

Witold Kabański

## KILKA UWAG NA TEMAT STATUSU PRAWNEGO EURODEPUTOWANEGO

Status prawny parlamentarzysty jest przedmiotem wielu debat prawników i konstytucjonalistów. Sprawowanie mandatu deputowanego wiąże się, bowiem z wykonywaniem specyficznych uprawnień wynikających z formuły mandatu parlamentarnego. Szczegółność statutu deputowanego powoduje wyjątkowe usytuowanie deputowanego w wewnętrznym porządku prawnym,

Współczesne regulacje dotyczące statusu deputowanego w poszczególnych państwach również posiadają swoją specyfikę często determinowaną systemem ustrojowym i tradycją historyczną.

Funkcjonowanie instytucji wspólnotowej, jaką jest Parlament Europejski wymagało zastosowania regulacji dotyczących pozycji prawnej eurodeputowanego.

### 1. Instytucje gwarancyjne

Wykonywanie mandatu deputowanego do Parlamentu Europejskiego zostało uregulowane w następujących podstawowych aktach prawa wspólnotowego: art. 190 §5 Traktatu Konstytuującego Wspólnoty Europejskie (TCE), Decyzji 76/787/CEE, Statucie Deputowanych do Parlamentu Europejskiego zaaprobowanym Decyzją Parlamentu Europejskiego (2003/2004 INI, 3 VI 2003), zwanymi dalej odpowiednio „DeApr” i „SD”, Regulaminie Parlamentu Europejskiego („RPE”) oraz Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich („PPI” z 8 IV 1965).

Tabela 1

INSTYTUCJA – determinanta statusu prawnego deputowanego	ROZWIĄZANIE NORMATYWNE
IMMUNITET MATERIALNY	STATUT DEPUTOWANYCH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (SD)*: – art. 4 ust. 1 SD: zakaz ścigania, sądzenia z racji podejmowanych czynności, wystąpień, wyrażania opinii oraz zwywania do wyjaśnień z tego tytułu przed organy pozasądowe dla deputowanych w ramach wykonywania mandatu.
ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA KARNEGO w sytuacji <i>fumi persecutionis</i>	– art. 5 ust. 3: zawieszanie prowadzonego postępowanie karne przeciwko deputowanemu, na wniosek Parlamentu.
PRZYWILEJ NIETYKALNOŚCI	– art. 5 ust. 1: zakaz jakiegokolwiek formy ograniczenia lub wyłączenia wolności osobistej deputowanego, podejmowany bez zgody Parlamentu, chyba że przestępstwo zachodzi <i>in flagranti</i> .
OCHRONA PRZED PODSŁUCHEM I PRZESZUKANIEM	– art. 5 ust. 2: zezwolenia Parlamentu wymaga zatrzymanie dokumentów sporządzonych na piśmie lub nośniku informatycznym stanowiących własność deputowanego, przeszukanie jego osoby, biura lub miejsca zamieszkania, kontrola korespondencji oraz podsłuch telefoniczny.
PRAWO ODMOWY ZEZNAŃ	– art. 6: zakaz pozyskiwania od parlamentarzysty, składającego oświadczenia/zeznania w jakimkolwiek postępowaniu, informacji pochodzących od osób trzecich, które informacje te przekazały, w związku z wykonywaniem mandatu.
MAJĄTKOWE GWARANCJE NIEZALEŻNOŚCI	– art. 15: prawo deputowanego do godziwego, adekwatnego uposażenia („odszkodowania” za przerwę w działalności zawodowej), które zagwarantuje jego niezależność.

Źródło: teksty normatywne (dane w przypisach<sup>1</sup>), tłumaczenie, interpretacja i klasyfikacja własne.

\* Zaaprobowany Decyzją Parlamentu Europejskiego (2003/2004 INI, 3 czerwca 2003).

Z formuły IMMUNITETU MATERIALNEGO wynika, że do momentu gdy dana czynność mieści się w wykonywaniu mandatu, nie może ona być przedmiotem zainteresowania ani organów ścigania, ani tym bardziej innych podmiotów (np. organów administracji).

