

Bez obywateli nie ma demokracji

EWA ŁĘTOWSKA
Instytut Nauk Prawnych
Polska Akademia Nauk, Warszawa

O konflikcie wokół Trybunału Konstytucyjnego, prawie i społeczeństwie obywatelskim rozmawiamy z prof. dr hab. Ewą Łętowską, prawnikiem, członkinią rzeczywistą PAN, członkinią korespondentem PAU, członkinią Rady Naukowej INP PAN, pierwszą polską Rzecznik Praw Obywatelskich i sędzią Trybunału Konstytucyjnego do 2002 roku

Academia: Obserwujemy właśnie ewidentny klincz między władzami ustawodawczą a sądowniczą.

Ewa Łętowska: Władza sądownicza w zderzeniu z władzą ustawodawczą i wykonawczą jest słabsza. Dwie pozostałe, zwłaszcza wykonawcza, zawsze zresztą mają tendencje do naruszania z korzyścią dla siebie istniejącego podziału władzy, wkraczania w uprawnienia judykacyjne. Ta ostatnia nie dysponuje przecież wojskiem. Domyślaliśmy się więc, że taki klincz może nastąpić i to jest bardzo poważna sprawa. Mamy dwa rozstrzygnięcia Trybunału, co prawda opublikowane, ale niehonorowane przez egzekutywę (z prezydentem włącznie), która uważa, że to jej ocena dotycząca stanu konstytucyjności powinna przeważać. Tymczasem do takiej oceny w konstytucji był i jest wyraźnie desygnowany Trybunał Konstytucyjny. Do tego ustawodawca wspomógł ostatecznie te działania. Przed samymi świętami uchwalono tzw. ustawę naprawczą, w której różnymi posunięciami ograniczono niezależność Trybunału. Na dodatek są to zmiany, które w praktyce uniemożliwiają skuteczną kontrolę

ustaw. Reforma wymusza mniej więcej trzykrotne spowolnienie pracy Trybunału, który w zakresie kontroli abstrakcyjnej staje się instytucją fasadową. Szkoda. Tym bardziej że zmiana ta otwiera drogę do innych podobnych usprawnień w funkcjonowaniu państwa. Zapowiadane przecież są zmiany w ustroju innych sądów, w służbie cywilnej, w podatkach. Zapewne też w prawie wyborczym. I skoro wyjęto bezpiecznik, nikt nie skontroluje, czy zmiany ustawodawcze są zgodne z konstytucją. A przecież większość parlamentarna to nie większość konstytucyjna. Historycznie biorąc po to istnieją Trybunały Konstytucyjne, aby zapobiegać pełzającym zmianom konstytucji.

Wyjdźmy od tego, czemu właściwie ma służyć prawo.

Prawo jest teoretycznie czynnikiem stabilizującym. To stabilizowanie odbywa się na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to ustawy zwykłe, które wdrażają programy polityczne rządzących, ale w zakresie ich szerszej strategii, np. wiek emerytalny, prywatyzacja mediów, gwarancje dla poszanowania praw mniejszości. Na przykład awantura o związki partnerskie to była klasyczna walka polityczna, która dotyczyła kwestii, czy ochrona praw mniejszości, w tym wypadku mniejszości seksualnych, ma być dalej posunięta, czy mniej posunięta. Druga płaszczyzna to konstytucja, której zadaniem jest powstrzymanie od nieprawidłowych działań większości parlamentarnej, zwłaszcza w zwykłej u nas sytuacji, w której jest ona osiągnięta nikłą większością zbioru wyborców. W przypadku, kiedy w obliczeniach wyników wyborów stosuje się system D'Hondta, preferowane są bowiem niektóre partie. Ta, która zwyciężyła, zyskała przy urnach 37,58% głosów, co przełożyło się na nieco ponad 50% głosów w parlamencie. Ale jeżeli doliczymy tych, którzy do wyborów nie poszli, czyli właściwie połowę uprawnionych do głosowania, to okazuje się, że większość



