



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Seminarium

*"Komisje śledcze - czy wciąż potrzebne w
polskim porządku konstytucyjnym?"*

Sprawozdanie

Warszawa 2010

Instytut Spraw Publicznych

Program Prawa i Instytucji Demokratycznych

Autor: Aleksandra Niżyńska



Seminarium odbyło się w Sali Konferencyjnej Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie dnia 29 września 2010 roku w ramach projektu „Ankieta konstytucyjna” finansowanego przez Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe

W dniu 29 września 2010 roku w Instytucie Spraw Publicznych odbyło się seminarium eksperckie pt. "Komisje śledcze - czy wciąż potrzebne w polskim porządku konstytucyjnym?", które zainauguowało cykl debat konstytucyjnych. Wśród gości przeważali prawnicy konstytucjoniści i politolodzy reprezentujący instytucje eksperckie oraz ośrodki akademickie z całej Polski. Nie zabrakło także praktyków, którzy na co dzień pracują w komisjach śledczych jako eksperci i posłów, będących ich członkami.

Spotkanie otworzył prezes ISP dr Jacek Kucharczyk przypominając tradycyjną rolę Instytutu jako miejsca refleksji nad kwestiami konstytucyjnymi. W latach 90' w jego ramach funkcjonowało Centrum Konstytucjonalizmu i Kultury Prawnej, który był ważnym ośrodkiem prac nad konstytucją z 1997 roku.

Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych dr Jarosław Zbieranek przedstawił uczestnikom seminarium ideę projektu konstytucyjnego realizowanego przez ISP w latach 2010-2011. Nadzór merytoryczny nad cyklem seminariów poświęconych istotnym kwestiom konstytucyjnym objął prof. Bogusław Banaszak. Podczas planowanych na okres od września 2010 r. do lutego 2011 r. seminariów eksperci oraz praktycy zajmujący się na co dzień określonymi zagadnieniami konstytucyjnymi będą dyskutować o problemach, jakie występują na gruncie polskiej Konstytucji oraz o ewentualnych zmianach, które mogłyby zostać wprowadzone do polskiego porządku konstytucyjnego. Na wiosnę 2011 roku planowane jest wydanie publikacji, będącej zbiorem ankiet konstytucyjnych, ukazujących różne podejścia do zakresu zmian potrzebnych w Konstytucji RP.

INSTYTUCJA KOMISJI ŚLEDZCZEJ WE WSPÓŁCZESNYM PARLAMENTARYZMIE

Merytoryczną część seminarium rozpoczął prof. Bogusław Banaszak swoim wprowadzeniem na temat roli instytucji komisji śledczej we współczesnym parlamentarzmie. Na początku swego wystąpienia profesor odniósł się do problemu definicyjnego związanego z tą instytucją prawną. Nie ma w prawie czy literaturze prawnej państw demokratycznych jednej definicji komisji śledczej. Sama instytucja, w takiej postaci jaką znamy ją dziś, wywodzi się z końca XVIII wieku ze Stanów Zjednoczonych. W Polsce komisje śledcze funkcjonowały już w okresie międzywojennym. Komisja nadzwyczajna została powołana również przez Prezydenta RP na emigracji w 1940 roku, w celu zbadania przyczyn klęski wrześniowej. Mimo długiej tradycji komisji *ad hoc* do zbadania określonych spraw nasze rozumienie komisji śledczych kształtuje właściwie całkowicie obraz komisji do spraw afery Rywina. Choć raport końcowy był przyjęty w sposób zupełnie przypadkowy, a merytoryczny efekt jej prac nie był imponujący, to polityczne rezultaty działania komisji były na tyle istotne, że jej obraz ukształtował na długo społeczne myślenie o instytucji komisji śledczej.

