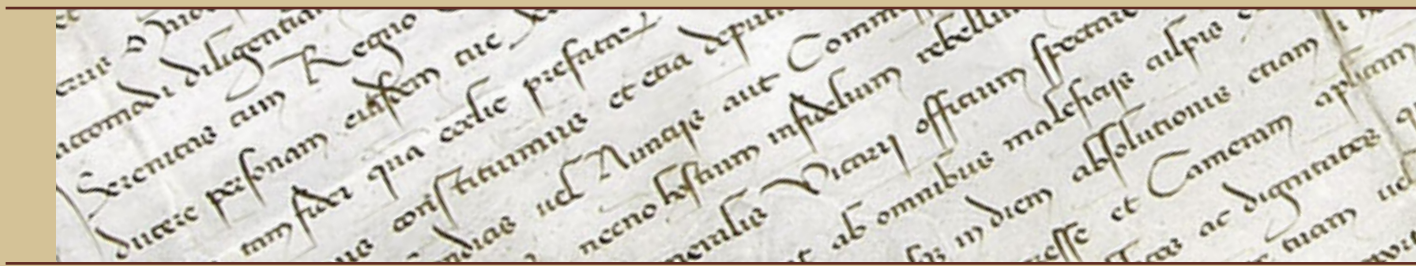


# IMMUNITET PARLAMENTARNY

Zagadnienia podstawowe



# IMMUNITET PARLAMENTARNY

Zagadnienia podstawowe

Warszawa 2007

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Analiz Sejmowych

Redakcja merytoryczna  
Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Redakcja i korekta  
Teresa Muś

Łamanie  
Janusz Świnarski

Biuro Analiz Sejmowych  
ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa  
tel. (22) 694 17 71  
faks (22) 694 18 65  
e-mail: punkt\_konsultacyjny@sejm.gov.pl  
wydawnictwa\_BAS@sejm.gov.pl

© Copyright by Kancelaria Sejmu  
Warszawa 2007

ISBN 978-83-60739-58-7

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.



Wydawnictwo Sejmowe  
Warszawa 2007

## SPIS TREŚCI

Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji .....	7
Immunitet parlamentarny a prawo do sądu .....	27
Immunitet parlamentarny w wybranych krajach unii europejskiej .....	43



## WSTĘP

Immunitet parlamentarny należy do najstarszych instytucji prawa konstytucyjnego i od wieków uważany jest za istotny warunek prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji narodu. Immunitet stanowi w równym stopniu przywilej indywidualny, chroniący niezależność członków parlamentu i zapewniający swobodę wykonywania mandatu, co gwarantuje niezależność parlamentu jako takiego. Jak wskazywał Z. Czeszejko-Sochacki „ochrona osoby jest jedynie refleksem ochrony prawnej niezależności parlamentu jako zbiorowego organu” (*Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997, s. 74). Zakres immunitetu, zasady jego uchylania i zawieszania powinny być zatem kształtowane w sposób respektujący ideę ochrony izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną. Proces wykładni przepisów o immunitacie uwzględniać musi istotę funkcji parlamentu oraz potencjalne zagrożenia, jakie dla jego funkcjonowania mogą stwarzać działania władzy wykonawczej.

Prezentowane artykuły omawiają podstawowe zagadnienia teoretyczne związane z instytucją immunitetu parlamentarnego. Polski model immunitetu parlamentarnego wyznaczają dziś przepisy Konstytucji RP z 1997 r. oraz unormowania zawarte w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nowelizacja z 26 czerwca 2003 r. doprowadziła do dostosowania przepisów ustawy do zasad konstytucyjnych.

Autor opracowania *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji* koncentruje się na wybranych zagadnieniach, które wyrastały na tle stosowania nowych rozwiązań ustawowych. Zaproponowane ujęcie tematu służyć ma jak najpełniejszemu uwzględnieniu potrzeb posłów (senatorów) oraz Sejmu i jego organów, zwłaszcza Marszałka Sejmu, a także Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Autorzy tekstu *Immunitet parlamentarny a prawo do sądu* przedstawiają najnowsze orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wiążące się problematyką immunitetu parlamentarnego. Opisane orzecznictwo wskazuje, że Trybunał, respektując znaczenie prawa jednostki do rzetelnego procesu w demokratycznym społeczeństwie (w tym prawa dostępu do sądu), widzi konieczność zapewnienia wolności słowa w debacie parlamentarnej.

W ostatnim artykule *Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej* zaprezentowano panoramę rozwiązań instytucjonalnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ich doświadczenia ustrojowe pozwalają osadzić dyskusję na temat polskiego modelu immunitetu parlamentarnego w kontekście wyznaczanym tradycją demokratyczną współczesnej Europy.

Warszawa, 22 lutego 2007 r.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski



*Janusz Mordwiłko*

## IMMUNITET PARLAMENTARNY PO JEGO DOSTOSOWANIU W ROKU 2003 DO KONSTYTUCJI

### I. MANDAT POSŁA I SENATORA

Immunitet przysługujący parlamentarzystom spełnia istotną rolę w działalności posłów i senatorów oraz w funkcjonowaniu parlamentu. Powstanie u progu lat dziewięćdziesiątych XX wieku parlamentu o znaczącej pozycji i roli ustrojowej, działającego w pluralistycznym systemie partyjnym, uczyniło instytucję immunitetu parlamentarnego żywą i barwną. Nowe wyzwania teoretyczne i praktyczne poszerzyły się wraz z przyjęciem przez Konstytucję z 1992 r., tzw. małą, immunitetu bardziej złożonego rodzajowo (ustanowiono immunitet materialny) i proceduralnie. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. utrwaliła doświadczenia wynikające z siedmioletniego stosowania immunitetu w praktyce sejmowej i senackiej, wprowadzając regulację stosunkowo obszerną i kompleksową tej instytucji, a przede wszystkim zakotwicząc jej istotne cechy materialne i zasady proceduralne.

Uchwalona 9 maja 1996 r. ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w części poświęconej immunitetowi, bardziej korespondowała z małą Konstytucją aniżeli z uchwaloną i wprowadzoną w życie w 1997 r. Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo iż ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. kontynuowała podstawowe rozwiązania immunitetowe swojej poprzedniczki.

Dopiero przyjęcie ustawy z 26 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 137, poz. 1301) doprowadziło do dostosowania ustawy w części odnoszącej się do immunitetu do konstytucyjnych zasad. Ustawa z 2003 r. (weszła w życie 21 sierpnia 2003 r.) zastąpiła regulację



immunitetową z 1996 r. całkowicie nowym unormowaniem (rozdział 2 ustawy zatytułowany „Immunitet parlamentarny”), stanowiącym wykonanie upoważnienia zapisanego w art. 105 ust. 6 Konstytucji, przewidującym, iż „Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”. Ewolucja instytucji immunitetu parlamentarnego opierała się na twórczej interpretacji przepisów prawnych przez doktrynę oraz orzecznictwo sądowe<sup>1</sup>, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>.

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego aktywnie uczestniczyli w pracach Sejmu, przygotowując na przełomie 1997 i 1998 r. wiele ekspertyz poświęconych sprawie możliwości ustawowego ograniczenia immunitetu parlamentarnego przy założeniu niezmienności Konstytucji, a także w 2005 r. w wyniku pilnej potrzeby uregulowania zagadnienia statusu parlamentarzysty pozbawionego wolności.

Dorobek doktryny prawa konstytucyjnego, zwłaszcza sejmowego ośrodka badawczo-analitycznego (Biura Studiów i Ekspertyz, obecnie Biura Analiz Sejmowych) publikowany był od 1991 r. w postaci opinii prawnych i ekspertyz na łamach periodyków sejmowych („Przeglądu Sejmowego”, biuletynu „Ekspertyzy i opinie prawne”, kontynuowanego w postaci „Zeszytów Prawniczych” Kancelarii Sejmu), komentarzy (*Status posła w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Informacje i Opinie, IP-94P, Warszawa 2001), a także opracowań monograficznych, twórczo syntezujących fragmentaryczny dorobek studyjny<sup>3</sup>.

W prezentowanym opracowaniu przedstawiamy instytucję immunitetu parlamentarnego po jej dostosowaniu w 2003 r. do Konstytucji. Koncentrujemy się na wybranych zagadnieniach, które wyrastały na tle stosowania nowych rozwiązań ustawowych, przyjmując taką opcję tej prezentacji, która najpełniej zdaje się uwzględniać potrzeby posłów (senatorów) oraz Sejmu i jego organów, zwłaszcza Marszałka Sejmu, oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Instytucja immunitetu parlamentarnego związana jest nierozzerwalnie z obszernym zagadnieniem ustrojowym – statusem prawnym przedstawiciela.

Zasadniczą regulację dotyczącą statusu prawnego parlamentarzysty zawiera Konstytucja w rozdziale czwartym zatytułowanym „Sejm i Senat”. Wśród przepisów poświęconych parlamentowi wyodrębniona została część odnosząca się do posłów i senatorów („Posłowie i Senatorowie” – art. 102–108). Stosownie do art. 108 Konstytucji instytucje i rozwiązania prawne, wynikające ze statusu przedstawiciela, dotyczą w tej samej mierze posłów co senatorów i tylko dla uproszczenia w dalszej części opracowania pisać będziemy o posłach.

---

<sup>1</sup> Zob. uchwałę Izby Karnej SN z 16 lutego 1994 r., sygn. akt. I KZP 40/93; uchwałę z 13 stycznia 1994 r., sygn. akt. I KZP 36/93.

<sup>2</sup> Zob. wyrok TK z 21 października 1998 r., K. 24/98; wyrok TK z 28 listopada 2001 r., K 36/01, wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt. K 38/03.

<sup>3</sup> Por. w szczególności monografię K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001 oraz *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe 1999–2003.

Regulacja konstytucyjna konkretyzowana jest przepisami ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199 z późn. zm.), nowelizowanej w części dotyczącej immunitetu w 2003 r., oraz przepisami Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity M.P. z 2002 r. nr 23, poz. 398).

Kluczowym pojęciem statusu prawnego przedstawiciela i instytucji immunitetu parlamentarnego jest mandat poselski lub senatorski. Mianem mandatu określa Konstytucja (art. 106) całokształt praw i obowiązków przedstawiciela. Z art.104 ust. 1 Konstytucji wynikają dwie podstawowe cechy mandatu poselskiego: uniwersalność (przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie poszczególne grupy wyborców bądź ich organizacje) i niezależność (ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia przedstawicielowi sposobu odwołania).

Uniwersalny charakter mandatu polega na istnieniu bezpośredniego powiązania każdego posła z narodem jako zbiorowym podmiotem suwerenności. Powiązanie to ma charakter jednolity. W jednakowym stopniu odnosi się do wszystkich członków parlamentu niezależnie od charakteru systemu wyborczego czy sposobu wyboru, stąd wszyscy posłowie są sobie równi. Zasada niezależności z mocy wyraźnego stwierdzenia art. 104 ust. 1 Konstytucji oznacza przede wszystkim zakaz związania posła instrukcjami wyborców.

Z zasadą niezależności wiąże się zasada nieodwoływalności. W swojej podstawowej treści oznacza ona niedopuszczalność odwołania przedstawiciela przez jego wyborców. Ustrojodawca dopuścił instytucję pozbawienia mandatu jedynie w przypadku określonym art. 107 Konstytucji. Ten swoisty wyjątek od nieodwoływalności przed upływem kadencji parlamentu nie może podlegać interpretacji rozszerzającej.

Konstytucja określa czas trwania mandatu. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie przepis konstytucyjny (art. 98 ust. 1), wyznaczający czas trwania kadencji parlamentu. Posługując się przepisami konstytucyjnymi oraz ustaw zwykłych (w tym ustawy wyborczej do obydwu izb), możemy ustalić termin początkowy (rozpoczęcia) biegu mandatu i jego ustanie (zakończenia).

Z punktu widzenia immunitetu (i nietykalności) bieg mandatu rozpoczyna się „w dniu ogłoszenia wyników wyborów”. W praktyce dniem tym jest dzień prawnego ogłoszenia (dzień wydania Dziennika Ustaw) wyników wyborów do Sejmu i Senatu przez Państwową Komisję Wyborczą. Artykuł 105 ust. 2 Konstytucji określa zarówno początkowy, jak i końcowy termin przysługującego przedstawicielowi immunitetu („od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu” poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej).

Ustanie mandatu, które Konstytucja określa wygaśnięciem mandatu, następuje zasadniczo z upływem kadencji; z wyjątkiem sytuacji szczególnych, określonych Konstytucją i ustawą.

Czteroletnia kadencja, której bieg rozpoczyna się z dniem pierwszego posiedzenia Sejmu, trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Oczywiście ustanie mandatu może nastąpić przed upływem kadencji (pomijamy tu przedterminowy upływ samej kadencji). Sytuacja taka nastąpi w wyniku „wygaśnięcia mandatu”, które następuje wskutek przyczyn enumeratywnie określonych w prze-

pisach ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu (Dz.U. nr 46, poz. 499 z późn. zm). Mandatu poselskiego może również pozbawić Trybunał Stanu orzekający w sprawach wynikających z art. 107 ust. 1 Konstytucji. Katalog wygaśnięcia mandatu senatora jest zasadniczo zbieżny z przyczynami wygaśnięcia mandatu posła. Katalog wygaśnięcia mandatu należy uznać za zamknięty i nie może on w drodze interpretacji przepisów podlegać rozszerzeniu.

## II. IMMUNITET I NIETYKALNOŚĆ POSELSKA

Immunitet to prawo zwolnienia od podlegania powszechnie wiążącym obowiązkom prawnym. W kontekście przepisów prawa karnego uważa się, że immunitet to zupełne lub częściowe wyjęcie danej osoby spod władzy sądowej.

Immunitet stanowi jedną z najstarszych instytucji parlamentarnych. Rozumiany jako wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności deputowanego za naruszenia prawa – pełni zawsze dwie zasadnicze funkcje:

- ochrony niezależności członków parlamentu i zagwarantowania im swobody wykonywania mandatu,
- ochrony niezależności i autonomii instytucji parlamentu jako takiego.

Immunitety parlamentarne stanowią zarazem odstępstwo od ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Jest to dopuszczalne, bo zasada równości nie ma charakteru bezwzględny, a immunitety znajdują uzasadnienie w konieczności ochrony zarówno mandatu przedstawiciela, jak i samej instytucji parlamentu. Niemniej charakter zasady równości, jako jednego z podstawowych wyznaczników sytuacji prawnej obywateli, nakazuje traktować wszelkie odstępstwa w kategoriach wyjątków. Przepisów o immunitacie nie można tym samym poddawać wykładni rozszerzającej (czemu dawał wyraz w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy) i nie można domniemywać istnienia immunitetu tam, gdzie nie został on wyraźnie ustanowiony przez ustawy.

Rozróżnia się dwa rodzaje immunitetu w znaczeniu przedmiotowym: immunitet formalny i immunitet materialny.

### 1. IMMUNITET FORMALNY (ART. 105 UST. 2-5 KONSTYTUCJI)

Immunitet formalny obejmuje zakaz pociągania do odpowiedzialności oraz zakaz aresztowania lub zatrzymania (nietykalność).

Podmiotowy zakres tego immunitetu obejmuje posłów oraz (z mocy art. 108 Konstytucji) senatorów. Immunitet ten jest ograniczony w czasie, przysługuje tylko osobom aktualnie sprawującym mandaty parlamentarne (art. 105 ust. 2 Konstytucji). Immunitet przysługuje w jednakowy sposób wszystkim posłom

i senatorom, na jednakowych zasadach, niezależnie od tego, jaką funkcję pełni deputowany w parlamencie. Na posiadanie immunitetu nie ma też wpływu fakt równoczesnego pełnienia jakichkolwiek innych funkcji czy urzędów państwowych przez posła bądź senatora.

Zasadniczym elementem immunitetu formalnego jest zakaz pociągania do odpowiedzialności. Zakaz ten tworzy tzw. ujemną przesłankę procesową. Dopóki immunitet nie zostanie uchylony bądź poseł sam nie wyrazi zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności, nie jest dopuszczalne wszczęcie lub kontynuowanie postępowania przeciwko osobie posiadającej immunitet.

Przedmiotowy zakres zakazu pociągania do odpowiedzialności został przez art. 105 ust. 2 Konstytucji odniesiony do odpowiedzialności karnej. Nie wyklucza on odpowiedzialności cywilnej. Niesporne jest też, że immunitet obejmuje wszelkie rodzaje postępowań karnosądowych, tzn. postępowań toczonych przed sądami karnymi, a także przed Trybunałem Stanu. Konstytucja nadaje immunitetowi formalnemu szeroki zakres, obejmując nim wszelkiego rodzaju powszechne (tzn. dotyczące wszystkich obywateli) postępowania, w których posłowi (senatorowi) grozi ukaranie. Immunitet odnosi się więc także do odpowiedzialności karno-administracyjnej (art. 10b ustawy) oraz odpowiedzialności karnej skarbowej. Poza konstytucyjnym zakresem immunitetu formalnego pozostaje natomiast odpowiedzialność administracyjna przed sądami administracyjnymi, finansowa (np. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), dyscyplinarna i inne formy odpowiedzialności zawodowej niemające już charakteru powszechnego.

Immunitet formalny odnosi się do wszystkich stadiów postępowania karnego oraz innych postępowań podobnych. W praktyce dopuszczalne jest jedynie prowadzenie wstępnych czynności śledczych w sprawie. Natomiast immunitet obejmuje:

- postępowanie przygotowawcze – dotyczy postępowania i czynności skierowanych imiennie przeciwko osobie posła (senatora), co obejmuje także m.in. czynności, takie jak: przesłuchiwanie w charakterze podejrzanego, polecenie stawienia się w tym celu, doprowadzenie, przeszukanie, przeglądanie korespondencji,
- postępowanie sądowe (jurysdykcyjne) na wszystkich jego etapach, a więc także postępowanie toczące się po uprawomocnieniu się orzeczenia, takie jak: wznowienie postępowania umorzonego warunkowo, kasacja i to wnoszona nie tylko na niekorzyść, ale i na korzyść oskarżonego;
- postępowanie wykonawcze, co nabiera praktycznego znaczenia w razie nabycia mandatu przed przystąpieniem do wykonywania kary lub w trakcie jej wykonywania.

Konstytucja nakazuje obowiązywanie immunitetu we wszystkich stadiach postępowania karnego, a raz udzielona zgoda (na wstępie postępowania przygotowawczego) przez Sejm (Senat) na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła (senatora) skutkuje możliwością podejmowania czynności w dalszych stadiach procesowych.

Zakres czasowy immunitetu formalnego pokrywa się z zakresem czasowym sprawowania mandatu. W tym wypadku ramy czasowe mandatu są wyraźnie określone w art. 105 ust. 2 Konstytucji.

- immunitet nabywa się zatem z dniem nabycia mandatu (co następuje od dnia ogłoszenia wyników wyborów albo w przypadku uzupełnienia wakatu w składzie izby – z dniem postanowienia Marszałka Sejmu o wstąpieniu kolejnego kandydata na to miejsce – art. 11 ust. 1 ustawy), a więc przed złożeniem przez deputowanego ślubowania; – immunitet wygasa z dniem ustania mandatu. Wskazaliśmy w części dotyczącej istoty mandatu, że oprócz przesłanek wygaśnięcia mandatu sama Konstytucja przewiduje możliwość pozbawienia mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu (art. 107 ust. 2 Konstytucji).

Pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej następuje na wniosek, który może pochodzić od oskarżyciela publicznego bądź oskarżyciela prywatnego.

Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

Wniosek o uchylenie immunitetu (tak w języku powszechnym i publicystycznym określa się zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej) w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, wniosek taki podpisuje adwokat lub radca prawny. Chodzi bowiem o zapewnienie fachowego aspektu przygotowania takiego wniosku. Oskarżyciel prywatny składa wniosek do Sejmu „po wniesieniu sprawy do sądu”.

Pojęcie to nie jest jednoznaczne i wywołuje pewne kontrowersje. W praktyce sejmowej uznano za wystarczające złożenie przez oskarżyciela prywatnego (w istocie jego pełnomocnika – adwokata) oświadczenia, że akt oskarżenia został wniesiony do sądu. Uznano, iż wymóg złożenia dokumentu świadczącego o wniesieniu opłaty za nadanie biegu aktowi przez sąd (tego wymaga art. 621 § 1 k.p.k.) byłoby zbyt rygorystyczny. Stwierdźmy jednak, iż liberalne traktowanie w praktyce sejmowej warunku wniesienia aktu oskarżenia do sądu przez oskarżyciela prywatnego nie podważa poglądu, że najbardziej prostym i wyrazistym dowodem wniesienia sprawy do sądu przez oskarżyciela prywatnego jest stempel (poświadczenie) sądowego biura podawczego umieszczony na odpisie aktu oskarżenia, którego kopię oskarżyciel prywatny powinien dołączyć do swojego wniosku. Kopia ta bowiem jest potrzebna do zbadania przez Komisję Regulaminową i Sejm zgodności treści wniosku z zarzutami zawartymi w akcie oskarżenia.

Wnioski oskarżyciela publicznego, a także oskarżyciela publicznego o uchylenie immunitetu, powinny zawierać elementy precyzyjne wskazane przez ustawę (art. 7b ust. 4 ustawy). Sprezycowanie wymogów, jakim musi odpowiadać wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (a także sądowej, w przypadku określonym art. 6a ustawy), nie tylko ułatwiło ich formalną kontrolę, ale stworzyło posłom możliwości bardziej wnikliwego ich rozpatrywania.

Z brzmienia ust. 4 art. 7b ustawy wynika jednoznacznie (użyto wyrazu „powinny”), iż we wniosku mają znaleźć się wskazane w tym przepisie elementy. Pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej, w szczególności karnej, jest aktem o dużej doniosłości polityczno-ustrojowej, dlatego procedura tego pociągnięcia musi być ściśle przestrzegana. Nie wszystkie z pięciu elementów ust. 4 art. 7b mają ten sam

stopień szczegółowości, a co z tym idzie obiektywnej weryfikowalności, ale wszystkie pięć wymogów musi być we wniosku przez wnioskodawcę określone w sposób możliwie jak najbardziej zgodny z rzeczywistością (prawdą materialną). W każdym razie nie mogą to być „jakiegokolwiek” elementy, stąd m.in. wymóg podania podstawy prawnej wniosku (art. 7b ust. 4 pkt 3) nie może być spełniony przez podanie „jakiejsz” podstawy prawnej, ale przez wskazanie podstawy prawnej rodzaju immunitetu parlamentarnego, określonego przepisami art. 105 Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Podana przez wnioskodawcę podstawa prawna powinna ściśle korespondować z rodzajem działalności poselskiej, której wniosek dotyczy, ma to bowiem istotne znaczenie dla procedury i to już na wstępnym etapie rozpatrywania wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej.

W wielu opiniach dotyczących immunitetu poselskiego wyrażaliśmy pogląd, iż z ustawy wynika prawo Marszałka Sejmu do kontroli wniosku o uchylenie immunitetu. Prawo to nie jest może sformułowane w ustawie bardzo wyraziście, ale art. 7c ust. 1 stanowi, iż wniosek składa się Marszałkowi Sejmu, który kieruje go do rozpatrzenia przez organ właściwy. Skoro na Marszałka złożył ustawodawca prawo kierowania wniosku, to oznacza, iż upoważnił Marszałka do jego oceny. Zatem jeśli Marszałek poweźmie wątpliwość co do prawidłowości wniosku, to może wniosku nie skierować do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Kontrola Marszałka nad wnioskiem jest kontrolą formalną, ale w odniesieniu do niektórych wymaganych elementów trudno rozdzielić aspekt formalny od merytorycznego. Odrzucić trzeba pogląd, iż Marszałek musiałby uznać za poprawny wniosek, w którym wskazano imię i nazwisko osoby niebędącej posłem bądź np. data urodzenia wskazanego we wniosku posła nie zgadzała się z rzeczywistą datą jego urodzenia. Marszałek kontroluje zgodność wniosku przede wszystkim pod względem formalnym (zgodność z wymogami zawartymi w art. 7b ust. 4), ale w odniesieniu do niektórych elementów będzie to również kontrola materialna, czyli kontrola prawdziwości danych zawartych we wniosku. Dotyczy to w szczególności imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia posła, ale także „podstawy prawnej wniosku”. Nieprawidłowo określona podstawa prawna powodować może deformację postępowania z wnioskiem.

