



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Status posła do Parlamentu Europejskiego

Author: Marek Zieliński

Citation style: Zieliński Marek. (2009). Status posła do Parlamentu Europejskiego W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 631-652). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Marek Zieliński

Status posła do Parlamentu Europejskiego

Uwagi wstępne

Parlament Europejski (PE, Parliament) jest jak dotąd jedynym przykładem międzynarodowego organu, którego członkowie, zgodnie z art. 190 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹ (TWE), wybierani są w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów przeprowadzanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE). Mimo iż art. 190 TWE daje podstawę do uchwalenia jednolitej dla wszystkich państw ordynacji wyborczej, akt taki nie został jeszcze uchwalony. Najważniejszymi dokumentami rządzącymi wyborami do PE są w związku z tym przepisy prawa wewnętrznego państw członkowskich², a także Akt Rady z dn. 20 września 1976 r. dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów (Akt)³. Wobec tego, że posłowie do PE są na mocy art. 189 TWE przedstawicielami narodów państw członkowskich, ich status, podobnie jak zasady wyboru, uregulowane zostały w prawie wspólnotowym (pierwotnym i wtórnym), a także w prawie wewnętrznym po-

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. 2006, C 321E, s. 37.

² W Polsce zasady dotyczące wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego reguluje ustawa z dn. 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Dz.U. 2004, nr 25, poz. 219 z późn. zm.

³ Tekst jedn. Aktu: www.europa.eu.int/eur-lex/en/.

szczególnych państw członkowskich⁴. Dodać również należy, że z początkiem kadencji PE, rozpoczynającej się w 2009 r., wchodzi w życie przepis uchwalonego w 2005 r. statutu posła do PE (statut posła), które w istotny sposób zmieniają dotychczasowy status członków Parlamentu⁵.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych zasad regulujących status posłów do PE w świetle wspomnianych wcześniej uregulowań prawnych, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (TS) Wspólnot. W związku z tym rozważania objęte zakresem niniejszego opracowania dotyczą w szczególności: charakteru mandatu poselskiego, praw wyborczych do PE, immunitetów i przywilejów jego członków, a także ich praw i obowiązków.

Charakter mandatu posła do Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 6 Aktu, członkowie PE nie są związani żadnymi instrukcjami ani nie otrzymują mandatu wiążącego oraz głosują indywidualnie i osobiście. Regulamin PE potwierdza te zasady i dodaje, że posłowie wykonują swój mandat w sposób niezależny⁶. Przepisy te gwarantują posłom niezależność od partii politycznych, dzięki którym zostali wybrani⁷. W rezultacie posłowie są odpowiedzialni politycznie jedynie w kontekście wyborczym, co oznacza, że mogą nie zostać wybrani w kolejnych wyborach⁸. Statut posła potwierdza wolność i niezależność posłów, nadmieniając, że wszelkie porozumienia w sprawie sposobu wykonywania mandatu oraz jego złożenia przed upływem kadencji lub na jej zakończenie są nieważne. Preambuła statutu wskazuje również wyraźnie, że oświadczenia, w których posłowie zobowiązywaliby się do złożenia mandatu lub oświadczenia *in blanco* o złożeniu mandatu, które każda partia mogłaby wykorzystać według własnego uznania, są sprzeczne z wolnością i niezależnością posłów.

⁴ Zob. R. Piotrowski: *Projekt statutu członków Parlamentu Europejskiego*. W: *Kancelaria Sejmu: Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*. W: „Zeszyty OIDE”. Nr 4. Warszawa 2004, s. 54 i nast.

⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2005/684/WE, Euratom). Dz. Urz. 2005, L 262, s. 1.

⁶ Zob. Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie 16, listopad 2007, www.europarl.europa.eu/.

⁷ R. Piotrowski: *Projekt statutu...*, s. 59.

⁸ C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa 2000, s. 137.

Prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego

Czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego zostało na mocy art. 19 ust. 2 TWE uznane za jedno z praw obywatela UE⁹. Przepis ten stanowi bowiem, że „każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa”. Prawo to jest przy tym wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków określonych przez Radę w Dyrektywie nr 93/109 z dn. 6 grudnia 1993 r.¹⁰ Niemniej jednak wskazać należy, że w wyroku w sprawie C-145/04 TS stwierdził, że „na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem, że nie narusza ono prawa wspólnotowego, a art. 189, 190, 17 i 19 TWE nie stoją na przeszkodzie przyznaniu przez państwa członkowskie takiego prawa głosowania i kandydowania pewnym osobom, mającym ścisłe więzi z tymi państwami, ale niebędącymi ich obywatelami lub obywatelami Unii mającymi miejsce zamieszkania na ich terytorium”¹¹. Tym samym Trybunał uznał, że Zjednoczone Królestwo nie naruszyło prawa wspólnotowego, przyznając prawa wyborcze do PE tzw. obywatelom Wspólnoty Narodów spełniającym określone kryteria (ang. *qualifying Commonwealth citizens*) mającym miejsce zamieszkania w Gibraltarze, mimo iż osoby te nie miały obywatelstwa UE. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż projekt Traktatu zmieniającego TUE oraz TWE, stanowiąc, że „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii”, wprowadza istotną zmianę w porównaniu z obecnym stanem prawnym, według którego PE jest złożony z przedstawicieli narodów państw tworzących Wspólnotę¹². Jednakże państwa członkowskie nie mogą ograniczać praw wyborczych swym obywatelom, którzy przebywają lub mają miejsce zamieszkania na te-

⁹ Zob. szerzej A. Grzelak: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*. W: *Kancelaria Sejmu, Parlament Europejski...*, s. 24 i nast.

¹⁰ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dn. 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami. Dz. Urz. 1993, L 329, s. 34.

¹¹ Wyrok TS z dn. 12 września 2006 r. w sprawie C-145/04 (Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej), § 78, www.curia.europa.eu.

¹² Zob. Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. 2007, C 306, s. 17.

rytorium wchodzącym w skład krajów i terytoriów zamorskich, o których mowa w art. 299 ust. 3 TWE¹³.

W myśl ustawy z dn. 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (OWPE), prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) posłów do PE w Rzeczypospolitej Polskiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat¹⁴. Nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Prawo wybierania przysługuje również obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz, zgodnie z prawem, stale zamieszkują w Polsce i zostali ujęci w stałym rejestrze wyborców, o którym mowa w ustawie z dn. 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (OWSS)¹⁵. Nie ma prawa wybierania posłów do PE w Polsce osoba pozbawiona go w państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do PE w Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje natomiast osobie, która: ma prawo wybierania posłów do PE w RP, najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego. W odniesieniu do kandydatów do PE będących obywatelami polskimi, którzy urodzili się przed dn. 1 sierpnia 1972 r., OWPE przewiduje w art. 64 w związku z art. 144 OWSS obowiązek złożenia „oświadczenia lustracyjnego”, o którym mowa w art. 7 ustawy z dn. 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944—1990 oraz treści tych dokumentów¹⁶. Oświadczenie lustracyjne kandydatów dołączane jest do zgłoszenia listy okręgowej, przekazywanego okręgowej komisji wyborczej przez komitety wyborcze.

