

## I. ARTYKUŁY

THOMAS MARKERT

### **ROLA KOMISJI WENECKIEJ W PROCESIE PRZYGOTOWANIA KONSTYTUCJI PRZEZ PAŃSTWA EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ\***

Na wstępie chciałbym podziękować Uniwersytetowi im. Adama Mickiewicza za zaproszenie mnie na tę ważną konferencję. Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji, która posłużyła jako fundament rozwoju polskiej demokracji po okresie rządów totalitarnych, jest z całą pewnością warta upamiętnienia.

Niemniej, niestety, jestem świadomy, że w obecnej sytuacji nie może to być okazja tylko do świętowania i gratulowania Polsce tego, co udało się jej osiągnąć w ciągu tych dwudziestu lat. Niektóre z problemów poruszanych w trakcie tej konferencji, takie jak rola konstytucji jako najwyższego prawa i zasada rządów prawa, stały się ostatnio bardzo aktualne w waszym państwie. W świetle tych okoliczności jest niezwykle ważne, aby potwierdzić te kluczowe zasady, które zostały zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a których broni Komisja Wenecka Rady Europy.

Zostałem poproszony o przedstawienie roli Komisji Weneckiej w procesie przygotowywania konstytucji przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej. To nie jedyne zadanie Komisji Weneckiej, ale bez wątpienia najważniejsze, w szczególności na początku jej istnienia.

Komisja Wenecka została utworzona w ramach Rady Europy w 1990 r. przez 18 państw członkowskich. Obecnie liczy 61 państw członkowskich, w tym 48 europejskich i 13 spoza Starego Kontynentu. Komisja Wenecka jest ciałem doradczym Rady Europy w sprawach konstytucyjnych. Składa się z niezależnych ekspertów, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Większość z nich to doświadczeni sędziowie i akademicy. Kiedy idea powołania Komisji Weneckiej została po raz pierwszy zaproponowana przez znanego włoskiego konstytucjonalistę prof. Antonia La Pergolę w latach osiemdziesiątych, spotkała się ona z pewnym oporem ze strony różnych państw. Z uwagi na to, że prawo konstytucyjne jest blisko powiązane z takim zagadnieniem, jak suwerenność, pań-

---

\* Przemówienie wygłoszone na otwarciu konferencji „Konstytucja RP z 1997 r. – założenia teoretyczne a praktyka”, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, 11 października 2017 r. Tłumaczenie Łukasz Szoszkiewicz. Publikowane dalej artykuły przedstawiane były na powyższej konferencji (przyj. red.).

stwa były niechętnie do ustanowienia międzynarodowego ciała, które mogłoby ingerować w sprawy konstytucyjne.

Sytuacja zmieniła się istotnie po upadku żelaznej kurtyny i komunistycznego systemu narzuconego przez ZSRR. Wydarzenia, które umożliwiły także przyjęcie polskiej Konstytucji, przyniosły przełom. Wówczas stało się oczywiste, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej są chętne do korzystania z demokratycznych doświadczeń państw Europy Zachodniej, a Komisja Wenecka okazała się idealną instytucją pomagającą w dzieleniu się tymi doświadczeniami.

To był zapewne wyjątkowy moment w historii. Nigdy wcześniej państwa nie były tak otwarte, a nawet chętne, aby czerpać z zasad i rozwiązań konstytucyjnych z zewnątrz. Powód takiego podejścia był prosty i oczywisty: europejskie zasady i wartości nie były postrzegane jako narzucane z zewnątrz. Wręcz przeciwnie, państwa właśnie chciały pozbyć się obcego, narzuconego im systemu i powrócić do rodziny europejskich państw demokratycznych, do której należały przecież wcześniej. Nigdzie indziej nie było to tak wyraźne, jak w Polsce – państwie, które w 1791 r. przyjęło pierwszą europejską konstytucję.

Współpraca Komisji Weneckiej z nowymi demokracjami w tym okresie była tym samym przyjazną współpracą podejmowaną na wniosek konkretnego państwa. Dostarczaliśmy porad na podstawie doświadczeń demokracji zachodnich, a także uwzględniając standardy międzynarodowe, chociaż te drugie, w szczególności w tamtych czasach, były stosunkowo mniej rozwinięte w zakresie dotyczącym organizacji państwa i funkcjonowania instytucji demokratycznych.

