

L'evoluzione costituzionale della Polonia: dal Patto di Varsavia all'adesione all'Unione Europea

di Hanna Suchocka

Sommario: 1. I “dilemmi costituzionali” dopo la caduta del Muro di Berlino; 2. Alla ricerca di una nuova Costituzione.

1. Nella gran parte degli Stati dell'Europa centro-orientale l'ultimo decennio del secolo scorso rappresentò un periodo particolare per il costituzionalismo, inteso principalmente come processo attraverso il quale si perviene alla stesura di un documento fondamentale (la Costituzione, per l'appunto) nel quale sono sanciti – come recita la Dichiarazione dell'89 – “diritti e poteri”.

Alla solennità del momento storico al quale venivano chiamati i “soggetti costituenti” ha tuttavia fatto da contraltare, nella maggior parte dei casi, l'assenza di un'adeguata preparazione teorica circa le soluzioni e i possibili modelli da adottarsi.

Sotto tale aspetto, la Polonia ha finito per rappresentare con ogni probabilità un'eccezione, dal momento che la riflessione di carattere teorico riguardante il futuro assetto costituzionale venne condotta nel periodo precedente i “cambiamenti” del 1989. Tuttavia anche in questo caso poteva osservarsi, già nel corso dei “colloqui della Tavola Rotonda”, che la dinamica degli avvenimenti e delle decisioni politiche conseguenti avrebbe anticipato l'analisi scientifica.

La profondità dei cambiamenti politico-istituzionali seguiti alle elezioni del giugno 1989 imponeva l'esigenza di mutare completamente la prospettiva delle analisi di carattere costituzionale, in ragione dei diversi fondamenti assiologici che, nel passaggio dal sistema del “socialismo reale” a quello liberal-democratico, si sarebbero dovuti radicare. La descrizione di questa nuova dimensione assiologica rappresentava una delle principali sfide del primo periodo del processo costituzionale.

Pur nella complessità del momento storico attraversato, due obiettivi sono apparsi da subito essenziali: a) la necessità di superare radicalmente il passato rappresentato dall'esperienza dello stato autoritario di stampo socialista, retto da una logica centra-

lista sia in campo politico sia nell'ambito sociale; b) l'esigenza di adattare ai cosiddetti standard europei la tutela dei diritti umani e l'organizzazione democratica dello Stato.

Non c'è dubbio che i concetti allora espressi e le proposte di soluzioni avanzate corressero il rischio di essere formulate in modo assai generico: esse spesso erano presentate sotto forma di slogan, quasi a mo' di parola d'ordine in grado di simboleggiare una qualche tendenza democratica. Del resto, in un clima nel quale forte era l'attesa del "nuovo" erano necessarie espressioni simboliche intorno alle quali poteva ricavarci quella legittimazione sociale per le attività intraprese.

Accanto alle possibili nuove opportunità, vi era però anche il pericolo di commettere alcuni errori¹: infatti, al contrario dei precedenti testi costituzionali, che seguivano uno schema comune nel quale, spesso, perfino l'ordine dei capitoli era quasi identico – ciò dipendeva dal fatto che la struttura della costituzione era subordinata al modello dello stato centralizzato, fondato sul principio dell'unitarietà del potere: i testi costituzionali basati su tale principio erano in qualche modo "staccati" dalla tradizione culturale e politica del Paese (lo testimonia il fatto che il modello costituzionale di riferimento fosse il testo della Costituzione sovietica del 1936, espressione dell'internazionalismo socialista).

La loro caratteristica comune era la rottura del legame fra la forma della costituzione, vale a dire l'espressione come documento scritto, e la tradizione da cui la stessa costituzione scaturiva.

