

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie obecności na zamkniętym posiedzeniu komisji sejmowej posłów do Parlamentu Europejskiego¹

Legal opinion on MEPs' attendance at closed meetings of Sejm committees: The opinion shows that, specifying the range of entities that can participate in closed committee meetings, the Standing Orders of the Sejm expressly states that such meetings may be attended by Deputies who are not members of that committee and the persons whose participation the committee deems indispensable. There is no legal basis for the admissibility of participation of MEPs in closed meetings of Sejm committees that involve classified information. The author of the opinion notes that the possible attendance of a Member of the European Parliament at such a meeting would implicate the recognition by the Commission of their attendance "as indispensable" and the requirement to present of an appropriate security clearance.

Keywords: Sejm committee | European Parliament | classified information

Słowa kluczowe: komisja sejmowa | Parlament Europejski | informacja niejawna

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, czy połowie do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć w zamkniętym posiedzeniu komisji. W tym kontekście szczególnej uwagi wymaga sytuacja, gdy zamknięty charakter obrad komisji (podkomisji) ma związek z ochroną informacji niejawnych.

¹ Opinia sporządzona 30 czerwca 2015 r. na zlecenie pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych w Kancelarii Sejmu; BAS-WAUip 1424/15.

Analiza szczegółowa

1. Przepisem wskazującym podmioty, które mogą uczestniczyć w posiedzeniu komisji jest art. 154 regulaminu Sejmu. Nie tylko określa on uczestników posiedzenia komisji, ale także precyzuje, na jakich zasadach biorą oni udział w posiedzeniach. Na gruncie tego przepisu można wyróżnić dwie grupy podmiotów uprawnionych do udziału w posiedzeniach komisji sejmowej. Do pierwszej grupy należy zaliczyć uprawnionych do uczestnictwa z mocy prawa, którymi są posłowie spoza składu obradującej komisji, a także wybrani w Polsce posłowie do Parlamentu Europejskiego (art. 154 ust. 1 i 1a) oraz osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową lub osoby uprawnione do ich reprezentowania (art. 154 ust. 2a). Ponadto na mocy art. 42 ust. 2 regulaminu Sejmu obligatoryjnym uczestnikiem postępowania jest upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Do drugiej grupy uczestników należy zaliczyć podmioty, których udział wymaga podjęcia przez organy komisji określonych czynności – art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu stanowi, że: *w posiedzeniu komisji na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji.*

Zatem zarówno posłowie niebędący członkami komisji, jak też wybrani w kraju posłowie do Parlamentu Europejskiego co do zasady mogą czynnie uczestniczyć w posiedzeniach komisji i zabierać głos w dyskusji na takich samych zasadach jak członkowie komisji. Posłowie spoza składu obradującego organu mogą także składać wnioski bez prawa udziału w ich rozstrzygnięciu. Kolejny ustęp analizowanego przepisu zastrzega jednak, że regulacja ta nie dotyczy prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych powołanych na podstawie art. 111 Konstytucji. Dodatkowo art. 139 ust. 1 regulaminu Sejmu wyłącza stosowanie tego przepisu w przypadku posiedzeń Komisji ds. Służb Specjalnych, a art. 144 ust. 1 w przypadku posiedzeń Komisji Etyki Poselskiej, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich.

2. W myśl art. 156 ust. 1 regulaminu Sejmu: *Komisja może postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest zamknięta.* Z właściwym w tej sprawie wnioskiem może wystąpić zarówno prezydium komisji, jak również posłowie będący jej członkami. Przepis ten nie przesądza przy tym, jakie przesłanki muszą leżeć u podstaw decyzji o zamkniętym charakterze posiedzenia komisji. Niewątpliwie może to być konieczność wysłuchania informacji niejawnych w rozumieniu ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 182, poz. 1228, ze zm.; dalej: u.o.i.n.). W takim wypadku zastosowanie mają także przepisy tej ustawy i to one decydują o tym, jakie podmioty są uprawnione do pozyskania tego rodzaju informacji, a w konsekwencji do choćby jedynie biernego uczestniczenia w posiedzeniu zamkniętym komisji sejmowej.

Określając krąg podmiotów, które mogą uczestniczyć w zamkniętym posiedzeniu komisji, regulamin Sejmu stanowi wprost, że w takich posiedzeniach mogą uczestniczyć posłowie spoza grona członków komisji (art. 154 ust. 1) oraz osoby, których udział komisja uzna za niezbędny (art. 156 ust. 1). Unormowanie to pozostaje w ścisłym związku z art. 34 ust. 10 pkt 14 u.o.i.n., w myśl którego w stosunku do posła i senatora nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego. Wyjątek ten ma ograniczony charakter. Parlamentarzystom, bez konieczności przeprowadzania postępowania sprawdzającego, przysługuje bowiem dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą tajności „poufne” i „tajne”. Natomiast wobec posłów, których obowiązki poselskie wymagają dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na wniosek Marszałka Sejmu, przeprowadza poszerzone postępowanie sprawdzające (art. 34 ust. 14 u.o.i.n.).