Artykuł 7c ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy nakazuje Marszałkowi Sejmu wraz ze skierowaniem wniosku do właściwej komisji zawiadomić jednocześnie posła, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku. W zawiadomieniu, o którym mowa w art. 7c ust. 1, Marszałek Sejmu wyznacza termin na złożenie przez posła oświadczenia o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Złożenie przez posła oświadczenia wyłącza sejmową procedurę rozpatrywania wniosku. Wadliwie wskazana przez wnioskodawcę podstawa prawna prowadzi zatem do zdeformowania wstępnej procedury rozpatrywania wniosku, co może mieć daleko idące konsekwencje prawne dla dalszego biegu i losu wniosku o uchylenie immunitetu.

Wobec modelu ustawowej procedury rozpatrywania wniosków o uchylenie immunitetu, Marszałek Sejmu nie może ograniczyć kontroli nad wymogiem zawartym w pkt. 3 ust. 4 art. 7b tylko do kontroli formalnej. Ma prawo zająć stanowisko co do prawidłowości materialnej wskazywanej przez wnioskodawcę podstawy prawnej. Marszałek ma, moim zdaniem, nie tylko prawo, ale i ustawowy obowiązek zwrócić się do wnioskodawcy o poprawienie nieprawidłowo wskazanej we wniosku podstawy prawnej. Wniosko-

dawca ma obowiązek poprawić wadliwie wskazaną podstawę prawną. W sytuacji odmowy poprawienia podstawy prawnej przez wnioskodawcę, Marszałek Sejmu powinien wniosek uznać za niezgodny z ustawą (art. 7b ust. 4 pkt. 3) i, jako nieskutecznemu prawnie, nie nadać mu biegu.

Wskazany powyżej tryb postępowania Marszałek Sejmu, w sytuacji niezgodności wniosku o uchylenie immunitetu z wymogami art. 7b i ust. 4, wyznacza ustawowa koncepcja procedury rozpatrywania wniosku, w tym konstytucyjna instytucja oświadczeń parlamentarzysty o wyrażeniu zgody na uchylenie immunitetu. Mamy oczywiście świadomość, iż tak postrzeżona rola Marszałka Sejmu prowadzi do niebezpiecznego i niezamierzonego przez ustawodawcę współdecydowania Marszałka o losie wniosku o uchylenie posłowi immunitetu. Z drugiej strony wnioskodawca powinien troszczyć się o nadanie wnioskowi takich przymiotów, które nie powodowałyby jego zatrzymywania na bardzo wczesnym etapie procedury zmierzającej do uchylenia poselskiego immunitetu. Wnioskodawca zatem we własnym interesie (dążeniu do uchylenia immunitetu posłowi) powinien skorygować podstawę prawną wniosku, jeżeli żąda od niego tego Marszałek, bo na Marszałku ciąży konstytucyjny obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Dla skuteczności immunitetu ma natomiast znaczenie moment popełnienia czynu, mającego stanowić podstawę odpowiedzialności. Postępowanie toczone w sprawie czynu popełnionego przed nabyciem mandatu parlamentarnego nie zostaje objęte immunitetem od dnia nabycia mandatu.

Ustanowiony w art. 7 ust. 1 zakaz pociągania posła lub senatora do odpowiedzialności karnej stanowi jednocześnie, iż nie ma on zastosowania (art. 7 ust. 3) w postępowaniu karnym przed dniem ogłoszenia wyników wyborów wobec osoby, która została „wybrana na posła lub senatora”. Jednocześnie w myśl art. 105 ust. 3 Konstytucji: „Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym”. Przepis konstytucyjny konkretyzuje art. 9 ust. 3 ustawy, stanowiąc, iż poseł lub senator, przeciwko któremu toczy się postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru, może wystąpić do Sejmu i Senatu z wnioskiem o żądanie przez Sejm lub Senat zawieszenia postępowania karnego do czasu wygaśnięcia mandatu. Wniosek nie może dotyczyć wykonania kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu.

Zatem we wprowadzonym przez Konstytucję rozwiązaniu postępowanie wszczęte przed nabyciem mandatu może się toczyć po nabyciu mandatu, przy czym musi ono ulec zawieszeniu na żądanie izby.

Zgoda posła na kontynuację postępowania karnego, wszczętego przed uzyskaniem mandatu, po nabyciu mandatu wydaje się wyłączać możliwość zawieszenia postępowania przez Sejm (taki jest chyba sens nie do końca jasnego ust. 4 art. 105 Konstytucji).

## 2. PRZYWILEJ NIETYKALNOŚCI (ART. 105 UST. 5 KONSTYTUCJI)

Immunitet oprócz immunitetu w ścisłym tego słowa znaczeniu (formalny – *sensu stricto*) obejmuje także element związany z zakazem aresztowania lub zatrzymania. Ramy ograniczenia nietykalności określa obecnie w zasadniczym zakresie sama Konstytucja; w artykule 105 ust. 5 stanowi, iż „Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”.

Przywilej nietykalności chroni posła w rozległym zakresie. Wzbogacają treści tego pojęcia przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu (art. 10).

Zakres czasowy nietykalności jest identyczny z zakresem czasowym mandatu, jest to więc immunitet nietrwały. Przywilej nietykalności ma charakter względny, bo może zostać uchylony odpowiednio przez Sejm lub Senat, tryb uchylecia reguluje ustawa (art. 10 ust. 5–7).

Nietykalność stanowi samoistny składnik immunitetu formalnego, dlatego decyzja w sprawie jej uchylecia musi mieć zawsze charakter odrębny od decyzji o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Nie ma przeszkód, by dokonano tego w jednej uchwale izby (tak czyniono w praktyce), ale konieczne jest wyraźne wskazanie w treści uchwały, że przyzwala ona także na pozbawienie wolności.

Analiza treści art. 105 Konstytucji, a zwłaszcza ust. 4 i 5, pozwala wyprowadzić wniosek, że na uchylenie nietykalności zawsze wyrazić musi zgodę odpowiednia izba. Poseł może jedynie wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu *sensu stricto*), natomiast jego zgoda nie rozciąga się na uchylenie nietykalności. W sytuacji zatem, kiedy postępowanie toczyłoby się na skutek zgody posła (senatora), a w wyniku tego postępowania zaszłyby konieczność aresztowania lub zatrzymania deputowanego, zgodę na pozbawienie wolności musiałaby wydać izba. Tryb wyrażania zgody na uchylenie nietykalności jest identyczny z procedurą przyzwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Nietykalność przedstawiciela nie ma charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach może być ograniczona. Przesłankę umożliwiającą ograniczenie nietykalności wskazuje art. 105 ust. 5 Konstytucji. Jest nią ujęcie parlamentarzysty na gorącym uczynku przestępstwa, a zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania.

Praktyka sejmowa wysunęła kwestię informowania posła o wniosku oskarżyciela dotyczącym zgody Sejmu na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła.

Na tle treści art. 10 ust. 6 ustawy w związku z art. 7c ust. 1 zrodziła się wątpliwość co do obowiązku przekazania przez Marszałka Sejmu treści wniosku (o zatrzymanie i aresztowanie posła) do wiadomości posła, którego wniosek dotyczy. Taką powinność Marszałka przewiduje art. 7c ust. 1, w przypadku wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Z brzmienia art. 10 ust. 6 ustawy wynikałoby, iż ust. 1 art. 7c ustawy, w przypadku samoistnego wniosku o pozbawienie wol-



ności posła byłby wyłączony. Ustawa stanowi bowiem w art. 10 ust. 6, iż „przepisy art. 7c ust. 2–5 stosuje się odpowiednio”. Trudno wytłumaczyć, jaka była przyczyna wyłączenia ust. 1 art. 7c z treści art. 10 ust. 6 (być może przy tworzeniu tego przepisu sugerowano się treścią art. 133 ust. 2 Regulaminu Sejmu bądź myślą, iż kwestię tę ureguluje nowelizacja art. 133 Regulaminu Sejmu), ale wyłączenie to trzeba uznać za przypadkowe i niezłamujące zasadniczej idei postępowania prowadzącego do uchylenia immunitetu parlamentarzysty, opartej na jawności tego procesu i dostępności wniosku oskarżyciela o uchylenie immunitetu zainteresowanemu posłowi bądź senatorowi. Artykuł 7c ust. 1 ustawy nakazuje Marszałkowi Sejmu zawiadomić „posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku” w przypadku pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Trudno sobie wyobrazić, aby wniosek o pozbawienie wolności, dalej idący i o wiele bardziej restrykcyjny i dolegliwy dla parlamentarzysty mógł pozostać poza wiedzą posła czy senatora. Dodajmy, iż zazwyczaj wniosek o zatrzymanie lub aresztowanie posła jest integralną częścią wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Regułą jest, że oskarżyciel, jeżeli występuje o zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła, to wniosek taki łączy z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie można byłoby zinterpretować art. 10 ust. 6 ustawy w ten sposób, że ta część wniosku, która dotyczy uchylenia immunitetu, byłaby przekazana posłowi do wiadomości, a ta część jednolitego (całościowego) wniosku, która odnosiłaby się do pozbawienia wolności, nie byłaby przekazywana. Taką konstrukcję, jako prowadzącą do nierzeczowości na gruncie przepisów ustawy, trzeba zdecydowanie odrzucić. Wnioski o zatrzymanie lub aresztowanie (bądź zatrzymanie i aresztowanie) jako wnioski samoistne, a więc niezwiązane z wnioskiem o uchylenie immunitetu, należą do rzadkości, wręcz wyjątków w praktyce ustrojowej. W przypadku jednak, kiedy wniosek o pozbawienie wolności posła ma postać samoistnego wniosku, należy z nim postępować analogicznie jak z wnioskiem o uchylenie immunitetu, pomimo brzmienia art. 10 ust. 6 ustawy. Nakaz ten wynika z całokształtu zasad rządzących prawem immunitetowym, a także o wiele bardziej dolegliwych dla zainteresowanego konsekwencji pozbawienia wolności, w porównaniu ze zgodą na uchylenie immunitetu. Trzeba zatem przyjąć, że ust. 1 art. 7c ustawy ma również pełne zastosowanie w przypadku samoistnego wniosku oskarżyciela o zatrzymanie lub (i) aresztowanie posła, dlatego nie budzi wątpliwości powinność zawiadamiania parlamentarzysty o treści wniosku przez Marszałka. Jeżeli art. 10 ust. 6 odsyła do przepisów zawartych w ust. 2–5 art. 7c, to odsyła w ten sposób także do ust. 4 art. 7c, ten zaś stanowi, iż poseł (senator), którego wniosek dotyczy, przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku „wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej”. W jaki zatem sposób i do czego miałyby przedstawiać zainteresowany poseł swoje wyjaśnienia i wnioski, jeżeli byłaby mu nieznana treść wniosku o pozbawienie wolności.

Uznajmy zatem, że uprawnienia posła do poznania treści wniosku, o którym mowa w art. 7c ust. 1 ustawy, są takie same, gdy wniosek dotyczy wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i pozbawienie wolności (zatrzymanie i aresztowanie) oraz wniosku tylko dotyczącego pozbawienia wolności. Marszałek Sejmu ma zawiadomić parlamentarzystę na

podstawie art. 7c ust. 1 ustawy o treści wniosku. Jeżeli występowałyby wątpliwości, czy Marszałek Sejmu ma obowiązek zawiadomiania posła o treści wniosku, dotyczącego pozbawienia wolności (zatrzymania i (lub) aresztowania) na podstawie art. 7c ust. 1 ustawy (powyżej przeprowadzona analiza prawna powinna te wątpliwości znieść), to obowiązek ten spoczywa na Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich z mocy art. 133 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi, iż „Komisja powiadamia posła, którego wniosek dotyczy o treści wniosku oraz o terminie jego rozpatrzenia przez Komisję” (art. 133 ust. 2 Regulaminu). Ten przepis czyni, iż niezależnie od interpretacji art. 10 ust. 6 i art. 7c ust. 1 ustawy istnieje pozytywny przepis (podstawa prawna) do zawiadomienia posła o treści każdego immunitetowego wniosku, w tym o pozbawienie go wolności. Obowiązek powiadomienia nie wynika zatem z prawa posła do składania wyjaśnień i wniosków, chociaż prawo to, zapisane w ustawie (art. 7c ust. 4) i Regulaminie Sejmu (art. 133 ust. 3), zdaje się przesądzać przeprowadzoną powyżej wykładnię art. 10 ust. 6 w związku z art. 7c ust. 1 ustawy.

Trudno jest przeprowadzić szerszą analizę relacji pomiędzy rozdziałem drugim ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora a art. 133 Regulaminu Sejmu, którego treść jest w poważnej części dezaktualizowana. Jednak uznając nadal aktualność konstatacji Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczą charakteru prawnego Regulaminu Sejmu w systemie źródeł prawa (zob. orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92), stwierdzimy, iż przepisy Regulaminu (art. 133) zachowują moc prawną w tym zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa ta uregulowała (nowela z 2003 r.) w sposób kompleksowy (rozdział 2 ustawy) zagadnienia dotyczące immunitetu parlamentarnego, stając się zasadniczym aktem prawnym normującym tę materię adekwatnie do zasad zapisanych w Konstytucji (art. 105 Konstytucji). Przepisy ustawy wchłonęły większość postanowień zawartych w „starym” art. 133 Regulaminu Sejmu. Postanowienia Regulaminu zawarte w art. 133, a inkorporowane do ustawy, obowiązują aktualnie z mocy ustawy. To ona bowiem z mocy art. 105 ust. 6 Konstytucji jest aktem wykonawczym, tj. konkretyzującym i rozwijającym konstytucyjną materię dotyczącą immunitetu parlamentarnego. To ustawa reguluje materię immunitetu w sposób całościowy i wyjątkowo odsyła do regulaminów Sejmu lub Senatu (zob. np. art. 9 ust. 7 ustawy), zakładając w art. 12, iż „Szczegółowy tryb postępowania w sprawach uregulowanych w niniejszym rozdziale określają regulaminy Sejmu i Senatu”. Tak więc Regulamin Sejmu, w zakresie materii immunitetowej, może tylko, na zasadzie aktu wykonawczego, konkretyzować „szczególny tryb postępowania” w sprawach uregulowanych rozdziałem drugim ustawy. Sejm w istocie nie wykonał tego upoważnienia ustawowego, bowiem pomimo wielu zmian Regulaminu po 26 czerwca 2003 r. (data uchwalenia noweli do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora) nie zrealizował upoważnienia zawartego w art. 12 ustawy i nie zmienił art. 133 Regulaminu Sejmu. Przepisy art. 133 Regulaminu przyjęte przez ustawę utraciły moc poprzez włączenie ich do treści ustawy, inne sprzeczne z ustawą utraciły moc na zasadzie *lex posterior derogat legi priori* (art. 133 nie był zmieniany po 26 czerwca 2003 r.), inne utraciły moc na skutek dezaktualizacji (w świetle obowiązującego prawa nie istnieje gmina Warszawa Centrum (art. 133 ust. 8 Regulaminu). Zachowują moc prawną tylko bardzo nieliczne postanowienia w pewnym stopniu konkretyzujące tryb postępowania, odnoszący się do uchylenia

immunitetu, m.in. obowiązek Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich powiadamiania posła o treści wniosku, który dotyczy posła (art. 133 ust. 2 RS), sposób rozpatrywania sprawozdania Komisji przez Sejm (art. 133 ust. 6 Regulaminu). Stosownie do nakazu zawartego w art. 12 ustawy, Sejm powinien dostosować przepisy Regulaminu Sejmu do ustawowej regulacji immunitetu parlamentarnego.

### 3. IMMUNITET MATERIALNY (ART. 105 UST. 1 KONSTYTUCJI)

Istotą immunitetu materialnego jest wyłączenie karalności (bezprawności) określonych czynów, co wyklucza ponoszenie odpowiedzialności za ich popełnienie.

Zakresem podmiotowym immunitet materialny obejmuje wszystkie osoby, które aktualnie sprawują lub w przeszłości sprawowały mandat posła (senatora). Artykuł 105 ust. 1 Konstytucji używając określenia „ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu” nadaje immunitetowi charakter trwały; raz nabyty immunitet zachowuje skuteczność na zawsze.

Przedmiotowy zakres immunitetu materialnego obejmuje „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” poselskiego (senatorskiego). Jest to więc immunitet częściowy (odnoszący się tylko do pewnej sfery działań deputowanego) i tym samym nie można interpretować go w sposób rozszerzający. Działanie, które miałoby zrodzić odpowiedzialność, a objęte jest immunitetem materialnym, musi nastąpić w czasie trwania mandatu, nie może nastąpić ani przed jego nabyciem, ani po jego wygaśnięciu.

Pojęcie „działalności” należy rozumieć szeroko, jako wszelkiego rodzaju czyny, a więc zarówno działania, jak i zaniechania deputowanego. Określenie zakresu sprawowania mandatu poselskiego (senatorskiego) wymaga wyjaśnień w konkretnym przypadku, umożliwiają je: doktryna, orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz praktyka parlamentarna Sejmu. Pojęcie to bezspornie obejmuje wszystkie działania posła (senatora) w parlamencie, związane z realizacją funkcji parlamentarzysty. Działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu są w miarę precyzyjnie określone w art. 6 ust. 2 ustawy. W aspekcie charakteru działania objętego sprawowaniem mandatu czyny objęte immunitetem materialnym muszą wynikać wprost z funkcji posła. Chodzi o działania, do których prawnie legitymowany jest tylko parlamentarzysta. Immunitet materialny nie obejmuje działalności łączącej się w sposób pośredni ze sprawowaniem mandatu czy służącej tworzeniu organizacyjnych ram tego sprawowania. Konieczne jest, aby parlamentarzysta działał w roli posła lub senatora; tym samym immunitet materialny nie odnosi się do działań podjętych przez parlamentarzystę jako osoby prawnej czy funkcjonariusza publicznego (np. posła jako ministra).

Sąd Najwyższy wypowiedział się za takim rozumieniem tego pojęcia, w którym mieszczą się także działania na zewnątrz parlamentu, pod warunkiem że mieszczą się w granicach realizacji funkcji członka parlamentu. Sąd Najwyższy wskazał, że immunitet ten może dotyczyć tylko działań ściśle związanych z wykonywaniem przez posła (senatora) obowiązków oraz zadań parlamentarnych, gdy deputowany występował w tej właśnie roli, a nie np. jako osoba prywatna lub funkcjonariusz publiczny. W orzeczeniu SN

wskazano także, iż w aspekcie formy działania, wykonywanie mandatu może następować tylko przy użyciu godziwych metod postępowania. Niektóre działania (np. akty przemocy, posługiwanie się fałszywymi dokumentami) do zakresu sprawowania mandatu nie mogą być zaliczone.

Immunitet materialny nie obejmuje działań, którymi deputowany narusza „prawa osób trzecich”. Jednocześnie Konstytucja rozstrzygnęła, że w przypadku naruszenia praw osób trzecich działaniami wynikającymi ze sprawowania mandatu, poseł (senator) może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu.

### III. PROCEDURA UCHYLENIA IMMUNITETU

#### 1. ZASADY OGÓLNE

Immunitet formalny ma charakter względny. Może zostać uchylony odpowiednio przez Sejm lub Senat, a także przez posła (senatora). Przyznanie przez Konstytucję prawa zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej przez samego posła (senatora) było całkowitym novum w polskim prawie konstytucyjnym. To rozwiązanie, będące swoistym kompromisem pomiędzy zwolennikami daleko idącego ograniczenia zakresu przedmiotowego immunitetu a przeciwnikami takiego zamierzenia, nie wydaje się być rozwiązaniem przekonującym. Czyni ono immunitet bardziej przywilejem osobistym deputowanego niż instytucją wzmacniającą niezależność samego parlamentu.

Tryb wyrażenia przez posła (senatora) zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej został przez ustawę unormowany w art. 8, na podstawie doświadczenia praktyki. Tak więc wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej składa się do Marszałka, który kieruje go do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie Regulaminu, jednocześnie zawiadamiając posła (senatora), którego wniosek dotyczy. W zawiadomieniu Marszałek wyznacza termin na złożenie przez posła (senatora) oświadczenia o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. O formalnej poprawności oświadczenia parlamentarzysty wydaje opinię właściwa komisja regulaminowa. W przypadku wskazania przez nią wad w oświadczeniu, poseł (senator) powinien uściślić treść oświadczenia. Nieuściślenie treści w zaznaczonym przez Marszałka terminie powoduje prawną nieskuteczność oświadczenia i konieczność uruchomienia procedury parlamentarnej, prowadzącej do podjęcia decyzji przez izbę.

Poseł (senator) składa oświadczenie w formie pisemnej, wycofanie zgody jest prawnie bezskuteczne (art. 8 ust. 8 ustawy).

Parlamentarzysta nie może wyrazić zgody w przypadku wniosku o pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej (a więc karnej lub cywilnej), jeżeli jego czyn objęty jest immunitetem materialnym, czyli

wchodzi w „zakres sprawowania mandatu”, a czynem tym naruszał on prawa osób trzecich (art. 8 ust. 9 i art. 6a ustawy).

Wyrażenie zgody przez izbę jest wyłączną kompetencją izby. Nie może takiej zgody uchwalić jakikolwiek organ tej izby. Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej.

## 2. ROLA I ZADANIA KOMISJI REGULAMINOWEJ I SPRAW POSELSKICH

Dla scharakteryzowanych powyżej zasad procedury wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej istotne znaczenia ma kwestia roli i uprawnień Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w rozpatrywaniu wniosku. Przede wszystkim trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy w postępowaniu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, w związku z rozpoznawaniem wniosków o uchylenie immunitetu poselskiego z oskarżenia publicznego i prywatnego, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, w szczególności w odniesieniu do reguł postępowania dowodowego?

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, także po nowelizacji w 2003 r., nie zawiera odesłania w zakresie procedury rozpoznawania wniosku do Kodeksu postępowania karnego. W tekście Kodeksu nie ma normy przewidującej jego automatyczne i odpowiednie stosowanie w postępowaniach przed innymi organami niż sąd i prokurator. Taka konstelacja prawna prowadzi do wniosku, iż ustawodawca nie przewidział możliwości stosowania k.p.k. w postępowaniu przed Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich. Jeśli bowiem odesłanie do przepisów k.p.k. byłoby celem ustawodawcy, to zawarłby je w normie prawnej, tak jak uczynił to w ustawie o komisji śledczej.

Zadaniem Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich jest rozpatrzenie wniosku o uchylenie immunitetu i uchwalenie sprawozdania z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku przez Sejm lub Senat (art. 7c ust. 1 pkt 5 ustawy). Rozpatrzenie oznacza ocenę formalnej zgodności wniosku z kryteriami wyznaczonymi ustawą (art. 7b ust. 4) oraz merytoryczną ocenę uzasadnienia wniosku.

Rola Sejmu, a przede wszystkim wspierającej go w tym zakresie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, jest wyraźnie inna aniżeli w przypadku wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej bądź karnej osób ponoszących taką odpowiedzialność.

W przypadku wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej lub aresztowanie Sejm i jego komisja nie bada i nie rozstrzyga w przedmiocie sprawy leżącej u podłoża takiego wniosku. Sejm wypowiada się na podstawie opinii swojej Komisji tylko w przedmiocie zgody na wydanie posła organom ścigania bądź sądom lub aresztowanie. Zakres analizy i rozstrzygnięcia Sejmu i opiniującej odpowiedni wniosek o uchylenie immunitetu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich jest wąski,

o wiele węższy niż w przedmiocie pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej. W kilku ekspertyzach pisanych przy okazji spraw immunitetowych formułowaliśmy zwięzłą formułę oddającą istotę rzeczy; Sejm to nie sąd, a Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich to nie prokurator. Innymi słowy w sejmowym procesie uchylania posłowi immunitetu cała sprawa karna (czy inna sądowa) jest tylko dalekim tłem prac Komisji Regulaminowej i Sejmu. Organa sejmowe i sam Sejm zajmują się tylko kwestią zgody na uchylenie immunitetu w określonej sprawie i tylko do tego zakresu powinny ograniczyć swoją ocenę. Zasadnicza uwaga Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w sprawach wniosków o uchylenie immunitetu winna być skoncentrowana na udzielenie sobie i Sejmowi odpowiedzi, czy wniosek o uchylenie poselskiego immunitetu nie jest powodowany prześladowaniem lub szykanowaniem posła, przede wszystkim przez szeroko rozumiane organa władzy wykonawczej. Inne rozumienie uchylania immunitetu prowadziłyby do przyznania parlamentarzystom nieuzasadnionego, w świetle konstytucyjnej zasady równości, przywileju osobistego. Sejm, uchylając immunitet lub wyrażając zgodę na uchylenie nietykalności, nie rozstrzyga w sprawie. Mocą swojej decyzji wydaje jedynie posła organom ścigania, a w efekcie sądom, które, będąc do tego konstytucyjnie powołanymi, rozstrzygają w sprawie na podstawie złożonego (instancyjnego) procesu sądowego. Sejm, uchylając więc immunitet posłowi, zgadza się tylko na rozpatrzenie sprawy posła przez niezależne i niezawisłe sądy.