Ustawodawca trafnie doprecyzował zakres właściwości immunitetu, że immunitet dotyczy wyłącznie wykonywania własnego mandatu, co przecina wątpliwości,

<sup>1</sup> Publikator: europarl.it.

czy głosowanie za nieobecnych korzysta z ochrony czy nie (sformułowanie: *własnego mandatu*)<sup>2</sup>. Rozwiązanie to wzmocnione jest przez normę art. 2 ust. 3 SD, który stanowi, że deputowani głosują indywidualnie i osobiście.

Odpowiedzialność cywilna pozostaje poza ochroną przewidzianą przez immunitet europejski. Część B DeApr, zawierająca dyspozycje szczególne, przecina wszelkie ewentualne wątpliwości co do *ratio legis* szczególnego traktowania parlamentarzysty oraz pochodzenia jego specyficznych uprawnień i środków ochrony. I tak p. 31 stanowi, że swoboda głosowania i wypowiedzi służące deputowanemu wynikają przede wszystkim z interesu publicznego o charakterze fundamentalnym. Immunitet zaś nie chroni osobistych korzyści osoby piastującej mandat, ale zasady podziału władz, równości pomiędzy parlamentarzystami, legalności oraz prawidłowego funkcjonowania Parlamentu Europejskiego (pp 32 all 2 i 3). Deputowany może bowiem zwrócić się do Parlamentu z wnioskiem o opinię, czy np. opinia została wyrażona w związku z wykonywaniem mandatu – art. 4 ust. 2 SD.

Zgodnie z normą wyartykułowaną w punkcie 31 DeApr – ocena, czy dana czynność w ramach wykonywania mandatu pozostaje z umiarkowaniem i wyczcieniem rzeczywistości.

W zasadzie brak jest IMMUNITETU FORMALNEGO – postępowanie karne przeciwko deputowanemu, – jeśli nie zawiera ono cech niedozwolonej presji – może być w dowolnym momencie wszczęte i nie wymaga uruchomienia żadnych specyficznych procedur – p. 32 al. 4.

Al. 5 p. 32 stanowi *expressis verbis*, że celem regulacji jest nienadanie deputowanemu statusu uprzywilejowanej jednostki oraz prowadzenie w interesie ogółu przeciwko niemu postępowań karnych na zasadach ogólnych – w szczególności postępowań w związku z naruszeniami przepisów o ruchu drogowym.

Immunitet w formie wyrażonej w Decyzji oraz Statucie jest bardziej jednoznacznie, niż w systemach wewnętrznych, nakierowany przede wszystkim na ochronę deputowanego przed presją (organów ścigania, grup nacisku), mającą na celu paraliżowanie jego służbowych czynności, przy jednoczesnym wyłączeniu ingerencji w postępowania w sprawach, których relacja z wykonywaniem immunitetu nie jest ewidentna.

W sytuacji, gdy wszczęte postępowanie *de facto* zawiera cechy złośliwego ścigania (*fumus persecutionis*), ulega ono na wniosek Parlamentu ZAWIESZENIU (art. 5 ust. 3 SD w zw. z p. 32 al. 7 DeApr).

---

<sup>2</sup> Zagadnienie sygnalizowane przez L. Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 185.

Przywilej NIETYKALNOŚCI określa art. 5 ust. 1 SD. Eliminuje on jakiegokolwiek formy ograniczenia lub wyłączenia wolności osobistej deputowanego podejmowane bez zgody Parlamentu.

Celem normy jest zapobieganie paraliżowaniu czynności parlamentarzysty pod pozorami postępowania karnego (*fumus persecutionis*) – art. 5 SD w zw. z p. 32 al. 1 DeApr. Zatem i w tym przypadku ustawodawca zaznacza, wprost, że *ratio legis* takiego postąpienia stanowi ochrona prawidłowego funkcjonowania Parlamentu – al. 6 p. 32 *in fine*, a nie osobisty interes deputowanego.

Odnosnie ograniczeń wolności osobistej, o których mowa, w art. 5 SD, to mogą to być przykładowo znane niektórym systemom wewnętrznym środka zapobiegawcze polegające na zakazie opuszczania określonego terytorium wewnątrz Państwa (np. miejsca zamieszkania, miejscowości, okręgu itp. – *custodia a domicilio* w systemie włoskim).

