

Andrzej ZOLL

PAŃSTWO PRAWA

Jest to tekst wykładu wygłoszonego przez prof. dra hab. Andrzeja Zolla, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, podczas uroczystej inauguracji roku akademickiego 1996/97 na Wydziale Filozoficznym Towarzystwa Jezusowego w Krakowie dnia 4 października 1996 roku.

Zmiany spowodowane w Polsce i w Europie upadkiem komunizmu obudziły nadzieję na budowę systemu politycznego innego od tego, który był losem tych krajów. W miejsce totalitaryzmu ma powstać system polityczny oparty o zasady demokratycznego państwa prawa. Przejście od totalitaryzmu do demokracji jest procesem, który w Polsce nie został jeszcze zakończony i który do osiągnięcia celu potrzebuje jeszcze wielu nakładów. Można też wskazać wiele zagrożeń dla tego procesu występujących także obecnie. Nie da się uniknąć niebezpieczeństwa bez rozpoznania jego źródeł i jego natury. Trzeba pamiętać, że zwyrodnieniu prawa i zwyrodnieniu systemu politycznego można zapobiegać środkami prawnymi, dopóki system bezprawia nie odniesie sukcesu. Opór środkami prawnymi ma realne szanse, gdy jest skierowany przeciwko próbom budowy władzy totalitarnej. Taki opór skazany jest na niepowodzenie, gdy siły przeciwne państwu prawa opanują już organy państwa.

W Polsce bardzo szybko, bo już w grudniu 1989 r. w noweli do Konstytucji stwierdzono, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Trzeba się zastanowić, co znaczą te słowa zawarte w przepisach konstytucyjnych, czy jest to tylko deklaracja mająca jedynie znaczenie propagandowe, czy też jest to norma prawna, z której wynikają określone obowiązki i uprawnienia dla obywateli i dla państwa.

Spójrzmy najpierw na rolę państwa w systemie totalitarnym a w szczególności na stosunek państwa do jednostki.

Państwo totalitarne charakteryzuje się pełnym opanowaniem przez grupę sprawującą władzę wszystkich dziedzin życia społecznego. Stąd nazwa tego państwa wywodząca się od jednego z dziennikarzy włoskich, który za pomocą tego terminu określił program Mussoliniego. Państwo jest w tym systemie źródłem wszelkiego porządku a w szczególności wszystkich praw, które przysługiwać mają jednostce. Samo jest zresztą najwyższym dobrem. Życie jednostki ma być podporządkowane całkowicie dobru i interesowi państwa. Bardzo lapidarnie, ale trafnie i szczerze oddawał tę myśl slogan używany w propagandzie nazistowskiej, a nieobcy też czerwonemu totalitaryzmowi: państwo (grupa, klasa – to już zależy od odcieni ideologii totalitarnej) jest wszystkim, jednostka jest niczym.

Skoro państwo jest najwyższym dobrem i na ochronę oraz rozwój jego interesów ma być nakierowane całe życie społeczne, to to samo państwo nie może być w realizacji tych celów niczym krępowane. W szczególności nie może być krępowane normami prawnymi, które przecież tworzone są tylko po to, aby zapewnić i ułatwić, a nie ograniczać i utrudniać rozwój interesów państwa. W systemie totalitarnym państwo, będąc źródłem wszelkiego prawa, samo stoi ponad prawem. Jest bytem, którego władza wynika z siły, a nie ze stworzonego przez dane społeczeństwo porządku prawnego.

W doktrynie państwa prawnego przyjmuje się, że państwo jest tak samo, jak inne osoby prawne, podmiotem praw i obowiązków. Władza państwowa opierać się ma wyłącznie na normie prawnej. Poza tą normą nie wolno działać żadnemu organowi państwowemu. Państwo nie jest źródłem podstawowych wolności i praw człowieka. Władza ustawodawcza te prawa jedynie odkrywa i nadaje im ustawową treść. Podstawowe wolności i prawa są człowiekowi przyrodzone. Państwo konieczne jest do tego, aby zapewnić każdemu możliwość rozwoju, aby zapewnić porządek publiczny, aby zapewnić bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Do wypełnienia tych zadań państwo musi otrzymać od obywateli określone prawa, także i takie, które mogą ograniczać wolności i prawa jednostki.