¹³ Wyrok TS z dn. 12 września 2006 r. w sprawie C-300/04 (M.G. Eman, O.B. Sevinger), www.curia.europa.eu.

¹⁴ Więcej na ten temat zob. P. S a r n e c k i: *Regulacje ustawowe dotyczące wyborów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego*. „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 11 i nast.

¹⁵ Ustawa z dn. 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.). Dz.U. 2007, nr 190, poz. 360.

¹⁶ Dz.U. 2006, nr 218, poz. 1592 z późn. zm.

Procedura weryfikacji mandatów poselskich

Po przeprowadzonych wyborach Przewodniczący PE zwraca się do właściwych organów państw członkowskich o przekazanie nazwisk nowo wybranych posłów¹⁷. Każdy poseł jest przy tym na podstawie Regulaminu PE zobowiązany do złożenia oświadczenia, że nie zajmuje stanowiska niepołączalnego ze sprawowaniem mandatu posła do PE. Oświadczenie takie powinno być złożone po wyborach, w miarę możliwości nie później niż sześć dni przed inauguracyjnym posiedzeniem Parlamentu. Następnie Parlament, na podstawie sprawozdania właściwej komisji, które opiera się na oficjalnym komunikacie każdego państwa członkowskiego w sprawie rezultatów wyborów, przystępuje do weryfikacji mandatów i stwierdza ich ważność. Jeżeli na podstawie ogólnodostępnych informacji PE stwierdzi, że poseł zajmuje stanowisko niepołączalne ze sprawowaniem mandatu, to ogłasza wakat.

Zgodnie z Aktem, mandatu posła do PE nie można łączyć z funkcją: członka rządu państwa członkowskiego, członka Komisji Europejskiej, sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, członka zarządu Europejskiego Banku Centralnego, członka Trybunału Obrachunkowego, Rzecznika Praw Obywatelskich WE, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka komitetów lub innych organów ustanowionych zgodnie z TWE oraz TEWEA w celu zarządzania funduszami Wspólnot lub wykonywania stałych i bezpośrednich zadań administracyjnych, członka Rady Dyrektorów, Komitetu Zarządzającego lub członka personelu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także urzędnika bądź innego pracownika Wspólnot Europejskich, ich organów wyspecjalizowanych lub Europejskiego Banku Centralnego. Stosownie do art. 263 TWE mandatu posła do PE nie można również łączyć z mandatem członka Komitetu Regionów. Zgodnie z Aktem, od wyborów w 2004 r. mandatu posła do PE nie można łączyć z mandatem posła do parlamentu krajowego. Niemniej jednak, na zasadzie wyjątku, członkowie PE wybrani do parlamentu Zjednoczonego Królestwa mogą posiadać podwójny mandat do końca 2009 r., a członkowie parlamentu irlandzkiego wybierani do PE w następnych wyborach mogą mieć podwójny mandat do czasu kolejnych wyborów do irlandzkiego parlamentu krajowego.

Akt daje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia dodatkowych ograniczeń dotyczących niepołączalności mandatu posła do PE. Z tego też powodu OWPE obowiązująca w Polsce stanowi, iż mandatu członka PE nie można również łączyć ze sprawowaniem mandatu posła na Sejm lub senatora, członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu, a także zajmowaniem

¹⁷ Zob. Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie 16, październik 2006, art. 3.

stanowiska lub pełnieniem funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo innych ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła na Sejm lub senatora.

Jak już wspomniano, PE dokonuje weryfikacji mandatów poselskich, uwzględniając rezultaty wyborów ogłoszonych oficjalnie przez państwa członkowskie. Akt daje przy tym PE możliwość rozstrzygnięcia sporów, które mogą wynikać z jego postanowień, z wyjątkiem dotyczących przepisów krajowych, do których Akt się odnosi. Przed objęciem mandatu poseł zobowiązany jest ponadto do złożenia oświadczenia dotyczącego korzyści majątkowych, w którym szczegółowo przedstawia każdą działalność z tytułu której otrzymuje wynagrodzenie oraz wsparcie finansowe udzielone mu przez osoby trzecie¹⁸. Złożenie oświadczenia o niepołączalności oraz oświadczenia w sprawie korzyści majątkowych pozwala PE na stwierdzenie ważności mandatów poselskich¹⁹.

Wygaśnięcie mandatu posła

Zgodnie z art. 190 ust. 3 TWE, posłowie do PE wybierani są na pięcioletnią kadencję. Kadencja rozpoczyna się w dniu otwarcia pierwszego posiedzenia PE następującego po każdych wyborach i trwa do chwili otwarcia pierwszego posiedzenia po kolejnych wyborach²⁰. W wyjątkowych przypadkach (tzn. niemożliwości przeprowadzenia wyborów we Wspólnocie) kadencja PE może być wydłużona lub skrócona przez Radę po konsultacji z PE²¹. Poza wygaśnięciem mandatu posła związanym z upływem kadencji PE, mandat wygasa również w wyniku: śmierci posła, zrzeczenia się przez niego mandatu (rezygnacji), powołania go na stanowisko niepołączalne z mandatem posła do PE lub utraty mandatu, która jest bezpośrednim następstwem przepisów prawa obowiązującego w państwie członkowskim²². W przypadku zrzeczenia się mandatu poseł, zgodnie z Regulaminem, jest zobowiązany poinformować o tym fakcie Przewodniczącego PE i podać datę, z którą zrzeczenie się będzie skuteczne. Powiadomienie takie, zgodnie z Regulaminem PE, musi przybrać formę protokołu podpisanego przez zainteresowanego posła i sporządzonego w obecności Sekretarza Generalnego lub jego przedstawiciela.

¹⁸ Zob. Regulamin PE, art. 1 ust. 2 załącznika I w związku z art. 3 ust. 4.

¹⁹ Zob. Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 14 grudnia 2004 r. w sprawie weryfikacji mandatów, 2004/2140(REG).

²⁰ Zob. art. 5 Aktu oraz art. 4 Regulaminu PE.

²¹ Zob. art. 11 ust. 2 Aktu.

²² Artykuł 13 ust. 1 Aktu.

Wymagania te mają ochronić posłów przed wywieraniem na nich jakiegokolwiek wpływu (groźby) i zapobiec możliwości popełnienia przez nich błędu. Zgodnie z art. 13 ust. 4 Aktu, Przewodniczący PE powinien niezwłocznie zawiadomić właściwe władze państw członkowskich o zwolnieniu się mandatów w wyniku śmierci lub rezygnacji posła.

W razie mianowania bądź wyboru na stanowisko niepołączalne z mandatem poselskim mandat wygasa w dniu wskazanym przez właściwe władze państwa członkowskiego lub Unii albo przez zainteresowanego posła. Jeżeli natomiast wygaśnięcie mandatu wynika z przepisów prawa wewnętrznego zainteresowanego państwa, to jego termin powinien być określony zgodnie z tymi przepisami²³. Ordynacja wyborcza do PE stanowi w związku z tym, że utrata mandatu posła do PE wybranego w RP następuje w rezultacie: utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyboru, zajmowania w dniu wyborów funkcji niepołączalnej z mandatem posła do PE, wyboru na posła na Sejm lub senatora, a także unieważnienia wyboru posła do PE²⁴.

