

Immunitet parlamentarny we współczesnym świecie – ujęcie prawnoporównawcze

Andrzej Jackiewicz, *Uniwersytet w Białymstoku*

ORCID ID: 0000-0001-6957-3139

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie aktualnego kształtu immunitetu parlamentarnego w państwach współczesnego świata. Wykorzystując metodę prawnoporównawczą, przeanalizowano konstytucje, które obrazują najczęściej spotykane rozwiązania przy uwzględnieniu kryterium geograficznego, powołując się na państwa z różnych kontynentów i kręgów kultury prawnej. Zbadano zakres podmiotowy immunitetu materialnego oraz immunitetu formalnego, zwrócono uwagę na czas i miejsce w jakich przystępuje ochrona, prześledzono zakres przedmiotowy tej ochrony oraz rozwiązania dotyczące możliwości uchylania immunitetów parlamentarnych. Z przeglądu tego wynika, że immunitet materialny w poszczególnych państwach wykazuje wiele podobieństw, na przestrzeni lat podlegał niewielu modyfikacjom i jest trwale ukształtowany. W przypadku immunitetu formalnego dostrzegalne są dalej idące różnice, szczególnie w sferze zakresu przedmiotowego i stopnia ochrony. Różne rozwiązania dowodzą jednak, iż nie ma jednego, powszechnie przyjętego, modelu immunitetu, a zakres gwarantowanej ochrony może być bardzo zróżnicowany, podlegać zmianom i być dostosowywanym do przemian ustrojowych i oczekiwań politycznych i społecznych.

Słowa kluczowe: immunitet parlamentarny, ujęcie prawnoporównawcze, konstytucje

Parliamentary immunity in today's world – a comparative-law approach

Abstract

The purpose of the article is to determine the current form of parliamentary immunity in various countries. The author uses the comparative-law method to analyse constitutions that represent the most common solutions, taking into account the geographic criterion, used in countries located on different continents and having different legal cultures. The author analyses the subjective scope of non-accountability and non-violability and focuses on the time and place in which the protection is provided, and trace the objective scope of the protection and the solutions related to the possibility to lift the parliamentary immunities. The analysis leads to the conclusion that non-accountability is similar in different countries, has undergone few modifications over the years, and it is permanently formed. In the case of non-violability, there are more extensive differences, in particular in the objective scope and the degree of protection. However, various solutions prove that there is not a single universally accepted model of immunity and that the scope of the guaranteed protection can be

more diverse, it can be subject to change, and be adapted to the changes in political systems and the political and social expectations.

Keywords: parliamentary immunity, comparative law, constitutions

Pojęcie immunitetu pochodzi od łacińskiego terminu *immunitas*, oznaczającego uwolnienie od obciążeń. W sferze prawa konstytucyjnego jego istotą jest ograniczenie odpowiedzialności prawnej ze względu na pełnioną funkcję, innymi słowy zwolnienie osoby, której przysługuje immunitet, od podlegania powszechnie obowiązującym normom prawnym w określonym przez treść immunitetu zakresie. Najczęściej spotykanym rodzajem immunitetu w prawie konstytucyjnym jest immunitet parlamentarny.

W literaturze polskiej oraz zagranicznej autor dostrzega deficyt prawnoporównawczych opracowań naukowych odnoszących się do instytucji immunitetu parlamentarnego. Opracowania publikowane pod egidą Rady Europy, choć cenne poznawczo, ograniczają się geograficznie do państw europejskich – członków tej organizacji międzynarodowej. W polskiej literaturze dominują natomiast prace odnoszące się do teorii immunitetu parlamentarnego lub do polskiej koncepcji immunitetu parlamentarnego, najczęściej analizowanego z punktu widzenia obowiązującej regulacji prawnej. Na uwagę zasługują w szczególności monografia Krzysztofa Grajewskiego (2001; 2009; 2016), monografia Barbary Janusz-Pohl (2009), a także szereg artykułów publikowanych we wiodących czasopismach naukowych (m.in. Murzynowski 1958; Mordwiłko 1993; Banaszak 1994; Zubik 1997; Banaszak, Jabłoński 2000; Grzesik-Kulesza 2012). Znacznie rzadsze w polskiej literaturze są opracowania o charakterze prawnoporównawczym, a te które zostały opublikowane, ograniczają się do wybranych państw europejskich (Łukasz et al. 2007; Troć 2013). Dość symptomatyczny wydaje się także fakt, że na zorganizowanej 28 kwietnia 2016 roku w siedzibie Wyższej Szkoły Prawa im. Heleny Chodkowskiej, ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Immunitet głowy państwa i immunitet parlamentarny z perspektywy konstytucyjnej i karnoprocesowej”, większość wystąpień poświęcona była teorii immunitetu oraz polskim regulacjom prawnym w tym zakresie, a wyjątkowo odnoszono się do rozwiązań obecnych w porządkach prawnych innych państw¹.

O ile więc polska nauka traktuje immunitet parlamentarny jako uznany element prawa parlamentarnego, to niezbyt często brane są pod uwagę inne rozwiązania w zakresie modelu immunitetu. Nie dostarcza ona więc merytorycznej bazy bieżącemu dyskursowi politycznemu nad polskim modelem immunitetu, co skutkuje tym samym rozważaniami o charakterze wariantu „zero-jedynkowego”: utrzymać immunitet czy go zlikwidować. Potrzeba poszerzenia wiedzy na temat różnych rozwiązań w zakresie tego mechanizmu, uzasadnia w mojej ocenie, podjęcie tego problemu badawczego.

Przedmiotem badawczym niniejszego opracowania jest instytucja immunitetu parlamentarnego w ujęciu konstytucyjnym proponowanym w państwach współczesnych. O ile jednak w europejskim kręgu kultury prawnej immunitet parlamentarny wydaje się trwałym elementem rzeczywistości ustrojowej, to hipotezą, którą ma zweryfikować arty-

¹ Sprawozdanie jest dostępne pod adresem: [https://www.prawowroclaw.edu.pl/immunitet-konferencja/\(14.02.2018\)](https://www.prawowroclaw.edu.pl/immunitet-konferencja/(14.02.2018)).

kuł, jest założenie, że wraz z rozprzestrzenianiem się na wszystkich kontynentach idei nowożytnego konstytucjonalizmu, instytucję immunitetu można uznać jako powszechnie występujący mechanizm konstytucyjnej ochrony parlamentarzystów. Po drugie, artykuł ma odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest skonstruowanie jednego powszechnie obowiązującego modelu immunitetu parlamentarnego. Celem artykułu jest także ustalenie aktualnego kształtu immunitetu parlamentarnego w państwach współczesnego świata oraz omówienie najczęściej spotykanych rozwiązań w tym zakresie.

Przedstawiona zostanie geneza tej instytucji w czasach nowożytnych oraz obecna w literaturze przedmiotu definicja immunitetu parlamentarnego, uwzględniająca jego rodzaje – materialny i formalny (wraz z przywilejem nietykalności). Następnie zarysowana będzie metodologia zastosowana w badaniach. W dwóch kolejnych częściach opracowania przedstawione zostaną rezultaty przeglądu uwzględnionych konstytucji, odnoszących się do immunitetu materialnego, a w następnej kolejności do immunitetu formalnego. W ostatniej części artykułu autor przedstawi wnioski, podejmując próbę odpowiedzi na postawione powyżej pytania badawcze, jednocześnie kreśląc rekomendacje do dalszych badań na tym polu.

