

Д.В. Соловьёв

СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ПОЛЬСКОГО СЕЙМА: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные признаки и свойства следственной комиссии Сейма Республики Польша и на основе анализа положений действующего законодательства, решений Конституционного Трибунала и взглядов современной правовой доктрины предлагается общее понятие данного института.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, парламентское право, государственное устройство Польши, Сейм, парламентская комиссия, парламентский контроль, парламентское расследование, сеймовая следственная комиссия.

Каждый гражданин Республики Польша имеет право получать информацию о деятельности органов публичной власти и лиц, выполняющих публичные функции (ч. 1 ст. 61 Конституции¹), «инструменты парламентского контроля представляют собой одно из средств воплощения в жизнь этого права, а косвенно — также права на участие в управлении публичными делами»².

Сейм — нижняя палата польского парламента — вправе назначить следственную комиссию для расследования определенного дела, при этом порядок работы комиссии определяется законом (ст. 111 Конституции). За тринадцать лет действия профильного закона «О следственной комиссии Сейма»³ (далее Закон о СКС) было образовано восемь следственных комиссий⁴, предметы расследований которых касались политических и коррупционных скандалов с участием высших должностных лиц государства, в том числе Президента Александра Квасьневского, Председателей Совета министров Лешека Миллера и Ярослава Качинского, министра юстиции Збигнева Зёбро, членов Совета министров, депутатов Сейма и сенаторов.

Хотя использование следственной комиссии получило широкое распространение в практике Третьей Республики, легальной дефиниции данного института польское законодательство не дает, и, в свою очередь, правоприменительная практика, а также право-

вая доктрина, поскольку «наука парламентского права не предложила общего всеми принимаемого понятия следственной комиссии»⁵, не смогли восполнить этот пробел. Конституционный Трибунал, и, как правило, авторы научных публикаций сразу переходят к описанию отдельных элементов, составляющих институт сеймового расследования, уклоняясь от общего определения понятия следственной комиссии.

Так что же такое следственная комиссия Сейма в современной Польше? Попытаемся предложить ответ на этот вопрос в нашей статье.

Следственная комиссия является органом парламентского контроля. Парламентское расследование представляет собой важнейший инструмент⁶ и наиболее эффективное средство⁷ парламентского контроля. В том случае, если «в деле присутствует очень сильный политический контекст, и подозревается участие политиков, или не справляются органы следствия»⁸, Сейм назначает следственную комиссию «для контроля за правительством и администрацией путем самостоятельного выяснения фактической картины деятельности исполнительной власти и, в частности, определения ответственности за нарушения в этой области»⁹. Конституционный Трибунал прямо называет «след-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 8/99 // M.P. 1999, nr 14, poz. 193.

³ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej // Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218, zm. Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228.

⁴ Четвертая легислатура (2001-2005 гг.) назначила три следственных комиссии, пятая (2005-2007 гг.), досрочно прекратившая свои полномочия, — одну, шестая (2007-2011 гг.) — четыре комиссии, седьмая (2011 — настоящее время (июнь 2012)) — пока комиссий не формировала.

⁵ Przyjemski Stanisław Maria Spory kompetencyjne między organami sprawującymi wymiar sprawiedliwości w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2009. S. 94.

⁶ Трещетенкова Н.Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 164.

⁷ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. С. 247; Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 115.

⁸ Стефан Нисилковский вице-маршал Сейма VI созыва цит. по: Rubaj M., Pietrzak M. Porywaczy Olewnika przykuć za szyję w szambie // URL: <http://wiadomosci.dziennik.pl> (07.04.2008).

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r.

ственную комиссию одним из инструментов сеймового контроля, предусмотренных Конституцией»¹⁰.

В отчете следственной комиссии по делу ПНК «Орлен»¹¹ сказано, что следственная комиссия представляет собой форму парламентского контроля, имеющую существенное значение в реализации контрольной функции парламента, оказывающую существенное влияние на формирование стандартов функционирования исполнительной власти, позволяющую создать эффективное правовое регулирование, а также играющую серьезную роль в сфере гражданского образования, повышения уровня знаний, необходимых для оценки рациональности создаваемого права и эффективности работы органов исполнительной власти¹².

