SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja

Druk nr 770
Warszawa, 4 grudnia 1998 r.

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Powiadamiam Pana Marszałka, iż działając na mocy art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania

– **ustawy z dnia 9 listopada 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.**

Przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie przez Sejm tej ustawy.

Jednocześnie upoważniam Pana Ryszarda Kalisza Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej p.o. Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do reprezentowania mnie w tej sprawie.

z poważaniem

(-) Aleksander Kwaśniewski

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 4 grudnia 1998 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odmawiam podpisania ustawy z dnia 9 listopada 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i wnoszę o ponowne jej rozpatrzenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W listopadzie 1997 r. przesłałem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego. Celem wniesienia projektu było spełnienie oczekiwań społeczeństwa polskiego i umożliwienie wszystkim zainteresowanym dostępu do dokumentacji wytworzonej i zebranej na ich temat przez organy bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

Każdy powinien mieć prawo do poznania wpływu byłych służb bezpieczeństwa na swoje życie prywatne i zawodowe, ponadto należy podkreślić, że prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, gwarantuje w art. 51 ust. 3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W marcu 1998 r. Prezes Rady Ministrów przedłożył projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, w którym między innymi zawarto także

propozycję regulacji zasad i trybu udostępniania dokumentacji. Wniesienie konkurencyjnego projektu spowodowało skierowanie pod obrady Sejmu również mojej propozycji z listopada 1997 r. Należało przypuszczać, iż parlamentarna dyskusja nad projektami ustaw przyczyni się do przygotowania ustawy dobrej i spełniającej oczekiwania społeczeństwa. Określenie trybu udostępniania dokumentacji, jak również wskazanie podmiotu, w którego gestii pozostają wytworzone w przeszłości dokumenty, pozostawały sprawami wtórnymi i należało zadbać jedynie o to, by ustalone zasady udostępniania dokumentów były czytelne i spójne, a dostęp do dokumentacji był sprawiedliwy i rzeczywisty.

Uważam, że ustawa z dnia 9 listopada 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie stwarza gwarancji sprawiedliwego i rzeczywistego udostępniania obywatelom dokumentacji wytworzonej lub zebranej na ich temat przez byłe organy bezpieczeństwa państwa, a ponadto wiele przyjętych w niej regulacji prawnych jest sprzecznych z porządkiem konstytucyjnym.

I

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1998 r. każdy ma prawo wystąpić z pytaniem do Instytutu Pamięci Narodowej, czy jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy. Jedynie pokrzywdzonego, tj. osobę, o której organy bezpieczeństwa państwa zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, Instytut Pamięci Narodowej obowiązany jest do poinformowania o istnieniu w archiwum dotyczących go dokumentów oraz o sposobie uzyskania w nie wglądu. W pozostałych przypadkach, tj. w razie braku takich dokumentów albo istnienia dokumentów stwierdzających fakt pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa - osoba występująca z pytaniem może nie otrzymać żadnej odpowiedzi.

Uważam, że każdy obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o braku albo o charakterze dokumentacji go dotyczącej znajdującej się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Należy podkreślić, że projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej wniesiony do Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów w marcu 1998 r. nie zakładał różnicowania prawa do uzyskania informacji od statusu osoby występującej z pytaniem.

Ustawa z dnia 9 listopada 1998 r. w art. 35 ust. 2 ustanawia co prawda szczególny tryb informowania funkcjonariuszy, pracowników lub współpracowników organów bezpieczeństwa państwa o dotyczących ich dokumentach znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, jednak uzyskanie takiej informacji uzależnione zostało od wcześniejszego złożenia przez zainteresowaną osobę oświadczenia Instytutowi o fakcie jej służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa. W szczególnej sytuacji znajdą się zatem osoby, które bezpodstawnie i bez swej wiedzy mogą w dokumentacji wytworzonej lub zebranej przez służby bezpieczeństwa figurować jako tajni współpracownicy. Takie osoby, nie znając swojego statusu wynikającego ze zgromadzonych dokumentów nie będą miały możliwości nie tylko zaznajomienia się z dotyczącą ich dokumentacją, ale również z uzyskaniem informacji na swój temat w aspekcie domniemanej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa.

Uzależnienie poinformowania o istniejących dokumentach od wcześniejszego oświadczenia o fakcie pracy, służby lub współpracy jest całkowicie zbędne, ponieważ procedurę ujawniania pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 w sposób wyczerpujący reguluje tzw. ustawa lustracyjna z dnia 11 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 443 ze zm.).

II

Ustawa z dnia 9 listopada 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu ustanawia obowiązek przekazania do archiwum Instytutu Pamięci Narodowej dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek wytworzonych oraz zgromadzonych m.in. przez organy bezpieczeństwa państwa, organy więziennictwa, sądy i prokuratury.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szef Urzędu Ochrony Państwa mają obowiązek przekazania dokumentacji wytworzonej lub gromadzonej do dnia 6 maja 1990 r.