Metodologia zastosowanych badań została zdeterminowana przedmiotem badawczym, hipotezami oraz celem niniejszego artykułu. Dokonano przeglądu tekstów konstytucji państw współczesnego świata przy jednoczesnym zastosowaniu narzędzi metody prawno-porównawczej, przy której autor starał się wyodrębnić i klasyfikować poszczególne rozwiązania w zakresie kolejnych elementów składowych instytucji immunitetu parlamentarnego. Prześledzono zakres podmiotowy immunitetu materialnego oraz immunitetu formalnego, zwrócono uwagę na czas i miejsce, w jakich przystępuje ochrona, rozważono zakres przedmiotowy tej ochrony oraz rozwiązania dotyczące możliwości uchylania immunitetów parlamentarnych.

W badaniach wzięto pod uwagę kilkadziesiąt konstytucji państw współczesnych², szczególną uwagę poświęcając kryterium geograficznemu oraz odmiennej kulturze prawnej. Przy wyborze kierowano się także dostępnością aktualnego tekstu konstytucji w języku polskim lub wiarygodnego tłumaczenia na język angielski. Podawane w opracowaniu przykłady określonych rozwiązań nawiązują zwykle do przepisów jednej lub dwóch konstytucji, co jest podyktowane ograniczoną formułą artykułu. Wskazując w danych przypadkach odnośne konstytucje, starano się dobrać te, które w zakresie danych treści obrazują najczęściej spotykane rozwiązania lub z innych względów poznawczych, zdaniem autora, zastępują na przywołanie.

² W badaniach uwzględniono następujące państwa (w porządku alfabetycznym): Angola, Argentyna, Armenia, Australia, Azerbejdżan, Bangladesz, Białoruś, Belgia, Bhutan, Birmia, Boliwia, Brazylia, Burkina Faso, Chile, Chiny, Czechy, Chorwacja, Dania, Estonia, Etiopia, Filipiny, Finlandia, Francja, Gabon, Ghana, Grecja, Gruzja, Gwinea, Hiszpania, Holandia, Indie, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Jordania, Kambodża, Kanada, Kazachstan, Kenia, Korea Południowa, Litwa, Łotwa, Macedonia, Malezja, Mali, Maroko, Mołdawia, Mongolia, Mozambik, Namibia, Niemcy, Norwegia, Pakistan, Peru, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, RPA, Serbia, Sierra Leone, Słowenia, Sri Lanka, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Tajlandia, Tanzania, Ukraina, Urugwaj, Węgry, Wietnam, Włochy, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zjednoczone Królestwo.

Geneza nowożytnego immunitetu parlamentarnego

W czasach nowożytnych koncepcja immunitetu powstawała dwutorowo. Źródłem koncepcji immunitetu (parlamentarnego) można doszukiwać się w czasach starożytnego Rzymu, gdzie szczególną ochronę przyznawano trybunom ludowym, który to urząd można potraktować jako przedstawicielski. Surowo zabronione było ich atakowanie lub utrudnianie im wykonywania obowiązków. Osoba, która naruszała ten zakaz, była wyjmowana spod prawa i mogła być pozbawiona życia przez każdą napotkaną osobę (Ameller 1993: s. 28). Konstrukcja tego rzymskiego pierwowzoru immunitetu opierała się zatem na przyznaniu szczególnego statusu prawnej osobie, ze względu na potrzebę umożliwienia jej nieskrępowanego realizowania funkcji działania na rzecz ludu (Beetham 2006: s. 37). To uzasadnienie immunitetu, a także chęć zapewnienia określonemu urzędowi określonej ważności i powagi, jest aktualne także i dzisiaj.

Historycznie pierwsza koncepcja immunitetu kształtowała się w Wielkiej Brytanii (a w XVIII wieku także w Stanach Zjednoczonych) na tle praw jednostki postrzeganych jako ochrona przed nadużyciami prawa, do jakich mieliby się dopuszczać rządzący. Wyrazem tej koncepcji, rozwijającej się przede wszystkim w sferze prawa zwyczajowego, były *Magna Charta Libertatum* oraz późniejsze *Petition of Rights* (1627), *Bill of Rights* (1689), *Habeas Corpus Act* (1690) oraz *Act of Settlement* (1701). Stały rozwój koncepcji praw jednostki powodował, że nie było potrzeby tworzenia na drodze normatywnej dodatkowych instrumentów ochronnych mających służyć jedynie parlamentarzystom. Ochrona przysługująca wszystkim jednostkom na zasadzie równości wobec prawa, wykształcona z biegiem lat na bazie prawa zwyczajowego, była traktowana jako coś naturalnego, a ostateczną gwarancją była możliwość skorzystania z drogi sądowej przeciwko nadużyciom władzy (*habeas corpus*). Początków kształtowania się w brytyjskim prawie zwyczajowym instytucji immunitetu należy doszukiwać się w końcu XIV wieku na gruncie konfliktu pomiędzy Izłą Gmin a monarchą. W 1397 roku, jeden z członków parlamentu (MP) – Thomas Haxey – ujawnił skandal finansowy na dworze Ryszarda II, po czym został skazany za zdradę na śmierć. Pod wpływem nacisków Izby Gmin król go ułaskawił, jednak stało się to punktem wyjścia do dyskusji nad prawem parlamentarzystów do swobodnej debaty (*freedom of speech*), bez nacisków króla. Podobny charakter miały późniejsze kazusy dotyczące wolności wypowiedzi, których bohaterami byli postowie do Izby Gmin: Strode, Eliot, Holles i Valentine. W XVI wieku stało się to zasadą parlamentarną, a uwięzieniem art. 9 *Bill of Rights* stanowiący, że parlamentarzyści są wolni w swoim działaniu w ramach parlamentu od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych (Grajewski 2001: s. 30–31; van der Hulst 2000: s. 65–66). Co więcej, począwszy od XV wieku pojawiły się także żądania brytyjskiej Izby Gmin w zakresie ochrony MP przed aresztowaniem (Nehmelman, Vetzo 2015: s. 78; Czeszejko-Sochacki 1997: s. 71–72; Grajewski 2001: s. 31). W tradycji brytyjskiej było to ograniczone do spraw cywilnych, co miało niebagatelne znaczenie w czasach, gdy za długi groziło więzienie. Jednak współcześnie zarówno w Wielkiej Brytanii jak i innych krajach anglosaskiej kultury prawnej, immunitet ten ma bardzo ograniczone znaczenie. Brytyjska koncepcja immunitetu, usystematyzowana w formie pisanej dopie-

ro w 1844 roku w książce Thomasa Erskine'a Maya, jest tym samym punktem wyjścia dla dzisiejszych parlamentarnych immunitetów materialnych (Hardt 2013: s. 58–97).

Pojawienie się drugiej koncepcji związane jest z przyjętą we Francji Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela (1789). Dokument ten zrywał z wcześniej utrwalonym porządkiem, przez co nie znalazły się w nim uznawane wcześniej prawa zwyczajowe. Wielka Rewolucja przyniosła nową sytuację ustrojową – ustanowione tą drogą Zgromadzenie Narodowe potrzebowało ochrony jako instytucja, tak samo jak deputowani jako przedstawiciele ludu potrzebowali ochrony, by móc swobodnie i niezależnie realizować swoje funkcje. Było to szczególnie istotne w sytuacji, w której nowy porządek ustrojowy, którego fundamentem było Zgromadzenie Narodowe, nie powstał w wyniku konsensusu społecznego, w związku z czym, szczególnie ze strony władzy wykonawczej płynęły realne zagrożenia (Beetham 2006: s. 38, Grajewski 2001: s. 32). W rezultacie ochrona prawna przyjęła formę normatywną, zaś Zgromadzenie Narodowe, jako najważniejszy organ w państwie, mogło ustanowić idące dalej niż w systemie anglosaskim instrumenty ochrony. Konstytucja francuska z 1791 roku zawierała pierwszą regulację normatywną szczebla konstytucyjnego ustanawiającą immunitet formalny parlamentarzystów (Hardt 2013: s. 132–165, Komisja Wenecka 2014, s. 5, Wigley 2003: s. 25–28).