Chcę jeszcze raz podkreślić tę zasadniczą różnicę pomiędzy państwem totalitarnym a państwem prawnym: w doktrynie państwa totalitarnego państwo jest dysponentem wszelkich praw, także tych podstawowych praw jednostki. Państwo jest bowiem ich źródłem, samo nie będąc podmiotem praw, a w szczególności obowiązków, bo stoi ponad porządkiem prawnym. W demokratycznym państwie prawnym człowiek oddaje państwu do zagospodarowania konieczną do wypełnienia zadań państwa część swoich praw i wolności. Państwo jest podmiotem praw, ale podmiotem obowiązków.

Ta całkowicie różna filozofia państwa i prawa ma swoje bardzo widoczne konsekwencje praktyczne. Skoro państwo totalitarne jest źródłem prawa, to człowiek poddany jego władzy może robić tylko to, na co mu ta władza zezwala. Podstawową zasadą demokratycznego państwa prawnego jest wolność ludzkich działań z wyjątkiem tych, które są wyraźnie przez prawo zakazane. Nie oznacza to oczywiście, że to, czego prawo nie zakazuje, jest dozwolone w znaczeniu moralnym, ale pozostaje tu na płaszczyźnie prawnej. Natomiast państwo może działać tylko w granicach wyznaczonych normą prawną.

Skoro w systemie totalitarnym państwo stoi ponad prawem i nie da się wyznaczyć granic władzy państwowej (można podać wiele przykładów, także z historii najnowszej, gdy dla wręcz obłąkanych idei władców państwa totalitarnego poświęcano miliony istnień ludzkich), to brak jest możliwości wprowadzania jakichkolwiek elementów kontrolujących władzę totalitarną. Z samej swojej istoty władza totalitarna pozostaje poza wszelką kontrolą. Ta władza jest jednolita w tym znaczeniu, że wszystkie funkcje sprawowane przez państwo pozostają w rękach jednego ośrodka władzy. Führer w Niemczech lub Biuro Polityczne z I sekretarzem partii komunistycznej skupiali w swoich rękach zarówno decyzje w zakresie stanowienia prawa (nawet jeżeli – jak np. w PRL – był formalnie czynny parlament, który powołany był do funkcji legislacyjnych), jak i w zakresie władzy wykonawczej, czy władzy sądowniczej, o której niezawisłości od ośrodka władzy politycznej oczywiście nie mogło być mowy. Przecież zawsze formalny szef rządu – premier był członkiem biura politycznego i podlegał w decyzjach politycznych I sekretarzowi partii. Tak samo I Prezes Sądu Najwyższego nie mógł być powołany na to stanowisko bez zgody biura politycznego i był wybierany do komitetu centralnego partii. Państwo totalitarne opiera się na doktrynie jednolitej władzy państwowej.

Zupełnie inaczej przedstawia się ten problem w państwie prawnym, szczególnie w demokratycznym państwie prawnym. Władza państwowa jest podzielona w każdym razie na trzy, różne, wzajemnie od siebie niezależne, ośrodki władzy: władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Te trzy ośrodki władzy wzajemnie się uzupełniają w pełnieniu funkcji państwowych i wzajemnie się kontrolują. Żadna władza w państwie nie ma charakteru władzy omnipotentnej. Także władza ustawodawcza (parlament) w nowoczesnym państwie prawnym podlega kontroli organu od parlamentu niezależnego, jakim jest sąd konstytucyjny. Parlament jest związany normami konstytucji. Może stanowić prawo tylko zgodne z tymi normami i zasadami konstytucyjnymi i może stanowić prawo tylko w trybie określonym konstytucyjnie. Przestrzeganie przez parlament zasad i norm konstytucyjnych znajduje się pod kontrolą sądu konstytucyjnego, który stwierdzając niezgodność

ustawy z konstytucją doprowadza do jej usunięcia albo usunięcia poszczególnego przepisu takiej ustawy, z porządku prawnego.