Dokonane powyżej określenie istoty immunitetu i jego uchylania prowadzi do konstatacji, iż ani Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, ani Sejm (w tym więc poszczególni posłowie) nie mają potrzeby merytorycznego badania sprawy i okoliczności przestępstwa w przypadku wniosku o uchylenie immunitetu. Sprawę leżącą u podłoża wniosku o uchylenie immunitetu posłowi ma wszechstronnie zbadać i przeanalizować oskarżyciel, zwłaszcza publiczny oraz sąd. Co więcej, w przypadku wniosku oskarżyciela publicznego o uchylenie immunitetu posła, sprawa jest w bardzo wstępnym stadium rozpoznania. Oskarżyciel publiczny dysponuje jedynie ogólnym materiałem śledztwa, które nie mogło toczyć się wobec osoby posła, bo warunkiem wszczęcia postępowania przygotowawczego *in personam* wobec osoby piastującej mandat poselski jest uchylenie jej immunitetu przez Sejm.

Prokurator przed wystąpieniem do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej nie może wszcząć postępowania przygotowawczego wobec osoby mającej status posła, może jedynie prowadzić tzw. postępowanie w sprawie (postępowanie *in rem*), postępowanie służące wstępnemu, ale ogólnemu rozpoznaniu sprawy, głównie zebraniu dowodów wskazujących na popełnienie przestępstwa itp. Dopiero po przeprowadzeniu ogólnego badania, czyli tzw. postępowania *in rem* (w sprawie), prokurator może (ale nie musi) dojść do przekonania, że badany czyn nosi znamiona przestępstwa. Jeżeli znane mu okoliczności sprawy wskazują, iż w przestępstwo to wmieszana jest osoba, będąca zarazem posłem, może wystąpić o uchylenie jej immunitetu poselskiego celem rozpoczęcia fazy postępowania przygotowawczego określonej mianem *in personam*. Prokurator może jednak wszcząć postępowanie przygotowawcze *in personam* wobec osoby piastującej mandat poselski dopiero po uchyleniu jej immunitetu przez Sejm.

Określanie bardziej szczegółowych ram zakresu przedmiotowego prac Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nad wnioskami o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej musi być dokonywane z pewną powściągliwością, dlatego że możliwości Komisji determinowane są różnymi aspektami i okolicznościami rozpatrywanej sprawy. Zakres uprawnień, a raczej możliwości Komisji zależy w niemałym stopniu od rodzaju wnioskodawcy, a zatem czy wnioskodawcą jest prokurator, sąd, czy oskarżyciel prywatny (osoba fizyczna), od rodzaju i charakteru prawnej sprawy leżącej u podłoża wniosku o uchylenie immunitetu, od stopnia zawilości i ciężaru politycznego sprawy.

Wskazane powyżej różnorodne aspekty i czynniki, łączące się z rozpatrywaniem przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich każdej ze spraw o uchylenie immunitetu poselskiego, skłaniają do zarysowania zasadniczych (typowych) ram wyznaczających pole aktywności Komisji i jej członków. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich ma prawo (a zarazem obowiązek):

- 1) Wnikliwie rozpatrzyć wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego skierowanego do niej przez Marszałka Sejmu, w trybie art. 7c ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zbadanie poprawności formalnej wniosku należy do Marszałka Sejmu (art. 7c ust. 1 ustawy), ale Komisja nie jest pozbawiona prawa (możliwości) przeanalizowania, czy wniosek oskarżyciela (sądu) spełnia ustawowe wymogi stawiane wnioskowi o uchylenie immunitetu. W przypadku uznania, że wniosek uchyla wymogom formalnym, Komisja może, wskazując w swej opinii rodzaj wady formalnej wniosku, zwrócić go Marszałkowi Sejmu.
- 2) Komisja powinna przeanalizować wniosek o uchylenie immunitetu na podstawie treści tego wniosku. Ustawa o wykonywaniu mandatu, w jej znowelizowanym brzmieniu, stawia wyraziste wymagania co do treści wniosku (zob. art. 7b ust. 4 i art. 10 ust. 5). Spełnienie przez wnioskodawcę tych wymagań, a jest to warunek *sine qua non* rozpatrywania wniosku przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich powinno umożliwić Komisji rozpoznanie sprawy i pozwolić sformułować opinię co do przyjęcia bądź odrzucenia wniosku. Podkreślam więc: wniosek spełniający rzetelnie wymogi postawione przez ustawę (zwłaszcza urzeczywistniający w sposób pełny wymogi pkt. 4 i 5 ust. 4 art. 7b i pkt. 5 ust. 5 art. 10 ustawy) powinien wystarczyć Komisji Regulaminowej do wypracowania stanowiska, będącego punktem wyjścia do uchwalenia sprawozdania z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku.
- 3) Jeżeli w toku analizy wniosku o uchylenie immunitetu, przeprowadzonej na posiedzeniu Komisji Regulaminowej, Komisja na podstawie samego wniosku (który zawierać powinien przecież szerokie uzasadnienie) nie może wyrobić sobie stanowiska prowadzącego do uchwalenia sprawozdania, to ma prawo:
  - a) Żądać obecności prokuratora, jeżeli wnioskodawcą jest prokurator, i domagać się wyjaśnień i informacji od niego co do okoliczności sprawy, w szczególności przeprowadzić konfrontację informacji pochodzących od oskarżyciela z informacjami i wyjaśnieniami posła, którego

wniosek dotyczy. Prokurator ma obowiązek stawiania się na żądanie Komisji (art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu oraz art. 153 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Komisja nie może żądać obecności na jej posiedzeniu sądu ani żadnego przedstawiciela władzy sądowej w konkretno-indywidualnej sprawie dotyczącej uchylaniu immunitetu. Wynika to z konstytucyjnej zasady niezależności i niezawisłości władzy sądowej.

Komisja nie może skutecznie prawnie żądać obecności na swoim posiedzeniu oskarżyciela prywatnego (osoby fizycznej), ale może, jeżeli uzna to za uzasadnione, zaprosić tę osobę do wzięcia udziału w posiedzeniu. W myśl bowiem art. 153 ust. 2 Regulaminu Sejmu „Prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 (tegoż artykułu – przypis J. M.) do wzięcia udziału w posiedzeniu, w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji”. Skorzystanie oskarżyciela prywatnego (osoby fizycznej) z ewentualnego zaproszenia przez Komisję należy do jego uznania. Nieskorzystanie z zaproszenia do udziału w posiedzeniu Komisji i udzielenia Komisji informacji oraz wyjaśnień zmniejsza szansę oskarżyciela prywatnego na uwzględnienie jego wniosku przez Komisję Regulaminową, wszak ciężar udowodnienia zasadności wniosku spoczywa na wnioskodawcy – oskarżycielu prywatnym.

- b) Jeżeli informacje i wyjaśnienia oskarżyciela publicznego (prokuratora) na posiedzeniu Komisji są niewystarczające, Komisja ma prawo żądania udostępnienia jej akt postępowania.

### 3. UDOSTĘPNIANIE AKT POSTĘPOWANIA KOMISJI REGULAMINOWEJ I SPRAW POSELSKICH ORAZ POSEŁOM (ART. 7C UST. 3 USTAWY)

Artykuł 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi, iż na żądanie Komisji „sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec posła lub senatora, udostępnia akta postępowania”. W świetle zatem art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu sąd albo prokurator mają prawny obowiązek, na żądanie Komisji, udostępnienia akt postępowania związanego z wnioskiem o uchylenie immunitetu.

Zagadnienie przeglądania i udostępniania akt oraz sporządzania z nich odpisów regulują przepisy ustawy Kodeks postępowania karnego. Artykuł 156 § 1 k.p.k. stanowi, iż: „Stronom, podmiotowi określone-  
mu w art. 416, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom”.

Bardziej restryktywnie traktuje Kodeks postępowania karnego udostępnianie akt w fazie postępowania przygotowawczego. Artykuł 156 § 5 k.p.k. stanowi, iż: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego, stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów (...) tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygoto-



wawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”.

Zatem, jeżeli Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich nie zwracała się do sądu lub prokuratora o udostępnienie akt w sprawie o uchylenie immunitetu posła, wówczas udostępnienie akt (generalnie poza stronami, które mają wgląd z mocy prawa – art. 156 § 1 zd. 1 k.p.k.), następuje na mocy decyzji prezesa sądu, a w fazie postępowania przygotowawczego udostępnienie akt następuje na mocy decyzji prokuratora, gdy idzie o strony (art. 156 § 5 zd. 1 k.p.k.), a także inne osoby, którym akta udostępnić może prokurator, ale tylko „w wyjątkowych wypadkach” (art. 156 § 5 zd. 2 k.p.k.). Uprawnienie prokuratora zapisane w art. 156 § 5 k.p.k. wynika z tego, iż w fazie postępowania przygotowawczego jest on wyłącznym dysponentem akt sprawy.

Sytuacja prawna udostępniania akt zmienia się, jeżeli sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, na podstawie art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu, zażąda udostępnienia akt postępowania. Przepis art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest przepisem szczególnym w stosunku do zasady wyrażonej w art. 156 § 1 i § 5 ustawy Kodeks postępowania karnego.

Jeżeli więc Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich na podstawie art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu zażąda akt sprawy poselskiej, prezes sądu, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, jest zobowiązany akta postępowania udostępnić Komisji. Przepis nie przesądza sposobu technicznego „udostępnienia akt” Komisji, wydaje się jednak, iż w świetle przepisów k.p.k. o miejscu udostępnienia decyduje prokurator.

Kwestią nie w pełni jednoznaczną, którą, moim zdaniem, spiesznie powinien przesądzić Regulamin Sejmu, konkretyzując art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu, jest zagadnienie: komu mogą być udostępnione akta sprawy, które zostały nadesłane Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich na jej żądanie. Moim zdaniem, akta te mogą być udostępnione (nie podejmuję kwestii ich dostępności w świetle klauzul przewidzianych ustawą o ochronie informacji niejawnych) wyłącznie członkom Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Przemawiają za tym następujące argumenty: 1) udostępnianie akt, zwłaszcza w fazie postępowania przygotowawczego, jest w świetle art. 156 k.p.k. określone restryktywnie, a nawet gdy idzie o inne osoby (art. 156 § 5 zd. 2 k.p.k.) bardzo restryktywnie, 2) przepis art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu jest w stosunku do art. 156 § 1 i § 5 k.p.k. *lex specialis*, zatem jako wyjątek od reguły nie może być interpretowany rozszerzająco, 3) przepis art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu upoważnia do żądania akt Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich. Wynika z tego, iż wyłącznym gospodarzem tych akt jest Komisja; tylko jej członkowie są „innymi osobami”, którym sąd lub prokurator (i to wyjątkowo) udostępnia akta.

Powyższe argumenty zdaje się też wspierać wykładnia funkcjonalna przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu, dotyczących uchylenia immunitetu. Wszak przygotowanie propozycji o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku o uchyleniu immunitetu powierzone zostało, w myśl Regulaminu Sejmu, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. To Komisja po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy przygotować ma dla Sejmu

sprawozdanie o wniosku dotyczącym uchylenia immunitetu. Sejm wypowiada się na podstawie sprawozdania Komisji (a więc materiału przeanalizowanego), a nie na podstawie analiz bliżej nieokreślonych gremiów poselskich czy indywidualnych posłów. Posłowie na posiedzeniu plenarnym Sejmu głosują nie bezpośrednio nad wnioskiem o uchylenie immunitetu, ale nad wnioskiem „przetworzonym” przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, przybierającym postać sprawozdania Komisji wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku o uchylenie immunitetu.

W wyniku wykładni przepisów dotyczących uchylenia immunitetu oraz przepisów postępowania karnego wyrażam pogląd, iż udostępnienie akt w toku zwłaszcza postępowania przygotowawczego, przekazanym Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich na jej żądanie (na mocy art. 7c ust. 3 ustawy), powinno być ograniczone wyłącznie do posłów–członków Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Wszystkie inne osoby, w tym więc poseł, którego wniosek o uchylenie immunitetu dotyczy, jeżeli nie jest członkiem Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, powinny uzyskać dostęp do akt na mocy odrębnej decyzji prezesa sądu lub prokuratora decydującego na wniosek tych osób, na podstawie art. 156 § 1 lub § 5 k.p.k.

Taka konstrukcja udostępniania akt postępowania nadesłanych Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich wydaje się korespondować z restryktywnym sposobem ich udostępniania, zwłaszcza w fazie postępowania przygotowawczego, oraz charakterem (*lex specialis*) art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu. Konstrukcja ta musi być jednak przesądzona w nowelizacji Regulaminu Sejmu, konkretyzującej nowy przepis art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu.

Komisja Regulaminowa nie może żądać (przesądza o tym treść art. 7c ust. 3 ustawy) żadnych akt postępowania od oskarżyciela prywatnego, nie jest on bowiem ani sądem, ani innym organem, o którym mowa w art. 7c ust. 3 ustawy. Wskazaliśmy, iż Komisja w trybie art. 153 ust. 2 Regulaminu Sejmu może jedynie zaprosić oskarżyciela prywatnego (osobę fizyczną) na posiedzenie celem złożenia informacji i wyjaśnień. Można sobie wyobrazić, iż biorący udział w posiedzeniu Komisji oskarżyciel prywatny mógłby w ramach „informacji i wyjaśnień” z własnej inicjatywy prezentować Komisji zebrane przez siebie dokumenty. Wgląd do takich materiałów, prezentowanych Komisji przez oskarżyciela prywatnego z jego własnej inicjatywy, nie podlegałby ograniczeniom podmiotowym.

#### 4. PRAWO POSŁA DO SKŁADANIA WŁASNYCH WYJAŚNIEŃ I WNIOSKÓW KOMISJI REGULAMINOWEJ I SPRAW POSELSKICH (ART. 7C UST. 4 USTAWY)

Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich ma prawo, będące jednocześnie obowiązkiem, zapoznania się i rozpatrzenia „wyjaśnień i własnych wniosków” posła, którego wniosek o uchylenie immunitetu jest przedmiotem jej obrad (art. 7c ust. 4 ustawy i art. 133 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Poseł może wyjaśniać i przedstawiać Komisji własne wnioski tylko „w tej sprawie”. Może to być w formie pisemnej lub ustnej (art. 7c ust. 4 ustawy). Poseł może przedstawiać Komisji wyjaśnienia dotyczące ściśle

sprawy, a raczej wniosku o uchylenie jego immunitetu. Może je składać z własnej inicjatywy bądź odpowiadając na pytania posłów uczestniczących w posiedzeniu Komisji. Wyjaśnienia i własne opinie posła, którego wniosek o uchylenie immunitetu jest rozpatrywany, powinny być ściśle związane ze sprawą i pozostawać w granicach kompetencji Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, kompetencji określonych przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (zwłaszcza w części rozdziału 2 ustawy „Immunitet parlamentarny”) oraz przepisami Regulaminu Sejmu, w tym pkt. 18 załącznika przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych.

Podstawą prawną wniosków posła, którego sprawa o uchylenie immunitetu jest rozpatrywana przez Komisję, mogą być tylko powyżej wskazane przepisy prawa parlamentarnego. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich rozpatruje wyłącznie wniosek o uchylenie immunitetu. Celem tego rozpatrzenia jest przedstawienie Sejmowi sprawozdania z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich nie może zastępować ani wkraczać w uprawnienia wnioskodawcy. W przypadku gdy wnioskodawcą jest oskarżyciel publiczny, Komisja nie może zastępować oskarżyciela w wyznaczonej mu prawem roli.

Wyznaczona prawem parlamentarnym rola Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich determinuje zakres wniosków posła, o których mowa w art. 7c ust. 4 ustawy. Poseł może składać wnioski np. dotyczące formalnych aspektów (wad) wniosku o uchylenie jego immunitetu, wnioski dotyczące złożenia przez oskarżyciela dodatkowych wyjaśnień wiążących się ze sprawą, zwłaszcza treścią merytoryczną uzasadnienia itp. Poseł nie może składać, a Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich rozpatrywać, żadnych wniosków, których podstawą byłyby przepisy Kodeksu postępowania karnego, a więc żadnych wniosków o wycofanie wniosku o uchylenie immunitetu, uzupełnienie materiałów dowodowych, w tym powołanie i przesłuchanie świadków przez oskarżyciela itp. Wszyscy posłowie–uczestnicy posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, w tym także poseł zainteresowany, mogą tylko składać wnioski zgodne z rolą i w granicach kompetencji Komisji Regulaminowej.

Przedstawione w opracowaniu zagadnienia jurydyczne, postrzegane przez pryzmat uprawnień Sejmu i jego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz parlamentarzystów ukazują nie tylko ich teoretyczny wymiar, ale także ściśle korespondują z praktyką, dowodzą również wyraźnie, iż zachodzi potrzeba skonkretyzowania przepisów ustawowych (noweli z 2003 r.) w Regulaminie Sejmu.

*Krzysztof Borowski*  
*Radosław Puchta*

## IMMUNITET PARLAMENTARNY A PRAWO DO SĄDU

**Analiza wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach o naruszenie art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w wyniku działań chronionych immunitetem parlamentarnym**

Immunitet parlamentarny regulowany jest przez prawo krajowe i zazwyczaj wszelkie związane z tym kwestie rozstrzygane są na poziomie krajowym. Niemniej zdarzają się sytuacje, kiedy kolizja między prawami gwarantowanymi prawem międzynarodowym a regulacją krajową rozstrzygana jest na szczeblu ponadnarodowym. Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie badał ograniczenia wynikające z ochrony zapewnianej przez immunitet parlamentarny z punktu widzenia praw i wolności człowieka ujętych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W tym kontekście Trybunał kilkakrotnie zauważył ograniczający wpływ immunitetu parlamentarnego na prawo do sądu, powołując się na art. 6 Konwencji, czyli prawo do rzetelnego procesu. Przepis ten brzmi następująco:

„1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeń-

stwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

2. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

3. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:

- a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
- b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
- c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości;
- d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia;
- e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie”.

Rozpatrując wnoszone skargi, Trybunał wielokrotnie podkreślał istotne znaczenie prawa jednostki do rzetelnego procesu (w tym prawa dostępu do sądu) w demokratycznym społeczeństwie. Wskazywał jednocześnie, że nie jest to prawo o charakterze absolutnym, w związku z czym może zostać poddane ograniczeniom. Jednym z takich ograniczeń jest immunitet parlamentarny. Zawsze jednak spełnione muszą być konieczne przesłanki zastosowania takiego ograniczenia, czyli: uzasadniony cel oraz proporcjonalność środków zastosowanych dla jego osiągnięcia. Im szerszy jest zakres immunitetu parlamentarnego, tym ściślej należy interpretować powyższe przesłanki. Co do zasady, zdaniem sędziów Trybunału, niedopuszczalne jest całkowite zwolnienie państwa z odpowiedzialności oraz uniemożliwienie jednostce przedstawienia roszczeń cywilnych sędziemu.

Poniżej przedstawiono szczegółowo najnowsze orzecznictwo Trybunału w tym zakresie.

Pięć spośród opisywanych spraw dotyczy Włoch, które w ciągu ostatnich 10 lat były krajem najczęściej pozywanym i uznawanym winnym naruszenia art. 6 Konwencji w kontekście działań objętych immunitetem parlamentarnym. Biorąc pod uwagę, że orzeczenia Trybunału w tzw. sprawach włoskich nie różnią się od siebie zasadniczo, tylko jedno z nich przedstawione jest w szczegółach, aczkolwiek – dla pełnego obrazu – zaprezentowano stan dla wszystkich pięciu spraw.

Pozostałe dwa omawiane orzeczenia dotyczą sprawy A. przeciwko Wielkiej Brytanii oraz sprawy Tsalkitis przeciwko Grecji. Sprawa dotycząca Wielkiej Brytanii jest jedyną, w której Trybunał nie dopatrzył

się naruszenia art. 6 Konwencji. Sprawa dotycząca Grecji jest jednym z najnowszych orzeczeń Trybunału w sprawach związanych z immunitetem parlamentarnym (wyrok ogłoszony 16 listopada 2006 r.).

## ORZECZENIE

### EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Z 17 GRUDNIA 2002 R.

W SPRAWIE A. PRZECIWKO WIELKIEJ BRYTANII (NR 35373/97)

#### 1. PODSTAWOWE ASPEKTY IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO W WIELKIEJ BRYTANII<sup>1</sup>

Członkowie brytyjskiego parlamentu korzystają ze zwolnienia od aresztowania. Uprawnienie to ma jednak znikome znaczenie z uwagi na fakt, iż już od ponad 200 lat zaprzestano występowania o zastosowanie tego przywileju w sprawach karnych, natomiast w sprawach cywilnych nie stosuje się w praktyce aresztu i zatrzymania.

Z tego względu najważniejszym uprawnieniem wchodzącym obecnie w zakres immunitetu deputowanych do Izby Gmin oraz członków Izby Lordów jest swoboda wypowiedzi i działania na terenie parlamentu, przewidziana w art. 9 Karty Praw z 1689 r. (*The Bill of Rights*). Chroni ona członków Izb przed odpowiedzialnością za to, co zrobili i powiedzieli w ramach działalności w parlamencie w związku z pracami parlamentarnymi. Należy podkreślić, iż przywilej ten gwarantuje pełną swobodę wypowiedzi i działania, jednak jest ściśle ograniczony sformułowaniem „działanie w parlamencie”, czyli wszystkim, „co zostało powiedziane lub uczynione przez członka w ramach wykonywania przezeń funkcji deputowanego w komisji jednej z Izb, jak również wszystkim, co zostało powiedziane lub zrobione w jednej z Izb w ramach prowadzenia prac parlamentarnych”. Pod tym względem deputowany korzysta z przywileju bezwzględnego, co oznacza, że nie może być oskarżony o zniesławienie czy inne podobne czyny, ani też być zmuszany do składania zeznań na temat jakichkolwiek prac parlamentu<sup>2</sup>. *A contrario* działania członków parlamentu poza jego obrębem, jeżeli nawet są związane z wykonywaniem mandatu, mogą stać się podstawą do pociągnięcia deputowanego lub członka Izby Lordów do odpowiedzialności prawnej.

---

<sup>1</sup> Opisując zakres immunitetu, autorzy korzystali z opracowania ECPRD *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, 2001.

<sup>2</sup> *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1993.

Ogólną kontrolę nad przebiegiem debaty sprawują przewodniczący Izb (*Speakers*). Każda Izba dysponuje własnymi mechanizmami dyscyplinowania członków, którzy celowo wypowiadają podczas debaty słowa sprzeczne z prawdą. W praktyce jest to jedyna możliwość odpowiedzialności parlamentarzystów za treści wypowiedziane w parlamencie.

## 2. STAN FAKTYCZNY

17 lipca 1996 r. w brytyjskiej Izbie Gmin odbyła się debata na temat polityki dotyczącej budownictwa socjalnego. Jej inicjatorem był deputowany Michael Stern, który w swoim wystąpieniu wielokrotnie odniósł się do skarżącej, formułując pod adresem jej i jej rodziny obraźliwe uwagi, m.in. w kontekście aktów wandalizmu oraz handlu narkotykami, mających miejsce w pobliżu jej miejsca zamieszkania. Deputowany określił rodzinę skarżącej mianem „sąsiadów z piekła rodem”. W trakcie swojego wystąpienia Stern kilka razy wymienił nazwisko skarżącej oraz jej adres zamieszkania.

W następstwie opisanej debaty oraz po publikacjach prasowych na ten temat, skarżąca zaczęła otrzymywać anonimowe listy z pogróżkami. Stała się również ofiarą słownych i fizycznych ataków przechodniów na ulicy, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że ze względu na bezpieczeństwo swoje i swojej rodziny musiała zmienić miejsce zamieszkania, a jej dzieci zostały przeniesione do innej szkoły.

Skarżąca wystosowała za pośrednictwem swoich prawników pisma do parlamentu oraz do premiera Johna Majora, odpierając wysunięte przeciwko niej zarzuty oraz domagając się komentarza ze strony adresatów. Odpowiedź w obu przypadkach była podobna i sprowadzała się do stwierdzenia, iż słowa członków parlamentu wypowiedziane podczas debaty są objęte bezwzględny immunitetem i w konsekwencji nie ma możliwości wnoszenia przeciwko deputowanym i lordom pozwów o zniesławienie.