Współczesne pojęcie immunitetu parlamentarnego

Immunitet parlamentarny ma chronić parlamentarzystów przed jakimikolwiek nielegalnymi naciskami lub ingerencjami w swobodne wykonywanie mandatu, szczególnie pochodzącymi ze strony organów podporządkowanych rządowi (np. prokuratura, policja), ale także ze strony innych organów władzy publicznej czy nawet osób prywatnych (np. w przypadku notorycznych prywatnych aktów oskarżenia). Immunitety są więc podstawową formą gwarancji niezależności deputowanych, przy czym ich konstrukcja służąca temu celowi, nie powinna przyznawać nieproporcjonalnych, nie znajdujących w państwie demokratycznym uzasadnienia, przywilejów (Mordwiłko 1996: s. 99, Grajewski 2001: s. 29).

Biorąc pod uwagę obecne w polskiej literaturze definicje immunitetu, szczególną uwagę zwraca zaprezentowana przez Krzysztofa Grajewskiego. Mianowicie przez przywileje immunitetowe (immunitet w najszerszym znaczeniu) rozumieć należy te wynikające z wyraźnie obowiązujących przepisów prawnych, które przysługiwać mogą w określonym czasie lub bezterminowo osobie lub grupie osób, rzeczy, instytucji lub terytorium i które polegać mogą na wyłączeniu stosowania (niestosowaniu) wobec tych osób, rzeczy itp. powszechnie obowiązujących przepisów prawnych w szczególności poprzez:

- 1) wyłączenie odpowiedzialności za określone lub wszystkie kategorie czynów,
- 2) wprowadzenie utrudnień w możliwości realizacji odpowiedzialności prawnej dowolnego rodzaju w postaci wymogu uzyskania zezwolenia właściwej władzy na pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej,
- 3) zapewnienie nietykalności wymienionym osobom, rzeczom, instytucjom lub terytoriom (Grajewski 2001: s. 14–15).

Z definicji tej wynikają więc trzy części składowe immunitetu, który odnosząc się do parlamentarzysty, określany jest jako immunitet parlamentarny. Są to: immunitet materialny, formalny oraz nietykalność parlamentarzysty. Warto przy tym – za Barbarą Janusz-Pohl – zwrócić uwagę na fakt, że rozróżnienie immunitetów na materialne i formalne, jest najczęstszą w polskiej literaturze formą ich podziału (Janusz-Pohl 2009: s. 29–30).

Immunitet materialny (inaczej indemnitet) polega na wyłączeniu odpowiedzialności (stąd czasem nazywany immunitetem nieodpowiedzialności) lub karalności (immunitet niekaralności) za określone czyny popełnione przez deputowanego. W pierwszym przypadku – wyłączenia bezprawności – czyny nie są w ogóle uznane za bezprawne, wobec czego dana osoba nie ponosi za nie odpowiedzialności. W przypadku wyłączenia karalności, czyny są nadal uznawane za niezgodne z prawem, jednak nie są karalne, czyli wobec danej osoby nie można zastosować sankcji (Hardt 2013: s. 4, Komisja Wenecka 2014: s. 5). Naturalną konsekwencją takiej konstrukcji immunitetu jest więc jego trwałość, co oznacza, że ochrona, która odnosi się tylko do czynów popełnionych w trakcie kadencji, trwa także po wygaśnięciu mandatu. Stąd też uprawnione jest określenie tego immunitetu jako immunitet bezwzględny (Janusz-Pohl 2009: s. 30–31).

Kolejnym elementem definicji immunitetu materialnego jest zakres czynów objętych ochroną. Jak formuluje to Grajewski, przeważnie czyn taki musi pozostawać w ścisłym związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, co jest powodem, dla którego w literaturze często podnosi się, że immunitet materialny – w przeciwieństwie do jego formalnego odpowiednika i instytucji nietykalności – odnosi się do „działalności zawodowej” członka parlamentu (Grajewski 2001: s. 20, Ciągwa 1992: s. 25, Komarnicki 1937: s. 49). W związku z tym ma on charakter niezupełny, ponieważ nie gwarantuje pełnej ochrony, lecz wyłączenie odpowiedzialności w zakresie wyznaczonym przepisami prawa.

Immunitet formalny (inaczej procesowy) polega na procesowym zakazie pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności przed sądem (najczęściej karnym) bez zgody izby parlamentu, której deputowany jest członkiem lub innego organu, który w ściśle określonych przypadkach może działać w zastępstwie parlamentu (Grajewski 2001: s. 23). Można go zatem zdefiniować jako ograniczenie możliwości wszczęcia lub przeprowadzenia postępowania (najczęściej karnego) przeciwko danej osobie. Popełnione czyny pozostają czynami zabronionymi przez prawo, jednak osoba, której przysługuje immunitet formalny, nie ponosi odpowiedzialności za ten czyn, ponieważ nie można przeciwko niej prowadzić postępowania zmierzającego do nałożenia sankcji. Zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej jest czasami rozszerzany na odpowiedzialność karnoadministracyjną (wykroczeniową), zawodową, a nawet dyscyplinarną (Skrzydło 1998: s. 106). Immunitet ten zapewnia jedynie niedopuszczalność wszczęcia przeciwko osobie określonego rodzaju postępowania, nie wpływając tym samym na ocenę czynu z punktu widzenia prawa materialnego.

W przeciwieństwie do immunitetu materialnego, immunitet formalny chroni tylko w trakcie kadencji, a więc ma charakter czasowy. Istotną cechą tego rodzaju immunitetu jest jego względny charakter, co oznacza, że ochrona może zostać uchylona poprzez zgodę na prowadzenie postępowania przeciwko danej osobie, wyrażaną najczęściej

przez izbę parlamentu, której jest on członkiem. Warto także zauważyć, że zwykle immunitet ten dotyczy każdego rodzaju czynów, które nie muszą być związane z wykonywaniem mandatu (Mordwiłko 1993: s. 41). Dlatego bywa określany jako immunitet zupełny. Warto przy tym zaznaczyć, że możliwe jest traktowanie wyżej definiowanego immunitetu materialnego również w kategoriach immunitetu formalnego (procesowego), co jest uzasadniane tym, że również immunitet materialny wywołuje skutki procesowe, gdyż jego istnienie – podobnie jak w przypadku immunitetu formalnego – powoduje konieczność odmowy wszczęcia postępowania przeciwko danej osobie (Janusz-Pohl 2009: s. 35).

