

Marek Piechowiak

Projekt konstytucji RP i prawa człowieka

Człowiek w Kulturze 6-7, 227-250

1995

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Piechowiak

Projekt konstytucji RP i prawa człowieka

Ustawa konstytucyjna jest podstawowym aktem prawnym, określając podstawy organizacji życia społecznego określa jednocześnie miejsce, jakie przypada jednostce w jej relacjach do systemu prawnego czy państwa. Chcąc, nie chcąc, przyjmuje się pewne rozstrzygnięcia filozoficzne dotyczące koncepcji człowieka, prawa i państwa. Zagadnienia te ogniskują się w przyjętej koncepcji praw człowieka. Właśnie z punktu widzenia koncepcji praw człowieka, proponuję refleksję nad częścią projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowywanego przez pracującą obecnie Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego (Sejmu 2 kadencji i Senatu 3 kadencji)'. Niżej przedstawione analizy są, z jednej strony, przyczynkiem do dyskusji nad powstającym projektem, z drugiej strony, mają — jak sądzę — walor uniwersalny, pokazują na konkretnym przykładzie obecność w prawie stanowionym rozwiązań filozoficznych i ich praktyczną doniosłość. Dla podjętego zagadnienia, fundamentalne znaczenie mają dwa pierwsze rozdziały projektu: rozdział pierwszy — ustalający zasady ustroju, oraz rozdział drugi — dotyczący praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Skoncentruję się na postanowieniach zawartych w zasadach ustroju, oraz w zasadach ogólnych rozdziału drugiego. One wyznaczają koncepcję państwa, podstawy konstytucyjnych gwarancji praw człowieka, oraz ramy dla interpretacji szczegółowych rozwiązań dotyczących ochrony tych praw. Nie podejmuję wszechstronnej analizy szczegółowych rozwiązań przyjętych w konstytucyjnym katalogu podstawowych praw

i wolności, ale analizuję je o tyle, o ile wyznaczają miejsce jednostki w państwie i podstawy koncepcji praw człowieka.

Zmierając do oceny projektu konstytucji biorę pod uwagę koncepcję praw człowieka, która legła u podstaw powojennej międzynarodowej ochrony tych praw; koncepcję, której zasadnicze elementy wyznaczyła *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* (1948) oraz *Międzynarodowe paktory praw człowieka* (1966). Koncepcję tę traktuję jednak nie jako konstrukt prawa międzynarodowego (stanowionego), ale jako wyraz ujęcia człowieka stojącego wobec fundamentalnych zagrożeń.

Proponowane niżej analizy- mają charakter krytyczny; świadomie koncentruję się na wadach, a nie na zaletach projektu. Przyjęcie tego typu strategii- jest zasadne z tego względu, że zwłaszcza w przypadku regulacji mających zabezpieczać przed działalnością ustawodawczą, która pozwalałaby godzić w dobro jednostki, wystarczy jedna zasadnicza wada, by wszelkie zalety nie miały praktycznego znaczenia. Trzeba też pamiętać, że konstytucyjne gwarancje praw człowieka nie powinny być formułowane przy założeniu, że wszyscy chcą i będą chcieli respektować te prawa; przeciwnie, formułowane są po to, by w możliwie największym stopniu utrudnić zadanie tym, którzy chcą je omijać. Jednym z zasadniczych celów współczesnej ochrony praw człowieka jest zabezpieczenie jednostki przed organami państwowymi, w tym i przed działalnością organów ustawodawczych. Oczywiście, doskonałych zabezpieczeń nie ma. Krytyka przyjmowanych rozwiązań jest krytyką o tyle zasadną, o ile istnieją lepsze możliwości zabezpieczania celów, do których się zmierza. Wskazywaniu tych lepszych rozwiązań służą też przytaczane porównania z prawem międzynarodowym. Porównania te pozwalają także dostrzec istotne aspekty rzeczywistości, które powinny uwzględniać również regulacje konstytucyjne.

Moje analizy zmierzają zasadniczo do tezy, że proponowane w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zasady, fundamentalne dla porządku prawnego, wskazują na konsekwentne przyjęcie perspektywy, w której — mówiąc skrótowo — to nie państwo jest dla jednostki, ale jednostka dla państwa; i w której prawo nie tyle formułowane jest dla ochrony podstawowych praw i wolności, ile te prawa i wolności konstytuuje. Przyjęcie takiej per-

spektywy stawia pod znakiem zapytania praktyczną doniosłość szczegółowych postanowień dotyczących praw człowieka.

Paradygmatyczna koncepcja praw człowieka

Na wstępie wypada scharakteryzować pokrótce koncepcję praw człowieka, którą obecnie można uznać za paradygmat rozumienia tych praw nie tylko w prawie międzynarodowym, ale także w dyskursie typu praktycznego w polityce, moralności czy religii.

Współczesna koncepcja praw człowieka zakorzeniona jest w doświadczeniach ustawowego bezprawia z okresu drugiej wojny światowej, kiedy to w majestacie prawa dokonywano zbrodni, i jednostkom należącym do pewnych kategorii odmówiono statusu człowieka. Koncepcja ta obejmuje próbę diagnozy przyczyn tych tragedii i propozycję rozwiązań mających zabezpieczyć przed ich powtórzeniem; rozwiązań obejmujących tak standardy postępowania, jak i zagadnienia strukturalne, dotyczące relacji jednostki do prawa i państwa. Nie lekceważmy tej lekcji. Szczególne doświadczenia dają sposobność dostrzeżenia aspektów rzeczywistości ludzkiej w jej wymiarze indywidualnym i zbiorowym, które w innych warunkach uchodzą uwadze, a których nieuwzględnienie prowadzić może do bolesnej powtórki z historii.

Zdają sobie sprawę, że rekonstruowana poniżej paradygmatyczna koncepcja praw człowieka nie znajduje uznania wśród teoretyków. Często, na podstawie trudności ze skonstruowaniem teorii pozwalającej uwzględnić wszystkie zasadnicze elementy tej koncepcji, wysuwany jest wniosek o błędności samej koncepcji praw człowieka i o nieistnieniu praw człowieka o charakterystyce wskazywanej w dyskursie typu praktycznego. Niemniej jednak trudno nie dostrzec, że wskazywane tu elementy tej koncepcji są, mimo teoretycznych trudności, wciąż na nowo potwierdzane; aby się o tym przekonać, wystarczy przeczytać przyjęty na drodze konsensu dokument końcowy światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 roku. Na potrzeby niniejszych rozważań przyjmuję hipotezę, że to nie teoretycy negujący istnienie praw człowieka

mają rację i że ich trudności wynikają w dużej mierze z przyjętych błędnych założeń typu filozoficznego.

