



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(926)

199. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 26 maja 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 604, druki sejmowe nr 432, 433, 1721 i 1721-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 08)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Chcę zwrócić uwagę, że jest to sto dziewięćdziesiąte dziewiąte posiedzenie Komisji Ustawodawczej, a jutro odbędzie się...

(Głos z sali: Dzisiaj.)

Przepraszam, tak, dzisiaj, o godzinie 15.00 – już jestem myślami trochę dalej – odbędzie się jubileuszowe, dwusetne, posiedzenie komisji, z udziałem pana marszałka Borusewicza. Zanim rozpocznie się jubileusz, odbędzie się posiedzenie stricte robocze.

W porządku posiedzenia przewidziane jest rozpatrzenie ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk senacki nr 604.

Serdecznie witam gości zaproszonych na nasze posiedzenie. W szczególności witam pana posła Stanisława Chmielewskiego, przedstawiciela wnioskodawców. Witam też przedstawicielkę...

(Głos z sali: Ministerstwa Sprawiedliwości.)

...Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie mam listy gości, ale widzę panią i witam. Witam również pozostałych gości, nasze Biuro Legislacyjne, a także, oczywiście, członków komisji.

Na początku chciałbym udzielić głosu przedstawicielowi Biura Legislacyjnego. Bardzo proszę o zreferowanie sprawy.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Mirosław Reszczyński:**

Mirosław Reszczyński, Biuro Legislacyjne.

Panie Przewodniczący!

Celem przedmiotowej ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazanym w uzasadnieniu, miało być, w założeniu wnioskodawców, doprowadzenie do wyeliminowania z parlamentu osób prawomocnie skazanych za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Do osiągnięcia tego celu miała prowadzić zmiana polegająca na dodaniu w art. 99 konstytucji ust. 3, który statuuje negatywną przesłankę dotyczącą biernego prawa wyborczego, tak zwanego prawa wybieralności.

Zgodnie z nowo dodanym ust. 3 w art. 99, przesłanką utraty przez osobę prawa wybieralności do Sejmu lub do Senatu jest jej skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

W art. 2 przedmiotowej ustawy zawarty jest przepis przejściowy stwierdzający, iż stosowanie art. 93 konstytucji ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której przedmiotowa ustawa wejdzie w życie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Chciałbym jeszcze nadmienić, że projekt przedmiotowej ustawy był projektem poselskim.

Pozwolę sobie jeszcze przedstawić odmienności dotyczące procedury legislacyjnej w Senacie związanej z ustawą o zmianie konstytucji w porównaniu z ustawą zwykłą.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Mirosław Reszczyński:**

Zgodnie z art. 235 ust. 2 i 4 ustawy zasadniczej, zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm, a następnie – w terminie nie dłuższym niż sześćdziesiąt dni – przez Senat. Senat uchwała ustawę o zmianie konstytucji bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Oznacza to w praktyce, że procedura legislacyjna dotycząca ustawy o zmianie konstytucji jest zupełnie odmienna od procedury dotyczącej ustawy zwykłej uchwalonej przez Sejm.

Senat uchwała mianowicie ustawę o zmianie konstytucji w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, czyli nie głosuje za jej przyjęciem bez zmian, odrzuceniem lub wprowadzeniem poprawek, lecz głosuje za jej uchwaleniem. W związku z tym nie ma możliwości zgłaszania poprawek, bowiem taka ustawa musi być uchwalona w brzmieniu uchwalonym uprzednio przez Sejm. Poprawka oznaczałaby brak zgody na brzmienie ustawy przyjęte przez Sejm, czyli w konsekwencji brak zgody na zmianę konstytucji.

Na końcu pragnę jeszcze podkreślić, że możliwe jest tylko jednokrotne głosowanie za uchwaleniem ustawy o zmianie konstytucji, czyli w konsekwencji brak zgody na brzmienie przyjęte przez Sejm oznacza brak zgody na zmianę konstytucji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Mieliśmy świadomość odmiennego trybu uchwalania zmiany konstytucji, ale bardzo cenna jest ta ostatnia uwaga, dotycząca sposobu głosowania. Rozumiem, że również na posiedzeniu komisji podobne głosowanie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Czy nie?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Mirosław Reszczyński:**

Przepraszam, jeśli chodzi o posiedzenie komisji...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak?)

...to ma zastosowanie ewentualnie informacja dotycząca niezgłaszania poprawek.
(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem.*)
Nie można zgłaszać poprawek.
(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Za, przeciw i wstrzymał się.

(*Głos z sali: Tak.*)

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

Witam przybyłego na posiedzenie konstytucjonalistę pana doktora Ryszarda Piotrowskiego. Serdecznie witam pana.

W tej chwili pozwolę sobie udzielić głosu przedstawicielowi wnioskodawców panu posłowi Stanisławowi Chmielewskiemu.

Bardzo proszę, Panie Pośle.

Posel Stanisław Chmielewski:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Dziękuję, oczywiście, za zaproszenie, które z jednej strony jest formalne, ale z drugiej strony jest to dla mnie zaszczyt. Tak jak poprzednio, gdy brałem udział w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, chciałem w pewnej skrótowej formule przedstawić przebieg prac nad ustawą z 7 maja 2009 r., które zostały zapoczątkowane, można powiedzieć, formalnie drukiem nr 432 z 26 lutego 2008 r. Zgłoszone zostały dwa projekty ustaw dotyczące zmiany konstytucji. Drugi jest zawarty w druku nr 433 i dotyczy immunitetu. Każdy z nich jest oddzielnym projektem, tak bym to nazwał.