Polska była jednym z tych państw, z którym rozpoczęliśmy współpracę bardzo wcześnie, jeszcze w latach 1990–1991. Hanna Suchocka, która była wówczas osobiście w to zaangażowana, posiada znacznie szerszą wiedzę o tej współpracy, dlatego nie będę zgłębiał tego tematu. Chciałbym natomiast podkreślić, że Polska, która w czasach komunizmu była w znacznie mniejszej izolacji, potrzebowała mniej pomocy ze strony Komisji niż inne państwa.

Działania Komisji Weneckiej nigdy nie są wynikiem jej własnej inicjatywy. Opinie są przygotowywane tylko na wniosek. Zazwyczaj wygląda to tak, że państwo, którego sprawa dotyczy, zwraca się z wnioskiem o opinię do Komisji. Jest jednak jeszcze druga droga, niezależna od danego państwa. Od samego początku bowiem organy Rady Europy, w szczególności Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, zostało wyposażone w kompetencję do występowania z wnioskiem o wydanie opinii przez Komisję Wenecką. W ten sposób, w wyniku inicjatywy organu Rady Europy, Komisja została włączona w opiniowanie spraw, które poszczególne państwa wołałyby zachować z dala od międzynarodowej oceny.

Wiele z wniosków Zgromadzenia Parlamentarnego kierowanych do Komisji Weneckiej pochodzi od Komisji Monitoringowej Rady Europy. Chociaż sama Komisja Wenecka nie jest ciałem monitorującym, to w ten sposób zostaje włączona w proces monitorowania wypełniania zobowiązań przez państwa członkowskie Rady Europy. Nadzór dotyczy konkretnych zobowiązań, jakie państwa zaciągnęły, przystępując do Rady Europy. Jednakże w ramach tego monitoringu sprawdza się także, czy państwa respektują podstawowe wartości zawarte w Statucie Rady Europy: demokrację, rządy prawa (*rule of law*) i poszanowanie praw człowieka.

W pierwszym okresie prac nad nowymi konstytucjami nie było wątpliwości co do woli realizacji tych wartości przez tzw. nowe demokracje. Z biegiem czasu jednak ulegało to zmianie, zwłaszcza w procesie nowelizacji konstytucji i implementacji ustaw. Komisja w takiej sytuacji została skonfrontowana z przypadkami odrotu od demokracji i próbami ponownej koncentracji władzy, przede wszystkim w rękach prezydentów myślących o rządzeniu w sposób autorytarny – poczynając od prezydenta Łukaszenki na Białorusi czy prezydenta Kuczmy na Ukrainie.

W sprawie Białorusi Komisja Wenecka, na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, wydawała bardzo krytyczną opinię na temat planowanych reform konstytucyjnych, która została przez Białoruś zignorowana. W konsekwencji Białoruś pozostała jedynym państwem w Europie niebędącym członkiem Rady Europy<sup>1</sup>, nie licząc specyficznego przypadku Kosowa. Natomiast w odniesieniu do Ukrainy opinie Komisji przyczyniły się znacznie do zapobieżenia wprowadzeniu autorytarnych rządów. Ważną cechą opinii Komisji, która przekłada się na ich duże znaczenie, jest ich publiczny charakter – tym samym mogą one być wykorzystane nie tylko przez aktorów międzynarodowych, ale także przez media czy partie opozycyjne w danym kraju.

Jak przygotowywane są opinie Komisji Weneckiej? Powoływany jest zespół sprawozdawców, zazwyczaj od trzech do pięciu członków, a o ich doborze decyduje specjalizacja prawnicza, dostępność, doświadczenie w zakresie materii będących przedmiotem opinii. Uwzględnia się także zróżnicowanie geograficzne sprawozdawców. Sprawozdawcy analizują teksty, przygotowują własne ekspertyzy w formie pisemnej, a także odbywają wizytę studyjną w danym państwie. Na podstawie tych indywidualnych komentarzy powstaje projekt opinii, który jest przedstawiany na posiedzeniu plenarnym Komisji. W trakcie prac sesji plenarnej projekty opinii są dyskutowane z przedstawicielami państw, których dotyczy dana sprawa. W wyniku tych dyskusji mogą zostać wprowadzone pewne zmiany do projektu, po czym całościowa opinia jest przyjmowana (akceptowana) przez Komisję na posiedzeniu plenarnym.