We wstępach do *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* jak i do *Międzynarodowych paktów praw człowieka* czytamy między innymi: „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. W preambułach *Paktów* uznaje się ponadto, że „prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka”. Mimo że w międzynarodowym prawie praw człowieka nie ma jednej, powszechnie uznanej koncepcji godności ludzkiej, to jednak można wyprowadzić szereg wniosków dotyczących zakładanej koncepcji człowieka i jego relacji do prawa i państwa².

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, że podstawowe prawa i wolności są powszechne, przysługują każdemu człowiekowi, niezależnie od tego, co on sobą aktualnie prezentuje. Ich podstawa jest przyrodzona. Nie są one ani nabywane, ani nadawane przez jakiegokolwiek działania człowieka, lecz powinny być w tych działaniach respektowane. Uznając przyrodzoną godność za źródło praw i wolności, uznaje się, że są one wtórne wobec rzeczywistości, istniejącej niezależnie od woli tak pojedynczego człowieka, jak i zbiorowości. Wynikające z przyrodzonej godności prawa są także niezbywalne. Nikt nie może kogoś pozbawić tych praw, ani samemu nie można się ich zrzec. W takim ujęciu podstawowe wolności i prawa człowieka nie są zrelatywizowane do stanowionych norm prawnych, ale ustanowienie odpowiednich norm jest postulowane, w celu ich ochrony i określenia sposobów ich realizacji. Normy prawne nie ustanawiają podstawowych praw i wolności, ale jedynie je gwarantują. Ostateczną podstawą (racją) tego, że pewne działania lub zaniechania są jednostce należne, jest to, kim człowiek jako człowiek jest; jest to, co decyduje o jego wyjątkowości lub co jest tej wyjątkowości nieodłącznym wyrazem, a określane bywa mianem godności. Każdy człowiek uznany jest za cel sam w sobie, stąd postulat nieinstrumentalnego traktowania oraz uznania przyporządkowania każdego człowieka do rozwoju osobowego i prowadzących doń warunków. Ustanowione w prawie pozytywnym standardy praw

człowieka czy normy określające uprawnienia lub obowiązki w sensie prawnym są tylko środkiem mającym zagwarantować poszanowanie godności. Jednym z istotnych elementów współczesnej koncepcji praw człowieka jest uznanie faktu, że są granice, których nie wolno przekroczyć ani władzy państwowej, ani większości. Podstawowe prawa i wolności wyznaczają granice dopuszczalnego kompromisu — jest nań miejsce w sporach o środki i drogi rozwoju człowieka, nie ma miejsca tam, gdzie jego zawarcie byłoby równoznaczne z zanegowaniem podstawowych praw czy wolności. Uznanie godności i wynikających z niej praw jest podstawą sprawiedliwości; jest postrzegane jako dobry fundament dla systemu prawa, pomocny tak w zabezpieczaniu go przed przerodzeniem się w system niesprawiedliwy, jak i w eliminowaniu pojawiających się elementów ustawowego bezprawia.

Uznanie zarysowanej tu koncepcji praw człowieka wymaga przyjęcia pewnej koncepcji państwa, określać ją tu będę mianem indywidualistycznej lub personalistycznej, w której zasadniczym celem państwa jest dobro każdej jednostki. Państwo pełni funkcje służebne: zabezpiecza jednostkę przed instrumentalnym traktowaniem i kształtuje warunki dla wszechstronnego rozwoju jednostki. Inne zadania państwa są podporządkowane tym funkcjom i mogą być realizowane tylko w granicach wyznaczonych poszanowaniem podstawowych praw i wolności. W koncepcji państwa zgodnej z paradygmatyczną koncepcją praw człowieka nie tylko państwo nie może być uznane za ostateczne źródło praw i wolności, ale źródłem tym nie jest także umowa społeczna czy wola jednostek tworzących społeczność państwową. Prawa człowieka nie są też traktowane jedynie jako warunki możliwości społecznego dyskursu czy — szerzej — jako warunki, które musi spełniać system, by był funkcjonalny.

Zagadnienie celu

Projektując konstytucję państwa służącego dobru człowieka nie wystarczy zwracać uwagę jedynie na formułowane standardy ochrony

praw człowieka; trzeba jeszcze przyjąć odpowiednią koncepcję tych praw i trzeba udzielić odpowiedzi na pewne podstawowe pytania dotyczące przyjmowanej koncepcji państwa. Konstytucja jest specyficznym aktem prawnym: określa podstawy organizacji państwa, wyznacza sposób tak tworzenia, jak i stosowania prawa. Konstytucja leży zatem u podstaw reguł określających sposób działania, tak organów państwowych, jak i grup ludzi czy wreszcie jednostek. Jeżeli mam zorganizować pewien system, sformułować zasady działania, muszę przede wszystkim wiedzieć, jaki jest zasadniczy cel, któremu służyć ma system i formułowane reguły postępowania. Krótko: aby wiedzieć, jak działać, trzeba znać cel działania. Z tego, że konstytucja normuje (ustanawia) ustrój państwa, nie wynika, że sprawnie funkcjonujące państwo jest zasadniczym celem regulacji konstytucyjnych. Trzeba bowiem pytać o zasadniczy cel istnienia państwa, co wymaga spojrzenia na konstytucję i prawo niejako „od zewnątrz”. W przypadku konstytucji podstawowe pytanie brzmi: w jakim celu istnieje prawo (i państwo), jaka jest racja jego istnienia i racja przyjęcia takich a nie innych zasad funkcjonowania; c© jest rzeczywistością, ze względu na którą prawo stanowiące istnieje?

Jeśli zgodnie z paradygmatyczną koncepcją praw człowieka uznaje się dobro jednostki, jej podstawowe prawa i wolności za podstawę porządku prawnego, wówczas przy projektowaniu porządku konstytucyjnego, podstawowym pytaniem nie jest pytanie o zadania czy cele państwa jako pewnej struktury wziętej samej w siebie; lecz pytanie, jakie są podstawowe warunki nieinstrumentalnego traktowania człowieka i jego rozwoju, oraz jakie miejsce w ich zapewnieniu przypada państwu i prawu. Koncepcja państwa jest wtórna wobec koncepcji człowieka: najpierw muszę wiedzieć, jakie podstawowe dobra są człowiekowi należne (co nie znaczy jednoznacznie określić sposoby jego rozwoju!), potem projektować reguły organizowania społeczeństwa i zasady ustalania tych reguł. Formułowane w konstytucji standardy ochrony podstawowych praw i wolności są formuło-

wane i interpretowane ze względu na dobro jednostki, które jest dobrem człowieka niezależnie od istnienia państwa i prawa stanowionego.