Non deve meravigliare quindi che una delle domande maggiormente ricorrenti poste alla vigilia dei lavori costituenti all'inizio degli anni novanta riguardasse i possibili riferimenti alla tradizione politico-culturale. Questa domanda è stata posta chiaramente a Berlino, nel giugno del 2000, dieci anni dopo l'inizio del processo di adozione dei nuovi testi costituzionali: «*To what extent can and should a democratic constitution accommodate a society's history, culture and apparent peculiarities. What features*

¹ Pur correndo il rischio di una qualche eccessiva semplificazione, questa situazione può essere paragonata al clima "costituzionale" presente durante i lavori preparatori della costituzione americana. Come conferma uno degli autori americani: «Americans sometimes speak of there having been a "constitutional moment" – the era that produced the federal Constitution and Bill of Rights. Reinforced by such metaphors as Catherine Drinker Bowen's *Miracle at Philadelphia*, this notion of the constitutional moment obscures the fact that the founding period of American constitutionalism was one of trial and error. The state constitutions drafted beginning in 1776 were often quite flawed documents, and the Articles of Confederation (1781) soon proved inadequate to the purposes of the emerging nation. By the same token, the countries of Central and Eastern Europe seem to have embarked on a process of trial and error in the making of new constitutions». A. E. DICK HOWARD, *Constitutional Reform*, in *Transition to Democracy in Poland*, ed. by Richard F. Staar, New York, 1993, p. 107.

of history, culture and current circumstances are relevant to constitutional design and how precisely, in specific wording and provision, can we accommodate these things?²”.

Questa domanda, come altre che allora si ponevano, erano giustificate dal fatto che non vi fosse, come durante il periodo del socialismo reale, una sorta di ricetta pronta. In dottrina si è efficacemente rimarcato come i problemi presenti allora e le domande che essi ponevano rivestissero il carattere di veri e propri “dilemmi costituzionali”³, la cui consistenza mutava dinamicamente all’unisono con l’evolvere delle tappe del dibattito costituzionale.

In una fase iniziale, le principali questioni che si ponevano rivestivano carattere procedurale e ruotavano intorno ad una triplice ipotesi di soluzioni: a) l’adozione di una nuova costituzione; b) l’adozione di una costituzione provvisoria che avrebbe temporaneamente regolato soltanto i rapporti fra i principali organi statali; c) la sola approvazione di alcuni emendamenti al testo costituzionale in modo da recepire, attraverso di essi, le nuove tendenze del sistema politico-istituzionale, immaginandosi piuttosto il nuovo testo costituzionale quale coronamento del processo di cambiamento.

Dinanzi a tali opzioni, l’analisi della prassi costituzionale mostra che le strade scelte dagli Stati dell’Europa orientale sono state diverse, rendendo non agevolmente individuabile un modello comune. Diversi sono stati anche i fattori che hanno determinato tale situazione: tra questi, uno era senza dubbio rappresentato dagli atteggiamenti delle forze politiche presenti in parlamento.

Nei vari Paesi dell’Europa centrale significativa era anche la tendenza ad interpretare l’adozione di un nuovo testo costituzionale quale fattore di “propaganda”. Infatti, la tempestiva messa a punto di un nuovo testo costituzionale poteva senz’altro costituire un elemento a testimonianza della complessità dei cambiamenti registrati e, da un punto di vista costituzionale e legislativo, poteva accertare il fatto che questo si fosse inserito nel gruppo dei paesi dotati di ordinamenti democratici. In tale versante, un ruolo significativo ha avuto anche la pressione esercitata da parte di alcune organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d’Europa. Gli Stati dell’Europa orientale intendevano diventare al più presto membri del Consiglio d’Europa e l’adozione di una nuova costituzione poteva indubbiamente rappresentare un importante argomento a sostegno di tale richiesta.

Ciò conferma indubbiamente che l’adozione di un nuovo testo costituzionale rivestiva anche una grande dimensione simbolica, di chiusura con il passato.

² P. C. ORDESHOOK, *Are Western Constitutions Relevant to Anything Other than the Countries They Serve?*, draft paper prepared for the workshop on “Constitutions in Transition”, Berlin, June 28 and July 2, p. 2, in the light of Comparative Law.

