

Anna MICHALSKA

## KONSTYTUCYJNY KATALOG PRAW CZŁOWIEKA

### AKSJOLOGIA I GWARANCJE SYSTEMU PRAW CZŁOWIEKA

Aksjomatem jest, że konstytucyjny katalog praw człowieka powinien służyć ochronie przyrodzonej godności jednostki. Rodzi się jednak pytanie, czy nasza terminologia jest wystarczająco precyzyjna, by szczegółowe idee – wynikające z powyższego aksjomatu – przekształcić w normy prawne. Konceptualizacja konstytucyjnego katalogu praw człowieka poprzez odwołanie się do ogólnych koncepcji filozoficznych skazana jest, moim zdaniem, na niepowodzenie. Na obecnym etapie prac legislacyjnych pożądane jest podejście analityczne. Toteż poniższe uwagi mają w większym stopniu charakter prakseologiczny, niż teoretyczny.

Konstytucja musi być aktem normatywnym o wewnętrznej spójności aksjologicznej. Z układu ankiety konstytucyjnej wynika, że podstawowe wartości aksjologiczne sformułowane będą bądź *explicite*, bądź *implicite* w normach regulujących ustroj państwa. A zatem te same założenia aksjologiczne muszą leżeć u podstaw katalogu praw człowieka.

Umieszczenie rozdziału o prawach człowieka w końcowej części konstytucji nie może oznaczać, że ma on charakter drugorzędny i niejako wtórny względem postanowień o ustroju politycznym i społeczno-ekonomicznym. Przeciwnie, wartości, które wyznaczają zakres i treść praw człowieka muszą być uwzględnione przy redagowaniu rozdziałów o ustroju politycznym i społeczno-ekonomicznym państwa.

Autorzy konstytucji powinni, moim zdaniem, przyjąć za punkt wyjścia koncepcję praw naturalnych. Oznacza to, iż prawa i wartości są atrybutami natury ludzkiej, a nie pochodzą z nadania władzy państwowej. Koncepcja pozytywistyczna praw człowieka jest zawsze znakomitą pożywką dla totalitaryzmu państwowego. W treści norm konstytucyjnych winna, w konsekwencji przyjęcia za punkt wyjścia doktryny praw naturalnych, znaleźć odzwierciedlenie indywidualistyczna koncepcja praw człowieka.

Powyższa propozycja dotyczy nie tylko treści praw, ale przede wszystkim ich gwarancji. Przy czym chodzi tu nie tyle o gwarancje poszczególnych praw, co w pierwszym rzędzie o gwarancje ustrojowe: w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwa i w systemie źródeł prawa. Okoliczność, iż państwo jest „nasze”, nie może być pretekstem dla rezygnacji z tych gwarancji.

Podstawową gwarancją dla systemu praw człowieka upatruję w trójpodziale władz. Wystarczającym uzasadnieniem są doświadczenia demokratycznych państw Europy Zachodniej.

Drugą istotną gwarancją dla systemu praw człowieka jest precyzyjna, pozbawiona luk aksjologicznych i technicznych, konstytucyjna regulacja systemu źródeł prawa. Przy czym drugorzędne znaczenie mają tutaj ogólne klauzule w rodzaju: „źródłem prawa jest naród”, natomiast szczególnie istotna jest wewnętrzna spójność systemu źródeł prawa i precyzja w redagowaniu tych przepisów. Oczekuję, iż nowa konstytucja ureguluje miejsce traktatów w systemie źródeł prawa. Jest to szczególnie istotne, gdy chodzi o traktaty o prawach człowieka, gdyż właśnie one wykonywane są w porządku krajowym. Niezbędne są zatem konstytucyjne gwarancje zgodności ustawodawstwa zwykłego z traktatami o prawach człowieka, które wiążą (lub będą wiązały w przyszłości) nasze państwo.

Niezbędne wydaje się również nałożenie na organy sądowe i administracyjne obowiązku stosowania traktatów o prawach człowieka. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że niemożliwe jest natychmiastowe i jednorazowe dostosowanie ustawodawstwa do zobowiązań międzynarodowych. A urzędnicy stosujący prawo – bez względu na ustrój – reprezentują z reguły tendencje zachowawcze, toteż preferować będą stosowanie ustaw ze szkodą dla traktatów. Konstrukcja „wprowadzenia” międzynarodowych norm o prawach człowieka do wewnętrznego porządku prawnego oznaczać będzie jednocześnie zaakceptowanie tych wartości, które leżą u podstaw instrumentów międzynarodowych.

Trzecią wreszcie gwarancją dla systemu praw człowieka upatruję w zasadzie praworządności. Przy czym należy tutaj zrezygnować z tzw. materialnych gwarancji praworządności na rzecz spójnego systemu gwarancji formalnych.