Komisja uchwalila dotychczas około 900 opinii i analiz o charakterze ogólnym. Można mówić, że wypracowała swoją, własną „jurysprudencję” („case-law”), do której się odwołuje, przygotowując poszczególne opinie. Dzięki temu jest pewność, że opinie powstają zgodnie z tą samą, spójną metodologią i nie zależą tylko od indywidualnych preferencji sprawozdawców. W ciągu 25 lat aktywności Komisja musiała poznać bardzo dobrze systemy ustrojowe tych państw, którymi przyszło się jej zajmować.

Jakie ogólne tendencje można zaobserwować w kontekście opinii przyjmowanych przez Komisję? Wyróżnić można kilka obszarów.

W obszarze praw człowieka zadanie Komisji jest stosunkowo proste. Standardy europejskie wyznacza Konwencja o ochronie praw człowieka

---

<sup>1</sup> Białoruś od września 1992 do stycznia 1997 r. miała status specjalnego gościa Rady Europy. Utraciła go z powodu niespełniającego norm demokratycznych referendum konstytucyjnego z września 1996 r. oraz ograniczania przez organy władzy państwowej swobód obywatelskich (zwłaszcza wolności słowa). Wniosek o członkostwo w Radzie Europy złożony przez Białoruś 12 marca 1993 r. został zawieszony w 1998 z uwagi na brak postępów w demokratyzacji państwa, rozwoju praw człowieka i praworządności (przyj. tłumacza).

i podstawowych wolności i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które jest zawsze brane pod uwagę w opiniach Komisji. Rola Komisji jest komplementarna względem tej odgrywanej przez ETPC. Istotne jest natomiast to, że Komisja interweniuje na wcześniejszym etapie niż Trybunał – tj. w czasie, kiedy rozwiązania prawne są na etapie przygotowania, i w tym sensie celem działań Komisji jest zapobieganie naruszeniom Konwencji.

W zakresie funkcjonowania instytucji demokratycznych rola Komisji jest trudniejsza. W konstytucjach demokratycznych państw istnieją pewne wspólne zasady, ale nie istnieje jeden europejski model demokracji. Zarówno system parlamentarny, jaki i semiprezydencki, a nawet prezydencka forma sprawowania rządów – chociaż nie są rozpowszechnione w Europie – są akceptowalne, o ile istnieje efektywny system kontroli i równowagi (*check and balances*).

Nasze doświadczenia pokazują jednak, że w Europie Wschodniej systemy prezydenckie łatwo przekształcały się w autorytarne. Tym samym Komisja Wenecka, chociaż oficjalnie pozostaje neutralna w tym zakresie, opowiada się za sprawowaniem władzy w państwach byłych republik ZSRR w ramach systemu parlamentarnego. W Armenii, Gruzji, Mołdawii i Kirgistanie przyczyniliśmy się do wprowadzenia bardziej parlamentarnych systemów, a na Ukrainie zapobiegliśmy ustanowieniu systemu prezydenckiego pozbawionego kontroli i równowagi (*check and balances*).

Inny obszar działalności Komisji to niezależność sądownictwa. Prawa podstawowe mogą być chronione tylko wtedy, kiedy istnieje powołane do tego niezależne sądownictwo. Teoretycznie zasada niezawisłości sędziowskiej nie wzbudza kontrowersji i znajdziemy ją we wszystkich europejskich konstytucjach. Jednak sama obecność tej zasady, jej wysłowienie w konstytucji nie jest wystarczające. Powinny jej towarzyszyć zarówno personalne, jak i instytucjonalne gwarancje. Jedną z nich, niezwykle ważną, jest powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (*life time tenure*) aż do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego. Jeżeli ciała polityczne mogą usuwać sędziów wedle własnej woli, sędziowie nie są niezawisli.