Характер организации и содержание работы следственной комиссии определили стоящие перед ней цели и задачи. Согласно позиции Конституционного Трибунала целью следственной комиссии является расследование деятельности органа публичной власти, и, в частности, определение объема и причин нарушений в его функционировании. Сбор информации делает возможным принятие Сеймом необходимых политических мер для предотвращения нарушений и улучшения функционирования государственного аппарата. Они могут состоять, например, в изменении действующего законодательства или в привлечении к политической ответственности определенных лиц. Они также могут состоять в привлечении конкретного лица к конституционной ответственности¹³.

В соответствии с доктриной целью деятельности следственной комиссии «является исследование определенного... фактического или юридического состояния»¹⁴, а результаты сеймового расследования, в свою очередь, «служат информированию общества о деле, являющемся предметом расследования... являют-

ся основанием парламентского решения в рамках установленных функций»¹⁵.

Следственная комиссия не является постоянным органом нижней палаты, а назначается Сеймом *ad hoc* и прекращает свою работу после представления Сейму итогового отчета, либо в случае отзыва следственной комиссии нижней палатой, либо, если комиссия не успела закончить расследование, после прекращения полномочий легислатуры, которая данную комиссию назначила.

По своему характеру следственная комиссия представляет собой внутренний орган Сейма. Нижняя палата формирует ее персональный состав, в который могут входить до 11 депутатов Сейма и который должен отражать представительство в нижней палате депутатских клубов и групп, имеющих своих представителей в Конвенте Сеньоров, в соответствии с численностью данных клубов и групп (ст. 2 Закона о СКС). В доктрине подчеркивается это свойство комиссии, так, Богуслав Банашек называет ее «внутренним органом парламента (или одной из его палат), члены которого входят в его состав»¹⁶.

Следственная комиссия играет вспомогательную роль по отношению к нижней палате. Вообще «в литературе принято называть комиссии органами вспомогательными Сейму»¹⁷. Это свойство следственной комиссии отражается, во-первых, в том, что постановление о назначении комиссии определяет сферу ее деятельности и может определять подробные принципы ее работы (ч. 3 ст. 2 Закона о СКС), и, во-вторых, в том, что комиссия представляет по итогам своей работы отчет непосредственно Сейму. Нижняя палата, в свою очередь, на основе данного отчета реализует предусмотренные законодательством меры ответственности в отношении Президента Республики, Совета министров, членов Совета министров и иных должностных лиц. Соответственно следственная комиссия ограничена предметной областью, определенной в постановлении о ее назначении, и полномочиями, вытекающими из положений Закона о СКС, комиссия пользуется только в объеме, необходимом для прояснения дела, которое является предметом ее расследования (ст. 7 Закона о СКС).

Следственная комиссия действует, во-первых, в рамках законодательства, поскольку органы публичной власти действуют на основе и в границах права (ст. 7 Конституции). Конституционный Трибунал по-

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. sygn. akt U 4/06 // M.P. 2006, nr 66, poz 680.

¹¹ Следственная комиссия по расследованию обвинения в неправомерности надзора Министерства государственных финансов над представителями казначейства в акционерном обществе ПНК «Орлен» С.А., а также обвинения в использовании спецслужб для нелегального воздействия на органы юстиции с целью принятия решений, служащих для оказания давления на членов правления ПНК «Орлен» С.А. Создана 28.05.2004, прекратила существование 18.10.2005 в связи с окончанием полномочий Сейма IV созыва.

¹² Druk sejmowy IV kadencji nr 4430. S. 7.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r.

¹⁴ Bogusław Banaszek *Koncepcje komisji śledczych // Przegląd Sejmowy*. 2006. № 5(76). S. 14.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Aleksandra Bagińska-Masiota *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. S. 10.

яснил, что «Сейму предоставляется лишь такая контрольная компетенция, которая была четко определена в Конституции и законах. Всякие контрольные действия Сейма должны иметь основания в положениях основного закона или обычного закона»¹⁸. Производство следственной комиссии опирается на положения Конституции, Закона о СКС, Уголовно-процессуального кодекса¹⁹, Регламента Сейма²⁰, а также ряда иных нормативных правовых актов. Во-вторых, как уже отмечалось, комиссия ограничена постановлением о ее назначении.

В этих рамках следственная комиссия пользуется самостоятельностью. Самостоятельный характер работы проявляется в свободе комиссии определять порядок и планы своей деятельности, избирать председателя и заместителя председателя комиссии, исключать в случаях, предусмотренных Законом о СКС, из своего состава членов комиссии, избирать докладчика, представляющего итоговый отчет Сейму, а также реализовывать иные установленные законодательством полномочия. В отчете следственной комиссии по делу ПНК «Орлен» специально отмечено: «Пользуясь автономией (независимостью) комиссии, которая предоставляется, как органу Сейма, комиссия самостоятельно организовала свою деятельность, принимая решения, как о порядке работы, так и о результатах проведенного следствия»²¹.