W związku z tym mogliśmy i musieliśmy, jako komisja nadzwyczajna, pracować nad tymi projektami osobno, przyjmując założenie, że musimy wypracować dwa sprawozdania. Jedno wypracowaliśmy. Było ono podstawą uchwalenia ustawy. A nad projektem z druku nr 433 kontynuujemy w tej chwili prace, bo na początkowym etapie naszej pracy, w maju i w czerwcu 2008 r., dokonaliśmy wstępnego, całościowego omówienia obydwu projektów. Następnie komisja podjęła decyzję, że zajmie się projektem z druku nr 432.

W trakcie prac komisji wnioskodawcy, grupa posłów Platformy Obywatelskiej, dokonali zgłoszenia poprawek, w efekcie których zrezygnowano z elementu określania skutków wyroku umarzającego postępowanie, jeżeli chodzi o skutek dotyczący prawa bycia wybranym do Sejmu lub do Senatu. W wyniku przeprowadzonej dyskusji przy udziale ekspertów powołanych na wniosek poszczególnych klubów, jak również ekspertów działających w ramach Biura Analiz Sejmowych doszliśmy do wypracowania takiego brzmienia ust. 3 w art. 99 konstytucji, jakie zawiera ustawa z dnia 7 maja 2009 r., przedstawiona państwu w druku nr 604.

Tak jak powiedział pan legislator, cel był taki, aby wyeliminować osoby skazane prawomocnym wyrokiem z możliwości bycia posłem lub senatorem. Można powiedzieć, że o tyle nam się to udało, że przepis ust. 3 mówi, iż taką osobą wybraną zarówno do Sejmu, jak i do Senatu, jak również senatorem lub posłem nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Nastąpiło tu zawężenie zakresu poprzez

wprowadzenie cezury kary pozbawienia wolności. Dotyczy to zarówno kary pozbawienia wolności bezwzględnej, jak i warunkowo zawieszanej, ale nie dotyczy skazania na karę grzywy bądź karę ograniczenia wolności. Mówiąc wprost, taki konsensus został wypracowany przez wszystkie siły polityczne, jakie są w Sejmie.

Ze swojej strony chcę powiedzieć, że nasza praca nie była tylko wynikiem woli klubów. Próby wprowadzenia pewnego ograniczenia, jeżeli chodzi o stanowienie prawa przez przestępców, miały miejsce już od kilku lat, jednakże orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozwalało na to, aby można było tego dokonać w formie ustawy zwykłej. W związku z tym musieliśmy podjąć próbę zmiany konstytucji, z którą mamy do czynienia w tej chwili. Jeżeli Wysoki Senat nas poprze, to taka zmiana znajdzie się w konstytucji.

Wydaje mi się, iż element zapotrzebowania społecznego w tym zakresie – mówiąc kolokwialnie – jest dla wszystkich zrozumiały w tym sensie, że ten problem istnieje i stale jesteśmy z tego, w cudzysłowie, rozliczani. Istnieje takie ograniczenie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a w wyborach do parlamentu Rzeczypospolitej takiego ograniczenia nie ma. Z drugiej strony nie można mówić, tu nawiążę do jednego ze stwierdzeń pana doktora Piotrowskiego, o pozorności, bo właśnie z tego zapotrzebowania społecznego wynika wniosek grupy posłów, jak również jednomyślność Sejmu – powtórzę: jednomyślność – w zakresie głosowania.

W trakcie drugiego czytania zgłoszona została poprawka, która została omówiona w opinii, jaką przygotowano na potrzeby prac w Senacie. Poprawka ta nie uzyskała jednak pozytywnej opinii żadnego eksperta, i to zarówno w trakcie działań po pierwszym czytaniu, jako że ona jest tożsama z poprawką zgłoszoną w pierwszym czytaniu, jak i w opinii podsumowującej drugie czytanie, którą przygotował ekspert BAS. W tym zakresie nic się nie zmieniło w związku z tym, że ta poprawka wykraczała poza materię, jeżeli chodzi o cel projektu z druku nr 432, jak również była niezbyt szczęśliwie sformułowana pod względem językowym, jeśli chodzi o pewne definicje użyte w jej treści. Chodzi o sformułowanie „służyły lub pracowały przed dniem 1 stycznia 1990 r. w strukturach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i podporządkowanemu jej aparatowi przymusu państwowego, prowadziły działania, które były wymierzone w dążenia Narodu do niepodległości i wolności, prawa obywateli oraz prawa kościoła i niezależnych instytucji społecznych, w tym o osobach prowadzących i wspomagających te działania”. Zakres tej poprawki był bardzo, bardzo niedookreślony i to powodowało niemożność jej uwzględnienia zarówno przy wypracowywaniu sprawozdania, jak i potem, w trakcie drugiego, a w zasadzie trzeciego czytania.

Proszę Wysoką Komisję, jak też cały Senat, o pozytywne rozpatrzenie tej ustawy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że zgodnie z procedurą konstytucyjną nie możemy zgłaszać poprawek. Będziemy głosować jedynie za przyjęciem bądź nieprzyjęciem zmiany ustawy konstytucyjnej.

Bardzo się cieszę ze stuprocentowej obecności członków komisji, jako że sprawa jest ważna. Jednak zanim udzielię głosu członkom komisji, będę prosił o zabranie głosu gości, jeżeli ktoś z państwa zechce zabrać głos. Myślę, że pan doktor Piotrowski będzie chciał zabrać głos.

Bardzo proszę, udzielam panu głosu.