Elementem immunitetu parlamentarnego jest ponadto nietykalność parlamentarzysty, co oznacza zakaz pozbawiania wolności i/lub aresztowania, zatrzymywania lub stosowania podobnych środków w stosunku do deputowanego. Kwestią sporną jest czy traktować przywilej nietykalności parlamentarzysty jako odrębny rodzaj immunitetu parlamentarnego, czy też jako element immunitetu formalnego (Hardt 2013: s. 4–5). Krzysztof Grajewski wskazuje, że łączenie nietykalności z immunitetem formalnym jest najczęściej uzasadniane wspólną regulacją obu tych mechanizmów, dokonywaną zwykle w jednym przepisie konstytucyjnym, co jest pochodną ich podobnych cech. Przywilej nietykalności jest bowiem powiązany z czasem trwania mandatu parlamentarnego – ma także względny oraz zupełny charakter. Jednak słusznie dowodzi Grajewski, że zasadne jest odrębne traktowanie przywileju nietykalności parlamentarnej ze względu na różnice w treści tych instytucji. Przyznaje jednocześnie, że ze względu na liczne podobieństwa, celowe wydaje się łączne omówienie przywileju nietykalności wraz z immunitetem formalnym (Grajewski 2001: s. 136). W niniejszym opracowaniu, przyjmując tę argumentację, poświęcam im kumulatywnie jedną część opracowania.

Immunitet materialny

Zakres podmiotowy

Zakresem immunitetu materialnego są objęci przede wszystkim parlamentarzyści. Jest to powszechny i ugruntowany standard (Myttenaere 1996: s. 102). Zakres parlamentarnego immunitetu materialnego jest ograniczony najczęściej do samych parlamentarzystów, co jest typowe dla państw, w których instytucja immunitetu kształtowała się pod wpływem rozwiązań francuskich (Hardt 2013: s. 186). Takie postanowienia przewidują np. art. 46 ust.1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, art. 82 konstytucji Burkina Faso, czy art. 61 konstytucji Republiki Chile. W samej Francji od 1881 roku z immunitetu tego korzystają także świadkowie zeznający przed komisją parlamentarną (van der Hulst 2000: s. 67–68).

W innych państwach, w tym w wielu pozostających pod wpływem wzorców brytyjskich, odnajdziemy rozwiązania konstytucyjne rozciągające zakres podmiotowy parlamentarnego immunitetu materialnego także na inne osoby, przy czym kluczowa jest tutaj relacja tych osób z parlamentem, co powoduje, że zakres tego immunitetu, podobnie jak w samym Zjednoczonym Królestwie może być określany jako instytucjonalny a nie personalny (Hardt 2013: s. 102–103). Dotyczy to tym samym osób uczestniczących w debatach, ekspertów, świadków itp. Na bardzo szeroko zakrojony zakres immunitetu

pozwala konstytucja Szwajcarii (art. 162), dzięki czemu obejmuje on niemal wszystkie osoby uczestniczące w pracach parlamentu (van der Hulst 2000: s. 67). Podobnie art. 71 holenderskiej konstytucji przewiduje, że „deputowani do Stanów Generalnych, ministrowie, sekretarze stanu i inne osoby uczestniczące w obradach [Stanów Generalnych] nie podlegają odpowiedzialności sądowej za wypowiedzi na posiedzeniu Stanów Generalnych lub ich komisji ani za złożone tam pisemne przedłożenia”. Immunitet ten rzadziej może przysługiwać także urzędnikom parlamentarnym, co przewiduje np. art. 78 ust. 2 konstytucji Bangladeszu, zgodnie z którym, funkcjonariusz parlamentu, któremu powierzono kompetencje, np. służące utrzymaniu porządku w parlamencie, za działania realizujące te kompetencje nie będzie ponosił odpowiedzialności przed żadnym sądem³.

Zakres czasowy oraz miejscowy

Zakres czasowy immunitetu materialnego w przypadku parlamentarzystów może być określony dwójako. Pierwsze rozwiązanie polega tym, że immunitet materialny obejmuje jedynie okres posiedzeń parlamentu, tak jak przewiduje to np. art. 11 konstytucji Filipin. W drugim przypadku nie ma żadnego ograniczenia czasowego i immunitet chroni parlamentarzystę niezależnie od tego czy parlament pracuje czy też nie. Takie rozwiązanie zawiera np. art. 71 hiszpańskiej konstytucji. Immunitet materialny przysuguje najczęściej od momentu wyboru, tak jak przewiduje to art. 61 konstytucji Chile. Innym rozwiązaniem może być moment złożenia przysięgi, co przewiduje np. konstytucja Argentyny (art. 67) lub moment stwierdzenia ważności wyboru, w przypadku uzależnienia początku sprawowania mandatu od tego warunku jak to ma miejsce w Rosji i Mali (van der Hulst 2000: s. 68).

Immunitet materialny obejmuje działania do czasu zakończenia pełnionej funkcji, a więc do końca kadencji parlamentu (wygaśnięcia mandatu). Jednak z jego istoty wynika to, że nawet gdy dana osoba nie pełni już funkcji, np. nie jest parlamentarzystą, dalej nie odpowiada ona za swoje działania z okresu sprawowanej funkcji.

W części państw immunitet materialny wywołuje skutki wobec działań mających miejsce w budynku parlamentu (Troć 2013, s. 106) tak, jak przewiduje to art. 66 konstytucji Norwegii. W innych państwach miejsce działań chronionych immunitetem może być wyznaczone szczegółowo, o czym mówi np. art. 123 konstytucji Tajlandii, w którym stwierdzono m.in., że ochroną objęte są wypowiedzi podczas posiedzeń parlamentarzystów dotyczące faktów, opinie oraz głosowania, ale jednocześnie precyzując, iż przywilej ten nie dotyczy wypowiedzi transmitowanych za pośrednictwem radia, telewizji czy jakichkolwiek innych środków poza przestrzeń parlamentu, chyba że dotyczy to publikacji stenogramów posiedzeń, prowadzonych zgodnie z przepisami regulaminowymi, osób wypowiadających się na podstawie upoważnienia przewodniczącego obradom, lub transmisji dokonywanych na podstawie zezwolenia przewodniczącego danej izby. Warto mieć na uwadze, że samo definiowanie miejsca może współcześnie przysparzać problemów definicyjnych, chociażby w kontekście wykorzystania mediów (Hardt 2013:

³ Przykłady innych kategorii osób w państwach europejskich, objętych immunitetem parlamentarnym, uwzględnia raport Komisji Weneckiej (Komisja Wenecka 2014: s. 12).

s. 111). W wielu innych państwach nie ma żadnego ograniczenia co do miejsca i czynnikiem decydującym o skuteczności immunitetu jest wyłącznie charakter działań podejmowanych przez parlamentarzystę. Takie regulacje znajdują się np. w konstytucji Argentyny (art. 68) oraz konstytucji Portugalii (art. 157 ust.1)⁴.

Zakres przedmiotowy

Analiza zakresu działań objętych parlamentarnym immunitetem materialnym wykazuje, że można wyznaczyć pewien zakres czynności chronionych w każdym przypadku. Zaliczamy do niego: słowa wypowiedziane na posiedzeniu parlamentu lub podczas obrad komisji, projekty uchwał, głosowania, pisemne lub ustne pytania i interpelacje. W niektórych państwach konstytucje przewidują ponadto objęcie immunitetem materialnym także innych aktywności. W takich państwach jak Białoruś, Burkina Faso, Gabon, Grecja, Gwinea, Mongolia, Rumunia, Rosja czy Urugwaj, immunitet obejmuje także działalność w ramach partii politycznych, udział w debatach telewizyjnych lub radiowych, spotkania polityczne oraz wywiady (Myttenaere 1996: s. 108–110; van der Hulst 2000: s. 70–72; Crespo Allen 1993: s. 107).