Utratę prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów przewiduje art. 9 OWPE. Przepis ten postanawia, że prawa wybieralności do PE pozbawione mogą zostać: osoby skazane za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego lub osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego²⁵. Przepis art. 9 OWPE nie stanowi wyraźnie o utracie prawa wybieralności do PE w związku z orzeczeniem o pozbawieniu praw publicznych. Niemniej jednak wobec tego, że prawo wybieralności do PE przysługuje tylko tym kandydatom, którzy posiadają prawo wybierania, to z art. 7 OWPE wynika, że biernego prawa wyboru do PE nie będą miały również osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. W tym kontekście wskazać należy, że art. 40 § 1 kodeksu karnego, stanowiąc, że pozbawienie praw publicznych obejmuje m.in. „utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej”, skutkuje zaliczeniem PE do organów władzy publicznej. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny (TK) w swym wyroku z dn. 31 maja 2004 r. w sprawie zgodności OWPE z Konstytucją wyraźnie stwierdził w uzasadnieniu, że „Parlament Europejski nie jest organem

²³ Artykuł 13 ust. 3 Aktu.

²⁴ Por. art. 142 OWPE.

²⁵ Zob. art. 21a ust. 2a ustawy z dn. 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944—1990 oraz treści tych dokumentów. Dz.U. 2006, nr 218, poz. 1592 z późn. zm.

władzy w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej”²⁶. Wydaje się jednak, że taki pogląd TK nie zasługuje na uznanie. Z jednej strony bowiem TK wyciągnął błędne wnioski z dokonanej w uzasadnieniu do wymienionego wyroku analizy kompetencji PE, a z drugiej strony nie uwzględnił wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) poglądów, na temat roli PE. W wyroku w sprawie *Matthews* ETPCz stwierdził bowiem, że kompetencje PE od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht nie mają już wyłącznie charakteru „doradczego i kontrolnego”²⁷. Uzyskując wiele nowych kompetencji, PE stał się, zdaniem ETPCz, częścią „legislatywy” na terytorium państw członkowskich, a jego działalność wywiera bezpośredni wpływ na sytuację ich mieszkańców²⁸. W konsekwencji ETPCz uznał, że PE w wystarczającym stopniu bierze udział w procesie legislacyjnym Wspólnot oraz ogólnej demokratycznej kontroli ich działalności, aby można go było uznać za część legislatywy Gibraltaru²⁹. Tym samym ETPCz stwierdził naruszenie przez Zjednoczone Królestwo art. 3 protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka, w związku z tym, że ustawodawstwo brytyjskie nie przyznawało mieszkańcom Gibraltaru praw wyborczych do PE.

Utrata mandatu posła do PE zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub pełniącego funkcję niepołączalną z mandatem następuje, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu w terminie 14 dni od ogłoszenia wyników wyborów do PE, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do posłów do PE, którzy zostali powołani na stanowisko niepołączalne w trakcie trwania kadencji PE. W takich okolicznościach 14-dniowy termin na złożenie oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji biegnie od dnia powołania posła³⁰. W przypadku posła do PE wybranego w czasie kadencji posłem na Sejm lub senatorem utrata mandatu następuje z dniem ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu lub Senatu. Jeżeli poseł do PE w czasie trwania kadencji uzyskuje mandat posła na Sejm w związku z przekazaniem mu przez Marszałka Sejmu zawiadomieniem o wygaśnięciu mandatu na podstawie art. 179 OWSS, utrata mandatu posła do PE następuje z dniem wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o obsadzeniu mandatu posła na Sejm.

²⁶ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 31 maja 2004 r. Sygn. Akt K15/04.

²⁷ Wyrok ETPCz z dn. 18 lutego 1999 r. w sprawie *Matthews* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skarga nr 24833/94), pkt 50.

²⁸ *Ibidem*, pkt 53.

²⁹ *Ibidem*, pkt 54.

³⁰ Por. art. 142 ust. 2 OWPE.

Kompetencje PE odnoszące się do wygaśnięcia mandatu jego posła, wynikającego z przepisów prawa wewnętrznego zainteresowanego państwa członkowskiego, sprowadzają się do tego, że stosownie do art. 12 Aktu Parlament jedynie „odnotowuje” (ang. *takes note*) rezultaty ogłoszone urzędowo przez to państwo. W wyroku w sprawie C-208/03P (Le Pen przeciwko Parlamentowi Europejskiemu) TS uznał, że obowiązek „odnotowania” wygaśnięcia mandatu posła, nałożony na PE na mocy art. 12 Aktu, podkreśla całkowity brak władzy dyskrecjonalnej z jego strony. Rola PE nie polega bowiem na ogłoszeniu wakatu, lecz na odnotowaniu jego powstania w wyniku stwierdzenia tego przez władze krajowe³¹. Stąd też nie akt Parlamentu „odnotowujący” wygaśnięcie mandatu, lecz decyzja właściwego organu krajowego pozbawia mandatu zainteresowanego posła. W konsekwencji TS orzekł, że akt PE „odnotowujący” wygaśnięcie mandatu jego posła nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. W praktyce jednak rozgraniczenie pomiędzy kompetencjami PE oraz państw członkowskich w zakresie stwierdzania ważności mandatów poselskich nie jest proste. Przykładem może być sprawa Beniamina Donniciego, wobec którego PE stwierdził nieważność mandatu, mimo że jego wybór został zakomunikowany przez właściwe władze krajowe³². W sprawie tej PE zignorował w szczególności wyrok włoskiej Rady Państwa, na podstawie którego organ ten unieważnił ogłoszenie o wyborze do PE posła Achillego Ochetta. Parlament uznał bowiem, że wyrok ten został wydany z naruszeniem zasad Aktu, dotyczących jego kompetencji w zakresie stwierdzania ważności mandatów jego posłów. Wspomniana decyzja PE nie zakończyła jednak sporu, ponieważ została zaskarżona do TS przez Republikę Włoską³³ oraz do Sądu Pierwszej Instancji (SPI) przez samego B. Donniciego³⁴. Do TS będzie zatem należało dokonanie interpretacji przepisów Aktu w taki sposób, by precyzyjniej rozgraniczyć kompetencje państw członkowskich oraz PE w zakresie stwierdzania ważności mandatów jego posłów.

³¹ Wyrok TS z dn. 7 lipca 2005 r. w sprawie C-208/03 P (Jean-Marie Le Pen przeciwko Parlamentowi Europejskiemu), § 50.

³² Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 24 maja 2007 r. (2007/2121 REG).

³³ Skarga wniesiona w dn. 9 sierpnia 2007 r. — Republika Włoska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (sprawa C-393/07). Dz. Urz. 2007, C 247, s. 18.

³⁴ Skarga wniesiona w dn. 22 czerwca 2007 r. — Donnici przeciwko Parlamentowi (sprawa T-215/07). Dz. Urz. C 183 z dn. 4.08.2007 r., s. 40.

Przywileje i immunitety posłów do Parlamentu Europejskiego

Stosownie do art. 6 ust. 2 Aktu, członkowie PE korzystają z przywilejów i immunitetów zgodnie ze specjalnym Protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich (PPI), dołączonym pierwotnie do Traktatu o fuzji organów Wspólnot Europejskich z dn. 8 kwietnia 1965 r., a obecnie stanowiącym załącznik do TWE i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej³⁵. Ten przepis Aktu znajduje również swe odzwierciedlenie w art. 5 ust. 1 Regulaminu PE.