Profesor Banaszak wskazał na trzy podstawowe cechy, którymi powinna się charakteryzować każda komisja śledcza:

- jest to organ wewnętrzny parlamentu,
- jest wyposażona w uprawnienia śledcze, co oznacza, że jej celem jest zbadanie określonego przez parlament stanu faktycznego albo prawnego. Należy podkreślić, że komisja ma jedynie zbadać określoną sprawę, co nie wyklucza późniejszej odpowiedzialności politycznej lub prawnej konkretnych osób,

jednak nie leży to już w jej gestii. Komisja nie jest więc sądem, ale posiada uprawnienia władcze do przesłuchania określonych podmiotów w celu zbadania stanu faktycznego lub prawnego, podobne do tych, które posiada władza wykonawcza lub sądownicza. Efekty pracy komisji są podstawą do podjęcia decyzji przez parlament, co również wskazuje, że komisja pełni przede wszystkim funkcję badawczą – zebrania materiału i przedstawienia Sejmowi raportu, a nie decyzyjną – raport komisji jest przyjmowany lub odrzucany przez Sejm RP. Nie wolno jednak zapominać, że efekty pracy komisji są jawne dla społeczeństwa, co oznacza, że może ona silnie wpływać na opinię publiczną w zakresie konkretnej sprawy.

- kontrola sprawowana przez komisję ma charakter następczy co oznacza, że komisja zajmuje się tylko stanami faktycznymi lub prawnymi, które miały miejsce.

Profesor Banaszak podkreślił, że w różnych ustrojach prawnych mogą funkcjonować specyficzne komisje śledcze m.in.:

- komisja **ad hoc** - komisja nadzwyczajna znana w modelu anglosaskim i przyjęta w większości demokratycznych porządków prawnych;
- komisja **stała** - np. w Niemczech komisja do spraw obrony, a w Hiszpanii - komisja do spraw deputowanych - są to komisje stale wyposażone w uprawnienia śledcze;
- komisja **uzyskująca uprawnienia śledcze na czas określony** - znana z praktyki parlamentaryzmu brytyjskiego.

Przegląd rodzajów komisji śledczych prof. Banaszak uzupełnił o typologię stworzoną ze względu na dwa kryteria:

1. celu istnienia:

- komisje **związane z ustawodawstwem** np. komisja rywinowska
- komisje **związane ze sprawami wewnątrzparlamentarnymi**
- komisje **powołane do kontroli rządu**
- komisje **powołane do wyjaśnienia afer i skandali**

2. sposobu powołania:

- komisje **powołane na wniosek większości**

O ich powstaniu decyduje większość parlamentarna.

- komisje **powołane na wniosek mniejszości**

Powołanie takiej komisji nie wymaga większości posłów, choć w jej składzie odzwierciedlona jest większość parlamentarna. Pierwsze tego typu komisje pojawiły się w Niemczech. Funkcjonują one głównie w krajach nowych demokracji, które mają za sobą złe doświadczenia z przeszłości, takich jak Portugalia, Grecja, Czechy, Słowenia, Macedonia. Jak podkreślił profesor, o powołaniu takiej komisji decyduje jednak nie dowolna, lecz kwalifikowana mniejszość posłów.

W dalszej części spotkania prof. Banaszak podkreślił, że komisja śledcza może być efektywna tylko wtedy, kiedy jest powołana przez większość dla rozwiązania sprawy, która jest istotna z perspektywy większości. Mimo to dr Uziębło postulował wprowadzenie komisji powoływanej na wniosek mniejszości do polskiego prawa, argumentując, że byłoby to znaczące wzmocnienie praw opozycji. Istotne byłoby w związku z tym wpisanie tej instytucji w ramy konstytucji, tak aby większość parlamentarna nie mogła tego prawa łatwo zlikwidować dla doraźnych celów politycznych.

Kontynuując swoje wprowadzenie prof. Banaszak wskazał na dwie podstawowe funkcje jakie pełnić może komisja śledcza:

1. funkcja **kontrolna** – komisja służy parlamentowi do kontroli rządu i innych podmiotów wskazanych w konstytucji
2. funkcja **informacyjna** – komisja służy parlamentowi do pozyskiwania pewnych informacji, których inaczej by nie uzyskał. Jest autonomicznym źródłem informacji dla parlamentu, który zazwyczaj korzysta z informacji innych organów władzy poprzez różne mechanizmy np. wysłuchania. Przykładem na realizację tej funkcji może być art. 48 ust. 1 Regulaminu Senatu Republiki Włoskiej mówiący o *dochodzeniu poznawczym* prowadzonym przez komisję, które ma na celu uzyskanie informacji.

Regulamin Senatu Republiki
Włoskiej
Art. 48 § 1

W zakresie własnej kompetencji komisje mogą podjąć, po uzyskaniu uprzedniej zgody przewodniczącego Senatu, dochodzenia poznawcze, których celem jest uzyskiwanie informacji i dokumentacji.

