



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(151)

16. posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności
w dniu 5 marca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji.
2. Sprawy różne.

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności poświęcone rozpatrzeniu ustawy o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji.

Jeden punkt porządku obrad nam wypadł, ponieważ Sejm nie zdążył uchwalić ustawy zmieniającej ustawę o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych źródeł. Zrealizujemy go na następnym posiedzeniu.

Witam serdecznie wszystkich gości, panów ministrów, kolegów senatorów. Szczególnie serdecznie witam nowych członków naszej komisji. Cieszymy się, że jesteśmy tak wzmocnieni.

Równie serdecznie witam pana posła sprawozdawcę. Pierwszy raz mamy ten zaszczyt, że poseł sprawozdawca uczestniczy w posiedzeniu naszej komisji i bardzo to sobie cenimy.

Zacniemy od wystąpienia pana posła sprawozdawcy. Prosimy o przedstawienie ustawy, którą uchwalił Sejm.

Bardzo proszę, Panie Pośle.

Poseł Paweł Piskorski:

Bardzo dziękuję.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Uchwalona przez Sejm ustawa ratyfikująca Cywilnoprawną konwencję o korupcji jest efektem prac toczących się w ramach współpracy ministrów sprawiedliwości krajów członkowskich Rady Europy, jak również krajów, które nie wchodzą w skład Rady Europy. Opisuje ona skutki funkcjonowania tej konwencji – o szczegółach nie będę mówił, bo jak sądzę, wszyscy państwo je znają – które w olbrzymiej większości już się znajdują w polskim prawie cywilnym i karnym oraz w pozostałych normach prawnych. Dotyczą one odszkodowań wynikających z odpowiedzialności organów publicznych za ewentualne działania przestępcze i jakby dopinają tę normę, która w ramach kolejnych prac Rady Europy staje się w tej chwili ogólnie obowiązująca.

Konwencja została podpisana przez większość krajów Unii Europejskiej, ale ratyfikowało ją na razie niewiele z nich. My bylibyśmy szóstym krajem ratyfikującym tę konwencję. Jeśli chodzi o pryncypia, czyli system, który zwalcza przejawy korupcji

powodujące straty gospodarcze i wprowadza skutki cywilnoprawne, dokument nie budzi żadnych kontrowersji w krajach, które go podpisały.

Gdyby pani przewodnicząca uznała, że trzeba bardziej szczegółowo referować tę konwencję, to oczywiście jestem do dyspozycji, ale wydaje mi się, że tekst konwencji jest znany. Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Tekst otrzymaliśmy i na pewno wszyscy państwo się z nim zapoznali. Może jednak będą pytania czy wątpliwości, to chętnie skorzystamy z informacji pana posła na temat przebiegu dyskusji w Sejmie.

Czy panowie ministrowie chcieliby zabrać głos?

Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Sławomir Dąbrowa:**

Dziękuję bardzo.

Sławomir Dąbrowa, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Chciałbym dodać informację, która się pojawiła – co jest dosyć charakterystyczne – między posiedzeniem Sejmu a dzisiejszym posiedzeniem komisji senackiej, a która świadczy o tym, jak modny jest w tej chwili temat korupcji. Powstała mianowicie jeszcze jedna inicjatywa dotycząca walki z korupcją, tym razem w ramach ONZ. Do konwencji OECD i Rady Europy, o których była mowa poprzednio, oraz do omawianej dzisiaj konwencji dojdzie więc za jakiś czas – znając mechanizm działania ONZ, będzie to czas mierzony raczej w latach niż w miesiącach – jeszcze jedna konwencja przeciwko korupcji. Jak z tego wynika, jest to temat, którym w tej chwili zajmuje się wiele różnych instytucji i organizacji międzynarodowych. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Czy pan minister chciałby również zabrać głos?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sylwiusz Królak:

Sylwiusz Królak, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Przyłączam się do głosu pana ministra spraw zagranicznych i popieram w imieniu rządu wnioski w sprawie uchwalenia tej ustawy. Chciałbym tu zwrócić uwagę na kwestię związaną z integracją europejską i podkreślić, że jest to akt bardzo istotny z punktu widzenia procesu harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym i przyjmowania *acquis communautaire*.

Konwencja, która jest przedmiotem obrad Wysokiej Komisji, ma na celu rozszerzenie na obszar cywilnoprawny instrumentarium służącego do zwalczania zjawisk korupcyjnych. Dotychczasowa walka tylko w zakresie prawa karnego nie była dość

skuteczna, gdyż nie w pełni dawała możliwość wynagradzania szkód osobom poszkodowanym w wyniku aktów korupcji. Przyjęcie konwencji spowoduje, iż w naszym porządku prawnym będzie istniało – możemy to powiedzieć – w miarę doskonale instrumentarium. Jest to krok ze wszech miar wskazany zarówno z punktu widzenia walki z tym groźnym zjawiskiem przestępczym, jak również ze względu na dostosowywanie polskiego prawa do standardów Unii Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, czy państwo senatorowie mają pytania?

Pan senator Smoktunowicz.

