Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

Jerzy Jaskiernia

Odpowiedzialność polityczna i odpowiedzialność karna polityków oraz kategoria więźnia politycznego w percepcji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Political responsibility and criminal responsibility of politicians and the category of political prisoner in the perception of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zagadnienie odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem należy do kluczowych instytucji systemu parlamentarno-gabinetowego. Wiąże się z instytucją wotum nieufności zarówno dla rządu, jak i jego poszczególnych członków. Nawiązuje do potrzeby uzyskania wotum zaufania parlamentu jako warunku podjęcia przez rząd aktywności. Choć poszczególne instytucje odpowiedzialności politycznej różnią się między sobą, to jednak oparte są na tej samej podstawowej idei, zakładającej rząd reprezentatywny i podlegający kontroli ze strony przedstawicieli społeczeństwa.[1] Odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) jest sposobem ukształtowania w państwach liberalno-demokratycznych „powiązań między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz formą wypełniania przez parlament funkcji kontrolnej wobec egzekutywy. Jest odpowiedzialnością za polityczny kierunek sprawowania urzędu, celowość prowadzonej polityki, trafność decyzji i sposób realizacji polityki".[2] Wskazuje się, że odpowie-

[1] Zob. J. P. Olsen, *The Institutional Basis of Democratic Accountability*, „West European Politics" 2013, nr 3, s. 449.

[2] B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna (parlamentarna)*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 325.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

dzialność polityczna stanowi kamień węgielny współczesnej demokracji: kieruje ona system polityczny w stronę interesu publicznego i umożliwia realizację zasad autonomii i samostanowienia, które są podstawą demokratycznej polityki.[3] Chodzi przy tym zarówno o odpowiedzialność polityczną rządów krajowych, jak i instytucji międzynarodowych (np. Komisji Europejskiej)[4], postrzeganą w szerszej formule politycznej odpowiedzialności w Europie.[5] Odpowiedzialność polityczna nabrała przy tym nowego wymiaru w dobie mediatyzacji polityki.[6]

Z kolei odpowiedzialność konstytucyjna (prawnokonstytucyjna) nawiązuje do odpowiedzialności za naruszenie konstytucji lub ustaw przez wysokich urzędników państwowych. Z reguły następuje w systemie parlamentarno-gabinetowym przed specjalnie do tego celu powołanym organem (Trybunał Stanu). W systemie prezydenckim Stanów Zjednoczonych ma tu zastosowanie instytucja *impeachment*.

Natomiast politycy, w pozostałych sytuacjach, z reguły odpowiadają za naruszenie prawa przed sądami zwykłymi. Dotyczy to również odpowiedzialności karnej, z tym że tryb jej egzekwowania może być korygowany ze względu na posiadanie immunitetu materialnego lub formalnego. Odpowiedzialność prawna oparta jest na założeniu, że „każdy podmiot prawa, który narusza swoim zachowaniem obowiązującą normę prawną, powinien ponieść konsekwencje określone przez obowiązujące prawo. W przypadku jednak uchylenia się od poniesienia konsekwencji mogą być nałożone na niego sankcje prawne według obowiązującego prawa i skonkretyzowane przez uprawniony do tego odpowiedni organ".[7]

Na tle tak scharakteryzowanego podstawowego schematu odpowiedzialności wypada odnotować, jak te sprawy postrzega Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. To reprezentatywne gremium parlamentarzystów europejskich zabiera głos w sprawach rozwoju europejskiego, wzbudzających wątpliwości lub wymagających zmiany polityki w państwach członkowskich w określonym zakresie. Dlatego warto się zastanowić, z jakich pobudek Zgromadzenie zajęło się tym zagadnieniem, przyjmując w dniu 26 czerwca 2013 r. uchwałę w sprawie potrzeby odseparowania odpowiedzialności politycznej i karnej.[8]

---

[3] Por. *Political Accountability*, red. R. Bellamy, A. Palumbo, Farnham 2010.

[4] Zob. T. V. Olsen, *The Political Constitution of the EU Citizens Rights Regime*, „Journal of European Public Policy" 2011, nr 1, s. 38.

[5] Por. *Political Accountability in Europe, Which Way Forward?: A Traditional Concept of Parliamentary Democracy in a EU Context*, red. L. Verhey, H. Broeksteeg, I. van den Driessche, Groningen 2008.

[6] Zob. G. Thessen, *Ehen Good News is Scarce and Bad News is Good: Resposibilities and Opposition Possibilities in Political Agenda-Setting*, „European Journal of Political Research" 2013, nr 3, s. 367.

[7] Zob. A. Demczuk, *Odpowiedzialność prawna*, [w:] *Encyklopedia politologii...*, s. 326.