³ Z. KĘDZIA: *Die Schwerpunkte der Verfassungsdebatte in Polen*, in *The Draft Polish Constitution 1991*, ed. by M. Piechowiak, R. Hliwa, Poznań 1993, s. 20-23, H. SUCHOCKA, *The Constitutional Trends in Central and Eastern Europe*, in “Polish Western Affairs”, I.Z. Poznań 1992 nr 1, pp. 28-29.

In taluni casi – per esempio in Bulgaria e Romania – la tempestiva adozione di una carta costituzionale sembrerebbe richiamare l'idea di un testo “ottriato” (*octro-yeer*), sia pure in un contesto democratico, negando quindi la possibilità di un vasto ed autentico dibattito nella società. Si finiva così o per cercare soluzioni “*a rebour*” nei confronti del precedente testo costituzionale socialista o, nella maggior parte dei casi, per adottare soluzioni esistenti nelle altre democrazie avanzate. Tali modalità procedurali non consentivano di prevedere nel testo costituzionale nuove istituzioni, come per esempio, le garanzie volte a tutelare l'indipendenza della Banca Centrale o le questioni riguardanti le finanze pubbliche o, infine, il ruolo dell'*ombudsman*.

Una seconda parte dei “dilemmi costituzionali” che furono affrontati durante i lavori preparatori riguardava la collocazione del testo costituzionale nel nuovo sistema delle fonti del diritto. Tra le principali questioni che si posero, occorre menzionare: a) l'interrogativo circa la natura normativa o meramente simbolica che il testo costituzionale avrebbe dovuto rivestire; b) la questione del carattere “aperto” o, al contrario, “chiuso” della struttura del testo costituzionale, lasciando, nel primo caso, spazio all'attività di interpretazione, ovvero, nel secondo, preferendosi optare per un orientamento interpretativo *praeter legem fundamentalem*; c) infine, l'ultima questione atteneva la scelta circa il carattere “rigido” ovvero “flessibile” del testo costituzionale, con la conseguente previsione di procedure di revisione più o meno articolate.

Tali dilemmi, che oggi appartengono oramai alla storia, possono tuttavia indicare le dinamiche che il pensiero e l'azione costituzionali seguono nei periodi di grandi trasformazioni politico-istituzionali. Ciò spiega altresì come talune questioni che, all'inizio del processo di riforma costituzionale, rappresentavano autentici dilemmi oggi non abbiano più questo carattere: ad esempio, l'idea che la costituzione debba essere un atto di natura simbolica è stata rifiutata pressoché in tutti i Paesi dell'Europa orientale, affermandosi convintamente che per la costruzione di uno stato di diritto la costituzione debba essere un atto di natura normativa, direttamente applicabile in talune sue disposizioni (si pensi alle disposizioni in tema di diritti fondamentali che hanno un chiaro carattere di norme *self-executing*⁴).

Maggiori problemi poneva la domanda se la Costituzione avrebbe dovuto essere “aperta” o “chiusa”: nel corso dei lavori costituzionali poté osservarsi la tendenza ad adottare una costituzione più analitica. La gradualità dei cambiamenti di carattere politico fece emergere tuttavia la necessità di adottare un testo costituzionale “aperto”.

Ancora una volta, dunque, si sono rivelate corrette le parole di F. Lassalle⁵ che scrisse, nella seconda metà del XIX secolo: «Le Costituzioni scritte possiedono valore e stabilità soltanto quando rappresentano una precisa espressione della reale relazione delle forze esistenti nella società».

⁴ Z. KĘDZIA, *ibidem*, p.22

⁵ F. LASSALLE, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960.

2. A seguito della firma degli Accordi della Tavola Rotonda (nell'aprile del 1989), furono introdotti significativi mutamenti di carattere politico e costituzionale. Sul primo versante, in seguito alle intese raggiunte, si affermò la possibilità di elezioni parzialmente libere della Dieta e totalmente libere del Senato; sul secondo, veniva prevista l'istituzione della figura del Presidente della Repubblica. Nonostante che nella Dieta, *Solidarność* non avesse ottenuto la maggioranza dei seggi, a causa degli accordi della Tavola Rotonda (che le consentivano di concorrere per la sola assegnazione del 35 per cento dei seggi della Dieta), essa possedeva una sorta di legittimazione morale per promuovere importanti cambiamenti di natura costituzionale.

