

Piotr Chybalski

Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy¹

The possibility of bringing legal responsibility to a former Deputy, who was a member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: A former Deputy to the Sejm of the Republic of Poland, and at the same time a former member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), cannot be held responsible to the Sejm. Potentially, bringing the above-mentioned person to a criminal liability may be considered, because, according to the author, in the analyzed case, that person was not protected by immunity privileges granted under international law to the members of PACE. A possible launch of this type of legal responsibility would, however, require determining of a few strictly criminal-law matters described in the opinion.

Keywords: parliamentary immunity, Deputy, The Council of Europe

Słowa kluczowe: immunitet poselski, poseł, Rada Europy

Doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS ■ piotr.chybalski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest omówienie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej XY, byłego posła na Sejm RP – członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. U źródeł tej opinii leży treść opublikowanego 22 kwietnia 2018 r. raportu Niezależnego Zewnętrzny Organu Dochodzeniowego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (IBAC-COE) powołanego do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie zarzutów korupcyjnych wobec niektórych członków lub byłych członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady

¹ Opinia *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* sporządzona 21 czerwca 2018 r. na zlecenie dyrektora Biura Spraw Międzynarodowych; BAS-WAKiU 1304/18.

Europy (ZPRE). W raporcie, odnoszącym się w najistotniejszej części do oceny działalności członków Zgromadzenia w ramach monitorowania wyborów powszechnych oraz referendum konstytucyjnego w Republice Azerbejdżanu w latach 2008–2016, sformułowano m.in. kilka zarzutów wobec uczestniczącego w tych czynnościach byłego członka ZPRE oraz byłego posła XY. Zarzuty te dotyczą naruszenia dwóch wewnętrznych kodeksów etycznych adresowanych do członków Zgromadzenia, tj. Kodeksu postępowania ZPRE dla sprawozdawców ZPRE (*Code of Conduct for rapporteurs of the Parliamentary Assembly*) oraz Kodeksu postępowania Komisji Monitoringowej ZPRE (*Code of Conduct of the Monitoring Committee*).

Status prawny byłego posła na Sejm RP w kontekście odpowiedzialności regulaminowej

W omawianej sprawie kluczową okoliczność stanowi fakt, że XY wraz z zakończeniem VII kadencji Sejmu (11 listopada 2015 r.) utracił mandat parlamentarny. Obecnie nie jest on w jakikolwiek sposób związany z Sejmem, a tym samym podlega odpowiedzialności prawnej – z jednym wyjątkiem – na tych samych zasadach co inni obywatele. Obywatel XY nie podlega obecnie odpowiedzialności przed Sejmem w żadnej formie znanej regulaminowi Sejmu (np. odpowiedzialności przed Komisją Etyki Poselskiej). Z natury rzeczy odpowiedzialność taka nie może odnosić się do byłych posłów, gdyż wykazuje ona cechy odpowiedzialności dyscyplinarnej, adresowanej do osób pozostających w ramach określonej struktury organizacyjnej. Warto również zauważyć, że potencjalne sankcje z tytułu różnych rodzajów odpowiedzialności regulaminowej, np. finansowe (potrącenie części uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej – np. art. 23 ust. 1 regulaminu Sejmu) czy piętnujące określone zachowania posłów (zwrócenie uwagi, upomnienie, nagana, np. art. 21 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 regulaminu Sejmu) w żadnej mierze nie mogą się odnosić do osoby, która posłem nie jest. Przyjęcie odmiennego poglądu sprowadzałoby się do przyjęcia, że wygaśnięcie mandatu nie jest „całkowite”, co należałoby uznać, jak się wydaje bezspornie, za konstrukcję prawną nieznaną polskiemu prawu parlamentarnemu.

Jedyny wyraz kontynuacji „formalnego związku” byłego posła z Sejmem wynika z art. 105 ust. 1 Konstytucji, który to przepis ustanawia tzw. immunitet materialny. Odnosi się on do ochrony działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Z tytułu takiej działalności poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, jednak w przypadku naruszenia praw osób trzecich poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu (art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 Konstytucji, ma charakter trwały, co oznacza, że pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego parlamentarzysty z tytułu naruszenia praw osób trzecich

w toku przeszłej działalności podejmowanej w ramach wykonywania mandatu wymagałoby zgody Sejmu². Sytuacja taka nie może jednak wystąpić w omawianym przypadku, gdyż pełnienie funkcji członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie może zostać kwalifikowane jako wykonywanie polskiego mandatu parlamentarnego. Zagadnienie to było analizowane przez BAS w odniesieniu do dwóch posłów Sejmu VI kadencji (2007–2011), którym zarzucono określone działania, podczas wyjazdu na sesję ZPRE, mogące *de facto* zostać zakwalifikowane jako przestępstwo³. Od czasu sformułowania przytoczonej opinii stan prawny nie uległ zmianie, stąd zachowała ona aktualność.