Zgoda na ograniczenie lub pozbawienie wolności – jak również zgoda na czynności procesowe, może być uzależniona od zobowiązania się organu procesowego do wykonywania środka na zasadzie minimum ingerencji lub w sposób krótkotrwały.

Przechodząc do egzemplifikacji, na tle art. 5 SD, wzmocnionego *lex perfecta* w p. 31 al. 6 DeApr, nie ulega wątpliwości, że w sprawie eurodeputowanego adwokata M. Czarneckiego – obrońcy posłanki R. Beger, który dopuścił się obrazy sądu na terytorium RP, nie można byłoby zastosować środka porządkowego w postaci aresztu do 7 dni. Zachowanie eurodeputowanego nie wyczerpywało bowiem znamion przestępstwa, a wyłącznie znamiona „deliktu sali sądowej”. Art. 5 – 1 SD – przyjmując jego funkcjonalną interpretację – odnosi się wyłącznie do czynów mających znamiona przestępstwa (*in fine: reato*).

Ponadto deputowanego przebywającego poza siedzibą Parlamentu chronią dyspozycje art. 10 PPI, który stanowi, że w trakcie sesji parlamentu deputowany korzysta:

1. na terytorium narodowym z wewnętrznego ustawodawstwa ochronnego.
2. na terytorium innego Państwa UE – z istoty regulacji właściwych dla tego Państwa.

OCHRONA TAJEMNICY INFORMACJI, zdefiniowana w art. 6 SD w zw. z p. 33 DeApr, stanowi odpowiednik polskiej normy zawartej w art. 21 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła. Powołany przepis wprowadza zakaz pozyskiwania od parlamentarzysty składającego oświadczenia lub zeznania w jakimkolwiek postępowaniu informacji pochodzących od osób trzecich, które informacje te przekazały w związku z wykonywaniem mandatu. W szczególności dotyczy to pośredniczenia w załatwianiu spraw obywateli lub organizacji, przeprowadzanie interwencji itp.

Korelatem zakazu pozyskiwania tych informacji jest prawo deputowanego do powstrzymania się od ich ujawniania w postępowaniu. Dotyczy to również informacji, które sam deputowany przekazał innym osobom, a także informacji o tych osobach.

Jest to prawo podmiotowe deputowanego – chociaż nakierowane na ochronę dóbr zewnętrznych w stosunku do jego osoby – i niepodlegające dyskrejonalnym decyzjom Parlamentu jako kolegium.

Al. 2 p. 33 DeApr w zw. z art. 6 ust. 2 SD uzupełnia powyższe dyspozycje, wyłączając możliwość przeszukania lub zatrzymania rzeczy celem uzyskania wiedzy pochodzącej od informatora.

Zawarte w części dotyczącej istoty instytucji immunitetu, prawo i obowiązek zachowania milczenia może mieć istotne znaczenie także w postępowaniu karnym w fazie *in rem*, kiedy deputowany – a podejrzany *in spe* – słuchany jest w charakterze świadka.

Również funkcją tej regulacji nie jest jakiegokolwiek uprzywilejowanie posła, ale zagwarantowanie ochrony dobra prawnego w postaci informacji, oraz interesów osób, które informację posłowi powierzyły darząc go zaufaniem.

Eurodeputowany pobiera uposażenie w wysokości 8500 euro, jako GWARANCJĘ MAJĄTKOWEJ NIEZALEŻNOSCI (art. 15 SD). Powołany przepis artykułuje prawo deputowanego do godziwego, adekwatnego uposażenia („odszkodowania” za przerwę w działalności zawodowej), które zagwarantuje jego niezależność.

P. 39 DeApr precyzuje zasadność takiej regulacji, jako odszkodowanie za odstąpienie od czynności zawodowych w indywidualnej sferze zawodowej, czasowe porzucenie swojej kariery zawodowej w związku z podjęciem służby parlamentarzysty na rzecz Unii, demokracji w Europie, oraz na rzecz własnego kraju. Wysokość uposażenia koresponduje z 50% uposażenia sędziego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot europejskich – art. 16 SD.