parlamentarna ma za sobą głosów narodu, o którym ostatnio słyszymy, niecałe 20%. Taka większość nie jest uprawniona do zmiany konstytucji. Ale może wykorzystać pozycję większości parlamentarnej, aby starać się konstytucję zmieniać właśnie petzajqco. I wtedy, zamiast kaptować zwolenników w parlamencie spośród innych ugrupowań, zamiast wyłuskiwać postów innych klubów, trzeba po prostu wykręcić bezpiecznik. I to zrobiono. Konstytucja to łańcuchy, których się używa w celu zabezpieczenia mniejszości i tej parlamentarnej, i nieparlamentarnej przed większością parlamentarną. U nas mniejszość nieparlamentarna jest większością w liczbach bezwzględnych. Dlatego to, czego jesteśmy świadkami, to figielki konstytucyjne, które służą obejściu tej właśnie zasady, zrobieniu z instytucji gwarantującej wydmuszki.

Figielki konstytucyjne to...

„Wolność Tomku w swoim domku” – to jest figielek sąsiedzki. Rugi lokatorów, rzekomy remont dachu, aby zalało mieszkanie rugowanego sąsiada, służą temu, aby sam się wyniósł, a rugujący rzekomo działał zgodnie z prawem. Niedogodności związane z sąsiedztwem i z różnymi stylami życia są naturalne. Ale przekroczenie zwykłej dozwolonej miary to nadużycie prawa. I niech mnie panie nie pytają, w którym miejscu następuje dialektyczna zmiana skokowa. Bo kiedy zaczynamy komuś wrywać włosy, to czy można powiedzieć, od którego momentu on się stanie łysy? My zaczęliśmy wrywać włosy konstytucji.

Dlaczego może w ogóle dojść do tego procesu?
Prawo niezakorzenione w obyczaju i w jakimś uzusie i obywatelskości jest z natury rzeczy

bardzo miękkie. W Niemczech jeżeli ulica jest zamknięta, to jest zamknięta dla wszystkich. W Polsce jeżeli jest zamknięta, to nie dla tych, którzy czują się bardziej silni i władza od nich postulserństwa nie wyegzekwuje. I to jest odpowiedź. Jesteśmy jak w laboratorium. Wyniki badań wskazują, że mamy w Polsce bardzo niski kapitał społeczny i niski poziom zaufania do prawa. Dodajmy do tego skłonność do nieposzanowania prawa i brak rozeznania w zasadach państwa demokratycznego. Jak wytłumaczyć szaremu człowiekowi, na czym polegają zalety podziału władzy na ustawodawczą (parlament), wykonawczą (rząd) i sądowniczą? Każda większość parlamentarna ma skłonność do rozpychania się, więc podział władz jest po to, żeby powstrzymywać ją w jej krzestach.

Czy to, że wiele osób tego nie rozumie, nie wynika z braku w debacie publicznej tak jasnych porównań?

Jeżeli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, to mówienie ludzkim językiem jest niezwykle ważne. Z punktu widzenia przeciętnego Polaka TK może być odbierany tak: chodzą jacyś ludzie w śmiesznych kapeluszach i wygłaszają jakieś kompletnie niezrozumiałe kwestie. Nie tworzy to społeczeństwa obywateli. Nie mogą zrozumieć, dlaczego po tak ważnych wyrokach, z jakimi mieliśmy teraz do czynienia, nie było czegoś, co było dawniej przyjęte, że po każdym wyroku w Trybunale Konstytucyjnym wychodzili sędziowie do mediów i tłumaczyli swoje decyzje.

To tylko kwestia chęci?

Oczywiście. Potrzeby nawiązania dialogu. Umiejętności prowadzenia go. Poza tym można by to wszystko prościej napisać. Zresztą twierdzą, że polskie społeczeństwo w ogóle nie