Inne możliwości pociągnięcia byłego członka ZPRE do odpowiedzialności prawnej

Niezależnie od powyższych kwestii należy podkreślić, że członek ZPRE podlega szczególnym typom ochrony immunitetowej, które określone są w Porozumieniu ogólnym w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzone w Paryżu 2 września 1949 r. (Dz.U. 2001, nr 23, poz. 270; dalej: porozumienie ogólne), stanowiącym w świetle polskiego systemu źródeł prawa ratyfikowaną umowę międzynarodową. Akt ten przewiduje kilka różnych przywilejów immunitetowych dla członków Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Po pierwsze, zgodnie z art. 14 porozumienia ogólnego *[p]rzedstawiciele w Zgromadzeniu Doradczym i ich zastępcy korzystają z immunitetu od wszelkiego rodzaju przesłuchań urzędowych oraz od aresztu i wszelkiego rodzaju postępowania sądowego w stosunku do słów wypowiedzianych i udziału przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania ich funkcji*. ZPRE interpretuje ten przepis rozszerzająco, rozciągając przewidzianą w nim ochronę immunitetową na wypowiedzi w toku wszelkich wyjazdów członka Zgromadzenia podejmowanych w ramach pełnienia tej funkcji (co obejmuje z pewnością udział w monitoringu wyborów czy referendum). Po drugie, w myśl art. 15 porozumienia ogólnego: *[p]odczas sesji Zgromadzenia Doradczego przedstawiciele w Zgromadzeniu oraz ich zastępcy, niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu, korzystają: (a) na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu; (b) na terytoriach wszystkich innych państw członkowskich z immunitetu od aresztowania i postępowania sądowego. Immunitet ten stosuje się również podczas podróży na*

² W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wniosku z 11 lipca 2016 r. o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności pana H.K., przedłożonego przez oskarżyciela subsydiarnego posiłkowego E.K., reprezentowaną przez pełnomocnika – adwokata Z.K.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 4.

³ Zob. P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu ochrony immunitetowej posła na Sejm wchodzącego w skład Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, z 26 lutego 2009 r., sygn. BAS-WAUiP 3557/08, niepubl.

miejsce posiedzenia Zgromadzenia Doradczego i z powrotem. Jednakże nie ma on zastosowania, gdy przedstawiciele lub ich zastępcy zostali ujęci na gorącym uczynku popełniania przestępstwa, usiłowania popełnienia przestępstwa lub popełnienia przestępstwa bądź też w przypadkach, gdy Zgromadzenie Doradcze zrzekło się immunitetu.

Odnosząc zarysowany stan prawny do analizowanego przypadku, należy stwierdzić, że potencjalnie wchodzi tu w zakres jedynie pierwszy z wymienionych immunitetów, gdyż ma on, podobnie jak polski immunitet materialny, charakter trwały. Należy jednak pamiętać, że zakres tego immunitetu jest dalece ograniczony, ponieważ odnosi się do wypowiedzi i głosowań (działania noszące znamiona korupcji nie podlegają ochronie wynikającej z tego przywileju). Taki stan rzeczy potencjalnie pozwala na pociągnięcie byłego członka ZPRE, któremu stawiany jest zarzut korupcji, do odpowiedzialności karnej. Ocena opisanych w raporcie Niezależnego Zewnętrzznego Organu Dochodzeniowego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy faktów na tle polskiej ustawy karnej wykracza poza ramy niniejszej opinii prawnej. W ramach takiej oceny należałoby, po pierwsze, ustalić, czy opisywane w cytowanym raporcie czyny popełnione przez byłego posła i członka ZPRE mogą zostać uznane za wypełniające znamiona jakiegokolwiek przestępstwa określonego polskim prawem. Po drugie, jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby twierdząca, to czy fakt popełnienia tych czynów poza granicami państwa umożliwia poddanie sprawcy odpowiedzialności karnej w RP na podstawie polskiej ustawy karnej. Wreszcie, po trzecie, jaki wpływ na możliwość wszczęcia postępowania ma upływ czasu od popełnienia tych czynów (problem potencjalnego przedawnienia).

Bibliografia

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wniosku z 11 lipca 2016 r. o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności pana H.K., przedłożonego przez oskarżyciela subsydiarnego posiłkowego E.K., reprezentowaną przez pełnomocnika – adwokata Z.K.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 4.