Rozdział III wspomnianego PPI reguluje zakres przywilejów i immunitetów przyznanych posłom do PE. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, PPI nie przyznaje jednolitej i pełnej ochrony prawnej wszystkim posłom, ponieważ z jego przepisów wynika, że przysługuje im zarówno immunitet wspólnotowy (określony w przepisach prawa wspólnotowego), jak i immunitet krajowy (uregulowany w prawie wewnętrznym państw członkowskich)³⁶. W związku z tym, że immunitet krajowy posłów do PE nie jest identyczny, jego stosowanie doprowadza niejednokrotnie do znaczących różnic w traktowaniu posłów. Sytuacja ta uznawana jest przez Parlament za niezadowalającą. Stała się przyczyną, dla której instytucja ta podejmowała próby ustanowienia jednolitych zasad dotyczących immunitetu jej posłów we wszystkich państwach członkowskich³⁷. Próbę taką podjęto również w trakcie przygotowywania projektu statutu posła³⁸, jednakże propozycja PE nie została zaakceptowana przez Radę w jego ostatecznej wersji.

W zakresie immunitetu wspólnotowego postanowienia PPI ustanawiają dla posłów do PE immunitet materialny, immunitet formalny i nietykalność poselską³⁹.

Immunitet materialny polega, zgodnie z art. 9 Protokołu, na zakazie prowadzenia dochodzenia, postępowania sądowego, a także zatrzymania posłów z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniach w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Immuni-

³⁵ Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (nr 36) w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich. Dz. Urz. 2006, C 321 E, s. 318.

³⁶ D. Lis-Staranowicz, J. Galster: *Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego*. „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 10.

³⁷ Zob. European Parliament (Directorate-General Internal Policies), *Parliamentary Immunity in the European Parliament*, (Internal Study), PE 360.487/REV2, s. 4 i nast.

³⁸ Zob. European Parliament decision on the adoption of the Statute for Members of the European Parliament. O.J. 2004, C 68E, s. 118.

³⁹ D. Lis-Staranowicz, J. Galster: *Immunitet...*, s. 11.

tet ten nie obejmuje natomiast „zdarzeń fizycznych” (działań) dokonanych przez posłów, nawet gdy mają one na celu wyrażenie opinii⁴⁰. W opinii PE, przytoczony przepis nie dotyczy wyłącznie opinii lub stanowisk posłów zajmowanych przez nich w trakcie posiedzeń PE, lecz także wyrażanych na posiedzeniach jego organów (np. komisji lub grup politycznych). Wskazać również należy, że w niektórych przypadkach PE uznaje opinie jego członków opublikowane w prasie za przedstawione „w ramach pełnienia funkcji posła”⁴¹. Natomiast immunitet ten nie obejmuje poglądów wyrażonych przez posłów w czasie trwania kampanii wyborczych, na kongresach partyjnych lub w opublikowanych przez nich książkach i artykułach⁴². Immunitet materialny ma przy tym charakter absolutny, co oznacza, że nie podlega uchyleniu (ani przez PE, ani też jakkolwiek inny organ) lub zrzeczeniu się (przez samego zainteresowanego posła). Wspólnotowy immunitet materialny przyznaje posłom pełną ochronę zarówno przed postępowaniami karnymi, jak i cywilnymi. W odniesieniu do skarg cywilnych posel do PE podlega ochronie zwłaszcza wtedy, gdy zachodzi podejrzenie tendencyjności postępowania sądowego (*fumus persecutionis*)⁴³. Sytuacja taka może mieć miejsce w szczególności wtedy, gdy nie udaje się wszcząć postępowania karnego w sądzie odnośnie do tych samych faktów, które później stają się podstawą pozwu cywilnego. Przepis art. 9 PPI nie określa w sposób wyraźny ram czasowych trwania immunitetu materialnego, lecz stanowi jedynie, że ochrona w nim przewidziana przysługuje członkom PE. Z tego też względu precyzyjne wskazanie terminu, od którego immunitet materialny zaczyna chronić posłów, nie jest łatwe. Z jednej strony bowiem regulamin PE w art. 4 ust. 1 stanowi, że poseł rozpoczyna i kończy wykonywanie mandatu w terminach określonych w Akcie, co zgodnie z jego art. 5 ust. 1 oznacza, że okres ten rozpoczyna się wraz z otwarciem pierwszej sesji Parlamentu następującej po poszczególnych wyborach. Z drugiej natomiast strony sam PE uznaje, że omawiany immunitet powinien być tak interpretowany, aby obejmował swą ochroną posłów już od chwili ogłoszenia wyników wyborów⁴⁴. Jeżeli natomiast chodzi o wygaśnięcie immunitetu materialnego, to chroni on posła w czasie trwania kadencji, a nawet po wygaśnięciu mandatu poselskiego

⁴⁰ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o skorzystanie z immunitetu i przywilejów Gerarda Onesty, A6-0386/2006.

⁴¹ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku Mario Borghesio o skorzystanie z immunitetu i przywilejów, A6-0233/2007.

⁴² European Parliament..., s. 8.

⁴³ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o skorzystanie z immunitetu i przywilejów Giuseppe Garganigo, A6-0071/2007.

⁴⁴ European Parliament, Report on the request for upholding the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto, A5-0248/2003.

go (oczywiście tylko w odniesieniu do opinii i głosowań dokonanych przez posła w czasie wykonywania obowiązków służbowych)⁴⁵.

Immunitet formalny i nietykalność posłów do PE wynikają z art. 10 ust. 1b PPI, zgodnie z którym podczas sesji PE jego członkowie przebywający na terytorium „innego” państwa członkowskiego korzystają z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego. Ponadto immunitet chroni posłów w trakcie ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywają się posiedzenia PE. W przeciwieństwie do immunitetu materialnego, ochrona przyznana posłom na podstawie art. 10 ust. 1b Protokołu nie ma charakteru bezwzględneho. Protokół przewiduje bowiem, że na immunitet nie można się powoływać w przypadku, gdy poseł został schwytany na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, a istnienie immunitetu może również zostać uchylone przez PE w odniesieniu do któregokolwiek z jego członków (art. 10 ust. 3 PPI). W związku z tym, że immunitet chroni posłów do PE na terytorium „innego” państwa członkowskiego, wskazać należy, iż w początkowym okresie rozwoju Parlamentu przysługiwał on posłom do parlamentów krajowych, których delegowano do udziału w jego posiedzeniach. Na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, a zwłaszcza w związku z powstaniem instytucji obywatelstwa UE, „inne” państwa członkowskie to nie te, których obywatelstwa poseł nie ma, lecz te, na których terytorium nie został wybrany. „Własne państwo” zaś to ten kraj członkowski, na którego terytorium poseł uzyskał mandat do PE, niezależnie od obywatelstwa, które posiada. Jakkolwiek PPI nie wskazuje rodzajów postępowań, których nie można prowadzić wobec posłów do PE, to zakres przedmiotowy wspólnotowego immunitetu formalnego jest bardzo szeroki. Początkowo PE ograniczał jego zastosowanie wyłącznie do spraw karnych, obecnie jednak immunitet ten stanowi negatywną przesłankę procesową zarówno w postępowaniach karnych, administracyjnych, jak i cywilnych. PE uznał w 2003 r., że pozew cywilny wniesiony przeciwko jego członkowi może stanowić postępowanie prawne w znaczeniu art. 10 ust. 1b PPI, jeżeli jego celem jest ukaranie posła za jego wypowiedzi⁴⁶. W przypadku postępowań cywilnych wszczętych przeciwko posłom do PE w wielu państwach członkowskich możliwe są bowiem żądania odszkodowania w tak dużej wysokości, że celem skargi cywilnej jest w istocie ukaranie zainteresowanego posła, a nie tylko dochodzenie odszkodowania z tytułu poniesionej szkody.

