

Wacław SZYSZKOWSKI

ZAŁOŻENIA WSTĘPNE USTAWY KONSTYTUCYJNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

UWAGI OGÓLNE

Projektowanie nowej konstytucji w tak krótkim czasie po wprowadzonym przewrocie nasuwa wiele trudności, przede wszystkim wobec nagromadzenia się na przestrzeni lat wielu zasadniczych problemów ustrojowych. Świat po II wojnie światowej przeszedł i przechodzi nadal zasadnicze przemiany, nowe prądy ideowe i filozoficzne dokonują zamieszania we wszelkich dziedzinach życia, a mimo to tradycyjne ramy kierowania państwem wydają się nadal odpowiednie do posługiwania się nimi pod koniec XX w. i w przededniu wieku XXI. Ogarniają nas często wątpliwości, czy nie za wcześnie na pisanie nowej konstytucji. Jednak elementarne wymogi państwowe każą nam zapełnić lukę po nieaktualnej już Konstytucji z 1952 r. Kraj nie może istnieć bez uregulowania najprostszycich spraw państwa i rządu. Ale nowa konstytucja nie może być zbyt nowatorska, nie może odbiegać od klasycznych wzorów, jakie nam daje teoria i praktyka prawa konstytucyjnego, czy to w Europie, czy na innych kontynentach.

Gdy mowa o ideologii politycznej i filozofii ustrojowej, wydaje się, że nie należałoby przeładowywać nowego zasadniczego dokumentu nowymi koncepcjami, które u nas nie zostały jeszcze dostatecznie skryształizowane. Opatrywanie artykułów, przynoszących nam normy prawa państwowego, ornamentami ideologicznymi, uważałbym za chybione.

Stało się u nas modne na przestrzeni ostatnich lat i miesięcy rozważanie aksjologicznych podstaw przyszłej polskiej konstytucji. Oczywiście jest rzeczą najbardziej chwalebna dogłębne wnikanie w systemy wartości, którym miałaby ona hołdować. Jak wiemy, podnoszone już były głosy, by niektóre idee, może najbardziej szlachetne i humanitarne, a jednocześnie pod pewnymi względami nowatorskie, znalazły odbicie przez powiązanie ich z normą prawną w poszczególnych artykułach. Jeżeli witałbym bez zastrzeżeń włączenie elementów ideologicznych do „Wstępu” (preambuły) do konstytucji, ostrzegałbym przed włączaniem tekstów pozaprawnych do poszczególnych artykułów o charakterze i znaczeniu norm prawnych. Pod tym względem mieliśmy wiele przykładów raczej negatywnych Konstytucji z 1952 r., gdzie włączano ideologiczne wskazania do formalnych przepisów prawa pozytywnego. Niektóre przykłady były żenujące.

Konstytucja nie powinna być dla narodu manifestem ani programem przyszłości, ani drogowskazem ku celom narodowym, ani pieśnią jutra, ani rejestracją dokonanych osiągnięć. Te hasła mogą, a nawet powinny być umieszczone możliwie zwięźle we wstępie, natomiast same teksty norm prawnych powinny być wolne od ckliwej i przesiąkniętej emocjami frazeologii. Takie teksty prawa pozytywnego pozbawione zbędnych naleciałości winny podlegać wykładni sądów, przede wszystkim sądu najwyższego, który niestety na przestrzeni ubiegłego czterdziestolecia niezmiernie rzadko odwoływał się do brzmienia ustawy zasadniczej lub do jej wykładni. Bo ostatecznie, mówiąc w przenośni, konstytucja stanowi wysublimowany instrument regulujący działanie poszczególnych organów państwa.

Jaki ustrój miałyby przyjąć Rzeczpospolita (jak rozumiemy, byłaby to III Rzeczpospolita), wchodząca w miejsce PRL-u lat 1944-1989?