W związku z powyższym poszkodowana wniosła skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarzucając, iż immunitet parlamentarny, który uniemożliwił jej podjęcie działań prawnych w odpowiedzi na stwierdzenia deputowanego odnoszące się bezpośrednio do niej, narusza m.in. jej prawo do rzetelnego procesu sądowego, przewidziane w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## 3. ORZECZENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

W trakcie rozprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka przedstawiciele strony rządowej stwierdzili, że fundamentalną zasadą ustrojową jest objęcie bezwzględny immunitetem wszystkich słów wypowiedzianych przez parlamentarzystów podczas debaty w Izbach. Uzasadnia ją konieczność ochrony interesu publicznego w postaci wolności słowa w parlamencie oraz rozdziału władz ustawodawczej i są-

downicznej. Takie ujęcie celów wprowadzenia immunitetu jest, zdaniem przedstawicieli rządu, przesłanką pozwalającą na zmniejszenie uprawnień jednostki poszkodowanej w wyniku fałszywych twierdzeń skierowanych pod jej adresem w trakcie debaty parlamentarnej. Dodatkowo, bezwzględny immunitet nie służy ochronie interesów poszczególnych członków Izb, ale interesów parlamentu jako całości i może być stosowany tylko tam, gdzie jest to niezbędne, czyli *de facto* jedynie na terenie parlamentu. W trakcie rozprawy strona rządowa wskazała także, iż każda z Izb ma własne, wewnętrzne mechanizmy dyscyplinowania członków za świadome wygłaszanie fałszywych oświadczeń w trakcie debaty.

Skarżąca twierdziła, że art. 9 Karty Praw uniemożliwił jej wszczęcie postępowania o zniesławienie. Jakkolwiek nie podważyła ona ważności celów, dla których ustanowiono immunitet parlamentarny, to jednak uznała jego zakres za nieproporcjonalny w stosunku do tych celów. Jej zdaniem, rząd nie był w stanie przekonująco uzasadnić, dlaczego słabsza niż bezwzględny immunitet ochrona parlamentarzystów nie byłaby w stanie sprostać wymogom społeczeństwa demokratycznego, szczególnie w sytuacjach, w których podczas wystąpień parlamentarnych formułowane są obraźliwe i szkodliwe tezy. Podkreśliła także iluzoryczność i nieefektywność przysługującego jej środka obrony, a mianowicie petycji do parlamentu.

Zdaniem Trybunału, prawo dostępu do sądu jest jednym z koniecznych elementów składających się na sformułowane w art. 6 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego. Niemniej jednak, prawo dostępu do sądu nie ma postaci absolutnej i może zostać poddane ograniczeniom. Kompetencje w tym zakresie mają państwa-sygnatariusze Konwencji, a do Trybunału należy jedynie kontrola, czy wprowadzone ograniczenia nie naruszają samej istoty prawa przysługującego jednostkom na mocy art. 6 Konwencji. Sędziowie podkreślili, iż nie zostanie zaakceptowane ograniczenie, którego wprowadzenie nie jest podyktowane osiągnięciem uzasadnionego celu i które przewiduje środki nieproporcjonalne w stosunku do tego celu.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał stwierdził, że cele, dla których wprowadzono immunitet, a mianowicie zapewnienie wolności słowa w parlamencie oraz rozdziału władz ustawodawczej i sądowniczej, były prawnie uzasadnione. Ważniejsze z punktu widzenia zgodności immunitetu z art. 6 Konwencji było zbadanie jego proporcjonalności. W tym miejscu sędziowie odwołali się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału (m.in. *Jerusalem przeciwko Austrii*, nr 26958/95), a także do raportu opracowanego na potrzeby sprawy przez Komisję Parlamentu Brytyjskiego ds. Immunitetu Parlamentarnego, gdzie stwierdzono, iż zapewnienie wolności słowa jest szczególnie ważne w przypadku wybranych przedstawicieli narodu, których zadaniem jest zwrócenie uwagi na problemy swoich wyborców i obrona ich interesów. Parlamente są niezbędnymi miejscami debaty politycznej i ich członkowie nie mogą być narażeni na ryzyko konieczności występowania przed sądem i obrony tego, co powiedzieli w trakcie debaty. Kwestie naruszenia wolności słowa przez parlamentarzystów powinny być przedmiotem wewnętrznej regulacji ciał ustawodawczych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał doszedł w omawianej sprawie do wniosku, że zakres immunitetu przysługującego członkom brytyjskiego parlamentu nie jest nieproporcjonalny w stosunku do celów, którym służy. W dodatkowej argumentacji sędziowie wskazali na fakt, iż bezwzględny immunitet odnosi się jedynie do słów wypowiedzianych na terenie parlamentu, co potwierdza tezę, że służy on ochronie intere-



sów ciała ustawodawczego jako całości, a nie jego poszczególnych członków. Poza tym osoby poszkodowane w wyniku działań członków Izby nie są całkowicie pozbawione możliwości obrony. Mogą wystosować petycję do parlamentu z żądaniem wycofania przez członka fałszywego oświadczenia, a za szczególnie fałszywe i szkodliwe słowa deputowani mogą zostać ukarani przez parlament zgodnie z zasadami odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W związku z powyższym Trybunał nie dopatrzyl się w omawianej sprawie naruszenia art. 6 Konwencji.

## ORZECZENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA W „SPRAWACH WŁOSKICH”

### 1. PODSTAWOWE ASPEKTY IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO WE WŁOSZACH

Na poziomie konstytucyjnym immunitet parlamentarny regulowany jest przez art. 68 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem:

„Członkowie parlamentu nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za wyrażane opinie i za sposoby głosowania podczas wykonywania swoich funkcji.

Żaden członek parlamentu nie może być poddany postępowaniu karnemu ani rewizji osobistej lub rewizji mieszkania, nie może być aresztowany lub w inny sposób pozbawiony wolności osobistej bez zezwolenia izby, do której należy, chyba że w wykonaniu prawomocnego wyroku skazującego albo jeśli byłby schwytany na gorącym uczynku przestępstwa, dla którego jest przewidziane obowiązkowe aresztowanie.

Analogenicznie zezwolenie jest wymagane dla poddania członków parlamentu podsłuchowi, w jakiegokolwiek formie, rozmów lub przekazywania wiadomości i dla zajęcia korespondencji”<sup>3</sup>.

Na poziomie ustawowym proceduralne i materialne aspekty art. 68 Konstytucji normowane są przez ustawę nr 140/2003. Ustawa przewiduje okoliczności związane z wykonywaniem mandatu, w których ochrona immunitetem parlamentarnym musi zostać zapewniona. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 3 ustawy to sędzia, z urzędu lub na wniosek, musi rozstrzygnąć, czy dane zachowanie parlamentarzysty mieści się w zakresie art. 68 Konstytucji. Jeśli uzna, że art. 68 nie znajduje zastosowania (a więc jego zdaniem zachowanie parlamentarzysty nie było związane z wykonywaniem mandatu), przekazuje kopie akt sprawy do odpowiedniej izby i zawiesza postępowanie do czasu wydania przez nią uchwały, w której izba może

---

<sup>3</sup> Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 74.

uznać zachowanie parlamentarzysty za mieszczące się w zakresie wykonywania mandatu i objęte immunitetem. Postępowanie nie może być zawieszane na dłużej niż 90 dni, niezależnie, czy izba podejmie w tym terminie uchwałę, czy też nie. Parlamentarzysta ma prawo zwrócić się bezpośrednio do izby, która może zgłosić wniosek o zawieszenie postępowania przed sądem. Uchwała izby stwierdzająca, że art. 68 Konstytucji znajduje zastosowanie w danej sprawie, jest wiążąca dla sądu w taki sposób, iż uniemożliwia wszczęcie lub kontynuowanie postępowania przeciw parlamentarzyście, zarówno karnego, jak i cywilnego, toczącego się w związku z zachowaniem objętym uchwałą. Reguła ta znalazła także potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego. Sąd nie może uchylić uchwały izby. Jeśli jednak uzna, że bezprawnie wykracza ona poza uprawnienia organu władzy ustawodawczej, może zainicjować przed Sądem Konstytucyjnym procedurę „konfliktu władz” (*conflict of powers*). Strony postępowania sądowego takiego prawa nie mają. Jeśli chodzi o procedurę „konfliktu władz”, to zgodnie z art. 134 Konstytucji Sąd Konstytucyjny rozstrzyga w razie „konfliktu kompetencyjnego między organami państwa”. Jak wskazuje orzecznictwo, chodzi o tzw. konflikty konstytucyjne, a więc takie, które powstają pomiędzy organami konstytucyjnymi państwa w następstwie zastosowania albo interpretacji istniejących norm konstytucyjnych<sup>4</sup>. Konflikty te muszą mieć charakter prawny, nie polityczny. Postępowanie sprowadza się do zbadania przez Sąd Konstytucyjny zgodności uchwały z art. 68 Konstytucji. Zdaniem Sądu „wykonywanie mandatu” nie może być rozumiane zbyt szeroko, tak, aby „nie przekształciło immunitetu w osobisty przywilej”. Musi istnieć materialny związek (*substantial connection*) między danym zachowaniem a sprawowaniem mandatu.

## 2. STANY FAKTYCZNE SPRAW

### **a. Sprawa nr 40877/98, Cordova v. Włochy (I) (wyrok z 30 stycznia 2003 r.)**

Skarżący (Agostino Cordova) był włoskim prokuratorem, który prowadził dochodzenie przeciw osobie, będącej w relacjach towarzyskich z Francesco Cossigą – byłym prezydentem Włoch, który po upływie kadencji z mocy Konstytucji został dożywotnim senatorem. Senator Cossiga w sierpniu 1993 r. wysłał skarżącemu faks i dwa listy z obraźliwymi uwagami dotyczącymi prowadzenia dochodzenia przeciw swojemu znajomemu. Wysłał również skarżącemu małego drewnianego konika, rowerek na trzech kółkach oraz grę detektywistyczną „Super Cluedo”. Pan Cordova wniósł skargę, twierdząc, że został naruszony jego honor i reputacja.

Zostało wszczęte przeciw senatorowi postępowanie o obrazę osoby publicznej. Sprawa trafiła 12 lipca 1996 r. do rozpoznania przez sąd dystryktu w Messynie. Cordova przyłączył się do postępowania jako strona cywilna. W międzyczasie przewodniczący Senatu poinformował sąd, że Komisja Parlamentarna ds. Immunitetu wniosła o uznanie przez Senat zachowania senatora Cossiga za

<sup>4</sup> Zob. Z. Witkowski, *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*, J. Trzcziński (red.), Warszawa 1996, t. I, s. 231–232.

zachowanie objęte immunitetem (co też Senat zaaprobował 2 lipca 1997 r.). Pan Cordova przedłożył 23 września 1997 r. sądowi wniosek, w którym podważał uchwałę Senatu, wskazując na brak związku między zachowaniem senatora a wykonywaniem mandatu parlamentarnego. Wniósł o wszczęcie przed Sądem Konstytucyjnym odpowiedniej procedury związanej z „konfliktem władz”, jednak wniosek został odrzucony przez sąd 27 września 1997 r. Cordova zwrócił się do prokuratora w Messynie o apelację od orzeczenia. Również ten wniosek został odrzucony, a prokurator stwierdził, że nie ma podstaw do wszczęcia procedury „konfliktu władz” przez Sądem Konstytucyjnym, ponieważ działania podjęte przez Senat nie były „ani nierozsądne, ani rażąco arbitralne”.

***b. Sprawa nr 45649/99, Cordova v. Włochy (II) (wyrok z 30 stycznia 2003 r.)***

Na wiecu wyborczym 13 marca 1994 r. Sgarbi, członek włoskiego parlamentu, wygłosił przemówienie, w którym zarzucił prokuratorowi Cordovie kontynuowanie inkwizycji oraz utrzymywanie związków z politykami tylko po to, by prowadzić polityczne rozgrywki zamiast dbać o dobro wymiaru sprawiedliwości. Parlamentarzysta radził Cordovie „odwalić się” i wezwał zebranych, żeby nie tolerowali sędziów, którzy wydają publiczne pieniądze tylko dla własnej chwały. Podczas innego wiecu wyborczego w przemówieniu z 6 czerwca 1994 r. Sgarbi nawiązał do tego, że przyrównał kiedyś prokuratora do aktora, który może równocześnie grać rolę policjanta i psa policjanta. Dziwił się, jak ktoś, kto „wygląda jak buldog”, może czuć się dotknięty takim żartem i występować z tego powodu ze skargą. Zdaniem Sgarbiego, wystąpienie przez prokuratora przeciw niemu ze skargą to tylko forma korzystania z pozycji we włoskim wymiarze sprawiedliwości.

W wyniku postępowania 6 marca 1995 r. sąd dystryktu orzekł wobec deputowanego karę 2 miesięcy w zawieszeniu oraz nakazał naprawienie szkody, której wysokość miała zostać określona w postępowaniu cywilnym. Zdaniem sądu, nie było podstaw do zawieszenia postępowania do czasu uzyskania od Izby Deputowanych opinii, gdyż stan faktyczny wyraźnie wskazywał, że nie ma w tej sprawie mowy o wykonywaniu mandatu parlamentarnego (wypowiedzi oskarżonego wskazywały raczej na próbę skompromitowania prokuratora niż były usprawiedliwioną, rzetelną krytyką osoby pełniącą funkcję w wymiarze sprawiedliwości). Sgarbi wniósł odwołanie, jednak sąd apelacyjny w dniu 28 marca 1996 r. utrzymał orzeczenie pierwszej instancji w mocy. Deputowany wystąpił ze skargą kasacyjną. Sąd Kasacyjny 23 października 1996 r. zawiesił postępowanie i przekazał akta do Izby Deputowanych. Zdaniem Komisji Parlamentarnej ds. Immunitetu, wypowiedzi Sgarbiego nie można uznać za wykonywanie mandatu, przez co nie mogą być chronione immunitetem. 22 października 1997 r. Izba Deputowanych odrzuciła zdanie Komisji i uznała wypowiedzi za objęte immunitetem. 26 lutego 1998 r. Cordova wniósł do Sądu Kasacyjnego wniosek o wszczęcie procedury „konfliktu władz” przed Sądem Konstytucyjnym, gdyż jego zdaniem decyzja Izby Deputowanych wkroczyła w kompetencje sądu. Sąd Kasacyjny uznał za niecelowe wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym oraz uchylił wcześniejsze wyroki skazujące deputowanego. Zdaniem Sądu Kasacyjnego, uchwała Izby Deputowanych nie była ani „arbitralna”, ani „rażąco nierozsądna”. Cho-

ciaż rozszerzyła ona zakres ochrony immunitetem i przyjęła szersze rozumienie „sprawowania mandatu”, zawierając w tym pojęciu wszystkie politycznie motywowane działania podjęte nawet poza Parlamentem, „nie była *per se* rażąco sprzeczna z duchem Konstytucji”.

**c. Sprawa nr 73936/01, de Jorio v. Włochy (wyrok z 3 czerwca 2004 r.)**

Pan de Jorio był kandydatem w wyborach parlamentarnych w 1996 r. Jeden z jego politycznych oponentów, deputowany, pomówił go na łamach „Il Messagero” o to, że został wyrzucony z Partii Emerytów i był zamieszany w śledztwo w sprawie działalności tajnej organizacji masońskiej P2. Pan de Jorio złożył zawiadomienie o przestępstwie, w wyniku czego było wszczęte postępowanie karne. Jednak w uchwale z 11 marca 1998 r. Senat orzekł, iż inkryminowane oświadczenia były opiniami członka parlamentu w związku z wykonywaniem przez niego obowiązków parlamentarnych, objęte więc były immunitetem. W konsekwencji sprawa karna została umorzona, a pozew cywilny odrzucony.

**d. Sprawa nr 10180/04, Patrono, Cascini i Stefanelli v. Włochy (wyrok z 20 kwietnia 2006 r.)**

Skarżący, sędziowie z zawodu, delegowani zostali do Biura Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Podczas jednej z debat (2 października 2001 r.) senator Calvi ujawnił istnienie wewnętrznej notatki Biura Legislacyjnego, wyrażającej krytyczne uwagi o będącej przedmiotem debaty ustawie. Następnego dnia minister sprawiedliwości zwrócił się do przewodniczącego Rady Sądownictwa o przeniesienie sędziów na wcześniej zajmowane stanowiska. Minister motywował wniosek reorganizacją Biura.

5 października 2001 r. w gazecie „Il Corriere della sera” ukazał się wywiad z parlamentarzystą o nazwisku Taorima, pod tytułem: „Taorima: zwolnienie tych niedyskretnych sędziów jest słuszne”. Zdaniem parlamentarzysty sędziowie delegowani do Biura Legislacyjnego „przestają być sędziami i stają się pracownikami ministerstwa, czyli osobami, które podlegają ministrowi”. Taorima wyraził przekonanie, że „kwestia karnej odpowiedzialności zostanie podjęta wobec sędziów, którzy złamali zasadę dyskrecji”.

Następnego dnia w „Il Giono” został opublikowany wywiad z członkiem parlamentu i przewodniczącym komisji sprawiedliwości, o nazwisku Pecorella, pod tytułem: „Jesteśmy w latach 70.: czerwone togi powróciły”. Pecorella uznał za słuszną decyzję ministra o zwolnieniu z funkcji sędziów. Parlamentarzysta, podobnie jak Taorima, łączył tę decyzję z „nielojalnością” i złamaniem przez sędziów „zasady zaufania i lojalności” wobec przełożonego ministra.

Uznając wypowiedzi parlamentarzystów za nieprawdziwe i naruszające honor i reputację pomówionych, sędziowie wnieśli 29 września 2001 r. skargę o zniesławienie na łamach prasy (*diffamazione a mezzo stampa*). Zostały wszczęte postępowania.

Przewodniczący Izby Deputowanych poinformował właściwy sąd, że 18 grudnia 2002 r. Parlamentarna Komisja ds. Immunitetu wniosła o uznanie wypowiedzi Taorima za mieszczące się w wykonywaniu mandatu i objęte immunitetem. 15 stycznia 2003 r. prokurator Mediolanu wniósł o odrzucenie skargi. Skarżący zgłosili sprzeciw wobec żądania prokuratora i wnieśli o wszczęcie procedury „konfliktu władz”, twierdząc,

że wypowiedzi polityków nie można uznać za mieszczące się w wykonywaniu mandatu. Jednak 29 października 2003 r. skarga przeciw parlamentarzyście została odrzucona.

27 maja 2003 r. Izba Deputowanych przyjęła propozycję Komisji Parlamentarnej ds. Immunitetu i uznała wypowiedzi Pecorella za mieszczące się w wykonywaniu mandatu. 17 czerwca 2003 r. prokurator Mediolanu wniósł o odrzucenie skargi. Wniosek prokuratora został przyjęty, a postępowanie umorzono 29 września 2003 r.

***e. Sprawa nr 23053/02, Ielo v. Włochy (wyrok z 6 grudnia 2005 r.)***

Skarżący, Paolo Ielo – prokurator prokuratury w Mediolanie, podczas przesłuchania przed Radą Sądownictwa, musiał ocenić metody pracy pana Parenti, również prokuratora prokuratury w Mediolanie.

Po pewnym czasie Parenti został parlamentarzystą i przewodniczącym komisji ds. zbadania zjawiska mafii. 7 marca 1995 r. na łamach „La Repubblica” pojawiła się jego wypowiedź dla Włoskiej Agencji Prasowej, w której skrytykował decyzję prokuratora, sugerującą Radzie Sądownictwa umorzenie postępowania karnego w sprawie nieprawidłowości w finansowaniu Partii Komunistycznej. Uznał ją za „niedorzeczną” i „śmieszna”. Parenti powiedział, że „wolałby, żeby uzasadnienia pana Ielo były podyktowane raczej jego młodym wiekiem, niż złą wiarą”.

Ielo wniósł skargę o zniesławienie na łamach prasy (*diffamazione a mezzo stampa*). Postępowanie zostało wszczęte przed sądem w Rzymie. W tym czasie Komisja Parlamentarna ds. Immunitetu wniosła o uznanie wypowiedzi parlamentarzysty za mieszczące się w zakresie wykonywania mandatu. Wniosek obrońcy parlamentarzysty o zawieszenie postępowania został odrzucony. 22 października 1997 r. Izba Deputowanych przyjęła propozycję Komisji i uznała wypowiedzi Parenti za mieszczące się w zakresie wykonywania mandatu.

Sąd 23 stycznia 1998 r. zawiesił postępowanie i wszczął procedurę „konfliktu władz” przed Sądem Konstytucyjnym ze względu na brak związku między wypowiedzią na łamach prasy a wykonywaniem mandatu. Sąd Konstytucyjny nie podzielił jednak stanowiska sądu w Rzymie. Uznał, że w kompetencji Izby Deputowanych leży decydowanie o uznaniu bądź nie wypowiedzi swojego członka za związane z wykonywaniem mandatu i stąd objęte immunitetem parlamentarnym. Na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego sąd w Rzymie uwolnił Parenti od przedstawionych mu zarzutów.

**3. ORZECZENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA Z 6 GRUDNIA 2005 R. W SPRAWIE IELO PRZECIWKO WŁOCHOM (NR 23053/02)**

We wszystkich „sprawach włoskich” Europejski Trybunał Praw Człowieka dopatrył się naruszenia przez Włochy art. 6 Konwencji, gwarantującego stronie prawo dostępu do sądu. Zarówno argumenty stron, jak i wnioskowanie Trybunału opierało się w tych sprawach na podobnych argumentach. Dlatego też poniżej

omówiono uzasadnienie Trybunału w jednej z nich: sprawie nr 23053/02, Ielo v. Włochy, zakończonej wyrokiem ETPCz z 6 grudnia 2005 r.

Zdaniem włoskiego rządu, immunitet przyznany został parlamentarzystom w celu zagwarantowania przedstawicielom narodu, w wykonywaniu mandatu, pełną wolność wypowiedzania opinii, a każda próba ograniczenia tej wolności musi być wykluczona. Rząd przypomniał, iż zasada immunitetu parlamentarnego uznana jest przez wszystkie kraje o ustroju demokracji parlamentarnej i stanowi jedną z podstawowych reguł ustroju demokratycznego. „Nie byłoby rozsądne mniemać, że wolą Wysokich Umawiających się Stron było wyrzeczenie się tej zasady”. Ponadto immunitet nie narusza ani zasady równości wobec prawa, ani zakazu dyskryminacji. Nie tworzy „przywileju” ani nie pozwala parlamentarzystom na arbitralne, nieograniczone korzystanie ze swoich prerogatyw. Pozwala parlamentowi na prowadzenie wolnej i otwartej debaty nad sprawami publicznymi.

Ponadto w przypadku wątpliwości, co do zakresu immunitetu, uchwały izb, uznające dane działanie swojego członka za objęte mandatem, mogą być kwestionowane przez władzę sądowniczą przed Sądem Konstytucyjnym, właściwym do rozstrzygnięcia czy inkryminowane zachowanie jest związane z wykonywaniem mandatu parlamentarnego. W omawianej sprawie sąd nie uchylił uchwały izby. Do władz krajowych należy interpretacja ustawodawstwa wewnętrznego.

Nie można, zdaniem rządu, mówić o żadnym naruszeniu prawa do sądu. Prawo do sądu, umożliwiające wszczęcie przed sądem postępowania, nie zobowiązuje sędziego do prowadzenia tego postępowania zgodnie z żądaniami strony.

Zdaniem rządu, władze krajowe podjęły wszystkie przewidziane w ustawodawstwie włoskim środki w celu zapewnienia słusznej równowagi między uprawnieniami wynikającymi z immunitetu a koniecznością ochrony praw jednostki.

Pan Ielo w swoim uzasadnieniu powołał się na wcześniejsze „sprawy włoskie”, w których Trybunał dopatrywał się naruszenia art. 6 Konwencji. Zdaniem skarżącego, wypowiedzi parlamentarzysty nie wiązały się z sprawowaniem funkcji parlamentarnych *sensu stricto* i miały raczej charakter sporu indywidualnego między skarżącym a parlamentarzystą. Wykonywanie funkcji parlamentarnych (*l'exercice de fonctions parlementaires*), chronione immunitetem, nie powinno rozciągać się na całą polityczną działalność deputowanego, zwłaszcza jeśli wypowiedź wygłaszana jest poza parlamentem i w celu pomówienia adwersarza.

Trybunał przypomniał, że art. 6 ust. 1 dotyczy prawa do sądu, którego jednym z aspektów jest prawo dostępu do sądu, w więc prawo do wniesienia sprawy do sądu. Prawo do ochrony dobrego imienia (przyznane prawem wewnętrznym państwa) nie może być chronione bez możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu. W badanej sprawie skarżący wniósł przeciw parlamentarzystom taką skargę i jako strona cywilna przyłączył się do postępowania karnego.