Art. 15 ust. 2 w zw. z art. 19 wyraża uprawnienie do uposażenia przejściowego, z którego korzysta deputowany od momentu wygaśnięcia mandatu do chwili podjęcia na nowo porzuconej dla służby publicznej aktywności zawodowej. Wartość uposażenia przejściowego koresponduje z wartością uposażenia określonego w art. 16. Uposażenie przejściowe – w zależności od sytuacji zawodowej posła – może być wypłacane nawet do 24 miesięcy od momentu wygaśnięcia mandatu – art. 19 ust. 2 SD.

Otrzymywane świadczenie jest uposażeniem posła i środkiem utrzymania jego bliskich, a nie finansowaniem partii. Porozumienie dotyczące jego przeznaczenia na inne cele, niż na potrzeby prywatne jest nieważne – p. 40 DeApr w zw. z art. 15 ust. 3 SD.

Dyskutowana jest ponadto instytucja zawieszenia postępowań w toku – w tym *ex lege*, tak jak proponuje m.in. Forza Italia we Włoszech. Proponowane rozwiązania są krytykowane przez liberałów i zielonych, a promowane przez socjalistów i ludowców<sup>3</sup>.

## 2. Realizacja odpowiedzialności karnej eurodeputowanego

Jak wynika z regulacji analizowanych *supra*, sama okoliczność, że dana osoba jest deputowanym do Parlamentu Europejskiego, nie stanowi przeszkody dla wszczęcia ścigania. Postępowanie ulega zawieszeniu wyłącznie w przypadku *fumi persecutionis*.

Należy zatem przyjąć, że procedury uchylania immunitetu wskazane w RPE (*Regolamento del Parlamento Europeo*)<sup>4</sup> dotyczą przede wszystkim sytuacji, gdzie państwo członkowskie zgłasza się z wnioskiem o zgodę na prowadzenie postępowania implikującego ograniczenie lub wyłączenie wolności osobistej zainteresowanego (art. 5 ust. 1 SD w zw. z art. 6 i nast. RPE).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 RPE, Parlament podejmując decyzje w sprawie ewentualnego uchylenia immunitetu kieruje się zasadą swojej integralności, oraz niezależności poszczególnych deputowanych jako wykonawców mandatu. W razie skierowania wniosku o uchylenie immunitetu przez władze państwa członkowskiego, Przewodniczący Parlamentu kieruje sprawę na posiedzenie plenarne, a następnie do odpowiedniej komisji.

Analogicznie postępuje się z wnioskiem zainteresowanego deputowanego lub *ex* – deputowanego w obronie immunitetu – art. 6 ust. 3. Zainteresowany może być w postępowaniu o uchylenie immunitetu reprezentowany przez innego parlamentarzystę. Jednak sam wniosek o uchylenie immunitetu należy złożyć osobiście.

W przypadku takich sytuacji jak aresztowanie deputowanego, ograniczenie jego prawa do przemieszczania się lub innych oczywistych naruszeń jego immunitetu, Przewodniczący Parlamentu może – bez uprzedniego porozumienia ze sprawozdawcą właściwej komisji – podjąć z własnej inicjatywy czynności celem ochrony immunitetu. O swoich czynnościach informuje plenum oraz komisję.

Natomiast w standardowej wersji postępowania o uchylenie lub obronę immunitetu, właściwa komisja bada wnioski i przygotowuje projekt opinii o ich uwzględnieniu lub oddaleniu – art. 7 ust. 2 RPE.

---

<sup>3</sup> Włoscy zieloni określali forsowany przez socjalistów kształt immunitetu europejskiego jako *superimmunità* – *superbuffala* (immunizowany deputowany – święta krowa) – *ulivo-segrate.it*.

<sup>4</sup> Edycja 16, lipiec 2004.

Komisja ma obowiązek wysłuchać zainteresowanego parlamentarzysty, oraz ma prawo żądać, od Państwa wnioskującego, wszelkich istotnych dla rozstrzygnięcia w przedmiocie immunitetu informacji i dokumentów. Zainteresowany ma prawo składać wnioski dowodowe oraz dysponuje prawem do obrony się za pośrednictwem innego deputowanego – art. 7 ust. 3 RPE.