Niewątpliwie jednym z celów porządku konstytucyjnego jest stworzenie podstaw dla budowy funkcjonalnych struktury społecznych i ekonomicznych. Może się jednak zdarzyć, że realizacja tego celu będzie w konflikcie z podstawowymi dobrami jednostek. Problem nie sprowadza się wówczas do znalezienia kompromisu między celem, jakim jest budowanie określonych struktur makrospołecznych, z celami poszczególnych obywateli. Cele te nie są porównywalne, gdyż sprawne struktury makrospołeczne nie są dobrem pożądanym dla niego samego. Ich budowa nie może się odbywać kosztem przedmiotowego (instrumentalnego) traktowania człowieka.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że w projekcie nie określono jasno zasadniczego celu państwa i prawa. Co więcej, w pracach Komisji Konstytucyjnej kwestionowano nawet potrzebę określenia w konstytucji zadań państwa³. Kwestionując potrzebę określenia celu i zadań państwa, przyjmuje się *implicite*, że projektowanie jego podstaw wyczerpuje się we wskazaniu elementów pewnego systemu i relacji między nimi. Zasadniczym celem budowniczych jest wówczas istnienie i stabilność samego państwa. Praca taka przypomina konstruowanie pojazdu, którym można będzie podróżować w rozmaitych kierunkach. Nie ogranicza się możliwości wyboru takiego kierunku, który nie wyklucza gwałcenia podstawowych praw i wolności. Co więcej, od odpowiedzi o cel istnienia konstruowanych struktur nie ma ucieczki. Ujawnia się to zwłaszcza w przypadku konfliktów w realizacji celów, uznanych w konstytucji za równorzędne, oraz w przypadku konfliktu podstawowych dóbr jednostki ze stabilnością skonstruowanego systemu. Ponieważ nie ma punktów odniesienia poza system, wówczas podejmując rozstrzygnięcia zakłada się, że dobrem niekwestionowanym i nadrzędnym jest samo państwo, sam system prawa, będący w takiej perspektywie warunkiem możliwości realizacji określonych w nim celów.

Projekt konstytucji

Biorąc pod uwagę scharakteryzowaną wyżej koncepcję praw człowieka, zastrzeżenia budzi już art. 1 obowiązującej Konstytucji, przyjęty również w projekcie Komisji Konstytucyjnej: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jak na to wskazuje dotychczasowa praktyka stosowania tego artykułu w Polsce, przejęta z niemieckiej doktryny koncepcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*) została zredukowana do elementów formalnych, konstytutywnych dla koncepcji „państwa ustaw” (*Gesetzesstaat*), odrzuconej w Niemczech ze względu na doświadczenie ustawowego bezprawia. Za fundamentalną uznaje się zasadę zgodności działań z formalnie obowiązującym prawem. Nie znajdziemy tu zatem żadnego odniesienia do rzeczywistości poza systemem prawa, ze względu na którą prawo pozytywne jest formułowane.

Elementów treściowych określających podstawy porządku konstytucyjnego można się doszukiwać w drugiej części zdania, postulującej urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Postulat ten trudno jednak pogodzić z uznaniem paradygmatycznej koncepcji praw człowieka. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że za podstawowe uznaje się realizowanie zasad sprawiedliwości społecznej. Prymat przypada nie temu, czego te zasady dotyczą, czego ochronie służą — rzeczywistości społecznej, ale samym zasadom. Po drugie, wskazanie w art. 1 na zasady sprawiedliwości społecznej jest w gruncie rzeczy uznaniem prymatu społeczności przed jednostką i otwiera drogę do instrumentalnego traktowania jednostki. Narzuca się pytanie, dlaczego Polska ma urzeczywistniać sprawiedliwość społeczną, a nie po prostu sprawiedliwość (nie zapominajmy o różnicy między demokracją a demokracją socjalistyczną).

Nie można też zgodzić się z argumentacją przytaczaną w obronie formuły sprawiedliwości społecznej, wskazującą, że formuła ta jest już dobrze ugruntowana w doktrynie prawa konstytucyjnego i jej przyjęcie „zakłada, że prawo ma ucieleśniać określony system wartości akceptowanych społecznie (ma być w szczególności sprawied-

liwe)⁴. Mamy tu do czynienia ze swoistą ekwilibrystyką: zasadę sprawiedliwości, bez przymiotnika, uzasadnia się sprawiedliwością społeczną. Ekwilibrystyki tej można by łatwo uniknąć w nowej konstytucji. Trzeba też zwrócić uwagę, że w przyjętym w projekcie ujęciu, realizowanie samej sprawiedliwości nie jest podstawą prawa, lecz jedynie jednym z elementów składających się na sprawiedliwość społeczną. Ponadto, punktem odniesienia są wartości akceptowane społecznie. Natomiast w koncepcji państwa opartego na paradygmatycznej koncepcji praw człowieka istotne jest wyjście poza to, co aktualnie akceptowane społecznie; istotne jest uznanie ograniczeń istniejących niezależnie od akceptowania ich przez społeczeństwo (większość obywateli, ogół obywateli). Konstytucja byłej RFN, podkreślając ten fakt, w art. 79 stanowi, że niedopuszczalne są zmiany konstytucji, które podważałyby fundamentalne dla ochrony praw człowieka zasady (ustanowione w art. 1 i art. 20). Zmiany takie są w byłej RFN niedopuszczalne niezależnie od tego, jaką większością dysponowałiby ich zwolennicy. Nie bez kozery w literaturze przedmiotu dotyczącej ochrony praw człowieka nie pozostaje się przy formule demokratycznego państwa prawnego, ale mówi się o „demokratycznym państwie prawnym respektującym prawa człowieka”.

Poszukując przepisów dotyczących podstaw przyjętej w projekcie konstytucji koncepcji praw człowieka, trzeba zwrócić uwagę na art. 2, który głosi: „Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Zdaniem projektodawców, zasada ta służy podkreśleniu, iż państwo nie może być sprowadzone do piramidy organów władczych, ale jest wspólnotą obywatelską, za którą odpowiedzialni są wszyscy jej członkowie⁵. Zasadniczo artykuł ten mówi o odpowiedzialności wszystkich obywateli za państwo i obowiązkach wobec niego⁶. Nie daje jednak wyraźnej wskazówki co do miejsca, jakie w porządku konstytucyjnym i państwie przypada prawom i wolnościom. Dlaczego idea obowiązków wobec państwa została postawiona w konstytucji tak wysoko, znacznie wyżej niż idea obowiązków wobec jednostki i związanych z nimi podstawowych praw i wolności?