Trybunał przypomniał dalej, że Izba Deputowanych podjęła uchwałę, w której uznała wypowiedzi parlamentarzysty za objęte immunitetem przewidzianym przez art. 68 Konstytucji, co uniemożliwiło kontynuowanie jakiegokolwiek postępowania karnego albo cywilnego, zmierzającego do ustalenia odpowie-

działności parlamentarzysty i naprawienia powstałej szkody. Co prawda, zgodność z prawem uchwały była badana przez Sąd Konstytucyjny, który uznał, że „wypowiedź pana Parenti była wyrazem wypowiedzianej w trakcie debaty politycznej krytyki pod adresem władzy sądowniczej i stąd mieści się w wykonywaniu funkcji parlamentarnej”. Zdaniem Trybunału, nie można jednak porównywać takiej oceny Sądu Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia merytorycznego o prawie skarżącego do ochrony dobrego imienia ani uważać, że możliwość przedstawienia Sądowi Konstytucyjnemu pytania wstępnego przez sędziego wystarczy dla zapewnienia skarżącemu „prawa do sądu”. Efektywność „prawa do sądu” wymaga, by jednostka dysponowała możliwością „jasną i konkretną” kwestionowania aktu stanowiącego naruszenie jej praw. Uchwała izby oraz orzeczenie Sądu Konstytucyjnego spowodowały zakończenie postępowania przeciw Parenti i pozbawiły skarżącego możliwości otrzymania zadośćuczynienia w jakiegokolwiek formie. Stąd też, zdaniem Trybunału, doszło do naruszenia „prawa do sądu”

Trybunał podkreśla jednak dalej, że „prawo do sądu” nie ma charakteru absolutnego. Może podlegać pewnym ograniczeniom, które jednak nie powinny naruszać istoty danego prawa. Ograniczenia nie stoją w sprzeczności z art. 6 Konwencji o tyle, o ile wprowadzone są w słusznym celu (*but légitime*) oraz o ile istnieje rozsądny związek proporcjonalności między podjętymi środkami a przyjętym celem.

Zdaniem Trybunału, cel immunitetu, jakim jest umożliwienie reprezentantowi narodu swobodne wyrażanie opinii, zapewnienie wolnej debaty parlamentarnej bez możliwości zakłócania funkcjonowania parlamentu oraz utrzymanie separacji władzy ustawodawczej i sądowniczej, stanowi „słuszny cel”, mogący uzasadniać ograniczenia „prawa do sądu”

Będąc przedmiotem sprawy przed sądem krajowym wypowiedź parlamentarzysty Parenti dla agencji prasowej, zdaniem Trybunału, nie ma związku z pełnieniem funkcji parlamentarnych *sensu stricto*, raczej mieści się w zakresie „waśni między osobami prywatnymi” (*querelle entre particuliers*). Zgodnie z tym, co twierdził Parenti przed sądem rozstrzygającym spór, jego wypowiedź była reakcją na krytykę sposobu wykonywania przez niego funkcji prokuratora, jaką pan Ielo przedstawił Radzie Sądownictwa. Nigdy nie przedstawiał żadnych interpelacji dotyczących pracy prokuratury w Mediolanie ani postępowania prowadzonego przez skarżącego. Zdaniem Trybunału, odmowa uzyskania orzeczenia tylko ze względu na fakt, że waśń może mieć charakter polityczny lub być związana z działalnością polityczną, nie może być usprawiedliwiona.

Trybunał podkreśla, że brak wyraźnego związku zachowania (wypowiedzi) parlamentarzysty z działalnością parlamentarną uzasadnia zawężającą interpretację pojęcia „proporcjonalności” między celem ograniczenia „prawa do sądu” a przyjętymi środkami, zwłaszcza jeśli ograniczenia wynikają z postanowienia organu politycznego (*organ politique*), np. uchwały Izby Deputowanych.

Trybunał uważa, że środki podjęte w celu wyłączenia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności parlamentarzysty przez sparaliżowanie wszelkich możliwości zapewnienia jakiegokolwiek ochrony dobrego imienia, naruszyły zasadę równowagi między interesem powszechnym wspólnoty a wymogiem ochrony praw podstawowych jednostki. Stąd też Trybunał dopatrywał się naruszenia art. 6 Konwencji.

ORZECZENIE  
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA  
Z 16 LISTOPADA 2006 R.  
W SPRAWIE TSALKITZIS PRZECIWKO GRECJI (NR 11801/04)

1. PODSTAWOWE ASPEKTY IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO W GRECJI

Główne uregulowania immunitetu parlamentarnego w Grecji znajdują się w Konstytucji z 1975 r. oraz, w zakresie dotyczącym uchylania immunitetu, w regulaminie Izby Deputowanych.

Zgodnie z Konstytucją<sup>5</sup>, członkowie parlamentu nie mogą być ścigani sędawnie ani w jakikolwiek sposób przesłuchiwani z powodu wyrażanych opinii lub stanowisk zajmowanych w trakcie głosowania, podczas wypełniania obowiązków wchodzących w zakres sprawowania mandatu deputowanego. Jako wyjątek dopuszczalne jest sądowe ściganie deputowanego jedynie za poważne oszczerstwo, określone w ustawie, po uzyskaniu zgody Izby Deputowanych.

Artykuł 62 Konstytucji stanowi, iż w trakcie kadencji parlamentu żaden deputowany nie może być ścigany sędawnie, uwięziony, aresztowany ani w żaden inny sposób pozbawiony wolności osobistej bez uprzedniej zgody izby. Wyjątek stanowi przypadek popełnienia oczywistego przestępstwa. Dodatkowo, niemożliwe jest także wszczęcie postępowania sądowego za przestępstwo polityczne przeciwko członkowi izby, w okresie między rozwiązaniem Izby Deputowanych a ogłoszeniem składu izby pochodzącej z nowych wyborów. Opisana powyżej ochrona obejmuje przestępstwa ciężkie, wykroczenia i naruszenia prawa bez względu na to, czy czyny te zostały popełnione w ramach wykonywania, czy poza wykonywaniem obowiązków parlamentarnych.

Procedura uchylania immunitetu parlamentarnego zorganizowana jest w ten sposób, że wnioski o upoważnienie do podjęcia postępowania przeciwko deputowanemu są przykazywane Zgromadzeniu przez prokuratora, rejestrowane i przedkładane Izbie. Przewodniczący Zgromadzenia odsyła je właściwej komisji parlamentarnej, której zadaniem jest sformułowanie opinii na temat dopuszczalności przyznania upoważnienia. Po sformułowaniu opinii przez komisję, wnioski o wszczęcie postępowania zostają poddane pod tajne głosowanie w trakcie posiedzenia plenarnego Izby. Wniosek uważa się za definitywnie odrzucony, jeżeli Izba zaniecha wydania opinii w tej sprawie w ciągu trzech miesięcy od wręczenia przez prokuratora wniosku o wszczęcie postępowania. W przypadku wniosku o upoważnienie do wszczęcia postępowania za oszczercze zniesławienie, termin ten wynosi 45 dni.

---

<sup>5</sup> G. i W. Uliccy, *Konstytucja Grecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 76–77.



## 2. STAN FAKTYCZNY

W 1996 r. skarżący (Vassilis Tsalkitzis), grecki developer, uzyskał zgodę na budowę kompleksu biurowo-sklepowego w Kifissia, na przedmieściach Aten. W marcu 1997 r. rada miejska wstrzymała prace budowlane. W celu wyjaśnienia sprawy skarżący spotkał się z merem (C.T.), który zażądał od niego ponad 200 tys. euro łapówki w zamian za zgodę na kontynuowanie prac budowlanych. W związku z odmową skarżącego, mer cofnął zezwolenie budowlane. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił jednak odwołania developera i uchylił decyzję o wstrzymaniu budowy i o cofnięciu zgody na nią.

W listopadzie 2001 r. skarżący wniósł pozew przeciwko C.T., który w międzyczasie został posłem do parlamentu, oskarżając go m.in. o szantaż i nadużywanie władzy. Wszczęcie postępowania karnego okazało się jednak niemożliwe ze względu na dwukrotną odmowę przez przewodniczącego parlamentu uchylenia C.T. chroniącego go immunitetu. W związku z tym Tsalkitzis wniósł skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, twierdząc, iż odmowa wszczęcia postępowania karnego przeciwko C.T. naruszyła prawo dostępu do sądu, przyznane jednostkom przez art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## 3. ORZECZENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Przed wszystkim Trybunał zauważył, że wydarzenia, które stały się podstawą do wniesienia przez skarżącego pozwu przeciwko C.T., miały miejsce w 1997 r., czyli około 3 lata przed tym, jak został deputowanym. W związku z tym brak jakichkolwiek podstaw do łączenia opisanych powyżej zdarzeń z wykonywaniem przez C.T. jego uprawnień parlamentarnych. Z tego względu w żaden sposób nie da się uzasadnić pozbawienia skarżącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Sędziowie podtrzymali dotychczasową linię orzecniczą, stwierdzając, iż wszelkie ograniczenia prawa dostępu do sądu mogą być usprawiedliwione jedynie wtedy, gdy służą uzasadnionemu celowi i gdy wprowadzają środki proporcjonalne do osiągnięcia tego celu. W omawianej sprawie brak wyraźnego związku między działalnością parlamentarną a wydarzeniami stanowiącymi podstawę wniesienia skargi był, zdaniem sędziów Trybunału, powodem do przyjęcia bardzo ścisłej oceny pojęcia „proporcjonalności”.

W trakcie rozprawy przed Trybunałem przedstawiciele rządu greckiego stwierdzili, iż immunitet parlamentarny ma charakter tymczasowy, w związku z czym skarżący mógłby wnieść pozew przeciwko C.T. jeszcze raz po zakończeniu kadencji. Sędziowie podkreślili jednak, iż rząd nie przedstawił żadnej informacji dotyczącej aktualnego statusu C.T., a grecka Konstytucja w żaden sposób nie reguluje kwestii ponownego sprawowania mandatu parlamentarnego. W związku z tym istniała możliwość, że C.T. mógłby zostać wybrany na deputowanego jeszcze kilkakrotnie. Zawieszenie na czas trwania mandatu parlamentarnego spraw karnych prowadzonych przeciwko posłowi mogłoby doprowadzić do upływu bardzo długiego cza-

su między popełnieniem zarzucanych czynów a wszczęciem postępowania. To w konsekwencji mogłoby uniemożliwić, chociażby ze względów dowodowych, dochodzenie przez pana Tsalkitziisa swoich praw.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał doszedł w omawianej sprawie do wniosku, że miało miejsce naruszenie art. 6 Konwencji.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy stwierdzić, iż w żadnym z omawianych orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka nie podważył zasadności istnienia instytucji immunitetu parlamentarnego jako takiej. Podkreślił, iż jest to narzędzie niezbędne dla zapewnienia parlamentarzystom pewnego zakresu swobody w wykonywaniu przez nich mandatu, a w konsekwencji ochrony autonomii izb wobec władzy wykonawczej oraz sędziowskiej. Sędziowie w pełni podzielili opinie uznające immunitet parlamentarny za środek umożliwiający reprezentantom narodu wolną debatę polityczną, swobodne wyrażanie opinii oraz prezentowanie swoich stanowisk.

Wymienione powyżej cele są, zdaniem Trybunału, słuszne, co pozwala uznać immunitet parlamentarny za uzasadnione i dopuszczalne ograniczenie prawa do sądu. Art. 6 Konwencji, gwarantujący prawo do sądu, nie ma bowiem charakteru absolutnego. Stosowne ograniczenia mogą zostać wprowadzone przez odpowiednie instrumenty prawa krajowego, a zadaniem Trybunału jest kontrola tych ograniczeń w świetle przyjętych przez Konwencję gwarancji. Trybunał bada przede wszystkim, czy dane ograniczenie nie narusza istoty prawa do sądu, a więc czy nie doprowadza do wyeliminowania takich elementów tego prawa, które stanowią podstawową jego treść. Ponadto wszelkie ograniczenia, aby zostać uznane za zgodne z art. 6, muszą być proporcjonalne oraz wprowadzone w słusznym celu.

Zasada proporcjonalności jest jedną z podstawowych zasad umożliwiających zbalansowanie dwóch równoważnych wartości w sytuacji, gdy ograniczenie jednej z nich staje się konieczne dla urzeczywistnienia drugiej. Kluczem do odpowiedzi na pytanie, czy istnieje związek proporcjonalności między wprowadzanymi środkami i założonym celem, jest zbadanie, czy istnieje równowaga między interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzenie ograniczeń, a interesem jednostki, której prawo lub wolność są w wyniku wprowadzenia danego ograniczenia naruszane. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wszelkie ograniczenia praw jednostki mogą być wprowadzane jedynie w słusznym celu oraz w koniecznym zakresie. W opisanych orzeczeniach sędziowie Trybunału za każdym razem badali, czy w danych okolicznościach ochrona wolności debaty politycznej, zasada autonomii izb oraz zasada rozdziału i równowagi władz (stanowiące „interes publiczny”) rzeczywiście uzasadniały ograniczenie praw jednostki.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może stanowić ciekawy punkt odniesienia w kontekście toczącej się w Polsce debaty na temat zakresu sprawowania mandatu parlamentarnego.

Szczególnie interesujące z tego punktu widzenia wydaje się orzeczenie w sprawie Ielo przeciwko Włochom, w którym sędziowie starali się odróżnić zachowania wiążące się z sprawowaniem mandatu *sensu stricto* (objętych immunitetem parlamentarnym) od zachowań mających charakter „sporu indywidualnego” (których objęcie immunitetem jest nieusprawiedliwione z punktu widzenia prawa jednostki do sądu i prawa do ochrony dóbr osobistych przed sądem). Warto również zwrócić uwagę na orzeczenie w sprawie A. przeciwko Wielkiej Brytanii i na specyficzne uregulowanie zakresu immunitetu parlamentarnego w tym kraju, gdzie bezwzględną ochroną objęte są jedynie działania podejmowane na terenie parlamentu, co wynika z funkcji immunitetu jako narzędzia chroniącego przede wszystkim instytucję parlamentu jako taką, a nie poszczególnych jego członków.

*Danuta Łukasz  
Krzysztof Borowski  
Radosław Puchta  
Albert Pol*

## IMMUNITET PARLAMENTARNY W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

### WSTĘP

Prezentowane opracowanie zostało przygotowane na podstawie publikacji Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej przy Parlamencie Europejskim (ECPRD) z czerwca 2001 r.<sup>1</sup>. Wykorzystano również szersze, lecz starsze, z 1993 r., opracowanie ECPRD, wydane w języku polskim<sup>2</sup>. Informacje te zaktualizowano i uzupełniono na podstawie materiałów uzyskanych w styczniu 2007 r. bezpośrednio z parlamentów omówionych w niniejszej publikacji. Nieścisłości i niejasności pojawiające się w podstawowym tekście angielskim oraz w odpowiedziach uzyskanych z parlamentów, skorygowano na podstawie tekstów konstytucji i regulaminów parlamentarnych.

W celu wprowadzenia w zagadnienie, bardzo skrótowo omówione zostały geneza i elementy składowe instytucji immunitetu parlamentarnego oraz specyfika krajowa rozumienia tego pojęcia. Następnie, w po-

---

<sup>1</sup> *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, ECPRD, 2001.

<sup>2</sup> *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1993.

staci tabelarycznej, przedstawiono główne elementy immunitetu materialnego i formalnego w poszczególnych systemach. W trzeciej części opisano szczegóły rozwiązań w każdym z tych krajów.

## I. GENEZA IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO

Wywodząca się z Anglii instytucja immunitetu parlamentarnego miała chronić bezpieczeństwo osobiste parlamentarzystów i swobodę wypowiedzi w parlamencie przed arbitralnymi poczynaniami monarchy w czasach, gdy pozycja ustrojowa parlamentu nie była ugruntowana, a w stosunkach między parlamentem a koroną występowały nierzadko gwałtowne konflikty.

Prawo do swobodnej wypowiedzi wprowadzone w Izbie Gmin na początku XVI wieku znalazło potwierdzenie w Karcie Praw (*Bill of Rights*) z 1689 r.<sup>3</sup>, która stanowiła, że wybory do parlamentu są wolne, a wolność wypowiedzi, debat i postępowania w parlamencie nie może być zaskarżana czy kwestionowana w żadnym sądzie lub w innym miejscu poza parlamentem. Członkowie parlamentu korzystali również z przywileju wolności od aresztowania. Zasadniczo był on jednak trudny do wyegzekwowania i ograniczony do spraw cywilnych. Przywilej ten stracił swoje znaczenie, kiedy w 1839 r. na mocy ustawy o sądownictwie praktycznie zniesiono kary pozbawienia wolności w sprawach cywilnych.

We Francji po rewolucji 1789 r., również uznano potrzebę zwolnienia członków parlamentu od odpowiedzialności za opinie wyrażane przez nich w trakcie wykonywania obowiązków. Zasada nieodpowiedzialności deputowanych do Zgromadzenia Narodowego została ustanowiona dekretem z 23 czerwca 1789 r. Rok później przyznano przywilej wykluczający postawienie deputowanego w stan oskarżenia bez uprzedniej zgody Zgromadzenia. Obie formy immunitetu znalazły wyraz w Konstytucji z 1791 r.

Francuski model immunitetu parlamentarnego, z jego podwójnym wymiarem materialnym i formalnym, stał się modelem dominującym w państwach europejskich.

## II. ZAKRES IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO

Niezależnie od różnic występujących w przepisach konstytucyjnych i ustawowych w poszczególnych systemach, instytucja immunitetu parlamentarnego obejmuje trzy elementy:

- a) wyłączenie odpowiedzialności za wypowiedzi związane z wykonywaniem mandatu;
- b) zakaz bądź ograniczenie możliwości pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności prawnej za czyny niepowiązane z wykonywaniem mandatu;

---

<sup>3</sup> Karta Praw albo Ustawa o prawach i wolnościach poddanych oraz o sukcesji (*Bill of Rights 1689. An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*).

- c) zapewnienie nietykalności osobistej przez zakaz ograniczania wolności bez wyraźnej zgody parlamentu.

Pierwszy z elementów immunitetu parlamentarnego, określany jest w polskiej literaturze przedmiotu jako immunitet materialny. Dwa kolejne tzw. immunitet procesowy i przywilej nietykalności, traktowane łącznie, nazywane są immunitetem formalnym.

## 1. IMMUNITET MATERIALNY

Brak odpowiedzialności za sposób głosowania i wyrażane opinie w terminologii krajów europejskich określany jest zazwyczaj wprost pojęciem „nieodpowiedzialność” (francuskie *irresponsabilité*, włoskie *insidiabilità*, hiszpańskie *inviolabilidad*) lub „wolność od odpowiedzialności” (niemieckie *Verantwortungsfreiheit*). W Wielkiej Brytanii przyjęta nomenklatura podkreśla z kolei wolność słowa (*privilege of freedom of speech*); natomiast w Austrii ten aspekt immunitetu nazywany jest immunitetem zawodowym lub parlamentarnym (*berufliche/parlamentarische Immunität*).

Zakres obowiązywania immunitetu definiowany jest w większości tekstów konstytucyjnych jako brak odpowiedzialności za „wypowiedzi związane z wykonywaniem mandatu” (Austria, Belgia, Francja, Grecja, Włochy, Luksemburg), co daje możliwość szerokiej interpretacji gwarantowanej przez immunitet ochronny. Jednakże część konstytucji (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Niemcy) wyraźnie ogranicza ochronę immunitetu do głosowań i wypowiedzi (działań) w parlamencie i w jego komisjach. Doktryna prawna i praktyka parlamentarna w większości systemów przeważnie odrzucają możliwość rozszerzenia immunitetu na wypowiedzi pozaparlamentarne, jak również przyjmują powszechnie, że wypowiedzi parlamentarzystów odnoszące się do sfery spraw prywatnych nie podlegają ochronie.

Cechą charakterystyczną immunitetu materialnego jest nieograniczony czas jego obowiązywania. Z wyjątkiem Austrii i Holandii, we wszystkich omawianych krajach immunitet materialny chroni wypowiedzi parlamentarzysty zarówno w trakcie sprawowania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu.

W dziewięciu na piętnaście omawianych krajów immunitet materialny nie podlega uchyleniu.

## 2. IMMUNITET FORMALNY

Terminologia przyjęta w krajach europejskich dla drugiego aspektu immunitetu podkreśla nietykalność parlamentarzysty wynikającą z pełnienia mandatu (francuskie *inviolabilité*, włoskie *inviolabilità* lub *improcebilità*). W języku niemieckim można się spotkać z kilkoma nazwami: *Immunität* albo *Unverletzlichkeit* (nietykalność), ale też *Unverfolgbarkeit* (zwolnienie od postępowania prawnego) lub *Ausserberufliche/ausserparlamentarische Immunität* (immunitet pozazawodowy lub pozaparlamentarny); w Wielkiej Brytanii

natomiast określany jest on jako *priviledge of freedom from arrest or molestation* (przywilej wolności od aresztowania albo szykanowania).

W ogólnym ujęciu immunitet formalny chroni parlamentarzystów przed pociągnięciem do odpowiedzialności w sprawach niezwiązanych z wykonywaniem mandatu. Bez zgody właściwej izby parlamentaryzta nie może być aresztowany i nie można prowadzić przeciwko niemu postępowania. Zakres ochrony przysługujący na mocy immunitetu w poszczególnych systemach jest zróżnicowany i może obejmować ogólnie zakaz wszczęcia postępowania bądź też jedynie ograniczać możliwości stosowania niektórych środków prawnych wobec parlamentarzystów bez zgody izby, takich jak zatrzymanie, aresztowanie, przesłuchiwanie, przeszukanie, postawienie w stan oskarżenia, wezwanie do stawienia się w sądzie.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w części krajów UE zakres immunitetu został ograniczony zasadniczo do ochrony przed aresztowaniem. Wszczęcie i prowadzenie wstępnego postępowania nie wymaga już zgody parlamentu.

Immunitet formalny dotyczy najczęściej spraw rozstrzyganych w postępowaniu karnym. W niektórych systemach spod ochrony immunitetowej wyłączone są poważniejsze przestępstwa, definiowane w przepisach o immunitecie najczęściej według kryterium zagrożenia wysokością kary za dany czyn. W części krajów immunitet nie obejmuje również przestępstw i wykroczeń zagrożonych relatywnie niskimi karami. We wszystkich omawianych systemach immunitet nie chroni parlamentarzysty przed zatrzymaniem (aresztowaniem) w wypadku ujęcia na gorącym uczynku popełniania przestępstwa.

W przeciwieństwie do immunitetu materialnego, który ma charakter trwały i nieograniczony w czasie, immunitet formalny obowiązuje najczęściej w okresie wykonywania mandatu. Działanie immunitetu może też być ograniczone jedynie do czasu trwania sesji parlamentarnej.

### ***Procedura uchylania immunitetu***

Tryb postępowania w sprawie immunitetu jest najczęściej określony w przepisach regulaminów parlamentarnych. Podczas, gdy w jednych parlamentach przepisy regulują procedurę szczegółowo (Bundestag, francuskie Zgromadzenie Narodowe, hiszpański Kongres Deputowanych, włoska i luksemburska Izba Deputowanych), w innych – tylko ogólnie (belgijska Izba Reprezentantów, duński Folketing, fińska Eduskunta), a w niektórych parlamentach nie ma żadnych przepisów regulujących tę sprawę (irlandzkie Izby Oirechats, brytyjska Izba Gmin, holenderskie Stany Generalne).

W większości omawianych krajów wniosek o uchylenie immunitetu składa odpowiedni organ prokuratury, w innych wnioski mogą być kierowane przez sądy lub inne organy uprawnione do wszczynania postępowań. Wniosek kierowany jest do przewodniczącego izby bezpośrednio albo za pośrednictwem ministra sprawiedliwości lub premiera. Wniosek po wpłynięciu do parlamentu kierowany jest do rozpatrzenia do właściwej komisji stałej lub powoływanej do rozpatrzenia konkretnej sprawy.

W niektórych parlamentach debata w sprawie uchylenia immunitetu odbywa się na posiedzeniu zamkniętym (Luksemburg, Hiszpania). Regulaminy parlamentarne przewidują często szczególny porządek

takiej debaty, ograniczający liczbę mówców upoważnionych do zabrania głosu. Na przykład, członek Bundestagu objęty wnioskiem nie zabiera głosu w trakcie debaty, a parlament podejmuje decyzję o uchyleniu bądź nieuchyleniu immunitetu na podstawie opinii zawartej w sprawozdaniu komisji. Z kolei, regulamin włoskiego Senatu przewiduje możliwość zgłoszenia wniosku mniejszości do sprawozdania komisji. W części parlamentów wyraźnie wskazuje się, że decyzja w sprawie immunitetu zapada w głosowaniu tajnym (Hiszpania, Grecja, Włochy, Luksemburg i Portugalia).

