



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, lipiec 2018

Nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej i siedem grzechów głównych państwa PiS

Grzegorz Makowski

Prawo i Sprawiedliwość (PiS) przed wyborami w 2015 roku w swoim programie obiecywało państwo silne, sprawne, w którym władza koncentruje się wokół urzędu premiera. Miał on być wzmocniony względem poszczególnych ministrów, żeby zmniejszyć problem „Polski resortowej”, czyli uprawiania polityki wewnątrz rządu przez poszczególne frakcje partyjne (i często stojące za nimi konkretne grupy interesów) na własną rękę. Miało powstać między innymi zaplecze eksperckie, dzięki czemu podejmowane decyzje miały być lepiej przemyślane, a stanowione prawo – lepiej przygotowane¹. Z programu wynika między innymi, że PiS miał dążyć do wyeliminowania „pospiesznie wprowadzanych zmian w obowiązujących ustawach”. „Tworzenie prawa nie może być ekspresowym, interwencyjnym reagowaniem na bieżące zdarzenia” – pisano w programie wyborczym tego ugrupowania politycznego². System oceny skutków regulacji (OSR), czyli analizowanie jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów wszystkich ich negatywnych i pozytywnych konsekwencji, miał być ulepszony. Prawo i Sprawiedliwość deklarowało również w programie, że zadba o zwiększenie „jawności procesu ustawodawczego prawa na etapie prac parlamentarnych”. Krótko mówiąc, państwo PiS miało być „silnym państwem” – w przeciwieństwie do „państwa miękkiego”, jakim ponoć była Polska pod rządami Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Historia zmian w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej pokazuje jednak, że w rzeczywistości działania obecnej władzy nie tylko nie wzmocniają państwa, ale prowadzą do jego stopniowego demontażu.

¹ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014 – <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaf33.pdf> s. 48-50 [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

² Tamże, s. 72.

1. Grzech pierwszy – pogłębienie resortowości

Pierwsza nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (oraz kilku innych ustaw), którą uchwalono w styczniu 2018 roku, była tworzona według najgorszych „resortowych” wzorców. Główna zmiana polegała na wprowadzeniu sankcji karnej za przypisywanie narodowi polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie popełnione przez nazistowskie Niemcy, zbrodnie komunistyczne oraz zbrodnie ukraińskich nacjonalistów. Karom mieli podlegać nie tylko obywatele polscy, ale i obcokrajowcy. Druga nowelizacja, uchwalona pod koniec czerwca 2018 roku uchylała częściowo te przepisy.

Projekt pierwszej nowelizacji formalnie wyszedł z Ministerstwa Sprawiedliwości, w praktyce odpowiadał za niego wiceminister Patryk Jaki. Pierwszy oficjalny ślad, że rząd rozpoczął prace nad zmianami w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej, pochodzi z 17 lutego 2016 roku³. Początkowo prace nie były intensywne. Świadczy o tym mała liczba stanowisk przedstawionych przez inne resorty i instytucje rządowe. W konsultacjach publicznych udział wzięła zaledwie jedna organizacja.

Do sejmu projekt przesłano pod koniec sierpnia 2016 roku. Później aż do 25 stycznia 2018 roku, gdy został pośpiesznie uchwalony, nie działo się z nim właściwie nic. Wtedy się również okazało, że prac na tym projektem w rządzie nikt nie koordynował. Premier Mateusz Morawiecki, który dopiero co objął urząd, zdawał się zaskoczony treścią uchwalonej ustawy, a już na pewno jej natychmiastowymi negatywnymi skutkami.

Okazało się wówczas, że zignorowano sygnały z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zgłaszane jeszcze na etapie prac rządowych, dotyczące sprzeczności przepisów z prawem do wolności słowa, niemożności ścigania obywateli obcych państw czy sprzeciwu Izraela wobec treści ustawy. Projekt wyszedł z rządu niemal w takiej samej wersji, jaką przedstawił w 2016 roku wiceminister Patryk Jaki.

Ostatecznym dowodem na chaos organizacyjny w rządzie i dominację resortowości jest to, że na cztery dni przed głosowaniem ustawy w sejmie resort sprawiedliwości, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i inne instytucje państwowe miały otrzymać notatkę od przedstawiciela amerykańskiego Departamentu Stanu, wyrażającą zaniepokojenie przepisami projektu. Została ona jednak zignorowana i nie dotarła ani do sejmu, ani do autorów projektu⁴. Nowelizację ustawy przyjęto w niemal niezmiennym kształcie, choć ewidentnie w rządzie nie było w tym zakresie konsensusu.