Senator Robert Smoktunowicz:

Mam dwie uwagi, a właściwie pytania, bardziej jako prawnik niż senator. Zastrzegam, że nie jestem zwolennikiem korupcji. Bardzo się cieszę z tej konwencji, odnoszę jednak wrażenie, że, po pierwsze, definicja korupcji jest w niej daleko szersza niż w prawie polskim. Polskie prawo zwykle wiąże korupcję z urzędnikiem, funkcjonariuszem państwowym – osobą sprawującą funkcję publiczną. Z zawartej w tej ustawie definicji korupcji wynika, że tak naprawdę chodzi tu o jakąkolwiek czynność czy niewypełnienie jakiegokolwiek obowiązku. Wiem, że Polsce jest bogate orzecznictwo dotyczące osób, które podejrzewano o działalność korupcyjną, choć nie było do tego podstaw, bo nie dotyczyło to funkcjonariuszy publicznych. Mam wątpliwości co do tego, co się będzie działo dalej.

Po drugie, przeczytałem z uwagą opinię prawną na ten temat i uważam, że chyba nie do końca jest tak, iż w polskim prawie nic już nie musimy zmieniać. Co prawda mamy art. 415, 416, 417 kodeksu cywilnego, ale, szczerze mówiąc, nie znam procesu, w którym na przykład firma, która przegrała przetarg, ponieważ – jak się później okazało – konkurencja, która go wygrała, wręczyła łapówkę, wystąpiła na drogę prawną na podstawie art. 415 oraz następnych artykułów kodeksu cywilnego i otrzymała z tego powodu odszkodowanie. Opinia, że w polskim prawie nic już nie musimy zmieniać, jest chyba zbyt optymistyczna. To moja uwaga. Dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa jeszcze pragnie zabrać głos?

(*Senator Andrzej Jaeschke: Czy można?*)

Bardzo proszę, Panie Przewodniczący.

Senator Andrzej Jaeschke:

Bardzo dobrze, że Senat zapewne podejmie uchwałę, nie mogę się jednak oprzeć wrażeniu, iż – jak mówił pan senator Smoktunowicz – wszystkie te akty prawne nie ograniczają zjawiska korupcji. Mówię o tym chociażby dlatego, że w Krakowie

mamy sytuację, iż co tydzień jest aresztowany przez Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji a to były wiceprezydent miasta, aktualny radny...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Autentycznie. Ostatnio co tydzień.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak było przez dwa tygodnie i czekają w tej chwili na kolejny przyjazd we czwartek biura śledczego z Katowic.

Szanowni Państwo, czy my jako komisja ustawodawcza Senatu – a może w ogóle szerzej, w trosce o praworządność – nie powinniśmy podjąć tego zagadnienia? Według opinii publicznej plaga korupcji się nasila. Aktów prawnych mamy coraz więcej, są one coraz lepsze, a zjawisko jak istniało, tak istnieje. Chciałbym więc uzyskać odpowiedź na pytanie: jak w Polsce obecnie przedstawia się kwestia tego zjawiska? Czy biorąc pod uwagę orzeczenia lub wyroki sądowe – bo innego kryterium nie mamy – można powiedzieć, że ono się nasila? Jak to wygląda? Gdybyście państwo rozwiali moje obawy, byłbym szczęśliwy.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa senatorów lub gości chciałby zabrać głos?

Senator Robert Smoktunowicz:

Nawiązując do wypowiedzi kolegi, chciałbym zwrócić uwagę, że niedługo – mam nadzieję – będziemy mieli do czynienia ze zmianami w kodeksie karnym. Zmiany te – mówię o projekcie prezydenckim – są w tej chwili w komisjach sejmowych. Jest wśród nich dość istotna zmiana dotycząca spraw korupcji, dająca możliwość odstąpienia od kary itd., itd. Ale przypominam – uczulając państwa na przyszłość – że jest to zmiana za mało radykalna.

Bardzo wiele cennych głosów jest za tym, że jedyna możliwość walki z korupcją – tu odpowiadam koledze – tkwi w rozszczępieniu solidarności dającego i biorącego. Wspomniane przepisy nie wprowadzają realnej możliwości, żeby urzędnik był rzeczywiście ukarany. Uczulam państwa na przyszłość: jeżeli chcemy skutecznie walczyć z korupcją, to trzeba głęboko się pochylić nad tym artykułem. Dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Skoro nikt z państwa się nie zgłasza, udzielę głosu sobie.

Chyba nikt nie ma wątpliwości, że podobnie jak wszyscy tutaj obecni jestem za ratyfikowaniem tej konwencji. Sądzę, że w Sejmie też była jednomyślność. Czy tak? Czy konwencję tę uchwalono jednogłośnie?

(Poseł Paweł Piskorski: Niezupełnie jednogłośnie. Część osób wstrzymała się od głosu, ale sprzeciwu nie było.)

