

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 26 kwietnia 2023 r.

505/2023/MPL

**Szanowny Pan
Senator Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej**

Szanowny Panie Senatorze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022¹.

HFPC negatywnie opiniuje przedmiotową ustawę, uznając, że jest ona próbą wykorzystania zagadnień związanych z kwestią bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej dla bieżących celów politycznych, w szczególności nadchodzącej kampanii wyborczej. Sposób ukształtowania komisji, przyznane jej kompetencje oraz gwarancje proceduralne przynależne osobom, których działalność będzie badać Komisja budzą istotne zastrzeżenia co do zgodności z postanowienia Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z tego powodu HFPC zwraca się do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie uchwały o odrzuceniu przedmiotowej ustawy.

Uzasadnienie powołania Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej²

Potrzebę powołania Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 ustawodawca uzasadnia faktem podejmowania działań operacyjnych, lobbingsowych, korupcyjnych oraz medialnych przez osoby oraz instytucje związane z Federacją Rosyjską. Uzasadnienie wylicza w tym kontekście powszechnie znane próby oddziaływania przez państwo rosyjskie na politykę i gospodarkę innych państw, w tym uzależnienie ich od rosyjskich surowców energetycznych, tworzenie grup wpływów, czy wreszcie dokonanie militarnej agresji na Ukrainę. Okoliczności te, w myśl uzasadnienia, wymagają podjęcia nadzwyczajnych działań zmierzających do ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Co warte podkreślenia, uzasadnienie przedłożonego Projektu w żaden sposób nie identyfikuje jednak aktualnych przykładów wpływania władz Federacji Rosyjskiej na polską rację stanu, w tym w szczególności przypadków kierowania się przez określonych funkcjonariuszy publicznych lub osoby

¹ Dalej ustawa.

² Dalej Komisja.

zajmujące kierownicze stanowiska państwowe interesem rosyjskim przy pełnieniu swych funkcji. Nie wskazuje również okoliczności, które świadczyłyby o szczególnym natężeniu w ostatnim czasie wrogich względem Polski działań Federacji Rosyjskiej. Pomija również fakt, że wspomniane powyżej działania Federacji Rosyjskiej mają charakter długoletni, od dawna obecny w jej polityce względem innych państw.

Zamiast tego uzasadnienie projektu procedowanej ustawy odwołuje się do argumentów ocennych, dotyczących skuteczności polityki zagranicznej sprawowanej przez poszczególne rządy w latach 2007-2022.

Taki sposób uzasadnienia powołania przedmiotowej Komisji z powodzeniem może być odebrany jako symptom upolitycznienia tej Komisji i wykorzystania zagadnienia wywierania przez Federację Rosyjską wpływów na funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej dla doraźnej walki politycznej.

Przedmiot działalności Komisji

Ustawa w sposób szeroki opisuje zakres działalności Komisji. Ma ona wyjaśniać działalność osób będących w latach 2007–2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, które pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej dokonywały określonych czynności. Katalog badanych działań jest dość obszerny i obejmuje m.in. podejmowanie czynności urzędowych, wydawanie decyzji administracyjnych, dysponowanie środkami publicznymi, branie udziału w stanowieniu prawa czy branie udziału w negocjacjach umowy międzynarodowej.

Nadto, Komisja badać będzie również przypadki wywierania rosyjskich wpływów na działalność innych osób, o ile w istotny sposób osoby te oddziaływały na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie środków masowego przekazu, rozpowszechniania fałszywych informacji, działalności organizacji społecznych, ochrony granicy państwowej czy funkcjonowania infrastruktury krytycznej.

Status Komisji

Teoretycznie Komisja ma być organem niezależnym od innych organów władzy. Jej członkowie zostaną powołani na czas nieoznaczony. Sama ustawa wskazuje zaś, że w sprawowaniu swej funkcji będą niezależni i nie będą podlegać służbowo Prezesowi Rady Ministrów. Do powołania członków Komisji dojdzie na czas nieokreślony. Nie będzie możliwe pociągnięcie ich do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji.