Niektórzy wskazują, że sformułowanie art. 2 obejmuje ideę słu-

żebrności państwa wobec obywateli, gdyż nawiązuje do koncepcji dobra wspólnego spotykanej w myśli chrześcijańskiej i nauczaniu społecznym Kościoła⁷. Trudno jednak podać racje za przyjęciem tego typu interpretacji. Odrzucono propozycję wskazania na chrześcijańskie korzenie państwa czy konstytucji, stąd nie ma powodu, aby przyjęty zapis interpretować w duchu nauki społecznej Kościoła. Ponadto, omawiany zapis stwierdza, że Rzeczpospolita jest „wspólnym dobrem”, a nie — jak to jest przyjęte w nauce społecznej Kościoła — „dobrem wspólnym”. W języku polskim umieszczenie przymiotnika przed lub po rzeczowniku, którego dotyczy, często w sposób istotny modyfikuje znaczenie wypowiedzi. Zwykle, gdy przymiotnik występuje po rzeczowniku, przymiotnik nie określa jedynie pewnej cechy przygodnej przedmiotu określonego rzeczownikiem, ale tworzy wraz z nim jedno pojęcie gatunkowe (np. panna młoda, węgiel kamienny)⁸. Tak też się sprawa ma ze zwrotem „dobre wspólne”. Zgodnie z nauką społeczną Kościoła katolickiego dobro wspólne „obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”⁹; „polega [ono] przede wszystkim na poszanowaniu praw i obowiązków osoby ludzkiej”¹⁰. Stąd na gruncie nauki społecznej Kościoła nie jest tautologiczne stwierdzenie, że „wspólnym dobrem jest dobro wspólne”. Chcąc nawiązać w konstytucji do koncepcji dobra wspólnego należałoby, na przykład, powiedzieć, że jest ono podstawą ustroju czy praw Rzeczypospolitej. Wówczas można by było mówić o pośrednim uznaniu jednostki i jej podstawowych praw za fundament Rzeczypospolitej. Postanowienie, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym, byłoby bowiem sformułowaniem postulatu pod adresem państwa; postulatu dotyczącego tego, jakie państwo ma być (że ze względu na jednostki mają być tworzone określone warunki). W przyjętym brzmieniu mamy natomiast do czynienia z postulatem pod adresem jednostki, określającym, jak jednostka powinna traktować państwo”.

Z punktu widzenia praw człowieka bardzo poważnie muszą niepokoić sformułowania zawarte w art. 3: „Rzeczpospolita Polska jest Państwem jednolitym i niepodzielnym.” Nie zostało dookreślone,

czego owa jednolitość państwa dotyczy. Artykuł ten może być wykorzystany dla ograniczania wolności i praw w każdej dziedzinie życia. Pewne ograniczenie dla nadużyć stanowią zawarte w innych artykułach gwarancje pluralizmu, niemniej jednak potencjalne zagrożenia pozostają, przede wszystkim ze względu na przyjętą w projekcie koncepcję podstawowych praw i wolności. Jak zobaczymy, te prawa i wolności są nie tyle uznawane w konstytucji, ile nadawane. Istotne znaczenie dla ich określenia i interpretacji mają zatem inne postanowienia konstytucji. Stąd postanowienia mówiące o jednolitości, umieszczone już w art. 3, mogą być źródłem poważnych zagrożeń dla podstawowych dóbr jednostki. Nie można przy tym zgodzić się z poglądem, że art. 3 należy logicznie łączyć z gwarancjami jednolitości i niepodzielności terytorium RP zawartymi w art. 7¹². Właśnie porównanie z art. 7 nasuwa wątpliwości, czy w art. 3 chodzi o jednolitość terytorialną. Po pierwsze, art. 7 mówi o gwarancjach niepodległości i nienaruszalności, które raczej należałoby wiązać z niepodzielnością, a nie jednolitością. Po drugie, jeżeli nawet uznać, że tak w art. 3, jak i art. 7 chodzi o jednolitość terytorialną, to budzi zdziwienie, dlaczego jednolitość jest jedynym elementem art. 7, o którym już wcześniej była mowa. Przecież jeżeli art. 3 stanowiłby, że RP jest państwem jednolitym terytorialnie, to z tak sformułowanej zasady wynika postulat, że RP strzeże tej jednolitości; po co więc postulat ten miałby być powtarzany?

Art. 4 projektu głosi: „Władza zwierzchnia należy do ogółu obywateli — tworzących Naród, który sprawuje ją przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio” [podkr. *MPJ*]. Nie wnikając w tym miejscu w zawiłości związane z proponowaną tu koncepcją narodu w sensie politycznym¹³, warto porównać brzmienie tego artykułu z art. 25 *Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych*: „Każdy obywatel ma prawo i możliwość (...) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli (...)” [podkr. *MPJ*]. Inaczej niż w *Paktach*, art. 4 projektu nie gwarantuje prawa poszczególnym obywatelom, lecz uznaje prawo pewnej zbiorowości. Otwiera to szerokie pole interpretacji w przy-

padku próby odpowiedzi na pytanie, na czym polega bezpośrednie sprawowanie władzy przez ogół (Naród). Przypomnijmy z niedalekiej przeszłości kategorię „przodującej siły narodu” czy wyraziciela „prawdziwej” woli ogółu.

Problemy z uznaniem podmiotowości jednostki w życiu politycznym wzrastają po lekturze dwóch kolejnych artykułów. Art. 5 stanowi m. in.: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki Państwa.” W żadnym innym artykule określającym zasady ustroju nie ma mowy wprost o sposobach kształtowania polityki państwa. W cytowanym artykule to nie jednostka, lecz partia polityczna traktowana jest jako podmiot życia politycznego. Co więcej, wygląda na to, że partie polityczne są jedynymi zrzeszeniami kształtującymi politykę państwa. Art. 6 stanowi bowiem: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji i innych dobrowolnych zrzeszeń działających na podstawie prawa w celu realizacji interesów oraz wyrażania opinii obywateli.” Nie jest jasne, czy „realizacja interesów” obejmuje również kształtowanie polityki państwa, czy też jedynie realizowanie określonych celów w ramach aktualnej polityki¹⁴. Trudno wskazać, na jakiej podstawie zakwestionować by można interpretację, która z dopuszczalnych celów innego typu zrzeszeń niż partie polityczne wykluczałaby kształtowanie polityki państwa. Trzeba też zauważyć, że art. 6 zawiera sformułowania typowe dla koncepcji państwa, zgodnie z którą państwo nie tyle gwarantuje wolność, ile jest jej źródłem. Ściśle rzecz biorąc, art. 6 nie tylko gwarantuje, lecz konstytuuje wolność działania zrzeszeń. Stwierdza bowiem, że zrzeszenia działają na podstawie prawa. Formuła „na podstawie prawa” jest zwykle stosowna w odniesieniu do działań organów władzy państwowej. W odniesieniu do zrzeszeń wymienionych w art. 6 projektu właściwe byłoby określenie „w granicach prawa”. W przypadku regulacji dotyczących wolności zasadniczym celem prawa stanowionego jest wskazanie tego, czego nie

wolno, oraz racji dla dopuszczalnych ograniczeń działalności. Ze względu na formułę „na podstawie prawa” nie można uznać za trafny argument, który głosi, że cele polityczne byłyby wykluczone jedynie wtedy, gdyby to zostało *expressis verbis* wskazane¹⁵. Trzeba przy tym zauważyć, że odróżnienie „w granicach prawa” od „na podstawie prawa” jest w konstytucji uwzględniane; art. 8 stwierdza, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Znając historię trzeba się też zastanowić, czy — nawet przy odpowiednim brzmieniu art. 6 — jest do przyjęcia w Polsce wskazywanie w zasadach ustroju (art. 5) na partię polityczną jako szczególnego pośrednika między społeczeństwem a Państwem?

