

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat trybu rozstrzygnięcia przez Sejm o tajności obrad (art. 172 ust. 3 regulaminu Sejmu)¹

Legal opinion on the procedure for deciding by the Sejm on secrecy of debate (Article 172 paragraph. 3 of the Standing Orders of the Sejm): The author indicates what legislation should be taken into account under the security procedure in the event that the subject of secret debate of the Sejm comprises classified information within its statutory meaning. He also points out that these provisions do not apply in a phase in which the Sejm – without the participation of the public and the media – decides whether the debate is to be held in camera. The procedure for exclusion of open nature of debate is specified in Article 172 para. 2 of the Standing Orders of the Sejm which states that a motion in this respect may be submitted by the Presidium of the Sejm or at least 30 Deputies. The resolution whether to hold a sitting in camera is taken “without admittance to the public and the representatives of the press, radio and television, after hearing the reasons for the request – without debate”. The author concludes that the way of ensuring security (in organizational and technical terms) of resolving by the Sejm secrecy of debate is limited to the exclusion of the public and representatives of the media and does not require the application of measures identical to those associated with the procedure for secrecy of debate.

Keywords: secrecy of debate in the Sejm
Słowa kluczowe: tajność obrad Sejmu

Ekspert ds. legislacji BAS; wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy sposób zabezpieczenia (pod względem organizacyjnym oraz technicznym) rozstrzygnięcia przez Sejm o tajności obrad oraz prowadzenia obrad objętych tajnością powinien być – w świetle regulaminu Sejmu – tożsamy, czy też rozstrzygnięcie o tajności obrad Sejmu powinno być przeprowadzone bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji, lecz bez konieczności zastosowania dodatkowych

¹ Opinia sporządzona 25 lutego 2014 r. na zlecenie pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych w Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-225/14.

zabezpieczeń (organizacyjnych oraz technicznych), które mają chronić przed nieuprawnionym ujawnieniem informacji będących przedmiotem obrad Sejmu objętych tajemnicą.

Zasada jawności posiedzeń a tajemność obrad Sejmu

Zasada jawności posiedzeń Sejmu ma rangę konstytucyjną (art. 113 Konstytucji). L. Garlicki wskazuje, że zasada ta obejmuje ogólne dyrektywy, takie jak: 1) jawność debaty rozumiana jako prowadzenie obrad w trybie publicznym, jawność stawianych wniosków i przedłożeń, jawność głosowań czy jawność podejmowanych uchwał; 2) jawność dokumentów stanowiących przedmiot obrad Sejmu, rozumiana jako wymóg dostępności zewnętrznej do dokumentów i materiałów stanowiących przedmiot obrad i dostarczanych wszystkim posłom; 3) następcza dostępność materiałów i dokumentów obrazujących przebieg obrad, w szczególności sprawozdań stenograficznych i druków sejmowych². Przywołany autor wskazuje również na związek zasady jawności posiedzeń Sejmu z wynikającym z art. 61 ust. 1 Konstytucji uprawnieniem obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, które w szczególności obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Regulamin Sejmu określa podstawowe formy realizacji zasady jawności, stwierdzając, że jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności przez: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, oraz 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (art. 172 ust. 1).

Jawność obrad Sejmu nie jest zasadą bezwzględną. Sejm może – bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – uchwalić tajemność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa (art. 113 zdanie drugie). Pojęcie „dobra państwa” stanowi klauzulę generalną, którą *in concreto* obiektywizuje działanie Sejmu. Każda sprawa może zostać rozpatrzona przez Sejm w trybie tajnym, jeżeli znajduje to uzasadnienie w „dobru państwa”. Wyrażenie to jest tożsame z przesłanką materialną, która legalizuje uruchomienie tajnego trybu obrad. Obejmuje ona w szczególności ochronę podstawowych wartości konstytucyjnych wiążących się z instytucją państwa (ochrona suwerenności, niepodległości i bezpieczeństwa państwa, ochrona

² *Idem, Uwaga 5 i 6 do art. 113 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.*

nienaruszalności i integralności jego terytorium oraz ochrona niezakłóconego działania jego konstytucyjnych organów)³.

Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie zawierają żadnych postanowień, które bezpośrednio określałyby, na czym polega tajność obrad. Językowy sens antynomii „jawność – tajność” pozwala przyjąć, że tajność obrad prowadzi do uchylenia zasady jawności, a co za tym idzie wyłączenia tych uprawnień, które odpowiadają trybowi jawnemu. Innymi słowy, uchwalenie tajności prowadzi do wyłączenia publiczności obrad Sejmu, wyklucza dostępność materiałów będących przedmiotem obrad, a także materiałów obrazujących przebieg posiedzenia (stenogramu i protokołu z części objętej tajnością). Należy podkreślić, że przepisy regulaminu Sejmu nie zawierają regulacji, która *expressis verbis* wyłączałaby możliwość publicznego dostępu do stenogramu z tajnych obrad Sejmu (por. w szczególności art. 166 regulaminu Sejmu). Zgodnie z *opinio communis* doktryny prawa konstytucyjnego zarządzanie tajności obrad wyłącza możliwość dostępu do stenogramu obrazującego przebieg tej części posiedzenia⁴. Wątpliwości dotyczą wyłącznie kwestii, czy stenogram z tajnych obrad Sejmu może zostać ujawniony w drodze odrębnego od zarządzania tajności rozstrzygnięcia Sejmu, oraz w jakim trybie takie rozstrzygnięcie powinno nastąpić (por. stanowiska wyrażone w przywołanych opiniach).

Regulamin Sejmu konkretyzuje w art. 172 ust. 2 tryb uchylenia jawności obrad, stwierdzając, że wniosek w tej sprawie może złożyć Prezydium Sejmu lub co najmniej 30 posłów. Rozstrzygnięcie prowadzące do zarządzania tajności obrad zapada: *bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji, po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku – bez debaty* (art. 172 ust. 3 regulaminu Sejmu). Wniosek o zarządzanie tajności obrad należy do grupy wniosków formalnych (art. 184 ust. 3 pkt 2), co oznacza, że wniosek taki powinien odnosić się do sprawy, która jest już przedmiotem porządku dziennego (por. art. 184 ust. 2)⁵. W typowych sytuacjach Sejm rozstrzyga o wniosku formalnym bezpośrednio po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku (art. 184 ust. 5). W przypadku wniosku o tajność

³ Por. J. Repel, *Możliwość udostępnienia opinii publicznej stenogramu z tajnych obrad* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010 s. 361.

⁴ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 5 i 6, op. cit.*, por. także opinie J. Repla, W. Odrowąż-Sypniewskiego, A. Szymta, P. Sarneckiego, M. Granata, M. Kudeja do art. 172 [w:] *Regulamin Sejmu, op. cit.*

⁵ W procesie wykładni należy zignorować różnicę terminologiczną między art. 172 ust. 2 i 3 („tajność obrad”) a art. 184 ust. 3 pkt 2 („tajność posiedzenia”). Moim zdaniem w świetle art. 113 Konstytucji odrzucić należy supozycję, że wyrażenia „tajność obrad” i „tajność posiedzenia” dotyczą dwóch różnych reżimów proceduralnych.

posiedzenia należy przyjąć, że treść art. 172 ust. 3 modyfikuje regułę z art. 184 ust. 5 w taki sposób, że samodzielnie wyznacza krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia takiego wniosku, oraz wyłącza możliwość zabrania głosu przez przeciwnika wniosku. Wniosek o tajność posiedzenia (obrad) powinien być jednak rozstrzygnięty przez Sejm bezpośrednio po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku.

Analiza art. 172 ust. 3 wskazuje, że z mocy regulaminu Sejmu ograniczenie jawności obrad dotyczy nie tylko obrad tajnych, ale również odnosi się do tej fazy postępowania, w której podejmowana jest uchwała uchylająca jawność obrad. Z przepisów regulaminu Sejmu nie wynika jednak, by ograniczenie jawności dotyczyło wszystkich elementów składowych zasady jawności posiedzeń Sejmu. Artykuł 172 ust. 3 regulaminu Sejmu wyłącza jedynie zasadę publiczności, co oznacza, że w czasie podejmowania uchwały w sprawie uchylenia jawności obrad na galerii w sali posiedzeń Sejmu nie może być obecna publiczność. Analizowany przepis wyklucza również udział przedstawicieli prasy, radia i telewizji w tej części posiedzenia.