W praktyce jednak wszystkich członków Komisji powoła Sejm. Ustawa nie zawiera przy tym żadnych regulacji gwarantujących parytet dla poszczególnych klubów poselskich przy obsadzie miejsc w Komisji. Wspomina jedynie, że każdy z klubów uprawniony będzie do zgłoszenia tylu kandydatów, ile jest miejsc w Komisji. Ponadto, istotny wpływ na działania Komisji będzie miał Prezes Rady Ministrów. To on wybierze przewodniczącego Komisji i określi regulamin jej działania. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialna będzie zaś za zapewnienie obsługi administracyjnej Komisji. Nieoznaczony czasowo mandat członka Komisji będzie mógł być zaś wygaszony mocą uchwały Sejmu.

Wątpliwości względem niezależności Komisji wzbudza również sposób powołania jej członków, a w szczególności możliwość wybrania w skład Komisji osoby niespełniającej wymagań w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”. Choć *prima facie* wymagania takie znajdują się wśród wymogów, którymi powinni odpowiadać kandydaci na członków Komisji, ustawa pozostawia furtkę do powołania w skład Komisji osób, które kryterium tego nie spełniają. W takim wypadku ABW zobligowana będzie do przeprowadzenia poszerzonego postępowania sprawdzającego

w terminie nie dłuższym niż miesiąc. Jeśli postępowanie to zakończy się odmową wydania poświadczenia sprawdzającego, Sejm odwoła członka Komisji na najbliższym posiedzeniu Komisji.

Taki sposób ukształtowania tej kwestii nasuwa jednak wątpliwości. Przede wszystkim za wątpliwe należy uznać zobligowanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do bardzo szybkiego przeprowadzenia pogłębionego postępowania sprawdzającego. W tym kontekście przypomnieć należy, że postępowanie to obejmuje m.in. analizę rachunków bankowych, sprawdzenie stanu zadłużenia, rozmowy z wybranymi osobami, a nawet poddanie się określonym badaniom. Ustawowe określenie, że postępowanie takie musi się skończyć w zaledwie miesiąc automatycznie stawia znak zapytania, co do rzetelności tak prowadzonej weryfikacji.

W drugiej kolejności zwrócić należy uwagę na fakt, że postępowanie to może zostać wykorzystane przez organy władzy wykonawczej do zawetowania niektórych kandydatów wybranych przez Sejm poprzez dokonanie nieuzasadnionej odmowy wydania im poświadczenia dostępu do informacji niejawnych. Warto przy tym zaznaczyć, że w takich sytuacjach zawetowany kandydat nie będzie miał drogi odwoławczej, wskutek jej wyłączenia przez art. 9 ust. 6 ustawy. Rozwiązanie to narusza art. 78 Konstytucji.

W końcu należy podkreślić, że odmowa udzielenia poświadczenia bezpieczeństwa nie wiąże się automatycznie z utratą członkostwa w Komisji, lecz stanowi jedynie przesłankę obligującą Sejm do odwołania członka Komisji. Ustawa nie wyjaśnia jednak w żaden sposób, co stanie się w sytuacji, w której Sejm nie zbierze odpowiedniej większości dla odwołania członka Komisji. Może to skutkować sytuacjami, w których członkostwo w Komisji zachowa osoba niedysponująca poświadczeniem bezpieczeństwa.

W zakresie wymogów, którymi muszą legitymować się kandydaci na członków należy zwrócić uwagę na brak konieczności posiadania przez nich wyższego wykształcenia. Wystarczy, że będą cechowali się „niezbędną wiedzę w zakresie funkcjonowania organów władzy publicznej”. W istocie pozwoli to na powołanie w skład Komisji każdego. Fakt ten negatywnie rzutuje na ocenę rzetelności pracy Komisji i stanowi kolejny symptom wskazujący na upolitycznienie całej idei jej powołania.

Uprawnienia Komisji

W wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego Komisja władna będzie uznać, że określona osoba działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Będzie również mogła wydać orzeczenie ekskulpujące, identyfikujące dany podmiot jako niedziałający pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku zakwalifikowania działania danej osoby jako dokonanego pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja będzie dysponowała możliwością orzeczenia co najmniej jednego ze środków zaradczych. Wśród nich ustawa wymienia cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa, cofnięcie pozwolenia na broń lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń, a także zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Każdy z omawianych środków będzie mógł być orzekany nawet do 10 lat. Warunkiem zastosowania ostatniego z nich ma być stwierdzenie prawdopodobieństwa, że osoba działająca pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej ponownie będzie dokonywała czynności, powodując szkodę w kwocie co najmniej 200 tys. zł.