2. Grzech drugi – fatalna jakość legislacji

Resortowość i brak koordynacji prac legislacyjnych w rządzie musiały się odbić na jakości przepisów. Projektodawcy z Ministerstwa Sprawiedliwości zignorowali nie tylko sygnały z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale także istniejące orzecznictwo. Za poprzednich rządów PiS (2005–2007) uchwalono podobne przepisy (z tą różnicą, że w Kodeksie karnym)⁵. Zostały one zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez Janusza Kochanowskiego, ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich (bliskiego Prawu i Sprawiedliwości). Trybunał przychylił się do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, uznając

³ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12282660> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

⁴ Por. <http://www.newsweek.pl/polska/polityka/novelizacja-ustawy-o-ipn-ministerstwo-sprawiedliwosci-wiedzialo-o-zastrzezeniach-usa,artykuly,424306,1.html> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

⁵ Por. <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2006/11/545868/1175889.pdf> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

przepisy za niekonstytucyjne właśnie ze względu na to, że łamały swobodę wypowiedzi i badań naukowych. Tego orzeczenia nie wzięto jednak pod uwagę⁶.

Zignorowano również między innymi wezwanie Rządowego Centrum Legislacji, żeby oszacować skuteczność przepisów w zakresie ścigania cudzoziemców naruszających przepisy tej ustawy. Choć większość ekspertów ostrzegała, że będzie żadna. Ocena skutków regulacji nawet po poprawkach pozostała lapidarna i oderwana od realiów. W ocenie nie wspomniano na przykład słowem, że nowe przepisy mogą mieć jakiegokolwiek oddziaływanie na partnerów na arenie międzynarodowej – zwłaszcza na rządy Izraela, Ukrainy czy Stanów Zjednoczonych. Nie przewidziano, że ustawa może zostać odczytana jako naruszenie interesów, wzbudzić protesty, zostać potraktowana jako próba ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw.

Nie tylko treść przepisów decyduje o ich jakości, istotny jest również sam proces legislacyjny. Mimo protestów opozycji, ostrzeżeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych, rządów Izraela i Stanów Zjednoczonych oraz narastającego oburzenia opinii międzynarodowej uchwalono pierwszą nowelizację ustawy, a 6 lutego 2018 roku prezydent Andrzej Duda natychmiast ją podpisał. W takim tempie nie mogło być miejsca na rozsądną dyskusję, refleksję, chociażby złagodzenie najbardziej kontrowersyjnych przepisów. Nic więc dziwnego, że pierwszą nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej krytykowali nie tylko eksperci, ale nawet politycy bliscy obozowi rządzącemu⁷.

Jeszcze bardziej kontrowersyjny był sposób pracy nad kolejną nowelizacją tych przepisów, nad którą prace – od etapu rządowego przez parlamentarny do podpisania przez prezydenta – trwały zaledwie kilka godzin.

3. Grzech trzeci – nietransparentność

Już sam chaos i niezrozumiały pośpiech związany z uchwaleniem pierwszej nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej godzi w zasadę przejrzystości działania władz publicznych. Dwu- lub trzydniowe prace nad projektami ustaw uniemożliwiają obserwację, przygotowanie stanowisk, dialog. Zupełnym zaprzeczeniem zasady transparentności działania władzy była jednak druga nowelizacja.

Zachowano jedynie pozory przejrzystości, publikując tekst projektu na stronach internetowych rządu i później Sejmu na chwilę przed głosowaniem. Jak jednak przyznawali posłowie obozu rządzącego, oni sami do końca nie wiedzieli, nad czym, dlaczego teraz i w takim tempie muszą głosować. A co dopiero ma powiedzieć przeciętny obywatel, którego stanowione prawo również dotyczy?