„Sprawiedliwość jest
ostoją mocy i trwałości
Rzeczypospolitej”
– słowa Andrzeja Frycza
Modrzewskiego i parafraza
lacińskiej sentencji Ulpiana
*Iustitia fundamentum
regnorum est* na frontonie
sądów w alei Solidarności 127
w Warszawie

umie się przyzwyciężać komunikować. Jesteśmy strasznie ubodzy, jeżeli chodzi o środki wyrazu, i nie umiemy pisać po polsku. W związku z tym albo walimy jak cepem, albo to, co chcemy powiedzieć, owijamy w tyle papierków, że nic nie można zrozumieć. Ja więc moją rolę, np. Rzecznika Praw Obywatelskich, rozumiałam również tak, że trzeba środkami nie władczymi tłumaczyć i wychowywać. Niestety, w tej chwili nie ma chęci zrozumienia, tylko jest chęć wykorzystania prawa czy środków prawnych w służbie siły. Albo rozgrywki. Tymczasem prawo składa się z siły i racji, i one muszą być w pewnej równowadze. Racja bez siły jest nieskuteczna. Pokazywał to już Samuel Łaszcz, symbol warcholstwa z XVII wieku, który chodził w delii podbitej niewykonanymi wyrokami sądowymi. Poza tym wszystkim tkwimy w medialnym chaosie komunikacyjnym. Nie jest żadnym dialogiem sytuacja, w której się sadza dwie gadające głowy z dwóch ideowych obozów, które się naparżają, a dziennikarz siedzi i kręci młynka, bo sam nic z tego nie rozumie. No i można mu wcisnąć najgorszy kit. A „ciemny lud to kupi”. Mamy pozór pluralizmu.

A kto miałby oświecać publiczność?
Po części nauka.

Komitet Nauk Prawnych PAN bardzo szybko zareagował na działania władzy.

Przyjęcie stanowiska przez KNP PAN wymagało niesłychanego wysiłku, dlatego że był silny opór wewnętrzny, który zresztą zrealizował się w votum separatum. Ale tu pojawia się kolejna sprawa, na którą chciałabym zwrócić uwagę. Można takie stanowiska zajmować przeciwko komuś: żądamy obcięcie ręki, żądamy ukarania, potępiamy itd. Można także napisać pozytywnie, że występujemy w obronie takich i takich wartości, że brakuje

nam tego i tego, chcielibyśmy to i to. Jest różnica? Jest. Jeżeli się przeciwnika przyciśnie do muru, to on zrobi wszystko, żeby uniemożliwić zajęcie stanowiska drugiemu.

To prosta droga do konfrontacji?

Ależ oczywiście. Choć ja sama w tym konflikcie, w kryzysie konstytucyjnym wyraźnie sama się radykalizowałam. Nie ma co kręcić: są przepisy konstytucyjne mówiące o niezwłoczności publikacji wyroków TK i standardem jest, że do kontroli konstytucyjności jest powołany Trybunał Konstytucyjny. I nie egzekutywa decyduje o wyborze sędziów do TK, tylko Sejm. Jeżeli pan prezydent powiada, że cała piątka, a nie tylko dwójka sędziów została wybrana niezgodnie z konstytucją, to on kontestuje wybór Sejmu! Mamy zatem znów do czynienia z negacją pryncypiów konstytucyjnych. A jeżeli tak, to i ja zaostrzam swój język. Nie mówię o totalitaryzmie, końcu demokracji, zamachu. Ja mówię o pogłębiającym się kryzysie konstytucyjnym i odwróceniu od zasad państwa prawa, takich, jakie się wypracowało na gruncie konstytucji i na gruncie praktyki konstytucyjnej ostatnich lat. Coś się jednak skończyło. Demokracji mniej – o tym świadczy choćby styl prac w parlamencie, szyderstwa z opozycji, uruchomienie maszynki do głosowania, lekceważenie nawet w sensie formalnym własnego regulaminu pracy, traktowanie per non est negatywnych opinii środowisk społecznych. Posuwamy się na tej drodze ku demokracji.

W przepisach jest mowa o tym, że wyroki TK należy publikować niezwłocznie. To daje pole do interpretacji. Dlaczego nie można było dokładnie określić terminu, np. dwa dni po ogłoszeniu?

Dlatego że prawo fatalnie znosi taką kazuistykę. Ja wiem na pewno: niezwłocznie oznacza, że tydzień to już jest za długo. Prawo jest formułą generalną. Ono musi zakładać pewien kapitał społeczny wzajemnego zaufania.

Rozmowa z prof. Ewą Łętowską

Jednak trudno go uzyskać, kiedy na temat jakiegoś jednego przepisu dwóch prawników ma różne zdania, różnie go przedstawia.

