

Sesja 30- Cztery lata zasuwania kotary- kurcząca się przestrzeń debaty w Sejmie VIII kadencji

Autorka stenogramu: Dominika Ziętara

Paneliści:

- Ewa Polkowska
- prof. Piotr Mikuli

Moderatorka: Grażyna Kopińska

Chciałabym przytoczyć raport Obywatelskiego Forum Legislacji - w ostatnich 4 latach doszło do obniżenia standardów legislacyjnych. Wcześniej też nie było dobrze, ale obecnie prace legislacyjne są prowadzone wbrew zasadom prawidłowej legislacji, regulaminom i innym zasadom wynikającym z kultury prawnej. Spora liczba ustaw wprowadzana jest bez konsultacji społecznych, środowiskowych i eksperckich. Takie działanie wiąże się z obawą rządzących wobec protestów dot. zmian.

E. Polkowska: Mówimy o sprawach oczywistych, ale czasami właśnie o tych oczywistościach trzeba mówić, trzeba przypominać wzorce aby mówiąc o odstępstwach określić ich skalę. Porównujące dane statystyczne dot. pracy sędziów różnej kadencji nie znajdzie się uzasadnienia do obecnych działań w porównaniu z tym co było wcześniej. Po raz pierwszy mamy do czynienia z działaniami o charakterze ustrojowym. W sejmie IX kadencji możemy się spodziewać powtórki z tego co było.

Warunki pracy zaplecza prawnego parlamentu.

1. Senat. W Senacie nie ograniczano debaty ustnej i pisemnej legislatorów, ale oficjalnie wyrażana niechęć do Biura Legislacyjnego przez m.in. Marszałka Senatu rzutują na proces tworzenia prawa i dają miażdżący efekt. Nagminne mówienie wątpliwościach rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny, a nie legislator.

2. Sejm. Także nie ograniczono głosu, nie wymuszano poparcia dla forsowanych rozwiązań, ale nie liczone się z nimi i bagatelizowano je.

W momencie zgłaszania wielu uwag postowie woleli skupiać się na uwagach technicznych, odsuwając na bok zagadnienia konstytucyjne.

Sejmowe Biuro Analiz w VIII Kadencji nie spełniało swojej dotychczasowej funkcji ponieważ nie prezentowało wielostronnych opinii prawnych. Stało się ono przedłużonym ramieniem większości, a nie miejscem pogłębionych analiz i ekspertyz.

Rola zaplecza legislacyjnego została zdyskredytowana i zbagatelizowana. Stała się maszynka do tworzenia prawa, mająca zapewnić prawidłowość technicznych aspektów jego tworzenia.

Debata jest etymologicznie nierozdzielna z parlamentem. W Senacie ograniczano senatorów zarówno partii rządzących jak i opozycji w zakresie korzystania opinii legislatorów. Można więc mówić o cenzurze legislacyjnej. Ważną kwestią jest też tempo i niedbałość w procesie stanowienia prawa. W Senacie całej kadencji przyjęto tylko jedną poprawkę opozycji. Sejm i Senat charakteryzuje niechęć do tworzenia uzasadnień - po co mamy uzasadniać skoro mamy rację?

W sposób nagminny korzystano też z wyjątków przewidzianych w regulaminie Sejmu i Senatu. Nadużywano też wniosków formalnych.

Nadprodukcja prawa nie jest żadną nowością, ale w porównaniu z innymi kadencjami Sejmu skala pośpiech diametralnie wzrosła, wywierając wpływ na jakość i standardy.

Nasiliło się zjawisko wielokrotnej nowelizacji, aby jak najszybciej wprowadzić rozwiązane prawne.

Pośpiech najczęściej wynikający z chęci uniknięcia debaty publicznej.

Śladowo korzystano z ekspertyz zewnętrznych.

Senatorowie PiSu na koniec VIII Kadencji powinni zrobić sobie zdjęcie z napisem: Nie spieramy się na argumenty skoro mamy rację.

Rząd szeroko korzystał z drogi poselskiej składania projektów, wyłączając debatę publiczną i konsultacje.

Podczas obrad posłom opozycji wyłączano mikrofon, odbierano głos, nakładano nieuzasadnione kary.

Ignorowanie projektów wnoszonych przez obywateli i opozycję. W minionej kadencji uchwalono jedynie 2 ustawy będące projektami obywatelskimi. Część nie była nawet procedowana, w innych przypadkach łączono je z projektami rządowymi aby poskromić wolę inicjatora projektu.

Nierejestrowanie interesu konfliktu uniemożliwiając możliwość odniesienia się do nich.

Przykłady incydentów bezwstydnego łamania zasad legislacyjnych - uznanie przez Marszałka Kuchcińskiego, że zmiana KK nie jest zmianą kodeksu w rozumieniu regulaminu Sejmu, ustawa uchwalona w 3 godziny.

VIII kadencja to przejaw braku kultury politycznej. Wielokrotnie działania władzy były po prostu przejawem arogancji i ignorancji, a prace parlamentu realizowały wolę rządu.

prof. P. Mikuli: Trzy spojrzenia na problem praw opozycji parlamentarnej:

1. Odnosi się do kwestii konstytucjonalizmu
2. Funkcja kontrolna i ustawodawcza Sejmu
3. Perspektywa dogmatyczna

ad. 1. Pojęcie konstytucjonalizmu jest wieloznaczne, chodzi tu o pewne postulaty, które nakazują ograniczenie arbitralności władzy. Od lat pojęcia konstytucjonalizmu dodawane są pewne przymiotniki tj. liberalny czy nieliberalny.