Minister Obrony Narodowej przekaże dokumenty, zbiory danych, rejestry i kartoteki wojskowych organów bezpieczeństwa, a także akta funkcjonariuszy tych służb, wytworzone lub gromadzone w okresie do dnia 31 grudnia 1990 r.

Zgodnie z dotychczas obowiązującą ustawą z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. Nr 40, poz. 271 ze zm.) tajemnicą państwową jest wiadomość, której ujawnienie osobom nieupoważnionym może narazić na szkodę obronność, bezpieczeństwo lub inny ważny interes państwa. Zachowanie tajemnicy państwowej jest obowiązkiem każdego, do czyjej wiadomości dotarła.

Zatem ustawodawca zasadnie w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1998 r. przyznał Szefowi Urzędu Ochrony Państwa oraz Ministrowi Obrony Narodowej prawo dokonania zastrzeżenia, że do wskazanych dokumentów (na czas określony) nie może mieć dostępu żadna inna osoba poza wyznaczonymi przez nich przedstawicielami, ponieważ jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa.

Prezes Instytutu Pamięci - na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy - został uprawniony do uchylenia takiego zastrzeżenia dostępu do wskazanych dokumentów, przy czym odwołanie od jego decyzji byłoby rozpoznawane przez Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Stanowisko Kolegium miałoby charakter ostateczny, ponieważ w sprawach określonych w art. 39 wniesienie ewentualnej

skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnej ma być niedopuszczalne (art. 43). Należy wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy, zgodnie bowiem z art. 39 ust. 4 ustawy zastrzeżenie Szefa Urzędu Ochrony Państwa lub Ministra Obrony Narodowej ma być objęte tajemnicą państwową. Taka regulacja jest wyraźnie sprzeczna z treścią preambuły ustawy, w której postanowiono, że żadne bezprawne działania państwa przeciwko obywatelom nie mogą być chronione tajemnicą państwową.

Uważam, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, jak również członkowie Kolegium Instytutu Pamięci nie powinni mieć prawa podejmowania wiążącej organy państwa decyzji mogącej mieć wpływ na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej.

Szef Urzędu Ochrony Państwa jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego. Jednym z zadań Szefa Urzędu Ochrony Państwa jest rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa (art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa - Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.).

Zastrzeżenie dokonane przez Szefa Urzędu Ochrony Państwa powinno mieć charakter bezwzględny, tym bardziej, że może być zgłoszone jedynie na czas oznaczony. Podobnie jak zastrzeżenie Ministra Obrony Narodowej jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa.

Możliwość kwestionowania przez Prezesa Instytutu Pamięci zasadności decyzji podejmowanych przez naczelne organy państwa w sposób oczywisty godzi w konstytucyjną zasadę podziału władz i narusza reguły podległości i nadrzędności respektowane w państwach demokratycznych.

Należy podkreślić, że procedura powoływania i odwoływania Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, członków Kolegium Instytutu Pamięci oraz

wymagania stawiane tym osobom (obywatelstwo polskie, wyróżnianie się wysokimi walorami moralnymi oraz wiedzą przydatną w pracach Instytutu Pamięci) nie gwarantują umiejętności należytej oceny ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa.

III

Zgodnie z art. 45 ust. 6 ustawy prokurator Instytutu Pamięci Narodowej może zaniechać wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć w stosunku do sprawcy przestępstwa, jeżeli dobrowolnie ujawnił on wszystkie istotne informacje dotyczące osób współdziałających przy popełnieniu przestępstwa, jak również okoliczności jego popełnienia, jeżeli informacje te umożliwiają wszczęcie postępowania przeciwko określonej osobie.

Instytucję „świadka koronnego", tj. sprawcy przestępstwa, który w zamian za obietnicę bezkarności ujawnia to, co wie o przestępstwach innych osób, do polskiego porządku prawnego wprowadziła obowiązująca od dnia 1 września 1998 r. ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. Nr 114, poz. 738 ze zm.). Ustawa ta stanowi wyraźnie, że postanowienie w przedmiocie dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego wydaje sąd właściwy do rozpoznania sprawy na wniosek prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, złożony po uzyskaniu zgody prokuratora apelacyjnego.

Zatem ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. przewiduje pełną sądową kontrolę korzystania z tej instytucji przez organy ścigania.

Kwestionowana ustawa z dnia 9 listopada 1998 r. odstępując od powyższej zasady przyznaje prokuratorom Instytutu Pamięci Narodowej prawo podjęcia dyskrecjonalnej i nie poddanej sądowej kontroli decyzji w sprawie odstąpienia od ścigania sprawcy przestępstwa. Uważam, że umożliwienie prokuratorom zaniechania wszczęcia postępowania lub umorzenia postępowania

już wszczętego, stanowi naruszenie zasady trójpodziału władzy oraz zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Instytucja „świadka koronnego" wzbudza wiele zastrzeżeń. Wśród najcięższych zarzutów wymienia się m.in. złamanie zasady legalizmu, naruszenie zasady równości wobec prawa, pewności obrotu prawnego oraz zakazu zamiany ról w trakcie procesu, wreszcie małą wiarygodność takiego świadka (S. Waltoś: *Świadek koronny - obrzeża odpowiedzialności karnej*, PiP 1993 r. nr 2; S. Owczarski: *„świadek koronny" - uwagi krytyczne*, Przegląd Sądowy 1993 r. nr 11-12).