Jeżeli tezy oskarżenia dotyczą kilku czynów, komisja może wydać odnośnie nich odrębne decyzje, z możliwością uwzględnienia wniosku o uchylenie immunitetu tylko, co do niektórych czynów. Jest dopuszczalny także wariant polegający na wyrażeniu zgody na ściganie, jednak z wyłączeniem – aż do momentu wydania merytorycznego orzeczenia – stosowania środków powodujących ograniczenie wolności osobistej posła – art. 7 ust. 4 RPE.

Odrębnością w stosunku do większości systemów wewnętrznych – w tym polskiego – jest możliwość uchylenia immunitetu także w związku z powołaniem deputowanego przed organy wymiaru sprawiedliwości w charakterze świadka lub biegłego. Zasadą jest jednak, że deputowany funkcje te wypełnia bez zmiany swojego szczególnego statusu, pod warunkiem, że :

- termin przesłuchania nie koliduje z sesjami Parlamentu, względnie zeznania czy opinia składane są na piśmie;
- zakres przesłuchania pozostaje poza sferą informacji związanych z wykonywaniem mandatu – art. 7 ust. 5 RPE.

Podjmując decyzję w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu, Parlament nigdy nie formułuje żadnych opinii w przedmiocie winy deputowanego, ani też zasadności lub bezzasadności ścigania – choćby badanie poprzedzające wydanie decyzji dostarczyło istotnych informacji w tych kwestiach – art. 7 ust. 7 RPE. Powodowane jest to względami ochrony domniemania niewinności, prawa do sądu jako organu rozpoznającego oraz podziału władz.

Zgodnie z art. 7 al. 2 RPE – także celem ochrony czci i domniemania niewinności – ogranicza dyskusję parlamentarną, co do wniosków i decyzji wyłącznie do niedotykającej zagadnienia winy argumentacji *pro* i *contra*<sup>5</sup>. Być może – pod warunkiem zachowania umiarkowania i kultury dyskusji – dopuszczenie dyskusji w racjonalnych granicach (określonych w art. 7 al. 2 RPE), stanowi właściwsze rozwiązanie, pozwalające naświetlić wiele istotnych aspektów sprawy, które mogły zostać pominięte przez komisję. Takie rozwiązanie koresponduje ponadto z niezależnością każdego posła i jego prawem do inicjatywy, które są komponentą i warunkiem integralności Parlamentu. Natomiast formuła aktualnego art. 133

---

<sup>5</sup> Dla porównania, prawo polskie całkowicie wyłącza możliwość przeprowadzania nad wnioskiem o uchylenie immunitetu. Wysłuchuje się tylko zainteresowanego posła oraz sprawozdawcy komisji – art. 133 ust. 6 URS.

ust. 6 URS „ubezwłasnowolnienia” posła, ogranicza go do roli biernego świadka sprawozdania, redukując jego rolę wyłącznie do uczestnictwa w głosowaniu kończącym procedurę.

Na uwagę – jako przykład – zasługuje dyskusja w Parlamencie Europejskim z dnia 9 marca 1992 r., w sprawie uchylenia immunitetu parlamentarnego wobec G. Ferrara. Ferrara, deputowany radykałów, znany we Włoszech z odważnych inicjatyw m.in. w zakresie rozwodów i aborcji, naraził się włoskiemu wymiarowi sprawiedliwości demaskując poważne wady postępowania karnego prowadzonego przeciwko E. Tortora, także pełniącego funkcję parlamentarną. Ferrara w ramach audycji telewizyjnej wskazał konkretne nieprawidłowości w funkcjonowaniu włoskiego sądownictwa, które doprowadziły do pomyłki sądowej (skazanie Tortora za handel narkotykami), w późniejszej fazie procesu skorygowanej (wyrok uniewinniający w instancji apelacyjnej). W relacji przedstawionej na antenie przez deputowanego, organa ścigania stwierdziły znamiona pomówienia, co w dalszej konsekwencji doprowadziło do wystąpienia władz włoskich do Parlamentu Europejskiego o uchylenie immunitetu.