Ciò condusse all'adozione di un intero "pacchetto" di modifiche al testo costituzionale deliberato nel dicembre 1989 in forza del quale veniva restaurato il nome tradizionale dello Stato, cancellato il principio del ruolo guida del partito comunista, aprendo la strada al pieno riconoscimento del pluralismo politico.

Dopo le elezioni del 1989, si registrò una forte volontà di adottare il testo costituzionale in occasione dell'anniversario dei duecento anni della prima costituzione europea, quella polacca del 3 maggio del 1791. Dopo poco tempo però, iniziò il processo di "sbriciolamento" delle forze di *Solidarność* che si tradusse in una forte contrapposizione tra i due rami del Parlamento. Vennero infatti costituite due commissioni cui furono affidati compiti "costituzionali", una nella Dieta e un'altra nel Senato, ed iniziò una discussione circa la "legittimazione costituzionale" delle assemblee rappresentative.

Il Senato non riconosceva tale legittimazione in capo alla Dieta, essendo questa ultima stata eletta attraverso elezioni parzialmente libere. Il contrasto fra le due Camere si trasformò ben presto nell'aspro confronto fra due forze politiche formatesi intorno ai due candidati di *Solidarność* alla presidenza della repubblica. Uno di essi apparteneva all'Unione Democratica, lo schieramento politico di Tadeusz Mazowiecki, mentre l'altro era membro dell'Intesa Centro dei fratelli Kaczyński, movimento che sosteneva Lech Wałęsa, come candidato alla presidenza della Repubblica. Le tensioni esistenti condussero ad elezioni parlamentari anticipate nel 1991 e ciò, ovviamente, impedì l'adozione della costituzione nel giorno dell'anniversario del testo costituzionale del 1791 (3 Maggio 1991).

La strada delle riforme costituzionali, dopo le elezioni del 1991, prese una piega sensibilmente diversa e particolarmente tormentata. Vale la pena di notare che, già in quel periodo, il nuovo presidente Lech Wałęsa poneva le basi della cosiddetta "presidenza attiva", nel tentativo di ampliare le prerogative del presidente della Repubblica. Per questo motivo, all'inizio della nuova legislatura il Presidente propose un progetto di legge costituzionale riguardante la nomina e la revoca del governo, nonché altri cambiamenti riguardanti i più alti organi dello Stato. Tale progetto suscitò numerose proteste da parte delle forze parlamentari, che non l'approvarono. Di origine parlamentare fu invece un progetto di legge costituzionale che fu approvato nell'ottobre 1992 denominato "Piccola Costituzione". (Essa è rimasta in vigore fino all'approvazione della Costituzione del 1997).

Il processo di preparazione del nuovo testo costituzionale è dunque durato a lungo e si è dipanato su due versanti: da una parte, è continuato il processo di elaborazione della costituzione scritta, prevalentemente tramite i lavori parlamentari; dall'altra parte continuava un processo quotidiano di formazione della costituzione "reale", tramite le azioni concrete adottate da parte delle autorità istituzionali.

Per rendere più chiare queste parole può essere utile fornire due esempi: il primo riguarda il contrasto circa l'istituzione della controfirma ministeriale sugli atti presidenziali. Tale istituto, nei regimi parlamentari, costituisce un criterio che consente di distinguere quelle funzioni del presidente, rispetto alle quali egli non può prendere una decisione senza la firma del ministro proponente, da quelle che può prendere a titolo personale. L'ambito di queste ultime prerogative del presidente, sulla base della Piccola Costituzione Polacca del 1992, risultava particolarmente ampio. Tuttavia, il Presidente Wałęsa cercava continuamente, nella prassi, di ampliare tale ambito di prerogative. Ciò determinava una situazione di contrasto permanente fra l'interpretazione della costituzione adottata dal governo e quella fatta propria dalla cancelleria del presidente⁶.

