

Jaki Senat?

1. Odmienność Sejmu i Senatu

Refleksja nad funkcjonowaniem Senatu w kadencji 1989-1991 prowadzi do wniosku, że nie nastąpiło wówczas ukształtowanie charakteru Senatu jako izby wyższej parlamentu, izby o odmiennych zadaniach, odmiennej atmosferze i odmiennym sposobie działania niż Sejm. Można nawet powiedzieć, że Senat lat 1989-1991 działał w odniesieniu do większości spraw - mam na myśli ustawy - jak izba położona niejako równoległe do Sejmu, a różnice zdań między izbami nazbyt często dotyczyły szczegółów sformułowań prawniczych.

Usytuowanie i sposób działania Senatu w ubiegłej kadencji były w dużym stopniu zamierzone i uzasadnione. Senat miał ingerować w przypadkach, gdy głosami 65 % posłów powstawałyby postanowienia nie sprzyjające reformom w kraju.

W kadencji rozpoczętej w listopadzie 1991 r. sytuacja jest inna, w związku z czym zachodzi potrzeba głębokiego przemyślenia zadań Senatu, jego relacji do izby poselskiej oraz tych wszystkich zagadnień, które złożyć się mogą na tożsamość Senatu. Chciałbym wyrazić przekonanie, że Senat musi być w wielu aspektach izbą odmienną od izby poselskiej; nie może on być czymś w rodzaju drugiej izby sejmowej, analogicznej w swym sposobie powstawania i działania do izby pierwszej, tyle że mającej pewnego rodzaju "starszeństwo" w zapisie ustawy konstytucyjnej. Mówiąc obrazowo: gdyby te izby miały być do siebie podobne, to dlaczego 100 "posłów" zasiadających w Senacie miałyby mieć więcej racji niż 460 posłów wybranych do Sejmu?

W szczególności sędzę, że Senat powinien być miejscem refleksji, rozwagi i dalekowzroczności; trzeba by był mało zaangażowany w bieżące konflikty. Jeden z senatorów poprzedniej i obecnej kadencji, którego mądrość bardzo cenię, wyraził to niedawno właściwym sobie prostym językiem: "w Senacie trzeba politykę zostawić za drzwiami".

Sprzyjającą temu okolicznością jest ulokowanie Senatu w układzie organów państwa. Senat położony jest stosunkowo daleko od władzy wykonawczej, dalej niż Sejm; nie ma na forum Senatu interpelacji w stosunku do organów administracji państwowej, nie tu powołuje się i odwołuje ministrów. Można zatem wytworzyć w Senacie atmosferę, w której będą obecne polityczne poglądy, ale nie będzie miejsca na polityczne interesy. Można wówczas oczekiwać od Senatu troski o długofalową politykę państwa, o jego sprawy ustrojowe w szerokim rozumieniu tego pojęcia - w oderwaniu od sympatii bądź antypatii do aktualnie działającego rządu, z dala od starań o przejęcie czy utrzymanie władzy.

Tak pojmowana polityka, albo - ta część polityki, "za drzwiami Senatu" pozostawać nie powinna.

W atmosferze, o której myślę, większą rolę odgrywać będą poglądy, przekonania, rozwaga i wiarogodność każdego z senatorów, aniżeli partie polityczne, do których skądinąd wielu z nich będzie należeć. Partie z natury rzeczy myśleć muszą o swej własnej roli, o sprawowaniu władzy, trudno im od tego się oderwać.

2. Stu senatorów

Senat obecny składa się ze stu osób wybranych imiennie, a zatem już przez to samo niosących indywidualną raczej niż grupową odpowiedzialność za swoje działania. Imienny wybór senatorów to nie tylko rezultat ordynacji wyborczej - nie ona sama o tym za-

decydowała; ważne stało się to, jak postąpili wyborcy. W październiku 1991 r. uczestniczący w wyborach obywatele rozumowali - na ogół - personalnie. Na przykład, w województwie katowickim wybrano jedną osobę z NSZZ "Solidarność", jedną z Konfederacji Polski Niepodległej i jedną z Porozumienia Centrum; gdyby w preferencjach wyborców miejsca główne zajmowały partie, to w wyniku wyborów w Katowicach wszyscy trzech wybrani senatorowie powinni by pochodzić z tego samego ugrupowania.

Podobne obserwacje można poczynić w odniesieniu do wielu innych województw; o imiennym sposobie myślenia wyborców w wyborach do Senatu świadczy także duża liczba wybranych senatorów niezależnych, bądź też pochodzących z lokalnych, apolitycznych ugrupowań.