Кроме того, в своем расследовании следственная комиссия не связана результатами производства, мнениями или выводами других сеймовых комиссий (ст. 9 Закона о СКС). Ведение производства или его правомочное завершение другим органом публичной власти не исключает возможность расследования следственной комиссией (ч. 1 ст. 8 Закона о СКС).

Работа следственной комиссии строится на принципе коллегиальности, предполагающем коллективное обсуждение и принятие решений по вопросам, относящимся к компетенции комиссии. Согласно Регламенту нижней палаты основная деятельность комиссии осуществляется на ее заседаниях (ст. 149 Регламента), решения принимаются большинством голосов в присутствии не менее 1/3 от числа членов комиссии, если законом или решением не установлен иной порядок (ч. 1 ст. 163а Регламента).

Следственная комиссия «расследует» дело. Как указал Конституционный Трибунал, комиссия является процессуальным органом, наделенным в определенной степени такими полномочиями, которыми располагают органы прокуратуры и суда²². Катажина Кубуй верно отметил, что «существо функционирования парламентской следственной комиссии связано с процедурой парламентского дознания»²³.

Содержание работы следственной комиссии заключается в том, что комиссия собирает, проверяет, оценивает доказательства и на основе полученных материалов делает обоснованные выводы относительно обстоятельств расследуемого дела. Для этого следственная комиссия осуществляет специальные инквизиционные полномочия и реализует соответствующий «инструментарий характерный для следственных органов»²⁴.

К специальным инквизиционным полномочиям следственной комиссии согласно Закону о СКС относятся:

- вызов и допрос физических лиц;
- истребование документов и материалов;
- привлечение экспертов;
- обращение в прокуратуру для совершения определенных процессуальных действий.

Рассмотрим эти полномочия, составляющие существо работы следственной комиссии, подробнее. Комиссия вправе вызвать лицо для дачи показаний по обстоятельствам, относящимся к предмету ее расследования, и каждое вызванное комиссией лицо, в свою очередь, обязано явиться в назначенный срок и дать показания (ч. 1 ст. 11 Закона о СКС). Вызванное лицо допрашивается под присягой в порядке, предусмотренном Законом о СКС и в части, неурегулированной Законом о СКС, положениями Уголовно-процессуального кодекса (ст. 11i Закона о СКС). Права вызванного комиссией лица подробно регламентирует Закон о СКС, в том числе право назначить поверенного, право поставить вопрос об отзыве пристрастного члена комиссии, право не давать показания, если вызванное лицо является подозреваемым в совершении преступления, которое находится в тесной связи с расследуемым комиссией делом, право требовать проведения допроса

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego // Dz.U. 1997, nr 89 poz. 555.

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej // M.P. 1992, nr 26, poz. 185.

²¹ Druk sejmowy IV kadencji nr 4430. S. 10.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r.

²³ Katarzyna Kubuj W sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób // Przegląd Sejmowy. 2008. № 1(84). S. 118.

²⁴ Zbigniew Gromek Głosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II AKz 478/07) oraz postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 16 października 2007 r. (sygn. akt VIII Ko 9/07) // Przegląd Sejmowy. 2008. № 5(88). S. 196.

на закрытом заседании, право не давать показания относительно обстоятельств, составляющих охраняемую законом тайну, и другие существенные права, составляющие статус вызванного лица.

Следственная комиссия вправе истребовать документы и материалы, относящиеся к предмету расследования, у органов публичной власти, у органов других юридических лиц и организационных единиц, не обладающих правоспособностью. Данные органы, в свою очередь, по требованию комиссии обязаны дать письменные объяснения и представить соответствующие материалы и документы (ч. 1 ст. 14 Закона о СКС).

Комиссия привлекает к своей работе экспертов. Как установлено уголовно-процессуальным законодательством к помощи экспертов обращаются для подтверждения обстоятельств, которые имеют существенное значение для решения дела и требуют специальных знаний (§1 ст. 193 УПК). При этом любое лицо, обладающее соответствующими знаниями в данной области, обязано выступить в качестве эксперта (ст. 195 УПК).