W tym kontekście rodzi się pytanie, czy konsekwencją wykluczenia publiczności i przedstawicieli mediów z udziału w tej części posiedzenia, w której rozpatrywany jest wniosek o zarządzenie tajności obrad, oznacza również wyłączenie możliwości dostępu do stenogramu. Rozstrzygnięcie tego dylematu wymaga ustalenia, jakie jest *ratio legis* omawianej zasady. Z jednej strony można, jak się wydaje, bronić poglądu, że wyłączenie udziału publiczności i mediów wiąże się z koniecznością prezentacji przez wnioskodawcę argumentów uzasadniających wniosek o zarządzenie tajności. Skoro dobro państwa byłoby zagrożone w sytuacji, gdyby nad konkretną sprawą obradowano w trybie jawnym, to uzasadnienie wniosku o zarządzenie trybu tajnego z natury rzeczy może odwoływać się do informacji, których publiczna prezentacja również wiązałaby się z tego rodzaju zagrożeniem. W konsekwencji ich publikacja w jawnym stenogramie przeczyłaby celowi, któremu służy tajność posiedzenia.

Z drugiej strony treść art. 172 ust. 3 może być odczytywana w sposób akcentujący porządkowy charakter tej regulacji. Rozstrzygnięcie w sprawie tajności obrad zapada bez udziału publiczności i mediów oraz bez debaty, ponieważ celem tych przepisów jest „odpolitycznienie” warunków, w których izba podejmuje decyzję o uruchomieniu trybu tajnego. W takim ujęciu wyłączenie jawności miałyby jedynie przejściowy (temporalny) charakter. Doniosłość rozstrzygnięcia w sprawie tajności obrad wymaga jednak, by rozstrzygnięcie w tej sprawie podejmowane było sprawnie (wyłączenie debaty), oraz by adresatem wystąpienia wnioskodawcy byli zgromadzeni w sali plenarnej posłowie, a nie opinia publiczna śledząca za pośrednictwem mediów obrady parlamentu. Chodzić może zatem o to, by wniosek o zarządzenie tajności obrad miał charakter ściśle merytoryczny i nie był wykorzystywany przez wnioskodawcę dla zwrócenia na siebie uwagi opinii publicznej. Decyzja o za-

rządzeniu tajności powinna być podejmowana z namysłem odpowiadającym znaczeniu ustrojowemu tego rozstrzygnięcia, w warunkach sprzyjających rozważaniu, czy dobro państwa wymaga zastosowania tak szczególnego trybu obrad. Wniosek o zarządzenie tajności nie powinien być nadużywany. Innymi słowami, nie może być nośnikiem, za pośrednictwem którego wnioskodawca alarmuje opinię publiczną w sprawach, które nie korespondują z powagą procedury tajnej.

Instytucja tajności obrad stanowi sytuację wyjątkową na tle ogólnej zasady jawności. Treść art. 113 Konstytucji wyraźnie wyznacza granice, w których obrady Sejmu mogą zostać utajnione. Tajność obrad, rozumiana jako wyłączenie publiczności i dostępności informacji o przebiegu posiedzenia w konkretnym punkcie porządku dziennego oraz materiałów będących przedmiotem takich obrad, jest skutkiem uchwały Sejmu podjętej w określonym trybie. W świetle brzmienia art. 113 Konstytucji należy, moim zdaniem, przyjąć, że regulamin Sejmu nie mógłby przewidywać, iż określona faza posiedzenia Sejmu jest *ex lege* objęta reżimem tajności w rozumieniu art. 113. W konsekwencji należy uznać, że wyłączenie publiczności i mediów z udziału w tej części posiedzenia Sejmu, w której rozstrzygany jest wniosek o tajność obrad, nie oznacza, iż do tej fazy posiedzenia zastosowanie ma reżim tajny. Oznacza to w szczególności, że nie ma formalnych podstaw dla wyłączenia publicznego dostępu do stenogramu i protokołu, które obrazują przebieg tej części posiedzenia. W konsekwencji zasada, o której mowa w art. 172 ust. 3, powinna być odczytywana jako dyrektywa porządkowa, która nie wyłącza możliwości zapoznania się przez media i opinię publiczną z przebiegiem omawianej fazy posiedzenia na podstawie następczo sporządzonego stenogramu. Konsekwencją prezentowanej wykładni jest konieczność zachowania powściągliwości przez wnioskodawcę uzasadniającego wniosek o zarządzenie tajności. Jakkolwiek bowiem adresatami wystąpienia wygłaszanego w trybie art. 172 ust. 3 uzasadnienia są wyłącznie posłowie obecni na sali posiedzeń, to jednak z chwilą publikacji stenogramu z jego treścią będą mogły zapoznać się osoby postronne. Wyłączenie publiczności z obrad Sejmu, o którym mowa w tym przepisie, ma wyłącznie temporalny charakter.