Zasada nietykalności posłów do PE gwarantuje im natomiast pełną wolność osobistą i zakazuje władzom państw członkowskich ograniczania lub pozbawiania wolności posłów bez zgody Parlamentu. Z tego też powodu bez

⁴⁵ Zob. np. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o skorzystanie z immunitetu i przywilejów Jannisa Sakellariou, A6-0273/2006.

⁴⁶ European Parliament..., s. 12.

akceptacji PE władze krajowe nie mogą stosować wobec jego członków takich środków ograniczania wolności, jak: areszt tymczasowy, zatrzymanie czy też przymusowe doprowadzenie⁴⁷.

Zakres czasowy wspólnotowego immunitetu formalnego i nietykalności poselskiej przewidziany w art. 10 PPI wskazuje, że przysługuje on posłom „podczas sesji” PE, które to sformułowanie zostało wyjaśnione w dwóch wyrokach wydanych przez TS w latach 1964⁴⁸ i 1986⁴⁹. Na podstawie wymienionych wyroków oraz art. 126 Regulaminu PE można stwierdzić, że sesja Parlamentu trwa jeden rok i kończy się w przeddzień rozpoczęcia kolejnej sesji rocznej. Posłowie do PE korzystają z przywilejów i immunitetów w czasie całego tego roku, nawet w okresie pomiędzy poszczególnymi posiedzeniami Parlamentu.

Przywileje i immunitety wspólnotowe obejmują również swobodę przepływu posłów PE do lub z miejsca jego obrad (art. 8 PPI), a z chwilą otrzymania zawiadomienia o wyborze Przewodniczący PE wydaje posłom specjalne legitymacje umożliwiające im swobodne poruszanie się po terytorium państw członkowskich. Ponadto PPI przyznaje członkom PE udogodnienia w zakresie kontroli celnej i walutowej zarówno ze strony państw, w których zostali wybrani, jak i ze strony rządów pozostałych państw członkowskich.

Immunitet krajowy posłów wynika z art. 10 ust. 1a Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot, według którego podczas sesji PE jego członkowie korzystają na terytorium swego państwa z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa. Tak więc posłowie do PE wybrani w Polsce, przebywając na terytorium RP, będą korzystali z takiej samej ochrony immunitetowej, która przysługuje posłom na Sejm i senatorom. Podstawy prawne poszczególnych immunitetów będą zatem wynikały z przepisów Konstytucji RP⁵⁰ oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵¹. W piśmiennictwie wyróżnia się w związku z tym trzy rodzaje immunitetów wynikających z art. 105 Konstytucji RP: immunitet materialny, zgodnie z którym poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swą działalność wchodzącą w zakres sprawowania jego mandatu, immunitet formalny — uniemożliwiający pociągnięcie posła do odpowiedzialności

⁴⁷ D. Lis-Staranowicz, J. Galster: *Immunitet...*, s. 15.

⁴⁸ Wyrok TS z dn. 12 maja 1964 r., sprawa 101/63 (A. Wagner przeciwko J. Fohrman). ECR 1964, s. 195.

⁴⁹ Wyrok TS z dn. 10 lipca 1986 r., sprawa 149/85 (R. Wybot przeciwko E. Faure). ECR 1986, s. 2391.

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵¹ Ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Dz.U. 2003, nr 221, poz. 2199 (tekst jedn.) z późn. zm.

karnej w czasie trwania jego mandatu, oraz nietykalność poselską uniemożliwiająca zatrzymanie lub aresztowanie posła bez zgody Sejmu, z wyjątkiem sytuacji ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania⁵².

Zagadnienia proceduralne dotyczące immunitetu posłów do PE uregulowane zostały przede wszystkim w art. 10 PPI, według którego immunitet nie może stanowić przeszkody w wykonywaniu przez PE prawa do jego uchylenia w odniesieniu do któregośkolwiek z jego członków. Jak podkreśla jednak sam Parlament, przepis ten, odwołując się do jego prawa, podkreśla instytucjonalny cel tej prerogatywy, mającej zagwarantować jego niezależność i niezakłócone działanie jako organu parlamentarnego⁵³. Ponadto art. 291 TWE, wskazując, że na terytorium państw członkowskich Wspólnota korzysta z przywilejów i immunitetów, wzmacnia kompetencje PE wynikające z art. 10 PPI w zakresie uchwalania zasad umożliwiających mu prawidłowe działanie jako jednej z instytucji Wspólnot. Stąd też, wobec braku wspólnotowych przepisów proceduralnych odnoszących się w wyczerpujący sposób do immunitetu posłów, PE uchwalił je samodzielnie, korzystając z zamieszczonego w art. 199 TWE upoważnienia do przyjęcia własnego Regulaminu wewnętrznego. Analiza postanowień Regulaminu prowadzi z kolei do wniosku, że w stosunku do immunitetu jego posłów PE może prowadzić trzy różne postępowania, tzn. w sprawie uchylenia immunitetu, dotyczące skorzystania z immunitetu i przywilejów, zmierzające do potwierdzenia przywilejów i immunitetu.

Wszczęcia postępowania w sprawie uchylenia immunitetu krajowego może, stosownie do art. 6 ust. 2 Regulaminu PE, żądać organ państwa członkowskiego właściwy do wniesienia podobnego wniosku do parlamentu państwa członkowskiego. Wskazać należy, że w praktyce sądy włoskie zwracają się czasami do PE z wnioskiem nie o uchylenie immunitetu, lecz o „konsultacje z zakresu immunitetów i przywilejów”⁵⁴. W przypadku posłów do PE wybranych na terytorium RP wniosek taki może być złożony przez organ prowadzący postępowanie w danej sprawie, za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości — Prokuratora Generalnego. Jeżeli natomiast przestępstwo ścigane jest z oskarżenia prywatnego, to wniosek składany jest przez oskarżyciela prywatnego z zachowaniem wymagań formalnych przewidzianych w art. 7b ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W przypadku odpowiedzialności cywilnej z tytułu naruszenia praw osób trzecich

⁵² Zob. szerzej K. Grajewski: *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*. Warszawa 2001.

⁵³ European Parliament..., s. 15.