Niemniej mam pewne wątpliwości. Pierwsza polega na tym, że z uzasadnienia wynika, jakobyśmy niczego już nie musieli zmieniać. Przyłączenie się do tej konwencji jest tylko wyrazem naszej akceptacji na forum międzynarodowym. W konwencji są zawarte postanowienia dotyczące współpracy międzynarodowej, co jest nowością, ale

poza tym całe instrumentarium mamy. Tymczasem pan minister powiedział, że dzięki tej konwencji uzyskujemy kolejny instrument prawny. A może myśmy zwalczali korupcję, tylko jak mieszczanin nie wiedział, że mówi prozą, tak my nie wiedzieliśmy, że te przepisy służą zwalczaniu korupcji i dopiero ta konwencja nam to uświadomiła, czy jednak ta konwencja wprowadza jakieś istotne novum?

Nie jestem specjalistką nie tylko od korupcji, ale i od przepisów antykorupcyjnych, dlatego trudno mi tu wydawać bardziej stanowcze sądy, ale mam wrażenie, że jednak nasze prawo nie jest całkowicie gotowe do stosowania konwencji po jej ratyfikowaniu. To moja pierwsza wątpliwość dotycząca rozbieżności między tym, co jest w uzasadnieniu, a tym, co powiedział pan minister reprezentujący resort sprawiedliwości.

Po drugie, mam wątpliwości co do definicji korupcji. Z uzasadnienia wynika, że nie jest ona wiążąca, że państwo może ją zacieśnić w swoim prawie krajowym. Ale jest też w tej konwencji postanowienie, że nie ma mowy o żadnych zastrzeżeniach. Mówi o tym bodajże art. 17: Nie można składać zastrzeżeń do jakiegokolwiek postanowienia niniejszej konwencji. Wobec tego rozumiem, że przyjmuje się ją w całości. To jak to jest w takim razie? Czy ta definicja w pełni wiąże? Czy faktycznie, tak jak napisano w uzasadnieniu, można ją zacieśnić w wewnętrznym prawie krajowym?

Definicja ta – jeżeli się ją czyta oddzielnie – jest poza tym trochę dziwna. Używa się tutaj wprost słowa „łapówka” – które u nas nie jest terminem języka prawnego ani prawniczego, tylko raczej języka potocznego – a obok łapówki mówi się o korzyści lub jej obietnicy. Z tego, co ja wiem, to, co potocznie nazywamy łapówką, w polskim prawie jest wszelkiego rodzaju korzyścią dla siebie lub dla innej osoby. To jest wycieczka sponsorowana, to są bardzo różne rzeczy. A tu się przeciwstawia łapówkę innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy. Czy ta definicja była rozważana? Wiem, że konwencję albo się ratyfikuje, albo się jej nie ratyfikuje, że nie ma tutaj możliwości zmiany. Niemniej z uzasadnienia wynika, że propozycje zmian można składać do odpowiedniego organu Rady Europy. Czy ta rzecz była rozważana w Sejmie lub w ministerstwie?

Bardzo proszę, Panie Pośle.

Posel Paweł Piskorski:

Większość uwag sformułowanych przez panią przewodniczącą i przez panów senatorów była również dyskutowana w Sejmie. Jako podstawę przyjęto oczywiste i naczelne sformułowanie, że jest to konwencja, która została przez nas podpisana i nieratyfikowanie tego przez polski parlament byłoby deklaracją...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Na pewno byłoby źle tłumaczone.)

...która byłaby z całą pewnością źle zrozumiana.

Znamy też inne konwencje tworzone na forum Rady Europy, która nie zawsze posługuje się w nich językiem prawniczym – że użyję eufemizmu. Sformułowania tej konwencji zmierzają bardzo daleko. Oprócz tego, co mówił pan senator Smoktunowicz, według tej konwencji za korupcję uważa się również niezapobieżenie na czas działaniom korupcyjnym innych osób, mamy więc jeszcze trzeci element katalogu opisującego korupcję. Są to dramatycznie szerokie zapisy.

Podczas dyskusji w Sejmie uznano, że w prawie polskim będziemy się odnosić do tych sformułowań, opierając się na już istniejącej bazie przepisów i stosując język prawniczy bez używania takich pojęć jak na przykład „łapówka”. Pojęcie to nie po-

winno być wprowadzane ani do języka polskiego kodeksu cywilnego, ani do kodeksu karnego.

Powyższe argumenty i wątpliwości wynikają głównie z beletrystycznej formy języka stosowanej w niektórych uchwałach Rady Europy. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Czy panowie ministrowie chcieliby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan minister Dąbrowa.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Sławomir Dąbrowa:**

Dziękuję bardzo. Sądzę, że pan minister Królak też będzie chciał zabrać głos, dlatego powiem tylko o dwóch, trzech ogólniejszych sprawach.

Podzielam większość wątpliwości i uwag, wyrażonych przez panią przewodniczącą i państwa senatorów również w formie pytań. Myślę, że wynikają one z tego, że oczekiwania w stosunku do tej konwencji są zbyt duże. W pełni podzielam to, co powiedział przed chwilą pan poseł Piskorski, że po pierwsze, jest to tylko jedna z wielu konwencji międzynarodowych, które już istnieją i które – jak wspomniałem w pierwszej mojej wypowiedzi – będą się nadal pojawiały, trzeba więc brać pod uwagę ich całokształt.