Zakres czynności chronionych immunitetem materialnym podlega czasami pewnym ograniczeniom, zapobiegającym ewentualnym nadużyciom np. godzącym w prawa osób trzecich lub dezorganizującym prace parlamentu. Przykładowo immunitet nie chroni przed odpowiedzialnością za „zniestawienie lub zniewagę”, jak przewiduje to w art. 102 konstytucja Białorusi lub przed „oszczerczą zniewagą”, co stanowi w art. 46 ust. 1 niemiecka ustawa zasadnicza (Komisja Wenecka 2014: s. 13–14)⁵. Zakres chronionej tym immunitetem aktywności parlamentarzystów dotyczy różnego rodzaju wypowiedzi lub innych form ekspresji myśli takich, jak np. używanie określonych symboli, stąd też określenie tego immunitetu jako wolność słowa (*freedom of speech*)⁶.

⁴ Jak wskazywał polski Sąd Najwyższy, wykonywanie mandatu nie ogranicza się tylko do działalności posła terenie Sejmu oraz jego organów i komisji, ale wiąże się także z realizacją jego funkcji i obowiązków parlamentarnych na terenie zewnętrznym. Takie działania zewnętrzne poseł może np. podejmować: konsultując z wyborcami np. kwestie związane z wykonywaniem rozmaitych inicjatyw ustawodawczych lub zgłoszeniem interpelacji, przyjmując opinie, postulaty i wnioski swych wyborców, realizując obowiązki i zadania poselskie. Tego rodzaju zewnętrzna działalność posła może nieraz pozostawać w kolizji z określonymi przepisami prawa karnego i jeśli formalne naruszenie takich przepisów nastąpi w wyniku realizacji jego zadań parlamentarnych, to taki czyn objęty będzie również materialnym immunitetem parlamentarnym (Wyrok 1993).

⁵ Jak przypomina M. Troć, w Wielkiej Brytanii immunitet materialny chroni deputowanych od odpowiedzialności za naruszenie pewnej kategorii dóbr osobistych osób trzecich. Autor zwraca uwagę, że „zaletą takiego rozwiązania jest niewątpliwie większa swoboda i bezpośredniość dyskusji parlamentarnych”, uznając za wadę jednak to, iż dyskusje w takim przypadku „mogą stać się wulgarnie lub może występować publiczne i bezkarne piętnowanie jednostek” (Troć 2013: s. 110–111; Pilkington 1999: s. 157–158).

⁶ O zakresie *freedom of speech* na gruncie włoskiej konstytucji wypowiedział się wielokrotnie Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej, który w swoim orzecznictwie wyjaśniał, że bluźnierstwo, wulgaryzmy czy obraza przy użyciu przekleństw, nie mogą być uznane jako opinia i korzystać z ochrony tego rodzaju immunitetu. Pierwszy raz zasada ta została sformułowana w głośnej sprawie, dotyczącej sytuacji, w której włoski polityk Umberto Bossi publicznie stwierdził, że użyłby włoskiej flagi jako papieru toaletowego (Wyrok 2006). Z drugiej strony, sąd ten w sprawie dotyczącej tzw. piano players (parlamentarzystów głosujących za innymi nieobecnych kolegów), stwierdził, że nie mogą być oni pociągnięci do odpowiedzialności za fałszywe zeznania lub oszustwo, ponieważ wchodzi to w zakres

Ochrona, którą zapewnia immunitet materialny, przybiera różne formy, w związku z czym trudno jest skonstruować wspólny standard w tym zakresie. W niektórych państwach immunitet ten ma charakter absolutny i przeciwko parlamentarzystom (w zakresie przedmiotowym objętym tym immunitetem) nie można prowadzić żadnego postępowania, tak jak przewiduje to np. konstytucja Portugalii (art. 157 ust. 1). W większości państw nawiązujących do modelu brytyjskiego immunitet ten dotyczy tylko postępowania cywilnego, a możliwe jest prowadzenie postępowania karnego (Bradley, Pinelli 2012: s. 661; Hardt 2013: s.107–109). Natomiast rzadszym przykładem immunitetu materialnego, który dotyczy postępowania karnego, a dopuszcza postępowanie cywilne, jest immunitet przewidziany w art. 83 konstytucji Słowenii⁷.

Warto także zauważyć, że immunitet materialny oprócz tego, iż skutkuje zakazem prowadzenia postępowania przeciwko danemu parlamentarystcie, w wielu państwach chroni także przed jakimkolwiek wezwaniem przed sąd lub aresztowaniem. Postanowienia takie znajdują się np. w konstytucji Mali (art. 62) oraz konstytucji Argentyny (art. 68).

Uchylenie immunitetu materialnego

Immunitet materialny zapewnia ochronę w stosunku do określonych osób w określonym czasie i w określonym zakresie. Jednak w niektórych państwach może on zostać uchylony. Najczęściej decyzja o uchyleniu immunitetu materialnego należy do danej izby i przebiega w sformalizowanej procedurze. Taką możliwość *expressis verbis* w odniesieniu do immunitetu materialnego i w ograniczonym zakresie przewiduje np. konstytucja Grecji (art. 61). W większości państw parlamentarysty nie mogą się sami zrzec tego immunitetu, a w niektórych parlamentarzysta w ogóle nie mogą być pozbawieni tego typu ochrony (Crespo Allen 1993: s. 107). Takiej możliwości nie przewidują m.in. konstytucja Norwegii oraz konstytucja Holandii (Hardt 2013: s. 272, 282).

Immunitet formalny i nietykalność parlamentarzysty

Zakres podmiotowy

Najczęściej immunitet formalny zapewnia ochronę parlamentarzystom. O ile jednak immunitet materialny jest rozwiązaniem powszechnym, to niektóre konstytucje w ogóle nie przewidują instytucji immunitetu formalnego. Nie odnajdziemy go m.in. w konstytucji Holandii (Hardt 2013: s. 257–259) oraz konstytucji Malezji. Uznano bowiem, że wystarczające są zwykłe środki ochrony dostępne dla wszystkich obywateli. W innych państwach, w których funkcjonuje immunitet formalny, bywa on ograniczony głównie w zakresie przedmiotowym, czasowym lub miejscowym (Komisja Wenecka 2014: s. 18–19).

Pomimo, że immunitet ten w swym parlamentarnym wydaniu najczęściej odnosi się tylko do parlamentarzystów, to należy dostrzec, że w niektórych państwach ochroną objęte są także inne osoby związane z parlamentem. Mogą to być m.in. osoby, które zeznają

czynności głosowania w rozumieniu art. 68 włoskiej konstytucji (Wyrok 1996).

⁷ Zob. także zestawienie państw w tym zakresie zawarte w Raporcie Komisji Weneckiej (Komisja Wenecka 2014: s. 11).

przed komisją parlamentarną lub przed izbą, a także urzędnicy instytucji parlamentarnych, co przewidują konstytucja RPA (art. 66, 67, 71 ust. 2) oraz konstytucja Bangladeszu (art. 78).

Zakres czasowy oraz miejscowy

Ochrona wynikająca z immunitetu formalnego rozpoczyna się na zasadach analogicznych, jak w przypadku immunitetu materialnego, a więc najczęściej począwszy od dnia wyboru. Znacznie rzadziej ochrona rozpoczyna się w innym momencie, np. w chwili zaprzysiężenia, tak jak przewiduje to np. konstytucja Bangladeszu (art. 148).

Warto przy tym zastrzec, że w wielu państwach, postępowania które rozpoczęły się przed uzyskaniem ochrony, toczą się dalej (Sri Lanka), w innych zaś toczą się, o ile parlament nie zażąda ich zawieszenia, tak jak ma to miejsce w Polsce (art. 105 ust. 3). Często są sytuacje, w których postępowania toczą się nadal pod warunkiem wyrażenia zgody przez parlament, co przewiduje np. w art. 46 ust. 4 konstytucji Niemiec (Myttenaere 1996: s. 16–17; van der Hulst 2000: s. 83–84).

