

Stanisław Posner

Senator Rzeczypospolitej

Rada Prawodawcza przy Ministerstwie Sprawiedliwości

Tyle mówi się i pisze u nas o niewystarczającej a często fatalnej pracy ustawodawczej, o niewystarczającej technice, o fatalnym języku ustaw naszych, że nie sposób obronić się myśli: co uczynić, aby było lepiej, aby stan nasz poprawić, aby pracę prawodawczą na mocniejszych oprzeć podstawach, aby uczynić ją bardziej racjonalną, odpowiadającą zadaniu. Każda ustawa przechodzi przez cały szereg etapów krytycznych zanim stanie się „pozycją” w *Dzienniku Ustaw*. Olbrzymia większość ustaw naszych bierze początek swój w sekcji ustawodawczej Ministerstwa Sprawiedliwości. Z Ministerstwa przechodzi do Prezydium Rady Ministrów, następnie do Komisji Prawniczej Sejmu, dalej na plenum Sejmu, wreszcie do Senatu. Każda instancja wprowadza do ustawy poprawki, każda się spieszy. Ustawa wychodzi ostatecznie z Sejmu i otrzymuje podpis Prezydenta. Jest wydrukowana w „*Dzienniku Ustaw*”. Gdy ją czytamy w „*Dzienniku Ustaw*”, a szczególnie, gdy — zaczyna być stosowana — widzimy jej braki. Nie dopatrzył Sejm, nie miał możliwości poprawić Senat. Ten ostatni, wiązany terminem, zastrzeżonym przez Konstytucję, widzi nieraz jak najlepsze jego merytoryczne poprawki giną pod gilotyną ostatniego czytania w Sejmie (po powrocie ustawy z Senatu). Ratuje powagę swoją, zaopatrując dyskusję nad Ustawą w rezolucję, w której zwraca uwagę rządu na niedostateczność umiejętności kodyfikacyjnej, i rezolucję tej treści ponawia przy każdej niemal ustawie. Rząd dobrotliwie przyjmuje rezolucje te pod uwagę. Przechodzi nad nimi do porządku dziennego. Przyparty do muru broni się brakiem sił zawodowo w sensie kodyfikatorskim wyszkolonych.

Jeżeli przebiegniemy myślą całą długą drogę prowadzącą od początku do końca, od pierwszego projektu ustawy aż do chwili, kiedy „*Dziennik Ustaw*” — projekt podniesiony do god-

ności Ustawy ogłosi, jeżeli zastanowimy się poważnie i dłużej nad poszczególnymi etapami tej drogi, zauważymy, że najważniejszym jej etapem jest pierwszy. Wszystkie inne mają do czynienia już z gotową, już z skonstruowaną ustawą. „Nie psujmy konstrukcji!” wołają inżynierowie, pracujący na tym czy innym etapie drogi.

Często uwaga bardzo słuszna — musi być cofnięta. Ustawy są pilne, wszystkie są „nieodzownie” potrzebne, rząd prosi, zabiega, nęka albo i błaga, aby ustawę jaknajprędzej uchwalić, nie może bez niej obowiązków swoich wykonywać. I nieraz poseł albo senator milknie pod groźą takich argumentów ad hominem i mówi sobie, jak pisał ów mnich średniowieczny w końcu kroniki swojej: *multa sunt dicenda, debent autem restare in calamo* (wiele jeszcze trzeba powiedzieć, ale trzeba, aby zostało — w kałamarnicy!) Milczenie takie bywa wygodne dla rządu, czy bywa pożyteczne dla ustawy? śmiemy wątpić!

Najważniejszym w tych warunkach etapem pracy prawodawczej staje się i jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Tutaj powstaje pomysł ustawy, albo też tutaj zostaje wykonany pomysł, który urodził się w Sejmie i został rządowi przekazany do wykonania. Tutaj referent otrzymuje polecenie przygotowania projektu ustawy! Referent czyni poszukiwania w ustawodawstwach obcych, własny talent przywołuje do pomocy i próbuje plan ustawy skreślić. Zdarza mu się niekiedy, że polecenie zwierzchnika wykona bez zarzutu, zdarza się częściej, że zwierzchnik sam o istocie kodyfikacyjnej słabe tylko ma wyobrażenie. Projekt odleży się, przejdzie przez ogień komisji w łonie samego Ministerstwa zwoływanej i po pewnym czasie, po miesiącach albo i po latach wychodzi na jaśnie to znaczy do Prezydium Rady Ministrów, do Komisji Międzyministerialnej i t. d., aż wreszcie dociera do progu prasy i debaty sejmowej.