Będziemy chyba jednomyślni, kiedy odrzucimy wszelkie systemy autorytarne i totalistyczne. Odrzucamy monarchię i dyktaturę, jak również modele socjalistyczne lub tzw. demokracji ludowej. Wybór mamy niewielki: ustrój parlamentarno-gabinetowy lub prezydencki oraz co najmniej parę znanych w świecie ustrojów mieszanych o znamionach zapożyczonych z obu tych głównych modeli.

Sądziłbym, że dla Polski w okresie końcowym XX w. byłby właściwy ustrój parlamentarno-gabinetowy z pewnymi modyfikacjami.

Za punkt wyjścia wybrałbym Konstytucję marcową z 1921 r. Przyjmujemy w ten sposób system monteskiuszowski, który zresztą w praktyce nigdzie nie stawał się bezwzględny, jeśli chodzi o podział władz. Wciąż bowiem działalność trzech głównych władz zazębiała się w różnych okolicznościach ze sobą. Klasyczny, jeśli chodzi o taki stan rzeczy, jest ustrój Stanów Zjednoczonych. Zresztą nie mamy obowiązku trzymać się absolutnego, czyli czystego modelu zaprezentowanego przez twórcę „Ducha Praw”.

Odnosnie do aksjologii: byłbym oczywiście jak najbardziej za przeprowadzeniem szerokiej i dogłębnej dyskusji nad aksjologicznymi podstawami konstytucji, natomiast byłbym przeciwny zamieszczaniu w jej tekście motywów, wyjaśniających z punktu widzenia filozoficznego, socjologicznego i ekonomicznego poszczególne ustalenia jurydyczne.

Konstytucja ma być dokumentem, za którym opowiedzieć się ma znaczna większość społeczeństwa. Wiadomo, że chyba wszyscy potencjalni autorzy nowej konstytucji będą zwolennikami demokracji, pluralizmu, wolności, rozwoju osobowości obywateli, ich prawa do szczęścia itd. Te wymogi, nazwijmy je wyznacznikami nowej konstytucji, mogą być cytowane niemalże nieskończenie. Zastanówmy się jednak, czy to jest konieczne. Żyjemy w przełomowym okresie, upadły „socjalistyczne” mrzonki. Jeszcze za wczesnie, żebyśmy już teraz, *hic et nunc*, mogli sprecyzować, jaki powinien być np. nasz ustrój gospodarczy. Czy przyszedł już czas, byśmy już mogli w 1990 r. forsować model gospodarczy na najbliższe lata?

Nie potrafimy stworzyć teraz dokumentu, który by zadowolił większość obywateli. Natomiast winniśmy narodowi zredagowanie dokumentu, który dałby szansę Rzeczypospolitej sprawowania rządów ku zadowoleniu większości ludności kraju. Zamiast bezpłodnego spierania się o kształt filozofii, mającej patronować narodowi, wybierzmy stanowisko pragmatyczne.

Wyobrażałbym sobie ustawienie powyżej omawianej materii w ten sposób, że w krótkiej, a zwięzłej preambule przedstawilibyśmy główne zasady, jakimi kierowali się autorzy, a więc: demokracja, sprawiedliwość, wolność, równość, obronność kraju, dobrobyt obywateli, wreszcie pamięć o dawnych i przyszłych pokoleniach. Byłyby to główne elementy (można liczbę ich powiększyć), które bym proponował zaznaczyć we wstępie, po którym bezpośrednio następowałyby artykuły o charakterze czysto jurydycznym.