Immunitet chroni przez cały okres sprawowania mandatu (Crespo Allen 1993: s. 110), tak jak przewiduje to np. konstytucja Hiszpanii (art. 71), przy czym w przypadku niektórych państw, których parlamenty pracują w trybie sesyjnym, ochrona jest gwarantowana jedynie w trakcie sesji (Troć 2013: s. 114). Tak stanowi np. art. 11 konstytucji Filipin.

Generalnie immunitet formalny nie jest związany z miejscem popełnienia określonego czynu, jednak w nielicznych państwach konstrukcja tego immunitetu zawiera ograniczenie polegające na tym, że immunitet chroni tylko przed aresztowaniem w drodze do oraz w samym budynku parlamentu, jak ma to miejsce np. w konstytucji Norwegii (art. 66).

Immunitet ten przede wszystkim dotyczy osoby parlamentarzysty, jednak tak jak przewiduje to np. włoska konstytucja w art. 68, ochroną mogą być objęte także korespondencja, mieszkanie oraz inne miejsca, np. siedziba partii jako miejsce prac nad tworzoną prawem (Wyrok 2004).

Zakres przedmiotowy

Zakres ochrony wynikającej z immunitetu formalnego w odniesieniu do parlamentarzystów różni się dość znacznie w poszczególnych państwach. W niektórych ma zastosowanie w przypadku każdego typu postępowania, tak jak przewiduje to konstytucja Hiszpanii (art. 71), w innych nie chroni przed postępowaniem w sprawach cywilnych, tak jak przewiduje to konstytucja Portugalii (art. 157 ust. 3–4), a jeszcze w innych przed postępowaniem w sprawach karnych, co jest charakterystyczne dla modelu immunitetu w Zjednoczonym Królestwie⁸, a także innych państwach zaliczanych do tego kręgu kultury prawnej.

⁸ Jednakowoż w Zjednoczonym Królestwie w przypadku aresztowania, właściwa izba musi być natychmiast poinformowana o tym fakcie, jak też i o naturze zarzutów (podobnie w przypadku skazania na pozbawienie wolności). W praktyce, aresztowanie w sprawach cywilnych nie ma już miejsca od 1838 roku, z wyjątkiem spraw, które dotyczą bankructwa i kończą się utratą mandatu (Hardt: s. 119–121).

Zwykle konstytucje wielu państw nie uzależniają ochrony od charakteru popełnionego czynu, tak jak np. konstytucja Grecji (art. 62), ale zdarzają się wyjątki. Konstytucja Białorusi (art. 102) nie przewiduje ochrony w przypadku ciężkiej zdrady lub poważnego przestępstwa. Możliwe jest także uzależnienie ochrony immunitetowej od sankcji grożącej za popełniony czyn, tak jak w przypadku konstytucji Portugalii (art. 157 ust. 3), która przewiduje, że ochrona przed pozbawieniem wolności jest wyłączone w przypadku umyślnego przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica przewyższa trzy lata⁹.

Ochrona, którą gwarantuje immunitet formalny parlamentarzystom, polega najczęściej na zakazie prowadzenia postępowania (postawienia przed sądem), zakazie aresztowania czy też jakiegokolwiek innego pozbawienia wolności (Crespo Allen 1993: s. 108; Komisja Wenecka 2014: s.19). W poszczególnych państwach zakres przedmiotowy tej ochrony różni się. Konstytucja Białorusi (art. 102) przewiduje ograniczenie jedynie do zakazu aresztowania, przy czym należy zauważyć, że poszczególne państwa mogą w różny sposób definiować termin aresztu, co różnicuje tym samym zakres ochrony. W niektórych państwach ochrona przed aresztowaniem jest ograniczona jedynie do spraw cywilnych, co jest rezultatem anglosaskiego modelu immunitetu formalnego. W innych państwach zakres ochrony jest poszerzony, tak jak np. przewiduje to niemiecka ustawa zasadnicza (art. 46 ust. 3), gdzie znalazło się określenie ustalające zakres immunitetu formalnego do „każdej innej formy ograniczenia wolności osobistej deputowanego”.

Istotnym przypadkiem ograniczającym zakres przedmiotowy immunitetu jest aresztowanie *in flagrante delicto*. Niektóre konstytucje – jak np. niemiecka ustawa zasadnicza (art. 46 ust. 2) – przewidują, że immunitet formalny nie chroni przed aresztowaniem *flagrante delicto*, choć w niektórych państwach, nawet w takich przypadkach jest to uzależnione od wagi popełnionego czynu. Takie rozwiązanie przewiduje art. 30 konstytucji Finlandii, zgodnie z którym deputowany nie może być aresztowany lub zatrzymany bez uprzedniej zgody Eduskunty, chyba że z uzasadnionych powodów jest on podejrzewany o popełnienie przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności nie mniejszą niż sześć miesięcy. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że sam termin *flagrante delicto* może być różnie definiowany w poszczególnych państwach, co w praktyce może powodować różnice w zakresie przedmiotowym ochrony¹⁰. W niektórych państwach nawet w przypadku aresztowania w trybie *in flagrante delicto* istnieje możliwość zwolnienia parlamentarzysty z aresztu, najczęściej na żądanie marszałka odpowiedniej izby, co np. przewiduje konstytucja RP (art. 105 ust. 5), choć wyjątkowym przypadkiem, stawiającym pod znakiem zapytania sens tego trybu pozbawienia wolności, jest rozwiązanie obecne w systemie prawnym Szwajcarii, zgodnie z którym, każdy zatrzymany deputowany może samodzielnie wydać nakaz wypuszczenia siebie samego z aresztu (van der Hulst: s. 88; Komisja Wenecka 2014: s. 19–20).

⁹ Innych przykładów dostarcza raport Komisji Weneckiej (Komisja Wenecka 2014: s. 20).

¹⁰ Przykładowo w Niemczech, ujęcie na gorącym uczynku odnosi się także do aresztowania parlamentarzysty dzień po popełnieniu przez niego przestępstwa (van der Hulst: s. 87).

Uchylenie immunitetu formalnego

Immunitet formalny w większości państw jest ochroną, która w stosunku do parlamentarzysty może zostać uchylona¹¹. Państwa, w których immunitetu tego nie można uchylić, są w zdecydowanej mniejszości. Są to najczęściej państwa zaliczane do kręgu anglosaskiej kultury prawnej, w których zakres ochrony tym immunitetem jest i tak dość ograniczony. Nie przewiduje uchylenia immunitetu m.in. konstytucja RPA, ale także konstytucja Bangladeszu oraz konstytucja Norwegii, gdzie zakres immunitetu jest również dość ograniczony, bo dotyczy drogi do/z parlamentu oraz czasu uczestniczenia w jego pracach.

Co do zasady organem władnym do uchylenia immunitetu jest zgromadzenie, którego członkiem jest dany parlamentarzysta. Decyzje w tym zakresie podejmuje zazwyczaj zwykłą większością głosów, ale są też inne rozwiązania, jak np. uchwała podejmowana większością dwóch trzecich ustawowego składu zgromadzenia w przypadku konstytucji Urugwaju (art. 114). Z wnioskiem o uchylenie immunitetu formalnego występuje upoważniony podmiot, np. minister sprawiedliwości (w Danii), prokurator generalny (we Włoszech) lub prezes Sądu Najwyższego (w Hiszpanii) (McGee, Isaacs 2001: s. 19–22).