**Starszy Wykładowca
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Ryszard Piotrowski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo serdecznie dziękuję za bardzo zaszczytne dla mnie zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie komisji. Miałem okazję wypowiadać się już na ten temat 21 maja na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji i moje stanowisko, do którego był łaskaw fragmentarycznie nawiązać pan poseł Chmielewski, nie uległo zmianie.

Zasadniczo uważam, iż nie jest tak, że większość ma nam napisać konstytucję i że pisze się ją na zapotrzebowanie społeczne. To jest nieporozumienie, ponieważ w tym stanie spraw konstytucja w ogóle byłaby zbyteczna. Ona jest po to, ażeby ograniczała władzę większości. To nie tabloidy powinny pisać konstytucję, jak wspomniał w swoim czasie pan profesor Marek Safjan, ale konstytucję trzeba pisać ze względu na wartości i ze względu na zagrożenia dla tych wartości. To są dwa elementy wyjściowe.

Oczywiście, patrzę na to wyłącznie w punkcie widzenia teoretycznego, w oddaleniu od bieżących uwarunkowań politycznych. Jeżeli tak, to trzeba zapytać, kiedy dokonujemy zmiany prawa, nowelizacji prawa, w tym również nowelizacji konstytucji. Otóż wtedy, kiedy mamy do rozwiązania jakiś problem. Wedle tego, co w teorii tworzenia prawa nazywa się modelem racjonalnego tworzenia prawa, musimy określić cel działalności prawotwórczej, ustalić potencjalne środki służące do realizacji tego celu, wybrać określony środek prawny, a następnie ustanowić obowiązujące przepisy.

Jaki jest cel? Jeżeli przyjrzymy się temu sformułowaniu, to każe nam ono zidentyfikować ten cel w następujący sposób: wyeliminowanie przestępców z parlamentu. Jest tutaj presupozycja, która zakłada, że oni tam są. Co więcej, trzeba zamknąć im drogę do parlamentu. Tu jest druga presupozycja, a mianowicie, że partie polityczne, które praktycznie decydują o składzie parlamentu, umieszczają przestępców na swoich listach, lansują ich. Przestępcy chcą kandydować, a wyborcy chcą na nich głosować. Wobec tego musimy powiedzieć wyborcy: nie będziesz głosował na przestępców, których, w celu wybrania do parlamentu, podsuwają ci partie polityczne. W rzeczywistości nie ma niczego takiego, nie ma takiej praktyki, wobec tego ta główna reguła: rozwiązujemy problem, jest wątpliwa. To posunięcie z punktu widzenia reguły rozwiązywania konkretnego problemu jest wątpliwe.

Poza tym, proszę państwa, jeżeli mówimy o tworzeniu prawa, to trzeba wybrać odpowiedni środek prawny do osiągnięcia zamierzonego celu. Czy tym środkiem jest rzeczywiście zmiana konstytucji? Czy trzeba koniecznie mówić suwerenowi, po dwudziestu latach od wyborów czerwcowych: znamy twoje skłonności i nie pozwolimy ci ich zrealizować w taki sposób? Czy nie należałoby raczej w ustawie zwykłej wprowadzić wymogu, by kandydat informował o swoim doświadczeniu w zakresie skazań prawomocnych na karę pozbawienia wolności za przestępstwa umyślne, i w ten sposób dać wyborcom możliwość dokonania wyboru na podstawie tej wiedzy? A więc można byłoby znaleźć rozwiązanie w systemie prawnym, które pozwoliłoby osiągnąć ten efekt i pogodzić go z zasadą suwerenności narodu.

Mam wątpliwości z punktu widzenia racjonalności tego rozwiązania, a także z punktu widzenia całej teorii racjonalnej kryminalizacji, która mówi, że trzeba stosować rozwiązania proporcjonalne do przyczyny, a nie należy wprowadzać takiego rozwiązania, które deprecjonuje instytucję pozbawienia praw publicznych, bo jeśli wszyscy prawomocnie itd. są pod tym względem traktowani jednolicie, to cóż warte jest w istocie to pozbawienie.

Wreszcie chcę powiedzieć, że to rozwiązanie jest ryzykowne, gdyż może ograniczać demokrację. Wskażę chociażby przypadki z dwóch ostatnich dni, dotyczące wzajemnych oskarżeń głównych partii politycznych o manipulowanie rozwiązaniami praktycznymi. Dwie, a może nawet trzy sejmowe komisje śledcze zajmują się przypadkami szeroko rozumianego wykorzystywania wymiaru sprawiedliwości dla manipulacji. To nie są tylko moje obawy. Pan profesor Piotr Winczorek w swoim komentarzu dotyczącym likwidacji immunitetu parlamentarnego powiada, że gdyby w ogóle nie było immunitetu, to można byłoby ścigać posłów, zwłaszcza opozycyjnych, za rzucenie papierka na ulicy lub niesprzątnięcie kupy po psie i stawiać przed sądem. Mogę sobie wyobrazić lepsze sposoby. Myślę, że każdy specjalista ze służb specjalnych biegły w zakresie informatyki potrafi tak przystosować fotoradary, aby samochody o określonych numerach rejestracyjnych zawsze przekraczały prędkość na pewnych odcinkach.

Uważam, że nie jest problemem, aby ustawodawca wprowadził ustawę zwykłą, która będzie stanowiła, że kto nagminnie łamie zasady prawa o ruchu drogowym, narażając przez to innych uczestników ruchu, podlega karze pozbawienia wolności. Będzie się wówczas orzekało w tak zwanych zawiadaniach. Otóż mogą państwo powiedzieć: my tego nigdy nie zrobimy, nigdy tego nie uchwalimy. Tak, ale zmiany w konstytucji wprowadza się z pewną perspektywą i zawsze z założeniem czarnego scenariusza, więc odradzam.