Po drugie, chciałbym rozszyfrować, jak należy rozumieć zawarte w uzasadnieniu stwierdzenie, że nie są wymagane zmiany w prawie wewnętrznym. One nie są wymagane w związku z przyjęciem przez Polskę tej konwencji, co nie znaczy, że nie są wymagane z punktu widzenia walki z korupcją. Jeżeli uważamy, że aby zaostrzyć walkę z korupcją, potrzebne są takie czy inne wewnętrzne rozwiązania prawne, to ani ta konwencja, ani nic innego nie stoi temu na przeszkodzie. Czyli za tym zdaniem kryje się formuła, że przyjęcie konwencji nie wprowadzi sprzeczności w polskim prawie. To znaczy, że nie będzie sprzeczności między tą konwencją...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: A naszym prawem krajowym.)

...a tym, co już w polskim prawie istnieje.

I ostatnia moja uwaga. Według stosownego artykułu konstytucji umowa międzynarodowa, którą się Polska zwiąże w odpowiedni sposób – a konkretnie w trybie, którego częścią jest obecne posiedzenie komisji – ma moc prawną równorzędną z naszymi ustawami. Tak że tutaj się można odnieść do sprawy definicji. Kiedy konwencja wejdzie w życie, zostanie opublikowana w naszym ustawodawstwie; sądy będą niewątpliwie mogły powoływać się na zawartą w niej definicję. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Mamy świadomość, że jest to pojęcie szersze od tego, co uznajemy w prawie karnym za łapówkę, ale też nie ma konieczności, żeby odpowiedzialność karna i cywilna pokrywały się zupełnie, na pewno więc to nie jest przeszkoda.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sylwiusz Królak:

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Pozwolę sobie na pewną uwagę ogólną, a potem poproszę o umożliwienie zabrania głosu sędziemu sądu okręgowego delegowanemu do Ministerstwa Sprawiedliwości, panu naczelnikowi Ryngowi, który zechce wyjaśnić bardzo konkretne – nazwijmy je eksperckimi – kwestie zawarte w państwa pytaniach.

Jeśli chodzi o sprawy porządkujące, to na pytanie pani przewodniczącej dotyczące pewnej antynomii między tym, co jest zawarte w uzasadnieniu, a tym, co powiedziałem na wstępie, chciałbym odpowiedzieć, że w istocie rzeczy nie ma tu sprzeczności. Jeden z walorów konwencji polega właśnie na tym, iż w pewien sposób porządkuje ona materię, która do tej pory nie była w polskim prawie uporządkowana. Ja oczywiście mogę tutaj przywołać – jestem gotów to zrobić, jeśli takie będzie państwa życzenie – poszczególne przepisy odnoszące się do regulacji kodeksowych, zawarte w polskim kodeksie cywilnym.

Walorem tej konwencji jest to, iż zwraca ona uwagę na problem i czyni zobowiązanie natury nie tylko prawnej, ale i politycznej. Przyjmując tę konwencję, państwa wiążą się nie tylko w sensie prawnym, ale i politycznym, zobowiązują się do walki z określonym zjawiskiem, w tym wypadku na gruncie cywilnoprawnym. W tym zakresie konwencja jest instrumentem – jak by to powiedzieć – porządkującym. To znaczy zwraca ona uwagę, że instytucje, które już w polskim prawie istniały, można wykorzystać również do walki korupcją. A do tej pory – możemy to przyjąć – nie zawsze były wykorzystywane w tym celu.

Jeśli chodzi o kwestie związane ze statystyką – bo rozumiem, że pytanie pana senatora zmierzało w tym kierunku – to oczywiście możemy przedstawić dosyć wyczerpujące dane, którymi dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Na dniach kończy się tak zwany okres sprawozdawczy i będziemy mieli raporty zarówno z prokuratur, jak i sądów powszechnych. Proszę więc potraktować moje słowa jako zobowiązanie do poinformowania pana senatora i wszystkich państwa zainteresowanych sprawą, jak to wygląda. Możemy oczywiście porównać rok, który właśnie ubiegł, czyli rok 2001, z rokiem 2000 lub z rokiem 1999, ale przecież to nie tylko kwestia statystyki. Problematyka ta jest przedmiotem czy pewnego rodzaju kanwą obrad Wysokiej Komisji oraz obu Izb w procesie ustawodawczym. Być może ta statystyka wszystkiego nie wykazuje. Wskazywałyby na to również raporty instytucji międzynarodowych. O skali tego zjawiska trudno mówić. Jest to jakby ciemna cyfra, bo dotyczy skali tego, co niewykryte. Niemniej to, co wykryte, będzie zebrane w formie statystyki i przedstawione państwu.

Jeśli państwo pozwolicie, to w sprawach poruszanych przez państwa senatorów, a zwłaszcza przez pana senatora Smoktunowicza, chciałbym przekazać głos panu sędziemu Ryngowi. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Proszę, Panie Sędzio.

**Naczelnik Wydziału Integracji Europejskiej i Prawa Europejskiego
w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego
w Ministerstwie Sprawiedliwości Andrzej Ryng:**

Dziękuję bardzo.