źródło: Przegląd Sejmowy 1(18)/97 tłum.
Zbigniew Witkowski

Trudno jest oddzielić od siebie te dwie funkcje sprawowane przez komisję śledczą. Niekiedy poprzez spełnienie zadania informacyjnego komisja realizuje też kontrolę, a z drugiej strony - sprawując kontrolę, pozyskuje informacje.

Podsumowując swe rozważania o komisjach śledczych prof. Bogusław Banaszak nawiązał do relacji między tą instytucją parlamentarną a polityką. Właśnie dlatego, że jest to ciało parlamentarne, nie da się w analizowaniu komisji śledczych pominąć kwestii politycznych. Dobrym przykładem tych powiązań jest Portugalia, gdzie jeden z premierów zginął w wypadku samochodowym. Kolejne parlamenty powoływały komisje śledcze do zbadania tego zdarzenia. Jedna opcja polityczna skłaniała się ku temu, że był to tragiczny wypadek, druga uznawała, że premier padł ofiarą zamachu. W zależności od tego, która opcja miała akurat większość w Parlamencie, a zmieniała się ona co wybory, ta przeforsowywała swoją tezę. Wszystkie komisje badały ciągle ten sam materiał, ale dochodziły do różnych wyników zgodnych z tym, jakie było zapotrzebowanie większości parlamentarnej.

Upolitycznienia objawia się także w tym, jak malejące zainteresowanie opinii publicznej daną sprawą, powoduje zastój prac i popadnięcie w zapomnienie określonej komisji śledczej. Przykładem może być komisja Iran Contras powołana w Stanach Zjednoczonych za rządów Prezydenta Reagana. Miała ona wyjaśnić aferę związaną z przeznaczaniem części pieniędzy uzyskiwanych z nielegalnego dostarczania broni do Iranu na walkę partyzancką w Nikaragui. Początkowo myślano, że komisja ta będzie miała podobne skutki polityczne jak wcześniejsza Watergate, ale w końcu

zainteresowanie opinii publicznej spadło na tyle, że dzisiaj pamiętają o całej sprawie już tylko historycy. Na tym przykładzie można zauważyć, że działania komisji śledczej prowadzone w politycznej próżni powodują niewypełnianie przez nią podstawowych funkcji.

Po wprowadzeniu do tematu, przygotowanym przez prof. Banaszaka, rozpoczęła się interesująca dyskusja, podczas której poruszono wiele istotnych wątków, a także wskazano na możliwe zmiany w prawie oraz sformułowano potrzebne rekomendacje odnośnie praktyki, które usprawniłyby funkcjonowanie komisji śledczej.

FUNKCJA KOMISJI ŚLEDCZEJ

Jednym z pierwszych tematów poruszonych w dyskusji była rozpoczęta przez prof. Gebethnera (UW) kwestia funkcji, jaką powinna pełnić komisja śledcza. Sam profesor uznał, że instytucja ta powinna nosić inną nazwę, zbliżoną do francuskiego modelu *commision d'enquête* – komisja badawcza. Nazwa dotychczasowa powoduje, że niektórzy traktują tę komisję zarówno jak sąd, jak i prokuratora.

Według prof. Gebethnera polski Sejm narusza konstytucję nie wykonując podstawowej funkcji – funkcji kontrolnej. Zgodnie z Regulaminem Sejmu RP każda komisja ma bowiem obowiązek badania wykonania ustaw, które zostały uchwalone i zdawania sprawozdania z wypełniania przez siebie funkcji kontrolnej. Komisje właściwie w ogóle tego nie robią. Stały się ciałami pomocniczymi dla działalności ustawodawczej, a od takiego modelu odchodzą już państwa zachodnie m.in. Brytyjczycy. Te sprawy, którymi zajmują się aktualnie komisje śledcze powinny być przedmiotem bieżącej, systematycznie prowadzonej kontroli komisji branżowej. Aktualnie tylko szczątkową formą kontroli prowadzoną przez komisje stałe jest rozpatrywanie sprawozdania realizacji budżetu w zakresie objętym zainteresowaniem konkretnej komisji. Ten brak sprawowania kontroli ze strony dotychczasowych komisji powoduje według prof. Gebethnera „erupcję komisji śledczych”. Profesor uważa, że nie należy powoływać nowych komisji, a bazować na tych, które są i egzekwować realizację przez nie przypisanej im w prawie funkcji kontrolnej.