Nie chciałbym być źle zrozumiany: skojarzenie kandydata na senatora z określoną orientacją polityczną odgrywało z pewnością ważną rolę, ale raczej jako charakterystyka postaci, objaśnienie jej poglądów. Nie było to równoznaczne z poparciem dla każdej osoby wysuniętej przez dane ugrupowanie /jak to miało miejsce w wyborach 1989 r. przy podobnej ordynacji do Senatu, kiedy decydującą rolę odegrało wysunięcie przez "Solidarność"/.

Nie zawsze zdajemy sobie sprawę z tego, że zupełnie niezależnie od kształtu ordynacji wyborczej /była by była praworzędnie ustalona/, senatorowie biorą udział w stanowieniu prawa w imieniu całej ludności swego województwa, w imieniu wszystkich obywateli - także tych, którzy z racji młodego wieku lub innej przyczyny nie byli uprawnieni do głosowania, albo nie wzięli w nim udziału, albo głosowali na inną osobę. Tu uwaga pod adresem niektórych moich kolegów: nie mówmy zbyt często o "swoich wyborcach" - nie w ich tylko imieniu działamy w Senacie, nie tylko wobec nich jesteśmy odpowiedzialni.

Można mieć pretensje do ordynacji, można mówić o "słabym umocowaniu" senatorów na skutek małej frekwencji wyborczej, ale nie zmienia to istoty rzeczy: senatorowie działają w imieniu całej ludności województwa. Tylko przy takim rozumieniu sprawy można powiedzieć w Konstytucji, że parlament stanowi prawo "w imieniu narodu". Nie należy przeoczyć, że słowo "naród" jest tu użyte w znaczeniu "wszyscy obywatele państwa".

Powracam do sytuacji obecnej; "osobowy", a nie "partyjny" charakter wyborów nie może pozostawać bez wpływu na sposób działania Senatu. Dobrze się stało, że w regulaminie Izby zawarto przepis o następującym brzmieniu: "senatorowie w swojej działalności kierują się własnym sumieniem i nie podlegają dyscyplinie partii, stronnictw ani klubów".

Oprócz swego znaczenia praktycznego, wspomniany przepis regulaminu wprowadza w życie Senatu pewną istotną wartość: nakazuje ~~każdemu z senatorów~~ ~~każdemu z senatorów~~ stawać w prawdzie własnego przekonania w każdej sprawie, nie zezwala stać się wykonawcą postanowień podjętych poza izbą. Wypowiadając się - choćby tylko w głosowaniu - o słuszności stanowionego prawa mamy obowiązek mieć własne zdanie, nie możemy zasłaniać się bądź tłumaczyć interesami politycznymi swoich partii.

Można by sądzić, że przy takim spojrzeniu na Senat nie ma już w nim miejsca na ugrupowania łączące senatorów o zbliżonych poglądach, czyli na kluby parlamentarne. Tak jednak nie jest - kluby mają ważną rolę do spełnienia jako miejsca dyskusji i wzajemnego kształtowania poglądów, wytwarzania wspólnej opinii w określonych sprawach. Jeśli taką wspólną opinię udaje się wypracować, to staje się ona następnie dla każdej z uczestniczących osób przesłanką działania - jednak nie na skutek tak zwanej dyscypliny.

Może się to wydawać paradoksalne, ale właśnie ten osobisty i potwierdzony regulaminem Senatu obowiązek każdego senatora, by działał według własnego sumienia, obliguje go do brania udziału w dyskusjach klubu, z którym łączą go określone wartości podstawowe: skoro bowiem mam obowiązek działać według własnego przekonania, to mam także obowiązek, by w sobie to przekonanie wyrabiać i wzbogacać. Nie wystarczy dowiedzieć się "co postanowiono"; trzeba zrozumieć, dlaczego.

Z wielu przyczyn rola klubów parlamentarnych w Sejmie jest nieco inna.

3. Praca Senatu

Wspomniałem już poprzednio, że Senat powinien być - mówiąc ogólnie - izbą refleksji, rozwagi i dalekowzroczności.

