

Wiktor OSIATYŃSKI

WSTĘPNE ZAŁOŻENIA KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Niniejsze uwagi należy traktować jako wstępną propozycję do dyskusji. Dyskusja ta, jak sądzę, powinna przebiegać na dwu płaszczyznach: aksjologicznej i konstytucyjnej. Jeszcze przed przystąpieniem do opracowania szczegółowych propozycji rozwiązań konstytucyjnych konieczne będzie uzyskanie odpowiedzi na kilka pytań ogólnych, dotyczących zasadniczych wartości ustrojowych Polski. Odpowiedzi na te pytania będą wyznaczać dalsze poszukiwania mechanizmów prawnych. Na początku niniejszych uwag zasygnalizuję kilka takich pytań.

Czy chcemy konstytucji na dzisiaj czy na dłużej?

Czy będziemy tworzyć konstytucję pod wpływem bieżących potrzeb i obaw politycznych, konfliktów ambicjonalnych i chęci zabezpieczenia sobie kariery politycznej przez autorów konstytucji, czy też chcemy dokumentu, który by wznosił się ponad te swary? W 1921 r. centroprawicowy Sejm Ustawodawczy uchwalił Konstytucję przesiąkniętą lękiem przed przyszłym prezydentem, którym miał być Piłsudski, jak sądzono, człowiek lewicy. Ta Konstytucja nie przetrwała pięciu lat. Co zrobić, by dziś parlament nie kierował się podobnymi lękami i ambicjami. Ja osobiście już widzę nadmiar ambicji konstytucyjnych, zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, i obawiam się, czy nie zaważą one na treści dokumentu.

Jaki rodzaj demokracji ma istnieć w Polsce?

Demokracja elitarna czy też demokracja z większym stopniem rzeczywistego udziału mas w rządzeniu? O ile pierwsza może powstać od góry, o tyle druga musi być budowana od dołu.

Jakiego rodzaju elit chcemy w Polsce?

Elit czysto politycznych czy gospodarczych? W jaki sposób stworzyć możliwość przekształcania się elit gospodarczych w polityczne? Jak można zna-

leżć mechanizmy politycznej artykulacji oraz reprezentacji interesów gospodarczych?

Jakiego systemu partyjnego chcemy w Polsce?

Wielość małych partii czy może raczej wielość partii w społeczeństwie i konieczność formowania dwu, trzech wielkich bloków partii w parlamencie? To typowy problem konstytucyjny, a dokładniej ordynacji wyborczej.

Jaki będzie zakres demokracji w Polsce?

Czy będzie mogła stawać się dyktaturą lokalnych większości, czy też zostanie rządem prawa? Czy zdołamy od samego początku ograniczyć demokrację prawami jednostek i prawami mniejszości tak, by nieuniknione błędy, na jakich będziemy się jej uczyć, nie pociągały za sobą zbyt wielkich ofiar?

Jaki charakter będą miały u nas prawa człowieka?

Czy będą one swego rodzaju „łaską” przyznaną przez władzę, czy raczej niezbywalnym elementem ludzkiej godności, na którym opiera się wszelka – ze swej natury ograniczona – władza?

Jaki charakter ma mieć demokracja społeczna?

Równych szans na starcie, czy gwarancji pewnego minimum bezpieczeństwa socjalnego? Co zrobić, by nie dawać w konstytucji obietnic bez pokrycia, a jednocześnie nie pozostawić całkiem na uboczu problemów ochrony socjalnej i innych zadań państwa, na które nas dziś nie stać?

Jak pogodzić prawo własności ze sprawiedliwością społeczną?

Jak konstytucyjnie zagwarantować własność i pewność obrotu, przy jednoczesnej możliwości unieważnienia spółek nomenklaturowych, etc. Wszak większość ludzi w Polsce wyraża silne dążenia rewindykacyjne i zdaje się opowiadać za tym, by zabrać tym, którzy dorobili się za komunizmu, nawet jeśli miałyby to opóźnić postęp gospodarczy.

Jak pogodzić sprzeczne wartości polityczne i społeczne?

Istnieje konflikt między potrzebami reform politycznych i gospodarczych, z jednej strony, a dążeniem do bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego – z drugiej. Możliwym sposobem złagodzenia tego konfliktu mogłoby być konstytucyjne rozdzielenie kompetencji między organy władzy państwowej i samorządowej, choćby w drodze przekazania problemów opieki socjalnej do kompetencji samorządów (wraz z zagwarantowaniem środków finansowych na realizację takich zadań).