Wyjątkiem od zarysowanego powyżej modelu postępowania w sprawie immunitetu jest rozwiązanie przyjęte w 1995 r. w obu izbach parlamentu francuskiego. Decyzję w sprawie uchyleniu immunitetu w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie podejmuje prezydium właściwej izby bez poddawania sprawy pod głosowanie na plenum izby.

Analiza informacji na temat praktyki w zakresie uchylania wskazuje na różnorodność nie zawsze konsekwentnie i systematycznie stosowanych kryteriów i interpretacji. Brak takich niezmiennych kryteriów jest niekiedy uznawany za wyraz niezależności parlamentu, który ma prawo do indywidualnej oceny swoich członków.



## IMMUNITET MATERIALNY

	Zakres	Czas trwania	Czy może być uchylony?	Procedura uchylecia immunitetu
<b>Austria</b>	Parlamentarzysta nie podlega odpowiedzialności karnej i cywilnej za swoje ustne i pisemne wystąpienia oraz za sposób głosowania, bezpośrednio związane z wykonywaniem mandatu.	Immunitet wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu członka Rady Narodowej	nie	-
<b>Belgia</b>	Parlamentarzysta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za sposób głosowania oraz opinie wyrażone w związku z wykonywaniem mandatu.	Nieograniczony	nie	-
<b>Dania</b>	Parlamentarzysta nie może ponieść odpowiedzialności cywilnej ani karnej za wypowiedzi wygłoszone w Folketingu.	Nieograniczony	nie	-
<b>Finlandia</b>	Parlamentarzysta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za słowa i czyny wypowiedziane lub popełnione w parlamencie i związane z wykonywaniem mandatu.	Nieograniczony	tak	Parlament może uchylić immunitet większością przynajmniej 5/6 oddanych głosów. Wniosek może zostać złożony przez każdego (prokuratora, oficera policji lub osobę prywatną), kto ma prawo do wszczęcia albo zażądania wszczęcia postępowania.
<b>Francja</b>	Parlamentarzysta nie może być ścigany, poszukiwany, zatrzymywany, aresztowany bądź sądzony z powodu wyrażonych poglądów w związku z wykonywaniem mandatu lub z powodu głosowania.	Nieograniczony	nie	-
<b>Grecja</b>	Parlamentarzysta nie może być ścigany sędownie ani w jakikolwiek sposób przesłuchiwany z powodu stanowiska zajętego w trakcie głosowania albo opinii wyrażonej w ramach wypełnienia obowiązków wchodzących w zakres sprawowania mandatu. Za zgodą Izby Deputowanych może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za poważne oszczerstwo.	Nieograniczony	tak (w przypadku powołanego oszczerstwa)	Wniosek przekazywany jest przez Przewodniczącego Izby do właściwej komisji, która wydaje opinię. Izba ma 45 dni na zajęcie stanowiska. W razie uchylecia terminowi (w takim przypadku uznaje się, że Izba odmówiła zgody) lub niewyrażenia zgody ponowny wniosek jest niedopuszczalny.
<b>Hiszpania</b>	Parlamentarzysta nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za sposób głosowania i opinie wyrażone w związku z wykonywaniem mandatu.	Nieograniczony	nie	-
<b>Holandia</b>	Deputowani nie podlegają odpowiedzialności za wypowiedzi na posiedzeniach plenarnych lub posiedzeniach komisji ani za pisemne przedłożenia (na takich samych zasadach nie ponoszą odpowiedzialności również ministrowie, sekretarze stanu i inne osoby uczestniczące w obradach).	Chroni deputowanego tylko w trakcie posiedzeń Stanów Generalnych lub ich komisji	tak	Parlament nie bierze udziału w procedurze uchylecia immunitetu. Jeśli sprawa zawisła w wyniku zachowania parlamentarzysty związane z wykonywaniem mandatu, o uchyleciu immunitetu decyduje Sąd Najwyższy.

	Zakres	Czas trwania	Czy może być uchylony?	Procedura uchylecia immunitetu
<b>Irlandia</b>	Wystąpienia parlamentarzystów na forum izby oraz dokumenty i publikacje urzędowe Oireachtas objęte są tzw. immunitetem publikacyjnym, wykluczającym odpowiedzialność z tytułu m.in. dyktacji tak parlamentarzystę – autora wypowiedzi, jak i wydawcę, który tę wypowiedź publikuje (izbę parlamentu).	Nieograniczony	nie	-
<b>Luksemburg</b>	Parlamentarzysta nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub cywilnej ani nie może zostać przesłuchany ze względu na sposób głosowania lub wyrażone opinie, związane z wykonywaniem mandatu.	Nieograniczony	nie	-
<b>Niemcy</b>	Członek Bundestagu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub cywilnej z powodu wyrażonej opinii albo sposobu głosowania, pod warunkiem że te działania w całości mieszczą się w zakresie pracy Bundestagu, jego komisji lub klubów parlamentarnych. Immunitet wyłączony jest w przypadku oszczerstw.	Nieograniczony	tak (w przypadku oszczerstw)	Immunitet może zostać uchylony w przypadku zniesławienia. Właściwa Komisja ds. Wyborów oraz Spraw Immunitetowych i Regulaminowych wydaje zalecenie lub wstępną decyzję.
<b>Portugalia</b>	Deputowani nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej, karnej ani dyscyplinarnej za sposób głosowania ani za poglądy wyrażone podczas sprawowania swoich funkcji.	Nieograniczony	nie	-
<b>Szwecja</b>	Parlamentarzysta nie można pozbawić wolności ani nie można utrudniać mu podróży po terenie kraju z powodu jego wypowiedzi lub czynów związanych z pełnieniem obowiązków, chyba że Riksdag wyrazi na to zgodę.	Nieograniczony	tak	Wniosek o uchYLECIE immunitetu może zostać złożony przez prokuratora albo przez inny podmiot, który chce wszcząć postępowanie sądowe przeciw parlamentarzysty. Riksdag może wyrazić zgodę na uchYLECIE immunitetu większością kwalifikowaną 5/6 głosów.
<b>Wielka Brytania</b>	Członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za opinie i za sposób głosowania związane z wykonywaniem mandatu, wyrażone i oddane na terenie parlamentu lub komisji.	Nieograniczony	-	-
<b>Włochy</b>	Członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za wyrażane opinie i za sposób głosowania podczas wykonywania swoich funkcji.	Nieograniczony	nie	-

## IMMUNITET FORMALNY I NIETYKALNOŚĆ

	Zakres	Czas trwania	Czy może być uchylony?	Procedura uchylecia immunitetu
<b>Austria</b>	Ogranicza możliwość ścigania przez sądy karne lub władze administracyjne oraz możliwość aresztowania i osobistego przesłuchania, z wyjątkiem przylapania na gorącym uczynku.	Immunitet wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu członka Rady Narodowej	tak	Wniosek o uchYLECIE immunitetu kierowany jest do Komisji ds. Immunitetu, która przedstawia na posiedzeniu plenarnym sprawozdanie. Parlament może wypowiedzieć się w terminie 8 tygodni. Po jego upływie uznaje się, że zgoda została udzielona.
<b>Belgia</b>	Parlamentarzysta nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności ani aresztowany bez zgody właściwej Izby, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku.	Chroni parlamentarzystę w trakcie trwania sesji, od dnia wyboru do wygaśnięcia mandatu	tak	Wniosek kierowany jest do właściwej komisji, która na posiedzeniu plenarnym przedstawia sprawozdanie.
<b>Dania</b>	Parlamentarzysta nie może być ścigany ani pozbawiony wolności, chyba że w przypadku przylapania na gorącym uczynku.	Immunitet wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu	tak	O przedstawieniu wniosku o uchYLECIE immunitetu decyduje prokurator generalny. Przewodniczący Folketingu przekazuje wniosek do Komisji Regulaminowej, która przedstawia sprawozdanie wraz z zaleceniami.
<b>Finlandia</b>	Przed rozpoczęciem procesu parlamentarzysta nie może być aresztowany lub zatrzymany bez uprzedniej zgody parlamentu, chyba że z uzasadnionych powodów jest on podejrzewany o popełnienie przestępstwa, które zagrożone jest karą pozbawienia wolności nie krótszą niż 6 miesięcy.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	Wniosek może zostać złożony przez każdego (prokuratora, oficera policji lub osobę prywatną), kto ma prawo do wszczęcia albo zażądania wszczęcia postępowania. Dla uchylecia immunitetu wystarczy zwykła większość głosów.
<b>Francja</b>	Parlamentarzysta nie może być aresztowany, nie można go pozbawić ani ograniczyć wolności w sprawach dotyczących zbrodni lub występku bez zgody biura izby (odpowiednik prezydium). Spod immunitetu wyłączone są przypadki przylapania na gorącym uczynku oraz skazania prawomocnym wyrokiem sądowym.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	Wniosek o uchYLECIE immunitetu wnosi do odpowiedniej izby prokurator generalny przy sądzie apelacyjnym za pośrednictwem ministra sprawiedliwości. Decyzję podejmuje biuro (prezydium) danej izby.
<b>Grecja</b>	Bez uprzedniej zgody wyrażonej przez izbę żaden deputowany nie może być ścigany sądownie, aresztowany, uwięziony lub w jakikolwiek inny sposób pozbawiony wolności osobistej, z wyjątkiem przylapania na gorącym uczynku.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie podczas trwania kadencji	tak	Wniosek prokuratora przekazywany jest przez przewodniczącego izby do właściwej komisji, która po przebadaniu dokumentów i wysłuchaniu deputowanego wydaje opinię. Izba ma 3 miesiące na zajęcie stanowiska. Niezachowanie terminu oznacza ostateczną odmowę wyrażenia zgody.

<b>Hiszpania</b>	Parlamentarzyści korzystają z przywileju nieetykalności i nie mogą być zatrzymywani, chyba że w przypadku przyłapania na gorącym uczynku. Nie mogą być obwiniani ani sądzeni bez uprzedniej zgody właściwej izby.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	Prezes Sądu Najwyższego przedkłada wniosek przewodniczącemu izby, który kieruje go do odpowiedniej komisji. Komisja przedkłada w ciągu 30 dni sprawozdanie. Jeśli izba nie podejmie decyzji w terminie 60 dni od wypłynięcia wniosku, uważa się, że nie wyraża ona zgody.
<b>Holandia</b>	Od 1884 r. deputowani do Stanów Generalnych ponoszą odpowiedzialność w drodze postępowania karnego i wykonania wyroku na takich samych zasadach jak inni obywatele.	-	-	-
<b>Irlandia</b>	Parlamentaryści nie odpowiadają przed żadnym sądem ani przed innym organem niż sama izba w związku z jakkolwiek opinią wyrażoną w izbie, z wyjątkiem spraw o zdradę, ciężkie przestępstwo lub naruszenie porządku publicznego. Ponadto nie może on być aresztowany w drodze na posiedzenie, w drodze powrotnej oraz podczas przebywania w obrębie każdej z izb.	Immunitet formalny chroni parlamentarzystę w czasie trwania mandatu	nie	-
<b>Luksemburg</b>	Parlamentaryści nie mogą zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani aresztowani, z wyjątkiem przyłapania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa.	Chroni parlamentarzystę w trakcie trwania sesji parlamentu	tak	Wniosek o uchylenie immunitetu może zostać skierowany do przewodniczącego odpowiedniej izby przez ministra sprawiedliwości lub przez prokuratorę za pośrednictwem premiera, przez stronę poszkodowaną lub parlamentarzystę. Izba powołuje specjalną komisję, która przedkłada sprawozdanie. Izba rozpatruje sprawozdanie na posiedzeniu zamkniętym i podejmuje uchwałę w głosowaniu tajnym.
<b>Niemcy</b>	Członek Bundestagu może być pociągnięty do odpowiedzialności lub aresztowany za działanie zagrożone karą jedynie za zgodą Bundestagu, chyba że zostanie on zatrzymany w czasie popełnienia czynu lub w ciągu następnego dnia.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	Wniosek o uchylenie immunitetu może zostać złożony m.in. przez prokuratora albo przez sąd rozpatrujący sprawę za pośrednictwem ministra sprawiedliwości. Sprawę bada Komisja ds. Wyborów oraz Spraw Immunitetowych i Regulaminowych, która wydaje odpowiednie zalecenie.

<b>Portugalia</b>	Deputowany nie może być zatrzymany ani aresztowany bez zgody Zgromadzenia Republiki. Nie może być także przesłuchiwany jako świadek ani jako podejrzany. Powyższe zakazy nie obejmują przypadków związanych z popełnieniem przestępstwa umyślnego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica przewyższa trzy lata.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	W przypadku wszczęcia postępowania karnego Zgromadzenie Republiki może podjąć decyzję o zawieszeniu sprawowania mandatu, aby postępowanie mogło się toczyć. Decyzja o zawieszeniu jest obowiązkowa w przypadku przestępstwa umyślnego, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica przewyższa trzy lata. Wniosek, skierowany do przewodniczącego przez właściwe organy, opiniowany jest przez Komisję Etyki. Zgromadzenie podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów członków obecnych na głosowaniu.
<b>Szwecja</b>	Deputowany nie może zostać zatrzymany i aresztowany oraz nie można prowadzić przeciw niemu postępowania karnego, o ile nie został przylapany na gorącym uczynku, przyznał się do popełnienia przestępstwa lub gdy czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności nie niższą niż dwa lata.	Chroni parlamentarzystę wyłącznie w czasie trwania mandatu	tak	Wniosek o uchyleniu immunitetu może zostać złożony przez prokuratora albo przez inny podmiot, który chce wsząć postępowanie sądowe przeciw parlamentarzystcie. Riksdag może wyrazić zgodę na uchylenie immunitetu większością kwalifikowaną 5/6 głosów.
<b>Wielka Brytania</b>	Członkom parlamentu nigdy nie przysługiwała ochrona przed postępowaniem w sprawach karnych. Lord Kanclerz albo Speaker Izby Gmin są jedynie informowani o aresztowaniu oraz o skazaniu członka Izby. Ochrona przed aresztowaniem obejmuje wyłącznie sprawy cywilne. Nie ma to jednak praktycznego znaczenia, bowiem za czyny pociągające za sobą odpowiedzialność cywilną nie stosuje się aresztowania.	Deputowani Izby Gmin korzystają z ochrony w okresie 40 dni od daty odroczenia sesji lub rozwiązania Izby. Członkowie Izby Lordów – „w czasie posiedzeń parlamentu albo w zwyczajowo przyjętym czasie stosowania przywileju parlamentarnego”	-	W prawie i zwyczajach parlamentarnym nie ma żadnych reguł uchylenia immunitetu. Żaden sąd nie może nakazać zatrzymania członka parlamentu w sprawie cywilnej, wiedząc, że jest on chroniony przez przywilej. W sprawach karnych ochrona nie jest przewidziana. Od 1996 r. członek parlamentu może zrzec się immunitetu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku wytoczenia przeciwko niemu postępowania o zniesławienie.
<b>Włochy</b>	Członek parlamentu nie może być poddany postępowaniu karnemu ani rewizji osobistej lub rewizji mieszkania, nie może być aresztowany lub w inny sposób pozbawiony wolności osobistej bez zezwolenia izby. Nie dotyczy to wykonania prawomocnego wyroku albo schwywania na gorącym uczynku. Zezwolenia wymaga też kontrola rozmów i korespondencji.	Immunitet chroni parlamentarzystę w czasie trwania kadencji, wygasa dopiero z chwilą zebrań się nowo wybranych izb	tak	Wnioski składane są do odpowiedniej izby przez prokuratora lub sędziego. Rozpatrywane są przez odpowiednią komisję w terminie 30 dni. Sprawozdanie komisji poddane jest pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym. Odmowa uchylenia immunitetu może być zaskarżona przez sąd (prokuratora) do Sądu Konstytucyjnego, który może unieważnić decyzję parlamentu.

## AUSTRIA

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Sprawy immunitetu członków Rady Narodowej (*Nationalrat*) reguluje art. 57 Konstytucji. Treść tego artykułu powtórzona jest też w art. 10 regulaminu Rady Narodowej, natomiast kwestie proceduralne związane z immunitetem reguluje art. 80 regulaminu.

Członków Bundesratu obejmuje natomiast immunitet związany z ich funkcją członków Landtagów (art. 5 ustawy federalnej o regulaminie Bundesratu).

### ***Zakres immunitetu***

Immunitet materialny, nazywany w Austrii immunitetem zawodowym (*berufliche Immunität*), obejmuje głosowanie oraz ustne i pisemne wystąpienia członków parlamentu podczas wykonywania przez nich mandatu.

Immunitet formalny, czyli immunitet pozazawodowy (*außerberufliche Immunität*), ogranicza możliwość ścigania członka parlamentu przez sądy karne oraz władze administracyjne w czasie wykonywania przez niego mandatu i obejmuje przestępstwa popełnione w związku z jego działalnością polityczną. Jednak Rada Narodowa może wyrazić zgodę na ściganie deputowanego przez władze śledcze.

### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet jest zależny od członkostwa w Radzie Narodowej, a zatem ustaje z wygaśnięciem tego członkostwa.

### ***Procedura uchylania immunitetu***

Wniosek o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu formalnego (immunitet materialny nie podlega uchyleniu) jest kierowany do Komisji ds. Immunitetu w celu jego wstępnego rozpatrzenia. Komisja przygotowuje sprawozdanie na posiedzenie plenarne w terminie umożliwiającym głosowanie nad wnioskiem, nie później niż przedostatniego dnia okresu ośmiu tygodni, po upływie którego uważa się, że zgoda na ściganie została udzielona.

### ***Praktyka parlamentarna***

Do końca XIX kadencji parlamentu (1992–1995), we wszystkich przypadkach, w których Rada Narodowa dostrzegła związek między działalnością polityczną deputowanego a czynem objętym wnioskiem o uchylenie immunitetu, z zasady odmawiała zgody na ściganie deputowanych. Większość wniosków kierowanych do Rady w praktyce dotyczy ścigania deputowanego w związku z domniemaniem zniesławienia. Od XX kadencji parlamentu (1996–1999) nastąpiła zmiana podejścia i Rada skłonna jest do udzielania w takich przypadkach zgody na ściganie deputowanego przez właściwy organ.

Ograniczenie zakresu immunitetu formalnego w wyniku zmiany Konstytucji w 1979 r. wyłącznie do przestępstw związanych z działalnością polityczną deputowanych w istotnym stopniu zmniejszyło liczbę przypadków występowania o uchylenie immunitetu, bowiem ściganie większości przestępstw (takich jak przestępstwa drogowe), w których wcześniej regularnie postanawiano o uchyleniu immunitetu, obecnie nie wymaga zgody parlamentu.

## **BELGIA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Immunitet materialny, który obejmuje wypowiedzi i sposób głosowania członków parlamentu podczas wykonywania ich obowiązków, zdefiniowany jest w art. 58 Konstytucji. Immunitet formalny, obejmujący odpowiedzialność karną, reguluje art. 59 Konstytucji. Zasady postępowania w sprawie o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania przeciwko członkowi Izby Reprezentantów i w sprawie zawieszenia postępowania w toku ustala art. 160 regulaminu Izby. Regulamin Senatu nie zawiera specyficznych uregulowań dotyczących uchylenia immunitetu.

### ***Zakres immunitetu***

Immunitet materialny – art. 58 Konstytucji stanowi, że członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za sposób głosowania oraz opinie wyrażane w związku z wykonywaniem mandatu. Uważa się, że wypowiedzi poza parlamentem (konferencje prasowe, spotkania polityczne itp.) nie są związane z wykonywaniem mandatu, tak więc nie są objęte immunitetem.

Immunitet formalny – do 1997 r. przepis art. 59 stanowił, że członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności ani aresztowany bez zgody właściwej izby, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Nowelizacja Konstytucji z 1997 r. ograniczyła zakres immunitetu, który obecnie chroni członków obu izb jedynie przed aresztowaniem, zastosowaniem środków ograniczenia wolności i innych środków represyjnych wymagających podjęcia decyzji przez sąd. Rutynowe czynności związane z postępowaniem wobec parlamentarzysty nie wymagają uchylenia immunitetu.

Na każdym etapie postępowania karnego prowadzonego przeciwko członkowi parlamentu, właściwa izba może przyjąć uchwałę o zawieszeniu postępowania na czas trwania sesji.

### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter nieograniczony. Immunitet formalny chroni członka parlamentu w trakcie trwania sesji, od dnia wyboru do wygaśnięcia mandatu. W okresie przerwy między sesjami członkowie parlamentu podlegają powszechnym procedurom prawnym (sesja parlamentu zaczyna się w trzeci wtorek września i kończy najpóźniej 20 lipca).

### ***Procedura uchylania immunitetu***

W Izbie Reprezentantów wnioski w sprawie o uchylenie immunitetu bądź w sprawie zawieszenia toczącego się postępowania wobec członka rozpatruje siedmioosobowa komisja. Po wysłuchaniu członka objętego wnioskiem, komisja przedstawia sprawozdanie. Decyzja zapada na posiedzeniu plenarnym, w głosowaniu, po przeprowadzeniu debaty. W debacie głos może zabrać jedynie wnioskodawca, członek objęty wnioskiem oraz jeden członek wypowiadający się za i jeden wypowiadający się przeciw.

Regulamin Senatu nie zawiera przepisów dotyczących trybu uchylania immunitetu.

### ***Praktyka parlamentarna***

Od 1997 r. do stycznia 2007 r. Izba Reprezentantów rozpatrzyła sześć wniosków, do Senatu nie wpłynął zaś żaden wniosek. W czterech przypadkach Izba wyraziła zgodę na przeprowadzenie postępowania wobec członka, w całości lub w części. W dwóch przypadkach wnioski zostały odrzucone ze względów technicznych i trudności w interpretacji przepisów art. 59 Konstytucji. Poza sprawami prowadzonymi w następstwie uchylenia immunitetu, organy ścigania prowadziły też w stosunku do członków parlamentu kilka postępowań niewymagających udzielenia zgody.

## **DANIA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Immunitet parlamentarny (formalny i materialny) członków Folketingu, chroniący ich przed pozbawieniem wolności, ściganiem oraz odpowiedzialnością za wypowiedzi w Folketingu, jest ustanowiony w art. 57 Konstytucji. Uzupełnieniem postanowień tego artykułu są przepisy regulaminu Folketingu. Artykuł 17 ust. 2 w związku z art. 25 regulaminu zawiera przepisy dotyczące trybu uchylania immunitetu.

### ***Zakres immunitetu***

W odniesieniu do immunitetu materialnego, art. 57 Konstytucji stanowi, że bez zgody Folketingu deputowany nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności poza Folketingiem za swoje wypowiedzi wygłoszone w Folketingu. Celem tego przepisu jest zapewnienie parlamentarzystom swobody wypowiedzi bez obawy, iż z tego tytułu zostaną pociągnięci do odpowiedzialności. Ochrona ta działa również po wygaśnięciu mandatu.

Powszechnie przyjmuje się założenie, że zwrot „w Folketingu” nie powinien być rozumiany jako ścisła definicja miejsca, ale że ochrona obejmuje parlamentarną wolność słowa generalnie związaną z wykonywaniem obowiązków deputowanego. Obejmuje ona zarówno wypowiedzi w komitetach i komisjach zajmujących się problematyką parlamentarną, jak również wypowiedzi dotyczące spraw parlamentarnych wygłoszone podczas spotkań klubów parlamentarnych.



Immunitet nie obejmuje jednak wypowiedzi wygłoszonych podczas wieców politycznych ani wypowiedzi dla prasy oraz radia i telewizji.

W odniesieniu do immunitetu formalnego, art. 57 stanowi, że deputowany nie może być bez zgody Folketingu ścigany ani pozbawiony wolności. Przywilej ten nie ma zastosowania w następujących okolicznościach:

- jeżeli Folketing wyrazi zgodę na takie działanie;
- parlamentarzysta zostanie ujęty *in flagrante delicto*;
- mandat parlamentarny wygaśnie.

Termin „ściganie” ma zastosowanie jedynie do spraw karnych ściganych z oskarżenia publicznego, a zatem ochrona nie obejmuje dochodzenia sądowego, przesłuchań i wymierzenia grzywny. Powyższa uwaga dotyczy także postępowania w sprawach cywilnych oraz karnych z powództwa cywilnego. Jeżeli postępowanie karne wszczęto przed objęciem przez daną osobę mandatu, proces może być kontynuowany aż do wydania orzeczenia.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny obowiązuje również wówczas, gdy dana osoba przestaje być członkiem Folketingu. Chociaż nie jest to jednoznacznie stwierdzone zapisem Konstytucji, to jednak wynika z celu zawartego w niej przepisu i zawsze było akceptowane. Immunitet formalny obowiązuje jedynie przez okres sprawowania mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu parlamentarnego***

Jeżeli organy śledcze mają zamiar wszcząć postępowanie karne przeciwko członkowi Folketingu, to wówczas o tym, czy wniosek o uchylenie immunitetu zostanie przekazany do rozpatrzenia, decyduje prokurator generalny. W sprawach cywilnych inicjatywa musi wyjść od osoby fizycznej wszczynającej postępowanie.