Władza wykonawcza jest kontrolowana przez parlament (możliwość przegłosowania w parlamencie wotum nieufności dla rządu), ale i sama kontroluje parlament (możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta). Władza wykonawcza kontrolowana jest także przez sądy (np. kontrola legalności decyzji administracyjnych przez sądownictwo administracyjne). Oczywiście, w zależności od tego, z jakim systemem ustrojowym mamy do czynienia, siła ograniczania władzy jednego organu przez inne jest różna (mówi się np. o systemie parlamentarno-gabinetowym z silną władzą parlamentu albo o systemie prezydenckim z silną władzą wykonawczą, przy jednoczesnym osłabieniu władzy parlamentu).

Podstawową kontrolę, w szczególności nad władzą ustawodawczą, ale pośrednio także nad władzą wykonawczą, pełni naród. Przejawem tej kontroli są wolne i demokratyczne wybory, które mogą wpłynąć na skład parlamentu i prowadzoną przez parlament i rząd politykę. W systemie totalitarnym władza nie może się poddać wolnym wyborom. W samym założeniu państwa totalitarnego jest trwałość władzy opartej na ideologii uznawanej za jedynie słuszną. Ten, kto tej ideologii nie wyznaje, jest wrogiem, który musi być pozbawiony praw, a w szczególności musi być pozbawiony możliwości zwalczania, czy tylko podważania trafności panującej ideologii. Nazizm czy komunizm, a we Włoszech faszizm, miały być ideologią panującą. Z założenia więc nie było możliwe poddawanie panowania tej ideologii pod głosowanie. Ewentualna walka o władzę mogła przebiegać tylko w ramach rządzącej partii.

Mówiłem już o tym, że kluczowym zagadnieniem odróżniającym totalitaryzm od demokratycznego państwa prawnego jest miejsce jednostki w państwie. Państwo prawne traktuje jednostkę w pełni podmiotowo. W państwie totalitarnym jednostka jest przedmiotem oddziaływania totalitarnej władzy. To ma swoje daleko idące konsekwencje już nie tylko w sferze prawnej, w wyznaczeniu zakresu wolności i praw człowieka, ale ma to bardzo poważne znaczenie w dziedzinie ukształtowania się postaw ludzkich. System totalitarny pozbawia ludzi odpowiedzialności za swoje postępowanie. Człowiek jako jednostka nie ma wpływu na swoje życie o tyle, że cała jego przyszłość zostaje w taki czy inny sposób zaplanowana od miejsca w przedszkolu poprzez skierowanie do takiej czy innej szkoły, po nakaz pracy albo i zakaz pracy w określonych dziedzinach. W systemach totalitarnych, np. dzisiaj chińskim, człowiek nie może decydować nawet o sprawach najbardziej osobistych, jak np. dotyczących zakładania rodziny i jej wielkości. Człowiek, przestając się czuć odpowiedzialny za swoje życie, sam jest skłonny do traktowania się przedmiotowo. Jest bierny, oczekując na

wydzielone mu podstawowe środki utrzymania, przydzielane przez władzę. Jest to zrozumiałe.

Odpowiedzialność zakłada zawsze określoną sferę wolności. Pozostawanie pod działaniem władzy totalitarnej przez dłuższy czas, przedmiotowe traktowanie kilku generacji pozostawia trwałe, bardzo trudne do usunięcia ślady. Co więcej, życie w takim uprzedmiotowieniu może być łatwe. O nic nie trzeba się troszczyć, wszystko i tak będzie załatwiała władza. Wygodne jest też poczucie braku odpowiedzialności, nie zmusza do czynienia wyborów, uspokaja sumienie. Człowiek żyjący w totalitaryzmie staje się zniewolony. W państwie prawnym żyje się na własny rachunek. Jest się wolnym, a więc zmuszonym do dokonywania wyborów. Jest się wolnym, a więc również odpowiedzialnym. To jest więc zrozumiałe, że w państwie prawnym żyje się trudniej, tyle tylko, że można (to też kwestia wyboru) żyć bardziej po ludzku.