Zatem w sytuacji, gdy na zamkniętym posiedzeniu komisji sejmowej przedmiotem obrad są informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub „tajne”, obecni na nim posłowie – niezależnie czy są członkami obradującej komisji, czy też nie – z mocy prawa są uprawnieni do uzyskania tego rodzaju informacji, a przywołane przepisy regulaminu Sejmu pozostają w zgodzie z uregulowaniami ustawy. Ponadto, podejmując decyzję o zaproszeniu na posiedzenie zamknięte, na którym mogą pojawić się informacje niejawne osoby, „której udział komisja uzna za niezbędny”, komisja niewątpliwie także musi wziąć pod uwagę fakt, czy osoba ta posiada stosowne poświadczenia bezpieczeństwa w tym zakresie.

3. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy także posłowie do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć w zamkniętym posiedzeniu komisji, gdy zamknięty charakter obrad ma związek z ochroną informacji niejawnych.

Wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami obywateli Unii Europejskiej (art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30, ze zm.), a ich status prawny nie jest tożsamy ze statusem posłów i senatorów. Uprawnienia posłów do Parlamentu Europejskiego skierowane są bowiem przede wszystkim do instytucji unijnych, a nie do organów władzy publicznej państw członkowskich. Wykonywanie mandatu poselskiego, o którym mowa w art. 106 Konstytucji, nakierowane jest zaś na sprawy „krajowe”. W piśmiennictwie podkreśla się, że: *zakaz łączenia mandatów to nie tylko formalne rozdzielanie stanowisk, ale też formalne rozdzielanie praw i obowiązków, które płyną z faktu sprawowania mandatu. Przyznanie, do tej pory ekskluzywnych, kompetencji posła na Sejm posłowi UE (...) mogłoby zostać potraktowane jako próba obejścia zakazu łączenia mandatów*².

² P. Radzewicz, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją nadania polskim posłom do parlamentu Europejskiego uprawnień poselskich wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* [w:] *Status posła do Parlamentu Europejskiego*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2008, s. 113.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że wskazany brak tożsamości mandatów powoduje, iż dostęp z mocy prawa wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego do informacji niejawnych powinien być wprost wyrażony przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Obecnie brak jest takiego unormowania, zatem nie sposób uznać, że posłom tym z mocy prawa przysługuje dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą tajności „poufne” i „tajne”. Nie bez znaczenia przy tym jest także fakt, że art. 34 ust. 10 pkt 14 u.o.i.n. niewątpliwie ma charakter wyjątku, zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Co więcej, należy mieć na względzie fakt, że ustawodawca przewidział, iż sam brak obowiązku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego w procedurze dostępu do informacji oznaczonych klauzulą tajności „poufne” i „tajne” nie warunkuje dostępu parlamentarzystów do tego rodzaju informacji. Dostęp ten jest bowiem możliwy wyłącznie w zakresie niezbędnym do wykonywania przez posła i senatora jego obowiązków, które nie są tożsame z obowiązkami posła do Parlamentu Europejskiego.

W mojej ocenie nie ma podstaw prawnych dla uznania dopuszczalności uczestniczenia posłów do Parlamentu Europejskiego w zamkniętych posiedzeniach komisji sejmowych, które dotyczą informacji niejawnych. Ewentualna obecność posła do Parlamentu Europejskiego na takim posiedzeniu wiązałaby się z uznaniem przez komisję jego udziału „za niezbędny” oraz wymogiem okazania stosownego poświadczenia bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że określając krąg podmiotów, które mogą uczestniczyć w zamkniętych posiedzeniach komisji, regulamin Sejmu stanowi wprost, że mogą w nich uczestniczyć posłowie spoza grona członków komisji (art. 154 ust. 1) oraz osoby, których udział komisja uzna za niezbędny (art. 156 ust. 1). Unormowanie to pozostaje w ścisłym związku z art. 34 ust. 10 pkt 14 u.o.i.n., w myśl którego w stosunku do posła i senatora nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego.

Jednak w sytuacji, gdy na zamkniętym posiedzeniu komisji sejmowej przedmiotem obrad są informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub „tajne”, obecni na nim posłowie – niezależnie czy są członkami obradującej komisji, czy też nie – z mocy prawa są uprawnieni do uzyskania tego rodzaju informacji. Podejmując zaś decyzję o zaproszeniu na posiedzenie zamknięte, na którym mogą pojawić się informacje niejawne osoby, „której udział komisja uzna za niezbędny”, komisja niewątpliwie także musi wziąć pod uwagę fakt, czy osoba ta ma stosowne poświadczenie bezpieczeństwa.

Ponadto nie ma podstaw prawnych dla uznania dopuszczalności uczestniczenia posłów do Parlamentu Europejskiego w zamkniętych posiedzeniach

komisji sejmowych, które dotyczą informacji niejawnych. Ewentualna obecność posła do Parlamentu Europejskiego na takim posiedzeniu wiązałaby się z uznaniem przez komisję jego udziału „za niezbędny” oraz wymogiem okazania stosownego poświadczenia bezpieczeństwa.