SPOŁECZNA RADA LEGISLACYJNA

dr Irena Lipowicz

Opinia do projektow ustaw o partiach politycznych

1.Celowość regulacji ustawowej

Wydanie ustawy o partiach politycznych wydaje sie własciwym uzupełnieniem niezbednej,zmienionej regulacji konstytucyjnej. Pozwoli ono na uprzedzenie wielu konfliktow na tle równouprawnienia partii politycznych,ich finansowania czy też rozwiązywania. Ustawa o partiach politycznych może stać sie ważnym instrumentem instytucjonalizacji pluralizmu politycznego,wyrównywania szans partii nowych,słabszych finansowo i organizacyjnie przy równoczesnym zachowaniu niezbędnej stabilizacji politycznej kraju.

2.Zakres obowiazywania ustawy

Wszystkie projekty(UChS, PZPR, SD) przewidują uregulowanie przez Ustawę zagadnień tworzenia, działania,(warunkow działania) i finansowania (źrodeł finansowania) partii politycznych. Należy jednak rownież wymienić rozwiązanie (likwidację) partii jako przedmiot regulacji. Proponowane określenie "status prawny" partii politycznej /projekt UChS/ wymagałoby dodatkowej interpretacji i nie jest całkowicie jednoznaczne ,stąd lepsze wydaje sie ujęcie opisowe.

Projektowana ustawa ma charakter wykonawczy w stosunku do norm konstytucyjnych -co może być dodatkowo podkreślone w preambule lub pierwszych artykułach ustawy. Jednakże stwierdzenie,ze proponowana ustawa ma obowiazywac "do czasu wprowadzenia odpowiednich uregulowań w ustawie zasadniczej" /preambuła projektu UChS/, a więc jest aktem o charakterze tymczasowym ,stawia pod znakiem zapytania celowość pracochłonnego przygotowania projektu i jest w moim przekonaniu nieuzasadnione.

Nieodzowne wydaje sie natomiast rozpatrywanie projektow ustawy w łącznosci z odpowiednim projektem zmiany Konstytucji;dopiero wtedy można dokonać ich pełnej oceny-tu projekt UChS wyróżnia sie korzystnie swoim uzasadnieniem.

3.Pojęcie partii politycznej

Pojęcie partii politycznej ma charakter kluczowy dla kształtu przyszłej ustawy. Wszystkie projekty zgodne są co do tego,ze chodzi o dobrowolne zrzeszenie się obywateli polskich (państwa polskiego,PRL-projekt PZPR). Nie jest to przesłanka oczywista: mozna przyjąć również mozliwość uczestniczenia w polskim życiu politycznym obywateli innych państw/reemigrantow zachowujących obywatelstwo np. brytyjskie czy emigrantow politycznych znajdujących schronienie w Polsce/. Rozwiązania takie są znane ustawodawstwom obcym,a zabezpieczeniem na rzecz obywateli polskich moze byc klauzula/zakazu udziału we władzach partii politycznej lub stanowienia wiekszosci członków. Oczywiście w przypadku przyjęcia takiej koncepcji warunkiem przynależnosci do partii politycznej nie może być posiadanie prawa wyborczego /art.4 projektu PZPR/.

Warunkiem przynależności do partii politycznej jest różnie określana w różnych projektach "dojrzałość" obywateli:pełnoletność / wszystkie projekty/ i pełna zdolność do czynności prawnych /projekt SD i UChS/ . Krytycznie należy ocenić sformułowanie ,zawarte w projekcie PZPR: art.4 ust 1 mówi o tym,że chodzi o obywateli majacych prawa wyborcze/l.mn./,a nastepnie: "członkowstwo...może być uzależnione od osiągnięcia wyżej określonej granicy wieku".Nie jest jasne,czy

chodzi o czynne czy tez bierne prawo wyborcze;granica wieku jest fakultatywna i nie jest jasne, kto miałby ją wyznaczac: władze partii czy organ rejestrujący. Fakultatywne okreslenie granicy wieku pozostawia otwartą kwestię przynależności do partii osob małoletnich,co nalezy ocenić negatywnie. Możliwe i bardziej właściwe wydaje sie dopuszczenie możliwości istnienia związanych z daną partią organizacji młodziezowych;powinno to być jednak wyraźnie przewidziane w ustawie.