To rozwiązanie jest także kwestionowane w literaturze światowej. Odwołam się do poglądów panów Rose'a i Maleya. Mówiąc krótko, sprowadzają się one do stwierdzenia, że owszem, możemy mieć tych, których nie lubimy, poza parlamentem, ale wtedy będziemy mieć ich na ulicach, i że każde rozwiązanie, które ogranicza bierne prawo wyborcze, zawiera w sobie element ryzyka związanego z możliwością nadużyć.

Dalej, mamy tutaj implikowaną retroaktywność, a więc coś, co z punktu widzenia zasad tworzenia prawa jest nie do przyjęcia. Jest tu obładowywanie konstytucji prawem karnym. To jest również rozwiązanie, które budzi wątpliwości, zwłaszcza że jest to – jak już wspomniałem – nieproporcjonalne.

Wreszcie, przewidujemy automatyzm w dziedzinie karania. To jest grzech przeciw zasadzie podziału władzy. Ustrojodawca nie może tego uczynić w konstytucji. Wszystkie komentarze do przepisów prawa karnego wychwalają te przepisy jako właśnie takie, które dają sędziemu możliwość indywidualizacji, co się wiąże z licznymi zaletami demokratycznego państwa prawnego. Teraz ustrojodawca powiada: ponieważ sędziowie nie orzekali tak, jak życzyłaby sobie tego większość, wobec tego wprowadzamy automat zamiast sądu. To nie jest sąd. Konstytucyjne pojęcie sądu nie pozwala na wydawanie wyroków przez ustrojodawcę ani przez ustawodawcę i nie pozwala na utożsamianie sądu z automatem. Wielokrotnie mówili o tym w różnych swoich wypowiedziach przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego.

I wreszcie, dostosowujemy tutaj konstytucję do ustaw zwykłych, ponieważ pojawia się argument, że w prawie samorządowym funkcjonuje to rozwiązanie, wobec tego powinno również funkcjonować w odniesieniu do wyborów do parlamentu. Samo-

rząd terytorialny i parlament są zupełnie różnymi bytami. Również w tej sprawie formułowane było stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

Możemy powiedzieć: dobrze, a jak to wygląda na świecie? Otóż jest kilka różnych modeli, rozwiązań. Po pierwsze, przyjęty jest model, w którym każdy ma prawo wybieralności z pewnymi superograniczeniami, na przykład wprowadzanymi dla wojskowych, jak w Finlandii, czy też po prostu każdy ma prawo wybieralności, jak w Portugalii.

Drugi model opiera się na tym, że tylko sąd może pozbawić prawa wybieralności. Taki model przyjęty jest w Polsce, Austrii, Holandii, Izraelu.

Zgodnie z trzecim modelem nie mają prawa wybieralności ci, którzy już siedzą, czyli skazani odbywający karę. To jest dość rozpowszechniony model. Przyjęty jest na przykład w Albanii, Armenii, Bułgarii, na Litwie, w Rosji, Republice Południowej Afryki.

Następnie można wymienić model, w którym nie mają prawa wybieralności skazani za określone przestępstwa. My w kierunku tego modelu zmierzamy. To jest rozwiązanie greckie, przyjęte w Grecji.

Kolejny model: skazani w ogóle nie mają prawa wybieralności. Można tu wymienić Danię, Malte, Norwegię, Ukrainę, Luksemburg, Brazylię.

Wreszcie można wymienić model specyficzny – amerykański – w którym prawa wybieralności na poziomie regulacji konstytucyjnej można pozbawić przeciwników politycznych. To rozwiązanie jest z XIX w. Potem można tym przeciwnikom wybaczyć i przywrócić prawo wybieralności. A na poziomie stanowym, jako że zagadnienia dotyczące prawa wyborczego co do zasady regulowane są na poziomie stanowym, w większości stanów skazani nie mają prawa wybieralności, tracą je na pewien czas albo na zawsze. To rozwiązanie nawiązuje do koncepcji zakładającej, że przestępcy nie mogą tworzyć prawa. Tej koncepcji wierne jest prawodawstwo większości stanów, ale pamiętajmy, że tam zagadnienia związane z biernym prawem wyborczym regulowane są przez klauzulę, wpisaną do ordynacji wyborczych, która sprowadza się do stwierdzenia, że nie może być wpisany na listę kandydatów ten, kto ma nieamerykańskie poglądy. Oczywiście to nie funkcjonuje. W praktyce funkcjonuje niewidzialna ręka rynku, która rozwiązuje problemy kandydatów wątpliwych albo mających poglądy nieodpowiadające większości czy też niemedialne.

Krótko mówiąc, proszę państwa, można, oczywiście, wprowadzić to rozwiązanie, można to uczynić i ono nie będzie czymś, powiedziałbym, nie do zaakceptowania na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach – przecież Grecja nie jest przykładem jakiejś ponurej dyktatury – ale po co? Po pierwsze, mamy rozwiązanie, które funkcjonuje, a po drugie, czyniąc to, wchodzimy na drogę pisania konstytucji przez tabloidy. Za chwilę będą dalsze życzenia. Przypomnijmy sobie projekt referendum w sprawie zmniejszenia liczby posłów o połowę, likwidacji Senatu, likwidacji immunitetu, wprowadzenia wyborów większościowych.