⁵⁴ Zob. np. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o konsultacje z zakresu immunitetu i przywilejów Gian Paolo Gobbo. A6-0367/2007. Podobnie w angielskiej wersji językowej sprawozdania w sprawie Aleksandry Mussolini (A6-0251/2007).

wniosek do PE składa osoba pokrzywdzona, pod warunkiem sporządzenia go i podpisania przez adwokata lub radcę prawnego. Wnioski o uchylenie mogą dotyczyć również immunitetów wspólnotowych wynikających z art. 10 ust. 1b PPI⁵⁵. Zaznaczyć wypada, że zgodnie z Regulaminem, PE, podejmując decyzję o uchyleniu immunitetu, może jednocześnie zastrzec, że przed wydaniem prawomocnego wyroku poseł nie może zostać zatrzymany ani aresztowany, oraz że nie można podjąć żadnych innych kroków uniemożliwiających mu wykonywanie mandatu⁵⁶.

Złożenie wniosku dotyczącego skorzystania z immunitetu i przywilejów przewidziane zostało w art. 6. ust. 3 Regulaminu PE. Podmiotem uprawnionym jest poseł lub były poseł.

Postępowania w sprawie skorzystania z immunitetu i przywilejów dotyczyć mogą zarówno immunitetów wspólnotowych (materialnych⁵⁷ oraz formalnych⁵⁸), jak i immunitetów krajowych przewidzianych w art. 10a PPI⁵⁹.

Wreszcie z inicjatywą wszczęcia postępowania w sprawie potwierdzenia przywilejów i immunitetów wystąpić może, zgodnie z art. 6 ust. 4 Regulaminu, Przewodniczący PE, jeżeli poseł został zatrzymany lub pozbawiony swobody przemieszczania się, gdy zachodzi podejrzenie naruszenia jego przywilejów i immunitetów.

Prawa posłów związane z wykonywaniem mandatu

Uprawnienia posłów związane z wykonywaniem ich mandatu zawarte zostały w przepisach prawa wspólnotowego różnej rangi, tzn. zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym. Prawo traktatowe określa w szczególności możliwość wystąpienia do PE przez jedną czwartą jego członków z żądaniem powołania komisji śledczej dla zbadania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa wspólnotowego

⁵⁵ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Vurala Ögera, A6-0140/2007.

⁵⁶ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Bogdana Golika, A6-0317/2006.

⁵⁷ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie skorzystania z immunitetu i przywilejów posła Renato Brunetta, A6-0449/2007.

⁵⁸ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie skorzystania z immunitetu i przywilejów posła Andrzeja Pęczaka, byłego posła do Parlamentu Europejskiego, A6-0330/2005.

⁵⁹ Zob. PE. Sprawozdanie w sprawie skorzystania z immunitetu i przywilejów posła Ashleya Mote, A6-0250/2007.

(art. 193 TWE). Prawo to skonkretyzowane zostało w art. 176 Regulaminu oraz decyzji PE, Rady i Komisji z dn. 19 kwietnia 1995 r., dotyczącej zasad wykonywania uprawnień śledczych przez PE⁶⁰. Ponadto, stosownie do art. 201 TWE, do PE może zostać złożony wniosek o wotum nieufności dla Komisji, jednakże pod warunkiem zebrania podpisów co najmniej jednej dziesiątej ogólnej liczby posłów (art. 100 Regulaminu).

Stosownie do art. 29 Regulaminu, posłowie do PE mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych, które nie jest oceniane przez PE, chyba że sami posłowie je kwestionują. Minimalna liczba posłów wymagana do utworzenia grupy politycznej wynosi 20, przy czym posłowie ci muszą być wybrani w co najmniej jednej piątej państw członkowskich.

Każdy poseł może, zgodnie z art. 113 Regulaminu, złożyć w dowolnym terminie jedną lub więcej propozycji rezolucji, których temat powinien być związany z zakresem działalności UE. Posłowie (w liczbie co najmniej 40) mogą również przedkładać propozycje zaleceń dla Rady w sprawach objętych Tytułami V i VI TUE (art. 114 Regulaminu). Każdy poseł ma prawo wystąpić z propozycją wprowadzenia zmian w Regulaminie PE. Grupa polityczna lub posłowie (w liczbie co najmniej 40) mogą wystąpić z pisemnym wnioskiem o przeprowadzenie debaty dotyczącej naglącego przypadku łamania praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa (art. 115 Regulaminu). Pytania ustne do Rady lub Komisji mogą być składane przez co najmniej 40 posłów (grupę polityczną, komisję parlamentarną). W czasie trwania każdej tury pytań (odbywającej się zwyczajowo raz w miesiącu, w czasie trwania sesji miesięcznej PE w Strasburgu) każdy poseł może zadać po jednym pytaniu Radzie i Komisji (art. 109 i Załącznik II Regulaminu). Raz w miesiącu każdy z posłów może zadać Radzie lub Komisji zapytanie pisemne, które nie wymaga pogłębionych badań (tzw. zapytanie priorytetowe), na które zainteresowana instytucja musi odpowiedzieć w ciągu trzech tygodni (art. 110 Regulaminu). Stosownie do art. 116 Regulaminu, nie więcej niż 5 posłów może przedstawić pisemne oświadczenie w kwestiach objętych zakresem działalności UE. Oświadczenia takie umieszczane są w specjalnym rejestrze dostępnym dla posłów. Z chwilą złożenia pod oświadczeniem podpisów większości jego członków uważa się je za przyjęte przez Parlament.

Członkowie PE mogą również występować z pisemnymi wnioskami do agencji europejskich w sprawach wchodzących w zakres ich kompetencji (art. 119 Regulaminu)⁶¹. Wniosek taki musi zawierać najważniejsze informacje wyjaśniające charakter pytania oraz interes prawny Wspólnoty. Wresz-

⁶⁰ Dz. Urz. 1995, L 113, s. 2. Zob. także Załącznik VIII Regulaminu PE.

⁶¹ Np. w odniesieniu do Europejskiej Agencji Praw Podstawowych zob. art. 4 ust. 1 lit. c i d Rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dn. 15 lutego 2007 r. Dz. Urz. 2007, L 53, s. 4.

cie grupa 40 posłów może złożyć Przewodniczącemu propozycje zmian końcowego porządku dziennego przyjmowanego przez PE na początku każdej sesji miesięcznej (art. 132 Regulaminu), a także wniosek w sprawie zwołania debaty nadzwyczajnej na temat o szczególnym znaczeniu, dotyczący polityki UE (art. 133 Regulaminu).

Statut posła określa wiele dodatkowych praw związanych z wykonywaniem mandatu. W pierwszej kolejności posłom przysługuje prawo złożenia propozycji aktu prawnego Wspólnoty, które realizowane jest w ramach prawa inicjatywy samego Parlamentu. Ponadto statut podkreśla prawo posłów do wglądu do wszelkich akt znajdujących się w posiadaniu PE, co jednak nie dotyczy akt osobowych posłów oraz dokumentów związanych z ich rozliczeniami finansowymi. Statut potwierdza również prawo posłów do łączenia się w grupy polityczne.

Uposażenie i prawa socjalne posłów

Uposażenie posłów PE wybranych w poszczególnych krajach członkowskich nie jest jednolite, jego wysokość odpowiada bowiem wynagrodzeniu członków parlamentów narodowych. Z tego też powodu parlamentarzyści wybrani w Niemczech otrzymują miesięcznie ok. 7009 euro, ich austriaccy koledzy 8750 euro, natomiast posłowie z Włoch 10 875 euro⁶². Uposażenie posłów do PE wybranych w Polsce określone zostało w ustawie z dn. 30 lipca 2004 r. i odpowiada wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu⁶³.