[8] Zob. Parliamentary Assembly, Resolution 1950 (2013). *Keeping political and criminal responsibility separate*. Assembly debate on 28 June 2013. Doc. 13214, report of the Committee on

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA RADY EUROPY

W dniu 5 maja 1949 r., mocą traktatu podpisanego w pałacu St. James w Londynie[9], przyjęty został Statut Rady Europy (RE), który stworzył podstawy prawne do działalności tej jednej z najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych.[10] Zakres jej działania jest szeroki, a wyłączone z niego zostały jedynie sprawy obronności. Szczególną jednak wagę przywiązuje ta organizacja, mająca siedzibę w Strasburgu, do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka.[11] Rada Europy bywa określana „pionierem i gwarantem praw człowieka i demokracji"[12], za „perłę w koronie" jej systemu konwencyjnego uważa się Konwencję o Ochronie Praw Podstawowych i Ochrony Wolności (zwaną Europejską Konwencją Praw Człowieka)[13], otwartą do podpisu 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.), na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka.[14] Orzecznictwo tego organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych.[15]

Rada Europy jest organizacją współpracy międzyrządowej.[16] Członkami są państwa (obecnie – według stanu w dniu 1 lipca 2013 r. – 47; nie należy tylko Białoruś, niespełniająca progowych kryteriów członkostwa, Kosowo – niemające pełnego uznania międzynarodowego oraz Stolica Apostolska ze względu na swą specyfikę, która ma jednak status obserwatora), a głównym organem decyzyjnym jest Komitet Ministrów, w skład którego wchodzą ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich (na co dzień zastępują ich stali przedstawiciele

---

Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Omtzigt. Doc. 12531, opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Van der Maelen. Text adopted by the Assembly on 28 June 2013 (27th sitting).

[9] Statut Rady Europy, Londyn 5 maja 1949 r., European Treaty Series nr 1. Tekst polski: Dz. U. z 1994 r. nr 118, poz. 565. Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

[10] Zob. Z. M. Doliwa-Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991, s. 19; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 21.

[11] Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 67.

[12] Por. *The Council of Europe: Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy*, red. R. Kicker, Council of Europe, Strasbourg 2010.

[13] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, ETS nr 005. Polski tekst: Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 oraz Dz. U. z 1998 r. nr 147, poz. 962. Por. *Wybór konwencji*…, s. 27.

[14] Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 61.

[15] Zob. *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, opr. M. A. Nowicki, Zakamycze 2005, s. 17.

[16] Por. J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, [w:] *Decision-Making within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, London 2004.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

państw przy RE, tworzący Komitet Delegatów Ministrów).[17] Rozbudowany jest system organów pomocniczych, głównie o charakterze komitetów zarządzających *(steering committees)*, gdzie specjaliści z danych dziedzin, wydelegowani przez rządy, przygotowują projekty dokumentów Komitetu Ministrów – konwencji i zaleceń.[18]

Cechą RE jest również znaczący wymiar parlamentarny, w postaci Zgromadzenia Parlamentarnego.[19] Zasiadają w nim delegowani przez parlamenty narodowe parlamentarzyści, przy czym skład delegacji narodowej musi uwzględniać układ sił w parlamencie, a poddane jest to kontroli ze strony Zgromadzenia w ramach tzw. procedury zatwierdzania pełnomocnictw. Dzięki temu Zgromadzenie, choć nie pochodzi z wyborów, ma walor reprezentatywności w stosunku do europejskiej opinii publicznej i określane bywa sumieniem Europy. Zgromadzenie ma istotne uprawnienia opiniodawcze (m.in. opiniuje projekty konwencji, przekazane przez Komitet Ministrów), inspiracyjne (m.in. drogą zaleceń adresowanych do Komitetu Ministrów zgłasza propozycje przekształceń instytucjonalnych w RE), a także kreacyjne (powołuje m.in. sekretarza generalnego RE i jego zastępców, członków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Komisarza Praw Człowieka).

Istotne znaczenie ma również Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, skupiający w dwu izbach (Izba Władz Lokalnych, Izba Regionów) przedstawicieli środowisk samorządowych. Kongres spełnia funkcję opiniodawczą w stosunku do Komitetu Ministrów (przedkłada mu propozycje w sprawie rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym) i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także promuje współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi.[20]

Aparatem urzędniczym RE, odgrywającym istotną rolę w przygotowywaniu dokumentów organów organizacji, kieruje Sekretarz Generalny.[21]

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU AKSJOLOGICZNEGO RADY EUROPY

Dla poznania systemu aksjologicznego RE podstawowe znaczenie ma Statut Rady Europy. Stanowi on niewątpliwie źródło wiedzy o tym, jakimi motywacjami kierowali się twórcy tej organizacji międzynarodowej, podejmując decyzję o jej powstaniu. Państwa członkowskie – jak czytamy w Preambule – wyraziły

[17] Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995, s. 15.