Oczywiście, większość tego oczekuje, ale jeżeli mamy powiedzieć, co jest motywem dokonywania zmian w konstytucji, to trzeba wyraźnie wskazać, że istnieją takie względy jak racjonalność, humanitaryzm i przede wszystkim względy rozsądku, ponieważ to rozwiązanie może być nadużyte w celach sprzecznych z wartościami ustroju demokratycznego. Dlatego też nie widzę uzasadnienia dla tego, aby w miejsce istniejącego rozwiązania, które jest dobre, trzyma standard demokratyczny, w którym sąd decyduje, ma charakter gwarancyjny, wprowadzać rozwiązanie nowe, które wprawdzie jest zgodne ze standardami demokracji, ale jest

ryzykowne w naszych warunkach. Popatrzcie państwo, co się działo i co się dzieje, i co się będzie jeszcze działo. Tyle moich uwag.

Przepraszam bardzo, że nadużyłem państwa cierpliwości. Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Udzielam głosu przedstawicielce Ministerstwa Sprawiedliwości.

Bardzo proszę o zabranie głosu panią Agnieszkę Władzińską.

**Główny Specjalista w Departamencie Legislacyjno-Prawnym
w Ministerstwie Sprawiedliwości**

Agnieszka Władzińska:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Mogę wyłącznie poprzeć opinię skierowaną przez pana ministra sprawiedliwości do Sejmu, którą państwo posiadają, z kwietnia 2008 r. Popieram ją w całej rozciągłości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że innych głosów nie ma, jeśli chodzi o gości.

Otwieram dyskusję.

Pierwszy zgłosił się pan senator Cichoń.

Bardzo proszę.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zdaję sobie sprawę z tego, że ta ustawa jest realizacją pewnych postulatów społecznych, które chyba niezbyt fortunnie zostały nagłośnione, a potem były wykorzystywane przez poszczególne partie, a te następnie zaczęły konkurować w realizacji tych postulatów. Efekt jest taki, że mamy do czynienia z prawem tabloidalnym, będącym odpowiedzią na zapotrzebowania społeczne, które istnieją, ale jest to prawo bardzo ryzykowne. Przypomnę historię Polski z okresu międzywojennego i momenty, którymi, niestety, nie możemy się chwalić, proces brzeski, sytuację, kiedy nasi politycy musieli uciekać z ojczyzny. Myślę o Rataju, którego niebawem będziemy czcić w swojej uchwale – dzisiaj obejrzałem wystawę jemu poświęconą – czy też o Wincentym Witosie.

Proszę państwa, bardzo łatwo jest zmienić prawo karne w takim kierunku, żeby uznać za przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności o charakterze umyślnym takie czyny, w przypadku których wcześniej nawet by się nam nie śniło, że mogą być takimi przestępstwami. Przypomnę to, nad czym ostatnio dyskutowaliśmy. Mianowicie w ustawie o organizacji imprez masowych uczyniliśmy, niestety, wykroczenie, jakim było zorganizowanie imprezy bez zgody lub wbrew warunkom uzyskanej zgody, prze-

stępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat ośmiu. Zwracałem na to uwagę i złożyłem wniosek, który nie przeszedł.

(*Senator Leon Kieres*: Nie tylko pan...)

Właśnie, nie tylko ja, jak przypomina mi pan profesor. Przyznaję rację.

Proszę państwa, jest to przykład pokazujący, jak łatwo jest zmienić w Sejmie kwalifikację pewnych czynów, które uważamy za szkodliwe, i uczynić je przestępstwami z winy umyślnej zagrożonymi karą pozbawienia wolności. Dlatego bardzo prawdopodobne jest zagrożenie traktowania prawa karnego w sposób instrumentalny, w celu osiągnięcia pewnych zamierzeń politycznych i wykluczenia pewnych osób z grona parlamentu. To stanowi pewne ryzyko.

Oczywiście wszyscy, którzy teraz optują za tą zmianą, powiedzą: ależ gdzież tam, my jesteśmy jak najbardziej dalecy od takich rozwiązań, bo przecież jesteśmy przyzwoici i właśnie w imię przyzwoitości chcemy wykluczyć z naszego grona tych, którzy popełniają przestępstwa. Jednak, proszę państwa, nigdy nie można zakładać tego, że wydarzenia polityczne będą układały się w taki sposób, jak my sobie życzymy czy jak się na przykład obecnie układają, aczkolwiek widzimy, że też nie układają się najlepiej, a w jakim kierunku to wszystko pójdzie, dopiero historia pokaże.

Naszym zadaniem, parlamentarzystów, jest tworzenie takiego prawa, które tego rodzaju ryzyko sprowadzi do minimum, a najlepiej będzie, jeżeli go w żaden sposób nie będzie stwarzać. Dlatego mam dosyć poważne zastrzeżenia co do celowości przyjmowania takiej ustawy, zwłaszcza że powinno się tworzyć prawo, proszę państwa, w sposób rozsądny i celowy. Gdyby rzeczywiście był problem związany z tym, że w parlamencie jest sporo przestępców, to być może istniałaby potrzeba dokonania zmiany, ale rozmiar tego zjawiska jest tak marginalny, że chyba nie zasługuje ono na tak dużą uwagę i nie wymaga zmiany konstytucji.