Wystąpienie o uchylenie immunitetu parlamentarnego składa się zgodnie z art. 54 Konstytucji i art. 25 regulaminu w formie wniosku. Wnioski o uchylenie immunitetu kierowane są do przewodniczącego Folketingu, który przekazuje sprawę do komisji regulaminowej. Komisja przedkłada sprawozdanie wraz z zaleceniami co do decyzji Folketingu w danej sprawie. Zalecenia komisji są rozpatrywane w jednym czytaniu i rozstrzygane w głosowaniu.

Skoro immunitet może zostać uchylony jedynie w drodze uchwały Folketingu, członek parlamentu nie może samodzielnie zrzec się swego immunitetu.

### ***Praktyka parlamentarna***

W ciągu ostatnich 15 lat Folketing zajmował stanowisko w sprawie uchylenia immunitetu w trybie art. 57(1), czyli w odniesieniu do immunitetu formalnego, w czterech przypadkach. W każdym z nich immunitet został uchylony.

Wystąpienie o zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności za jego wypowiedzi w Folketingu, w trybie art. 57(2), czyli w odniesieniu do immunitetu materialnego, miało miejsce nie więcej niż dwa lub trzy razy od czasu uchwalenia aktualnie obowiązującej Konstytucji z 1953 r. W żadnym przypadku zgody takiej nie wyrażono.

Folketing stosuje praktykę, wedle której zgoda jest udzielana zawsze w przypadku postępowania karnego, natomiast – w praktyce – nie jest udzielana nigdy w przypadku wniosku o pociągnięcie członka Folketingu do odpowiedzialności za jego wypowiedzi w parlamencie.

## **FINLANDIA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Immunitet materialny i formalny oraz warunki uchylenia immunitetu materialnego określone są w art. 30 Konstytucji, który wprowadza ogólną zasadę ograniczonej odpowiedzialności prawnej członków parlamentu za działania związane z wykonywaniem mandatu.

### ***Zakres immunitetu***

Immunitet materialny obejmuje przestępstwa popełnione w związku z wypowiedziami i działaniami w parlamencie.

Immunitet formalny chroni parlamentarzystę przed aresztowaniem i zatrzymaniem do czasu rozpoczęcia postępowania sądowego. Po rozpoczęciu postępowania sąd może nakazać zatrzymanie parlamentarzysty bez zgody parlamentu. Formuła immunitetu nie przewiduje ochrony przed wykonaniem kary więzienia orzeczonej w stosunku do członka parlamentu. Nie chroni również członka parlamentu przed innymi sankcjami karnymi orzeczonymi prawomocnym wyrokiem sądu.

Immunitet formalny jest wyłączony także w sytuacjach, gdy istnieje daleko idące podejrzenie popełnienia przez parlamentarzystę przestępstwa zagrożonego karą co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności.

### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter trwały i nieograniczony w czasie. Immunitet formalny ma zastosowanie jedynie w trakcie trwania mandatu.

### ***Procedura uchylania immunitetu***

Immunitet materialny może być uchylony przez parlament większością 5/6 głosów. Z pisemnym wnioskiem o uchylenie immunitetu może się zwrócić osoba pełniąca funkcje publiczne lub inna strona, mająca prawo do wszczęcia albo żądania wszczęcia postępowania. Wniosek powinien być skierowany do parlamentu lub bezpośrednio do przewodniczącego, który sprawdza, czy osoba składająca wniosek ma do tego uprawnienia oraz czy postępowanie dotyczy działań parlamentarzysty związanych z wykonywaniem mandatu. Kontrola wniosku sprowadza się zasadniczo do odpowiedzi na pytanie, czy planowane postępowanie ma na tyle duże znaczenie dla interesu prywatnego lub publicznego, że sprawę należy przekazać sądom.

Immunitet formalny może zostać uchylony za zgodą parlamentu. Wymagana jest do tego zwykła większość. Wniosek o uchylenie immunitetu może być złożony przez właściwy organ (np. sąd) lub funkcjonariusza państwowego (np. prokuratora).

### ***Praktyka parlamentarna***

Do parlamentu wielokrotnie wpływały wnioski o uchylenie immunitetu materialnego. W większości przypadków były one jednak odrzucane jako bezpodstawne. Trzy z tych wniosków zostały skierowane do Komisji Konstytucyjnej w celu ich rozpatrzenia. We wszystkich trzech przypadkach parlament odmówił ostatecznie uchylenia immunitetu.

Mechanizm uchylenia immunitetu formalnego był stosowany do tej pory jedynie w przypadkach aresztowań lub zatrzymań dokonywanych w okresach kryzysu politycznego.

## **FRANCJA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Instytucja immunitetu materialnego regulowana jest przez art. 26 (pierwszy akapit) Konstytucji. Immunitet formalny wynika z art. 26 (2, 3 i 4 akapit) Konstytucji oraz art. 9 rozporządzenia nr 58-1100 z 17 listopada 1958 r. o zasadach funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych. Procedurę uchylania immunitetu określają przepisy art. 80 regulaminu Zgromadzenia Narodowego, art. 16 regulaminu Prezydium (*Bureau*) Zgromadzenia Narodowego oraz art. 105 regulaminu Senatu.

### ***Zakres immunitetu***

W ramach immunitetu materialnego parlamentarzyści nie mogą być ścigani, poszukiwani, zatrzymani, aresztowani lub sądzeni z powodu wypowiedzi związanych z wykonywaniem mandatu oraz z powodu sposobu głosowania. Immunitet ten ma charakter absolutny i nie podlega uchyleniu ani w przypadku postępowania cywilnego, ani karnego.

Immunitet materialny nie chroni parlamentarzystów przed wszczęciem wobec nich i prowadzeniem postępowania karnego. Immunitetem objęte są natomiast środki ograniczające wolność osobistą. Bez zgody prezydium właściwej izby parlamentarzysty nie mogą być aresztowani, nie można też wobec nich zastosować innych środków polegających na ograniczeniu wolności. Zgoda taka nie jest wymagana w wypadku schwytania na gorącym uczynku lub skazania prawomocnym wyrokiem. Właściwa izba może zażądać zawieszenia postępowania oraz zawieszenia wykonywania wobec parlamentarzystów środków ograniczających wolność. Immunitet materialny nie ma zastosowania do spraw cywilnych.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter trwały i nieograniczony w czasie. Immunitet formalny chroni parlamentarzystów jedynie w trakcie trwania mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Wniosek o wyrażenie zgody na aresztowanie parlamentarzysty lub zastosowanie wobec niego środków ograniczających wolność jest kierowany do odpowiedniej izby przez szefa prokuratury przy właściwym sądzie apelacyjnym za pośrednictwem ministra sprawiedliwości. Decyzję o wyrażeniu zgody podejmuje prezydium izby, oceniając, czy wniosek jest uzasadniony i złożony w dobrej wierze.

W wypadku wniosku o zawieszenie wykonywania środków ograniczających wolność parlamentarzysty, decyzję podejmuje właściwa izba w głosowaniu na posiedzeniu jawnym. W celu rozpatrzenia takiego wniosku może być zwołane posiedzenie nadzwyczajne.

#### ***Praktyka parlamentarna***

Z pięciu wniosków w sprawie immunitetu rozpatrzonych przez Zgromadzenie Narodowe w latach 1958–1995 dwa zostały odrzucone (udział członków Zgromadzenia w „zamieszkach algierskich” w 1960 r.), a w trzech wypadkach immunitet został uchylony (naruszenie prawa prasowego, udział w demonstracjach, związanych z kampaniami wyborczymi). W latach 1995–2001 do prezydium Zgromadzenia Narodowego wpłynęło sześć wniosków, z czego w czterech wypadkach wniosek rozpatrzono pozytywnie.

W Senacie w latach 1958–2001 rozpatrzono dziewięć wniosków i we wszystkich wypadkach izba przyjęła wnioski.

## **GRECJA**

#### ***Podstawy prawne immunitetu***

Zakres immunitetu parlamentarnego i tryb jego uchylenia uregulowano w art. 61 i art. 62 Konstytucji z 1975 r., ze zmianami wprowadzonymi na mocy nowelizacji z 2001 r.

Szczegółowo tryb wyrażania przez parlament zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności unormowany został w art. 83 regulaminu Izby Deputowanych.

### ***Zakres immunitetu***

Zakres immunitetu materialnego określa art. 61 Konstytucji, zgodnie z którym deputowany nie może być ścigany sędawnie ani w jakikolwiek sposób przesłuchiwany z powodu wyrażonej opinii lub stanowiska zajętego w trakcie głosowania oraz podczas wypełniania obowiązków wchodzących w ramy sprawowania mandatu. Wyjątek od immunitetu materialnego przewidziany został w art. 61 ust. 2. Deputowany może być ścigany sędawnie jedynie za poważne oszczerstwo, określone w ustawie, ale wyłącznie po wyrażeniu zgody przez Izbę Deputowanych. Ponadto art. 61 przewiduje zakaz przesłuchiwania deputowanego w sprawie informacji, które otrzymuje lub przekazuje w związku z wypełnianiem swoich obowiązków. Nie musi on wskazywać osób, które powierzyły mu te informacje lub którym on je przekazał.

Artykuł 62 Konstytucji określa zakres immunitetu formalnego oraz gwarantuje deputowanemu nietykalność. Bez uprzedniej zgody wyrażonej przez Izbę deputowany nie może być ścigany sędawnie, aresztowany, uwięziony lub w jakikolwiek inny sposób pozbawiony wolności osobistej. Zgoda Izby nie jest wymagana w przypadku ujęcia na gorącym uczynku. Artykuł 62 gwarantuje ponadto deputowanemu ochronę immunitetem formalnym w przypadku, gdy popełnił on przestępstwo polityczne, w okresie między rozwiązaniem Izby Deputowanych a ogłoszeniem nowego składu pochodzącego z kolejnych wyborów.

Szczególny środek gwarancyjny przewidziany jest w art. 48 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym w okresie stosowania środków stanu wyższej konieczności (stanu wyjątkowego w razie wojny, mobilizacji zarządzonej ze względu na niebezpieczeństwo zewnętrzne lub bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa narodowego, jak również w przypadku ujawnienia działań zbrojnych, mających na celu obalenie ustroju demokratycznego) postanowienia art. 61 i art. 62 Konstytucji pozostają w mocy i są stosowane w pełnym zakresie, nawet jeżeli Izba Deputowanych jest rozwiązana lub jej kadencja upłynęła.

### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny nie jest ograniczony w czasie, rozciąga się poza termin upływu kadencji. Immunitet formalny chroni parlamentarzystę podczas trwania kadencji. Dodatkową ochronę stanowi zakaz ścigania sędawnie parlamentarzysty za przestępstwa polityczne, który obowiązuje w okresie między rozwiązaniem Izby Deputowanych a ogłoszeniem nowego składu Izby.

### ***Procedura uchylecia immunitetu***

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji, pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności za poważne oszczerstwo wymaga zgody Izby. Izba ma na podjęcie decyzji 45 dni od dnia przekazania przewodniczącemu wniosku o ściganie. Jeżeli w tym terminie się nie wypowie, uznaje się, że ostatecznie odmówiła zgody.

W przypadku odrzucenia wniosku, albo upływu 45-dniowego terminu, nie może on zostać ponownie złożony. Sądem właściwym do orzekania w sprawie deputowanych jest Sąd Apelacyjny.

W celu uchylenia immunitetu formalnego z wnioskiem do Izby Deputowanych zwraca się prokurator. Jeżeli Izba nie wypowie się w terminie 3 miesięcy, uznaje się, że odmówiła ostatecznie zgody na uchylenie immunitetu. Bieg 3-miesięcznego terminu ulega zawieszeniu w okresie przerwy między sesjami.

Zgodnie z art. 83 regulaminu Izby Deputowanych, wnioski, o których mowa w art. 61 ust. 2 i art. 62 Konstytucji, przewodniczący Izby niezwłocznie kieruje do Komisji Administracji Państwowej, Praworządności i Sprawiedliwości. Komisja bada wnioski i przedkłada opinię. Komisja musi wysłuchać deputowanego, którego sprawa dotyczy. Może też zażądać od rządu wszelkich niezbędnych dokumentów, które mogą być jej odmówione tylko ze względów związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Debata nad wnioskiem Komisji odbywa się na posiedzeniu plenarnym, a decyzja zapada w głosowaniu tajnym.

### ***Praktyka parlamentarna***

Między styczniem 1993 r. a lutym 1999 r. do Izby trafiły 124 wnioski o uchylenie immunitetu parlamentarnego. Jedynie w dwóch przypadkach została wyrażona zgoda. Co do zasady Izba odmawia uchylenia immunitetu.

## **HISZPANIA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Regulacja dotycząca immunitetu materialnego zawarta jest w art. 71 ust. 1 Konstytucji, immunitet formalny określony jest w art. 71 ust. 2. Procedura rozpatrywania wniosków o uchylenie immunitetu oparta jest na przepisach regulaminu Senatu, art. 22, oraz na przepisach regulaminu Kongresu Deputowanych, art. 10–14.

### ***Zakres immunitetu***

Zgodnie z zakresem ochrony immunitetu materialnego, parlamentarzyści nie ponoszą odpowiedzialności za sposób głosowania i opinie wyrażane w związku z wykonywaniem swojej funkcji. Przez opinie związane z wykonywaniem mandatu rozumie się wypowiedzi w parlamencie i w związku z formułowaniem stanowiska parlamentu. Immunitet ten nie obejmuje natomiast działań podejmowanych wprawdzie na forum parlamentu, lecz niemających związku z jego zadaniami (na przykład akty przemocy wobec osób i rzeczy).

Do opinii i działań związanych z wykonywaniem mandatu zalicza się: wypowiedzi na posiedzeniach plenarnych i w komisjach, pytania i interpelacje, apele, oświadczenia, wnioski, plany pracy, projekty ustaw, projekty poprawek itp. Do działań związanych z wykonywaniem mandatu zalicza się również wypowiedzi

poza parlamentem, takie jak oficjalne publikacje i oficjalne wypowiedzi dla mediów. Wyłącza się z tej listy działania i wypowiedzi powiązane wprawdzie z działalnością publiczną, ale niezwiązane merytorycznie z pracami i stanowiskiem parlamentu, takie jak spotkania z wyborcami, działalność dziennikarska, spotkania partyjne i prywatne.

Immunitet formalny chroni parlamentarzystów przed zatrzymaniem, z wyjątkiem sytuacji ujęcia na gorącym uczynku. Parlamentarzyści nie mogą natomiast być obwiniani ani sądzeni bez uprzedniej zgody właściwej izby. Zgodnie z art. 71 ust. 3 Konstytucji, organem sędziowskim właściwym do prowadzenia postępowania wobec parlamentarzystów jest Izba Karna Sądu Najwyższego.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter trwały i nieograniczony w czasie.

Immunitet formalny chroni parlamentarzystę od momentu stwierdzenia nabycia mandatu do wygaśnięcia mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Wniosek o uchylenie immunitetu przedkłada przewodniczącemu właściwej izby prezes Sądu Najwyższego. Przewodniczący kieruje go do odpowiedniej komisji. Komisja wysłuchuje osobę, której wniosek dotyczy, i w ciągu 30 dni przedkłada sprawozdanie. Debata i głosowanie odbywają się na posiedzeniu zamkniętym. O decyzji izby informuje się prezesa Sądu Najwyższego. Jeśli izba nie podejmie rozstrzygnięcia w terminie 60 dni od wpłynięcia wniosku, uważa się, że nie wyraziła ona zgody.

#### ***Praktyka parlamentarna***

W latach 1979–1999 Senat rozpatrzył 38 wniosków o uchylenie immunitetu, z których 16 odrzucono, a 22 zatwierdzono. W ciągu czterech pierwszych kadencji (1979–1993) przypadki uchylenia immunitetu dotyczyły zwykle: stawiania oporu przed aresztowaniem, wyzwisk pod adresem rządu i głowy państwa, aktów przemocy. Począwszy od piątej kadencji (1993 r.) Senat tylko raz odrzucił wniosek o uchylenie immunitetu.

W tym samym okresie (1979–1993) Kongres Deputowanych rozpatrzył 29 wniosków, z tego 11 zostało odrzuconych, a w 18 wypadkach udzielono upoważnienia do prowadzenia postępowania. Podobnie jak Senat, od piątej kadencji także Kongres Deputowanych prowadził politykę wyrażania zgody na uchylenie immunitetu nawet w wypadku pospolitych przestępstw związanych z wykonywaniem mandatu lub z działalnością polityczną (fałszowanie księgowości, defraudacja funduszy, korupcja urzędników itp.). Jednak izby i komisje podchodzą z dużą ostrożnością do wszelkich zarzucanych parlamentarzystom wypowiedzi grożących odpowiedzialnością karną (zniesławienie), z wyjątkiem wypowiedzi nawołujących do aktów terroryzmu.

## HOLANDIA

### *Podstawy prawne immunitetu*

Zasady dotyczące immunitetu określa art. 71 Konstytucji, który zastąpił dawny artykuł 107, rozszerzając immunitet na ministrów i innych mianowanych urzędników państwowych. Regulaminy Stanów Generalnych nie zajmują się w sposób szczególny immunitetem parlamentarnym.

### *Zakres immunitetu*

Immunitet parlamentarny obejmuje swoim zasięgiem zarówno sądownictwo cywilne, jak i sądownictwo karne. Na mocy immunitetu członkowie parlamentu (jak również inne osoby uczestniczące w debacie) nie ponoszą odpowiedzialności sądowej za poglądy wyrażone na piśmie lub ustnie. Te poglądy lub wypowiedzi mogą również dotyczyć faktów, które nie mają bezpośredniego związku ze sprawami stanowiącymi przedmiot dyskusji.

Wszystkie czynności wykonywane przez deputowanych podczas pełnienia mandatu są chronione immunitetem parlamentarnym, niezależnie od tego, czy mają miejsce na posiedzeniu plenarnym, czy na posiedzeniach komisji. Nieistotne jest, czy działania te są wykonywane w obrębie parlamentu, czy poza nim. Natomiast działania, których nie można powiązać z wykonywaniem mandatu parlamentarnego, są wyłączone spod ochrony. Regulaminy ustalają kary dla członków parlamentu nadużywających immunitetu poprzez wygłaszanie obelg podczas wystąpienia w parlamencie. W Holandii parlamentarzyści nie są objęci immunitetem formalnym (tzn. nie korzystają z przywileju nietykalności).

### *Czas trwania immunitetu*

Członkowie parlamentu mogą powoływać się na immunitet tylko w okresie pracy parlamentu. Sesja zwykła Stanów Generalnych rozpoczyna się w trzeci wtorek września każdego roku i w praktyce trwa, z krótkimi przerwami, przez cały rok.

### *Procedura uchylania immunitetu*

Nie istnieje żaden specjalny tryb uchylania immunitetu parlamentarnego. Artykuł 71 Konstytucji nie zawiera żadnego zastrzeżenia co do warunków wymaganych dla wszczęcia postępowania przeciwko członkowi parlamentu. Ogranicza się do stwierdzenia, że członkowie parlamentu nie są pociągani do odpowiedzialności sądowej ani nie odpowiadają w inny sposób za jakiegokolwiek poglądy wyrażone na posiedzeniach Stanów Generalnych lub ich komisji ani za jakiegokolwiek poglądy przedłożone przez nich na piśmie.

Od 1848 r. nie jest już konieczna zgoda parlamentu, aby wszcząć postępowanie sądowe przeciw członkowi parlamentu, który nadużył mandatu. Co więcej, ustawa z roku 1884 zrównała w prawach członków parlamentu ze zwykłymi obywatelami w odniesieniu do postępowania sądowego i wykonywania wyroku



na podstawie przepisów *common law*. Natomiast sprawy o przestępstwa popełnione przez członków parlamentu w związku z wykonywaniem przez nich mandatu rozpoznaje Sąd Najwyższy (*Hoge Raad*).

### ***Praktyka parlamentarna***

Urzędnicy parlamentu potwierdzili, iż brak jest udokumentowanych przypadków występowania o uchylenie immunitetu parlamentarzystów. Z uwagi na bardzo ograniczony zakres immunitetu w Holandii trudno znaleźć uzasadnienie dla wprowadzenia specjalnego trybu jego uchylenia.

## **IRLANDIA**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Podstawę prawną immunitetu parlamentarnego stanowi art. 15 ust. 10, 12 i 13 Konstytucji. Ponadto, ustawa o Komisjach Izby Oireachtas<sup>4</sup> (przywilej i procedura) z 1976 r. w art. 2 ustanawia immunitet komisji parlamentarnych i ich członków oraz immunitet urzędników i innych osób (ekspertów) uczestniczących w pracach komisji. Natomiast ustawa o Komisjach Izby Oireachtas (obowiązek stawienia się, przywileje i immunitet świadków) z 1997 r. ustanawia immunitet osób wezwanych przez określone komisje parlamentarne do stawienia się przed nimi w charakterze świadka lub przedstawienia dokumentów tym komisjom.

### ***Zakres immunitetu***

Immunitet chroni członków parlamentu przed wszelkimi krokami prawnymi, które mogłyby ograniczyć ich wolność słowa i swobodę działania. Artykuł 15 ust. 13 Konstytucji wprowadza jednak wyjątki dotyczące przypadków poważnego naruszenia prawa (np. zdrada, zbrodnia, pogwałcenie prawa i porządku). Parlamentarzysta nie może być aresztowany w drodze na posiedzenie, w drodze powrotnej oraz podczas przebywania w obrębie każdej z izb.

Konstytucja zapewnia również każdej z izb parlamentu prawo do ochrony własnych dokumentów urzędowych, jak również prywatnych pism jego członków. Uprawnienie zawarte w art. 15 ust. 10 jest uprawnieniem każdej z izb Oireachtas, a nie uprawnieniem jej poszczególnych członków. Immunitet obejmuje wszystkie urzędowe sprawozdania i publikacje parlamentu lub jego izby oraz wypowiedzi wygłoszone w izbie, bez względu na to, gdzie zostały opublikowane. Podobne postanowienia dotyczą komisji parlamentarnych. Należy zaznaczyć, że w obrębie komisji parlamentarnych immunitet obejmuje nie tylko ich członków, lecz także wszelkich urzędników, ekspertów i niektórych świadków.

---

<sup>4</sup> Oireachtas – Parlament Narodowy, który tworzą Prezydent i dwie izby: Izba Reprezentantów (Dáil Éireann) i Senat.

Immunitet obejmuje tylko te wypowiedzi wygłoszone poza parlamentem, które są identyczne z wypowiedziami wygłoszonymi wewnątrz parlamentu. Służy to zapewnieniu ochrony przywileju, który przysługuje członkom Oireachtas w związku z ich wypowiedziami wygłoszonymi w jego izbach.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny nie jest ograniczony. Immunitet formalny trwa tylko przez okres pełnienia mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Brak formalnej procedury uchylania immunitetu parlamentarnego.

#### ***Praktyka parlamentarna***

Artykuł 58 regulaminu Dáil Éireann (wersja z 2002 r.) określa tryb składania skarg przez osoby, które w czasie posiedzenia zostały przez członka izby lub komisji wymienione albo wskazane w sposób wpływający niekorzystnie na ich reputację lub naruszający ich prywatność.

## **LUKSEMBURG**

#### ***Podstawa prawna immunitetu***

Instytucję immunitetu parlamentarnego regulują przepisy Konstytucji: art. 68 w odniesieniu do immunitetu materialnego i art. 69 w odniesieniu do immunitetu formalnego. Artykuły 159–166 regulaminu Izby Deputowanych określają postępowanie w sprawie o uchylenie immunitetu.

#### ***Zakres immunitetu***

Immunitet materialny obejmuje wypowiedzi parlamentarzysty w okresie sprawowania mandatu. Zgodnie z formułą immunitetu formalnego, nie może on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, nie może być aresztowany, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku, bez uprzedniej zgody Izby.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter trwały i nieograniczony w czasie. Immunitet formalny chroni parlamentarzystę w czasie trwania sesji. Zgodnie z art. 72 Konstytucji, sesja parlamentu trwa od drugiego wtorku października i kończy się w drugi wtorek października następnego roku.

### ***Procedura uchylania immunitetu***

Wnioski w sprawie wyrażenia zgody na wszczęcie postępowania przeciwko deputowanemu mogą być kierowane do przewodniczącego Izby Deputowanych przez:

- ministra sprawiedliwości lub przez prokuraturę za pośrednictwem premiera,
- stronę poszkodowaną,
- deputowanego.