Bo prawo jest dziedziną humanistyczną. Można ująć w przepisie symbol chemiczny koloru czerwonego składającego się na polską flagę. Ale wprowadzenie takiej np. dokładności terminowej wszystko skrępuje. To niepożądane dążenie do dosłowności.

Może jednak uniemożliwiłoby powstanie takiej sytuacji, którą właśnie obserwujemy?

Nie sądzę. Nie jestem specjalistką od charakteru narodowego, ale sądzę, że Polacy są kłótlivi, niechętni do kompromisu, nastawieni godnościowo, mają pawie ogony. Wiadomo, że są osoby bardziej koncyliacyjne i mniej koncyliacyjne. W Polsce tych drugich jest znacznie więcej, a w każdym razie są nadreprezentowani wśród polityków. Zresztą takie pelzające odwroty od zasad wymagają wiernych janczarów niemających nadmiernie subtelną dusz.

Można powiedzieć, co będzie dalej?

Następnym posunięciem będzie prawdopodobnie zmiana ordynacji wyborczej, będą manipulacje okręgami, żeby „było lepiej”. Po prostu trwa gwałtowne sprzątanie w ramach odnowy, budowy czwartej Rzeczypospolitej. Trwa także wyścig o rząd dusz, o aktywność tzw. szerszych mas. Tyle że szersze masy ruszą się wtedy, kiedy namacalnie poczują, że nie tylko nie ma poprawy, ale że idzie się w dół. Ale to potrwa.

Mieszkający od wielu lat w Warszawie

Amerikanin powiedział nam, że to, co się u nas dzieje, to może rodzaj testu demokracji, który musimy przejść. Zgodzi się pani z nim?

Ma rację. Jak się człowiek uczy działać swetry, ile popsuje, zanim zrobi dobry i ładny? Demokracja jest piekielnie trudna. A prawnik – jak powiedziałam podczas grudniowego zgromadzenia ogólnego PAN – jest przeklęty. On zna różne prawidłowości dotyczące narzędzi prawnych, którymi się sam posługuje, i wie, jak prawo działa. Ale jednocześnie to, co dla prawnika jest wiedzą o jego dyscyplinie, dla osoby innej, zwłaszcza dla polityka, jest narzędziem, które sobie można wziąć i używać. Słusznie: prawo jest po to, żeby go używać, i to w różnych celach. Tylko jeżeli prawnik w imię poszanowania prawid-

owości, które zna i rozumie jako fachowiec, protestuje, mówiąc: „polityku, ty tego źle używasz!”, to co wtedy robi polityk? Mówi: „ty chcesz coś osiągnąć w tej bitwie, w której ja uczestniczę, używając twoich narzędzi”. Ale to, co się w tej chwili dzieje, to nie tylko kwestionowanie czystości intencji prawników występujących w obronie pewnych zasad, lecz także próba zakazania im nawet samego udziału w dyskusji w imię tego, żeby nie stali się stroną w sporze. Widać jednak, że społeczeństwo mimo wszystko zrobiło ogromne postępy i zaczyna dostrzegać manipulacyjne użycia prawa.

Kształtuje się społeczeństwo obywatelskie?

Tak. Bardzo dużym przyspieszeniem cywilizacyjnym było wejście do Unii Europejskiej. Unia zakłada pewien poziom demokracji. Wolne wybory były? Były. Nikt nie fałszował. Wolne media są? Na razie są. Może ktoś doceni w tej chwili prywatyzację mediów, bo jednak trudniej jest uporać się z mediami prywatnymi niż z publicznymi. Zobaczmy różnicę, jak wejdzie w życie planowana ustawa o mediach.

Rzeczywiście więc Polacy muszą zdać test. O ile można sobie wyobrazić demokrację bez państwa prawa, o tyle nie można sobie wyobrazić państwa prawa bez demokracji. Jak nie ma społeczeństwa obywatelskiego, to nie będzie państwa prawa. Taka jest zależność.

Rozmawiały **Anna Zawadzka**
i **Katarzyna Czarnecka**
zdjęcia **Jakub Ostasowski**



Prof. dr hab. Ewa Łętowska
podczas grudniowego
zgromadzenia ogólnego PAN