Konstytucja nie powinna stać się ustawą „papierową”, tzn. nie obowiązującą w wielu wypadkach, co się ujawnia wtedy, gdy na zakończenie artykułu dodaje się sakramentalną formułę o odesłaniu konstytucji do przyszłej ustawy w danej materii. Jest rzeczą zrozumiałą, że często tego rodzaju modus procedendi jest koniecznością, proponowałbym jednak ograniczyć liczbę podobnych przypadków do minimum. Z powodu opieszałości ustawodawcy lub nawet zgoła na skutek niechęci do danego ustalenia konstytucyjnego, jest ono po prostu sabotowane. W rezultacie powiększa się liczba konstytucyjnych tekstów „księżycowych”. Jest to objaw braku praworządności. Przez ileż to lat nie wprowadzano w Polsce sądów przysięgłych, mimo kategorycznego nakazu Konstytucji marcowej. W zasadzie byłoby to ideałem, kiedy przepis konstytucji obowiązywałby bez żadnych zastrzeżeń, automatycznie, bez oczekiwania na wprowadczą ustawę. Pogwałcenie tej zasady miało miejsce pod rządem chyba wszystkich konstytucji XX wieku. W Konstytucji marcowej przyjęto zasadę bezpłatnego nauczania w szkołach państwowych i samorządowych. Student Uniwersytetu Jana Kazimierza odwołał się w 1923 r. w sprawie chesnego do Najwyższego Trybunału Konstytucyjnego i sprawę przegrał, gdyż Trybunał uznał, że dopóki nie wydano ustawy wykonawczej, zasada bezpłatnego nauczania jeszcze nie obowiązuje. Pamiętam, że Kelsen, analizując tego rodzaju „casusy” (w oderwaniu od polskiego przypadku), nazwał podobne blankietowe przepisy ustawy zasadniczej „konstytucyjnymi obietnicami”. Oby u nas mniej było takich „obietnic”.

Podobnie, jak to zostało przyjęte przez Konstytucję marcową, proponowałibyśmy po „Wstępie” następujące rozdziały: „Rzeczpospolita”, „Władza ustawodawcza”, „Władza wykonawcza”, „Sądownictwo”, „Obowiązki i prawa obywateli”, „Postanowienia ogólne”, wreszcie „Postanowienia przejściowe”.

WŁADZA USTAWODAWCZA

Za podstawę rozważań weźmy przede wszystkim tekst rozdziału II Konstytucji marcowej.

Widziałbym tutaj m.in. uregulowanie dziedziny samorządu terytorialnego. Pomocną nam będzie obecnie uchwalana przez parlament ustawa o samorządzie. Nie znam tego tekstu (ostatecznego), ale sądziłbym, że w konstytucji winien być sprecyzowany podział kompetencji przedmiotowej między państwem a samorządem, czego nie było w Konstytucji marcowej. Należałoby uściślić wszystkie dane dotyczące budżetu i jego uchwalania. Dla Najwyższej Izby Kontroli należałoby chyba zarezerwować osobny rozdział.

Prawo budżetowe winno pójść w duchu Noweli sierpniowej z 1926 r. lub odpowiednich artykułów Konstytucji kwietniowej (art. 58-60).

Kontrowersyjna w parlamencie i w społeczeństwie może być sprawa jedno- czy dwuizbowości. Istnieje u nas wśród części społeczeństwa błędne przekonanie o reakcyjności ustroju, w którym ustanowiono drugą izbę ustawodawczą (senat). Spowodowane to zostało m.in. historią polityczną tej izby w świecie, która w większości państw demokratycznych zachodnich powstała z rady królewskiej i później miała reprezentować warstwy uprzywilejowane. Jednak w tych samych państwach na Zachodzie senat jest wybierany w wyborach demokratycznych. Mając na uwadze historię młodego polskiego parlamentaryzmu, od czasu restytucji państwa polskiego w 1918 r., należałoby, jak mi się wydaje, przychylić się do koncepcji dwuizbowości, jako gwarantującej większe możliwości dla wyższej jakości ustaw. Na pewno sprzyjałaby temu jeszcze jedna instancja legislacyjna, z tym oczywiście, że ostatecznie słowo należałoby do sejmu. Byłoby to zaakceptowanie modelu reprezentowanego przez Nowelę sejmową z kwietnia 1989 r.