Il presidente, le cui prerogative traevano legittimazione dalle elezioni, argomentava su tali basi la necessità di avere un potere più ampio. In tale ottica, una serie di prerogative presidenziali previste nella Piccola Costituzione finivano per essere interpretate non alla luce dei principi propri del sistema di governo parlamentare, bensì secondo le regole proprie del (sistema di governo) presidenziale. Inevitabile che tale situazione determinasse una tensione fra il dato formale del testo costituzionale e la prassi costituzionale: in tal modo, il presidente Wałęsa intendeva esercitare pressioni sui lavori della commissione incaricata della riforma costituzionale al fine di interferire sulla scelta circa la futura forma di governo. Al fine di evitare ciò, la commissione limitò il potere del presidente per non lasciare spazio a possibili interpretazioni *ultra vires*.

Un altro esempio può essere rappresentato dal disposto dell'art. 61 della Piccola Costituzione, ai sensi del quale la proposta riguardante la nomina dei ministri degli Affari Esteri, della Difesa Nazionale e degli Interni, spettava al Primo Ministro su proposta del Presidente della Repubblica.

La prassi applicativa di tale normativa costituzionale finì per legittimare l'esistenza dei cosiddetti "ministri presidenziali", la cui nomina dipendeva in definitiva dalla proposta presidenziale e non da quella del governo.

⁶ Ciò riguardava la nomina dei membri del Consiglio Nazionale della Radiofonia e Televisione. Per assicurare a questo Consiglio l'indipendenza è stato deliberato il principio che la Dieta, il Senato e il Presidente nominassero ognuno tre membri. Alla luce della Piccola Costituzione, l'adozione di tale decisione è soggetta alla controfirma ministeriale. Tuttavia, il Presidente non sottopose al premier questa decisione. Nonostante ciò questa decisione è rimasta in vigore.

Questa discrasia interpretativa provocò una lunga paralisi nell'insediamento dell'autorità per la difesa nazionale, dal momento che il presidente non esprimeva il suo consenso per alcuno dei candidati proposti dal primo ministro, sino a quando quest'ultimo rinunciò a favore della candidatura presentata dal Presidente della Repubblica.

Tali vicende hanno sicuramente influito sulle soluzioni adottate nella Costituzione del 1997, al punto da non richiamare in questo testo l'articolo che attribuiva al Presidente della Repubblica la facoltà di esprimersi nel procedimento di nomina dei tre ministri suddetti.

Infine, un importante profilo del quale talvolta ci si dimentica quando si analizzano le vicende degli ordinamenti statali oggetto di grandi trasformazioni politico-istituzionali, è l'assenza di consuetudini costituzionali; del resto, perché queste ultime possano strutturarsi è necessario che un testo costituzionale sia in vigore da lungo tempo e che il sistema politico sia sufficientemente stabile, condizioni, entrambe, non presenti nelle vicende che qui si raccontano.

Nel periodo di vigenza della cosiddetta Piccola Costituzione del 1992, gli organi costituzionali tendevano a richiamare le diverse tradizioni polacche per giustificare tesi contrastanti. Bisogna anche ricordare che le soluzioni costituzionali nel periodo in cui la costituzione è in vigore si staccano dal proprio contesto politico, significativo nel momento della sua formazione, e vivono la propria vita. Questo deve essere un monito a non reagire ad ogni conflitto politico con l'introduzione nella costituzione di una certa normativa. In questa situazione quindi si offusca la chiarezza e precisione delle soluzioni costituzionali mentre la costituzione si trasforma in un commento di se stessa.

Una delle questioni più importanti, durante il dibattito costituzionale, era quella relativa al grado di rigidità da attribuire al testo costituzionale. Nonostante si fossero originariamente prese le mosse dall'idea, alquanto illuministica, di ritenere inalterabile il dettato costituzionale, tale convinzione si indebolì nel corso degli eventi, lasciando il posto alla ricerca di soluzioni che, senza "ingessare" definitivamente il testo costituzionale, avrebbero potuto renderlo più solido, allontanando la tentazione di appor-tarvi modifiche ad ogni mutamento di maggioranza che sostiene il governo.