W obronie parlamentarzysty wystąpił i wygłosił przemówienie M. Pannella. Wskazał on na to, że Ferrara działał w interesie publicznym. Ponadto, że podstawę jego relacji i argumentacji stanowił prawomocny wyrok uniewinniający oraz konkretne okoliczności zakończonego postępowania karnego, świadczące o słuszności podniesienia alarmu przez Ferrara, w związku z dysfunkcjami włoskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie zawahał się określić działań aparatu śledczo-sądowniczego Neapolu i Salerno jako typowych dla Camorry, a ewentualne wydanie kolegi do dyspozycji władz włoskich porównał do oddania go do dyspozycji strukturom mafijnym.

Reasumując, czynności obrończe podjęte przez Pannella na rzecz Ferrara, stanowią znakomity przykład wykorzystania procedur Parlamentu Europejskiego celem zapobiegania paraliżowania czynności parlamentarnych poprzez złośliwe ściganie (*fumus persecutionis*).

Sam zainteresowany deputowany, choć ma prawo do wysłuchania przez Parlament, w samej dyskusji czynnego udziału nie bierze (art. 7 al. 3 RPE). Zarówno on, jak i władze Państwa – wnioskodawcy są informowani o wyniku głosowania niezwłocznie po zakończeniu jego procedury.



### 3. Specyficzne mechanizmy regulacji

Europejski system parlamentarny dysponuje ponadto wewnętrznymi mechanizmami regulacji, spośród których czołową rolę odgrywa instytucja OLAF: Office pour la Lutte Antifraude<sup>6</sup>. OLAF funkcjonuje na podstawie międzyinstytucjonalnego porozumienia z 25 V 1999 r. oraz decyzji Parlamentu Europejskiego z 18 XI 1999<sup>7</sup>. „OLAF wykreowany został decyzją Komisji z 28 IV 1999, celem ochrony interesów finansowych Wspólnoty wewnątrz jej instytucji (źródło podstawy)<sup>8</sup>.”

Regulamin CE n. 1073/1999 przyznaje mu kompetencje do prowadzenia postępowań wewnętrznych w organach Wspólnoty celem<sup>9</sup>:

1. w makroskali i *in abstracto*: określania źródeł, zapobiegania i zwalczania korupcji, oszustw, i innych działań szkodliwych dla interesów finansowych Wspólnoty.
2. w mikroskali i *in concreto*: identyfikowanie przypadków naruszeń – w szczególności związanych z wykonywaniem działalności zawodowej, które mogą prowadzić do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej.

Urząd do Walki z Korupcją i Oszustwami powinien – między innymi – koncentrować uwagę na kryminogennych skutkach kumulacji funkcji publicznej (np. parlamentarnej) z funkcjami zawodowymi o charakterze prywatnym.

Art. 4 Regulaminu CE 1073/1999 wymaga, aby prowadzenie postępowań nie kolidowało z normami regulującymi przywileje i immunitety. Zagwarantowano, zatem – co do zasady – autonomię Parlamentu w konfrontacji z egzekutywą.

Funkcjonowanie Urzędu zharmonizowane jest z instytucją immunitetów. Przykładowo, inspektorzy OLAF mogą żądać dokumentacji od instytucji, ale nie od ich członków, w stosunku do których przysługuje wyłącznie prawo do uzyskania informacji ustnych. Nie można zatem mówić o wyłomie od zasady nienaruszalności komunikacji deputowanego, stanowiącej derywat i konkretyzację przywileju nietykalności.

Inną konkretną gwarancję zachowania szczególnego statusu deputowanego zawiera art. 5 Regulaminu CE. Stanowi on, że jeżeli istnieje prawdopodobieństwo personalnego „wkomponowania” konkretnego parlamentarzysty w dane postępowanie wyjaśniające prowadzone przez OLAF, to parlamentarzystę należy o tym fakcie poinformować.

---

<sup>6</sup> Urząd do Walki z Korupcją i Oszustwami.

<sup>7</sup> Europarl.it.

<sup>8</sup> *Decisione della Commissione 28 aprile 1999, 1999/352/CE, CECA, Euratom, al fine di «rendere più efficace la lotta contro la frode e le altre attività illecite lesive degli interessi finanziari delle Comunità».*

Jednocześnie ustawodawca implikuje *sine qua none*, że informacji udziela się, jeżeli okoliczność ta nie wpłynie na przebieg postępowania. Taka konstrukcja przepisu daje oczywiście pole do nadinterpretacji i nadużyć. Niemniej jednak informacji należy udzielić zainteresowanemu najpóźniej przed końcem postępowania. Gwarancję nie tylko realizacji immunitetu, ale przede wszystkim integralności Parlamentu stanowi wymóg zgody Przewodniczącego na powyższe czynności.