O samym procesie poprawiania ustawy niewiele wiadomo. Druga nowelizacja była także projektem rządowym. Nie wiadomo jednak, który resort za niego odpowiadał i który minister. Na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawiła się 27 czerwca 2018 roku, same dokumenty były datowane na 26 czerwca 2018 roku. Na pieczęci wpływu znajduje się informacja, że uwagi do projektu można zgłaszać do godziny 22.00 właśnie 26 czerwca 2018 roku⁸. Tekst projektu musiał więc być rozesłany do członków rządu okólnikiem w późnych godzinach wieczornych, na dzień przed uchwaleniem. Natychmiast po publikacji na stronach rządowych projekt został przesłany do parlamentu i uchwalony. Oprócz projektu ustawy nie zamieszczono żadnych innych dokumentów, co stanowi złamanie art. 6 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, który nakazuje umieszczenie wszelkich dokumentów związanych z projektem. A zatem

⁶ Por. <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5056-przestepstwo-pomowienia-narodu-polskiego> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

⁷ Jan Olszewski: *Ustawa o IPN jest bublek prawnym* [wywiad], „Rzeczpospolita”, 5 lutego 2018 roku; Zofia Romaszewska: *Ustawa o IPN jest idiotyczna. Prawdopodobnie zostanie zmieniona*, „Wprost”, 16 lutego 2018 roku.

⁸ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313150> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

na przykład również notatek czy innych dokumentów oraz informacji o tym, jak przebiegały uzgodnienia ze stroną izraelską.

Nie wiadomo, kto faktycznie redagował tekst tej nowelizacji, gdzie, w jakim miejscu i między kim a kim uzgodniono jej treść. Wiadomo, że coś negocjowano ze stroną izraelską. Nie jest jednak jasne, czy negocjowano treść przepisów, czy tylko wspólną polsko-izraelską deklarację, która została ogłoszona zaraz po uchwaleniu nowelizacji i podpisaniu przez prezydenta. Izraelskie media donosiły, że w negocjacje było zaangażowanych dwóch parlamentarzystów bliskich premierowi Mateuszowi Morawieckiemu. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zdementowała tych doniesień. Jednocześnie minister Michał Dworczyk oświadczył w mediach, że nazwiska osób zaangażowanych w prace nad ustawą i negocjacje treści polsko-izraelskiego stanowiska oraz szczegóły ich przebiegu nie zostaną podane do publicznej wiadomości (choć kilka dni później media izraelskie donosiły już, że byli to europosłowie Tomasz Poręba i Ryszard Legutko)⁹. Trudno o przykład bardziej nietransparentnego procesu legislacyjnego w ostatnim trzdziestoleciu.

4. Grzech czwarty i piąty - ubezwłasnowolnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Trybunału Konstytucyjnego

Kolejny grzech popełnił prezydent Andrzej Duda, podpisując obie nowele niemal od ręki. Zdecydował się na to, mimo że jedną z podstawowych funkcji jego urzędu jest stanie na straży konstytucji, a więc i jakości stanowionego prawa. Prezydent jest „pierwszym obywatelem” i ostatnią instancją, która może powstrzymać wejście w życie szkodliwych przepisów. Nie uczynił tego mimo oczywistych wad i narastającej krytyki wewnątrz i na zewnątrz kraju.

Co więcej, część odpowiedzialności za ten błąd przerzucił na Trybunał Konstytucyjny, wnosząc o kontrolę konstytucyjności zaraz po tym jak podpisał ustawę. Już samo zastosowanie tego środka wzbudziło kontrowersje (za podobne działania poprzednicy Dudy byli w przeszłości mocno krytykowani). Jeśli bowiem prezydent miał faktycznie wątpliwości, logicznym byłoby zastosowanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności, czyli przesłanie ustawy do Trybunału przed jej podpisaniem. Prezydent w ten sposób otworzył także dyskusję nad niezależnością Trybunału Konstytucyjnego. Niemal wszyscy obserwatorzy, także zagraniczni, potraktowali bowiem ten ruch jako wybieg, który przynajmniej częściowo miał uwolnić zarówno prezydenta, jak i rząd od odpowiedzialności za przyjęcie fatalnych przepisów. Liczono też zapewne, że w oczach elektoratu obóz władzy zachowa twarz, wykazując determinację w obronie godności narodu polskiego¹⁰. Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny, uchylając choćby część przepisów, wykaże niezależność i zdoła poprawić swoją reputację po tym, jak został zdominowany przez nominatów Prawa i Sprawiedliwości.