Wszystkie projekty przyjmuja zasadniczo model partii politycznej,której członkami są obywatele /osoby fizyczne/. /art.4 ust.1 i 2 proj.PZPR; art.1 ust.2 i art.2 ust.1 proj.SD,art.2 proj.UChS/. Należy pamietać, ze nie jest to jedyna możliwość;w myśl prawa brytyjskiego członkami partii mogą być np. związki zawodowe. W przypadku przyjęcia zasady wyłącznej przynależności osob fizycznych wystarczające wydaje się określenie "obywatel". /por.art.2 ust.1 proj.UChS / Art. 2 ust.1 projektu SD budzi zastrzeżenia redakcyjne.

Poszczególne projekty w zróżnicowany sposób określają cele partii politycznych. Najbardziej szczegółowo czynią to projekty SD i PZPR / art. art.1/ Wspólne dla obu projektów jest rozumienie partii jako dobrowolnego zrzeszenia wokół programu, wyrażenie zróżnicowanych dążeń ,koncepcji ideowych poszczególnych grup/ nie jest jasne,na czym polega różnica miedzy koncepcja ideową a społeczną/. Jednak bliższa analiza proponowanych definicji wykazuje, ze wg projektu PZPR/art.1 ust2/ partia polityczna to organizacja...dążaca do wyrażenia ... idei politycznych w projekcie SD widać to równie wyraźnie: partia polityczna to zrzeszenie obywateli...dla osiągnięcia określonych celów politycznych

Podobne powtórzenia w kluczowej kwestii definicji partii nie sa tylko sprawą redakcyjną. Należy zwrócić uwagę rownież na występujace w proj.PZPR określenie, że celem partii jest m.in. wpływanie na harmonijny rozwój społeczeństwa. Realizacja czy propagowanie walki klasowej będzie sprzeczne z ta formułą.

W proponowanych definicjach daje sie odczuć brak nastepujacych elementów:

-udział w wyborach do parlamentu i organow samorządu lokalnego jako jeden z głównych celow istnienia partii politycznej /częsćiowo proj.UChS/

-trwałość zrzeszenia obywateli jako cecha partii politycznej,pozwalająca ją odróżnić od różnorodnych inicjatyw obywatelskich. Inicjatywy obywatelskie mają również charakter polityczny,zawiązują się jednak dla realizacji konkretnego celu,np. zmiany lokalizacji elektrowni atomowej,zniesienia kary śmierci itp.

-blizsze zdefiniowanie działalnosci politycznej może nastapić również przez określenie,że chodzi o wpływ na ustawodawstwo,kształtowanie organizacji państwa i stosunków miedzy państwem a obywatelem.

-brak rownież elemantu poszanowania integralnosci terytorialnej kraju; może to być istotne w przypadku powstania partii mniejszości narodowych.

-zgodnie z proponowanymi projektami możnaby utworzyć partię posiadajacą siedzibę za granicą,jeżeli tylko składałaby się z obywateli polskich. Jest kwestią wyboru politycznego czy należy dopuścić taką możliwość.

-brak w projektach klauzuli interesu społecznego czy dobra wspólnego -partie są pojmowane raczej jako wyraziciele interesów grupowych.Sądzę ,że jest to naturalna reakcja na lata fikcyjnej jedności,ale należy rozważyć ten problem.

4.Udział funkcjonariuszy państwowych w partiach politycznych.