Al termine di un complesso processo costituzionale, furono quindi previsti particolari condizioni per la procedura di revisione del documento costituzionale: la titolarità dell'iniziativa di revisione costituzionale veniva posta in capo a diversi soggetti, affiancando ad essa la previsione di una maggioranza qualificata, nonché la possibilità di indire un *referendum*⁷.

⁷ Ai sensi dell'art. 235, c.4, «La legge di revisione costituzionale è deliberata dalla Dieta a maggioranza dei due terzi dei voti alla presenza di almeno la metà dei deputati, e dal Senato a maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno la metà dei senatori». Il comma 6 prevede che «qualora la legge di revisione costituzionale riguardi le parti I, II e XII i soggetti di cui al c. 1 possono richiedere, nel termine di 45 giorni dall'approvazione della legge da parte del Senato, l'indizione di un *referendum* confermativo. La revisione costituzionale è approvata a maggioranza dei voti».

Si è dunque visto come i grandi cambiamenti politico–istituzionali abbiano posto una serie di “dilemmi” riguardanti, in ultima analisi, il contenuto proprio della costituzione: in tal senso, e solo per citarne alcune, si sono poste le grandi scelte circa la forma di governo (parlamentare, presidenziale o semipresidenziale) e la necessità di prevedere istituti di democrazia diretta.

In conclusione, può essere utile soffermarsi su due questioni che sono state richiamate nel più ampio contesto dei dibattiti riguardanti la possibile Costituzione europea. La prima di esse è quella relativa al Preambolo alla costituzione polacca: i profili problematici riguardavano la *Invocatio Dei* e, in particolar modo, l'individuazione delle modalità attraverso le quali fare riferimento ai valori cristiani nel testo costituzionale.

Una soluzione di compromesso sembrava difficilmente perseguibile: ad essa tuttavia si è giunti per il tramite della seguente dichiarazione contenuta, appunto, nel Preambolo: «Noi, la Nazione Polacca – tutti i cittadini della Repubblica, sia coloro che credono in Dio come sorgente di verità, giustizia, bene e bellezza, così come coloro che non condividono questa fede, e fanno discendere da altre fonti questi valori universali (...) invociamo tutti coloro che, per il bene della Terza Repubblica applicheranno questa Costituzione, a che lo facciano rispettando la dignità dell'uomo».

La seconda questione, che poneva diverse difficoltà all'interno del dibattito costituzionale, era legata alla necessità di individuare quelle soluzioni costituzionali che avrebbero reso compatibile il testo costituzionale con la futura adesione all'Unione Europea. In questo senso, l'introduzione di quella “clausola europea” rappresentata dall'art. 90, testimonia, da un lato, la “capacità di reazione” del testo costituzionale dinanzi alle nuove necessità; dall'altro, pare confermare che, in ragione delle tante ed originali soluzioni individuate nella costituzione polacca, essa conservi un certo grado di eclettismo (se si guarda, ad esempio, ad un certo collegamento fra le soluzioni tipiche del sistema presidenziale, l'elezione diretta del presidente, e gli elementi del sistema di cancellierato, quali il voto costruttivo di sfiducia).

Hanna Suchocka. Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Poznań. Ambasciatore delle Repubblica di Polonia presso la Santa Sede. Già Primo Ministro della Repubblica di Polonia.

Poland's constitutional evolution: from Warsaw Pact to the European Union membership

Hanna Suchocka

Abstract

In the last ten years of the last century Constitutionalism has represented an important period of time in the most part of the central-eastern countries of Europe. The absence of appropriate solutions and possible patterns embodied a counter-attraction to the major historical moment to which every “juridical member” was called.

In Poland, especially, after the elections of June 1989 the very deep political and institutional changes felt the need to completely modify the perspective of the studies and researches about constitutional matters, especially in view of the new and different axiological principles during the transition from the “royal socialism” system to the liberal-democratic one. This new axiological dimension represented one of the main challenges of the first period of the constitutional process.