Znacznie rzadziej decyzję w zakresie uchylenia immunitetu podejmuje inny podmiot. Takie wyjątki spotykamy np. w Chile, gdzie decyzję zgodnie z art. 61 konstytucji podejmuje Sąd Apelacyjny oraz we Francji, gdzie decyzję, zgodnie z art. 26 konstytucji, podejmuje prezydium izby, której członkiem jest deputowany.

W niektórych państwach parlamentarzysta może sam zrezygnować z immunitetu, tak jak przewiduje to konstytucja RP (art. 105 ust. 4). Natomiast w wielu państwach, w tym w tych nawiązujących do francuskiej tradycji immunitetu, nie jest to możliwe (Hardt 2013: s. 192) przez wzgląd na argument, że immunitet jest mechanizmem prawa publicznego, chroniącym izbę a nie deputowanego jako mechanizm prawa prywatnego (Myttenaere 1996: 129, por. Grajewski 2001: s. 33–34).

Konkluzje

Obecnie instytucja immunitetu jest przedmiotem częstych dyskusji. Z jednej strony zwraca się bowiem uwagę na fakt, że we współczesnych państwach nie występują realne zagrożenia dla parlamentarzystów, które by uzasadniały wykształcenie się immunitetów. Po drugie, opinia publiczna dość krytycznie ocenia odstępstwo od zasady równości w odniesieniu do osób korzystających z takiej ochrony i nie ponoszących odpowiedzialności za swoje czyny, tak jak pozostali obywatele. Argumentów przeciwko immunitetom dostarczają też same osoby korzystające z ochrony immunitetowej, nadużywając tej ochrony poprzez wykorzystywanie immunitetu w sytuacjach niemających związku z pełnioną funkcją (Wigley 2003: s. 23–40).

Z drugiej strony, przesłanki ukształtowania się immunitetów jedynie częściowo straciły na aktualności, a w państwach o niskiej kulturze politycznej i prawnej nadal

¹¹ Jak podaje Komisja Wenecka, procedury uchylania immunitetu formalnego często znajdują się na niższym niż konstytucyjny szczeblu legislacji – np. w regulaminach parlamentarnych (Komisja Wenecka 2014: s. 22–23).

istnieją realne zagrożenia dla osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności parlamentarzystów należących do opozycji. Być może to właśnie obecność immunitetów skutkuje obecnie niewielką liczbą potencjalnych zagrożeń dla osób pełniących funkcje parlamentarne. Zwolennicy utrzymania immunitetów zwracają uwagę na fakt, że postępowania prowadzone przeciwko np. parlamentarzystom same w sobie są uciążliwością utrudniającą swobodne wykonywanie mandatu. Ponadto, samo takie postępowanie może być używane jako środek walki politycznej, który mógłby wpływać na poziom zaufania potencjalnych wyborców do oskarżonego parlamentarzysty, szczególnie w sytuacjach zainteresowania mediów takimi postępowaniami oraz zarzutów budzących sensację, takich jak skandale obyczajowe czy malwersacje finansowe.

Należy także wziąć pod uwagę, że postępowanie takie jest prowadzone przez prokuraturę podporządkowaną najczęściej ministrowi sprawiedliwości, co stwarza pokusę potencjalnego wpływania na postępowanie. Innym argumentem podnoszonym za utrzymaniem immunitetów jest działanie osób chronionych immunitetami w interesie publicznym, przez co społeczeństwo powinno być zainteresowane stworzeniem optymalnych warunków do wykonywania tych funkcji. Odstępstwo od zasady równego traktowania znajduje więc swoje teoretyczne uzasadnienie – nie chroni bowiem prywatnej sfery danej osoby, ale działanie instytucji publicznych, np. parlamentu, sądu itd. (Nehmelman, Vetzo 2015: s. 88–92, Banaszak 2007: s. 390–393; Grzesik-Kulesza 2012, s. 31–32).

Niewątpliwie problematyka przedmiotu badawczego nie została wyczerpana, jako że ograniczono się do poziomu konstytucyjnego, a pomimo dość szerokiego doboru państw, nie jest to zestawienie zupełne. Niemniej na podstawie zebranego materiału wysnuć można następujące wnioski.

Dokonany przegląd współczesnych konstytucji pokazuje, że instytucja immunitetu od chwili jej ukształtowania się stała się trwałym i dość powszechnym elementem porządków konstytucyjnych państw współczesnych. Trudno jednak mówić o jednym dominującym modelu immunitetu parlamentarnego.

Z badania prawno-porównawczego konstytucji państw współczesnych wynika, że immunitet materialny pomimo różnic występujących w poszczególnych państwach, wykazuje wiele podobieństw, na przestrzeni lat podlegał niewielu modyfikacjom i jest mechanizmem ochronnym stosunkowo trwale ukształtowanym i nie budzącym większych kontrowersji co do swojej istoty. Warto zwrócić uwagę, na zróżnicowaną terminologię jaką używa się w różnych państwach na określenie immunitetu materialnego. W Hiszpanii znajdziemy określenie *inviolabilidad*, we Francji *irresponsabilité*, w Portugalii *irresponsabilidade*, we Włoszech *insindacabilità*, w Niemczech *Indemnität*, *Verantwortungsfreiheit*, *Abstimmungs- und Redefreiheit*, w Austrii *berufliche Immunität*, a w Zjednoczonym Królestwie *non-accountability* lub *freedom of speech* (Crespo Allen 1993: s. 8).

W przypadku immunitetu formalnego ochrona przybrała różne formy w różnych państwach, nawiązując do wzorców brytyjskich lub francuskich, jednak często podlegając znacznym modyfikacjom dostosowującym immunitety do specyfiki ustrojowej danego państwa, szczególnie w sferze zakresu i stopnia ochrony. Także w zakresie immunitetu formalnego mamy do czynienia z różnymi określeniami jakimi posługują się konstytucje.

W Hiszpanii jest on określany jako *inmunidad*, we Francji i Belgii jako *inviolabilité*, w Portugalii jako *inviolabilidade*, we Włoszech jako *inviolabilità* lub jako *improcedibilità*, w RFN jako *Immunität*, *Unverletzlichkeit* lub *Unverfolgbarkeit*, w Austrii jako *außerberufliche Immunität*, a w Zjednoczonym Królestwie jako *freedom from arrest* (Crespo Allen 1993: s. 7; McGee, Isaacs 2001: s. 8).

Dyskusja na temat zasadności utrzymania instytucji immunitetu determinuje jednocześnie pytania o jego kształt, zakres i stopień ochrony. Tego typu debata ożywa w szczególności w sytuacjach, w których zbyt szeroki zakres immunitetu skutkuje nadużyciami osób wykorzystujących tę ochronę, lub też z drugiej strony zbyt wąski zakres ochrony immunitetowej umożliwia ingerencję innych podmiotów w sprawowanie danej funkcji publicznej. Wydaje się jednak, że nie ma jednego idealnego rozwiązania w tym zakresie i poszczególne państwa powinny kształtować ten mechanizm stosownie do swojej tradycji ustrojowej, kultury politycznej oraz kultury prawnej, co oczywiście nie przekreśla obserwacji rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, by uczyć się na błędach lub też wykorzystywać sprawdzone w praktyce wzorce. Przedstawione w tekście różne rozwiązania instytucji immunitetów, dowodzą, że zakres gwarantowanej ochrony może być bardzo zróżnicowany, podlegać zmianom i być dostosowywanym stosownie do przemian ustrojowych i oczekiwań społecznych.