[18] Zob. J. Jaskiernia, *Instytucje Rady Europy*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. II: *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 202.

[19] Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000, s. 57.

[20] Zob. *Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002, s. 1–2.

[21] Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo" 2009, z. 5, s. 6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

przekonanie, że „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji". Pokój, współpraca i sprawiedliwość międzynarodowa były więc tymi wartościami, których osiągnięcie miało ułatwić powstanie RE.

Dla autorów Traktatu londyńskiego demokracja polityczna i społeczna były nierozdzielne. Nie wyobrażali sobie bowiem pokoju bez postępu ekonomicznego i społecznego. Zbrodnie i straszliwe doświadczenia, jakie wystąpiły podczas II wojny światowej, pozwoliły przekonać wielu ludzi o żywotnej potrzebie współpracy międzynarodowej, umożliwiającej zapobieganie konfliktom i stworzenie warunków owocnej współpracy między państwami. Rada Europy stała się symbolem i wcieleniem – zwłaszcza w okresie zimnej wojny – wspólnego przywiązania Europy Zachodniej do demokracji liberalnej. Rozszerzenie Rady wzmocniło jej rolę jako „organizacji obrony i wspierania pluralistycznej demokracji w Europie".[22]

Celów tych nie udałoby się jednak najprawdopodobniej osiągnąć za pomocą utworzenia RE, gdyby nie świadomość wspólnego dziedzictwa narodów, dająca nadzieję, że taka współpraca może przynieść oczekiwane rezultaty. Państwa-założyciele potwierdziły, jak głosi Preambuła, „swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji". Nieprzypadkowo więc RE określana bywa „organizacją demokratycznych państw Europy".[23]

Czy wspólne dziedzictwo jest przesłanką konstruowania kategorii dobra wspólnego? Niewątpliwie takie wartości, jak wolności osobiste, swobody polityczne, praworządność, będące podstawą demokracji, tworzą element dobra wspólnego w wymiarze poszczególnych państw. Skoro nawiązują do wspólnego dziedzictwa tych narodów, to niewątpliwie z chwilą utworzenia RE mają się stać dobrem wspólnym postrzeganym w szerszym, międzynarodowym wymiarze. Dobrem wspólnym mają być więc w założeniu zarówno te wartości, jak i Rada Europy, która stając na straży tych wartości, sama w sobie ma stać się dobrem wspólnym dla tworzących ją państw.[24]

W Preambule zostały zresztą wyartykułowane szczegółowe motywacje z tym związane. Wynikały one z przekonania, że „dla utrzymania i dalszego urzeczywistniania tych ideałów w interesie postępu społecznego i ekonomicznego za-

[22] F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekł. M. A. Nowicki, Warszawa 2006, s. 18.

[23] H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 9.

[24] Zob. J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 105.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

chodzi potrzeba ściślejszej jedności wszystkich wyznających zbliżone poglądy krajów europejskich". Dlatego też państwa uznały, że „w celu zadośćuczynienia tej potrzebie i wyrażanym aspiracjom ich narodów należy stworzyć organizację skupiającą w ściślejszym związku państwa europejskie".

Nie ulega więc wątpliwości, że u podstaw utworzenia RE leżała idea „ściślejszej jedności państw", nawiązująca do „wspólnego dziedzictwa narodów", opartego na swobodach osobistych, wolnościach politycznych i praworządności. Wspólnym dobrem miał więc być – w aspekcie zewnętrznym – pokój oparty za sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej, a w aspekcie wewnętrznym – swobody osobiste, wolności polityczne i praworządność. Istotna myśl, która tutaj została wyartykułowana, wiązała się z tezą, że nie będzie trwałego pokoju, jeśli ustroje państw nie będą oparte na zasadach demokracji. Jeśli bowiem toleruje się nieprzestrzeganie praw człowieka w układzie wewnętrznym, to tym samym powstaje ryzyko hołdowania tendencji naruszania praw innych państw i narodów. Praktyka ustrojowa państw totalitarnych niosła tu istotne doświadczenia.