Ustawa wskazuje przy tym, że do omawianego środka zaradczego zastosowanie znajdą wybrane przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określająca skutki nałożenia zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Oznacza to, że nałożenie przez Komisję takiego środka zaradczego wykluczać będzie możliwość pełnienia funkcji

kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego, członka zarządu, skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego, kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych. Osoby obarczone tym statusem nie będą mogły także reprezentować interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych ani sprawować członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych. Zgodnie z art. 32 ust. 3 nałożenie takiego środka nie będzie jednak ograniczać prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

W praktyce orzeczenie przez Komisję środka zaradczego może więc skutkować wykluczeniem danej osoby z możliwości ubiegania się o istotne stanowiska państwowe np. członka Rady Ministrów. Budzi to istotne ryzyko instrumentalizacji działania Komisji w celu zaszkodzenia oponentom politycznym.

Wątpliwości dotyczące statusu Komisji

Sposób ukształtowania Komisji, przyznane jej zadania oraz kompetencje wskazują, że instytucja ta będzie miała charakter hybrydowy. Obok cech charakterystycznych dla organów administracji państwowej, takich jak wydawanie decyzji administracyjnych i oparcia swojego postępowania o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierać w sobie będzie również cechy charakterystyczne dla innego rodzaju instytucji.

Przyznanie jej prawa przypisywania jednostkom działania pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej zbliżone będzie do działania sądu karnego, rozpoznającego sprawy dotyczące szpiegostwa czy zdrady dyplomatycznej.

Możliwość badania przez Komisję tego, czy osoby pełniące kluczowe stanowiska w państwie działały pod wpływem obcego państwa na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, w naturalny sposób kojarzy się zaś z działalnością Trybunału Stanu.

Powoływanie członków Komisji wyłącznie przez Sejm w celu wyjaśnienia określonych zdarzeń historycznych nasuwa zaś na myśl analogię do sejmowej komisji śledczej powołanej do zbadania określonej sprawy.

Komisja łączy w sobie cechy i uprawnienia każdej z omawianych instytucji. Jednocześnie jednak nie obejmują jej ograniczenia i obowiązki charakterystyczne dla każdej z nich.

Komisja jako organ administracji

HFPC negatywnie ocenia zakwalifikowanie Komisji do kategorii organów administracji publicznej. W naszej ocenie, kwestie takie jak badanie wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 nie mieszczą się w definicji sprawy administracyjnej w ujęciu materialnym.

Otwartym przy tym pozostaje pytanie o racjonalność powoływania kolejnej instytucji właściwej w zakresie odbierania pozwolenia na broń czy cofania poświadczenia bezpieczeństwa. Możliwość stosowania środków zaradczych w tym obszarze jawi się jako niepotrzebne dublowanie już funkcjonujących organów państwa. Wydaje się, że ustalenia Komisji z powodzeniem mogłyby posłużyć chociażby jako podstawa do wszczęcia przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. Kreowanie w tym zakresie dodatkowych kompetencji po stronie Komisji jawi się jako zbyteczne.

Podobnie ocenić należy przewidzianą w projekcie możliwość uchylania decyzji administracyjnych czy stwierdzenia ich nieważności. Wydaje się, że obecnie funkcjonujące podstawy wznowienia postępowania administracyjnego czy nieważności decyzji administracyjnej stwarzają dostateczne możliwości uchylenia decyzji obciążonych wadami prawnymi.

Komisja jako sejmowa komisja śledcza

Państwowa Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 wykazuje cechy zbliżone do sejmowych komisji śledczych. Jak wskazali autorzy projektu ustawy, formuła tych ostatnich komisji nie była jednak dostatecznie atrakcyjna. Podkreślali oni, że cele działania Komisji nie mogły być zrealizowane w ramach funkcjonowania komisji śledczej. „Jej ograniczone kompetencje uniemożliwiłyby efektywne zbadanie wpływów rosyjskich, a także sprawiłoby, że niemożliwe byłoby podjęcie natychmiastowych działań prewencyjnych w postaci środków zaradczych”³.

Z twierdzeniem tym trudno się jednak zgodzić. Wszakże ustalenia komisji śledczej z powodzeniem mogłyby zostać wykorzystane przez istniejące już organy państwa, takie jak prokuratura, służby specjalne, czy sądy karne. Organy te, w przewidzianych przez prawo trybach, z powodzeniem mogłyby doprowadzić do skazania określonej osoby za popełnienie przestępstwa czy orzec o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa, gwarantując realizację zadań postawionych przed Komisją.