W wypadku przyjęcia zasady dwuizbowości, powstaje kwestia ordynacji wyborczej do izby senackiej. Słyszałem głosy przemawiające za rozwiązaniem przyjętym przez Konstytucję marcową, wyznaczającą, jak wiadomo, cenzus wieku dla wyborców i wybieranych. Należałoby się zastanowić, czy słuszne byłoby obecnie wprowadzenie zasady rządów osób „starszych wiekiem”, gdy na całym świecie górują rozwiązania obniżające wiek (np. w Stanach Zjednoczonych – poprawka 26 do Konstytucji z 1971 r.) do lat osiemnastu, jeśli chodzi o prawo wybierania. Lansowane są też projekty (w wypadku zachowania senatu) wybierania senatorów z łona samorządu terytorialnego: gospodarczego i zawodowego, z dopuszczeniem reprezentantów świata naukowego, np. uniwersytetów lub Akademii Nauk. W każdym razie, jak się wydaje, zgadzamy się, że klucz do wyborów sejmowych i senackich winien być odmienny dla każdej izby.

Drugim spornym, kapitalnym zagadnieniem byłaby sprawa ordynacji wyborczej do sejmu. Walczyć ze sobą będą dwa poglądy: wybory większościowe czy proporcjonalne. Na pewno ordynacja wyborcza proporcjonalna byłaby sprawiedliwsza, a jednocześnie korzystniejsza dla mniejszych partii i grup politycznych stających do wyborów. Ale wybory proporcjonalne mają tę wielką wadę, że dopuszczają do parlamentu większą liczbę, może nawet do kilkudziesięciu, drobnych partii lub partyjek, co doprowadza do trudności

przy tworzeniu koniecznej w tej sytuacji koalicji rządowej. Trwałość rządów może znajdować się w niebezpieczeństwie. Mieliśmy w tym względzie doświadczenia w okresie II Rzeczypospolitej. Pewnym panaceum byłoby wprowadzenie według wzorów RFN uzyskania przez mniejsze partie minimum 5% głosów, bez uzyskania których partia nie może skorzystać z dobrodziejstwa podziału mandatów na swoją rzecz. Ten przepis oraz dodatkowo inne zmniejszają szanse ugrupowań mniej licznych. Stworzenie koalicji rządowej staje się łatwiejsze. Niemalże idealna zasada proporcjonalności w Izraelu doprowadza w tym kraju do trudnych sytuacji politycznych. Przy indywidualizmie Polaków, wielopartyjność plus proporcjonalność wyborcza może okazać się dla kraju klęską.

Mówi się o zakładaniu większych partii, wówczas sformowanie rządu nie następuje żadnych trudności. Właśnie wybory większościowe sprzyjają tworzeniu wielkich partii. Nie może być w tym wypadku mowy o pogwałceniu praw mniejszości politycznych, ponieważ te wielkie partie mogą grupować nieraz ludzi o różnych przekonaniach. W wypadku głosowania na osoby, a nie na partie, unika się dyktatu komitetów partyjnych, które przy klasycznych wyborach proporcjonalnych, mają głos decydujący. W RFN stworzono system mieszany: system proporcjonalny uzupełnia się wyborami na „osoby”. Warto byłoby zastanowić się nad takim rozwiązaniem.

Powstaje pytanie, czy główne zasady prawa wyborczego winny być w konstytucji utrwalone. Konstytucja marcowa wyliczała wszystkie pięć przymiotników (art. 11: głosowanie powszechne, tajne, bezpośrednie, równe i stosunkowe). Konstytucja kwietniowa nie umieszcza w art. 32 wymogu wyborów stosunkowych przy wyborach do sejmu. Jeśli chodzi o wybory do senatu, to w art. 47, Konstytucja kwietniowa odesłała ustalenie prawa wybierania i wybieralności do ordynacji wyborczej, która jak wiadomo, ograniczyła poważnie prawo wybierania.

Na zakończenie omawiania kwestii wyborczych do parlamentu chciałbym podkreślić konieczność przyjęcia w nowej konstytucji takiego systemu, który by zapewniał uniknięcie przekazania faktycznych rządów kraju w ręce wielopartyjnego i rozbitego parlamentu. Nie powtarzajmy błędów Konstytucji marcowej, której liberalne wobec parlamentu przepisy doprowadziły do słabości władzy wykonawczej i rozkładu życia politycznego.