Закон о СКС предусмотрел право следственной комиссии обратиться к Генеральному прокурору с целью совершения определенных действий (ч. 1 ст. 15 Закона о СКС). «Действия в сфере уголовного процесса, необходимые для установления обстоятельств, составляющих предмет расследования комиссии, могут быть совершены организационно прокуратурой и даже по ее поручению полицией, если это одобрит Генеральный прокурор»²⁵, пишет Артур Ковальский, что объясняется невозможностью совершать определенные процессуальные действия «в производ-

стве сеймовой следственной комиссии — поскольку они — неразрывно связаны исключительно с уголовным процессом»²⁶.

Некоторое представление об интенсивности использования описанных инструментов получения доказательств в рамках сеймового расследования помогут составить данные из отчета следственной комиссии по делу ПНК «Орлен». Так, в ходе своей работы данная комиссия провела 143 допроса 99 свидетелей²⁷, 165 раз обратилась в различные органы с требованием предоставить письменные объяснения или представить документы и материалы по расследуемому делу²⁸, воспользовалась помощью 11 экспертов²⁹ и 25 раз обратилась с запросом к Генеральному прокурору для совершения ряда процессуальных действий³⁰.

Такова общая характеристика института следственной комиссии польского Сейма. По итогам нашего рассмотрения основных признаков и свойств данного института на основе анализа положений действующего законодательства, решений Конституционного Трибунала и позиций современной правовой доктрины можно предложить следующие определение: следственная комиссия представляет собой орган парламентского контроля, который назначается Сеймом *ad hoc* для расследования определенного дела, имеет внутренний и вспомогательный характер по отношению к нижней палате, обладает самостоятельностью при организации своей деятельности в рамках, установленных законодательством и постановлением Сейма об образовании данного органа, работает коллегиально и реализует инквизиционные полномочия в соответствии с положениями Закона о СКС и нормами Уголовно-процессуального кодекса.

Библиографический список:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. z 1997, nr 78, poz 483.
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego // Dz.U. 1997, nr 89 poz. 555.
3. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. O sejmowej komisji śledczej // Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218, zm. Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228.
4. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej // M.P. 1992, nr 26, poz. 185.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 8/99 // M.P. 1999, nr 14, poz. 193.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. sygn. akt U 4/06 // M.P. 2006, nr 66, poz 680.
7. Druk sejmowy IV kadencji nr 4430.
8. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дисс. ... канд. юр. наук. Уфа, 2002.

²⁵ Lewandowski Maciej, Kowalski Artur, Osiński Tomasz. Sejmowa komisja śledcza ustawa z 1999 r. z komentarzem. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S 196.

²⁶ Ibid. S 195.

²⁷ Druk sejmowy IV kadencji nr 4430. S. 20.

²⁸ Ibid. S. 21-22.

²⁹ Ibid. S. 18-19.

³⁰ Ibid. S. 23.

9. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
10. Трещетенкова Н.Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал российского права. 2000. № 10.
11. Aleksandra Bagińska-Masiota Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010.
12. Bogusław Banaszak Koncepcje komisji śledczych // Przegląd Sejmowy. 2006. № 5(76).
13. Katarzyna Kubuj W sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób // Przegląd Sejmowy. 2008. № 1(84).
14. Lewandowski Maciej, Kowalski Artur, Osiński Tomasz Sejmowa komisja śledcza ustawa z 1999 r. z komentarzem. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006.
15. Przyjemski Stanisław Maria Spory kompetencyjne między organami sprawującymi wymiar sprawiedliwości w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2009.
16. Rubaj M., Pietrzak M. Porywaczy Olewnika przykuć za szyję w szambie // URL: <http://wiadomosci.dziennik.pl> (07.04.2008).
17. Zbigniew Gromek Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II AKz 478/07) oraz postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 16 października 2007 r. (sygn. akt VIII Ko 9/07) // Przegląd Sejmowy. 2008. № 5(88).

References (transliteration):

1. Kornilaeva A.A. Tyeoriya parlamentskogo kontrolya v kontekste printsipa razdeleniya vlastye i: Diss. ... kand. jur. nauk . Ufa, 2002.
2. Mishin A.A. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Uchebnik dlya vuzov. M.: ZAO Yustitsinform , 2008 .
3. Treshchetenkova N.U. O parlamentskom kontrole v Pol'sko i Respublike // Zhurnal rossiiskogo prava . 2000 god. № 10.