



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO -726559- I/13/AJK

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 5. VIII. 2013.

Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu

Szanowno Pani Marszałek

W ostatnim czasie zwrócił się do mnie skarżący wskazując na przewlekłość w rozpoznaniu przez Sejm wniosku o uchylenie immunitetu formalnego wobec członka tej Izby. Powyższa skarga uwidoczniła problem o charakterze systemowym związany z brakiem w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.; dalej: Regulamin Sejmu) jakiegokolwiek terminu do rozpatrzenia przez organy Sejmu wniosku o uchylenie formalnego immunitetu parlamentarnego. Obecny stan prawny może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać skuteczną egzekucję prawa do sądu osoby, której dotyczy inkryminowane zachowanie danego posła.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten wyraża możliwość zwrócenia się przez jednostkę do sądu w każdej sytuacji, gdy doszło do naruszenia jej praw i wolności. Ujęcie prawa do sądu jako jednego z konstytucyjnych praw osobistych zawiera w sobie zasadę względnej i sprawnej dostępności do sądów (P. Sarnecki, Komentarz do art. 45 Konstytucji RP, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”; red. L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, Warszawa 2005 r.). W orzecznictwie podkreśla się, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom. Nie powinny one jednak naruszać istoty tego prawa. W ocenie Rzecznika,

w przypadku długotrwałego braku rozpoznania przez Sejm wniosku o uchylenie immunitetu poselskiego - analogicznie do przypadku przewlekłości postępowania sądowego - również można mówić o naruszeniu elementarnego standardu, jakim jest rozpatrzenie sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Procedura uchylenia immunitetu wobec posła została uregulowana w Rozdziale 11 Regulaminu Sejmu zatytułowanym: „Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych posłów oraz w sprawach o pociągnięcie posłów do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo o aresztowanie bądź zatrzymanie”. Art. 133 ust. 1 Regulaminu stanowi, że Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich (dalej: Komisja) rozpatruje przekazane przez Marszałka Sejmu wnioski w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie albo aresztowanie bądź zatrzymanie. Zgodnie z brzmieniem art. 133 ust. 5 Regulaminu, sprawozdanie Komisji z rozpatrzenia takiego wniosku doręcza się posłom niezwłocznie. Jednakże poza wspomnianym zobowiązaniem, we wskazanym artykule brak określenia terminów w których organy Sejmu powinny podjąć stosowne czynności. Przede wszystkim postanowienia Regulaminu nie określają terminu, w jakim powinno nastąpić przekazanie przez Marszałka Sejmu wniosku do Komisji oraz okresu, w którym Komisja powinna zakończyć rozpatrywanie tego wniosku.

Warto w tym miejscu wskazać, iż regulaminy parlamentarne wielu europejskich państw zawierają odmienne postanowienia odnoszące się do tej kwestii. Stosownie do treści regulaminu parlamentu greckiego, jeśli w ciągu 3 miesięcy od daty wniesienia wniosku o uchylenie immunitetu parlamentarnego Izba Deputowanych nie wyda opinii w tej sprawie, wniosek ten uważa się za odrzucony. W przypadku wniosku o upoważnienie do wszczęcia postępowania o zniesławienie, termin ten wynosi 45 dni. Podobna procedura występuje w Hiszpanii. Komisja do której skierowany został wniosek przedkłada w ciągu 30 dni sprawozdanie; jeśli Izba nie podejmie decyzji w terminie 60 dni od wpłynięcia wniosku, uważa się, że zgoda na pociągnięcie posła do odpowiedzialności przed sądem powszechnym nie została wyrażona. We Włoszech również istnieje określony, 30 dniowy, termin na rozpatrzenie wniosku przez odpowiednią komisję.

Z kolei w Austrii parlament może wypowiedzieć się w terminie 8 tygodni w sprawie sprawozdania przedstawionego przez Komisję ds. Immunitetu. Po upływie tego terminu, jeśli Komisja nie wypowiedziała się w żaden sposób, uznaje się, że zgoda na pociągnięcie

R. Puchta, A. Pol, „Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej”, [w:] „Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe”, Warszawa 2007 r., s. 48-52).