I wreszcie zasadnicze pytania: Jak stworzyć podstawy wolności w kraju, w którym nie ma kapitalizmu niepaństwowego, oraz podstawy demokracji w kraju, w którym nie ma klasy średniej, a wszystko wskazuje na to, że będzie następować dalsza polaryzacja społeczna? Czy konstytucja może odegrać w tym jakąś rolę? Jaką?

Pytania tego rodzaju można by mnożyć. Ograniczyłem się tutaj tylko do kilku z nich, by zasygnalizować problem wyboru wartości politycznych, który może przesądzać o kierunkach poszukiwań konkretnych rozwiązań instytucjonalnych.

*

Niezależnie jednak od wyboru takich czy innych wartości, można sformułować pewne podstawowe cechy dobrej konstytucji, które warto uwzględnić w dalszych pracach. Najzwyczajniej mówiąc, powinna ona być krótka, sceptyczna co do natury ludzkiej, powinna dzielić i równoważyć władzę umieszczoną w różnych organach, uwzględniać istnienie sprzecznych interesów, ograniczać wszelką władzę, zapewniać autonomię lokalnym samorządom, nie zawierać obietnic bez pokrycia, gwarantować prawa mniejszościom i jednostkom, posiadać mechanizmy odwoławcze dostępne dla każdego obywatela, a także mechanizmy kontroli, czy akty władzy oraz ustawy parlamentu są zgodne z wolą ludu, wyrażoną w konstytucji.

A oto bardziej szczegółowe założenia ogólne, na jakich, moim zdaniem, mogłyby oprzeć się nasze prace nad projektem nowej konstytucji.

1. Konstytucja powinna być krótka i jak najmniej szczegółowa. Nie powinna usiłować załatwiać jakichkolwiek, nawet najważniejszych spraw konkretnych, lecz stwarzać mechanizm, który będzie służył możliwie najlepszemu rozwiązywaniu problemów i konfliktów w przyszłości.

2. Istotą tego mechanizmu powinien być podział oraz wzajemna równowaga władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Warto przy tym pamiętać, że nie mamy w tej dziedzinie dobrych tradycji, ponieważ w 1921 roku przyjęto u nas supremację parlamentu, a w 1935 roku – prezydenta. Także dzisiejsze dyskusje odnoszą się przede wszystkim do jednego z tych dwu modeli, a nie do rzeczywistej równowagi władz.

3. Podział i równowaga władz mają na celu nie tylko zabezpieczenie przed koncentracją i nadużyciem władzy, ale powinny również stanowić mechanizm instytucjonalnej reprezentacji sprzecznych interesów w państwie. Bez takiej reprezentacji silne grupy interesów i tak znajdą pozakonstytucyjne sposoby realizacji swoich potrzeb, najpewniej na drodze korupcji. Warto byłoby znaleźć mechanizm reprezentacji innych niż terytorialne grup interesów (może w Senacie?), a także wyrażania interesów gospodarczych na szczeblu gminy.

4. Władza wykonawcza (pochodzący z powszechnych wyborów prezydent?) powinna mieć niepodważalne i stosunkowo szerokie uprawnienia, które są niezbędne w czasach, kiedy trzeba będzie podejmować niepopularne decyzje. Ale tym bardziej władza ta powinna być bardzo ściśle zakreślona i podlegać podwójnej kontroli: finansowej parlamentu oraz konstytucyjnej na drodze możliwości sądowego nadzoru nad aktami prezydenckimi.

5. Prawdziwie niezawisła władza sądowa powinna: 1. stać na straży przestrzegania prawa przez obywateli i organy władzy; 2. służyć obywatelom w dochodzeniu przysługujących im praw we wzajemnych relacjach; 3. służyć obywatelom w dochodzeniu ich konstytucyjnych praw wobec państwa. (Nie powinno być tak, żeby osoba, której prawa zostały naruszone uchwałą Rady Narodowej – np. nosiciel wirusa HIV z Konstancina – nie mogła zaskarżyć takiej uchwały do sądu lub innego trybunału, lecz była zdana na dobrą wolę organu władzy wyższego szczebla).

6. Dobrze też byłoby wprowadzić takie mechanizmy, by każda z tych władz, posiadając autonomię, nie mogła całkowicie uniezależnić się od pozostałych. Warto przy tym pamiętać, że w zachodnich demokracjach najpoważniejszym zagrożeniem dla równowagi władz wcale nie jest silna prezydentura lub silny parlament, ale sojusz większości parlamentarnej z wyłonionym lub popieranym przez tę większość rządem. W takich przypadkach cały ciężar równowagi władzy spoczywa na sądownictwie oraz na specjalnych trybunałach konstytucyjnych.