Zmiana konstytucji jest aktem bardzo poważnym i powinna być dokonywana jak najrzadziej. Posłużę się pewną analogią do inżynierii. Jeżeli inżynierowie projektują mosty, to z reguły ustalają ich wytrzymałość dla przeciętnych pojazdów, które mają po nich jeździć. Nie zakładają, że każdy most musi wytrzymać przejazd dziesięciu czołgów naraz. Podobnie jest z tworzeniem prawa – też potrzebny jest rozsądek, umiar i stosowanie zasady proporcji regulacji prawnej do celu, jaki chcemy osiągnąć. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan przewodniczący Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam pytanie nawiązujące do wypowiedzi pana doktora Piotrowskiego. Kieruję je do przedstawiciela Sejmu. Mianowicie, jaka przesłanka zadecydowała o tym, że tego rodzaju przepis chce się wprowadzić do konstytucji? Czy były już jakieś bariery bądź niepewność w kontekście zachowania Trybunału Konstytucyjnego? Czemu nie zastosowano takiej drogi, żeby ewentualnie przepis o podobnej treści sformułować w ustawie zwykłej, na przykład w ordynacji czy w jakiejś innej ustawie?

Chcę jeszcze przedstawić następującą uwagę. Czy my wiemy, co uchwalamy w kontekście tego, o czym tu kolega mówił? Termin „przestępstwo” może być płynny

w zależności od kształtowania kodeksu karnego. Rodzi się przekonanie, że my do końca nie wiemy, jakie mogą być konsekwencje w praktyce tej zasady konstytucyjnej, którą chce się wprowadzić. Zresztą jest grupa przepisów w kodeksie karnym, chociażby dotyczących tak zwanego przestępstwa urzędniczego. Myślę, że każdy, kto sprawował władzę wykonawczą, wie o tak zwanym przekroczeniu urzędniczym, niedopełnieniu obowiązków lub przekroczeniu uprawnień. Jest bodajże art. 231, którego praktyka stosowania może być bardzo różna. Wiem, że istnieje orzecznictwo itd., jednak w pewnych okolicznościach Boga ducha winnego urzędnika można zrobić w takie przestępstwo. Myślę, że każdy, kto choć trochę sprawował władzę wykonawczą, uczestniczył w różnego rodzaju procedurach przetargowych, wie, że jest masa różnego rodzaju pułapek. Może się okazać, że ktoś raptem postawi zarzuty, a dopóki człowiek się nie wygrzebie, to w kontekście tego zapisu konstytucyjnego będzie w sytuacji bardzo trudnej. W związku z tym chciałbym uzyskać odpowiedź na pytanie, jakie są przesłanki zapisania tego w konstytucji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, pan senator Krzysztof Piesiewicz.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Problem polega na tym, że my niczego nie możemy tu zmienić.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Proszę zwrócić uwagę, że wystarczy wyrok trzech miesięcy na dwa lata w zawieszeniu. A może chodzić o zrobienie kogoś w coś, w jakąś drobną rzecz. Gdyby tam było napisane: na bezwzględną karę pozbawienia wolności, to moglibyśmy się zastanawiać, ale to naprawdę stanowi problem.

(Brak nagrania)

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Jest z tym problem, bo to jest po prostu źle napisane. To jest źle napisane.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Kieres, a później pan senator Gogacz.
Proszę bardzo.

Senator Leon Kieres:

Co znaczy zapis: „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem”? Czy pan poseł bądź pan doktor mógłby wyjaśnić? Czy to oznacza, że osoba, która w trakcie wykonywania mandatu została skazana, traci ten mandat, czy też dotyczy to biernego prawa wyborczego?

(Głos z sali: Traci.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ale zaraz...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Ale my kwestionujemy suwerena.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie, nie, ja wiem, jest wnioskowanie z większego na mniejsze.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Kwestionujemy suwerena.)

Wybraną do Sejmu nie może być osoba skazana. Czyli rozumiem, że przy interpretacji zawężającej „wybraną” znaczy to, że jeżeli ktoś zostaje wybrany i zostaje skazany, to traci mandat. Chyba tak to jest.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Też, też.)

Nie jest to najlepiej napisane.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak, tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozmawialiśmy już o tej kwestii z panem posłem. Postaram się w ramach dyskusji zwrócić uwagę na pełne brzmienie art. 99. Proszę zauważyć, że w ust. 1 jest sformułowanie „Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”. A więc chodzi o to, że nie ma biernego prawa wyborczego. Tak samo jest w przypadku ust. 2: „Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat”. I stąd ust. 3, dodany, też przyjmuje to określenie „Wybraną do Sejmu lub do Senatu”, tak jak w poprzednich dwóch ustępach.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Prosiłbym pana posła o udzielenie odpowiedzi na pytanie pana przewodniczącego Paszkowskiego. Czy były rozważane inne możliwości rozwiązania tego problemu, dotyczące innych aktów, niższej rangi?

Bardzo proszę.

Posel Stanisław Chmielewski:

Szanowna Komisjo!

Nasza komisja w zasadzie przyjęła to jako pewnik z uwagi na wcześniejsze prace nad tym zagadnieniem, ponieważ, jak wspomniałem, to nie jest pierwsze podejście do tego elementu w pracach Sejmu. A wszystkie wcześniejsze elementy zostały – powiem wprost – zakwestionowane jako niekonstytucyjne właśnie dlatego, że były uregulowane w ustawach niższego rzędu. Stąd jedyną prawidłową drogą – i wsparli nas w tym zakresie nasi eksperci, którzy to potwierdzili w trakcie naszych prac – jest droga zapisania tego w konstytucji.