Even though the historical moment was difficult, two main targets immediately appeared essential: *a)* on one side, the need to radically overcome the past which was represented by the authoritarian socialist system, based on the logics of centralization both in the political and in the social field; *b)* on the other, the need to adjust both the protection of human rights and the democratic organization of the State to the so-called European Standards.

In the first step, three hypothetical procedural solutions emerged: *a)* the adoption of a new constitution; *b)* the adoption of a temporary constitution that would have regulated only relationships among the main state bodies; *c)* the approval of some amendments to the constitutional text in order to accept the new trends of the political-institutional system, by considering the new constitutional text as the crowning achievement.

The preparation of the new constitutional text –as the author reminds– had a very long duration and went into two different directions: on one hand, the drawing up of the written constitution continued through parliamentary proceedings; on the other hand, a daily process for the wording of the “effective” Constitution continued through concrete actions carried by each institutions.

With regard to it, the author gives two examples: the first one regards the conflict between the President of the Republic and the Government about the importance of the ministerial counter-signature on the ministerial proceedings. Another example is represented by the provision of the article 61 of the “Small Constitution”. In line with this

article, on the proposal of the President of the Republic it was up to the Prime Minister to submit the proposal about the appointment for the minister of Foreign Affairs, Defense and Interiors.

Finally, the author strongly underlines two important issues discussed during debates concerning the “European Constitution”. The first issue concerns the Preamble to the Polish Constitution: the problematic aspects were referring to the *Invocatio Dei* and above all to the identification of the modalities to make reference to the Christian values in the Constitutional Text.

The second issue, which created several difficulties during the constitutional debate, was related to the difficulty of identifying constitutional solutions that would have made the constitutional text compatible to the future membership to the European Union.

Ewolucja konstytucyjna Polski: od Układu Warszawskiego do przystąpienia do Unii Europejskiej

Hanna Suchocka

Streszczenie

Ostatnia dekada XX wieku to czas szczególny dla konstytucjonalizmu. Czas, w którym duża część państw Europy Środkowej i Wschodniej znalazła się w dynamicznym procesie tworzenia nowych konstytucji. Czas to o tyle szczególny, że zdecydowana większość tych państw znalazła się w centrum tego procesu bez odpowiedniego okresu przygotowawczego, poprzedzającego te prace. Czas pisania nowych konstytucji nie był, w większości wypadków, poprzedzony pogłębioną debatą teoretyczną dotyczącą modeli i rozwiązań ustrojowych. Dynamika przemian rzeczywistości społecznej i politycznej w początkowym okresie transformacji wymuszała konkretne “działania” konstytucyjne, a dyskusja intelektualna wobec tych działań była jakby wtórna. Sprowadzała się ona głównie do swoistego komentarza do podejmowanych działań czy przyjętych rozwiązań konstytucyjnych.

Wyjątkiem w tym względzie była chyba Polska, gdzie prace teoretyczne dotyczące przyszłej konstytucji prowadzone były w okresie poprzedzającym zmiany w roku 1989 r. Jednakże i tutaj można było zaobserwować już podczas rozmów Okrągłego Stołu, że dynamika zdarzeń i decyzji politycznych wyprzedzała analizę naukową. Z kolei głębokość przemian po wyborach w czerwcu 1989 r. wymagała studiów i analiz konstytucyjno-prawnych, prowadzonych z zupełnie nowej, odmiennej perspektywy. Przygotowania konstytucji już nie dla poprawionego systemu socjalistycznego, ale państwa o innym ustroju, opartego na odmiennych zasadach.

Zbudowanego na odmiennym fundamencie aksjologicznym. Określenie tej aksjologii było jednym z ważniejszych wyzwań pierwszego okresu procesu konstytucyjnego.