7. Zasada podziału władzy powinna również dotyczyć ścisłego rozgraniczenia kompetencji władz państwowych i samorządowych oraz zastrzeżenia dla samorządów takich uprawnień, w które władza państwowa nie ma prawa się wtrącać. Autonomii samorządów powinna służyć niezależność finansowa, przede wszystkim w postaci przyznania im prawa do nakładania lokalnych podatków. Dyskusyjna natomiast, zwłaszcza w świetle wymogów reformy gospodarczej, jest kwestia prowadzenia dochodowej działalności gospodarczej przez samorzady.

8. Konstytucja musi wyraźnie gwarantować prawa obywateli i mniejszości. Takie przyznanie praw nie może ograniczać się do deklaracji, lecz musi im towarzyszyć dostępny dla każdego obywatela mechanizm dochodzenia roszczeń wobec państwa o naruszenie praw.

9. Niedeklaratywne traktowanie praw oznacza, że w konstytucji nie można przyznać ani jednego prawa, które nie może zostać zrealizowane. W szczególności dotyczy to praw socjalnych i ekonomicznych, na które nas dziś po prostu nie stać. Stać nas natomiast na pewno na wolności polityczne i prawa proceduralne, które powinny być w pełni zagwarantowane w konstytucji.

10. Prawa socjalne mogą być jedynie zadeklarowane w preambule do konstytucji, jako ogólny cel przyszłego rozwoju, nie mogą natomiast znaleźć się w rozdziale o prawach obywatelskich, gdyż przyznanie praw niemożliwych do spełnienia poderwie autorytet i rangę innych praw. Usunięcie z rozdziału konstytucji „O prawach obywatelskich” praw socjalnych stanowiłoby jednak zerwanie z całą polską tradycją praw socjalnych – zarówno lewicową, jak i chrześcijańską. Kompromisowym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie w konstytucji pewnego mechanizmu, który przewidywałby w przyszłości środki na rozwiązywanie problemów socjalnych. Mechanizmem takim mógłby być np. konstytucyjny zapis o tym, że pewien procent od wzrostu dochodu narodowego (lub budżetu państwa oraz/albo budżetów samorządów) powinien być przeznaczany na realizację praw socjalnych i gospodarczych. Zapis taki spełniałby dwie istotne funkcje: po pierwsze, dowodziłby, że autorzy konstytucji rezygnują z praw socjalnych z konieczności, a nie z niechęci do tych praw, a po drugie, zapewniałby ochronę tym prawom w przyszłości. Doświadczenie historyczne krajów rozwiniętych wskazuje bowiem, że zanim osiągnęły one poziom rozwoju umożliwiający realizację praw socjalnych, w każdym z tych krajów wytworzyły się dominujące elity polityczne i gospodarcze, które same nie potrzebowały tych praw i broniły się przed redystrybucją. Stworzenie mechanizmu przyszłej redystrybucji wydaje się poważnym potraktowaniem praw, na których dziś wyraźnie zależy większości obywateli.

11. Prawa obywateli nie powinny być w konstytucji ograniczone ogólnymi klauzulami interesu społecznego lub dobra większości (ogółu itp.). (Konkretna propozycja, by w konstytucji wyraźnie stwierdzić, że „Zasady współżycia społecznego ani klauzula dobra wspólnego nie mogą uzasadniać ograniczenia praw indywidualnych i mniejszości”). Istotą praw obywatelskich jest bowiem ograniczenie wszelkiej władzy, w tym również władzy demokratycznej, reprezentującej interes ogółu. Prawa bronią interesu jednostki właśnie wtedy, gdy jest on sprzeczny z interesem ogółu. Prawa indywidualne były ogromnym krokiem na drodze postępu społecznego dlatego, że określiły sfery, w których człowiek został zwolniony od obowiązku ślepego posłuszeństwa swej własnej zbiorowości. Można zatem ostrożnie określić zakres praw jednostki. Ograniczanie interesem ogółu przyznanych jednostkom i mniejszościom praw jest ich zaprzeczeniem.

12. Konstytucja nie powinna również zawierać delegacji ustawodawczej pozwalającej na ograniczenie praw na mocy ustawy lub aktu normatywnego niższego rzędu. W związku z tym konstytucja musi zawierać wyraźne przepisy na temat warunków i możliwości ograniczenia praw w sytuacjach nadzwyczajnych (wojna, klęska żywiołowa, stan wyjątkowy itp.).