Pozostaje w tej chwili poza nami element umieszczenia w ustawach zwykłych spraw dotyczących ograniczenia możliwości kandydowania i bycia potem radnym czy też burmistrzem, czy prezydentem bądź też kwestia europosłów, ale do tej pory tych elementów w konstytucji nie było i na razie nikt tego nie kwestionuje jako rzecz umieszczoną w ustawie zwykłej. Nie tylko tak nam to przedstawiono, ale również potwierdzono w trakcie naszych prac, że taka droga jest jedyną możliwą w zakresie ograniczenia tak istotnego uprawnienia, jakim jest biernie prawo wyborcze.

Chciałbym jeszcze odnieść się do kwestii, która została zasygnalizowana, a mianowicie do kwestii przestępstw. Powiem tak: początkowo przedłożenie wniosko-

dawców nie obejmowało kwestii wyliczenia kategorii przestępstw, za które miała być taka swoista sankcja, ale chcę z całą mocą podkreślić, że to nie jest sankcja karna w żaden sposób. To jest podwyższenie pewnego standardu w zakresie sprawowania funkcji publicznych, a nie kwestia kary. W związku z tym w mojej ocenie to nawiązywanie wprost do kwestii sankcyjności jest chyba zbyt daleko idące. Nasi eksperci wskazali nam również, że takie wyliczenie przestępstw zawsze będzie kwestią dyskusyjną, a więc nigdy nie będzie to sprawa dokończona. Co do tego wszyscy są przekonani, nawet klub Lewica, który jako ostatni zgłosił eksperta w zakresie prawa karnego, profesora Kubickiego, i został przez niego przekonany. To właśnie profesor Kubicki powiedział na końcu dyskusji: proszę państwa, nie ma co dyskutować o przestępstwach, trzeba to inaczej określić, właśnie ewentualnie poprzez karę.

Zdaję sobie sprawę z pewnej słabości tego rozwiązania, ale zapewne byłoby jeszcze gorzej – tak to przedstawiali posłowie w trakcie dyskusji – gdybyśmy zostawili i karę ograniczenia wolności, i karę grzywny. To mogłoby dotyczyć jeszcze drobniejszych spraw. Wydaje mi się, a powiem nawet inaczej: jestem przekonany o tym, że ten podział władzy w Polsce, jaki jest przyjęty, wynikający z konstytucji, powoduje, że każdy sąd, jako ta trzecia władza, musi sobie zawsze odpowiedzieć na wszystkie pytania, jakie są stawiane przed sądem jako organem w sposób niezawisły orzekającym o określonym obywatelu w określonej sytuacji, wcale nie przez pryzmat tego, czy on chce być posłem czy senatorem, bo to jest kwestia, która pojawia się raz na jakiś czas.

Problem dotyczący tego, czy wśród osób tworzących prawo powinny być osoby, które prawa nie szanują, mogą tylko pozostawić państwu do decyzji, a wyrażą ją państwo w głosowaniu. My tę decyzję podjęliśmy, uznając, że nie powinno być takich osób. I to jest odpowiedź na sugestię pana profesora Piotrowskiego, że prawo jest tworzone pod potrzebę. Na pewno nie jest to potrzeba wynikająca z tabloidów. Ja z taką potrzebą społeczną spotkałem się wielokrotnie, biorąc udział w spotkaniach z wyborcami. To, czy ta potrzeba jest potem przenoszona do mediów, pozostawiłbym bez komentarza. Ale nie chciałbym być w takiej sytuacji, abym musiał tworzyć prawo wtedy, kiedy w parlamencie są przestępcy, a niestety to przeżyliśmy. Myślę, że dobrze jest dać wyraźny sygnał poprzez tę jedyną w tym momencie dopuszczoną drogę, a więc poprzez zmianę konstytucji, że chcemy, aby prawo było tworzone przez wszystkich w miarę porządnymi obywateli, a nie przez ulicę.

Myślę, że jeżeli nawet wpisze ten przepis do konstytucji, to nie unikniemy tego, że będą spory na ulicach. Są w naszym państwie dopuszczone prawem formy protestów, które czasami wyradzają się ze swojej formuły pokojowych manifestacji. Niestety, myślę, że jeszcze przez jakiś czas będzie się tak działo, a zawsze może się tak zdarzyć, bo czasami jakiś drobiazg może spowodować zmianę sytuacji.

Chcę jeszcze podkreślić, że w naszym sprawozdaniu nie uwzględniliśmy kwestii immunitetu, ale immunitet ma gwarantować te elementy, o których państwo mówiliście. Poseł bądź senator nadal ma gwarancję, że nie może być zatrzymany bądź tymczasowo aresztowany. Nawet gdy dojdzie do ograniczenia immunitetu, to z całą pewnością tylko w takim zakresie, który – jak ja to nazywam – będzie zrównywał posłów i senatorów z obywatelami ze względu na obowiązek stawienia się przed niezawisłym sądem w celu rozpatrzenia jego sprawy, jeżeli oczywiście ktoś postawi mu zarzut o charakterze karnym, ale z całą pewnością nie w zakresie immunitetu związanego z wykonywaniem funkcji poselskich czy senatorskich.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Prosiłbym jeszcze, aby pan poseł zechciał dosłownie jednym zdaniem odnieść się do pytania pana przewodniczącego Paszkowskiego w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Czy można byłoby to rozwiązać w innej formie, a w szczególności w ustawie, w ordynacji?

Poseł Stanisław Chmielewski:

Panie Przewodniczący, starałem się odpowiedzieć. W trakcie naszej pracy wszyscy eksperci byli w tym zakresie zgodni, że inna formuła nie jest możliwa.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Na koniec chciałbym jeszcze udzielić głosu, jako że za chwilę przejdziemy do głosowania...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, pan senator Gogacz. Ale króciutko, bardzo proszę.

