Rules of Procedure of the Assembly*], <<https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules.pdf>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 1325 (2003) z dnia 2 kwietnia 2003 r., <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 1490 (2006) z dnia 17 marca 2006 r., <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 2087 (2016) z dnia 26 stycznia 2016 r., <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 2127 (2016) z dnia 23 czerwca 2016 r., <<https://pace.coe.int>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 2392 (2021) z dnia 27 września 2021 r. – Wytyczne w sprawie zakresu immunitetów parlamentarnych przysługujących członkom Zgromadzenia [*Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*], <<https://pace.coe.int/en/files/29484/html>>.
- Rezolucja Zgromadzenia nr 2572 (2024) z dnia 2 października 2024 r. w sprawie uchylenia immunitetu Pana Marcina Romanowskiego, <<https://pace.coe.int/pdf/3de64fc3d7ee4892695eeb64d866c92cac6db9d532a7999187490bd1d3f6c6a?title=Res.%202572.pdf>>.
- Sprawozdanie Komisji Weneckiej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie zakresu i uchylania immunitetów parlamentarnych (CDL-AD(2014)011), <<https://rm.coe.int/report-adopted-by-the-venice-commission-at-its-98th-plenary-session-de/1680b17bcb>>.
- Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565.
- Uchwała Sejmu z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego, <https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/uchwały/16597-z_u11.htm>.
- Uchwały Sejmu z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawach wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyny określone w pkt 1–11 wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=UCHWALYALL&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=15>>.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.
- Wyrok ETPC z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie A. vs. Zjednoczone Królestwo, skarga nr 35373/97.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Wyrok TSUE z dnia 21 października 2008 r. w sprawach połączonych C-200/07, Alfonso Luigi Marra vs. Eduardo De Gregorio, i C-201/07, Antonio Clemente, ECLI:EU:C:2008:579.
- Wyrok TSUE z dnia 26 września 2024 r. w sprawie C-600/22 P, Puigdemont i Casamajó oraz Comín i Oliveres vs. Parlament Europejski, ECLI:EU:C:2024:803.

Piśmiennictwo

- Bogdan G., *Immunitet formalny*, [w:] *System Prawa Karnego*, t. 4: *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej*, red. L. Paprzycki, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Choudhury F., *The United Nations Immunity Regime: Seeking a Balance between Unfettered Protection and Accountability*, „Georgetown Law Journal” 2016, nr 3.
- Chybalski P., *Problem zakresu ochrony immunitetowej posła sprawującego funkcję członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szynta*, red. A. Gajda et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.

- Fasone C., Lupo N., *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting the European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, „Common Market Law Review” 2020, nr 5.
- Garlicki L., uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Gierach E., uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Guzman A.T., Meyer T.L., *International Soft Law*, „Journal of Legal Analysis” 2010, nr 2.
- 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>>.
- 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.
- 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>>.
- Raffaelli R., Sy S., *The Immunity of Members of the European Parliament: In-Depth Analysis*, European Parliament, Brussels 2014, <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/90772/The%20immunity%20of%20MEPs-%20Internal%20in-depth%20analysis.pdf>>.
- Robertson A.H., *Council of Europe: Its Structure, Functions & Achievements*, Stevens & Sons, Ltd., London 1956.
- Sutor J., *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Weiß N., *Origin and Further Development*, [w:] *The Council of Europe: Its Law and Policies*, red. S. Schmahl, M. Breuer, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Wiącek M., uwagi do art. 87, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Zabyelina Y., *Immunity and Impunity: External Accountability of Political Elites for Transnational Crime*, Cambridge University Press, Cambridge 2023.