Na tle cytowanego fragmentu uzasadnianie projektu ustawy można przypuszczać, że decydującym argumentem dla ukonstytuowania Komisji jako ciała oderwanego od koncepcji sejmowej komisji śledczej, była chęć przyznania jej władztwa państwowego w zakresie kwalifikowania określonych osób jako działających pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Kompetencji takiej nie można było powierzyć sejmowej komisji śledczej, która powoływana być może jedynie dla wyjaśnienia określonej sprawy.

Ukonstytuowanie specjalnej Komisji, powoływanej jedynie przez Sejm dla zbadania określonej sprawy i wyposażenie jej w prawo władczego rozstrzygnięcia o statusie jednostki, potraktować należy jako próbę obejścia konstytucyjnych ograniczeń przewidzianych dla sejmowych komisji śledczych.

Komisja jako sąd karny

Największe wątpliwości HFPC wyposażenie Komisji w kompetencje do deklarowania, że działanie danej osoby nastąpiło pod wpływem rosyjskim, a także przyznanie jej prawa do stosowania środków zaradczych. Układ ten czyni z Komisji organ zbliżony do sądu karnego rozstrzygającego o tak poważnych przestępstwach jak szpiegostwo czy zdrada dyplomatyczna.

Taka decyzja ustawodawcy powoduje, że samo prowadzenie postępowania przez Komisję względem określonej osoby będzie miało dla niej charakter stygmatyzujący. Podobnie będą odbierane nakładane przez komisje środki zaradcze, a także orzeczenie przez nią, że dana osoba działała pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej.

Taka decyzja Komisji w praktyce i oczach opinii publicznej sprowadzać się będzie do urzędowego nadania danej osobie statusu rosyjskiego agenta. Stwierdzenie to nieść będzie ze sobą bardzo negatywny, rażąco stygmatyzujący ładunek konotacyjny, istotnie naruszający dobra osobiste tak określonej jednostki. Jednocześnie nie będzie ona dysponowała żadną realną możliwością ochrony swojej reputacji.

³ Sejm IX kadencji, Poselski projekt ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, uzasadnienia projektu.

Wszystko to uzasadnia tezę o wysoce represyjnym charakterze postępowania przed Komisją. Dodatkowo wzmocnia ją podobieństwo nakładanego przez Komisję środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi ze środkiem karnym w postaci zakazu zajmowania określonych stanowisk.

Postępowanie prowadzone przez Komisje wykazuje przy tym pewne cechy postępowania o charakterze lustracyjnym. Powołane jest do oceny faktów historycznych, które mają jednak istotne znaczenie dla bieżącego postrzegania danej osoby.

Podobnie, jak w postępowaniu lustracyjnym, punitivny charakter procedury prowadzonej przez Komisję, przemawia, zdaniem HFPC, za zakwalifikowaniem omawianego postępowania jako postępowania o charakterze karnym w rozumieniu art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Obliguje to ustawodawcę do zapewnienia osobom poddanym postępowaniu przed Komisją pełni gwarancji proceduralnych. W tym zakresie znajduje więc zastosowanie standard wskazany przez ETPC w wyroku w sprawie Matyjek p. Polsce⁴.

Tymczasem analiza uregulowań dotyczących postępowania przed Komisją uwidacznia, że standard ten nie jest w nim realizowany. Do przypisania danej osobie działania pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej dochodzić będzie w ramach procedury administracyjnej. Osoba, której sprawa będzie przedmiotem postępowania nie będzie objęta domniemaniem niewinności. W toku postępowania nie będzie mogła korzystać z pomocy obrońcy ani powoływać dowodów na swoją niewinność. Organ rozstrzygający o działaniu danej osoby pod wpływem rosyjskim nie będzie zaś zobligowany do rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby, której sprawę Komisja będzie badać.