WŁADZA WYKONAWCZA

W rozdziale poświęconym władzy wykonawczej, konstytucja winna ustalić uprawnienia i obowiązki prezydenta i rządu. Przepisy odnośnie do tej materii mają przeważnie charakter rutynowy i nie powinny budzić zastrzeżeń, z tym że oczywiście należy dokładnie ustalić zakres władzy prezydenta oraz sposób jego wybierania (przez Zgromadzenie Narodowe czy przez referendum). Wydaje się, że prezydent winien posiadać prawo dekretowania, z

tym, że dekrety uzyskują dla swej ważności zatwierdzenie parlamentu. Wzorem tutaj może być Nowela sierpniowa z 1926 r. Należy również wspomnieć o pełnomocnictwach dla rządu, jeżeli przemawiałby za tym interes państwa.

W sprawach międzynarodowych należy ograniczyć władzę prezydenta, jeśli chodzi o wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju. W tym sensie, że akty te mogą być promulgowane tylko za uprzednią zgodą sejmu (vide art. 50 Konstytucji marcowej). Za czynności urzędowe prezydent nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie (art. 51 Konstytucji marcowej). Przy podpisywaniu przez prezydenta aktów urzędowych obowiązuje kontrasygnata przedstawiciela rządu. Natomiast w wypadku pogwałcenia konstytucji lub przestępstwa karnego, prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przez sejm (anglosaskie impeachment), kwalifikowaną większością (2/3). Właściwym sądem jest Trybunał Stanu.

Jednym z najbardziej spornych problemów prawa konstytucyjnego międzynarodowego jest sprawa mocy obowiązującej wewnątrz kraju, zawartego traktatu międzynarodowego. Tutaj należałoby wybrać sposób zalecony przez Konstytucję marcową z pewnymi korektami Konstytucji kwietniowej. Prezydent zatwierdza (ratyfikuje) zawarte umowy międzynarodowe, z tym, że przy kategoriach spraw o największej wadze (jak obciążenie państwa pod względem finansowym, sprawy granic państwa, zawieranie sojuszków, wreszcie wszelkie prawa i obowiązki obywateli Rzeczypospolitej) wymagana jest zgoda, czyli zatwierdzenie sejmu.

Należałoby też wprowadzić klauzulę, znaną konstytucji amerykańskiej (art. VI par. 2), a również konstytucjom innych krajów, o obowiązywaniu na terenie kraju umów międzynarodowych, zatwierdzonych przez sejm i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. Tego rodzaju klauzula jest konieczna ze względu na nasze stosunki międzynarodowe oraz zasadę bezpieczeństwa i praworządności.

SĄDOWNICTWO

Najważniejsza jest w tym rozdziale sprawa zabezpieczenia niezależności sądownictwa. Służyć tej sprawie będzie nieusuwalność sędziów, mianowanie sędziów przez prezydenta, np. z listy trzech kandydatów proponowanych przez zgromadzenie sędziów lub Krajową Radę Sądownictwa (art. 60 w znowelizowanej formie Konstytucji z 1952 r.).

Można będzie wziąć za podstawę do regulowania spraw sądownictwa rozdział IV Konstytucji marcowej, jednak z całym szeregiem poprawek.

Ponieważ pozostaniemy prawdopodobnie przy systemie ławniczym, upada przepis art. 76 o sędziach pokoju „z reguły wybieranych przez ludność” – przepis ten Konstytucji marcowej nie był zrealizowany. Nie aktualny staje się art. 81 Konstytucji marcowej (podobnie jak art. 64 Konstytucji kwietniowej) o zakazie badania ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych przez sądy), a to ze względu na istnienie Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 83 Konstytucji marcowej przewidywał powołanie sądów przysięgłych dla zbrodni zagrożonych cięższymi karami i dla przestępstw politycznych. W II Rzeczypospolitej przez wiele lat działały sądy przysięgłych tylko na terenie byłego zaboru austriackiego, jednak nigdy nie obowiązywały na terenie całego państwa. Wreszcie w latach trzydziestych zostały w ogóle skasowane nową ustawą o organizacji sądownictwa. Przeciwno instytucji sądów przysięgłych wypowiedali się w Polsce międzywojennej również wybitni prawnicy o przekonaniach liberalnych. Byłbym osobiście zwolennikiem tych sądów, wątpię jednak, czy uda się przekonać ustawodawców, może dlatego, że nie było u nas takiej tradycji w społeczeństwie.