W części dotyczącej zasad ustroju, o prawach człowieka mowa jest wprost dopiero w art. 7, określającym zadania państwa: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, gwarantuje wolności i prawa człowieka, zapewnia bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego¹⁶ oraz zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Wolnościom i prawom człowieka nie przypada szczególne miejsce. Ich realizacja jest jednym z zadań, co najwyżej równorzędnym z innymi wymienionymi. Bezpodstawność powoływania się na ten artykuł, w celu wykazania, że projekt przyjmuje indywidualistyczną koncepcję państwa¹⁷, ujawnia się zwłaszcza wtedy, gdy weźmie się pod uwagę, że odrzucono redakcję tego artykułu proponowaną przez opozycję; redakcję, która od przyjętej różni się w zasadzie jedynie tym, że prawa człowieka znalazły się na pierwszym miejscu wśród zadań państwa, a nie na trzecim, jak to przyjęto w projekcie.

Z punktu widzenia koncepcji praw człowieka przyjętej w projekcie, komentarza wymaga art. 10 ust. 1, który stanowi, że RP „przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Posługując się tym artykułem można rozproszyć niektóre wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów. Niemniej jednak powoływanie się na ten przepis nie jest trafnym argumentem na rzecz przyjęcia w projektowanej dopiero konstytucji sformułowań, które wzięte same w sobie sugerują przyjęcie odmiennych niż w prawie międzynarodowym rozstrzygnięć i które trzeba dopiero przeinterpretowywać w świetle tego prawa.

Ponadto, jeżeli mówimy o przestrzeganiu prawa międzynarodowego, mówimy zasadniczo o przestrzeganiu określonych w nim standardów. Nie bada się natomiast zgodności zakładanych rozstrzygnięć filozoficznych (tzw. „założeń aksjologicznych”), które obejmują również omawiane tu elementy koncepcji państwa. „Założenia aksjologiczne” konstytucji są niekiedy argumentem w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście, interpretacja standardów postępowania może niekiedy modyfikować „założenia aksjologiczne” konstytucji, może też modyfikować zakładane w konstytucji rozstrzygnięcia dotyczące koncepcji państwa. Jest to jednak droga bardzo określona, może-godna polecenia, gdy trzeba współżyć z tekstem obowiązującej już ustawy konstytucyjnej, ale nie wtedy, gdy konstytucję się projektuje. Dodatkowo trzeba zauważyć, że argumenty z prawa międzynarodowego miałyby w przypadku interpretowania przepisów konstytucji ograniczone zastosowanie, gdyż trzeba mieć na uwadze art. 9-projektu, który jednoznacznie stwierdza, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wygląda na to, że przepisy dotyczące zasad ustroju nie tylko nie uznają jednostki, jej podstawowych praw i wolności, za podstawę porządku konstytucyjnego, ale co najmniej sugerują uznanie zbiorowości za ostateczny punkt odniesienia. Biorąc pod uwagę postulat całościowego podejścia przy ocenianiu projektu, przy braku jasnego ustalenia miejsca praw człowieka w przyjętych zasadach ustroju (czy raczej: przy jasnym wskazaniu, że ich ochrona jest tylko jednym z celów państwa); należy postulować, aby postanowienia dotyczące praw człowieka umieszczone po zasadach ustroju widzieć przede wszystkim w perspektywie koncepcji państwa przyjętej w rozdziale pierwszym projektu.

Nawet jednak nie rozstrzygnąwszy zagadnienia, czy rozdział pierwszy interpretować w perspektywie drugiego, czy drugi na podstawie pierwszego, należy zauważyć, że aby odpowiednio chronić dobro jednostki, nie wystarczy wprowadzić rozbudowanego rozdziału dotyczącego praw człowieka, nie wystarczy również zagwarantować je każdej jednostce (art. 26), co więcej, nie wystarczyłoby nawet wskazanie na prawa człowieka w pierwszym artykule; trzeba jeszcze

zadbać, aby przyjęta w konstytucji koncepcja praw człowieka była odpowiednia. Problem leży bowiem w tym, że sama ta koncepcja może być oparta na założeniach prowadzących do rozwiązań sprzecznych z podstawowym dobrem człowieka.

Jaka jest koncepcja praw człowieka przyjęta w projekcie konstytucji? Niestety, idei, które legły u podstaw międzynarodowej ochrony praw człowieka, nie znajdziemy także w zasadach ogólnych rozdziału drugiego projektu konstytucji, zatytułowanego „Prawa wolności i obowiązki człowieka i obywatela”. Otwierający ten rozdział art. 20 głosi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie jest obowiązkiem władz publicznych”. Znajdujemy tu istotne w koncepcji praw człowieka elementy, jakimi są przyrodzoność i niezbywalność godności, oraz zasadę jej nienaruszalności. Mimo to przyjęte w projekcie rozwiązanie trzeba, w perspektywie paradygmatycznej koncepcji praw człowieka, uznać za niewystarczające. Zauważmy, że artykuł ten, to artykuł dopiero dwudziesty; stąd na podstawie przyjętej systematyki nie można uznać godności za podstawowy punkt odniesienia w porządkowaniu życia społecznego. Ponadto brak jest stwierdzenia, że ochrona godności jest — na przykład — pierwszym, podstawowym czy zasadniczym obowiązkiem władz publicznych. Stwierdza się tylko, że jest po prostu obowiązkiem, jednym z wielu, jakie ma władza publiczna; wyróżnionym, co prawda, w konstytucji, ale — jak na to wskazuje art. 7 — nie najważniejszym.