Andrzej Jackiewicz – doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku, autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, uczestnik wielu konferencji krajowych i międzynarodowych. Wśród zainteresowań naukowych dominują zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego, w szczególności dotyczące ustrojów terytorialnych państw współczesnych, prawa wyborczego i prawa parlamentarnego.

Adres e-mail: jackiewicz@uwb.edu.pl

Andrzej Jackiewicz – PhD, doctor of law, an assistant professor at the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Białystok. He is the author of a number of publications in the field of constitutional law, the participant of many national and international conferences. His research interests are focused on the problems of constitutional law, especially territorial systems of contemporary states, election law and parliamentary law.

E-mail: jackiewicz@uwb.edu.pl

➔ Bibliografia

- AMELLER Michel (1993), *Human Rights and Parliamentary Immunities, Introductory Report in Parliament: Guardian of Human Rights*, Inter-Parliamentary Symposium, Budapest 19–22 May 1993 r., Geneva.
- BANASZAK Bogusław (1994), *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo”, nr 4.
- BANASZAK Bogusław, JABŁOŃSKI Mariusz (2000), *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1.

- BANASZAK Bogustaw (2007), *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa.
- BEETHAM David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Geneva.
- BRADLEY Anthony W., PINELLI Cesare (2012), *Parlamentarism*, w: Michel Rosenfeld, András Sajó (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford.
- CIĄGWA Józef (1992), *Immunitet parlamentarny posłów Sejmu Śląskiego w latach 1922–1939: regulacja prawna i praktyka*, Katowice.
- CRESPO ALLEN Marilia (1993), *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, Luxembourg.
- CZESZEJKO-SOCHACKI Zdzisław (1995), *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa.
- GRAJEWSKI Krzysztof (2001), *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa.
- GRAJEWSKI Krzysztof (2009), *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa.
- GRAJEWSKI Krzysztof (2016), *Status prawny posła i senatora*, Warszawa.
- GRZESIK-KULESZA Małgorzata (2012), *Ochrona prawna parlamentarzysty – uwagi de lege lata*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- HARDT Sascha (2013), *Parliamentary Immunity A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Maastricht.
- JANUSZ-POHL Barbara (2009), *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa.
- KOMARNICKI Wacław (1937), *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint dzieła opublikowanego w 1937 roku w Wilnie).
- KOMISJA WENECKA (2014), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, Strasburg.
- KONSTYTUCJA BURKINA FASO z 2 czerwca 1991 r., https://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf (08.12.2017)
- KONSTYTUCJA FEDERACJI ROSYJSKIEJ z 12 grudnia 1993 r., *Konstytucja Rosji (2000)*, tłum. Kubik Andrzej, Warszawa; <http://www.gov.ru/main/konst/konst0.html> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA FEDERALNA SZWAJCARSKIEJ KONFEDERACJI z 18 kwietnia 1999 r., *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej (2000)*, tłum. Czeszejko-Sochacki Zdzisław, Warszawa; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA HISZPANII z 27 grudnia 1978 r., *Konstytucja Hiszpanii (2011)*, tłum. Mołdawa Tadeusz, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229 (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA KRÓLESTWA NIDERLANDÓW z 28 marca 1814 r., *Konstytucja Królestwa Niderlandów (2011)*, tłum. Głowacki Andrzej, Szepietowska Beata, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2017-11-17> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA KRÓLESTWA NORWEGII z 17 maja 1814 r., *Konstytucja Królestwa Norwegii (1996)*, tłum. Osiński Joachim, Warszawa; <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA KRÓLESTWA TAJLANDII z 6 kwietnia 2017 r., https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017.pdf?lang=en (02.06.2018).
- KONSTYTUCJA LUDOWEJ REPUBLIKI BANGLADESZU z 4 listopada 1972 r., http://bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf_part.php?id=367 (08.12.2017).

- KONSTYTUCJA MALEZJI z 31 sierpnia 1957 r., [http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20\(BI%20text\).pdf](http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20(BI%20text).pdf) (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA NARODU ARGENTYNY z 1 maja 1853 r., <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/Constitucion%20sola.pdf> (08.12.2017); <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA POLITYCZNA REPUBLIKI CHILE z 11 września 1980 r., *Konstytucja Polityczna Republiki Chile* (2012), tłum. Wojtyczek-Bonnand Agnieszka, Warszawa.
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI BIAŁORUŚ z 15 marca 1994 r., <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (08.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI FINLANDII z 11 czerwca 1999 r., *Konstytucja Republiki Finlandii* (2011), tłum. Osiński Joachim, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI FILIPIN z 2 lutego 1987 r., <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI FRANCUSKIEJ z 4 października 1958 r., *Konstytucja Republiki Francuskiej* (2011), tłum. Skrzydło Wiesław, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI MALI z 12 stycznia 1992 r., tłum. Craver Jeffrey, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Mali.pdf> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI POŁUDNIOWEJ AFRYKI z 18 grudnia 1996 r., *Konstytucja Republiki Południowej Afryki* (2006), tłum. Wojtyczek-Bonnand Agnieszka, Wojtyczek Krzysztof, Warszawa; <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/english-2013.pdf> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI PORTUGALSKIEJ z 2 kwietnia 1976 r., *Konstytucja Republiki Portugalskiej* (2011), tłum. Wojtyczek-Bonnand Agnieszka, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI SŁOWENII z 23 grudnia 1991 r., *Konstytucja Republiki Słowenii* (2011), tłum. Winczorek Piotr, w: Wiesław STAŚKIEWICZ (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa; <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution> (09.12.2017).
- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- KONSTYTUCJA WSCHODNIEJ REPUBLIKI URUGWAJU z 27 listopada 1967 r., <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitution> (09.12.2017).
- ŁUKASZ Danuta, BOROWSKI Krzysztof, PUCHTA Radosław, POL Albert (2007), *Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej*, w: Wojciech Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
- McGEE Simon, ISAACS Adam (2001), *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, Brussels.
- MORDWIŁKO Janusz (1993), *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „mątej konstytucji”*, „Państwo i Prawo”, nr 6.
- MORDWIŁKO Janusz (1996), *Możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła w przypadku, gdy po niewyrażeniu zgody przez Sejm uległy zmianie istotne okoliczności sprawy lub gdy zwróci się o to sam zainteresowany*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1.

- MURZYNOWSKI Andrzej (1958), *Kilka uwag o immunitecie parlamentarnym w świetle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo”, nr 4.
- MYTTENAERE Robert (1996), *The Immunities of Members of Parliament*, „Constitutional and Parliamentary Information”, nr 175.
- NEHMELMAN Remco, VETZO Max (2015), *Extension of Parliamentary Immunity*, w: Afshin Ellian, Ge-ljin Molier (red.), *Freedom of speech under attack*, Hague.
- PILKINGTON Colin (1999), *The Politics Today Companion to the British Constitution*, Manchester.
- SKRZYDŁO Wiesław (1998), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków.
- VAN DER HULST Marc (2000), *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Geneva.
- TROĆ Maciej (2013), *Polski immunitet parlamentarny na tle prawnoporównawczym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” nr 4.
- USTAWA ZASADNICZA DLA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC z 23 maja 1949 r., *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec* (2010), tłum. Sadowski Aleksander Marek, Berlin; <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (09.12.2017).
- WIGLEY Simon (2003), *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?*, „The Journal of Political Philosophy”, vol.11, nr 1.
- WYROK (1993) Sądu Najwyższego, I KZP 40/93.
- WYROK (1996) Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 79/1996.
- WYROK (2004) Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 58/2004.
- WYROK (2006) Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 249/2006.
- ZUBIK Marek (1997), *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 9.