Poza uposażeniem wypłacanym z budżetów krajowych państw członkowskich, posłowie do PE otrzymują również wiele świadczeń wypłacanych z budżetu Wspólnot Europejskich przeznaczonych na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem mandatu poselskiego. Posłom przysługuje w szczególności: zwrot kosztów podróży i pobytu, miesięczny ryczałt na pokrycie kosztów ogólnych, a także zwrot kosztów utrzymania sekretariatu⁶⁴. Przepisy regulujące wydawanie diet uchwalane są przez Prezydium PE i przekazywane na początku kadencji wszystkim posłom.

Prawo do zwrotu kosztów podróży i pobytu przysługuje wszystkim posłom biorącym udział w pracach PE (sesji plenarnej, posiedzeniach komisji,

⁶² Zob. H. Von Arnim: „Fraudulent and unacceptable”? *The uncontrolled growth in allowances in the European Parliament*. „European Law Review” 2004, vol. 29, s. 699.

⁶³ Ustawa z dn. 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2004, nr 187, poz. 1925 z późn. zm.

⁶⁴ Zob. *Parlament Europejski. Praktyczny przewodnik dla posłów*. Urząd Publikacji 2004, s. 26.

grup politycznych oraz wszystkich innych organów powołanych przez Parlament), a także w związku z wizytą w jednej z instytucji WE w Brukseli. Wysokość diety przeznaczonej na koszty podróży obliczana jest z uwzględnieniem środka transportu, z którego poseł korzystał. W przypadku podróży lotniczej dieta równa się pełnej cenie biletu lotniczego w klasie ekonomicznej między lotniskiem znajdującym się najbliżej miejsca zamieszkania posła a lotniskiem najbliższym miejscu prac PE. Ponadto posłom należy się zwrot kosztów dojazdu na lotnisko w wysokości 0,33 euro za kilometr, a także tzw. dodatek za odległość, czyli kwota ustalana na podstawie odległości tam i z powrotem między miejscem prac PE a miejscem zamieszkania posła (np. powyżej 2400 km kwota ta wynosi 558 euro). W przypadku podróży „naziemnym środkiem transportu” posłowi przysługuje ryczałt, który obejmuje: kwotę obliczoną dla podróży w jedną stronę na podstawie stawek przyjętych przez Prezydium (do 500 km 0,67 euro/km, pozostała część trasy — 0,28 euro/km), dodatek związany z odległością (obliczany jak w przypadku podróży lotniczych)⁶⁵.

Posłom należy się także zwolniona z opodatkowania dieta dzienna za każdy dzień udziału w pracach Parlamentu (lub posiedzeniach komisji parlamentów narodowych, do których posłowie zostali zaproszeni) w wysokości 279 euro, mająca pokryć koszty zakwaterowania, wyżywienia i transportu w Brukseli lub Strasburgu, przy czym jest ona wypłacana niezależnie od rzeczywistych wydatków z tym związanych⁶⁶. W odniesieniu do posiedzeń mających miejsce poza terytorium państw członkowskich dieta dzienna zmniejszana jest o połowę.

Posłowie do PE otrzymują również dietę ryczałtową w wysokości 3946 euro miesięcznie na pokrycie kosztów ogólnych związanych z wykonywaniem ich mandatu (z reguły poniesionych w związku z utrzymywaniem biur poselskich w kraju swego pochodzenia). Dieta ta wypłacana jest miesięcznie, przy czym w razie nieusprawiedliwionej nieobecności w czasie połowy dni trwania sesji posłowie zobowiązani są do zwrotu 50% wymienionej diety. Prawo PE do wypłacania jego członkom powyższych kwot w formie ryczałtowej zostało potwierdzone przez TS w wyroku w sprawie 208/80⁶⁷. Trybunał stwierdził bowiem, że zwrot kosztów podróży oraz kosztów poniesionych przez posłów w związku z wykonywaniem ich mandatów stanowi środek wewnętrznej organizacji PE i ma na celu zapewnienie jego prawidłowego funkcjonowania. W opinii TS, możliwość dokonywania zwrotu kosztów na podstawie ryczałtu przyczynia się do ograniczenia czynności ad-

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Wysokość diet i dodatków na dn. 1 stycznia 2007 r.

⁶⁷ Wyrok TS z dn. 15 września 1981 r. w sprawie 208/80 (Bruce of Donington). ECR 1981, s. 2205.

ministracyjnych związanych z weryfikacją poszczególnych wydatków i tym samym spełnia wymogi uporządkowanego zarządzania⁶⁸.

Każdy poseł uprawniony jest również do otrzymywania dodatku w wysokości 15 496 euro miesięcznie, przeznaczonego na utrzymanie jednego lub kilku asystentów parlamentarnych (lub innych osób świadczących usługi). Dodatek na utrzymanie asystentów (tzw. dieta asystencka) nie ma charakteru ryczałtu i jeżeli Sekretarz Generalny PE uzna, że z jego tytułu zostały wypłacone nienależne sumy, podejmuje działania w celu zwrotu tych sum przez danego posła⁶⁹. Wypada podkreślić, że jedynym pracodawcą asystenta pozostaje poseł, a rola PE sprowadza się do przekazania wynagrodzenia osobom przez niego wskazanym⁷⁰.

Poseł, który sprawował mandat przez co najmniej trzy lata, ma prawo do odprawy z tytułu jego zakończenia, której wysokość obliczana jest na podstawie krajowej diety parlamentarnej i okresu sprawowania mandatu. Każdy poseł posiada różne rodzaje ubezpieczenia, których składki opłacane są przez PE (tzn. od następstw nieszczęśliwych wypadków, na życie, od utraty i kradzieży), a także zwracane są mu koszty leczenia (do wysokości 80% poniesionych wydatków). W razie gdy poseł w trakcie kadencji zostanie uznany za dotkniętego ciężkim kalectwem, uniemożliwiającym wypełnianie jego funkcji, przysługuje mu prawo do renty inwalidzkiej w wysokości 30% wynagrodzenia sędziego TS. Natomiast w razie śmierci posła jego małżonek otrzymuje rentę rodzinną w wysokości 25% powyższego wynagrodzenia.

Na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 6 czerwca 2006 r., od dochodów (przychodów) posłów PE wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, otrzymanych na podstawie Regulaminu PE na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem mandatu posła, nie pobiera się podatku dochodowego⁷¹.

System wynagradzania posłów ulegnie znaczącej zmianie od początku kolejnej (rozpoczynającej się w 2009 r.) kadencji PE, ponieważ z jej rozpoczęciem wchodzi w życie statut posła do PE. Statut przewiduje w szczególności ujednoczenie wynagrodzenia wszystkich posłów, ustalając, że będzie ono wynosić 38,5% poborów podstawowych sędziego TS. Wynagrodzenie to podlegać będzie podatkowi wspólnotowemu na warunkach, jakie stosuje się do urzędników i innych pracowników Wspólnot. Postanowienia statutu wyraźnie podkreślają, że nieważne są wszelkie porozumienia dotyczące wyko-

⁶⁸ Ibidem, § 17.