Projekty ustaw przewiduja w tej kwestii następujące możliwości:

-zawieszenie członkowstwa sędziow,prokuratorów,funkcjonariuszy MO oraz zawodowych żołnierzy /art.2 ust.3 proj,UChS/

-zakaz ingerowania "w istotę i formy wykonywanych funkcji zawodowych przez funkcjonariuszy sluzb publicznych" bez zakazu przynależności do partii/art.2 ust.2 proj.SD/

-odesłanie kwestii działalnosci /a więc nie przynależnosci/ partyjnej do ustaw szczególnych w odniesieniu do szerokiego kregu funkcjonariuszy państwowych- w tym również urzędnikow administracji państwowej i samorządowej,a w wariancieI również "zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych". /art.5 proj.PZPR/

Pozostawiajac poza zakresem rozważań kwestię zgody na zakładanie organizacji partyjnych/tenże art 5 ,wariant 2/ mozna wyróżnić następujące możliwości:

a.Możliwy jest całkowity zakaz przynależności partyjnej określonych,wąskich grup zawodowych,których działalność posiada dużą wagę społeczną i wysoki stopień władczości. Jest to oczywiscie ograniczenie praw obywatelskich tej grupy, akceptowane ze wzgledu na dobro wspolne.

b. zawieszenie nie wydaje sie własciwym rozwiązaniem;obejmowałoby cały okres kariery zawodowej a w niektórych przypadkach musiałoby byc dożywotnie. Równocześnie nie wykluczałoby przynależnosci jako demonstracji politycznej.

c. zakaz przynależności nie może nabrać charakteru masowego,obejmując np. urzędników a tym bardziej pracowników przedsiębiorstw państwowych. Również

w przypadku żołnierzy zawodowych ewentualne wyłączenie powinno raczej dotyczyć oficerów lub wyższych dowódców niż całej kategorii żołnierzy zawodowych.

d. Możliwy jest także-spotykany w innych ustawodawstwach -zakaz prowadzenia aktywnej działalnosci,w tym zakaz zajmowania stanowisk we władzach partii politycznej.

Podobne uregulowania wystepują rownież w innych krajach.Art.98 ust.3 konstytucji włoskiej z 27.XII.1947 stwierdzał,że prawo przynależności do partii politycznej może byc ograniczone dla sędziów,aktywnych zawodowo zawodowych wojskowych, funkcjonariuszy policji oraz dla pracownikow dyplomatycznych i konsularnych. Zwłaszcza to ostatnie wyłączenie wydaje sie uzasadnione skoro chodzi o reprezentowanie państwa. Inna mozliwosc wystepująca w ustawodawstwie obcym to zakaz deklaracji politycznych na korzyść jakiejkolwiek partii dla sędziow,wojskowych funkcjonariuszy policji i urzędnikow państwowych ,a zakaz aktywnej działalności dla m.in.urzędnikow samorządowych i zatrudnionych w przedsiebiorstwach publicznych. /por.art.29 konstytucji greckiej tekst jedn. z 5 VII.1975 roku /

Nie zawsze powyższe ograniczenia musza przybierać postać bezpośredniego zakazu; w ustawodawstwie RFN skutek ten osiągany jest poprzez obowiazek utożsamiania się z porzadkiem konstytucyjnym przez wszystkich funkcjonariuszy państwowych, rygorystycznie egzekwowaną niezawisłością sędziowską i zakazem takich zachowań sędziego ,ktore mogą budzić watpliwość co do jego bezstronności./art.21,97 ust.1 137 ust.1 Ustawy zasadniczej RFN z 23 V 1949 z późn.zm. tekst ~~jedn.~~ 1987 "Sartorius"/

Dodatkowe uregulowania dotycza urzędników państwowych; §35 BRRG ,tekst jedn.z27

lutego 1985 roku/ stwierdza,ze urzędnik służy całemu społeczeństwu a nie jednej partii.Ma on obowiazek realizować swoje kompetencje w sposob bezstronny i sprawiedliwy,biorąc pod uwagę dobro wspólne. Oprócz obowiązku utożsamiania się z porządkiem konstytucyjnym i występowania w jego obronie urzednik powinien okazywać "umiarkowanie" w swojej dzialalnosci politycznej /§35 ust.2 , por §52 BBG/ równiez tekst jedn. z 27 II. 1985/. Te postanowienia nie występuja jednak w ustawie o partiach politycznych z 24 VII.1967/tekst jedn. z 3 III. 1989./.
Jak wskazano wyżej są możliwe różne sposoby regulowania przynależności funkcjonariuszy państwowych do partii politycznej.Zrozumiała jest również występująca obecnie tendencja zapewnienia możliwie dużej neutralności sędziów i innych funkcjonariuszy w świetle dotychczasowych doświadczeń w naszym kraju. Reasumując ;sądzę że zakaz przynależności do partii politycznej lub aktywnej działalności może objąć: sędziów,funkcjonariuszy MO, oficerow albo nawet tylko wyższych dowódców wojskowych oraz dyplomatow i urzednikow konsularnych. Na urzędników państwowych i samorządowych można nałożyć ustawowy obowiązek przestrzegania zakazu jakichkolwiek preferencji politycznych i dawania wyrazu przekonaniom politycznym w trakcie dzialan służbowych.