Artykuł 20 nie przesądza też o tym, że to godność, a nie np. państwo, jest źródłem przyrodzonych praw. Ani w art. 20, ani w żadnym innym nie ma mowy o relacji między godnością a podstawowymi prawami i wolnościami. Artykuł ten można zatem traktować jako ustanawiający godność jako *sui generis* wartość konstytucyjną, pozbawiając kategorię „godności” funkcji, jakie pełni ona w prawie międzynarodowym. Problemu źródeł podstawowych praw nie można też rozstrzygnąć stosując pośrednią argumentację, opartą na miejscu art. 20, otwierającego rozdział o prawach i wolnościach. Wśród konstytucjonalistów panuje zgoda co do tego, że pojęcie godności jest pojęciem niedookreślonym. Biorąc pod uwagę panującą obecnie

w Polsce modę na filozoficzne koncepcje prawa typu kantowskiego¹⁸, trudno wykluczyć, że konstytucjonaliści przyjmą taką koncepcję godności, zgodnie z którą treść zasady poszanowania godności dopiero wyznaczana by była treścią podstawowych praw i wolności, przy czym w konstytucji prawa i wolności nie tyle byłyby uznawane, ile przyznawane. Mówiąc nieco upraszczająco, godność byłaby w takim ujęciu wtórna wobec prawa stanowionego (konstytucji) określającego to, co jest jednostce należne lub co jej wolno. Godność można by uznać nawet za przyrodzoną, ale byłaby ona jedynie kategorią formalną służącą całościowemu ujęciu różnorodnych praw i wolności przyznawanych jednostce; byłaby „formą” gotową na przyjęcie treści wyznaczonych prawem stanowionym. Co więcej, w tego typu koncepcji filozofii ostatecznie prawo stanowione rozstrzyga o tym, kto jest uznany za człowieka i komu godność przysługuje. Godność byłaby przyrodzona w takim sensie, że przysługiwałaby każdemu, kto przez prawo uznany jest za człowieka. Można by wówczas nawet mówić o służebności państwa i prawa, ale byłaby to służebność nie ze względu na konkretną jednostkę, ale ze względu na przyznane jej prawa i wolności. Oczywiście, naszkicowana tu koncepcja godności oraz związana z nią koncepcja państwa i jego służebności nie dadzą się pogodzić z personalistycznymi podstawami państwa ani z paradygmatyczną koncepcją praw człowieka. Nie widzę jednak przekonujących argumentów, że taka koncepcja godności nie jest do przyjęcia na gruncie postanowień przyjętych w projekcie konstytucji. Właśnie ze względu na tego typu koncepcję godności tak istotne jest wyraźne stwierdzenie w konstytucji, że przyrodzona godność człowieka jest źródłem podstawowych praw i wolności, którego to stwierdzenia w projekcie zabrakło. Dlatego też z projektowanych przepisów konstytucyjnych nie można wnioskować, że niezbywalne są podstawowe prawa i wolności, że podstawa ich treści jest przyrodzona. Nie można też wnioskować o wtórności lub służebności prawa pozytywnego i państwa wobec jednostki. Sprawa przedstawiałaby się zgoła odmiennie, gdyby artykuł uzupełniono formułą mówiącą o relacji między godnością a prawami człowieka i państwem¹⁹. Dlaczego tego nie uczyniono?

Zastrzeżenia budzi także sformułowana w art. 21 zasada wolności. Art. 21 ust. 1 głosi wprawdzie, że „Każdy może czynić to, czego nie zabrania ustawa. Nikogo nie wolno zmuszać do tego, czego ustawa nie zakazuje”, nie wspomina się jednak nic o podstawach regulacji określających prawa i wolności; nie mówi nic o dopuszczalnych racjach, ze względu na które można wprowadzać zapisy konstytucyjne ograniczające swobodę działania. Komentowane tu sformułowanie art. 21 ust. 1 niewiele się różni od drugiego zdania art. 5 francuskiej *Deklaracji praw człowieka i obywatela* z 1789 r. Kontekst jest jednak zdecydowanie różny. W Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r. pierwsze zdanie artykułu 5 głosi: „Ustawa może zabraniać tylko takiego postępowania, które jest szkodliwe dla społeczeństwa” [podkr. *MP*], a w artykule poprzedzającym czytamy m. in. „Wolność polega na czynieniu tego wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu” [podkr. *MP*]. Deklaracja wskazuje ostatecznie dobro jednostek jako jedyną rację ograniczania swobody działania. Idei tych nie znajdziemy w projekcie konstytucji. Nie wskazuje się wprost racji, które brać winien pod uwagę ustawodawca (również konstytucyjny) ograniczając swobodę działania poprzez określanie praw i wolności. Dotychczasowe analizy wskazują, że za taką rację należałoby uznać nie tyle dobro jednostki, ile państwa: jednostka **0** tyle wolna, o ile jest to w interesie państwa, zapewnia jego sprawność i pokój wewnętrzny.

W tym miejscu warto poczynić ważną dygresję dotyczącą wolności. Przyjęta w projekcie konstrukcja spójna jest z indywidualistyczną koncepcją wolności człowieka. Indywidualistycznej koncepcji wolności człowieka, która zasadniczo dotyczy podstaw kryteriów dobra i zła, nie wolno mylić z przyjętą w podstawach ochrony praw człowieka indywidualistyczną (personalistyczną) koncepcją państwa, która dotyczy relacji między jednostką a państwem. Istotnym elementem indywidualistycznej koncepcji wolności jest uznanie, że jednostka sama wyznacza kryteria dobra i zła, co zwykle wiązane jest z tezą, że nie ma obiektywnych podstaw pozwalających określić, co jest dobrem człowieka. Warto zauważyć, że między tymi dwiema koncepcjami zachodzą pewne logiczne związki: przyjęcie indywidualis-

tycznej koncepcji wolności, co wydaje się być paradoksalne, zakłada uznanie prymatu państwa i prawa stanowionego przed jednostką i nie pozwala jednocześnie przyjmować indywidualistycznej koncepcji państwa. Przyjąwszy indywidualistyczną koncepcję wolności trzeba bowiem uznać, że w sytuacjach konfliktu w realizacji interesów poszczególnych jednostek, wszelkie indywidualne przekonania i zamierzenia występują „na równej stopie”, i dopiero państwo i system prawa stanowionego jest ostatecznym źródłem kryteriów rozstrzygnięcia. Jeżeli mówi się o wolności jednostki, to jest na nią miejsce jedynie w obszarze pozakonfliktowym, nie unormowanym prawem stanowionym. Stąd postulat oddzielenia sfery moralnej od prawnej oraz postulat całkowitej wolności w tej pierwszej, zakłada jednocześnie, że to prawo stanowione ostatecznie określa, co do sfery moralności (i wolności) należy. W sposób oczywisty stoi to w sprzeczności tak z paradygmatyczną koncepcją praw człowieka, jak i indywidualistyczną koncepcją państwa.

Powróćmy do projektu konstytucji. Art. 21 ust.3 stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustalone tylko ustawą, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, w interesie bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych osób”. Zwrócić trzeba uwagę, że zapis nie rozwiązuje wyżej wskazanych trudności; wskazuje on jedynie racje dopuszczalnego ograniczania praw i wolności już konstytucyjnie ustalonych, a nie racje ograniczania swobody działania przez określanie w konstytucji granic swobody działania (choćby przez charakteryzowanie wolności lub praw). W art. 21 ust. 3 punktem odniesienia są konstrukcje prawne (konstytucyjne prawa i wolności), a nie przyrodzone prawa.