W dyskusji dotyczącej funkcji komisji śledczej głos zabrał również dr Staśkiewicz (UW). Wskazał on na genezę współczesnej komisji śledczej w Polsce. Od 1992 roku funkcjonowały w III RP komisje odpowiedzialności konstytucyjnej, które skupiały się głównie na poszukiwaniu kolejnych skandali, a nie pociąganiu do odpowiedzialności osób zajmujących wysokie stanowiska w państwie, które podczas wykonywania swoich funkcji naruszyły porządek konstytucyjny. Oba te sposoby parlamentarnego śledztwa są w przekonaniu doktora Staśkiewicza zupełnie nieefektywne. Kolejne komisje pokazywały bowiem dysfunkcjonalność tych instytucji ze względu na:

- Słabość komisji w starciu z wielkimi podmiotami - szczególnie w tych sprawach, w których stroną były duże podmioty gospodarcze reprezentowane przez korporacyjne kancelarie prawne umiejętnie ograniczające dostęp do dokumentów i materiałów śledztwa ekspertom sejmowym;
- Nieumiejętność pracy opozycji – ponieważ opozycja nie może podkreślać swych kompetencji i zdobywać uznanie podczas prac legislacyjnych, do promocji partii wykorzystuje komisje śledcze, w których potencjał medialny

określonego posła ma większe znaczenie niż merytoryczna wartość wykonywanej przez niego pracy;

- Niekompetentnych ekspertów
- Nadmiar działających w tym samym czasie komisji nadzwyczajnych – powoływanie zbyt wielu komisji nadzwyczajnych (nie tylko śledczych) powoduje, że cały proces legislacyjny przechodzi z normalnego trybu do trybu nadzwyczajnego.

Według dr Staśkiewicza komisje śledcze nie powinny wykonywać funkcji kontrolnej sejmu, bo nie do tego są powołane. Powinny zajmować się sprawami wyjątkowymi, nadzwyczajnymi. Podobnie o funkcji komisji śledczej jako instrumentu, który miałby odciążać komisję stałą od wyjątkowej sprawy, której należy poświęcić więcej uwagi, wypowiedział się prof. Skotnicki (UŁ).

Ciekawą koncepcję poddał pod rozwagę dr Bernaczyk (UWr) proponując przyjęcie formuły komisji śledczej działającej prospektywnie, już na poziomie uchwalania ustawy, która sprawdzałaby czy proces ten przebiega prawidłowo, zgodnie z zasadami konstytucji. W jakimś sensie komisja śledcza sprawowałaby w tym przypadku funkcje prewencyjną, choć oczywiście badałaby stany faktyczne, które miały już miejsce.

Prof. Rzepliński (UW) z kolei podkreślił ich funkcję kontrolną wskazując, że komisje śledcze są niezbędne do kontroli rządu przez parlament, ponieważ jako jedyne ciała parlamentarne dysponują instrumentem w postaci przesłuchania pod rygorem odpowiedzialności karnej.

SKŁAD KOMISJI ŚLEDCZEJ ORAZ DZIAŁALNOŚĆ CZŁONKÓW KOMISJI

Posłanka Anna Zalewska, członek komisji śledczej badającej okoliczności śmierci Barbary Blidy, stwierdziła, że w Polsce komisje śledcze nie mają charakteru badawczego, ale są to raczej komisje polityczne. W przekonaniu pani poseł jest to sąd polityczny, podczas którego poseł musi realizować wytyczne partyjne oraz odpowiednio zaprezentować się mediach.

O upolitycznieniu prac komisji mówili wszyscy uczestnicy seminarium. Przedstawiono w tym kontekście kilka propozycji zmian w funkcjonowaniu instytucji, które pomogłyby ją uniezależnić od bieżącej polityki. Wyjątkowo daleko idącą zmianę zaproponował prof. Szmyt (UG), który poddał w wątpliwość, czy badaniem określonej sprawy musi się zajmować właśnie komisja śledcza. Mogłaby się tym zająć tylko jedna osoba, a efektem byłby raport pojedynczego lub kilku działających samodzielnie posłów. Raport posła mógłby być recenzowany przez doradcę z partii opozycyjnej. Jednak sprawę badałaby określona osoba i ona też przygotowywałaby raport. Wprowadzenie takiego modelu „parlamentarnego śledztwa” wymagałoby naturalnie zmiany sformułowania przepisu konstytucyjnego.