Jeżeli chodzi o definicję korupcji przyjętą w konwencji, a więc o kwestie podnoszone przez panią przewodniczącą i pana senatora Smoktunowicza, to rzeczywiście definicja ta jest szeroka. Prawdą jest również to, na co zwróciła uwagę pani przewodnicząca, że do konwencji nie można składać zastrzeżeń. Definicja korupcji – jak wynika z raportu wyjaśniającego do tej konwencji, który ma znaczenie raczej autentycznej wykładni, aczkolwiek nie jest to dokument wiążący – wskazuje, że nie ma obowiązku przyjmowania takiej definicji do krajowego porządku prawnego. Nie znaczy to jednak, że skutki zachowań zdefiniowanych w konwencji nie powinny być sankcjonowane w krajowym prawie cywilnym. Oznacza to, że definicja ta jest znacznie szersza niż w prawie karnym, a więc na przykład obejmuje również łapówkarstwo w sektorze prywatnym, które w tej chwili nie jest spenalizowane.

Chciałbym jednak zwrócić uwagę, że po pierwsze, w parlamencie znajduje się obecnie projekt nowelizacji kodeksów karnych wniesiony przez prezydenta. Projekt ten proponuje penalizację korupcji również w sektorze prywatnym.

Po drugie, z całą pewnością już na gruncie obecnych przepisów korupcja nawet w sektorze prywatnym może być uznana za czyn nieuczciwej konkurencji. Każda umowa, za którą stoi akt korupcji, może być uznana – na podstawie art. 58 §2 kodeksu cywilnego – za nieważną oraz traktowana jako czyn niedozwolony. Pociąga to za sobą wszelkie konsekwencje dotyczące ważności umowy przewidującej korupcję i umożliwia osobie poszkodowanej dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przez akt korupcji – również w sektorze prywatnym.

Co do tego, czy nie trzeba wprowadzać zmian w prawie krajowym, analiza poszczególnych przepisów konwencji, przeprowadzona dosyć wnikliwie, przepis po przepisie, wykazała, iż obowiązujące u nas przepisy prawa cywilnego są zgodne z przepisami konwencji. Jak mówił pan minister Królak, jednym z podstawowych walorów konwencji jest to, że wraz z jej ratyfikacją otworzą się oczy zainteresowanym i skorzystają z istniejących instrumentów prawa cywilnego umożliwiających dochodzenie odszkodowania. Możliwość taka istnieje na gruncie obecnego prawa, ale była niedostrzegana. Może dodatkowym argumentem będzie ta konwencja, która przekłada się wprost na pewne instytucje istniejące w prawie cywilnym.

Drugim walorem ratyfikacji jest oczywiście walor polityczny. W ostatnim czasie zarówno w licznych dokumentach międzynarodowych Komisji Europejskiej, jak i w raportach innych organizacji, na przykład Banku Światowego, była podnoszona kwestia korupcji w Polsce na różnych poziomach, w różnych instytucjach. Z całą pewnością ratyfikacja tej konwencji jest wyrazem woli państwa dotyczącej przeciwdziałania temu zjawisku.

Po trzecie, konwencja – zarówno jej implementacja, czyli przełożenie na obowiązujące prawo, jak i stosowanie w praktyce – ma być monitorowana, kontrolowana w ramach GRECO – Porozumienia Grupy Państw przeciwko Korupcji. Daje to możliwość poddania się ocenie spojrzenia z zewnątrz i być może w tym procesie również zostaną przedstawione istotne wskazówki oraz podjęte konkretne działania. Polska jest już członkiem GRECO. Organizacja ta monitoruje na przykład wykonywanie karno-

prawnej konwencji o korupcji. Proces ratyfikacji tej konwencji także jest w toku, nie na takim jeszcze etapie jak konwencji cywilnoprawnej, ale wkrótce również ona powinna trafić do parlamentu. Ten dodatkowy mechanizm kontroli dotyczącej zwalczania korupcji wydaje się również przemawiać za tym, aby również ten instrument wprowadzić do polskiego porządku prawnego. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy jeszcze ktoś z państwa pragnie zabrać głos?

Do wiadomości państwa, którzy zaczęli teraz pracę parlamentarną, przekażę, że niedawno, bodajże w zeszłym roku, Najwyższa Izba Kontroli sporządziła obszerny dokument – tak zwaną zbiorczą informację o zjawisku korupcji. Jest ona dostępna w Bibliotece Sejmowej i w sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Oni się tam bardzo ostro zabrali za badanie tego zjawiska; są tam dosyć ciekawe informacje.

Rozumiem, że nie ma więcej głosów, możemy więc przystąpić do głosowania, rekomendując Wysokiej Izbie przyjęcie ustawy sejmowej bez poprawek.

Czy jest inny wniosek? Nie.

Kto z państwa jest za przyjęciem takiej uchwały?

Jednogłośnie.

Senat też, a w każdym razie nasza komisja, chce walczyć z korupcją.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Faktycznie, nasza komisja w sposób szczególny powinna to robić z urzędu.

Jeszcze trzeba wybrać senatora sprawozdawcę. Czy ja coś sprawozdawałam? Jeśli państwo nie mają nic przeciwko temu, to zaproponuję siebie na sprawozdawcę, bo mi panie wytykają, że jeszcze nigdy nie sprawozdawałam, a chyba już wszyscy byli sprawozdawcami. Nowi członkowie jeszcze nie mieli okazji tego robić, ale oni będą następnymi w kolejności.