Skutek tego ruchu jest jednak dokładnie odwrotny. Zarówno prezydent, jak i Trybunał Konstytucyjny okazali się ubezwłasnowolnieni przez interes partii rządzącej. Co więcej, kolejna nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej potwierdza tę tezę. Okazało się, że z powodów, których opinia publiczna nie może poznać, nie jest już istotne, co Trybunał Konstytucyjny zdecyduje w sprawie wniosku prezydenta. Choć jeszcze kilka tygodni wcześniej politycy PiS zarzekali się, że czekają na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i dopiero później ewentualnie zmienią przepisy¹¹. Tymczasem na zamówienie polityczne

⁹ Por. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/izraelska-telewizja-poreba-i-legutko-negocjowali-z-izraelem,851481.html> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

¹⁰ Por. <http://www.rmf24.pl/raporty/raport-spor-ustawe-ipn/fakty/news-andrzej-duda-podpisal-kontrowersyjna-nowele-ustawy-o-ipn-usa,nId,2518639> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

¹¹ Por. <https://fakty.interia.pl/polska/news-sasin-zmiany-w-noweli-ustawy-o-ipn-zaleza-od-orzeczenia-tk,nId,2553924> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

zignorowano całkowicie zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i samego prezydenta i przyjęto pod naciskiem Izraela i Stanów Zjednoczonych kolejną nowelizację. Urząd prezydenta potraktowano instrumentalnie, uzyskując podpis pod ustawą przygotowaną i uchwaloną w zaledwie kilka godzin.

5. Grzechy szósty – ubezwłasnowolnienie parlamentu

Także parlament okazał się ubezwłasnowolniony. Kontrola władzy wykonawczej i tworzenie przestrzeni do debaty politycznej – jego podstawowe funkcje – nie mogły być zrealizowane. Nie sposób bowiem w ciągu dwóch, trzech dni, a tym bardziej kilku godzin, krytycznie odnieść się do rządowego projektu ustawy i przeprowadzić nad nią sensowną debatę. Posłów i senatorów opozycji zignorowano, a parlamentarzyści obozu władzy zgodzili się na zredukowanie ich roli do mechanicznego poparcia rządowych projektów.

Szczególnie dobitnie pokazała to druga nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. W ciągu dwóch i pół godziny ustawa przeszła trzy czytania, została uchwalona (spośród posłów obozu partii rządzącej w trzecim czytaniu wyłamał się jedynie Jan Szyszko, który wstrzymał się od głosu) i przekazana prezydentowi. Senat nie wniósł poprawek (obradował zaledwie trzy godziny). Poprawki opozycji, jak często bywa w tej kadencji parlamentu, zostały odrzucone łącznie, bez żadnej dyskusji, podobnie wnioski o odrzucenie ustawy w całości. Posłom i senatorom uniemożliwiono dyskusję, do czego dodatkowym pretekstem było zablokowanie mównicy przez posła Roberta Winnickiego, który rzekomo zrobił to w ramach protestu. Nikt z opozycji nie dał jednak wiary temu tłumaczeniu. Postępowanie Roberta Winnickiego było bowiem na rękę marszałkowi Markowi Kuchcińskiemu (za taką interpretacją przemawiałby fakt, że poseł Winnicki za swoje zachowanie został jedynie upomniany, podczas gdy inni posłowie opozycji za dużo mniej radykalne zachowania byli karani utratą części uposażenia).

Trudno uznać, że sposób pracy nad projektami nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej ma cokolwiek wspólnego istotą parlamentaryzmu.