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy opinii, jest zagadnienie zgodności art. 172 ust. 3 regulaminu Sejmu w proponowanym ujęciu z art. 113 Konstytucji. Ustawa zasadnicza, przyjmując dychotomiczny model jawnych bądź tajnych obrad, nie przewiduje procedury, w której ograniczenie jawności miałoby charakter przejściowy. Nie przesądzając wyniku analizy tego problemu, można jedynie wskazać, że również stanowisko alternatywne, które zakładałoby, iż tajność obrad rozciąga się na tę część posiedzenia, o której mowa w art. 172 ust. 3, koliduje z zasadą, że warunkiem uchylenia jawności jest podjęcie uchwały o zarządzeniu tajności obrad.

Zabezpieczenia organizacyjno-techniczne w trakcie tajnych obrad Sejmu

Konstytucja i regulamin Sejmu nie odnoszą się *expressis verbis* do kwestii organizacyjno-technicznych związanych z zabezpieczeniem tajnych obrad Sejmu. Analiza regulaminu wskazuje, że kwestie związane z pieczęcią i spokojem na całym obszarze należącym do Sejmu stanowią domenę zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu, por. także art. 172 ust. 1 pkt 3). Zagadnienie zabezpieczenia informacji stanowiących przedmiot tajnych obrad Sejmu wiąże się z problematyką ochrony informacji niejawnych uregulowaną w ustawie z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228; dalej: u.o.i.n.). W sytuacji, gdy przedmiotem tajnych obrad Sejmu są informacje niejawne w rozumieniu ustawowym, procedura ich zabezpieczenia powinna uwzględniać postanowienia zarządzenia porządkowego Marszałka Sejmu, ustawy o ochronie informacji niejawnych, zarządzenia Szefa Kancelarii Sejmu wydanego na podstawie art. 47 ust. 3 u.o.i.n., określającego szczególnie sposób organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych, sposób i tryb przetwarzania informacji niejawnych oraz dobór i stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego, oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczania informacji niejawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 683). Jednocześnie przepisy te nie mają zastosowania w fazie, w której Sejm – bez udziału publiczności i mediów – rozstrzyga o zarządzeniu tajności obrad. Jakkolwiek jawność tej części obrad Sejmu jest ograniczona, to jednak ma ona charakter przejściowy. W tej części posiedzenia nie mogą być ujawniane informacje, których upublicznienie zagrażałoby „dobru państwa”, a tym samym nie mogą być ujawniane informacje niejawne w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych. W konsekwencji wnioskodawca, przekonując izbę o potrzebie akceptacji wniosku, może się na przykład odwoływać do oceny, że właściwe rozpatrzenie przez Sejm sprawy leżącej w porządku dziennym wymaga odniesienia się do informacji objętych klauzulą tajności, jednak nie powinien upubliczniać treści tych informacji. Proponowana wykładnia, mimo że potencjalnie prowadzi do ograniczenia możliwości perswazyjnych wnioskodawcy uzasadniającego wniosek o zarządzenie tajności obrad, to jednak ich nie przekreśla.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że sposób zabezpieczenia (pod względem organizacyjnym oraz technicznym) rozstrzygnięcia przez Sejm o tajności obrad ogranicza się do wyłączenia udziału publiczności oraz przedstawicieli mediów i nie wymaga zastosowania środków tożsamyh z tymi, które wiążą się z procedurą tajności obrad.