Łatwo zrozumieć, że, chcąc aby ustawa była dobra, należy jej początki otoczyć najtroskliwszą opieką. Ogrodnik posiada inspektę, w której chroni delikatną roślinkę przed przy-mrozkiem wiosennym. Dziecko posiada matkę, mamkę, niańkę, które czuwają nad jego pierwszemi krokami. Referent ministerjalny pracuje sam. Trzeba go otoczyć opieką. Trzeba stworzyć ramki, któreby sprawiły, że ustawa, gdy wyjdzie z Ministerstwa, będzie projektem, który pod względem techniki prawodawczej będzie stał na wysokości zadania. Sejm, jako organizacja sił i interesów politycznych i gospodarczych

kraju, będzie mógł wprowadzić do ustawy swoje momenty polityczne i społeczne. Będzie mógł odesłać projekt ustawy do Ministerstwa, gdy zauważy, że jego zmiany wyważają z posad plan ustawy, psują jej kadry i t. d., budowa jednak projektu, jego stan, jego rozwinięcie, jego terminologia — nie będą mogły ulec zmianie.

Z tych wychodząc założeń, wyobrażamy sobie, że należy stworzyć przy Ministerstwie Sprawiedliwości Radę Prawodawczą. „Rady” istnieją przy kilku już Ministerstwach (przy Ministerstwie Rolnictwa, przy Urzędzie Emigracyjnym, Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych) i powstaną zapewne przy wszystkich. Nie ma tedy obawy, aby chodziło tu o instytucję zgoła nową i nie pasującą do ogólnej architekturki naszych urzędów administracyjnych. Gdyby nawet chodziło tu o instytucję nową, nie wahalibyśmy się na chwilę żądać zorganizowania jej, gdyby nam się wydawała pożyteczną albo konieczną. Architektura ustaw i urzędów jest rzeczą pierwszorzędną wagi. Życie jest ważniejsze. Potrzeba życiowa daje prawo rację istnienia.

Należy tedy powołać do życia organ doradczy dla spraw związanych z działalnością Ministerstwa Sprawiedliwości w dziedzinie inicjatywy ustawodawczej — Radę Prawodawczą o charakterze doradczym i technicznym.

Rada taka złożona będzie z pracowników fachowych, powołanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości z pośród najbardziej zasłużonych teoretyków i praktyków, w szczególności takich, których dotychczasowa działalność ujawniła specjalne przygotowanie w zakresie ustawodawczym.

W Radzie powinni zasiadać przedstawiciele wydziałów prawnych uniwersytetów, przedstawiciele sądownictwa, przedstawiciele adwokatury i notariatu. W Radzie mogą znaleźć się i przedstawiciele Sejmu i Senatu.

Rada deliberuje nad każdym projektem ustawodawczym, wchodzącym do Sejmu z inicjatywy Rządu. Projekt ten zostaje z obowiązku przekazany Radzie przy Ministerstwie Sprawiedliwości, działającej bądź w zakresie właściwym jego kompetencji, bądź w charakterze przedstawiciela Rządu. Rada z własnej woli dzieli się na komisje i podkomisje, jednak z góry przewidziane są komisje: cywilistyczna, kryminalistyczna, proceduralna i ogólna. (Ta ostatnia posiadać będzie stałą specjalną podkomisję językową, do której zaproszeni będą specjaliści poloniści).

Projekty ustaw są komunikowane przewodniczącemu Rady, który je rozdziela między komisje. Każda z komisji władna jest tworzyć podkomisje dla spraw poszczególnych.

Komisje referują projekt na plenum Rady. Opinia Rady komunikowana jest Ministerstwu Sprawiedliwości dla użytku jego wydziału ustawodawczego.

Projekt, opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wchodzi do Sejmu. Z chwilą gdy komisja sejmowa projekt, przez Ministerstwo złożony, zacznie rozpatrywać, może powołać w charakterze rzeczoznawcy przedstawiciela Rady Prawodawczej.

Jeżeli komisja sejmowa wprowadzi do projektu poprawki i poprawki te wraz z całym projektem stają się przedmiotem deliberacji na plenum, Ministerstwo Sprawiedliwości może być na plenum Sejmu reprezentowane przez przedstawiciela Rady Prawodawczej, występującego w charakterze komisarza rządu.

Projekt ustawy, uchwalonej przez Sejm, wchodzi do Senatu. Komisja Prawnicza Senatu może powoływać przedstawicieli Rady Prawodawczej w charakterze rzeczoznawców.

Rada, komisje i podkomisje wybierają przewodniczących i ich zastępców na lat trzy. Sekretarz Rady nosi tytuł sekretarza generalnego, a jego zastępca tytuł zastępcy sekretarza generalnego. Remuneracja członków Rady i jej władze wzorowana jest na remuneracji członków Komisji Kodyfikacyjnej.

Rada Prawodawcza opracuje regulamin wewnętrzny obrad swoich, który zaakceptowany zostanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Czytelnik, który jest prawnikiem, obejdzie się bez licznych i obszernych komentarzy do tego projektu. Zauważy, że projekt ten liczy się z całą drogą, którą projekt ustawy przechodzi, zanim — znajdzie sobie miejsce w „Dzienniku Ustaw”.

Trzeba będzie wrócić jeszcze do tej sprawy, ile że wyłożony tu projekt — jest przedmiotem deliberacji komisji prawniczej Senatu.

Rad będę, jeżeli zainteresuję prawników naszych. O ich przecież współdziałanie w pracy kodyfikacyjnej chodzi nam przedewszystkiem.