Debata pomiędzy konstytucjonalizmem prawnym a politycznym. Prawny zakłada zabezpieczenia normatywne, które zapewniają sądy (funkcja kontrolna sądu). W wyniku retoryki sędziokracji powstała koncepcja *check and balances* w przestrzeni parlamentarnej. Ograniczając rolę sądów zaczęło się przejście do konstytucjonalizmu politycznego. Mechanizm ten nie do końca jednak jest

prawdziwy ponieważ w polskich realiach rola ustrojowa Sejmu została zdeprecjonowana - pojawił się pozasejmowy (także poza konstytucyjny) ośrodek władzy.

ad. 2. Podstawowe funkcje parlamentu: ustawodawcza, kontrolna i kreacyjna. Z perspektywy funkcji kontrolnej dużą rolę powinna odgrywać opozycja. Poprzez ograniczanie jej roli mechanizmy kontrolne nie działają. Do instrumentów kontroli Sejmowej należą też procedury interpelacyjne, które nie spełniają swojej roli. Posłowie, nie mogą też w pełni korzystać z uprawnień związanych ze sprawowaną funkcją i zmuszeni są do stosowania środków uniwersalnych, np. wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

ad. 3. Na działalność poselską niekorzystnie wpłynęły też zmiany w regulaminie Sejmu. Współcześni przedstawiciele rządów autorytarnych czy quasi autorytarnych jest początkowo łamanie obowiązującego prawa, aby następnie wprowadzić nowe rozwiązania normatywne.

Moderatorka: Również rząd nie stosuje się do zasad prawidłowej legislacji, omijając jej poszczególne etapy. Większość projektów prowadzona jest w trybie poselskim lub odrębnym. PiS wymyślił też nowy sposób czyli tzw. ustawy skrywane - rząd pracuje nad projektem, ale opinia publiczna poznaje go dopiero w chwili wpłynięcia do Kancelarii. W VIII kadencji ponad 2/3 projektów były nieprawidłowo procedowane.

DYSKUSJA:

Pytanie 1: Jak ukarać tych, którzy łamią zasady legislacji?

Korzystać z praw obywatelskich - kartka może być małą cegłą.

Pytanie 2: Wieloletnie poszerzanie kompetencji Marszałka Sejmu w końcu się zemściło? Czy wprowadzane zmiany faktycznie były tak drastyczne?

E. Polkowska: Wzmocnienie pozycji Marszałka wynika z Konstytucji z 1997r. Wcześniej stawiano na kolektywne zarządzanie Sejmem by wzmocnić opozycję. Zmian w regulaminie również dokonywali kolejni Marszałkowie III RP. Dziś Marszałek ma bardzo dużą władzę, zmienić jednak należy sposób korzystania z uprawnień. Wcześniej Marszałkowie uznawali zwyczaje parlamentarne, dziś nie ma żadnych hamulców.

P. Mikuli: Wzmocnienie Marszałka wiązało się z rozdrobnieniem parlamentu poprzednich kadencji. Należy jednak zwrócić uwagę na dzisiejszy brak kultury parlamentarnej, gdyby była ona większa, przy obecnych przepisach debata mogłaby zyskać właściwą formę.

Moderatorka: Regulamin Sejmu jest wygodny dla Marszałka, który ma pełną dowolność jego interpretacji. OFL proponowało zapis o konieczności konsultacji w regulaminie, ale okazało się, że jest to nierealne w obecnej sytuacji politycznej.

Pytanie 3: Jak relacja rząd-parlament wpływa na proces stanowienia prawa?

E. Polkowska: Sejm stracił autonomię legislacyjną. Sejm, który powinien odpowiadać za tworzone prawo, dziś tego nie robi. Obecnie naszą jedyną bronią jest dyskusja, debata i analiza obecnej sytuacji, aby wyciągnąć wnioski na przyszłość.

P. Mikuli: Istotna jest kwestia edukacji. Trzeba iść z duchem czasu, wykorzystać nie tylko Facebooka aby dotrzeć do młodych ludzi. Pewne kwestie właśnie dla celów dydaktycznych trzeba uprościć.

Moderatorka: Rządowe Centrum Legislacji jest zmarginalizowane. Po 2015r. oddano tę przestrzeń poszczególnym ministerstwom, które realizują swoje plany.

Pytanie 4: Rząd stanowi prawo, je stosuje i nadzoruje przez MS jego egzekucję, czy nie jest zbyt wiele? Dlaczego prawnicy nie mówią też o centralnym ośrodku sprawowania władzy, który nazywa się Jarosław Kaczyński?

P. Mikuli: Wszystko wyznacza kontekst kultury prawnej i politycznej, której nie można zastąpić rozwiązaniami normatywnymi. Same przepisy, które uprzywilejowują rząd w procesie legislacji wcale nie muszą być zagrożeniem.

Sprawa poza konstytucyjnego ośrodka władzy jest poruszana w literaturze, m.in. przez prof. Sadurskiego. Sytuacja jest w pewnym zakresie podobna do sytuacji z PRL-u.

E. Polkowska: Grzech pierworodny leży w konstytucji z 1997r., która podniosła rangę regulaminu jako jedyne go aktu normującego działalność parlamentu. Jednak dzięki kulturze prawnej rozwiązanie to może w rzeczywistości całkiem dobrze funkcjonować.