⁶⁹ Zob. Wyrok SPI z dn. 22 grudnia 2005 r. w sprawie T-146/04 (Koldo Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi Europejskiemu), niepubl.

⁷⁰ Zob. Przepisy dotyczące akredytacji asystentów i ich działalności w Parlamencie Europejskim. DV/520365PL.

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 6 czerwca 2006 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od niektórych dochodów (przychodów). Dz.U. 2006, nr 106, poz. 715.

rzystania wynagrodzenia, emerytury, a także odprawy przejściowej przysługującej posłom po wygaśnięciu mandatu dla celów innych niż prywatne. Zasada ta ma w opinii PE uniemożliwić finansowanie partii politycznych ze środków wypłacanych posłom w ramach ich wynagrodzenia.

Statut zmienia również zasady dotyczące zwrotu kosztów podróży posłów, stanowiąc, że Parlament pokrywa wyłącznie koszty faktycznie poniesione. Inne wydatki związane z wykonywaniem mandatu będą mogły być nadal rozliczane według stawek zryczałtowanych.

Obowiązki posłów oraz odpowiedzialność dyscyplinarna

Poza przysługującym posłom PE prawom, Regulamin określa również wiele ich obowiązków. Zgodnie z art. 9 Regulaminu, postępowanie posłów musi charakteryzować się wzajemnym szacunkiem i opierać na zasadach i wartościach określonych w podstawowych aktach UE. Ponadto posłów obowiązuje poszanowanie powagi Parlamentu, a ich zachowanie nie może zakłócać toku jego prac ani naruszać spokoju w jego budynkach. Złamanie tych zasad prowadzić może do zastosowania przewidzianych w art. od 146 do 148 Regulaminu środków natychmiastowych oraz sankcji. Przewodniczący może przywołać do porządku każdego z posłów, który zakłóca przebieg posiedzenia lub w inny sposób narusza zasady zawarte w art. 9 Regulaminu. W razie niezastosowania się do wezwania Przewodniczący może odebrać posłowi głos i zarządzić usunięcie go z sali obrad. Wykonanie takiego środka dyscyplinarnego zapewnia Sekretarz Generalny PE przy pomocy strażników oraz służb ochrony. Analogiczne uprawnienia przysługują przewodniczącemu posiedzenia organów, komisji i delegacji, których funkcjonowanie przewidziano w Regulaminie. W przypadku wyjątkowo poważnych naruszeń porządku lub prac PE Przewodniczący może podjąć decyzję w sprawie nałożenia sankcji na posła. Według art. 147 ust. 3 Regulaminu, sankcje te mogą obejmować: nagane, odebranie prawa do diety dziennej na okres od 2 do 10 dni, czasowe zawieszenie uczestnictwa w całości lub części prac PE na okres od 2 do 10 dni (bez uszczerbku dla prawa do głosowania), wystąpienie do konferencji przewodniczących z wnioskiem o odwołanie posła z pochodzących z wyboru funkcji sprawowanych w Parlamencie. Ukaranemu posłowi przysługuje prawo do wniesienia wewnętrznego odwołania do Prezydium, które może uchylić, utrzymać w mocy lub zmniejszyć zastosowaną sankcję.

Do obowiązków posła należy również coroczna aktualizacja oświadczeń o korzyściach finansowych składanych po raz pierwszy podczas obejmowania mandatu⁷². Jeżeli, po uprzednim wezwaniu, poseł nie stosuje się do tego obowiązku, jego nazwisko wraz z adnotacją o rodzaju uchybienia może zostać wymienione w protokole z posiedzenia Parlamentu. W razie dalszego uchylenia się od złożenia oświadczenia Przewodniczący może zastosować postanowienia art. 147 Regulaminu, w celu zawieszenia posła w pełnionych przez niego funkcjach. Zgodnie z Regulaminem, w oczekiwaniu na przyjęcie jednolitych zasad dotyczących wykonywania mandatu posła i zastąpienie nimi różnych regulacji krajowych, w sprawach związanych z oświadczeniami majątkowymi posłowie podlegają przepisom państw członkowskich, w których zostali wybrani⁷³. Z tego też powodu w stosunku do posłów do PE wybranych w Polsce obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego wynika z art. 3a ustawy o uposażeniu posłów do PE wybranych w RP, który został wprowadzony na mocy ustawy z dn. 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁷⁴.

Stosownie do art. 10 Regulaminu PE na posłach spoczywa (rozwinęty w Załączniku XI) obowiązek współpracy z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Posłowie muszą zatem informować Przewodniczącego PE (lub bezpośrednio OLAF) o wszelkich okolicznościach wskazujących na fakt dopuszczenia się przestępstwa finansowego, korupcji lub innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Wspólnot. Obowiązek ten dotyczy również sytuacji, w których poseł powziął wiadomość o poważnych uchybieniach, mogących stanowić naruszenie obowiązków służbowych urzędników i innych pracowników Wspólnot. Wymieniony obowiązek nie narusza jednak zasad odnoszących się do immunitetów posłów oraz ich prawa do odmowy zeznań⁷⁵.

Zakończenie

Przepisy określające status posłów do PE zawarte są w aktach prawnych stanowiących zarówno część prawa wspólnotowego, jak i prawa państw

⁷² Zob. s. 636.

⁷³ Zob. Regulamin PE, Załącznik I, Przepisy wykonawcze do art. 9 ust. 1 — *Przejrzystość i korzyści finansowe*.

⁷⁴ Ustawa z dn. 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708 z późn. zm.

⁷⁵ Por. wyrok TS z dn. 30 marca 2004 r. w sprawie C-167/02P (W. Rothley i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu).

członkowskich, uchwalonego na różnych etapach rozwoju Wspólnot. W wyniku tego powstał zbiór zasad, które w odmienny sposób regulują prawa i obowiązki członków PE, w zależności od państwa, na którego terytorium zostali oni wybrani (zwłaszcza co do przywilejów i immunitetów oraz uposażenia). Różnic tych nie potrafi do końca zniwelować ani orzecznictwo TS, ani też interpretacja określonych norm prawnych dokonywana przez sam Parlament. Zauważając odmiennie traktowanie swych członków, PE podjął działania zmierzające do ujednoczenia ich statusu, czego wyrazem stało się m.in. uchwalenie statutu posła. Podkreślić jednak wypada, że wiele propozycji Parlamentu w tym zakresie nie spotkało się z akceptacją Rady, co stawa pod znakiem zapytania ostateczny rezultat przyszłych jego inicjatyw.

Jednakże wzajemne relacje pomiędzy wspólnotowymi i krajowymi przepisami regulującymi status posłów do PE (np. w zakresie stwierdzenia ważności ich mandatów) również nasuwają pewne wątpliwości co do możliwości ich ostatecznego ujednoczenia.

W rezultacie wydaje się mało prawdopodobne, aby w obecnym stanie rozwoju prawa wspólnotowego mogło dojść do uchwalenia jednolitych dla wszystkich posłów do PE zasad, które określałyby ich status. Kwestią otwartą pozostaje natomiast, czy w związku z tak szerokim i różnorodnym składem członkowskim UE przyjęcie takich zasad jest w ogóle pożądane.