5.Tworzenie i likwidacja partii politycznej

Problematyka ta zostala juz wstępnie poruszona przy omawianiu pojęcia partii politycznej.Omawiane projekty przewidują różnorodne przesłanki dla zarejestrowania partii przez Trybunał Konstytucyjny. Szczególnie interesująca jest

klauzula ilosciowa i terytorialna ,wprowadzona przez art.4 proj. SD i art.7 proj.PZPR;projekt UChS nie przewiduje żadnych tego rodzaju ograniczeń.
Wydaje się ,że klauzula ilościowa,obniżona do 2-3 tys. osób moze byc użyteczna. Stanowić moze pewną ochronę przed całkowicie niepoważnymi przedsięwzięciami -innej ochrony projekty nie przewiduja,a wystepuje ona czasem w ustawodawstwach innych krajow. Granica 5 tysiecy wydaje sie zbyt wysoka;niższa,proponowana liczba umożliwia jeszcze rzeczywiste zebranie się członkow-założycieli.Klauzula terytorialna ,chroniąca przed zakładaniem partii "wojewódzkich" rownież powinna być obniżona i obejmować jedynie 2 województwa-jako minimum.
Projekt UChS wychodzi z założenia minimum regulacji,nie jest w tym jednak konsekwentny.Art.3 mowi o całkowitej dowolnosci wskazania celów,zasad organizacji i funkcjonowania partii politycznej,a już art.4 wylicza dokładnie składniki uchwały komitetu zalozycielskiego, w tym deklarację programową i statut.
Najbardziej przekonujaca wydaje sie formula projektu SD: 10 -osobowy komitet zalozycielski+ poparcie 3 /proponuję 2/ tysięcy osób.
Ozałożeniu partii rozstrzyga orzeczenie Trybunalu Konstytucyjnego/proj. SD/.
Nie jest jasne w redakcji projektu co jest tym orzeczeniem; czy orzeczenie TK o zgodności złożonych dokumentow z konstytucją /art.5 ust.2/ czy też rozstrzygnięcie wniosku o założenie partii politycznej /art.6/. Występuje ponadto sprzeczność pomiędzy art.5 ust.1 a art.6 -wniosek o założenie partii politycznej nie został wymieniony wsród dokumentów przedkładanych TK.
Projekt UChS stwarza wrażenie ,że rejestracja partii ma tylko charakter formalny.

Bliższa analiza art.6 w zw. z art.3 ust.2 wskazuje jednak,ze rozstrzygnięcie TK rowniez w tym przypadku ma charakter merytoryczny. Watpliwości budzi także redakcja art.3-partia nie moze realizować swojego programu w sposob sprzeczny z porządkiem prawnym państwa -jest tu mowa o realizacji a nie posiadaniu programu. TK orzekać ma więc o odmowie rejestracji,mimo ze partia jeszcze nie działa,a więc nie realizuje swojego programu. Niejasne jest także pojęcie porządku prawnego,zwlaszcza wobec aktow wewnętrznych o spornym charakterze prawnym.
W projekcie PZPR niewłasciwa jest propozycja,aby odmowa wprowadzenia poprawek zaproponowanych przez TK oznaczała wycofanie wniosku /art.11 ust.3/.Jeżeli nawet dopuści się taką możliwość,to po odmowie wprowadzenia poprawek powinno nastąpić roztrzygnięcie TK ,od którego przysługuje środek prawny a nie fikcja wycofania wniosku.
Spośród proponowanych przez projekty przyczyn odmowy rejestracji najbardziej właściwa wydaje sie formuła "sprzeczności z konstytucją i ustawami.Należy jednak poddać pod rozwage,czy nie powinny zostać określone postanowienia konstytucji,do których zmiany nie można dążyć nawet na drodze konstytucyjnej -np.samo istnienie państwa polskiego, podstawowe wolności obywatelskie?