Sądzę przeto, że przy pracach nad ustawami nadchodzącymi z Sejmu dla zajęcia stanowiska przez Senat należałoby wytworzyć obyczaj, a w ślad za nim przekonanie pośród członków drugiej izby, że Senat nie jest małostkowy. Senatorowie powinni starać się myśleć syntetycznie, dostrzegać raczej większe luki niż drobne niedoskonałości. Byłoby dobrze pokazywać w praktyce, że Senat potrafi niekiedy spojrzeć głębiej i szerzej, niż się to udało izbie poselskiej w odniesieniu do danej ustawy. Sądzę, że gdy Senat będzie ograniczał swoje interwencje do spraw rzeczywiście istotnych, będą one w Sejmie głębiej rozważane, a w konsekwencji - częściej akceptowane.

Ważną jest rzeczą zrozumienie intencji każdej ustawy i każdego jej sformułowania, nie można kontaktów z Sejmem ograniczać do przesyłania tekstów. Dobry jest zwyczaj - już stosowany - zapraszania posła-sprawozdawcy na posiedzenie komisji Senatu, na

którym rozpatrywana jest dana ustawa. Poseł-sprawozdawca zna szersze tło sprawy, zna argumenty, które przemawiały za takim a nie innym stanowiskiem Sejmu. Trzeba następnie, by senator-sprawozdawca zawarł w swoim wystąpieniu na forum Senatu wszystkie te informacje, które podał poseł-sprawozdawca na posiedzeniu komisji - jeśli są to informacje mogące mieć znaczenie dla zajęcia stanowiska przez ogół senatorów.

Praca nad ustawami napływającymi z Sejmu to tylko jedno z zadań Senatu - zadanie ważne, lecz niejako dyktowane z zewnątrz.

Jest niemniej istotne, by Senat podejmował z własnej inicjatywy - ilekroć będzie dostrzegał taką potrzebę - różne problemy życia kraju. Mam tu szczególnie na myśli te zjawiska i dziedziny życia, których stan aktualny przynosić będzie długofalowe konsekwencje. Należą tu z pewnością kwestie kultury, problemy oświaty i rozwoju młodego pokolenia, ochrona środowiska naturalnego, stan biologiczny ludności Polski, świadomość obywatelska różnych grup społecznych oraz - nie na ostatnim miejscu - stosunki z sąsiadami.

Prace i debaty Senatu mogą prowadzić do inicjatyw ustawodawczych, ale niekoniecznie; niemniej pożyteczne może być uświadomienie społeczeństwu pewnych ważnych problemów, naświetlenie ich w oparciu o powagę Senatu, poruszenie opinii publicznej, spowodowanie działań rządu i innych organów państwa.

Tego rodzaju problemy miałem między innymi na myśli, wspominając poprzednio troskę Senatu o długofalową politykę państwa.

4. Przed i po głosowaniu

Większość pracy szczegółowej Senatu odbywa się w komisjach; to tutaj jest nieograniczony czas po temu, by zagłębić się w szczegóły i dobrze je zrozumieć. Wspomniałem już, że w przypadku ustaw bardzo pożyteczna jest obecność przedstawiciela odpowiedniej komisji z Sejmu.

Komisja nie podejmuje w sprawach ustaw decyzji ostatecznej, a tylko ustala swoje stanowisko, przedstawiane następnie Senatowi dla debaty plenarnej. Stąd też słuszne jest istnienie możliwości przedstawiania także tak zwanych "wniosków mniejszości" z grona danej komisji, do rozważenia przez ogół senatorów.

Debata plenarna rozpoczyna się od stanowiska i materiałów komisji, ale do tego nie ogranicza; każdy z senatorów może przedstawić swój pogląd oraz swoje propozycje zmian i uzupełnień.

Debata jest często gorąca, senatorowie są głęboko przekonani do swoich racji, a potem odbywa się głosowanie: powstaje stanowisko Senatu w danej sprawie.

Bywa to dla mnie moment trudny; muszę bowiem wyrobić w sobie pełną świadomość, iż ustalone przez głosowanie stanowisko jest stanowiskiem Senatu jako całości - a nie tylko tych senatorów, którzy za nim głosowali.

Po głosowaniu nie ma już tych, którzy byli "za" i którzy byli "przeciw" - pojawia się wspólna odpowiedzialność. Na "wnioski mniejszości" miejsca nie ma.

Odpowiedzialność za uchwałę przypada w równym stopniu na każdego z senatorów: ci, którzy byli przeciw, za mało podjęli trudu, by przekonać innych, nieobecni zrezygnowali sami z wywarcia wpływu na rezultat debaty.

Trzeba być w pełni przygotowanym, zwłaszcza w swojej publicznie zajmowanej postawie, do solidarnego udziału w odpowiedzialności za uchwały Senatu; podkreślam to szczególnie, gdyż jest to element, który wyraźnie łączy między sobą wszystkich senatorów - niezależnie od różnic w poglądach na rozmaite kwestie i zagadnienia.