Nie można zapomnieć o powołaniu Trybunału Kompetencyjnego dla rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a sądami.

Należałoby jeszcze wspomnieć w konstytucji o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, szacownej instytucji okresu międzywojennego. Należałoby odpowiednio przekształcić istniejący w PRL Najwyższy Sąd Administracyjny, poszerzając jego kompetencje poprzez ograniczenie dziedzin wyłączonych obecnie z jurysdykcji tego sądu.

Gdy mowa o sądownictwie, należałoby poruszyć jeszcze jedną bolesną dla wymiaru sprawiedliwości sprawę, a mianowicie sprawę dwu- czy trzyinstancyjności sądów powszechnych. Polska Ludowa zniosła odwieczną instytucję apelacji, wprowadzając dwuinstancyjność, obarczając jednocześnie sąd najwyższy obowiązkami badania nie tylko problemów prawnych w sprawie, ale również merytorycznej strony procesu. Jak wiadomo, w okresie międzywojennym mieliśmy podobnie jak w większości krajów cywilizowanych trzy instancje sądowe, a mianowicie dla poważniejszych spraw cywilnych i karnych – Sąd Okręgowy, Sąd Apelacyjny i Sąd Najwyższy jako trzecią instancję typu kasacyjnego. Ustalenia Sądu Apelacyjnego, jako ostatniej instancji merytorycznej (sądu factu, sądu meriti), były wiążące. Strona odwołująca się do sądu najwyższego mogła powołać się w skardze kasacyjnej tylko na uchybienia typu prawnego przy rozpatrywaniu lub orzekaniu.

Polska Ludowa zniosła trzecią instancję na pewno nie ze względów oszczędnościowych, ale dlatego głównie, by łatwiej wpływać na treść wyroków sądowych. Oczywiście przy dwuinstancyjności łatwiej było wpływać różnymi drogami *per fas et nefas* na sędziów i ich wyrokowanie.

Postulowałbym jak najkategoryczniej przywrócenie apelacji oraz kasacji, tzn. sądu najwyższego jako sądu najwyższego. Dlaczego poruszam tę sprawę w dyskusji o przyszłej konstytucji? Proponowałbym utrwalenie tej pozycji w konstytucji. Zmodyfikowałbym nieco treść art. 84 Konstytucji marcowej, w tym sensie, by artykuł odnośny w nowej konstytucji brzmiał: „Ustanawia się sąd najwyższy jako kasacyjny do spraw sądowych cywilnych i karnych”. Specjalnie nalegałbym, by zapis ten był utrwalony w konstytucji, nie czekając na nową ustawę o organizacji sądownictwa. Bowiem może się zdarzyć, że ze względów oszczędnościowych czy innych, sprawa trzeciej instancji

może być zagubiona w dyskusji. Kategorie zapis konstytucyjny uniemożliwiłby petryfikację obecnego stanu wymiaru sprawiedliwości w tak niewłaściwych formach, uwłaczających powadze sprawiedliwości.

Przy wprowadzeniu trzyinstancyjności zbędne byłoby utrzymywanie rewizji nadzwyczajnej, instytucji urągającej elementarnym zasadom sprawiedliwości (por. głosy prof. Stanisława Waltosia w „Gazecie Prawniczej” 16 I 1990, nr 2, oraz sędziny Zofii Wasilkowskiej, „Gazeta Prawnicza” 1 II 1990, nr 3).

Pozostawałaby jeszcze do rozważenia techniczna kwestia, gdzie, w jakim rozdziale winny być ulokowane zapisy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunale Stanu, Najwyższym Trybunale Administracyjnym, wreszcie Trybunale Kompetencyjnym. Konstytucja z 1952 r. (w znowelizowanej formie), Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższą Izbę Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wrzuciła do jednego worka do rozdziału 4). Mam wątpliwości co do trafności tego układu.

Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Kompetencyjny umieściłbym w dziale sądownictwa, Trybunał Stanu w rozdziale o władzy wykonawczej, tam też Najwyższy Trybunał Administracyjny. Natomiast NIK najchętniej wyodrębniłbym w osobny rozdział. Umieszczenie NIK-u w rozdziale o władzy ustawodawczej (tak jak to jest w Konstytucji marcowej) nie miałyby uzasadnienia, ponieważ NIK powołany jest do kontroli m.in. nie tylko do organów administracji państwowej, ale i spółdzielni oraz organizacji społecznych.

W nowej konstytucji należałoby się wystrzegać zamieszczania niektórych idei wyrażanych w Konstytucji z 1952 r. Z art. 56 winny być wyeliminowane zapisy o kolegiach do spraw wykroczeń, jak również frazeologia art. 58. Upadają też art. 64-66, dotyczące Prokuratury, podporządkowanej obecnie ministrowi sprawiedliwości.

PRAWA CZŁOWIEKA (PRAWA OBYWATELSKIE)

Za podstawę do redagowania w nowej konstytucji działu o prawach człowieka może służyć rozdział V Konstytucji marcowej („Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”). Rozdział ten był opracowany przez wybitnych prawników polskich z pierwszych lat niepodległości. Pamiętamy, że Konstytucja kwietniowa utrzymała w mocy wiele artykułów Konstytucji marcowej z tej dziedziny. Oczywiście, prawie siedemdziesięcioletni okres, jaki nas dzieli od ogłoszenia tej Konstytucji, sprawia, że wiele przepisów z 1921 r. należałoby zmodyfikować, usunąć lub dodać elementy, nabrzmiewające od tamtych czasów do dnia dzisiejszego. Na przykład art. 87 o zakazie podwójnego obywatelstwa, wydaje się być w ostatnich latach ze względów politycznych godny naruszenia. Można też mieć zastrzeżenia co do niektórych artykułów posiadających raczej emocjonalny wydźwięk, choć zabarwionych pa-

triotyzmem i dobrą wolą. Osobiście wolałbym, żeby tego rodzaju deklamatorskiej frazeologii było w konstytucji jak najmniej. Konstytucja jest przede wszystkim aktem pozytywnego prawodawstwa. Winien chyba ulec zapomnieniu art. 114 nadający wyznaniu rzymskokatolickiemu naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Wobec powszechności ekumenizmu artykuł ten chyba jest nieaktualny.

Zgodnie z tendencjami, jakie zapanowały w ciągu ostatnich dekad w zachodniej Europie, znosi się karę śmierci. Jednak należy mieć na uwadze, że przy ewentualnym referendum wniosek o zniesienie kary śmierci może upaść. Nie wiadomo też, czy wniosek ten przeszedłby w parlamencie. Poważna część społeczeństwa jest za utrzymaniem kary głównej. Obawiam się, że wielu posłów i senatorów może pójść za opinią społeczną żądającą utrzymania kary. Do głosów przeciwko zniesieniu mogą przyłączyć się elementy ekstremistyczne, które w wypadku referendum nad konstytucją, mogą usiłować utracić konstytucję z innych powodów (np. KPN). W tych warunkach może należałoby rozważyć wariant ustalający, że kara śmierci może być stosowana jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach.

Konieczne byłoby włączenie do konstytucji klauzuli o zakazie wydawania ustaw z mocą wsteczną. Widziałbym treść następującą: „Zakazuje się stanowienia i stosowania praw z mocy wstecznej”. Przepis ten nadawałby się może do rozdziału o władzy ustawodawczej. A ponieważ intencją jego jest zabezpieczenie praw obywatela przed naruszeniem porządku prawnego za pomocą praw działających wstecz, proponowałbym zamieszczenie go w rozdziale praw człowieka (praw obywatelskich).