Nie ma sprzeciwu.

Sprawozdanie będzie krótkie, to właściwie tylko formalność.

Dziękuję bardzo wszystkim gościom oraz kolegom i koleżankom senatorom.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Aha. Czy można poprosić członków komisji o pozostanie jeszcze chwilę? Mamy do omówienia coś ważnego w ramach spraw różnych.

Szanowni Państwo, pozwoliłam sobie zatrzymać państwa jeszcze chwilę w związku z apelem Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, która przygotowuje zmianę Regulaminu Senatu i zaapelowała do nas wszystkich – sądzę, że każdy z państwa otrzymał pismo w tej sprawie – żeby zgłaszać ewentualne poprawki i propozycje zmian w Regulaminie Senatu. Zmiany mogą dotyczyć między innymi zakresu działania poszczególnych komisji. Czy państwo widzą potrzebę proponowania jakiejś zmiany w naszym działaniu, to znaczy zmiany dotyczącej pktu 13 tekstu, który panie dla nas skserowały?

Po zmianach regulaminu przypisano nam rozpatrywanie wszelkich inicjatyw ustawodawczych Senatu, co wydaje się dosyć naturalne, oraz zajmowanie się sprawami dotyczącymi: działalności i funkcjonowania służb publicznych związanych z wymiarem sprawiedliwości – nie ma odrębnej komisji sprawiedliwości, musimy więc to ro-

bić; praw i wolności obywatelskich oraz ich instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa – wydaje się, że to się mieści w działalności i funkcjonowaniu służb; przestrzegania praw człowieka.

(*Senator Ewa Serocka*: Ja tego nie otrzymałam.)

Czy mamy jeszcze jeden tekst? To jest nasz obecny regulamin, obecne sformułowanie naszego zakresu działania. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że są tu pewne powtórzenia, bo jeżeli się mówi o działalności i funkcjonowaniu służb publicznych związanych z wymiarem sprawiedliwości, to moim zdaniem w tym się mieści przestrzeganie prawa, które jest wyakcentowane oddzielnie. Oddzielnie też jest wymienione przestrzeganie praw człowieka, a wcześniej były wspomniane prawa i wolności obywatelskie oraz ich instytucjonalne gwarancje. Właściwie można by na tym poprzestać, ale gdybyśmy chcieli likwidować powtórzenia, byłyby to raczej zmiany redakcyjne. Czy warto o to zahaczać? Jakiego zdania są państwo?

(*Głos z sali*: Nie, to chyba nie ma sensu.)

Myślę, że tu niektóre określenia zachodzą na siebie, ale z merytorycznego punktu widzenia nie jest to istotne. Czy ktoś z państwa zgłasza gotowość, chęć zmiany czegoś w zakresie naszego działania? Rozumiem, że nie. A czy przygotowują państwo inne propozycje zmian? Czy mielibyśmy wystąpić z jakąś propozycją jako komisja?

(*Głos z sali*: Ja zgłosiłem indywidualnie kilka zmian.)

Aha, pan senator zgłosił je pod własnym nazwiskiem.

Tam był problem, który u nas się ujawnił, związany ze sposobem głosowania w sprawach, co do których nie jest jasne, czy są to sprawy personalne, czy nie. Konkretnie wynikło to chyba przy opiniowaniu kandydatur do Krajowej Rady Sądownictwa. Była tutaj pewna rozbieżność. Ja uważałam i uważam do tej pory, że to jest sprawa personalna i że głosowanie powinno być w tym wypadku tajne, a większość komisji była innego zdania. Kiedy napisaliśmy do Prezydium Senatu, problem rozważono na posiedzeniu Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, to dostaliśmy odpowiedź, że nie było tu naruszenia prawa poprzez jawne głosowanie. Niemniej podzieleno nasze wątpliwości, że nie ma tu jasności, jednoznacznej interpretacji, jak w tego typu sprawach należy głosować.

Senator Anna Kurska:

To może ponowimy ten wniosek teraz?

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Właśnie. Jako komisja?

(*Senator Anna Kurska*: Tak.)

Ale w jakim kierunku? Żeby dokładnie wyliczyć kategorie spraw podlegających tajnemu głosowaniu? Tak stawia sprawę pani senator Kurska. Czy ktoś z państwa jest innego zdania?

Senator Aleksandra Koszada:

Można również zaproponować zapis, że w sprawach personalnych jest głosowanie tajne, chyba że komisja zdecyduje inaczej.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Nie, to prowadzi do niejednolitej praktyki. Wydaje mi się, że nie powinniśmy takiego postanowienia proponować, bo to dotyczyłoby nie tylko naszej komisji, ale wszystkich komisji i doprowadziłoby to do niejednakowej praktyki. Poza tym nad sprawami personalnymi tradycyjnie głosowanie jest wszędzie raczej tajne.

Bardzo proszę, pani senator Kurska.

Senator Anna Kurska:

Wystarczy, że jedna osoba zażąda tajnego głosowania i już trzeba się z tym liczyć i zgodzić się. A w sprawach personalnych głosowanie powinno być tajne.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

To znaczy w sprawach personalnych tajne...