W związku z art. 21 ust. 3, określającym warunki dopuszczalności ograniczeń sformułowanych w konstytucji praw i wolności, trzeba zwrócić uwagę, że zawarty w nim przepis znalazł się w zasadach ogólnych rozdziału o prawach i wolnościach. Wynika z tego, że — przy braku dodatkowych zastrzeżeń — w części szczegółowej można na podstawie tej klauzuli ograniczać każde z wymienionych dalej praw lub każdą z wymienionych wolności. Tytułem przykładu, moż-

na zauważyć, że dotyczy to również prawa do ochrony życia (art. 27) czy wolności od bycia poddawanym torturom (art. 28)²⁰. Poszukując interpretacji spolegliwej, która jednak stawia pod znakiem zapytania sens wprowadzenia klauzuli ograniczającej w zasadach ogólnych, można postulować kierowanie się jedynie klauzulami umieszczanymi przy poszczególnych artykułach następującego dalej katalogu praw. Pojawia się wówczas cała rzesza pytań, na przykład: dlaczego w przypadku wolności zgromadzeń stwierdzono lapidarnie, że „ograniczenie tej wolności może określać ustawa”? Dlaczego w przypadku wolności wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji brak jest jakiegokolwiek wzmianki o możliwych ograniczeniach? Dlaczego w przypadku uzewnętrzniania religii umieszczono klauzulę ograniczającą w rozszerzonej formie, pozwalającej na większe ograniczenia niż klauzula przewidziana w zasadach ogólnych?²¹

Warto przy okazji zauważyć, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego, zaproponowana w projekcie, w zasadach ogólnych, klauzula ograniczająca jest trudna do obrony również w tych przypadkach, gdy zastosuje się ją do praw i wolności, do których stosowanie podobnych klauzul jest przez prawo międzynarodowe przewidziane (np. do wolności wypowiedzi). W porównaniu z uznanymi w prawie międzynarodowym klauzulami projekt konstytucji wprowadza pewne nowum. Za rację usprawiedliwiającą ograniczanie przyjęto ochronę środowiska. Jeżeli treść tego pojęcia nie wyczerpuje się w treści innych pojęć określających dopuszczalne ograniczenia (jeżeli się wyczerpuje, to jego wprowadzenie jest zbędne), prawomocny jest wniosek, że proponowana w projekcie konstytucji klauzula dopuszcza szerszy zakres ograniczania praw i wolności niż prawo międzynarodowe. Ponadto trzeba zauważyć, że jak każdy termin bez określonego znaczenia w doktrynie praw człowieka, wprowadzenie nowej kategorii stanowi potencjalne zagrożenie pojawienia się zgodnych z prawem stanowionym nadużyć w ograniczaniu podstawowych praw. Obrońców ochrony środowiska można uspokoić, że przy przyjęciu tradycyjnego sformułowania klauzuli ograniczającej, dobro, jakim jest środowisko naturalne, może być chronione ze względu na porządek publiczny lub ochronę zdrowia publicznego.

Gdy mowa już o dopuszczalnych ograniczeniach wolności, warto powrócić na chwilę do zasad ustroju, do art. 14 ust. 2, który stwierdza, że „ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w ustawie i ze względu na ważny interes publiczny”. Na podstawie art. 21 ust. 3 większe restrykcje można nakładać na podstawowe prawa i wolności niż na działania gospodarcze. W takim świetle, działalność gospodarcza stoi wyżej w hierarchii celów niż człowiek, i w konsekwencji należałoby uznać, że to człowiek jest dla życia gospodarczego, a nie życie gospodarcze dla człowieka. Biorąc pod uwagę, że życie gospodarcze jest istotnym elementem państwa jako całości, kluczowym dla jego istnienia, to również tutaj ujawnia się uznanie prymatu państwa przed jednostką.

Dla charakterystyki miejsca jednostki i jej podstawowych praw i wolności w systemie prawnym i w państwie, istotne znaczenie ma sposób określenia środków ochrony praw człowieka. Zagadnienia tego dotyczy art. 59 i 60 projektu. Art. 59 stanowi: „1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności”. Jest zasadnicza różnica między niezamykaniem możliwości a zapewnianiem ich. Cytowany artykuł, zakazując wprowadzenia ustaw zamykających drogę sądową, nie gwarantuje pozytywnie możliwości dochodzenia naruszonych praw i wolności. Mogą zatem zdarzyć się sytuacje, w których naruszeniu praw towarzyszyć będzie brak jakichkolwiek ustawowo gwarantowanych środków odwoławczych dostępnych jednostce, której prawa zostały naruszone. Proponowane w projekcie postanowienie jest sprzeczne z art. 13 *Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka*, który każdemu przyznaje prawo do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia podstawowych praw czy wolności.

Sprzeczności tej nie znosi art. 60 ust. 1 projektu, który stanowi: „Każdy, którego konstytucyjne prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ

administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach i wolnościach lub obowiązkach określonych w Konstytucji". Przedmiotem skargi nie jest krzywdząca decyzja, ale akt normatywny. W świetle art. 59 i 60 nie są wykluczone sytuacje, w których jakieś podstawowe prawo zostanie pogwałcone, nie ze względu na zastosowanie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ale ze względu na merytoryczną wadliwość decyzji, i przy tym brak będzie środków odwoławczych. Jako że art. 60 dotyczy relacji między konstytucją a aktami normatywnymi niższej rangi, można jego zasadniczy cel widzieć nie w ochronie konkretnego człowieka, ale w strzeżeniu spójności porządku prawnego.

Podsumowanie

Powyższe analizy wskazują, że formułując zasady ustroju oraz podstawowe zasady dotyczące praw, wolności oraz obowiązków człowieka i obywatela, w projekcie konstytucji przygotowywanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, konsekwentnie przyjmuje się rozwiązania, które wskazują na prawo i państwo, jako na rzeczywistość podstawową. Za zasadniczy cel uregulowań prawnych należałoby uznać raczej dobro państwa, niż dobro jednostek. To nie dobro jednostki jest racją istnienia i kształtu państwa i prawa, ale państwo pojęte jest jako rzeczywistość wobec człowieka pierwotna. W analizowanym tekście brak jest — znanych skądinąd — formuł wykluczających interpretację antypersonalistyczną. W takiej perspektywie nie mieści się idea przyrodzonych i niezbywalnych praw i wolności jednostki ludzkiej. Nie można mówić o podstawowych wolnościach i prawach jako fundamencie sprawiedliwości czy podstawie porządku prawnego, lecz raczej państwo należałoby uznać za ich źródło. Trzeba tu z naciskiem podkreślić, że samo uznanie praw człowieka w konstytucji nie wystarcza, trzeba jeszcze, aby przyjęta koncepcja praw człowieka była odpowiednia do wymagań ochrony człowieka i aby koncepcja ta była osadzona w odpowiedniej koncepcji państwa.