Ten system aksjologiczny RE uległ wzbogaceniu i konkretyzacji w trakcie funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej. Działalność RE pokazała bowiem, że jednym z zasadniczych kierunków jej pracy jest tworzenie standardów konstytucyjnych, ukierunkowanych na demokratyczny rozwój ustrojów politycznych państw członkowskich.[25] Już zresztą od samego początku istnienia RE „ucieleśnienie i nadawanie niezwykle konkretnej formy wartościom zawartym w takich pojęciach, jak prawa człowieka, państwo prawa i demokracja, stanowiło trzon jej działalności".[26] Choć obszar prawa konstytucyjnego należy do suwerennych rozstrzygnięć państwa, to jednak nie pozostaje on poza oddziaływaniem organizacji międzynarodowej. Chodzi przy tym nie tylko o upowszechnianie demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych, ale o twórcze wpływanie na kształt ustrojów państw ubiegających się o członkostwo.[27]

Podstawowe znaczenie ma kwestia charakteru prawnego dokumentów powstających w systemie RE. Obejmuje on dwie kategorie. Pierwszą stanowią umowy międzynarodowe mające charakter aktów prawnie wiążących w systemie prawa międzynarodowego, które przybierają z reguły formę konwencji. Choć ta forma ma znaczenie decydujące, to jednak do kategorii tej należy też zaliczyć instrumenty występujące pod nazwą kart, umów, porozumień lub

[25] Zob. J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy,* „Nowa Polityka Wschodnia" 2011, nr 1, s. 15.

[26] J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy" 1999, nr 1, s. 8.

[27] J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Fiedl of Setting-up Constitutional Standards*, [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, The Hague–London 2000, s. 22.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

układów.[28] Powstało ich – według stanu na dzień 1 kwietnia 2014 r. – 214, z tym że liczba ta obejmuje również modyfikacje konwencji i protokoły dodatkowe. Od 2005 r. stosowana jest ich jednolita nazwa: „konwencja Rady Europy". System konwencyjny RE tworzy dzisiaj zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej[29] i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego *sensu largo*.

Istotną grupę stanowią też konwencje mające wzmocnić współpracę w sprawach karnych w celu lepszego przygotowania państw członkowskich do zwalczania przestępczości we wszystkich jej przejawach. Należą tu: Europejska konwencja o ekstradycji[30], Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu[31] wraz z protokołem zmieniającym[32], Konwencja w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty[33] oraz Konwencja o cyberprzestępczości.[34]

Drugą kategorię tworzą akty zaliczane do tzw. miękkiego prawa (*soft law*)[35], które nie mają mocy prawnie wiążącej, niemniej jednak odgrywają istotną rolę w ukierunkowaniu działalności państw członkowskich RE.[36] Należą do tej kategorii w szczególności zalecenia Komitetu Ministrów RE[37] oraz uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE.[38] W piśmiennictwie naukowym są one określane jako „standardy zalecane"[39], mające „dużą wagę moralną"[40] i „siłę inspiracyjną"[41], a także posiadające charakter „zobowiązania

[28] Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999, s. 29.

[29] Zob. G. Buquicchio, P. Garonne *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise*, [w:] *Law in Greater Europe*, s. 5.

[30] European Treaty Series (ETS), nr 24.

[31] ETS, nr 90. Por. J. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności zwalczania terroryzmu w świetle prac Rady Europy*, [w:] *Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmu*, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2000, nr 1, s. 80.

[32] ETS, nr 190.

[33] ETS, nr 141.

[34] ETS, nr 185.

[35] Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa"* [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, red. N. Szczęch, Legnica 2010, s. 531

[36] Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 121.

[37] Zob. G. de Vel, *op. cit.,* , s. 46.

[38] Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne* ...,s. 151.

[39] A.M. Dereń, A. Kudłaszyk, *Zarys europejskiej konwencji wolności radiofonii i telewizji w prawie międzynarodowym*, [w:] *Mass media w systemie komunikacji społecznej*, red. A. Kudłaszyk, A. Markiewicz, Wrocław 1995, s. 41.

[40] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998, s. 115–116.

[41] T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 1995, s. 41.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

politycznego".[42] Przy ocenie ich znaczenia należy uwzględnić, że RE nazywana jest „organizacją wartości", a w tej sytuacji państwa, które dobrowolnie do niej przystąpiły po to, by wspólnie kreować standardy, a następnie wdrażać je do praktyki ustrojowej, powinny je realizować bez względu na ich charakter prawny.[43] Są to przecież, zwłaszcza w odniesieniu do zaleceń Komitetu Ministrów RE przyjmowanych z reguły w drodze konsensu, dokumenty wyrażające jednolitą wolę rządów państw członkowskich podążania w określonym kierunku. Byłoby więc rzeczą nielogiczną tolerowanie sytuacji, gdy państwo dobrowolnie godzi się na członkostwo w organizacji międzynarodowej i przyjmuje określony typ zobowiązań, a następnie odmawia ich realizacji.