Inny sposób na odpolitycznienie prac komisji zaproponował dr Brzozowski (UW). Wskazał, że aktualnie jej skład ma odzwierciedlać skład konwentu seniorów, co czyni z komisji arenę walki partyjnej. W związku z tym poddał pod rozwagę poszerzenie składu komisji śledczej poprzez dobór losowy, tak aby uczynić nieprzewidywalnymi proporcje przedstawicieli w ostatecznym składzie. Ten pomysł za godny rozważenia uznał dr Wiszowaty (UG), gdyż według niego podkreśliłoby to fakt, że komisja nie jest ciałem merytorycznym, które ma rozwikłać sprawę, a działa jedynie w celu informacyjnym lub edukacyjnym - ma nagłośnić temat, pokazać, że jest on ważny.

Nieefektywność prac komisji śledczych wynika nie tylko z nadmiernego ich upolitycznienia. Z doświadczenia Anny Zalewskiej wynika, że posłowie są często słabo przygotowani do pracy w takiej komisji. Według posłanki ważne byłoby wprowadzenie do Regulaminu Sejmu RP obowiązkowych szkoleń z zakresu procedury karnej dla posłów zasiadających w komisjach śledczych. W jej ocenie dobór posłów powinien opierać się także o specyficzne umiejętności, które są potrzebne w pracy w komisji śledczej m.in. umiejętność konstruowania pytań i rozumienia tekstów prawnych.

Możliwe rozwiązanie tej sytuacji zaproponował dr Staśkiewicz powołując się na aktualną dyskusję wśród niemieckich konstytucjonalistów. W Niemczech poddawane jest pod rozagę, aby osobę, która prowadziłaby „śledztwo parlamentarne”, wybrać z listy prokuratorów, a komisja pełniłaby wtedy rolę ławy przysięgłych albo nawet uzgadniała z prokuratorem linię śledztwa, jednak to on przed opinią publiczną zadawałby pytania i podejmował decyzje w kwestiach proceduralnych. W ten sposób komisja uniknęłaby kompromitujących sytuacji, w których posłowie łamią przepisy procedury karnej. Komisja mogłaby dzięki temu skupić się na celu swojej działalności a nie technice procedowania. Jednocześnie dr Staśkiewicz zaznaczył, że w jego ocenie, poza tą jedną zmianą wprowadzającą nową instytucję prokuratora prowadzącego „śledztwo sejmowe”, nie trzeba w ogóle zmieniać prawa, a jedynie praktykę działania, aby instytucja komisji śledczej funkcjonowała efektywniej.

WPLYW MEDIÓW NA PRACĘ KOMISJI ŚLED CZYCH

Temat relacji mediów i komisji śledczej poruszyła posłanka Anna Zalewska. Wskazywała ona, że dziennikarze relacjonują najczęściej zabawne fragmenty z obrad komisji zamiast przekazywać meritum sprawy. Według niej są oni często nieprzygotowani do relacjonowania danego tematu. W ocenie Anny Zalewskiej nie należy nic zmieniać w przepisach, ale więcej wymagać od posłów, a przede wszystkim dziennikarzy informujących o pracach Sejmu.

O negatywnej roli dziennikarzy wspominał również dr Brzozowski. Uznał, że edukacja środowiska dziennikarskiego jest niezbędnym elementem naprawy złej sytuacji, jaka panuje w komisjach śledczych. Środki masowego przekazu bowiem często dezinformują, a nawet dziennikarze, którzy mają autorytet w środowisku dziennikarskim, podają nieprawdziwe informacje z prac komisji i koncentrują się na atrakcyjnych medialnie fragmentach obrad zamiast na rzetelnym i całościowym ich przedstawieniu. Poprawa jakości pracy oraz autorytetu komisji śledczych jako instytucji jest w dużej mierze zależna właśnie od charakteru przekazywania informacji na ich temat w mediach. Dlatego w opinii dr Brzozowskiego zmiany systemowe w przepisach o komisji śledczej są ważne, ale to edukacja dziennikarzy ma kluczowe znaczenie. Brak wiary w jej powodzenie wyraził z kolei prof. Skotnicki.