Zapewnienie sprawcy przestępstwa niekaralności jest naruszeniem zasady równości, ponieważ inni sprawcy z tego przywileju nie korzystają, mimo że waga popełnionych przestępstw może być jednakowa. Ponadto w przypadku zeznań „świadka koronnego" zarówno względy natury podmiotowej, jak i przedmiotowej (treść zeznań) będą raczej przemawiały za uznaniem takich zeznań za niewiarygodne. Przecież zeznawał będzie sprawca przestępstwa, który w sposób szczególny jest zainteresowany własnym losem, a nie interesem wymiaru sprawiedliwości.

W 1997 r. ustawodawca dostrzegając powyższe zastrzeżenia odnoszące się do instytucji „świadka koronnego" wprowadził ją do porządku prawnego w drodze ustawy czasowej, obowiązującej przez okres trzech lat i tylko w sprawach o szczególnie groźne przestępstwa, charakteryzujące się elementem porozumienia jego uczestników, oraz - co najbardziej istotne - prawo do wydania postanowienia w przedmiocie dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego pozostawił w gestii niezależnego sądu.

Nie kwestionując co do zasady wprowadzenia do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu instytucji „świadka koronnego", uważam, że prokurator Instytutu powinien zostać zobowiązany do uzyskania zgody sądu na zaniechanie ścigania lub

umorzenie postępowania w sposób analogiczny do określonego w ustawie o świadku koronnym, a ponadto zgoda sądu powinna zostać uzależniona od wagi przestępstwa, tj. waga przestępstwa popełnionego przez sprawcę powinna być znacznie mniejsza niż waga przestępstw wykrytych dzięki jego współpracy, polegającej zwłaszcza na złożeniu zeznań obciążających inne osoby. Wprowadzenie takiego wymogu jest zasadne, ponieważ prokurator Instytutu Pamięci Narodowej (zgodnie z art. 45 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 1998 r.) może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy danych osobowych współpracującego sprawcy, choćby nie zachodziły okoliczności określone w art. 184 § 1 Kodeksu postępowania karnego, tzn. również w sytuacji, kiedy nie zachodzi obawa niebezpieczeństwa dla jego życia, zdrowia, wolności albo mienia w znacznych rozmiarach lub osoby dla niego najbliższej. W takich wypadkach protokoły zeznań sprawcy będzie można udostępniać oskarżonym lub obrońcom tylko w sposób uniemożliwiający ujawnienie jego tożsamości.

Funkcja wymiaru sprawiedliwości wymaga ściśle określonego w ustawach systemu i struktury organizacyjnej oraz ustalonego trybu działania. Możliwość naruszenia prawa obywatela do rzetelnego rozpatrzenia jego sprawy przez niezależny sąd uzasadnia żądanie ograniczenia zbyt dużej władzy dyskrecjonalnej prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej i poddania stosowania instytucji „świadka koronnego" kontroli niezależnego sądu.

Odmówiłem podpisania ustawy, ponieważ uznałem, że akt przedłożony mi do podpisu nie spełnia podstawowego wymogu, tj. nie gwarantuje wszystkim zainteresowanym nie tylko dostępu do dokumentacji wytworzonej i zebranej na ich temat przez byłe służby bezpieczeństwa państwa, ale także odmawia im prawa do wiedzy o istnieniu takich dokumentów i zbiorów danych. Ponadto ustawa z dnia 9 listopada 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie respektując zasady

równości wobec prawa, zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości i tworząc zagrożenia dla prawa obywatela do rzetelnego procesu karnego bez wątpienia narusza porządek konstytucyjny.

Odrębną kwestią powodującą negatywną ocenę ustawy z dnia 9 listopada 1998 r. jest procedura powoływania Prezesa oraz członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Jedynym organem mającym wpływ na wybór osób mających wykonywać swe funkcje przez długoletnie kadencje (Prezes Instytutu - kadencja trwa 7 lat, członkowie Kolegium Instytutu - kadencja trwa 9 lat) jest Sejm, który aktu powołania lub wyboru dokonywać ma w drodze uchwały podejmowanej zwykłą większością głosów, zatem bez uwzględnienia stanowiska opozycji parlamentarnej. Regulacja preferująca jedną opcję polityczną i przyznająca uprawnienia o charakterze kreacyjnym zwykłej większości parlamentarnej może stanowić zagrożenie dla rzetelności działania tworzonych instytucji.

Aleksander Kwaśniewski

Aleksander Kwaśniewski

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 4 grudnia 1998 r.

Cena - 0,39 zł + 22% VAT