13. Prawa obywateli nie powinny być w konstytucji łączone z obowiązkami, ponieważ są to sprawy odrębne. Owszem, konstytucje, a także zwykłe prawa, mogą nakładać na obywateli obowiązki, jak choćby podatkowe, służby wojskowej i inne. Ale prawa pochodzą z innego źródła niż obowiązki i nie mogą być od nich zależne. W demokracjach obowiązki społeczne wynikają z aktu umowy społecznej, w której obywatele – lub ich przedstawiciele – umawiają się, że zrzekną się pewnej części swej wolności na rzecz zbiorowości. Prawa indywidualne przysługują natomiast człowiekowi z natury i poprzedzają umowę społeczną. To właśnie oznacza słowo „niezbywalne” stosowane w kontekście praw jednostki. Niezbywalne to nie tylko takie, których władza nie może człowiekowi odebrać, lecz takie, których człowiek sam nie może się wyzbyć na mocy umowy społecznej i przekazać władzy.

14. Sama konstytucja, będąca właśnie umową społeczną, musi stać się ustawą zasadniczą. Oznacza to, że nie tylko akty władzy wykonawczej, ale również żadna ustawa nie może być z nią sprzeczna. W tym celu musi istnieć mechanizm, który zapewni kontrolę konstytucyjności ustaw, podobnie jak sądownictwo administracyjne stoi na straży przestrzegania prawa przez biurokrację. W Stanach Zjednoczonych, na samym początku istnienia państwowości, uprawnienie to przekazano zwykłym sądom. W Europie najczęstszym mechanizmem takiej kontroli są specjalne Trybunały Konstytucyjne, określone przez współtwórcę pierwszego z nich (w Austrii, od 1920 roku) mianem „negatywnego ustawodawcy”. Trybunał przewidziany przez naszą nową konstytucję musi mieć takie uprawnienia, zarówno wobec aktów ustawodawczych, w tym również parlamentu, jak i aktów prezydenckich. Przedyskutowania wymaga mechanizm zgłaszania skarg do takiego Trybunału (tylko przez niektóre organy czy również przez obywatela) oraz mocy wiążącej jego orzeczeń (zmiana decyzji tylko w konkretnych sprawach, czy też unieważnienie prawa lub decyzji w ogólności).

15. Konstytucja powinna zostać uchwalona z udziałem społeczeństwa. Tym bardziej że obecny Sejm i Senat są rezultatem kompromisu politycznego zawartego przy „okrągłym stole” i nie pochodzą z reprezentatywnych wyborów. Niezależnie zresztą od reprezentatywności ciał ustawodawczych, parlament nie powinien mieć prawa do samodzielnego podejmowania decyzji konstytucyjnej, na której mocy uzyskuje większą lub mniejszą władzę. Decyzja parlamentu w tym przedmiocie wymaga społecznej aprobaty.

Osobiście nie sędzę, by najwłaściwszą formą takiej aprobaty było ogólnokrajowe referendum. W teorii referendum to sposób wyrażania przez lud aprobaty dla poczynań władzy lub metoda podejmowania decyzji w ważnych, ale zazwyczaj konkretnych sprawach, budzących emocje. W przypadku konstytucji nie chodzi jednak o konkretne sprawy, ale o sam mechanizm rządzenia. Nie chodzi też o aprobatę poczynań władzy, ale o umowę społeczną.

czną, na której sama władza, a nie tylko jej poczynania, będzie oparta. W praktyce natomiast referendum bywa mechanizmem manipulacji opinią wyborców przez elity polityczne. Biorąc to pod uwagę uważam, że lepszą formą społecznego zatwierdzenia konstytucji byłaby jej ratyfikacja przez gminy. Procedura taka mogłaby sprzyjać tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, którego nie sposób budować „od góry”, od parlamentu. Nadanie gminom prawa ratyfikacji stanowiłoby upodmiotowienie podstawowych jednostek społeczeństwa obywatelskiego, sprzyjając jednocześnie wzrostowi poczucia odpowiedzialności społecznej i zmniejszając drastyczność podziału na „my” i „oni”. Ratyfikacja mogłaby również stanowić jeden z mechanizmów wiązania elit politycznych z masami, a także stwarzałaby niespotykaną dotychczas okazję do masowej edukacji politycznej. (Patrz szczegółowe uzasadnienie tej propozycji w osobnej opinii na temat sposobu uchwalania i zmiany konstytucji).

*

Na zakończenie pragnę raz jeszcze podkreślić, że uwagi powyższe nie pretendują do rangi zbioru jakiejś „prawdziwej” lub „słusznej” wiedzy konstytucyjnej, lecz stanowią subiektywną, bardzo osobistą propozycję do dalszej dyskusji.