Z innej strony efekty mediatyzacji komisji śledczej przedstawił prof. Banaszak. Wskazał on, że przez obecność mediów i transmisje na żywo komisja nabrała nowy wymiar instytucji, na której forum wielu chce oczyścić się z zarzutów. Niektórzy wręcz żądają, by być wysłuchanymi przez komisję przed obliczem kamer. W tym kontekście profesor przywołał przykład Donalda Trumpa i komisji, która miała wyjaśnić afery związane z przemysłem budowlanym w Stanach Zjednoczonych.

Wśród uczestników seminarium pojawiły się też głosy wskazujące na pozytywną rolę mediów. Dr Wiszowaty stwierdził, że umożliwiają one obywatelom zobaczenie prawdziwej pracy sejmowej niezależnie od kompromitujących sytuacji, które często mają na jej forum miejsce. Doktor wyraził przypuszczenie, że jeśli każdy z posłów w

swej karierze choć raz będzie członkiem komisji śledczej, to może udział w komisji przestanie motywować do kontrowersyjnych wystąpień, które przekształcają obrady w medialny spektakl.

JAWNOŚĆ OBRAD KOMISJI ŚLEDCZEJ

Problem wpływu mediów na komisję śledczą bezpośrednio łączy się z kwestią jawności jej prac. Temat ten był najczęściej poruszany podczas dyskusji wśród uczestników seminarium. Pojawiło się w tym kontekście wiele propozycji, które należałoby wziąć pod uwagę przy opracowywaniu zmian w funkcjonowaniu tej instytucji.

Daleko idącą propozycję dotyczącą jawności prac komisji przedstawił prof. Szmyt mówiąc, że wobec postępującej mediatyzacji należałoby pozostawić jawnym tylko raport, a nie same obrady. Według profesora transmisja obrad nie służy ani dobru sprawy, dla której komisja została powołana, ani uświadamianiu obywateli. Choć dr Brzozowski uznał, że tajność mogłaby budzić opór ze względu na ideę parlamentaryzmu, to w kwestii jawności obrad wyraził podobną do prof. Szmyta opinię. Z ustawy o sejmowej komisji śledczej należałoby według doktora wykreślić ten przepis, który mówi o utrwalaniu obrazem i dźwiękiem posiedzeń komisji. Zakaz takiego utrwalania przy pozostawieniu jawności następczej w postaci stenogramów ukróciłby spektakle medialne.

Ustawa o sejmowej komisji śledczej Art. 16a.

Komisja może zezwolić przedstawicielom prasy, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.2), na dokonywanie za pomocą aparatury utrwalenia obrazu lub dźwięku z posiedzenia komisji, gdy przemawia za tym interes publiczny; dokonywanie tych czynności nie będzie utrudniać przebiegu posiedzenia, a ważny interes osoby wezwanej nie sprzeciwia się temu.

źródło: www.sejm.gov.pl

Podobne zdanie wypowiedział dr Uziębło. Tak jak dr Brzozowski powołał się na niemiecki model jawnych obrad z wyłączeniem transmisji dźwięku i obrazu. Dzięki temu posłowie nie będą promować własnej osoby, tylko skupią się na merytorycznej pracy. Dodatkową wartością tego rozwiązania mogłaby być mniejsza chęć powoływania komisji śledczych do wyjaśnienia spraw drugo- i trzeciorzędnych. W ten sposób większość spraw podejmowana byłaby przez komisje branżowe zgodnie z postulatem wyrażonym wcześniej przez prof. Gebethnera

Pozostali uczestnicy seminarium nie byli tak silnie przekonani o potrzebie całkowitej rezygnacji z transmitowania obrad. Dr Staśkiewicz stwierdził, że problem jawności prac komisji można rozwiązać za pomocą jednego sygnału telewizji parlamentarnej, z którego będą korzystać wszystkie media. W sejmie w ocenie doktora jest zbyt wielu dziennikarzy, którzy zamiast relacjonować istotę prac parlamentu, pokazują życie codzienne w sejmie. Postuluje zorganizować na wzór wielu parlamentów, w tym Parlamentu Europejskiego, jedno miejsce dla reporterów telewizyjnych, z którego można by relacjonować to, co się dzieje w sejmie. Ideę jednolitego sygnału telewizji parlamentarnej poparła posłanka Anna Zalewska, wtedy według niej może zaczęłyby się liczyć merytoryczne dyskusje. Również dr Wiszowaty stojący na stanowisku, że nie

wolno ograniczać jawności komisji, bo wtedy sens jej istnienia zostanie zachwiany, uznał, że jeden kanał parlamentarny to pomysł wart rozważenia.