Zawarte w projekcie konstytucji założenia są właściwe koncepcji państwa, które może się przekształcić w sprawnie funkcjonujący aparat ustawowego bezprawia. Oczywiście, Polacy mogą sami sobie wybrać stosowne po temu zasady. Optymistom, do których należą, pozostaje jednak nadzieja, że obecny projekt konstytucji, przynajmniej w części dotyczącej zasad ustroju i podstaw ochrony praw człowieka, zostanie w porę uznany za wypadek przy trudnej pracy budowania państwa, w którym dobro człowieka znajdzie należne sobie miejsce.

PRZYPISY

¹ W programie prac Komisji jest jeszcze przewidziana dyskusja nad całością i możliwe jest dokonanie zmian jeszcze przed przekazaniem projektu do Zgromadzenia Narodowego. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę przyjętą w Komisji metodykę pracy, nie należy oczekiwać poważniejszych zmian w sprawach podstawowych.

² Zob. M. Piechowiak: *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1992, z. 1, s. 37 i n.

³ Ostatecznie artykuł określający cele państwa (art. 7) wprowadzono w związku z wnioskami przedstawicieli opozycji parlamentarnej i nadano mu formę trudną do zaakceptowania. O ułomności tego artykułu piszę poniżej. Por. P. Winczorek: *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57 (1995), z. 2, s. 25.

⁴ B. Banaszak: *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita”, 14 VI 1995.

⁵ Por. Winczorek: *op. cit.*, s. 17.

⁶ Przyjęte w projekcie sformułowanie jest, poza inną nazwą państwa, identyczne z art. 1 ust. 1 konstytucji kwietniowej z 1935 r. Zawarty w niej przepis mówi o obowiązkach wobec państwa; obowiązkach, które były skonkretyzowane w kolejnych ustępach tego artykułu, mówiących o trosce o istnienie państwa, o jego siłę i powagę. Artykuł 4 ust. 1 konstytucji kwietniowej, stanowiący, że „W ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczne”, nie pozostawia wątpliwości, że w konstytucji tej państwo miało prymat nad jednostką.

⁷ Za: Winczorek: *op. cit.*, s. 17.

⁸ Zob. W Kobański, B. Klebanowska, A. Markowski: *O dobrej i złej polszczyźnie*, Warszawa 1989, s. 231.

⁹ Sobór Watykański II, *Gaudium et spes*, 74.

¹⁰ Jan XXIII: *Pacem in terris*, 60.

n Moje zastrzeżenia pod adresem omawianego tu artykułu nie są zastrzeżeniami dotyczącymi istnienia obowiązków jednostki wobec państwa. Krytyka moja zmierza jedynie do wykazania, że — wbrew pojawiającym się opiniom — artykuł ten nie wskazuje na prymat jednostki przed państwem i na służebną rolę tego ostatniego.

• 2 Banaszak: *op. cit.*

• 3 Uznanie ogółu obywateli za naród jest sprzeczne z potocznymi intuicjami. Jeżeli każdy obywatel Polski jest członkiem narodu polskiego, to praktycznie nie może być w Polsce mniejszości narodowych. Jest to arbitralne narzucanie przynależności do narodu polskiego. Jednocześnie trzeba przyjąć, że Polacy będący obywatelami innych państw nie należą do narodu polskiego. Trudności można by mnożyć. Niektórzy wskazują, że trudności znikają, gdy wprowadzi się rozróżnienie między narodem w znaczeniu politycznym i etnicznym, oraz gdy weźmie się pod uwagę, że we współczesnej doktrynie demokratycznego konstytucjonalizmu słowo „naród” rozumiane bywa wyłącznie w znaczeniu politycznym. Jest to jednak rozwiązanie jedynie częściowe lub nawet pozorne. Samo bowiem odróżnienie narodu w sensie politycznym i etnicznym jest sporne. Zamieszanie terminologiczne i pojęciowe oraz związane z tym możliwości nadużyć są niepomierne. Można na przykład argumentować, że czym innym jest przynależność etniczna a czym innym przynależność do narodu jako wspólnoty kulturowej. Niekiedy za podstawę przynależności narodowej przyjmuje się samookreślenie jednostki. O tym, że nie są to problemy jedynie teoretyczne, można się przekonać na przykładzie Francji, która — odwołując się do rozwiązań podobnych do proponowanych w projekcie — na arenie międzynarodowej zaprzecza istnieniu problemów związanych z mniejszościami narodowymi.

14 Aktualnie obowiązujący, utrzymany w mocy i znowelizowany art. 84 ustawy konstytucyjnej z 1952 r. nie rodzi tego typu wątpliwości i jednocześnie stanowi, że różnorodne zrzeszenia „skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym”.

'5 Zob. Banaszak: *op. cit.*

16 Godne zasygnalizowania jest pytanie, dlaczego nie posłużono się tu zwrotem „dziedzictwo kulturowe”. Czy wybitne osiągnięcia kultury światowej, które trafiły lub trafią do Polski, nie zasługują na ochronę równą ochronie spuścizny narodowej? Na ile dziedzictwo narodowe obejmuje dziedzictwo narodów żyjących w Polsce?

17 Banaszak: *op. cit.*

18 W podejściach typu kantowskiego mamy do czynienia z radykalnym rozdzieleniem sfery bytu od sfery powinności; za przyrodzone można uznać jedynie pewne formalne momenty podmiotu, na przykład samą powinność jako formę ujmowania treści działań powinnych. Ujmowana treść tego, co powinno, nie jest jednak zakorzeniona w samym bycie ludzkim, jest zmienna, a jej źródła trzeba szukać w świecie kultury, a ostatecznie w prawie stanowionym. Jedną z najmodniejszych koncepcji tego typu jest proponowana przez M. Szyszkowską koncepcja tzw. prawa natury o zmiennej treści (zob. np. M. Szyszkowska: *Filozofia prawa i filozofia człowieka*, Warszawa 1989).

19 Mogłaby to być, na przykład, formuła: „Niezbylwalne i nienaruszalne prawa człowieka, mające swoje źródło w jego przyrodzonej godności, są podstawą życia państwowego i społecznego”. Por. *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 179.

20 Oczywiście, międzynarodowe prawo praw człowieka nie dopuszcza klauzul ograniczających w przypadku tych praw.

21 Postanowienia projektu dotyczące wolności religii omawiam szczegółowo w artykule *Wolność religii w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 25 V 1995.