Senator Stanisław Gogacz:

Tu jest mowa o kategorii, na którą zwróciłem uwagę: osoba skazana prawomocnym wyrokiem. A jest jeszcze wyrok nieprawomocny. Zastanawia mnie taka sytuacja, kiedy ktoś, kto jest potencjalnym kandydatem, jest skazany nieprawomocnie. Nasuwa się pytanie, jakie są widelki czasowe między nieprawomocnym wyrokiem i wyrokiem prawomocnym. Czy to nie będzie wymuszało na składach sędziowskich przyspieszenia pewnych działań, jeżeli chodzi o prawomocne skazanie, bo nieprawomocnie można skazać bardzo wiele osób?

Nie ma już czasu, aby o to zapytać, ale pierwotnie moje pytanie sprowadzało się do tego, co tak naprawdę się stało, że taka inicjatywa w ogóle powstała? Mówi się, że 85% Polaków tego sobie życzy. Jeśli jednak przeniesiemy to na forum parlamentarne, to interesowałoby mnie, ilu przestępców przewinięło się przez Sejm. Czy państwo macie takie statystyki? Czy były jakieś niekorzystne sytuacje? Tu są zawarte bardzo ogólnikowe stwierdzenia. Oczywiście skłaniam się do wypowiedzi pana profesora, że suweren, jakim jest naród, powinien decydować o tym, czy kogoś wybrać, czy nie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeszcze krótko pan profesor Piotrowski i przystąpimy do głosowania, bo musimy kończyć posiedzenie.

**Starszy Wykładowca
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Ryszard Piotrowski:**

Panie Przewodniczący, po pierwsze, muszę sprostować, jestem doktorem.
(Głos z sali: Ale jakim.)

Uniwersytetu Warszawskiego.

(Głos z sali: Nie, nie. Nie to miałem na myśli.)

Po drugie, jeżeli chodzi o pytanie pana przewodniczącego Paszkowskiego, to problem polega na tym, że konstytucja jest oparta na założeniu, iż prawa biernego wyborczego może pozbawić tylko sąd albo Trybunał Stanu. W związku z tym każde rozwiązanie zawarte w ustawie pozbawiające biernego prawa wyborczego byłoby niekonstytucyjne. Wobec tego jest potrzeba zmiany konstytucji, moim zdaniem jednak – jak już powiedziałem – wątpliwa. Ale można w ustawie zwykłej zobowiązać kandydata, żeby podał informacje o swoich przypadkach z prawem.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Jeżeli chodzi o pytanie pana senatora dotyczące osoby nieprawomocnie skazanej, która kandyduje, to ta osoba zostanie wybrana i następnie straci mandat, jak się uprawomocni wyrok w jej sprawie. Dziękuję i przepraszam.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Na koniec pan profesor Kieres.

Senator Leon Kieres:

Proszę państwa, pękają we mnie dwie dusze: prawnika i polityka, ponieważ nie mam wątpliwości, że należy się przychylić i do głosu pana doktora, i do głosu pana mecenas Cichonia. Tu jest zbyt wiele różnego rodzaju problemów, które niesie ta nowelizacja, o których mówiliśmy, które jeszcze mogą się pojawić, by można było przejść nad tym bezrefleksyjnie. Nie mam wątpliwości z kolei, że zwłaszcza historia ostatnich lat, powiedzmy sobie szczerze, inspirowała do tego rodzaju rozwiązania. Mnie nie przekonują sondaże wskazujące, że oczekuje tego 85% społeczeństwa, bo to samo społeczeństwo pójdzie i będzie głosowało na tych ludzi. Nie miejmy co do tego złudzeń. Nie mówię, że gremialnie, jak poprzednio. Na pewno tacy ludzie znajdą się w przyszłości w parlamencie. To po pierwsze.

Po wtóre, w tym względzie temperament polityka zaczyna dominować nad, że tak powiem, godnością prawnika.

Jest jeszcze jeden problem. Boję się, że przyjmując tę zmianę, sami siebie postawimy w fałszywym świetle. Mówię o klasie politycznej. Proszę zwrócić uwagę, jak wyglądają dyskusje nad pozbawieniem immunitetu parlamentarzysty w Sejmie. Nie wiem, czy zdarzyła się taka sytuacja, że jeżeli dana osoba sama nie zrezygnowała z immunitetu, to pozbawiono ją immunitetu, w każdym razie są to bardzo rzadkie przypadki. Stajemy się trochę hipokrytami, popierając to rozwiązanie, przy czym rozumiem intencję: nie chcemy przestępców. Jednak czy rzeczywiście chodzi tylko o tych przestępców, których mamy na myśli, którzy okazali się łajdakami, łotrami? Możemy różne pejoratywne określenia do nich odnosić. Moim zdaniem, mamy problem. Pozwolę sobie jeszcze się nad tym zastanowić do czasu głosowania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Zanim przystąpimy do głosowania na posiedzeniu plenarnym, musimy to przegłosować w komisji. I w tej chwili przystępujemy do tego aktu.

Kto jest za rekomendowaniem Senatowi uchwalenia ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, a zawartym w druku senackim nr 604? (0)

Kto jest przeciw? (2)

Kto się wstrzymał od głosu? (6)

Dziękuję. Stwierdzam, że zmiana nie uzyskała rekomendacji komisji.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeszcze pozostało nam wyznaczyć sprawozdawcę.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

W tej sytuacji biorę na siebie ten obowiązek. Dziękuję.

Zapraszam kolegów z Komisji Ustawodawczej do sali nr 179.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 03)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851