Zgodnie z regulaminem Izby, do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu o zawieszenie postępowania karnego przeciwko deputowanemu lub o uchylenie zatrzymania powoływana jest specjalna komisja. Komisja informuje deputowanego o wniosku i wysłuchuje jego wyjaśnień. W trakcie postępowania deputowany może być reprezentowany przez jednego ze swoich kolegów. Jeżeli deputowany objęty wnioskiem został aresztowany, komisja może wydelegować jednego lub więcej członków komisji, którzy wysłuchują deputowanego w miejscu zatrzymania.

Przy ocenie zasadności wniosku o uchylenie immunitetu stosuje się zwyczajowo następujące kryteria:

- czy fakty podane we wniosku, przy założeniu, że są prawdziwe, stanowią naruszenie prawa;
- czy deputowany objęty wnioskiem istotnie jest odpowiedzialny za te fakty;
- czy wniosek nie jest inspirowany złą wolą lub chęcią zaszkodzenia przeciwnikowi politycznemu;
- czy wniosek nie wynika wyłącznie z chęci uniemożliwienia deputowanemu wykonywania jego funkcji i zdyskredytowania go w oczach opinii publicznej;
- czy fakty podane we wniosku, przy założeniu, że są prawdziwe, są dostatecznie poważne, by usprawiedliwić uchylenie immunitetu.

Po zakończeniu postępowania komisja przedstawia na posiedzeniu plenarnym sprawozdanie w postaci wniosku o przyjęcie uchwały. Sprawozdanie rozpatrywane jest na posiedzeniu zamkniętym. Uchwałę przyjmuje się w głosowaniu tajnym. Decyzja podawana jest do wiadomości na najbliższym posiedzeniu jawnym.

### ***Praktyka parlamentarna***

W latach 1993–2001 Izba Deputowanych rozpatrzyła dwa wnioski w sprawie immunitetu. W jednym wypadku wyraziła zgodę na jego uchylenie.

## **NIEMCY**

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Przepisy dotyczące dwóch postaci immunitetu parlamentarnego zawarte są w art. 46 Konstytucji.

W art. 107 regulaminu Bundestagu z 2 lipca 1980 r., z ostatnimi zmianami z 12 lutego 1998 r., zostały określone ogólne zasady proceduralne dotyczące postępowania w sprawach związanych z immunitetem.

Załącznik 6 do regulaminu określa szczegółowo tryb uchylania immunitetu członków Bundestagu oraz podaje wskazówki proceduralne komisji właściwej do rozpatrywania spraw związanych z immunitetem.

Opisana sytuacja dotyczy wyłącznie członków Bundestagu. Członkami Bundesratu są członkowie rządów poszczególnych krajów związkowych, które powołują ich i odwołują z urzędu. Działając w tym charakterze, nie korzystają oni z żadnego immunitetu parlamentarnego, niemniej niektórzy z nich mogą korzystać z immunitetu jako członkowie parlamentów krajów związkowych.

#### ***Zakres immunitetu***

W ramach immunitetu materialnego członek Bundestagu nie może być ścigany z powodu wyrażonych opinii albo głosowania, pod warunkiem że te działania w całości mieszczą się w zakresie pracy Bundestagu, jego komisji, klubów parlamentarnych lub w dokumentach Bundestagu. Postępowanie może być jednak wszczęte przeciwko członkowi Bundestagu, który dopuści się zniesławienia.

Immunitet formalny obejmuje wszystkie czyny zagrożone karą z mocy prawa oraz chroni członków przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej, z wyjątkiem ujęcia w chwili popełnienia przestępstwa lub w ciągu następnego dnia po dniu, w którym przestępstwo zostało popełnione.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny rozpoczyna się w chwili przyjęcia mandatu, ale nie wcześniej niż w dniu ukonstytuowania się Bundestagu; obowiązuje przez czas nieograniczony. Immunitet formalny obejmuje jedynie okres sprawowania mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Komisja Kontroli Wyborów, Spraw Immunitetowych i Regulaminowych jest za pomocą stosownego zawiadomienia informowana przez organy śledcze o tym, że członek Bundestagu stał się przedmiotem dochodzenia sądowego. Gdy zostanie złożony wniosek o wydanie zezwolenia na wszczęcie przeciwko niemu postępowania lub zastosowania innych środków przymusu, komisja wydaje zalecenie dla Bundestagu lub wstępną decyzję – w każdej indywidualnej sprawie lub gdy wniosek dotyczy przestępstw drogowych i wykroczeń.

#### ***Praktyka parlamentarna***

Bundestag z zasady aprobuje prowadzenie postępowania karnego przeciwko swoim członkom. Na początku kolejnej kadencji, co do zasady, zatwierdzana jest możliwość podjęcia wobec każdego członka Bundestagu postępowania wstępnego. Natomiast wniesienie oskarżenia przed sądem wymaga zezwolenia Bundestagu w każdym indywidualnym przypadku.

Jedyny wyjątek od zasadniczej praktyki Bundestagu w zakresie uchylania immunitetu stanowi przypadek tzw. zniewagi politycznej. Zniewagą polityczną są czyny zniesławiające, które członek Bundestagu po-

pełnia w związku z wykonywaniem swojego mandatu. W przypadku zniewagi politycznej, konieczne jest uzyskanie zezwolenia Bundestagu w każdym indywidualnym zdarzeniu, nawet dla wszczęcia postępowania wstępnego. Jednakże, zgodnie z praktyką Bundestagu, w takich przypadkach zezwolenia na postępowanie karne nie udziela się.

Celem praktyki Bundestagu w zakresie immunitetu jest jednakowe traktowanie parlamentarzystów i pozostałych obywateli w ramach postępowania karnego tak dalece, jak jest to możliwe. Immunitet nie jest rozumiany jako przywilej dla członków parlamentu, ale jako prerogatywa parlamentu jako całości; a zatem ma zapobiegać naruszeniu prestiżu i sprawności działania parlamentu przez inne władze państwowe. Zezwolenie na prowadzenie postępowania karnego będzie przyznawane nawet wówczas, gdyby miało na tym ucierpieć dobre imię pojedynczych członków parlamentu.

Podczas badania spraw dotyczących uchylenia immunitetu Bundestag nie posuwa się do oceny dowodów. Jednakże analizuje, czy sprawa przedstawiona przez prokuraturę jest przekonywująca. Udziela zezwolenia jedynie wówczas, gdy właściwa prokuratura jednoznacznie wyrazi swoją wolę wniesienia oskarżenia; uchylenie immunitetu poselskiego nie może być po prostu środkiem zapobiegawczym, stosowanym przez prokuraturę na wypadek, gdyby zadecydowała, iż sprawa wymaga wniesienia oskarżenia.

## PORTUGALIA

### *Podstawy prawne immunitetu*

Podstawowe zasady dotyczące immunitetu chroniącego deputowanych (oraz członków rządu) zawarte są w art. 157 i 196 Konstytucji. Szczegółowo kwestię immunitetu parlamentarnego reguluje ustawa nr 7 z 1 marca 1993 r. (z późn. zm.), o statusie deputowanych w art. 10 w odniesieniu do immunitetu materialnego i w art. 11 w odniesieniu do immunitetu formalnego.

Zgodnie z regulaminem Zgromadzenia Republiki, wnioski w sprawie uchylenia immunitetu rozpatruje Parlamentarna Komisja Etyki.

### *Zakres immunitetu*

W zakresie immunitetu materialnego niedopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej, karnej i dyscyplinarnej za sposób głosowania lub za wypowiedzi związane z wykonywaniem obowiązków.

Immunitet formalny stanowi ochronę przed aresztowaniem i pozbawieniem wolności bez uprzedniej zgody Zgromadzenia, z wyjątkiem popełnienia przestępstwa umyślnego zagrożonego karą powyżej trzech lat pozbawienia wolności lub ujęcia na gorącym uczynku. Bez zgody Zgromadzenia parlamentarzysta nie może zeznawać w charakterze świadka lub podejrzanego. W wypadku wszczęcia wobec jednego ze swoich członków postępowania karnego i postawienia go w stan oskarżenia, Zgromadzenie Republiki podejmuje decyzję o uchyleniu immunitetu, tak by postępowanie mogło się toczyć dalej. Decyzja taka jest obligato-

ryjna w wypadku oskarżenia o przestępstwo umyślne zagrożone karą powyżej 3 lat pozbawienia wolności. W innych wypadkach Zgromadzenie może postanowić o zawieszeniu immunitetu na czas określony lub w celu dokonania określonych czynności procesowych.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Immunitet materialny ma charakter trwały i nieograniczony w czasie. Immunitet formalny obowiązuje w czasie sprawowania mandatu, zarówno podczas sesji parlamentu, jak i poza nimi.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Wniosek o uchylenie immunitetu przygotowują właściwe organa i kierują do przewodniczącego Zgromadzenia, który przekazuje go do Parlamentarnej Komisji Etyki. Zgromadzenie podejmuje decyzję na podstawie zaleceń zawartych w sprawozdaniu Komisji Etyki. Decyzja zapada większością głosów członków Zgromadzenia obecnych na głosowaniu.

#### ***Praktyka parlamentarna***

Zgromadzenie Republiki zwykle podejmuje decyzję zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu Komisji Etyki. W Zgromadzeniu Republiki przeważa opinia, że immunitet może być uchylony tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy sprawa poważnie zagraża reputacji parlamentu i wymaga pilnego rozstrzygnięcia sądowego.

W latach 1993–2001 odnotowano kilka wypadków uchylenia immunitetu.

## **SZWECJA**

#### ***Podstawy prawne immunitetu***

Uregulowania prawne dotyczące immunitetu członków Riksdagu zawarte są w rozdziale 4 Konstytucji, w art. 8. Immunitet materialny określony w art. 8 § 1 przewiduje brak możliwości pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. W § 2 uregulowano przywilej nietykalności parlamentarzystów (immunitet formalny), związany z popełnieniem przestępstwa w wyniku działań niezwiązanych z wykonywaniem mandatu. Procedura uchylenia immunitetu jest uregulowana w ustawie o Riksdagu. Członek parlamentu, który popełnił przestępstwo, może zostać pozbawiony mandatu decyzją sądu.

#### ***Zakres immunitetu***

Zgodnie z art. 8 Konstytucji, nie można wnieść do sądu sprawy przeciwko obecnemu lub byłemu parlamentarzysty na podstawie działań związanych z wykonywaniem mandatu. To samo dotyczy pozbawienia

członka Riksdagu wolności oraz zakazania mu przemieszczania się w obrębie kraju. Opisane powyżej działania mogą być podjęte jedynie za zgodą parlamentu wyrażoną kwalifikowaną większością 5/6 głosów.

Jeżeli parlamentarzysta jest podejrzany o popełnienie przestępstwa, może zostać zatrzymany lub aresztowany jedynie w przypadku przyznania się do winy, ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa lub jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą co najmniej 2 lat pozbawienia wolności. Opisane uregulowania odnoszą się także do przewodniczącego Riksdagu oraz do zastępców członków<sup>5</sup>.

#### ***Czas trwania immunitetu***

Zgodnie z Konstytucją, w ramach immunitetu materialnego, pociągnięcie do odpowiedzialności członka parlamentu wymaga zgody Riksdagu nawet wtedy, gdy dana osoba, w momencie wyjścia sprawy na jaw, nie sprawuje już mandatu. Zapis taki zawiera *expressis verbis* Konstytucja, która stwierdza, że parlamentarzysta objęty jest ochroną „również po ustaniu mandatu”. Immunitet formalny ma zastosowanie jedynie w okresie wykonywania mandatu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Uchylenie immunitetu wymaga zgody Riksdagu podjętej kwalifikowaną większością 5/6 głosów. Pisemny wniosek o uchylenie immunitetu może złożyć do przewodniczącego prokurator lub inny podmiot, który chce wszcząć postępowanie sądowe przeciwko parlamentarzysty. Pozostałe czynności odbywają się w sądzie.

#### ***Praktyka parlamentarna***

W 1994 r. prokurator złożył wniosek o uchylenie immunitetu w celu wszczęcia postępowania sądowego przeciwko członkowi parlamentu oskarżonemu o korupcję przy wykonywaniu przez niego mandatu. Parlamentarzysta otrzymał pieniądze od jednej firmy za pośrednictwem drugiej firmy, która należała do niego. Prokurator twierdził, że pieniądze stanowiły niestosowną zapłatę za działania, które wchodziły w zakres obowiązków oskarżonego jako parlamentarzysty i pozostawały w związku z wykonywaniem przez niego mandatu.

Parlament stwierdził, iż uregulowania dotyczące immunitetu parlamentarnego przyznają specjalny status członkom Riksdagu i ochrona obejmuje działania podejmowane w parlamencie oraz w organach bezpośrednio z nim powiązanych. Działania parlamentarzysty, stanowiące podstawę złożenia wniosku o uchylenie immunitetu, nie zostały uznane za związane z działalnością w parlamencie, dlatego zgoda ciała ustawodawczego nie była wymagana.

Poza opisaną powyżej sprawą, kwestia uchylenia immunitetu nie pojawiła się od 1865 r.

---

<sup>5</sup> Każdy członek Riksdagu ma wyznaczonego zastępcę. Zastępca wykonuje obowiązki członka, gdy ten zostaje wybrany na przewodniczącego Riksdagu lub powołany na stanowisko ministerialne. Po zakończeniu wykonywania wymienionych wyżej funkcji członek Riksdagu ponownie obejmuje mandat.

## WIELKA BRYTANIA

### ***Podstawy prawne immunitetu***

Podstawy prawne immunitetu parlamentarnego znajdują się częściowo w prawie zwyczajowym i częściowo w prawie stanowionym. Celem immunitetu jest ochrona instytucji parlamentu oraz prawa obywateli do bycia tam odpowiednio reprezentowanymi. Żaden przywilej nie dotyczy członków parlamentu jako takich.

Główny przywilej, istniejący od XV wieku, dotyczy bezwzględnej wolności słowa w trakcie debaty. Prawo to gwarantuje parlamentarzystom prawo stanowione, zgodnie z art. 9 Karty Praw (*Bill of Rights*) z 1689 r. Na podstawie tego samego aktu obie izby sprawują także wyłączną jurysdykcję w sprawach dotyczących swoich wewnętrznych procedur. W praktyce uprawnienie to jest obecnie ograniczane w wyniku rozwoju instytucji rewizji sądowej oraz sądów międzynarodowych, które, orzekając, nie posługują się art. 9 Karty Praw.

### ***Zakres immunitetu***

Zakres immunitetu parlamentarnego jest nakierowany przede wszystkim na ochronę prawną debaty i procedur parlamentarnych. Członkom parlamentu nie przysługuje i nigdy nie przysługiwała ochrona przed postępowaniem w sprawach karnych. Nie istnieje także procedura uchylania immunitetu w tym zakresie. Prawo chroniące członków parlamentu przed aresztowaniem, które ukształtowało się jeszcze wcześniej niż prawo do swobodnej wypowiedzi, obecnie chroni parlamentarzystów przed aresztowaniem w sprawach cywilnych. Ma on jednak niewielkie znaczenie, gdyż niemal całkowicie zaprzestano stosowania aresztu i zatrzymania za czyny pociągające za sobą odpowiedzialność cywilną.

Tak więc jedynym ważnym immunitetem, z jakiego w praktyce korzystają członkowie Izby Lordów i Izby Gmin, jest swoboda wypowiedzi i działania w parlamencie. Obie Izby przy tym korzystają z takich uprawnień, jak prawo do regulowania własnych spraw wewnętrznych, prawo do wszczynania dochodzenia i powoływania świadków, prawo do karania osób winnych naruszenia przywileju lub obrazy parlamentu, jak również prawo publikowania dokumentów bez obawy o to, iż staną się przedmiotem powództwa o zniesławienie.

Każdy parlamentarzysta pozostaje jednak, podobnie jak każdy inny obywatel, odpowiedzialny za wszelkie działania poza parlamentem, nawet wówczas, gdy jego działania dotyczą spraw związanych z pełnieniem mandatu, takich jak wypełnianie obowiązków w okręgu wyborczym. A zatem pisanie w imieniu wyborców pism do ministrów, resortów rządowych lub instytucji publicznych nie będzie zapewne traktowane przez sądy (*Courts of Law*) jako objęte przywilejem parlamentarnym, chociaż mogliby oni z powodzeniem przyjąć pogląd, iż przysługuje im ograniczony przywilej w prawie zwyczajowym.

### ***Czas trwania immunitetu***

Z przywileju zwolnienia od aresztowania (który jest w każdym przypadku, jak to wyżej stwierdzono, ograniczony) członkowie Izby Gmin korzystają w okresie czterdziestu dni od daty każdego zamknięcia



sesji lub rozwiązania Izby. W praktyce, dzięki krótkiej przerwie między zamknięciem jednej sesji a rozpoczęciem następnej, deputowani korzystają z dobrodziejstw przywileju bez przerwy. Zasada regulaminowa nr 78 Izby Lordów jest mniej jasna. Stanowi ona, iż przywilej stosuje się „w czasie posiedzeń parlamentu albo w zwyczajowo przyjętym czasie stosowania przywileju parlamentarnego”.

Przywilej swobody wypowiedzi jest ograniczony do „działalności w parlamencie”, tj. do formalnych działań podejmowanych przez Izbę w charakterze ciała zbiorowego. Podejście takie w sposób naturalny rozszerza się na cały proces prowadzenia obrad, włączając zatem dyskusje przed podjęciem ostatecznej decyzji. Przywilej ten jest nieograniczony w czasie, bowiem obejmuje także wypowiedzi członków zawarte w publikacjach parlamentu związanych z jego pracami. Nie odnosi się natomiast do samodzielnych publikacji poszczególnych członków parlamentu.

### ***Procedura uchylania immunitetu***

W prawie i zwyczaju parlamentarnym jak też w prawie pisanym brak jest jakichkolwiek przepisów dotyczących wniosku o uchylenie prawnego przywileju członka parlamentu. Przyczyną tego jest fakt, że z przywileju tego korzysta zbiorowo każda Izba jako część składowa Wysokiego Trybunału Parlamentarnego oraz poszczególni członkowie każdej Izby, w celu umożliwienia wypełniania przez nich funkcji parlamentarnych.

W konsekwencji żaden sąd nie może nakazać zatrzymania członka parlamentu w sprawie cywilnej, wiedząc, że jest on chroniony przez immunitet. Natomiast w sprawach karnych korzystanie z takiej ochrony jest niemożliwe.

Izba, w której skład wchodzi członek parlamentu, musi być w każdym przypadku poinformowana, na jakiej podstawie został on oskarżony o popełnienie przestępstwa karnego i zatrzymany, w wyniku czego nie może on pełnić swoich obowiązków parlamentarnych. Izba powinna być także powiadomiona o wydanym orzeczeniu.

Zgodnie z rozdziałem 13 ustawy o zniesławieniu z 1996 r. członek parlamentu może sam zrzec się immunitetu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku wytoczenia przeciwko niemu postępowania o zniesławienie. Uregulowanie to ma na celu stworzenie parlamentarzystom możliwości oczyszczenia swojego dobrego imienia w przypadku oskarżenia dotyczącego działalności parlamentarnej. Jest to jedyny przejaw instytucji pozbawienia immunitetu w prawie brytyjskim.

### ***Praktyka parlamentarna***

Zasadniczo parlament chroni swoją integralność i powagę nie tyle przyznając immunitet swoim członkom, ile przez karanie tych, którzy zakłócają prawidłowe jego funkcjonowanie przez utrudnianie pracy samego parlamentu czy też zakłócanie prac swoich członków lub próby ich skorumpowania. Uprawnienia parlamentu w zakresie obrazy są zawsze wykorzystywane w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu prac parlamentu, nie zaś w celu ochrony interesów poszczególnych jego członków.

Osoby, które dopuszczają się przestępstw, mogą być przez parlament osadzone w więzieniu, usuwane (jeśli były jego członkami) lub w trakcie posiedzenia mogą otrzymać naganę od przewodniczącego. Uprawnienia parlamentu w zakresie obrazy są jednak wykorzystywane dość wstrzemięźliwie. Ostatni przypadek uwięzienia członka parlamentu miał miejsce przed stu laty; ostatnie wykluczenie nastąpiło w latach pięćdziesiątych (choć być może wielu członków parlamentu wolało złożyć mandat aniżeli stanąć wobec możliwości wykluczenia ze składu Izby). Ostatni przypadek udzielenia nagany osobie niebędącej członkiem parlamentu miał miejsce prawie 40 lat temu, natomiast członkowi parlamentu – około 30 lat temu.

## WŁOCHY

### *Podstawy prawne immunitetu*

Podstawy prawne immunitetu parlamentarnego zawiera Konstytucja. Artykuł 68 ust. 1 ustanawia immunitet materialny członków parlamentu, natomiast w ust. 2 i 3 tego artykułu zawarte są reguły dotyczące immunitetu formalnego. Tryb rozpatrywania wniosków o uchylenie immunitetu określają: art. 18 regulaminu Izby Deputowanych i art. 135 regulaminu Senatu.

### *Zakres immunitetu*

Przeciwko parlamentarzysty nie może być wszczęte postępowanie sądowe z tytułu wygłaszanych opinii i stanowiska zajętego w głosowaniu w związku z wykonywaniem mandatu. Dodatkowo, parlamentarzysta nie może bez zgody izby, której jest członkiem, być poddany rewizji osobistej lub domowej, a także nie może być zatrzymany, aresztowany albo w inny sposób pozbawiony wolności osobistej. Nie dotyczy to sytuacji, w których powyższe kroki są podejmowane w celu wykonania ostatecznego wyroku sądowego oraz sytuacji ujęcia na gorącym uczynku.

Zgodnie z art. 68 ust. 3 Konstytucji zgoda odpowiedniej izby parlamentu jest także wymagana do kontrolowania rozmów parlamentarzystów prowadzonych bezpośrednio lub za pośrednictwem środków łączności. To samo dotyczy kontroli korespondencji. W wyroku z 2005 r. Sąd Konstytucyjny orzekł jednak, iż tego typu ograniczenie nie ma zastosowania do rozmów telefonicznych nieprzeprowadzanych bezpośrednio przez parlamentarzystów, lecz w ich imieniu. Dotychczas Sąd Konstytucyjny nie wypowiedział się w kwestii stosowania art. 68 ust. 3 Konstytucji do rozmów prowadzonych z deputowanym (senatorem) z telefonu należącego do innej osoby.

### *Czas trwania immunitetu*

Immunitet materialny, do którego odnosi się art. 68 ust. 1 Konstytucji, nie jest ograniczony w czasie.

Co do innych czynów dokonanych przed rozpoczęciem lub w trakcie pełnienia mandatu, członkowie parlamentu są chronieni immunitetem formalnym jedynie w czasie trwania kadencji. W kwestii wygaś-

nięcia mandatu obowiązuje zasada, iż do czasu zebrania się nowo obranych izb trwają pełnomocnictwa izb poprzednich. W konsekwencji immunitet wygasa dopiero w chwili zebrania się nowego parlamentu.

#### ***Procedura uchylania immunitetu***

Procedura uchylania immunitetu opiera się na art. 18 regulaminu Izby Deputowanych i art. 135 regulaminu Senatu. Wnioski o wyrażenie zgody na podjęcie środków prawnych wobec członka parlamentu składane są do izby, publikowane i przekazane do rozpatrzenia odpowiedniej komisji, która ma 30 dni (termin ten może być przedłużony) na rozpatrzenie wniosku na podstawie wstępnego sprawozdania jednego ze swoich członków, a także wszelkich innych dokumentów i dowodów, dostarczonych przez zainteresowanego deputowanego (senatora) jak i przez właściwego sędziego. Komisja przedstawia izbie sprawozdanie, w którym proponuje udzielenie lub odmowę zgody na podjęcie środków prawnych. Ostateczną decyzję podejmuje izba w głosowaniu.

Odmowa uchylenia immunitetu może być zaskarżona przez sędziego do Sądu Konstytucyjnego, który ma prawo unieważnić decyzję parlamentu.

#### ***Praktyka parlamentarna***

W trakcie XIII kadencji parlamentu Izba Deputowanych otrzymała 5 wniosków o wyrażenie zgody na aresztowanie jej członka. Wszystkie z nich zostały odrzucone. Czterokrotnie Izba była proszona o udzielenie zgody na nagrywanie rozmów telefonicznych deputowanych, z czego tylko raz wyraziła zgodę. W tym samym czasie Senat otrzymał 51 wniosków o uchylenie immunitetu. W 6 przypadkach wyraził zgodę na pociągnięcie senatora do odpowiedzialności.