Standard funkcjonowania Komisji będzie więc znacząco odbiegał od tego dotyczącego komisji funkcjonujących na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵, na których najprawdopodobniej częściowo wzorowana była przedmiotowa Komisja. Choć oba postępowania w części posługują się zbliżonymi założeniami oraz narzędziami, nie sposób uznać, że mają one zbliżony charakter. Po pierwsze system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny szkodliwe dla finansów publicznych, które jednak nie podlegają odpowiedzialności karnej. Regulujące ją przepisy mają charakter dużo bardziej rozbudowany, pozostawiając komisjom dużo mniejszy margines do oceny niż ten funkcjonujący na gruncie opiniowanej ustawy. Jasno wskazują m.in. przesłanki materialne do poniesienia na jej podstawie odpowiedzialności. Szczegółowo określają ramy proceduralne, w ramach których odpowiedzialność taka jest ponoszona. Ustanawiają także liczne gwarancje proceduralne dla osób obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wszystkich tych kwestii brakuje w przedmiotowym projekcie, co powoduje niedopuszczalność stosowania w tym obszarze jakichkolwiek analogii.

Naruszenie zasady *nullum crimen sine lege*

Obecnie Kodeks karny kryminalizuje zachowania polegające na działaniu na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej w ramach występowań w jej imieniu w stosunkach z rządem obcego państwa lub organizacją międzynarodową. Obok tego za przestępstwo uznaje szpiegostwo, a więc branie udziału w działaniach obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Prawnokarnym punktem odniesienia

⁴ Wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie Matyjek p. Polsce, skarga nr 38148/03, par. 62.

⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

w niektórych stanach faktycznych może być także przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków określone w art. 231 k.k.

Przepisy te wyznaczają zakres zachowań jednostki zabronionych przez prawo. Ich naruszenie może skutkować powstaniem po stronie danej osoby konieczności poniesienia odpowiedzialności karnej.

Sposób ukształtowania przedmiotu działalności Komisji dalece wykracza jednak poza granice opisane przez Kodeks karny. Na mocy ustawy Komisja zyska prawo do kwalifikowania jako podjętych pod wpływem rosyjskim na szkodę Polski, również tych działań, które nie były zabronione w świetle obowiązującego, w chwili ich podjęcia, stanu prawnego.

Innymi słowy, co najmniej w części przypadków badanych przez Komisję może to oznaczać próbę wyciągnięcia z mocą wsteczną w stosunku do jednostek negatywnych konsekwencji za podejmowane przez nich działania lub zaniechania, które w danej chwili nie stanowiły przestępstwa. Zdaniem HFPC, działanie takie naruszy chronioną mocą art. 42 ust. 3 zasadę *nullum crimen sine lege*, zakazującą karania za zachowania, które w chwili ich popełnienia były legalne.

Arbitralność działania

Szczególne wątpliwości HFPC budzi sposób regulacji przez ustawodawcę kwestii identyfikowania przypadków działania pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca w żaden sposób nie definiuje tego zachowania, nie wyznacza również kryteriów, którymi można byłoby się posłużyć dekodując to pojęcie. Ogranicza się jedynie do zdefiniowania wpływów rosyjskich przedstawiając je m.in. jako osoby będące przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej lub ich bliskimi współpracownikami. W zupełności nie tłumaczy jednak, w jaki sposób kwestia ta przekładać się ma na kwalifikowanie określonych działań jako pozostających pod wpływami rosyjskimi. W szczególności czy do zakwalifikowania ich jako takich wystarczy sam kontakt z wymienionymi osobami, czy też wymagane jest wykazanie jakiegoś związku przyczynowo skutkowego pomiędzy działalnością omawianych osób, a osobą, która rzekomo działać ma pod wpływem rosyjskim.

Podobne wątpliwości budzi kwestia działania na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Lektura ustawy nie pozwala na jasną odpowiedź na pytanie, czy do zakwalifikowania danej osoby jako działającej pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej wystarczy samo ryzyko wyrządzenia szkody, czy też wymagane jest jej wyrządzenie. Literalna wykładnia art. 4 ust. 1 *in principio* sugerowałaby raczej, że Komisja nie będzie musiała wykazać, że dana osoba wyrządziła szkodę, aby można było ją uznać za działającą na szkodę. Przepis ten posługuje się bowiem wyrażeniem „działając na szkodę” co sugerować mogłoby jedynie pewien kierunek działania osoby, ale niekoniecznie skutek tychże działań.

Wszystko to sprawia, że Komisja dysponować będzie znaczną swobodą w kwalifikowaniu określonych osób, jako działających pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Bezpośrednio stwarza to zagrożenie dla sytuacji prawnej jednostki, narażając ją na arbitralne naruszenie przez Komisję jej dobrego imienia poprzez zakwalifikowanie jej jako rosyjskiego agenta.