Teoretycznie można by rozważać, czy art. 4 Regulaminu CE 1073/1999 koresponduje z *zasadą nemo se ipsum accusare tenetur*. Stanowi on bowiem, że deputowany powinien współpracować z Urzędem do Walki z Korupcją i Oszustwami. Obowiązkiem kooperacji jest przeciwieństwo bez wątpienia nakaz składania wyjaśnień.

Z punktu widzenia czystości procedury karnej, którą potencjalnie można następnie wszcząć przeciwko deputowanemu, na pewno obowiązek współpracy mógłby budzić zastrzeżenia. Niemniej jednak, wydaje się, że słusznie przeważała zasada ochrony instytucji oraz budżetu Unii. Obowiązek współpracy można ostatecznie postrzegać jako swoisty wyraz przekonania, że osoba wykonująca prestiżowe funkcje publiczne w UE nie popełnia przestępstwa, a obowiązek składania wyjaśnień ma służyć bieżącej kontroli finansowej, która tylko wyjątkowo znajdzie finał w procesie karnym.

Analogicznie może budzić wątpliwości zgodność obowiązku kooperacji z art. 6 Statutu Deputowanych, mówiącym o zakazie pozyskiwania od parlamentarzysty składającego oświadczenia lub zeznania w jakimkolwiek postępowaniu informacji pochodzących od osób trzecich, które informacje te przekazały w związku z wykonywaniem mandatu. Na tle takiej kolizji problematyczna byłaby także ochrona osób trzecich – informatorów. Wydaje się, że także w tym przypadku należy odwołać się do fundamentalnej zasady równoważenia konfliktowych interesów, i przyjąć priorytet – w powyższej konfiguracji – interesu ochrony zasobów finansowych Unii.

Odnośnie analizowanych wyżej zagadnień – obowiązku kooperacji, a w tym składania wyjaśnień w postępowaniach prowadzonych przez OLAF – wydaje się trafne stanowisko Adwokata Generalnego<sup>9</sup>, że ostatecznie do deputowanego należy uprawnienie do analizy w konkretnym przypadku obowiązku współpracy z OLAF w zestawieniu z innymi obowiązkami parlamentarzysty. Ostatecznie może się zdarzyć, że w danej sytuacji dobro poświęcane w imię interesu ścigania przewyższałoby potencjalne korzyści z przeprowadzonego dochodzenia. Deputowany mógłby wówczas uchylić się od współpracy, i w ten sposób powstałyby konflikt obowiązków poddawany byłby kontroli sądownictwa europejskiego. Taki scenariusz

---

<sup>9</sup> Curia.eu.

przedstawia precyzyjny Adwokat Generalny, zaznaczając jednocześnie, że w razie wykazania błędu w decyzji deputowanego w wyborze obowiązku priorytetowego, groziłaby mu odpowiedzialność dyscyplinarna<sup>10</sup>.

Kwestionowanie obowiązków wobec Urzędu do Walki z Korupcją i Oszustwami uznać należy zatem za działanie o podwyższonym ryzyku. Należy przy tym liczyć się, że – postawieni wobec wyboru – parlamentarzyści skłonni będą poświęcić nawet ważny interes osoby trzeciej.

Co do zarzutów odnośnie formuły postępowań prowadzonych przez OLAF, wskazuje się m.in. brak środków zaskarżenia (np. kontroli sądowej) decyzji w mogących potencjalnie naruszać autonomię deputowanego i unicestwiać jego immunitet. Taki właśnie zarzut podniosła grupa deputowanych w sprawie W. Rothley przeciwko Parlamentowi, która relacjonowana jest w części dotyczącej praktyki i statystyki parlamentarnej.

Jeśli przyjąć, że postępowania wyjaśniające ma spełniać realną funkcję w ochronie funduszy Unii – funkcjonariusze OLAF powinni mieć uprawnienia na pewno nie tożsame, ale zbliżone do uprawnień organów śledczych, a w tym legitymację do prowadzenia czynności w niezbędnym zakresie bez ryzyka paraliżowania ich poprzez środki zaskarżenia kierowane do Trybunału.