Analizując rozwój działalności RE, można dostrzec, że na kolejnych etapach organizacja ta sięga po coraz bardziej doskonałe formy standardów prawnych.[44] Niejednokrotnie punktem wyjściowym są to jedynie standardy z obszaru „miękkiego prawa", z reguły najpierw przyjmujące formę zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego (adresowanych do Komitetu Ministrów), a później zaleceń Komitetu Ministrów (adresowanych do państw członkowskich). Następnie, w miarę gromadzenia doświadczeń związanych z ich realizacją, sięga się po standardy prawnie wiążące, zamieszczone w konwencjach.[45] Tak więc wybór między formą wiążącą (konwencją) a „miękkim prawem" niekoniecznie jest wyrazem decyzji politycznej gremiów kierowniczych RE, a z reguły odzwierciedla kolejne fazy dojrzałości regulacyjnej RE w tej sprawie. Niewątpliwie organizacja ta docelowo zakłada, że większość obszarów jej zainteresowania doczeka się, w odpowiednim momencie, rozwiązań traktatowych (prawnie wiążących).

SPOJRZENIE ZGROMADZENIA PARLAMENTARNEGO RADY EUROPY NA KWESTIE ODPOWIEDZIALNOŚCI POLITYCZNEJ I KARNEJ POLITYKÓW

Podstawowa myśl, zawarta w uchwale 1950 (2013) wiąże się z tym, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy „uważa, że demokracja i rządy prawa wymagają tego, by politycy byli efektywnie chronieni przed postępowaniem karnym z tytułu podejmowanych przez nich decyzji politycznych. Decyzje polityczne powinny być podstawą odpowiedzialności politycznej, a ostatecznym sędzią powinni być wyborcy" (§ 1). Zarazem jednak Zgromadzenie przypomniało, że jest

[42] J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów. Zarys wykładu*, Warszawa–Poznań 2003, s. 33.

[43] Zob. J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo" 2007, z. 8, s. 101.

[44] Por. R. Bartoszcze, *Rada Europy a wolność wypowiedzi*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999, s. 34.

[45] Por. G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 57.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

przeciwko wszelkim formom bezkarności, jak to określiło w uchwale 1675 (2009) na temat stanu praw człowieka w Europie i konieczności usunięcia bezkarności. W konsekwencji – jak stwierdziło Zgromadzenie – „politycy powinni być pociągani do odpowiedzialności karnej za czyny i zaniechania, które popełnili czy to w ramach ich prywatnej działalności, czy to sprawowania urzędów publicznych" (§ 2).

Zasadnicze znaczenie w uchwale Zgromadzenia 1950 (2013) ma próba, zawarta w § 3, dokonania rozróżnienia pomiędzy politycznym procesem politycznym a działaniami i zaniechaniami o charakterze przestępczym. Zgromadzenie uznało, że różnica pomiędzy politycznym procesem decyzyjnym a aktami i zachowaniami przestępczymi (będącymi w obszarze prawa karnego) powinna być oparta na krajowym prawie konstytucyjnym i karnym, które z kolei powinny respektować następujące zasady, stosownie do konkluzji Europejskiej Komisji „Demokracja przez Prawo" (Komisji Weneckiej):

1. Procedury prawnokarne nie powinny być stosowane do karania politycznych błędów i sporów.

2. Politycy powinni być odpowiedzialni za zwykłe czyny kryminalne w ten sam sposób, co inni obywatele.

3. Zasadnicze krajowe reguły karnej odpowiedzialności ministrów powinny być zgodne z art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[46] i innych wymogów wyprowadzonych z zasady rządów prawa, włączając w to pewność prawną, przewidywalność, jasność, proporcjonalność i równe traktowanie.

4. W szczególności szeroka i niejasna konstrukcja w krajowym prawie karnym „naruszenia urzędu" (*abuse of office*)[47] może być uznana za problematyczną zarówno w świetle art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i innych podstawowych wymogów rządów prawa i może w szczególności być podatna na polityczne naruszenia.

[46] ETS No. 5. Przepis ten stanowi „Nikt nie będzie mógł być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnieni. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony" (ust. 1). Zaznaczono jednak, że: „Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby winnej działania i zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane" (ust. 2). Artykuł ten wyraża gracę znaną pod nazwą *nullum crimen nulla poena sine lege anteriori*, stanowiącą fundament współczesnego prawa karnego, a także element demokratycznego państwa prawnego. Zob. wyrok ETPCz z 17 grudnia 2009 r. w sprawie *M. p. Niemcom*. Por. J. Hofmański, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,* t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 462.