Na uwagę zasługuje także fakt, że Komisja nie będzie przy tym w ogóle zobligowana do badania strony podmiotowej osób, którym przypisze działanie pod wpływem rosyjskim. Poza zakresem jej zainteresowania pozostaną takie kwestie jak zamiar danej osoby, stopień zawinienia czy działanie w ramach błędu.

Wszystko to powodować może, że do przypisania przez Komisję odpowiedzialności za działanie pod wpływem rosyjskim dojdzie w sposób nieuzasadniony, rażąco niesprawiedliwy i krzywdzący.

Taki stan rzeczy wzmacnia ryzyko wykorzystywania Komisji w sposób arbitralny, dla celów prowadzenia walki politycznej i oczerniania przeciwników politycznych.

Brak efektywnej kontroli sądowej

Decyzje administracyjne wydawane przez Komisję będą podlegać kontroli sądów administracyjnych. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego kontrola ta sprawowana będzie jedynie pod kątem legalności działania. Pozostawienie przez ustawodawcę znacznej swobody Komisji w kwalifikowaniu określonych osób jako działających pod wpływem rosyjskim spowoduje, że kontrola sądowa sprawowana przez sądy administracyjne będzie miała charakter iluzoryczny.

W ocenie HFPC, waga kwestii rozstrzyganych przez Komisję a także ciężar odpowiedzialności przypisywany przez nią poszczególnym jednostkom powinny skutkować poddaniem jej decyzji pełnej kontroli sądowej.

Znaczna dowolność Komisji w kwalifikowaniu określonych osób jako działających pod wpływem rosyjskim, połączona z iluzoryczną kontrolą jej działalności jedynie pod kątem legalności działania, stanowić będzie kolejny argument świadczący o naruszeniu przez polskiego ustawodawcę prawa do sądu.

Brak dwuinstancyjności postępowania

Uznanie określonej osoby za działającą pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, jak i zastosowanie wobec niej środków zaradczych, następować będzie w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa nie przewiduje jednak od niej odwołania, jak również prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji będą miały charakter ostateczny.

W ocenie HFPC rozwiązanie to narusza art. 78 Konstytucji.

Ryzyko naruszenia zasady *ne bis in idem*

Żaden przepis ustawy nie wyłącza prowadzenia przez Komisję postępowania sprawdzającego i stosowania środków zaradczych w sytuacji, w której analizowana sprawa była wcześniej przedmiotem rozstrzygnięcia sądu karnego uznającego jednostkę winną popełnienia przestępstwa. Może to skutkować sytuacjami, w których w stosunku do tej samej osoby dwukrotnie zostanie wymierzona odpowiedzialność o charakterze karnym. Raz poprzez sąd karny, a drugim razem przez Komisję stosującą środki zaradcze. W efekcie dojdzie do naruszenia art. 7 protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Negatywne skutki dla wolności słowa i organizacji społecznych

Negatywnie HFPC ocenia również możliwość badania przez Komisję wpływów rosyjskich na środki masowego przekazu, rozpowszechnianie fałszywych informacji, działalność stowarzyszeń lub fundacji, czy funkcjonowanie partii politycznych.

Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której mechanizm ten używany będzie przez Komisję do kreowania negatywnego wizerunku określonych osób, podmiotów, organizacji społecznych czy partii politycznych poprzez samo prowadzenie postępowań w zakresie podlegania przez nie wpływom rosyjskim. Działanie takie w oczywisty sposób posłużyć mogłoby do arbitralnego, nieskrępowanego identyfikowania poszczególnych podmiotów jako rosyjskich agentów wpływu, stygmatyzowania ich, bez zapewnienia jakiegokolwiek realnej możliwości ochrony ich dobrego imienia.

Podsumowanie

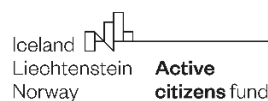
Sposób ukształtowania Komisji, powierzone jej zadania i kompetencje, a także brak efektywnej kontroli sądowej nad jej działalnością sprzyjać będzie dokonywaniu przez Komisję ocen o charakterze jednostronnym, powierzchownym i krzywdzącym.

Istnieje przy tym znaczne ryzyko wykorzystywania Komisji do bieżącej walki politycznej, stygmatyzowania oponentów politycznych i prezentowania ich jako osób działających pod wpływem państwa wrogiego Polsce.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu HFPC
[podpis na oryginale]



*Opinia została opracowana w ramach działań
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*