Obiektywnie należy jednak przyznać rację skarżącym, że w razie dopuszczenia się naruszeń przez funkcjonariuszy OLAF, w postępowaniu karnym prowadzonym w Państwie członkowskim w ramach „kontynuacji” postępowania wewnętrznego, nie będzie już żadnej możliwości podniesienia zarzutu naruszenia zakazu dowodowego dokonanego w tymże postępowaniu wewnętrznym.

Sąd krajowy może podnieść swój brak kognicji dla problemu prawnego mającego źródło w postępowaniu w instytucji Unii Europejskiej. Jest to typowy problem wynikły na styku jurysdykcji europejskiej i wewnętrznej. Przy tym, w istniejącym stanie prawnym, wyłącznie od intelektualnej sprawności sędziego rozpoznającego sprawę, zależeć będzie ochrona praw oskarżonej jednostki.

Tym niemniej – na co zwróciła uwagę Komisja – deputowany, którego prawa zostały naruszone nie jest w rzeczywistości pozbawiony środków ochrony. Powinien on – zamiast skarżyć decyzję Parlamentu, skierować środek zaskarżenia na konkretną czynność Urzędu do Walki z Korupcją i Oszustwami. Przykładowo zaskarżyć można samą decyzję Dyrektora OLAF w przedmiocie wszczęcia postępowania (art. 5 ust. 2 Regulaminu CE 1073/1999), a postanowienie o przeprowadzeniu konkretnej czynności w ramach postępowania, wadliwe wykonanie czynności dowodowej (w szczególności, jeśli zajęto dokumenty).

---

<sup>10</sup> Europarl.it.

W razie konfliktu interesów pomiędzy deputowanymi a samym Parlamentem, deputowanym służy roszczenie o zbadanie zasadności – np. wprowadzonych ograniczeń. Sprawę rozstrzyga sądownictwo europejskie. Do ciekawszych kasusów tego typu należy wzmiankowana *supra* sprawa W. Rothley i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu<sup>11</sup>. Dotyczy ona właśnie omówionej wyżej problematyki wewnętrznych postępowań prowadzonych przez OLAF.

*De lege lata*, wypada podzielić opinię Adwokata Generalnego, że imperatyw szybkości i dyskrecji zwiększa ryzyko naruszeń w płaszczyźnie indywidualnej. Niemniej jednak art. 5 Regulaminu CE 1073/1999 wprowadza mechanizmy o charakterze gwarancyjnym, które to ryzyko minimalizują. Wymienić tu należy wspomniany wyżej obowiązek informowania zainteresowanego deputowanego, że jego osoba została implikowana w postępowanie, oraz zakaz wymieniania w dokumentacji końcowej postępowania danych zainteresowanego, jeżeli nie został on uprzednio wysłuchany.

Pod warunkiem prawidłowej realizacji prawa skargi do Dyrektora OLAF, a także wykonywania wymienionych procesowych gwarancji minimalnych, uznać należy OLAF za pozytywny twór prawny, spełniający funkcję prewencyjną, umożliwiającą zapobieganie działaniom, które mogą prowadzić do odpowiedzialności karnej.

---

<sup>11</sup> <http://curia.eu>.

## **Summary**

### **A Few Remarks on the Legal Status of a Euro Deputy**

The article “A Few Remarks on the Legal Status of a Euro Deputy” presents the regulations for a deputy defined in the European Parliament.

The first part deals with the guarantee institutions provided in legal acts. The areas covered by an immunity are specified here in detail, accompanied by an explanation of the purpose of a particular privilege. The explanation of immunities is enriched by examples from Polish politics and hypothetical situations of when and how a deputy can be protected, also financially.

The second part is concerned with the implementation criminal responsibility of a Euro deputy. It presents the procedure of a possible accusation of a deputy, of setting aside of an immunity, also with the support of examples.

The third part analyses specific mechanisms of regulation of the European parliamentary system, giving primacy to the OLAF institution to protect the finances of the Union. It specifies the relation of the office to fight corruption and fraud to e.g. immunities and obligation to cooperate with the parliament.