6. Grzech siódmy – kłamstwo

Oficjalne wyjaśnienia, zwłaszcza ostatniego zwrotu w sprawie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, przedstawiane przez obóz rządzący są całkowicie sprzeczne z rzeczywistością. Trudno traktować poważnie tłumaczenia, że obie nowelizacje były finezyjną grą, która pozwoliła wymusić na Izraelu, Stanach Zjednoczonych i Niemczech deklaracje o braku udziału Polaków w Holokauście (zwłaszcza, że tego rodzaju deklaracje padały już kilkakrotnie wcześniej) i obnażyła szerczący się na świecie antypolonizm. Na spotkaniu 30 czerwca 2018 roku w Rzeszowie premier Mateusz Morawicki stwierdził między innymi, że pierwsza nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej to był „ruch, który miał za zadanie wstrząsnąć sumieniami całego świata”¹². Udany, ponieważ – jego zdaniem – uwolnił Polskę od poczucia winy za Holokaust, w które świat próbował rzekomo nas wpędzić. Trudno jednak znaleźć choćby jeden pozytywny komentarz poważnych polityków czy mediów na Zachodzie na temat tej ustawy. Wręcz przeciwnie. W międzynarodowej opinii publicznej nie tylko zwielokrotniło się używanie negatywnych sformułowań w rodzaju „Polish death camps”, ale także pojawił nowy epitet – „Polish Holocaust Law”, opisujący nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej nie jako inicjatywę mającą na celu ochronę godności narodu, ale jako próbę antysemitckiego rewizjonizmu (tylko w ciągu paru dni w styczniu 2018 roku, gdy

¹² Por. <https://wpolityce.pl/polityka/401959-morawiecki-w-rzeszowie-panstwo-jest-wyrozumiale-dla-slabych> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

finalizowano w pośpiechu prace nad pierwszą nowelizacją szacunkowy zasięg frazy „Polish death camps” sięgnął co najmniej 23 mln osób na całym świecie, w tych dniach tylko na Twitterze frazy tej używano ponad 9 razy na minutę¹³).

Kłamstwo staje się jeszcze bardziej ewidentne, gdy zestawie tłumaczenia rządu z wypowiedziami prezesa Jarosława Kaczyńskiego. Na konferencji prasowej tuż po podpisaniu deklaracji między Polską a Izraelem Jarosław Kaczyński przyznał, że przepisy ustawy „były martwe” i nawet on sam nie spodziewał się tak silnej negatywnej reakcji na świecie. Po czym zaraz dodał, że zapewne była ona wynikiem tego, że Polska jest dziś już postrzegana jako „państwo ważniejsze”, niż było¹⁴. Tłumaczeń tych nie sposób uznać za logiczne i wiarygodne.

7. Suma wszystkich grzechów państwa PiS

Nowoczesne państwo demokratyczne jest silne instytucjami, prawem i procedurami. Poszczególne organy państwa, zwłaszcza władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska, kontrolują się wzajemnie i pracują wspólnie dla interesu publicznego. Działania takiego państwa są przejrzyste, widoczne i zrozumiałe dla obywateli. Silne państwo jest dobrze zorganizowane i ma wyraźnie określony, widoczny ośrodek władzy i centrum decyzyjne.

Prace nad nowelizacjami ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej dowodzą, niestety, że państwo polskie staje się coraz słabsze. Urząd premiera nie tylko nie został wzmocniony wobec ministrów, ale dodatkowo podlega jak nigdy dotąd wpływowi kierownictwa swojego zaplecza partyjnego. Nowe prawo nie tylko powstaje bez międzyresortowej współpracy, ale może być tworzone bez koordynacji. Pogłębia się problem niskiej jakości procesu legislacyjnego¹⁵. Coraz częściej mamy również do czynienia z ograniczaniem dostępu do informacji publicznej i ogólnie brakiem transparentności działania instytucji publicznych. Przede wszystkim jednak historia „poprawiania” prawa o Instytucie Pamięci Narodowej pokazuje, jak daleko postąpił w Polsce uwiad trójpodziału władzy i wzajemnej kontroli głównych organów państwa. Jest to również kolejna ilustracja tego, że istotne decyzje nie są podejmowane przez konstytucyjne organy państwa, ale de facto zapadają na poły nieformalnie, w kierownictwie partii rządzącej lub wręcz są podejmowane jednoosobowo przez prezesa Jarosława Kaczyńskiego.

¹³ Por. <http://natemat.pl/228965,polski-obozy-smierci-powtarzane-miliony-razy-w-internecie> [dostęp: 10 lipca 2018 roku].

¹⁴ Por. <http://www.newsweek.pl/polska/polityka/jaroslaw-kaczynski-o-nowelizacji-ustawy-o-ipn-pochawala-premiera,artykuly,429435,1.html> [dostęp: 5 lipca 2018 roku].

¹⁵ Więcej na ten temat raporcie Fundacji im. Stefana Batorego pt. *Legislacja Bez dialogu*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI_Komunikat_OFL.pdf [dostęp: 11 lipca 2018 roku].

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-37-0