

Polska 2009-11-26

Konstytucję trzeba zmienić, ale rozważnie, a nie w kilka miesięcy

dr Janusz Kochanowski rzecznik praw obywatelskich

Obecna ustawa zasadnicza nie reguluje stosunków premiera z prezydentem, a wiele jej zapisów jest martwych

Obecna konstytucja obowiązuje od 12 lat, a uchwalona została w kwietniu 1997 r. Nowelizowana była trzy razy: w 2001 r. premier w formie obwieszczenia... sprostował dwa oczywiste błędy w druku, w 2006 r. zapisana została możliwość ekstradycji polskiego obywatela za granicę w ramach umów międzynarodowych, a w tym roku w konstytucji znalazł się zakaz kandydowania do parlamentu osób "skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego".

Żadna z tych zmian nie dotyczy podstawowych zasad konstytucyjnych państwa polskiego, choć w działaniu państwa nie brak usterek - między innymi, choć nie tylko, z powodu niejasności lub niekonsekwencji niektórych przepisów konstytucji. Już w chwili jej uchwalania nie brakowało głosów krytycznych.

Następne lata przyniosły szereg incydentów - najczęściej pomiędzy najwyższymi organami władzy państwowej - które wywoływały gorące spory o interpretację konstytucji. Pod jej 12letnimi rządami nie nastąpiła jednak żadna katastrofa, nie doszło do wydarzeń, które postawiłyby pod znakiem zapytania stabilność władz państwa.

Konstytucja z 1997 r. powstawała w specyficznych warunkach, po ośmiu latach eksperymentów na żywym ciele ustroju przejściowego pomiędzy PRL i wolną Rzeczpospolitą, a wywodzącego się z Konstytucji PRL 1952 r., porozumień okrągłego stołu i tzw. małej konstytucji z 1992 r.

Na ten bałagan prawny nałożyły się nie najlepsze doświadczenia w sferze relacji prezydenta z parlamentem za kadencji Lecha Wałęsy. Sporą rolę odgrywał Trybunał Konstytucyjny, który w daleko idących interpretacjach starał się - nie zawsze w udany sposób - nadać sens peerelowskiemu przepisom o ideologicznym rodowodzie. W efekcie powstał akt prawny liczący 13 rozdziałów i niemal ćwierć tysiąca artykułów. Nowa konstytucja miała regulować wiele - zdecydowanie zbyt wiele - kwestii, niektóre przy tym nazbyt szczegółowo, a jednocześnie, jak się miało rychło okazać, nie dość precyzyjnie określała zasady funkcjonowania niektórych sfer aparatu państwowego.

Konstytucja utrudniała dostosowywanie Polski i jej prawa do zmieniającej się rzeczywistości, a czasem niemal wymuszała dostosowanie rzeczywistości do konstytucji. W sferze podstawowych zasad prawnych i deklaracji praw obywatelskich konstytucja z 1997 r. spełnia swoją rolę. Ale prawem obywatela jest życie w państwie sprawnie zarządzanym, a tego obecna konstytucja nie gwarantuje. Nie tylko w kwestiach drobniejszych, jak wybuchły jeszcze w minionym stuleciu spór o kontrasygnatę premiera na decyzjach prezydenta czy ostatnie problemy z relacjami rządu z prezydentem w kwestii reprezentowania Polski na szczytach Unii Europejskiej, czy spór o prawo prezydenta do odmowy mianowania sędziów.

Konstytucja podtrzymała odziedziczony po okresie przejściowym Senat z silną legitymacją z bezpośrednich wyborów, ale z niewielkimi uprawnieniami. Zachowała urząd prezydenta -

także z bezpośrednich wyborów - ale znacznie ograniczyła jego kompetencje. Niezbyt konsekwentnie potraktowała Trybunał Konstytucyjny: nadała jego orzeczeniom moc ostateczną, ale nie przesądziła, czy orzeczenia mają charakter werdyktów sądowych dotyczących tylko badanej sprawy, czy też mają moc prawotwórczą.

Niektóre przepisy konstytucji pozostały praktycznie martwe. Zaliczyć do nich trzeba odpowiedzialność konstytucyjną dostojników państwowych, która de facto nie istnieje: Sejm niezmiernie rzadko kieruje do Trybunału Stanu akty oskarżenia, a Trybunał nie wydaje wyroków. Wątpliwy jest przepis o proporcjonalności wyborów do Sejmu. Stosunkowo wysoki próg wyborczy oraz stosowanie metody d'Hondta przy przeliczaniu głosów na mandaty sprawiają, że skład kolejnych sejmów odbiega od proporcji wynikających z wyników głosowania.

Jeszcze w zeszłym roku w debacie publicznej dominował pogląd, że jeśli nawet konstytucja ma wady, to za wcześnie na zmiany. Pojawiające się propozycje nowelizacji były wyrwykowe - najczęściej sprowadzały się do ograniczenia liczebności parlamentu (jakby samo w sobie miało to poprawić jakość stanowionego prawa), zniesienia Senatu lub zmiany jego charakteru (co sugeruje, że stanowienie prawa w Sejmie jest znakomite, a to myśl bardzo ryzykowna). Jedyna trwająca dziś w parlamencie dyskusja dotyczy kwestii ważnej, ale nie zasadniczej: zniesienia lub ograniczenia immunitetu formalnego parlamentarzystów.

