Projekt

ustawa

z dnia …

o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej

Art. 1. W ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa.”,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W skład komisji może wchodzić do 11 członków.”

d) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

2b. W terminie 30 dni od powołania komisji, o której mowa w ust. 1a, Prezydium Sejmu ustala liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim.

2) w art. 4 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) istnieje, inna niż wymienione w pkt 1 i 2, konkretna okoliczność, która wywołuje uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Komisje śledcze w polskim porządku prawnym funkcjonują od okresu przedwojennego potwierdzając swoją przydatność dla wzmocnienia transparentności funkcjonowania organów władzy publicznej. W art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca wskazał, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Podniesienie do rangi konstytucyjnej komisji śledczych wskazuje na ich znaczenie dla należytej kontroli rządu i administracji, realizowanej przez Parlament. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „komisja śledcza jest organem konstytucyjnym” i „sama Konstytucja w art. 111 wyróżnia ją spośród innych komisji stanowiących organy Sejmu, tj. komisji stałych i nadzwyczajnych (…). Komisja śledcza jako organ konstytucyjny, ma własny status określony nie tylko przez przepis konstytucji przewidujący możliwość jej powołania (art. 111), ale także przez inne normy konstytucyjne oraz ustawowe, a w szczególności przez ustawę o sejmowej komisji śledczej” (wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06).

Rosnące znaczenie komisji śledczych przemawia za potrzebą podjęcia działań ustawodawczych, dostosowujących przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (dalej: ustawa) do standardów europejskich.

Aktualnie zgodnie z art. 2 ust 1 i 2 ustawy komisję śledczą powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów. W skład komisji śledczej może wchodzić do 11 członków. Skład komisji śledczej powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności.

Z przywołanych regulacji wynika, że to większość parlamentarna decyduje o powołaniu komisji śledczej. Tymczasem większość ta nie zawsze może być zainteresowana powołaniem takiej komisji, której zadaniem jest, jak już wspomniano, kontrola rządu i administracji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby powołanie komisji śledczych mogło nastąpić także na wniosek zgłoszony przez kluby poselskie, w tym opozycyjne, reprezentujące odpowiednią liczbę posłów.

W ten sposób możliwe byłoby zapewnienie pełniejszej kontroli rządu i administracji przez Sejm. Z tym postulatem wiąże się także potrzeba wyeliminowania uznaniowości przy kształtowaniu składów komisji śledczych, albowiem uznaniowość ta nie sprzyja budowaniu przekonania o obiektywizmie samej komisji śledczej.

Projekt niniejszej ustawy oparty został na doświadczeniach państw członkowskich Unii Europejskiej. Niezależnie od różnic wynikających z odrębności poszczególnych porządków prawnych i tradycji parlamentarnych dostrzec można w niektórych z nich tendencję do prawnego zagwarantowania możliwości powoływania komisji śledczych także przez przedstawicieli mniejszości parlamentarnych.

Przykładowo, w prawie niemieckim Bundestag ma prawo, a na wniosek 1/4 liczby deputowanych obowiązek powołania komisji śledczej. Powołując komisję śledczą, Bundestag określa liczbę członków i taką samą liczbę zastępców członków. Przy ustalaniu liczby członków uwzględnia się z jednej strony stosunek większości, a z drugiej strony zadania i możliwości pracy komisji śledczej. Każda grupa parlamentarna musi być reprezentowana. Włączenie grup odbywa się na podstawie ogólnych uchwał Bundestagu. Liczba mandatów przyznanych grupom parlamentarnym jest obliczana metodą matematycznej proporcji (St. Lague/Schepers).

Podobnie w Portugali komisje śledcze są obowiązkowo powoływane na wniosek 1/5 deputowanych. Stanowiska przewodniczących komisji są rozdzielane pomiędzy poszczególne kluby parlamentarne, proporcjonalnie do liczby ich przedstawicieli.

W Słowenii Zgromadzenie Państwowe może przeprowadzać dochodzenie w sprawach o znaczeniu publicznym, a musi to uczynić na żądanie 1/3 posłów do Zgromadzenia Państwowego lub Rady Państwa. W przypadku wszczęcia śledztwa parlamentarnego na wniosek jednej trzeciej posłów wszystkie grupy parlamentarne mają w komisji śledczej taką samą liczbę członków.

Także we Francji przepisy wskazują, że skład komisji śledczej powinien być proporcjonalny do układu sił politycznych w danej izbie (obowiązkowy udział przedstawicieli opozycji). Z kolei w Grecji przyjęte regulacje określają, że składy komisji są tworzone przy uwzględnieniu układu sił parlamentarnych reprezentowanych przez partie, grupy i deputowanych niezależnych.

Projekt ustawy pozostawia jako zasadę, że komisję śledczą powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu (projektowany art. 2 ust 1 ustawy). Jednocześnie wprowadza nową regulację, zgodnie z którą w wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa (projektowany art. 2 ust 1a ustawy). Uzupełnieniem tych przepisów są regulacje stanowiące, że w terminie 30 dni od powołania komisji, o której mowa w ust. 1a, Prezydium Sejmu ustala liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim. Liczba miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metodą matematycznej proporcji biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

Ponadto proponuje się zmianę w zakresie przepisu określającego negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji, poprzez uregulowanie, że poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeśli istnieje inna konkretna okoliczność, która wywołuje uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Obecne brzmienie przepisu art. 4 o sejmowej komisji śledczej jako jeden z powodów stanowiących negatywną przesłankę wyboru posła do składu komisji czy też wyłączenia członka komisji z jej składu osobowego wskazuje na okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności posła w danej sprawie. Takie brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu w jej składu.

Proponowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu i administracji publicznej.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.