Nowa sytuacja stawiała szereg znaków zapytania. Zniknęły tabu, które ograniczały debatę w poprzednim okresie. Każde pytanie było dozwolone i uzasadnione. Nie było pytań zakazanych i nie było też gotowych, z góry zaplanowanych, “jedynie słusznych odpowiedzi”, nie było gotowych recept.

Były natomiast ogólnie nakreślone cele, jakie chciano osiągnąć w wyniku zmian konstytucyjnych. I tak: 1. Chciano zerwać z przeszłością państwa autorytarnego, centralnie sterowanego, zarówno w sferze politycznej jak i społecznej, 2. Chciano dopasować się do tzw. standardów europejskich, zarówno obejmujących sferę praw człowieka, jak i demokratycznej organizacji państwa.

Na początku drogi tworzenia nowych konstytucji pojawiało się szereg pytań i problemów różnej natury. Były to pytania bardziej złożone, które do dziś zaprzatają specjalistów prawa konstytucyjnego ale i takie, które po szesnastu latach mogą wydawać się wręcz infantylne. Podobnie jak i cały proces stanowienia konstytucji miały one charak-

ter dynamiczny. Ich charakter i rodzaj zmieniał się w zależności od etapu debaty konstytucyjnej. W fazie początkowej dominowały pytania o charakterze proceduralnym. Sprowadzały się one w zasadzie do następujących kwestii: a) czy powinno się jak najszybciej uchwalić nową pełną konstytucję; b) czy powinno się uchwalić prowizoryczną konstytucję na okres przejściowy, która by regulowała tylko tradycyjne materie stosunków pomiędzy naczelnymi organami państwowymi; c) czy powinno się jedynie uchwalić niezbędne poprawki do starej konstytucji, w taki sposób, aby dać wyraz najbardziej charakterystycznym tendencjom nowego ustroju, a zarazem usunąć te przepisy, które stanowić mogą blokadę dla dokonywanych zmian. Nową konstytucję potraktować natomiast jako zwieńczenie procesu przemian ustrojowych.

Proces stanowienia konstytucji przebiegał długo. Ścierały się różne tendencje i różne pomysły. Można zatem wyraźniej zaobserwować pewne zjawiska, których w innych państwach można się tylko domyślać. Z jednej strony trwał proces przygotowywania konstytucji pisanej, głównie w postaci prac parlamentarnych, a z drugiej odbywał się codzienny nieomal proces kształtowania rzeczywistości konstytucyjnej, czy też precyzyjniej konstytucji rzeczywistej. Zaobserwować można było niejednokrotnie stwarzanie świadomie w praktyce faktów i sytuacji, poprzez zachowania podmiotów sprawujących władzę (kancelarię prezydenta, rząd i parlament), które w świetle oczekiwań tych podmiotów miały mieć wpływ na kształt modelu ustrojowego państwa i powinny oddziaływać na prace komisji konstytucyjnej.

Jako zilustrowanie tej tezy, autorka przytacza dwa przykłady: pierwszy dotyczy sporu pomiędzy prezydentem państwa a rządem w kwestii tzw. kontrasygnaty aktów prezydenta. Drugi przykład dotyczy art. 61 Małej Konstytucji z 1992 r., w którym mówi się wprost o prawie prezydenta w zakresie proponowania prezesowi Rady Ministrów, kandydatów na stanowisko ministra spraw zagranicznych, ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych i wynikających z tego faktycznych sporów o zakres uprawnień prezydenckiego do tworzenia tzw. resortów prezydenckich.

W końcowej części autorka odnosi się także do dwóch kwestii rozważanych w szerszym kontekście dyskusji nad tzw. konstytucją europejską. Pierwsza dotyczy Preambuły w konstytucji polskiej i sposobu rozwiązania problemu *Invocatio Dei*, a w szczególności sposobu, w jakim wyrażono odniesienie w tekście konstytucyjnym do wartości chrześcijańskich. Druga kwestia dotyczy trudności na jakie napotyka debata konstytucyjna w poszczególnych krajach w związku z dostosowaniem rozwiązań konstytucyjnych do członkostwa w Unii Europejskiej.