DODATKOWE UWAGI UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Pojedynczy eksperci i praktycy w zakresie komisji śledczych poruszyli ciekawe tematy, których nie udało się rozwinąć w dyskusji ze względu na określony czas trwania seminarium.

Posłanka Zalewska wskazała na problem ekspertów, którzy pracują dla komisji śledczych. Nie reprezentują oni w jej ocenie wszystkich, ponieważ są dobierani w określony sposób. Jednocześnie stwierdziła, że nawet eksperci nie naciskają na bardziej merytoryczną pracę poszczególnych komisji. W swojej wypowiedzi na temat dysfunkcyjności komisji śledczych o braku kompetencji ekspertów mówił również dr Staśkiewicz.

Kolejnym zasygnalizowanym tematem do przedyskutowania w przyszłości był problem równoległych postępowań - karnego i przed komisją. Powoduje to, że świadkowie mogą się dogadywać i stworzyć wspólną linię zeznań. Dr Uziębło (UG) zaproponował, by wprowadzić zakaz równoległego toczenia się tych postępowań. W przekonaniu doktora najlepiej by śledztwo prokuratorskie toczyło się przed parlamentarnym gdyż w innym wypadku opinia publiczna niekiedy naciska na sąd i oczekuje skazania osoby uznanej przez komisję za winną, co mogłoby ograniczać niezawisłość sędziowską.

Bardzo istotną kwestię poruszył w swej wypowiedzi dr Brzozowski wskazując na status prawny jednostki wzywanej przed komisją śledczą. Mimo tego, że znajduje się w sytuacji quasiprosesowej, osoba ta jest pozbawiona wielu gwarancji, którymi każda jednostka powinna się cieszyć w takiej sytuacji. Znajdowanie się pod ciągłą presją mediów, przesłuchania na oczach milionów widzów, nie sprzyja komfortowemu samopoczuciu świadka. Problem ten należałoby również podjąć w dalszych dyskusjach nad kształtem komisji śledczych w Polsce.

PROPONOWANE ZMIANY W KONSTYTUCJI LUB W USTAWIE O KOMISJI ŚLEDCZEJ

Goście Instytutu Spraw Publicznych zaproponowali szereg zmian, które dotyczyły Konstytucji RP lub ustawy o sejmowej komisji śledczej, dzięki którym komisje śledcze mogłyby pracować lepiej. Przeciwny zmianom był prof. Chruściak (UW), który był od początku sceptyczny wobec instytucji komisji śledczej w polskim porządku konstytucyjnym. Uznał on, że kluczowym elementem każdego raportu z prac komisji śledczej nie powinno być odniesienie się do faktów, stanów, których sprawa dotyczyła, ale propozycje jakiś rozwiązań systemowych. Jeśli tak jak przy sprawie Rywina doszło do nieprawidłowości w procesie tworzenia projektu ustawy, to raport powinien zawierać rekomendacje, jak uniknąć tych problemów w przyszłości. Podstawową słabością komisji jest brak systemowych rozwiązań mających na celu uniknięcie powtórzenia się ujawnionych nieprawidłowości. Zmiany w konstytucji nie są więc potrzebne. Najistotniejsza jest zmiana praktyki i sposobu relacjonowania prac komisji przez media.

O konieczności zmian w tekście Konstytucji RP była zresztą przekonana tylko część uczestników seminarium. Wśród zwolenników ingerencji w tekst ustawy zasadniczej znalazł się między innymi prof. Szmyt. Stwierdził, że w artykułach Konstytucji RP powinny się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy niektóre organy mogą być wzywane przed komisję?