Jest to także istotne dla zewnętrznego obrazu Senatu; członkowie Senatu muszą odnosić się do postanowień swojej izby z takim samym respektem i poszanowaniem, z jakim chcemy by do stanowionego prawa odnosiło się społeczeństwo.

W tym kontekście warto przypomnieć przywołany już przepis regulaminu Senatu: "senatorowie w swojej działalności kierują się własnym sumieniem...". Łatwiej mi jest przyjąć ową prawdę, że jestem współautorem stanowiska Senatu /nawet gdy byłem nieobecny/, jeżeli stanowisko to było przyjęte większością głosów senatorów przekonanych o jego słuszności; nie chciałbym natomiast być współodpowiedzialnym - przed opinią publiczną i przed sobą samym - za stanowisko przyjęte większością głosów oddanych, ale niekoniecznie przekonanych; oddanych, bo takie było wcześniejsze ustalenie umawiających się ze sobą klubów.

Na marginesie - jaki sens miałyby debata, po co byłyby staranne, wyważone, z kulturą podane argumenty, gdyby sposób głosowania każdego senatora był ustalony już poprzedniego dnia w wyniku jakiejś umowy? Senatorowie byliby zwolnieni z czytania i studiowania ustaw, mogliby przychodzić tylko na głosowanie.

5. Być senatorem

Wiele już powiedziałem o osobistej odpowiedzialności senatora za swoje działanie w Senacie, a także o współodpowiedzialności, o współautorstwie wszystkich jego postanowień.

Tym niemniej, z pozycji członka Senatu zadaję sobie wciąż od nowa pytanie, czego się ode mnie oczekuje? Czy oczekuje się wiedzy, to jest znajomości rzeczy, w każdej sprawie, czyli w każdej dziedzinie? Tak przecież być nie może - zwłaszcza że wiedza powierzchowna, czyli powierzchowna znajomość rzeczy, może być bardzo zawodna - w skutkach gorsza niż uznanie swej niewiedzy. Sądzę zatem, że oczekuje się od senatora nie tyle wiedzy, co mądrości, definiowanej jako rozumienie wartości. Oczekuje się ode mnie osądu, czy proponowane do ustanowienia prawo jest słuszne; słuszne w świetle systemu wartości, który ja wyznaję, który w sobie noszę.

Systemy wartości każdego z nas mogą być różne, albo różnie rozumiane w odniesieniu do konkretnych problemów, stąd różnić się mogą nasze osądy; trzeba tylko, by były rzetelne.

Wiedza czy mądrość - to nie dylemat, ani nie przeciwstawienie. Każdy z nas ma przecież jakąś wiedzę, jakiś obszar kompetencji. Mądrość nakazuje umieć rozpoznać, kiedy własna wiedza jest wystarczająca, a kiedy trzeba sięgnąć do ekspertów, do doświadczenia innych osób. Poznanie rzeczy, poznanie materii każdej niemal sprawy wymaga udziału ekspertów, korzystamy też szeroko z ich pomocy. Natomiast osąd słuszności stanowionego prawa pozostaje obowiązkiem i odpowiedzialnością senatora oraz Senatu jako całości. W tym znaczeniu, Senat niechaj będzie izbą mądrości.

I jeszcze uwaga o charakterze niemal porządkowym: dyplomy, stopnie i tytuły naukowe świadczyć mogą o posiadaniu wiedzy; mądrość często idzie innymi drogami.

6. Czas przemyśleń i decyzji

Chwila napisania tego artykułu nie jest przypadkowa; jesteśmy w przededniu dyskusji nad Konstytucją, w której sprawy zadań Sejmu i Senatu oraz ich wzajemnych relacji znaleźć mają trwałe oraz dobrze służące Polsce rozwiązanie. Będą to przede wszystkim ustalenia prawne - nie można jednak ich rozpatrywać w oderwaniu od tego, czym w istocie ma być Senat w swych zadaniach oraz w swoim składzie i sposobie działania.

W największym skrócie pogląd mój sprowadza się do tego, że Senat powinien patrzeć na sprawy kraju z innej perspektywy niż izba poselska; do tego trzeba ~~by~~ dostosować szczegóły realizacyjne /nie wyłączając refleksji nad sposobem wyłaniania senatorów/, a także atmosferę i bieżący obyczaj pracy Senatu.