

Dobre prawo



Z prof. Sławomirą Wronkowską-Jaśkiewicz, kierowniczką Katedry Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa UAM w Poznaniu, rozmawia Kazimierz Brzezicki

Mercuriusz Jakie powinno być dobre prawo?

Powinno być funkcjonalne i pozbawione luk, spójne, stabilne i przejrzyste skonstruowane oraz należycie ogłoszone. To są podstawowe cechy formalne przesądzające o tym, że tworzone normy będą nadawały się do sprawnego kierowania ludzkimi postępowaniami. Ale przecież to nie wystarczy. Chcemy, aby prawo było przede wszystkim sprawiedliwe i mądre: było stanowione wtedy, gdy istnieje rzeczywista potrzeba prawnej regulacji określonych zjawisk, by znajdowało uzasadnienie w zespole powszechnie uznawanych wartości, skutecznie wprowadzało w nasze życie element ładu, bezpieczeństwa i przewidywalności. Bo prawo jest wynikiem potrzeby uporządkowania życia społecznego i podania go pewnym regułom, tak by umożliwić istnienie i należyte funkcjonowanie poszczególnym ludziom i ich zespołom, przecież bardzo różnym, mającym odmienne interesy i rozmaite aspiracje.

I dlatego tak trudno tworzyć dobre prawo, ponieważ wszystkie te cechy muszą występować łącznie. Inaczej prawo będzie jasne, ale nieskuteczne, legalnie tworzone, ale niestabilne, rzetelnie publikowane, lecz niespójne. I zamiast być użytecznym środkiem układania spraw społecznych, pozostanie spisana deklaracją dobrych intencji prawodawcy. Krytykując je, warto sobie uświadomić, że tworzenie prawa wymaga ogromnej wiedzy, wyobraźni, doświadczenia, skrupulatności i odpowiedzialności. A także pełnej determinacji, by je realizować. Ustanowienie normy prawnej zaczyna dopiero proces jej funkcjonowania w życiu społecznym.

Mercuriusz Czy polskie prawo charakteryzuje się tymi cechami?

Polskie prawo od wielu lat poddawane chaotycznym zmianom jest przedmiotem zasłużonej krytyki. Niepokój budzi zarówno jakość poszczególnych ustaw, jak i system prawa jako całość, ale także zasady jego tworzenia. Jest niestabilne i niespójne, mało funkcjonalne, zagmatwane. Cierpimy na nadmiar regulacji w stosunku do potrzeb unormowania oraz w stosunku do tego, na ile można je przyswoić i wyegzekwować.

Systematycznie wzrasta liczb aktów prawnych. Od 2000 roku uchwała się rocznie przeciętnie niemal 200 ustaw. W roku 1989 wydano blisko 300 rozporządzeń, w 1998 było ich ponad 1000, a w 2004 – 2351. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w 1989 r. nie przekraczała 1000, a w ostatniej dekadzie sięga przeciętnie 15 000 stron rocznie.

Mimo tej wielkiej liczby wydawanych aktów prawa, nadal pozostają dziedziny nieunormowane lub unormowane w sposób niekompletny, a to oznacza luki w prawie oraz brak instytucji i procedur pozwalających stosować normy skutecznie i nieuciążliwie. Do tego dochodzi „lawina” narastających się zmian. Ponad 60% wszystkich uchwalanych ustaw to ustawy zmieniające. Poszczególne ustawy są zmieniane kilkanaście razy. Sprawia to, że system prawa staje się nieczytelny i nieprzyjazny obywatelowi, utrudnia funkcjonowanie gospodarki. W takim stanie rzeczy sądom niełatwo jest dobrze orzekać, a administracji sprawnie wydawać trafne decyzje.

Mercuriusz Skoro prawo tworzą fachowcy, to dlaczego jest ono takie ułomne?

Nie tworzą go fachowcy. Zresztą, kto to jest fachowiec w tworzeniu prawa?