Nawet Trybunał Konstytucyjny nie mógł tego jednoznacznie rozstrzygnąć. Według profesora Szmyta należy rozróżnić czy to działalność danego organu ma być przedmiotem pracy komisji, czy chodzi jedynie o wykorzystanie wiedzy osoby, która sprawuje ważną funkcję publiczną np. Prezydenta RP. Warto byłoby w Konstytucji RP zapisać, że każda osoba ma obowiązek wystąpić przed komisją jako świadek, niezależnie od pełnionej przez nią funkcji. Komisja śledcza nie mogłaby wtedy kontrolować działalności Prezydenta RP, ale mogłaby wezwać go na świadka w sprawie kontroli innego podmiotu.

2. Kogo i w jakich sferach komisje śledcze mogą kontrolować?

Trybunał Konstytucyjny potwierdził sprawowanie przez komisje śledcze funkcji kontrolnej Sejmu, w związku z czym przepisy dotyczące kontroli sprawowanej przez Parlament dotyczą także komisji śledczych, a więc także ograniczeń jakie go obowiązują. Profesor powołał się w tym wypadku na ciekawą koncepcję dr. Piotrowskiego, który twierdzi, że komisje śledcze wykonują autonomiczną funkcję Sejmu a mianowicie funkcję „badawczą” lub „śledczą”. Gdybyśmy spojrzeli na komisję jako na podmiot wypełniający własną funkcję, nie utożsamianą z funkcją kontrolną parlamentu, to można by dodać takie sformułowanie również na poziomie ustawy zasadniczej, choć dotychczasowe przepisy również umożliwiają taką interpretację. Jednak na razie Trybunał Konstytucyjny skłania się ku klasycznemu rozumieniu, że komisja śledcza jest narzędziem wykonującym funkcję kontrolną Parlamentu. Dlatego zmiana Konstytucji RP byłaby potrzebna, by usankcjonować „badawczą” funkcję Parlamentu.

Kolejną osobą, która postulowała zmiany w Konstytucji RP był dr Wiszowaty, który nie wierzy w siłę sprawczą komisji śledczych. W jego ocenie komisja i tak nie będzie w stanie wyjaśnić sprawy, bo jej skład jest zdominowany przez parlamentarną większość, dlatego jej cel jest przede wszystkim celem informacyjnym. Z tego względu przedstawił następujące zmiany w konstytucji, które warto rozważyć :

- zmianę nazwy na komisję informacyjną, ponieważ celem jej prac jest nagłośnienie pewnego problemu, a nie zakończenie śledztwa;
- podanie celu pracy komisji – do art. 111 warto byłoby dodać sformułowanie mówiące o tym, że sejm zajmuje się zbadaniem określonej sprawy „w celu przedstawienia swojej opinii”.

Zmianę w art. 111 Konstytucji RP zaproponował również prof. Skotnicki wskazując na problem, który pojawia się przy powoływaniu komisji śledczej w ramach zakreślonych przez konstytucję. Zawarte w ustawie zasadniczej sformułowanie „określona sprawa” rodzi pewne wątpliwości. Profesor uważa, że warto byłoby poszukać innego określenia, które zastąpiłoby to niejasne wyrażenie.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 111.

1. *Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.*
2. *Tryb działania komisji śledczej określa ustawa.*

źródło: www.sejm.gov.pl

Zmiany na poziomie ustawowym w ustawie o sejmowej komisji śledczej zaproponował z kolei prof. Rzepliński. Uznał, że komisja powinna być powoływana:

- tylko na 3 miesiące;
- tylko, gdy istnieje potrzeba przesłuchania świadka;
- również przez opozycję na wniosek 115 posłów.

Profesor Rzepliński poddał pod rozważenie równoległe stworzenie komisji o charakterze komisji *d'enquête* (badawczej) składającej się w dużej mierze z ekspertów. W odniesieniu do takiej komisji mogłoby nawet nie obowiązywać limit 3 miesięcy. Komisja ta miałaby analizować i przygotowywać spójne koncepcje ustawodawcze, a swych pracach korzystałaby w dużej mierze z pomocy różnorodnych *think-tanków*.

Podsumowując seminarium warto przytoczyć wypowiedź prof. Skotnickiego: „Społeczeństwo odbiera polski parlamentaryzm przez pryzmat komisji śledczych. Ale nawet fakt, że komisje się skompromitowały, nie oznacza, że należy je zlikwidować. W dyskusji, mimo szerokiej krytyki komisji śledczych, nikt nie opowiadał się za ich likwidacją. Szukaliśmy tylko innych sposobów osiągnięcia pożądanego skutku ich działania.”