Należy zauważyć, iż w polskim Regulaminie Sejmu brak również regulacji dotyczących kontynuacji prac nad wnioskiem o uchylenie formalnego immunitetu posła na wypadek zakończenia kadencji parlamentu. Unormowania takie zostały natomiast przewidziane w art. 26 ust. 3 pkt 1-3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulaminie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 z późn. zm). Stanowią one, że jeżeli po nadaniu biegu wnioskowi, a przed podjęciem przez Senat uchwały w tej sprawie, upłynie kadencja Senatu, postępowanie w tej sprawie toczy się nadal w Senacie następnej kadencji, o ile senator, którego dotyczy ten wniosek, został wybrany na tę kadencję. Uzasadniona wydaje się być zatem teza, iż w obecnym stanie prawnym może wystąpić sytuacja, w której na skutek zakończenia kadencji Sejmu, wniosek będący przedmiotem analizy będzie musiał być rozpatrywany od początku przez nowy skład Komisji. W ten sposób może dojść do nieproporcjonalnie długiego oczekiwania na decyzję w sprawie uchylenia immunitetu, co w przypadku spraw dotyczących zniesławienia ma niebagatelne znaczenie. W wyroku z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie Tsalkitzis przeciwko Grecji Europejski (skarga nr 11801/04), Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał) zauważył, iż zawieszenie na czas trwania mandatu parlamentarnego spraw karnych prowadzonych przeciwko deputowanemu - stanowiące porównywalną do opisanej powyżej sytuacji - mogłoby doprowadzić do upływu bardzo długiego okresu między popełnieniem zarzucanych czynów a wszczęciem postępowania. W rezultacie, mogłoby to uniemożliwić dochodzenie pokrzywdzonemu swoich praw. (K. Borowski, R. Puchta, „Immunitet parlamentarny a prawo do sądu”, [w:] „Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe”, Warszawa 2007 r., s. 40).

Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja) wyrażający prawo do rzetelnego procesu sądowego zobowiązuje państwa - strony do takiego zorganizowania wymiaru sprawiedliwości, aby sądy i trybunały mogły spełnić wszystkie jego wymagania. Oznacza nie tylko wydanie wyroku w rozsądnym terminie, ale wszystko co składa się na pojęcie rzetelnego procesu (orzeczenie Martins Moreira przeciwko Portugalii z dnia 26 października 1988 r., skarga nr 11371/85).

Konwencja wymaga, aby środki krajowe gwarantowały skuteczność dochodzenia praw przez jednostki. Jest tak przede wszystkim w odniesieniu do prawa dostępu do sądu w demokratycznym społeczeństwie. W orzeczeniu Delcourt przeciwko Belgii z dnia 17 stycznia 1970 r. (skarga nr 2689/65), Trybunał uznał, iż jakkolwiek wykładnia zważająca art. 6 ust. 1 Konwencji nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi tego artykułu. Tym samym Trybunał zwraca uwagę na rosnącą ogólną wrażliwość na rzetelne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Istotne znaczenie ma więc sposób, w jaki jest on społecznie postrzegany z punktu widzenia przestrzegania gwarancji zawartych w art. 6 Konwencji (MA. Nowicki, Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] „Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”, LEX 2010 r.).

Gwarancje rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie mają fundamentalne znaczenie dla ochrony praw jednostki i przestrzegania zasady rządów prawa. W ocenie Rzecznika, unormowane w regulaminach parlamentarnych elementy procedury właściwej dla uchylenia formalnego immunitetu parlamentarnego nie powinny prowadzić do naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości. Mechanizm uchylania tego immunitetu powinien natomiast zapewniać realną i konkretną a nie fikcyjną i abstrakcyjną gwarancję, iż przepisy te posłużą do realizacji swej funkcji.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Marszałek o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia prac nad dostosowaniem postanowień Regulaminu Sejmu, w zakresie w jakim nie przewidują one jakichkolwiek terminów do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu parlamentarnego, do standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji.

Łezora Wyrostek

Zena Jijon