[47] Kategoria ta wydaje się bliska pojęciu *abuse of power* (nadużycie władzy). Zob. M. A. Nowicki, *Słownik Europejskiej Konwencji Praw Człowieka angielsko-francusko-polski*, Zakamycze 2001, s. 9.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

5. Krajowe regulacje „naruszenia urzędu" powinny być interpretowane wąsko i powinny uwzględniać wysoki próg przez odwołanie się do innych kryteriów, takich jak – w przypadku sprawy dotyczącej interesów ekonomicznych – intencja uzyskania osobistej korzyści; one powinny być przywoływane w stosunku do polityków jako ostatnia instancja, a sankcje karne powinny być proporcjonalne do stopnia naruszenia prawa i nie powinny mieć na nie wpływu względy polityczne.

6. Jeśli chodzi o procedurę w zakresie, w którym zarzuty wobec polityka mają stosownie do art. 6 Konwencji charakter „kryminalny", te same wymogi uczciwego procesu powinny być stosowane zarówno do zwykłych postępowań karnych, jak i do specjalnych postępowań odpowiedzialności konstytucyjnej, istniejących w wielu krajach członkowskich Rady Europy.

7. Specjalne zasady odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów nie powinny naruszać podstawowych zasad rządów prawa. Ponieważ zasady te są podatne na polityczne naruszenia, zachęca to do nadzwyczajnej uwagi i ograniczenia w kwestii tego, jak zasady te będą interpretowane i stosowane.

W związku z tym zasadami Zgromadzenie w § 4 uchwały:

1) zwróciło się do większości rządzących w państwach członkowskich RE do powstrzymania się przed wykorzystywaniem systemu odpowiedzialności karnej dla ścigania oponentów politycznych;

2) zaprosiło organy ustawodawcze tych państw członkowskich, których prawo karne wciąż uwzględnia szeroką konstrukcję przestępstwa „naruszenia urzędu", by rozważyły usunięcie lub zmianę takich przepisów, w celu ograniczenia zasięgu ich działania;

3) zaprosiło kompetentne władze państw członkowskich, których konstytucje przewidują specjalne postanowienia dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej za działalność kryminalną ministrów, by zapewniły, że przepisy te są interpretowane i stosowane z dużą ostrożnością i ograniczeniami, zalecanymi przez Komisje Wenecką;

4) zwróciło się do kompetentnych władz tych państw, które zostały skrytykowane za naruszenie art. 18 Konwencji (zakaz nadużycia władzy w celu ograniczenia praw i wolności), by podjęły stosowne kroki dla zapewnienia rzeczywistej niezależności władzy sadowniczej oraz szybko i kompleksowo zrealizowały odpowiednie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Powyższa uchwała Zgromadzenia Parlamentarnego jest podyktowana troską o to, że w niektórych państwach członkowskich (odnotowano to zwłaszcza w procedurze akcesyjnej w przypadku Azerbejdżanu i Armenii), miały miejsce sytuacje, które mogły być zinterpretowane jako próba wykorzystywania instrumentów prawa karnego w stosunku do przeciwników politycznych. Stan taki musiał rzutować na percepcję demokratyzmu w tych państwach i tendencję do ograniczenia pluralizmu politycznego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

Trudnym problemem była kwestia, jak zdefiniować pojęcie „więźnia politycznego". Władze wspomnianych państw utrzymywały, że nie chodzi tu o więźniów politycznych, a o osoby, które po prostu naruszyły prawo i z tego tytułu powinny być ścigane na równi z innymi obywatelami. Międzynarodowi obserwatorzy, zarówno w procedurze akcesyjnej, jak i w procedurze monitoringowej, uważali jednak, że chodzi tu o więźniów politycznych, bowiem ich procesy mają charakter zemsty politycznej tych, którzy pozostają u władzy.

W tej sytuacji definicja „więźnia politycznego" została określona w 2001 r. przez niezależnych ekspertów powołanych przez Sekretarza Generalnego Rady Europy i zobowiązanych do przeanalizowania kazusów zarzucanego istnienia więźniów politycznych w kontekście wniosku o przyjęcie tych państw do Rady Europy. W przyjętej w tej sprawie uchwale w dniu 3 października 2012 r.[48] Zgromadzenie zauważyło, że kryteria zastosowane przez tych ekspertów były inspirowane, *inter alia*, przez specyficzne okoliczności wojny domowej w Namibii w 1989 r. Zostały one zastosowane do Armenii i Azerbejdżanu w trakcie procedury akcesyjnej. Jednak aż do 2012 r. nie stały się one punktem odniesienia dla uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego. Tak więc Zgromadzenie, drogą uchwały 1990 (2012), znalazło okazję, by poprzeć wypracowane wówczas kryteria definiowania więźnia politycznego.