(*Senator Anna Kurska: Generalnie.*)

...a w innych na żądanie przynajmniej jednego członka komisji.

Senator Anna Kurska:

Często tak bywa. Jest to jednak kwestia dyskusyjna.

(*Głos z sali: Ale w sprawach personalnych, a nie w każdej sprawie.*)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Zrozumiałam, że pani senator uważa, iż w sprawach personalnych głosowanie powinno być tajne zawsze, a w innych na żądanie. Z tego, co pamiętam, w obecnej regulacji mamy już to rozwiązanie. Tak, głosowanie w sprawach personalnych jest tajne, z wyłączeniem głosowań w sprawie składu komisji senackich. Tylko tu problem nie polegał na tym, że głosowanie jest tajne, ale na tym, czy niektóre sprawy mają charakter personalny i czy do spraw personalnych należy zaliczyć opinie dotyczące kandydatur. Należałoby przyjąć jakąś metodę i na przykład dla jasności napisać, że głosowanie w sprawach personalnych, a zwłaszcza takich i takich – i tu trzeba by je wymienić – jest tajne.

Czy państwo są zdania, że to powinno być tajne, czy nie?

Pan senator Balicki.

Senator Marek Balicki:

Bardzo dobrze się złożyło, że pani przewodnicząca zadała to pytanie na koniec. Ja generalnie jestem zwolennikiem jawnego głosowania i uważam, że w parlamencie powinny być w zasadzie głosowania jawne. Z tego, co pamiętam, w Sejmie chyba nie ma tajnych głosowań. Są głosowania imienne, ale wszystkie są jawne.

Rozumiem, że w Senacie jest tradycja tajnych głosowań w wyborach przewodniczących komisji czy do niektórych organów Senatu. Jeśli jest taka tradycja i została ona ugruntowana, to można by zostawić tajne wybory Prezydium Senatu oraz tajne wybory przewodniczących i zastępców przewodniczących komisji. Ale już naprawdę

nie znajduję racjonalnego uzasadnienia, żeby tajne były rekomendacje do niektórych innych, poza Senatem, organów czy komisji, ciał przedstawicielskich. Uważam, że należy dążyć do ograniczania tajności głosowania, bo tajności zachowań przedstawicieli wybranych w wyborach powszechnych nie da się tak łatwo pogodzić z demokracją. Dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że w tej kwestii głosy są rozbieżne, poprzestaśmy więc na indywidualnych propozycjach zmian. Skoro mamy tak różne zdania, nie ma co dążyć na siłę do określenia wspólnego stanowiska komisji.

Czy ktoś z państwa jest innego zdania i proponuje, abyśmy podjęli...

Proszę, pani senator Serocka.

(Senator Ewa Serocka: Ja w zupełnie innej sprawie.)

To znaczy ten temat zamykamy. Dziękuję.

Proszę bardzo.

Senator Ewa Serocka:

Pani Przewodnicząca, od pewnego czasu w związku z dwiema ostatnimi ustawami, w których byłam sprawozdawcą, nasuwa mi się wniosek, że brakuje jednoznacznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na temat możliwości Senatu w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Problem ten był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w przypadku kilku ustaw, a chyba najszerzej w tak zwanej ustawy warszawskiej; a właściwie nie w ustawie, tylko w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tak zwanej ustawy warszawskiej. Przeczytałam sporo orzeczeń trybunału i wszędzie to się przewija w kontekście czegoś, nie ma do końca jednoznacznego określenia.

Czy nie byłoby więc dobrze, żeby nasza komisja lub Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich – uważam jednak, że powinna to być nasza komisja – złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokładne określenie, w jakim zakresie Senat ma uprawnienia konstytucyjne? Bo w tak poważnych sprawach, jak inicjatywa ustawodawcza czy w ogóle możliwości ustawodawcze, zmiany ustaw, nie ma on uprawnień. Senat to poważny organ konstytucyjny i mimo ciągłego potrząsania nad nim szabelką my tu pracujemy i będziemy pracować zgodnie z konstytucją, póki nie zostanie ona zmieniona w tym punkcie. Składam więc wniosek, żeby zastanowić się nad wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego o dokładne określenie, w jakiej materii rzeczywiście mamy prawo się wypowiadać. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję, Pani Senator.

Ale w jakim trybie miałyby być to wystąpienie? Jak pani wiadomo, trybunał nie ma prawa wykładni, w jakim więc trybie pani senator widzi to wystąpienie?