Widzimy dzisiaj we wszystkich państwach, które zrzuciły z siebie totalitaryzm, konflikt tych dwóch postaw: postawy zniewolonej totalitaryzmem, postawy człowieka, który przyzwyczał się do systemu reglamentacji, oczekującego na przydział, i postawy człowieka aktywnego, czującego się wolnym, zdecydowanego na pokonywanie trudności przez wzięcie losu w swoje ręce. Jak wiemy, często ta pierwsza postawa jest bardziej rozpowszechniona, co znajduje wyraz w wynikach wyborów, nie tylko zresztą w Polsce.

Warto sobie na końcu tych rozważań zadać pytanie, czy Polska jest dziś demokratycznym państwem prawnym? Odpowiedź nie może być - moim zdaniem - jednoznaczna. Dzieje się tak dlatego, że przecież w tym pytaniu nie chodzi o konstytucyjną normę, lecz chodzi o rzeczywistość prawną i społeczną w dzisiejszej Polsce. Odpowiedź nie jest łatwa także z tego powodu, że zarówno państwo totalitarne jak i państwo prawne to pewne idealne konstrukty, pewne typy stanowiące wzorce do klasyfikacji poszczególnych państw. Konkretnie państwa są zawsze tylko bliżej lub dalej określonego wzorca. Trudno byłoby wskazać idealne państwo prawne; a także nawet w systemie nazistowskich Niemiec czy stalinowskiego Związku Radzieckiego były elementy nietypowe dla totalitaryzmu. Przechodzenie od systemu totalitarnego do systemu demokratycznego państwa prawnego jest procesem, który trwa i który musi trwać tym dłużej, im dłużej dany naród był zniewolony. Polska też znajduje się w trakcie tego procesu, który nie został jeszcze w żadnym wypadku zakończony. Muszę jednak przyznać, że od 1989 roku zrobiono już bardzo wiele. Coraz bliżej jesteśmy rzeczywistych rządów prawa.

Powstaje jednak jeszcze jedno bardzo istotne zagadnienie, a mianowicie korzeni prawa. Rządy prawa świadczące o demokratycznym państwie prawnym to nie tylko rządy norm uchwalanych przez większość

parlamentarną, to nie tylko rządy norm przyjętej konstytucji przez większość nawet w głosowaniu powszechnym. Demokracja też może być totalitarna, w tym znaczeniu, że większość może zniewolić mniejszość, nie bacząc na jej przyrodzone prawa. A więc jest coś poza, a może lepiej powiedzieć ponad tworzonym przez człowieka porządkiem prawnym. My katolicy powiemy, że oczywiście jest to Prawo Boskie, z którym prawo tworzone przez człowieka ma być zgodne. Nie wszyscy wiarę w Boga podzielają, co w państwie prawnym też musi być uszanowane. Są jednak wartości, które są wspólne dla ludzi wierzących i niewierzących, ale ukształtowanych przez cywilizację europejską, tzn. chrześcijańską. Rządy prawa nie mogą być sprzeczne z tymi wartościami. Trzeba przyjąć tu jednak pewną prostą regułę: jeżeli prawo czegoś nie zakazuje, to jeszcze nie znaczy, że zachowanie to może być moralnie oceniane pozytywnie. Prawo nie reguluje wszystkiego i nie wszystkie czyny amoralne mogą być zwalczane za pomocą zakazów prawnych. Jest też i druga potrzebna reguła: prawo nie może zmuszać nikogo do zachowań, uznawanych, nawet przez cywilizowaną mniejszość, za niemoralne.

Wydaje mi się, że jeszcze najwięcej do zrobienia na drodze do zbudowania państwa prawnego mają Polacy z sobą samymi. My musimy przezwyciężyć w sobie zniewolenie, które zostało nam z zewnątrz narzucone, ale do którego wielu, bardzo wielu przywykło. Jeżeli my będziemy się czuli wolni i czuli się też przez tę wolność odpowiedzialni za nasz los, to będziemy już bardzo bliscy celu.