Zgromadzenie stwierdziło, w § 3 uchwały, że osoba pozbawiona wolności powinna być traktowana jako „więzień polityczny", jeśli:

a) pozbawienie wolności (*detention*) zostało zastosowane w naruszeniem jednej z podstawowych gwarancji określonej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej protokołach, a zwłaszcza wolności słowa, wolności sumienia i wyznania, wolności słowa i informacji, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń;

b) pozbawienie wolności nastąpiło z czystych politycznych powodów, bez związku z popełnionym czynem;

c) z politycznych motywacji długość pozbawienia wolności lub jego warunki są jednoznacznie nieproporcjonalne do czynu, za który została skazana lub jest podejrzewana o jego popełnienie;

d) pozbawienie wolności jest rezultatem procedur, które są jednoznacznie nieuczciwe (*clearly unfair*) i powstaje wrażenie, że wynika ono z politycznych motywów władz.[49]

Zgromadzenie zaznaczyło, w § 4 uchwały, że te osoby, które zostały pozbawione wolności z powodu działań terrorystycznych, nie powinny być traktowane jako więźniowie polityczni, jeśli były ścigane i skazane za takie prze-

[48] Zob. Parliamentary Assembly, *The definition of political prisoner*. Assembly debate on 3 October 2012 (33rd sitting). Doc. 13011, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Strässer. Text adopted by the Assembly on 3 October 2012 (33rd Sitting).

[49] SG/Inf (2001)24, § 10.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

stępstwa zgodnie z ustawodawstwem krajowym i Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Zgromadzenie poprosiło, w § 5 uchwały, kompetentne władze państw członkowskich Rady Europy, by przeanalizowały te sprawy, w jakim sugeruje się, że chodziło o więźniów politycznych, stosując wspomniane tu kryteria, oraz zwolniły lub doprowadziły do ponownego osądzenia tych, którzy mogą być kwalifikowani jako więźniowie polityczni.

Kategoria więźniów politycznych jest rozwijana w kodyfikacjach krajowych i opracowaniach naukowych.[50] Widoczna jest specyfika ich traktowania na tle innych osób pozbawionych wolności.[51] Kategoria ta objęta jest też specjalnym nadzorem ze strony instytucji ochrony praw człowieka.[52] Społeczność międzynarodowa liczy się więc z istnieniem takiej kategorii, a przesłanie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy należy postrzegać jako dążenie do eliminacji tego zjawiska w państwach członkowskich Rady Europy.

UWAGI KOŃCOWE

Uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy są wyrazem zaniepokojenia, że w niektórych państwach członkowskich RE dochodzi do nadużywania instrumentów prawa karnego w celu rozprawiania się z przeciwnikami politycznymi. Stąd też Zgromadzenie zdecydowało się przypomnieć zasady, jakie obowiązują w tej dziedzinie w systemie aksjologicznym RE. Przy okazji Zgromadzenie przypomniało definicję „więźnia politycznego", przygotowaną przez ekspertów powołanych przez Sekretarza Generalnego RE, podnosząc ją do rangi uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego. Co prawda, uchwała Zgromadzenia ma charakter „miękkiego prawa", a więc nie jest instrumentem prawnie wiążącym, tak jak występuje to w odniesieniu do prawa międzynarodowego publicznego, to jednak jej wydźwięk moralny i polityczny jest w tym przypadku niezwykle istotny. Rada Europy dąży bowiem do tego, by w państwach członkowskich obowiązywały wysokie standardy demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka, a wszelkie

[50] Zob. J. Utrat-Milecki, *Więzień polityczny,* [w:] *IPSiR dzisiaj. Księga jubileuszowa pamięci Profesorów Stanisława Jedlewskiego i Czesława Czapówa w 25. rocznicę powołania na UW Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji*, red. M. Porowski, Warszawa 1998, s. 519.

[51] Zob. T. Szymanowski, *Prawa i obowiązki więźniów politycznych (rzeczywistość i postulaty),* [w:] *Spory wokół reformy więziennictwa. (Materiały ogólnopolskiej konferencji nt. modelu wykonania kary pozbawienia wolności i ośrodka przystosowania społecznego w Polsce*, *Warszawa 26–27.I.1984)*, red. S. Walczak, Warszawa 1985, s. 107.

[52] Zob. H. Reyes, *Odwiedzanie więźniów „politycznych" przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża,* [w:] *Monitorowanie policji i więzień. Prawa osób pozbawionych wolności*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1995, s. 62; H. Reyes, R. Russbach, *Rola lekarza podczas odwiedzania więźniów politycznych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża,* [w:] *Monitorowanie policji ...*, s. 82.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

zakłócenia w tym zakresie – do jakich należy zaliczyć zjawisko więźniów politycznych – stają się przedmiotem zainteresowania RE i jej organów.