Prawo powstaje w bardzo skomplikowanym procesie i jest rezultatem aktywności wielu ludzi i ich zespołów: polityków i ekspertów, lobbystów i redaktorów tekstów prawnych. Ich wysiłek powinien być zorganizowany, a każdemu z nich wyznaczone odpowiednie zadania.

Stanowienie prawa powierzone jest upoważnionym do tego organom, przede wszystkim parlamentowi, a więc politykom. Natomiast przygotowanie projektów należyć powinno do specjalistów dysponujących wiedzą o sprawach, które chce się uregulować, i o systemie prawa, do którego wprowadza się nowe unormowania, oraz umiejętnością redagowania komunikatywnych i precyzyjnych przepisów. Aby stworzyć dobrą ustawę, niezbędna jest wiedza prawnicza, ale ona nie wystarczy. W polskim procesie prawotwórczym nastąpiło, niestety, niebezpieczne zachwianie ról instytucji, które biorą w nim udział. Wszyscy uczestnicy tego procesu z zapałem „piszą” prawo i na każdym etapie prac wprowadzają do niego liczne poprawki. A tylko niektórzy do tego „pisania” są należycie przygotowani.

Mercuriusz Od czego zależy pozytywna jakość prawa?

Od wielu czynników, spośród których dwa wydają się szczególnie ważne: kultura polityczna i prawna tych, którzy prawo tworzą, oraz procedury, w jakich jest tworzone.

Elity polityczne tworzące prawo nie przyswoiły sobie w zadowalającym stopniu przekonania, że wtedy, gdy spełniają rolę prawodawcy, muszą się poddać twardej regułom rzetelnej legislacji. Reguły te ograniczają wprawdzie swobodę w osiągnięciu celów politycznych, ale ich respektowanie sprzyja legitymizacji prawa. Tymczasem niepokoi rozpowszechnione wśród polityków przyzwolenie na uchwalenie złego prawa i brak świadomości, jak wysoka jest społeczna cena złych aktów prawnych.

Polska procedura prawodawcza jest konserwatywna i ociężała. Nadal preferuje resortowe tworzenie prawa, takie, że ministerstwa inicjują prace prawodawcze i przygotowują projekty, które w następnych stadiach są poprawiane. Sprzyja to dezintegracji prac, ale – co ważniejsze – pozwala eksponować wąski, właśnie resortowy punkt widzenia i wąsko rozumiane interesy, zamiast interesów ogólnospołecznych. Brak nam mechanizmów wymuszających prace systematyczne i prowadzone według planu oraz mechanizmów koordynujących. Dlatego tak łatwo jest w Polsce tworzyć prawo i je zmieniać.

Mercuriusz Czy kiedykolwiek polskie prawo przestanie być instrumentem jednej (rządzącej) partii?

To, że partia polityczna wygrywająca wybory realizuje swój program także przez zmiany w prawie, wynika z reguł demokracji. Rzecz w tym, by działała w ramach wyznaczonych konstytucyjnie: respektowała wskazane w niej wartości, nie naruszała chronionych przez nią dóbr, szanowała prawa mniejszości.

Ci, którzy tworzą w Polsce prawo, nie rzadko dopuszczają się aktów politycznej instrumentalizacji: zmieniają reguły prawodawcze lub je naruszają, kierując się politycznym interesem. Wiąże się to z niską kulturą polityczną i prawną oraz brakiem odpowiedzialności za złe prawo, a także z ułomnością naszej demokracji. Powierzaliśmy tworzenie prawa demokratycznie wyłonionemu parlamentowi i założyliśmy, że potrafi on wyartykułować i skoordynować interesy społeczne. Tymczasem dobre prawo nie ma być jedynie wynikiem decyzji większości parlamentarnej, ale powinno się legitymować tym, że jest wynegocjowane ze społeczeństwem, przekonujące i akceptowane. Polski proces prawodawczy, mimo fundamentalnej zmiany dokonanej dwadzieścia lat temu, nie jest procesem społecznym. Ale nie jesteśmy bezradni. Społeczeństwo demokratyczne może się organizować w celu aktywnego wpływu na bieg spraw publicznych. ■

fot. Maciej Męczyński ŻU UAM