Do katalogu praw obywatelskich (praw człowieka) pragnąłbym dorzucić jeszcze jedno prawo, które od wieków drzemało w egzystencji ludzi, miało swoje korzenie w starej filozofii, ale zostało zinstytucjonalizowane dopiero w ciągu ostatniego półwiecza. Polska ratyfikowała 3 marca 1977 r. Pakty Praw Człowieka, uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 r. W art. 17 par. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wyraźnie zakazano samowolnej i bezprawnej ingerencji w życie prywatne (osobiste) człowieka („No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy”). Oczywiście wiemy dobrze, że niektóre elementy prywatności zostały już dość dawno ujęte w ramy prawne, choćby tajemnica korespondencji i wiele innych dziedzin życia. Dopiero w Paktach uchwalonych pod egidą Narodów Zjednoczonych instytucja ta została jak gdyby umiędzynarodowiona i zalegalizowana. Domagałbym się zamieszczenia tego prawa w naszej konstytucji.

Za przyjęciem tego tekstu w konstytucji przemawiałaby lawinowa i nie mająca granic akcja komputeryzacyjna, zmierzająca wszelkimi możliwymi środkami do odebrania obywatelowi jego praw do intymności, do utrwalenia w „pamięci” maszyny wszelkich najbardziej prywatnych szczegółów jego życia. Są to rzeczy na ogół znane, natomiast niedoskonałe usiłowania przeciw-

działania i ochrony prywatności (intymności) obywatela nie przynoszą, jak dotychczas, pożądanych ani wystarczających skutków.

Treść wywodów niniejszego opracowania nie przewiduje specjalnego rozdziału poświęconego ustrojowi gospodarczemu. Zgodnie z wyrażonymi już wyżej poglądami, nie uważałbym obecnej epoki za dojrzałą do tworzenia u nas nowej kodyfikacji prawa gospodarczego. Byłbym za podejściem pragmatycznym. Uważałbym jednak, że pewne dziedziny, jak np. sprawy własności w ogóle lub własności ziemi, zasady ustroju rolnego – może jeszcze inne – wymagałyby konstytucyjnego uregulowania w ustawie konstytucyjnej. Ponieważ dziedziny te związane są z prawami obywatelskimi, zamieściłbym je w rozdziale o prawach człowieka, co zresztą jest logiczne i przedmiotowo uzasadnione. Przypomnijmy, że w Konstytucji marcowej sprawa własności indywidualnej czy zbiorowej oraz sprawy obrotu ziemią były właśnie uregulowane w rozdziale V („Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”). Naśladowanie Konstytucji z 1952 r. (rozdział 2, „Ustrój społeczno-gospodarczy”, art. 11-19), usiłującej wprowadzić w tym rozdziale hasła nowego ładu, nie byłoby obecnie na czasie.

*

Staraliśmy się wypunktować najważniejsze, a jednocześnie kontrowersyjne założenia przyszłej konstytucji. Nie mogliśmy objąć całości. Rozumiemy niedoskonałość tych rozważań, ale jesteśmy dopiero na początku prac konstytucyjnych. Niektóre z powyższych ustaleń będą musiały ulec poprawkom lub poważnemu przewartościowaniu. Może się okazać, że tylko nieliczne idee Konstytucji marcowej, na kanwie której roboczo prowadziliśmy nasze rozważania, wytrzymują próbę czasu.

Wiele tematów zostało nietkniętych. Ale na usprawiedliwienie wyjaśnię, że kwestie ominięte nie powinny nastroczać trudności przy ich redagowaniu. Największa praca czeka przy finalizowaniu tych wielkich, a jakże spornych zagadnień. Kwestie nie poruszone są w zasadzie proste, rutynowe, mieszczą się we wszystkich konstytucjach świata. Amerykanie zwą je *technicalities* (w liczbie pojedynczej: *technicality*), obejmujące problemy o charakterze technicznym, punkty techniczne lub szczegóły, o które nikt nie będzie walczył do upadłego, bo przeważnie nie mają w sobie ładunku spornego. Oczywiście i tutaj może, a nawet musi zachodzić różnica poglądów, którą wyrównać będzie łatwo. Natomiast z jak największą troską podejść musimy do problemów najwyższego rzędu. I to nie będzie łatwe.