Należy podkreślić, że sama świadomość istniejących standardów nie zamyka niejednokrotnie sporów i dyskusji. W odniesieniu do kwestii więźniów politycznych pomiędzy Azerbejdżanem a Radą Europy toczy się od kilkunastu lat dialog, gdyż sprawa ta nie została rozstrzygnięta wraz z akcesją tego państwa do RE. Okazuje się bowiem, że nawet zaoferowanie przez ekspertów definicji więźniów politycznych nie oznaczało zamknięcia sporów, gdyż przesłanki tej definicji są różnie interpretowane. Gdy na przykład definicja więźniów politycznych mówi, że „uwięzienie nastąpiło z czystych politycznych powodów, bez związku z popełnionym czynem", to władze Azerbejdżanu nie kwestionują tej przesłanki, tylko wskazują, że nie została ona zrealizowana, bo uwięzienie nie nastąpiło „z czystych politycznych powodów", a było wynikiem naruszenia prawa.

Gdy z kolei definicja mówi, że „osadzenie jest rezultatem procedur, które są jednoznacznie nieuczciwe (*clearly unfair*) i powstaje wrażenie, że wynika ono z, politycznych motywów władz", to władze Azerbejdżanu twierdzą, że nie ma podstaw, by twierdzić, że zastosowane procedury są „jednoznacznie nieuczciwe", a w tej sytuacji nie może w sposób uzasadniony powstać wrażenie, że osadzenie wynika z „politycznych motywów władz".

Sytuacja ta pokazuje, że egzekwowanie standardów organizacji międzynarodowych, zwłaszcza tych o charakterze tzw. miękkiego prawa, jest obiektywnie utrudnione, tym bardziej gdy dotyczy tak delikatnej kwestii, jak problem odpowiedzialności polityków, a szczególnie sięganie po odpowiedzialność karną jako instrument walki politycznej. Rada Europy nie ustaje jednak w dążeniu do tego, by i w tej dziedzinie osiągnąć postęp. Samo bowiem postawienie problemu w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego sprzyja przypominaniu wartości i zasad, jakimi w odniesieniu do tej kwestii kieruje się Rada Europy.

Sprawa ta może być jednak analizowana również z innej perspektywy. Choć w kwestii tej nastąpiło odesłanie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a więc do instrumentu prawnie wiążącego, to jednak nie ulega wątpliwości, że problematyka ta nie jest całościowo uregulowana w konwencji. Nie ma tam w szczególności definicji więźnia politycznego. Może to być interpretowane jako stwierdzenie, że w tej sprawie państwa członkowskie nie dorobiły się jeszcze instrumentu konwencyjnego. Podejmowane przez Zgromadzenie Parlamentarne działania mogą być więc traktowane jako próba wypełnienia tej luki, choć jest to próba w założeniu niedoskonała. Historia Rady Europy zna jednak liczne przypadki, gdy dokumenty o charakterze tzw. miękkiego prawa torowały drogę instrumentom prawnie wiążącym. Nie można więc wykluczyć, że tak będzie również w odniesieniu do tego zagadnienia. Nawet bowiem, jeśli dotyczy ono tylko marginalnych przypadków, to jednak rzucają one cień na wizerunek kontynentu

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:13:58

europejskiego i na skuteczność Rady Europy jako „organizacji wartości". Rada Europy, by zachować swój prestiż, musi więc takie sytuacje identyfikować, a także podejmować działania, by je wyeliminować. Punktem wyjścia takich działań musi być jednak określenie jednoznacznego standardu, który podlega egzekwowaniu za pomocą dostępnych procedur, a zwłaszcza procedury monitoringowej.

Sprawa ta jest kolejnym argumentem na rzecz tezy, że prestiż i wiarygodność Rady Europy będzie w coraz wyższym stopniu zależna nie od tego, jak liczne standardy sformułuje, a od tego, jak są one wdrażane w państwach członkowskich.

SUMMARY

The author analyses the position of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) toward the questions of the responsibility of politicians. In resolution 1950 (2013) *Keeping political and criminal responsibility separate* PACE considers that "democracy and rule of law require that politicians will be effectively protected from criminal prosecutions based on their decisions. Political decisions should be subject to political responsibility, the ultimate judges being the voters". The distinctions between political decision-making and criminal acts must be based on national constitutional and criminal law, which in turn should respect the principles, in line with the conclusions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). In resolution 19000 (2012) *The definition of political prisoners* PACE reaffirms its support for the criteria of "political prisoner" elaborated in 2001 by a group of independent experts of the CoE Secretary General, mandated to assess cases of alleged political prisoners in Armenia and Azerbaijan in the context of accession of the two States to Organization. Also PACE resolutions represent only so-called "soft law" (not legally binding), they have an important moral and political meaning, and may open the way for the further conventional regulation.