Likwidacja partii politycznej;oprócz bezspornego samorozwiazania partii projekty przewiduja te kompetencje dla Trybunalu Konstytucyjnego,zróżnicowane są przesłanki rozwiązania /art.20 proj.PZPR,art.8,11,13 proj. SD i art.10,11 proj. UCHS/. Najbardziej właściwe wydaje się "rażące i uporczywe naruszanie konstytucji i ustaw",poprzedzone odpowiednimi ostrzeżeniami. Nieporozumieniem

nalezy chyba nazwac art.18 ust.1 projektu PZPR;partie polityczne,które nie uzyskają w dwoch nastepujacych po sobie wyborach reprezentacji w parlamencie maja zostać z urzędu skreślone z rejestru partii politycznych. Byłoby to spychanie w nielegalność grupy obywateli,ktora być może już w następnych wyborach uzyskałaby znaczącą ilość głosów.Zachęca to również partie już istniejące do odpowiedniego manipulowania prawem wyborczym. Uzasadnienie art.18 nie jest przekonujace;czym innym jest "klauzula zaporowa" a czym innym"karanie" za porażkę wyborczą.Karać w tym sensie należy za odmowę uczestniczenia w wyborach parlamentarnych i samorzadowych np. przez dwie kolejne kampanie wyborcze-chociaz itakie rozwiązanie jest często oceniane krytycznie.

Uzasadnione natomiast moze byc różnicowanie zwrotu kosztow kampaniiwyborczej wobec partii które stale nie mogą uzyskać żadnej reprezentacji w parlamencie lub samorzadzie terytorialnym. Natomiast subwencje państwowe powinny uwzgledniać rowniez partie małe i nowe,a nie faworyzować najsilniejszych-podkreślam ,że nie oznacza to postulatu identycznych dotacji.

6.Srodki prawne od orzeczeń w sprawach partii politycznych

Spośród proponowanych organów ,rozpatrujących odwołania od orzeczeń Trybunału najbardziej właściwy-w kwestii rozwiązania partii wydaje sie Sejm.,natomiast w sprawie odmowy rejestracji TK w pełnym składzie. Wydajesię, ze rozwiązanie juz istniejącej partii jest rozstrzygnieciem o dużej wadze politycznej i taka droga odwołania pozwala na jawne rozpatrzenie konfliktu. Oczywiście, z punktu widzenia przesłanek rozwiązania bardziej kompetentny będzie TK w peł-

nym składzie,problematyczna staje sie jednak wówczas z kolei pełna dwuinstancyjność. Cenną propozycja wydaje sie powierzenie NIK kontroli nad finansami partii politycznych. Jest to część ustawy która powinna zostać zasadniczo rozbudowana,a obowiazek zdawania sprawy z finansowej dzialalności powinien być wspomniany w konstytucji. W praktyce zachodnioeuropejskiej jest to przecież przedmiot stałych konfliktow.

7.Przepisy przejściowe

Podstawowym problemem wystepujacym w projektach jest problem ewentualnego uprzywilejowania partii już istniejacych. Podobne rozwiązanie trudno byłoby uzasadnic w swietle nowej regulacji konstytucyjnej i projektowanej ustawy, ktorej ratio stanowi właśnie równość wszystkich partii.Wydaje się, że takie uprzywilejowanie wywołałby właśnie nowe napięcia polityczne.

W omawianych projektach wystepują rownież przepisy ,podyktowane bezpośrednim doświadczeniem historycznym/ zakaz zmuszan ia-on przynaleznosci partyjnej, ponoszenie negatywnych konsekwencji z powodu braku takiej przynależności itp./ W nowych warunkach przepisy takie powinny byc zbędne,a ich sankcja jest problematyczna.Jest kwestią wyboru politycznego,parlamentu czy należy je pozostawić ze względów społecznych.

Irena Jipsin

Heidelberg,20.XI.1989