Rady sądownictwa (w Polsce: Krajowa Rada Sądownictwa) są z kolei najważniejszą gwarancją instytucjonalną. Ich skład powinien być pluralistyczny i uniemożliwiać politycznej większości uzyskanie nadmiernego wpływu na sądownictwo. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi znaczną część albo większość członków takich organów powinni stanowić sędziowie wybierani przez środowiska sędziowskie. Jeżeli członkowie sędziowie tych organów są wybierani przez parlament, w szczególności przez zwykłą większość posłów, istnieje duże ryzyko, że będą podążać za głosem tej większości, zamiast stać na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów.

Komisja Wenecka zawsze kładła szczególny nacisk na sądownictwo konstytucyjne. Sądy konstytucyjne są kluczowe dla zapewnienia, że konstytucja jest nie tylko pustym, deklaratoryjnym tekstem, ale jest stosowana w praktyce. W związku z tym Komisja Wenecka sugerowała, aby nowe demokracje Europy Środkowej i Wschodniej tworzyły sądy konstytucyjne, albo – gdy takie już istniały – wyposażały je w silne kompetencje (*strong powers*).

Współczesne europejskie konstytucje nie są tekstami „neutralnymi”, oparte są na wartościach wymienionych w Statucie Rady Europy: demokracji, po-

szanowaniu praw człowieka i rządów prawa (*rule of law*). Sądy konstytucyjne są strażnikami tych wartości na szczeblu krajowym i tym samym ich rola jest szczególnie ważna dla Rady Europy. Jeżeli w państwie istnieje niezależny sąd konstytucyjny, który zapewnia poszanowanie zasad oraz wartości zawartych w konstytucji, to nie ma potrzeby dokonywania międzynarodowej interwencji w celu ochrony tych wartości. Jeżeli jednak nie istnieje wiarygodny sąd, zaangażowanie instytucji międzynarodowych staje się koniecznością.

W latach dziewięćdziesiątych powszechne było przekonanie, że rola Komisji Weneckiej zmniejszy się, gdy już wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej przyjmą nowe konstytucje. Tak się jednak nie stało – wręcz przeciwnie, rola Komisji wzrosła. Wspieramy reformy w wielu państwach. Ostatnio wspieraliśmy np. gruntowne nowelizacje konstytucji Armenii i Gruzji. W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej obywatele mają niewielkie zaufanie do instytucji i ogólnie polityków. Komisja może występować jako zaufany pośrednik i nadawać wiarygodność procesom reform.

Ponadto coraz częściej odgrywamy rolę stróża (*watchdog*), jeżeli istnieje ryzyko naruszenia podstawowych wartości Rady Europy. Ostatnio obserwowaliśmy w różnych państwach próby podporządkowania sądownictwa politykom. Niezawisłość sędziowska jest podstawowym elementem nie tylko zasady rządów prawa (*rule of law*) oraz ochrony praw podstawowych, lecz także demokracji, ponieważ tylko niezawisli sędziowie mogą zapewnić właściwą realizację prawa przez egzekutywę. Dlatego Komisja przyjęła bardzo twardą postawę w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej i jest w tym zakresie wspierana przez Unię Europejską. W związku z tym, że Unia Europejska w zakresie implementacji unijnych regulacji musi polegać na sądownictwie w państwach członkowskich, jest żywo zainteresowana niezawisłością sędziów. Z tego też powodu jednoznacznie opowiedziała się za tym, że państwa kandydujące muszą kierować się rekomendacjami Komisji Weneckiej.

Chociaż opinie Komisji Weneckiej nie są wiążące, mają duże znaczenie (*highly influential*): z jednej strony ze względu na autorytet i reputację wypracowaną przez Komisję w państwach, z którymi regularnie współpracuje, a z drugiej – ze względu na wsparcie, jakiego w zakresie formułowanych rekomendacji udzielają jej Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Unia Europejska. Dzięki temu Komisja Wenecka wywarła wpływ nie tylko na teksty konstytucji przyjmowanych w czasie, kiedy upadały systemy totalitarne, ale także w dalszych pracach legislacyjnych i wprowadzaniu przyjmowanych aktów prawnych.

*Thomas Markert*  
Sekretarz Komisji Weneckiej Rady Europy