Senator Ewa Serocka:

A jednak taką wykładnię umieścił w orzeczeniu dotyczącym tak zwanej ustawy warszawskiej. Jest tu wykładnia bardzo jednoznaczna i mówi bardzo dużo właśnie o możliwościach Senatu. Ciągłe zresztą się to przewija w różnych miejscach. Uważam, że większość z nas przy okazji ostatnich poprawek odczuwała niedosyt tego, co może, a czego nie może. Wolałabym, żeby jednak nie było ciągłych dywagacji, czy każda ustawa, którą poprawiamy, czy wszystkie akty normatywne, które w tej chwili oceniamy, mieszczą się w naszych możliwościach, czy nie. Ciągłe dywagujemy na ten temat, a zamiast dywagować powinniśmy doprowadzić do tego, żeby mieć sprawę jasną, oczywistą.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Pani Senator, poruszyła pani bardzo ciekawą i ważną sprawę, tylko problem polega na tym, że nowa konstytucja zabrała trybunałowi prawo wykładni abstrakcyjnej. Nie można się już dzisiaj zwrócić o wykładnię, tylko o stwierdzenie konstytucyjności przy okazji konkretnej sprawy, skargi konstytucyjnej czy wniosku. Dopiero w postaci przesłanki do rozstrzygnięcia trybunał faktycznie dokonuje i wykładni konstytucji, i wykładni do zakwestionowanej ustawy. Ale to można robić tylko *ad casum*, tylko przy okazji konkretnej sprawy. Przy okazji różnych spraw – na przykład przy tak zwanej ustawie warszawskiej, jak pani słusznie zauważyła – trybunał dokonuje wykładni. Jest, można to powiedzieć, trwała linia orzecznictwa w tym zakresie. Mnie, tak jak i pani, to nie zadowala. Rzeczywiście jest to za poważna sprawa, żeby się opierała tylko na okazjonalnej wykładni. Coś z tym trzeba zrobić. Tu wydaje się potrzebna zmiana w konstytucji, gdzie precyzyjnie byłoby to powiedziane, ale trudno sobie wyobrazić, żeby konstytucja była do tego stopnia szczegółowa.

Innym wyjściem jest ustawa o tworzeniu prawa. Szkoda, że pani senator nie było – był akurat pan senator Balicki – dwa tygodnie temu na bardzo ciekawej konferencji poświęconej legislacji w praktyce, z udziałem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NSA, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wielu prawników praktyków i teoretyków. Zdaje się, że zaproszenia były kierowane do wszystkich państwa.

(*Senator Robert Smoktunowicz*: Nie, ja na przykład żałowałem, że nie zostałem zaproszony.)

Ta konferencja natchnęła mnie myślą...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Chyba zostali zaproszeni przewodniczący komisji, bo faktycznie sala była niezbyt duża i chyba udział w niej był przewidziany za indywidualnymi zaproszeniami. Doszłam do tego samego wniosku, co pan senator Balicki; który został zaproszony jako przewodniczący swojej komisji. Było to niezmiernie interesujące spotkanie, ten problem też był tam podnoszony. Dyskusja się ogniskowała przede wszystkim wokół tego, czy mamy uchwalać ustawę o tworzeniu prawa, czy mamy jej nie uchwalać. Niektórzy twierdzili, że nie trzeba jej uchwalać, że wystarczą reguły zawarte dzisiaj w uchwale Rady Ministrów oraz regulaminy obydwu Izb parlamentu. Część osób – do których i ja należałam – uważa, że powinna być uchwalona ustawa o tworzeniu prawa, która by wprowadziła pewne rygory i która by wyjaśniała dokładnie tę sprawę na bazie konstytucji, postanowień ogólnych. I chyba to jest metoda.

O ustawie o tworzeniu prawa dyskutujemy od kilku kadencji. Są jej zwolennicy i przeciwnicy. Jeśli chodzi o naszą komisję, to możemy zorganizować na nasz użytek minikonferencję na ten temat, zapraszając innych chętnych senatorów. Zaproilibyśmy również część uczestników tamtej konferencji. Myślę, że przede wszystkim należałoby zaprosić panią profesor Wronkowską, która jest dzisiaj wiodącą specjalistką w dziedzinie legislacji, specjalistką w dziedzinie teorii prawa, a konkretnie tworzenia prawa. Myślę, że dałby się zaprosić ktoś z Trybunału Konstytucyjnego – sądzę, że by nam nie odmówiono. Na konferencji byłby też rzecznik praw obywatelskich; zaproilibyśmy kogoś z Rady Legislacyjnej – zdecydowalibyśmy, jaka by to była lista osób. Przy najmniej moglibyśmy bliżej się zapoznać ze stałymi tezami w orzecznictwie trybunału i ewentualnie rozważyć celowość uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa. Tam moglibyśmy ten problem rozwiązać – mogłaby to być nasza inicjatywa. Jest to jednak bardzo trudna ustawa i wydaje się, że bez takiego zaplecza, jakie ma Rządowe Centrum Legislacji, nie jesteśmy w stanie jej przygotować. Ale moglibyśmy zainspirować centrum rządowe. W centrum przygotowano projekt ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Ta ustawa byłaby ciągiem dalszym tamtej, a nawet miałaby pierwszeństwo. Tworzenie prawa, a potem ogłaszanie aktów normatywnych – można sobie wyobrazić nawet scalenie tego w jedną ustawę: o tworzeniu i ogłaszaniu aktów normatywnych. Taka mogłaby być nasza inicjatywa, z tym że – jak mówię – trudno tu się silić na gotowy projekt. Ale zainspirować centrum rządowe, zwrócić się do niego o przygotowanie takiego projektu, to byśmy mogli. A na pewno możemy zorganizować konferencję.

Jeśli nie mają państwo żadnych uwag, to zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 32)