Zarzutu płytkości nie sposób postawić projektowi nowej konstytucji, który u schyłku lata ogłosili trzej byli prezesi Trybunału Konstytucyjnego. Rozczarowaniem był jednak dla mnie fakt, że nie zdecydowali się na rozwiązanie wariantowe, co nie sprzyja rzetelnej dyskusji nad możliwymi korektami ustroju RP.

Kilka dni później miałem zaszczyt przedstawić opinii publicznej trzy projekty nowej ustawy zasadniczej.

Projekt pierwszy zachowuje preambułę i układ rozdziałów dotychczasowej konstytucji, choć zmniejsza o jedną trzecią liczbę artykułów. Podstawową zmianą jest jasny podział kompetencji w państwie składający władzę wykonawczą wyłącznie w ręce rządu.

Prezydent, pozbawiony prawa weta i uprawnień decyzyjnych, pełniłby rolę reprezentacyjną. Sejm stanowiłby prawo i kontrolował władzę wykonawczą, Senat zaś wybierałby sędziów, prokuratora generalnego, prezesa NIK itd., a tylko w wyjątkowych wypadkach brałby udział w legislacji.

Projekt drugi - system parlamentarnogabinetowy - składa w ręce rządu więcej uprawnień. Jednoizbowy parlament, czyli Sejm, pełniłby funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną, a pracowałby podczas dwóch sesji: wiosennej (do trzech miesięcy) i jesiennej (do czterech miesięcy). Poza tymi okresami Rada Ministrów miałaby prawo wydawać dekryty z mocą ustawy, podlegające później zatwierdzeniu przez Sejm - co znacznie uprościłoby np. proces dostosowywania polskiego prawa do norm unijnych. Prezydent i grupa stu posłów miałby prawo zwoływać nadzwyczajne sesje Sejmu. Poza tym prezydent pełniłby funkcje reprezentacyjne, a wybierany byłby przez Sejm. W tej wersji konstytucja byłaby niemal trzykrotnie krótsza od obecnej.

Niewiele dłuższy jest projekt trzeci - system prezydencki. Prezydent, wyłaniany w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję równą kadencji Sejmu, kierowałby pracami rządu,

pełniąc zarazem funkcje reprezentacyjne. Jednoizbowy Sejm, jak w poprzedniej wersji, sprawowałby funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Skutkiem poważniejszych sporów między Sejmem i Prezydentem byłoby skrócenie kadencji.

Cechą wspólną wszystkich trzech projektów jest uproszczenie procedury legislacyjnej, ograniczenie dowolności posłów w zgłaszaniu i wprowadzaniu poprawek do projektów oraz zmniejszenie liczby podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą. Takie podmioty w projekcie trzecim są tylko dwa: Rada Ministrów oraz grupa 100 tys. obywateli. Powinno to sprawić, że stanowione prawo będzie bardziej spójne.

Żaden z projektów nie przesądza o rodzaju ordynacji wyborczej do parlamentu. W projektach zawarliśmy zmniejszenie liczby posłów, ale rzecz jest do dyskusji i być może także nie powinna być zapisana w konstytucji, gdyż mogłaby np. utrudnić wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do ordynacji sejmowej.

W zeszłym tygodniu Donald Tusk zaskoczył nas ustnym zarysem swojego projektu, który przypomina mój wariant drugi. Pan Premier także zapowiada złożenie całej władzy wykonawczej w ręce rządu, wybór prezydenta przez parlamentarzystów i powierzenie mu wyłącznie funkcji reprezentacyjnej.

Różni nas jednak kalendarz: moją ideą było i jest nadal zainicjowanie szerokiej dyskusji nad każdym kierunkiem zmian, by może za rok sformułować wnioski i przystąpić do prac redakcyjnych.

Pan premier kierunek już przesądził i oświadczył, że jego projekt, który w formie pisemnej poznać mamy w styczniu, powinien latem wejść w życie i obowiązywać już w przy wyborze prezydenta RP jesienią 2010 r.

A przecież w wywiadzie niespełna dwa lata temu na pytanie: "Więcej władzy dla prezydenta czy dla premiera?", Donald Tusk odpowiadał: "To wymaga debaty. Na razie chcę uzyskać od głównych sił politycznych zgodę na podjęcie tematu. Nie chcę więc z góry przesądzać: silniejsza władza prezydencka czy rządowa" ("Dziennik", 23.02.2008 r.).

W tym samym wywiadzie premier zapowiadał jako "oczywistą" - likwidację Senatu. Dziś o tym nie wspomina. Sądzę, że przyczyna tkwi w... obecnej konstytucji. W artykule 10 ust. 2 stanowi ona, że władzę ustawodawczą stanowią Sejm i Senat. Likwidując Senat, trzeba by zmienić ten artykuł znajdujący się w rozdziale I konstytucji.

Rozdział ten podlega szczególnej ochronie: Sejm musi na uchwalenie jego zmiany poświęcić co najmniej trzy miesiące, opozycja może zażądać referendum. Nie byłoby zatem nawet cienia szansy na wejście zmian w życie przed 23 czerwca - dniem, który jest ostatnim możliwym terminem ogłoszenia przez marszałka Sejmu wyborów prezydenckich.