Aby w konstytucji sformułować powyższe gwarancje praw człowieka, niezbędne jest, aby była ona aktem o charakterze jurydycznym.

Nie widzę w konstytucji miejsca dla odrębnych gwarancji poszczególnych praw. Mam nadzieję, że ustawa konstytucyjna nie ma zamiaru ustanawiać tzw. gwarancji materialnych. Wskazane wyżej rozwiązania ustrojowe są gwarancją dla wszystkich, i dla każdego z osobna, praw człowieka. Druga grupa gwarancji wiąże się z konstytucyjną regulacją dopuszczalnych ograniczeń praw człowieka (por. niżej).

#### TYTUŁ ROZDZIAŁU I STRUKTURA WEWNĘTRZNA

W tytule rozdziału powinien figurować zwrot „prawa człowieka”, a nie „prawa obywatelskie”. Pozwoli to na jednoznaczne wskazanie, że państwu nie przypisuje się roli kreatora, a jedynie gwaranta praw.

Dyskusyjne jest natomiast zamieszczenie w tytule rozdziału określenia „podstawowe” prawa człowieka. Moim zdaniem, określenie to jest zbędne, gdyż sam fakt podniesienia pewnych praw do rangi norm konstytucyjnych przesądza o ich podstawowym charakterze.

Kolejność praw człowieka powinna być zdecydowanie odmienna od tej, jaką znajdujemy w obecnej Konstytucji. Sekwencja tych praw powinna być, moim zdaniem, następująca: wolności indywidualne, prawa i wolności publiczne, prawa społeczno-ekonomiczne.

Nie chodzi tutaj o zaakcentowanie hierarchii praw. Proponowana struktura jest logiczną konsekwencją zasady, że wolności, a także niektóre prawa są przyrodzonymi atrybutami natury ludzkiej.

Proponuję też, aby poszczególne przepisy rozpoczynały się zwrotem „każdy człowiek” lub „każda jednostka”. Pozwoli to na zaakcentowanie, iż konstytucja przyjmuje za podstawę indywidualistyczną koncepcję praw człowieka.

## KATALOG PRAW

Zakres praw człowieka, jaki będzie sformułowany w konstytucji, zależy od ogólnej koncepcji ustawy zasadniczej. Możliwe są tutaj dwie koncepcje. Jeśli będzie to „konstytucja państwowa”, wówczas katalog praw człowieka będzie stosunkowo skromny. Natomiast jeśli będzie to „konstytucja społeczeństwa”, wówczas przepisy o prawach człowieka powinny być rozbudowane.

Trudno jest w tym miejscu wypowiadać się na temat „listy praw”, jaka winna figurować w konstytucji. Zdaję sobie sprawę, że będzie to jedna z najbardziej kontrowersyjnych kwestii.

Wydaje się, że inspiracją dla ustalenia katalogu praw człowieka mogą być postanowienia Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka.

## GWARANCJE PRAW CZŁOWIEKA: ROLA PAŃSTWA

Jeżeli za podstawę konstytucyjnego katalogu praw człowieka przyjmie my ideę praw naturalnych, wówczas funkcja państwa nie będzie polegała na ich ustanawianiu, a jedynie na ich gwarantowaniu.

Tradycyjnie państwu przypisuje się dwie role w zakresie gwarantowania praw człowieka: rola negatywna polega na nieingerencji w sferę wolności indywidualnych i praw i wolności publicznych, rola pozytywna to działania na rzecz realizacji praw społeczno-ekonomicznych.

Takie ujęcie funkcji państwa jest uproszczeniem. Przy redagowaniu konstytucyjnych przepisów o prawach człowieka celowe wydaje się uwzględnienie następujących obowiązków państwa.

1. Obowiązek respektowania oznacza, że wszystkie organy państwa mają obowiązek powstrzymywania się od czynienia czegokolwiek, co naruszałoby

sferę wolności. W tym miejscu warto się zastanowić, czy ten obowiązek nieingerencji odnosi się wyłącznie do wolności indywidualnych. Reforma gospodarcza, a zwłaszcza wprowadzanie wolnego rynku sprawia, że również w zakresie praw społeczno-ekonomicznych obowiązkiem państwa jest niekiedy nieingerencja.

2. Obowiązek ochrony oznacza, że organy państwowe mają obowiązek podjęcia niezbędnych środków dla zapobiegania naruszeniom praw człowieka przez inne jednostki, grupy ludzi, osoby prawne itp. Sądzę, że ten właśnie obowiązek zasługuje na szczególną uwagę w toku prac legislacyjnych. W dyskusjach na temat gwarancji praw człowieka kładzie się z reguły nacisk na udostępnienie jednostce, której prawa zostały naruszone, odpowiednich środków prawnych. Służą one, najogólniej rzecz biorąc, przywróceniu naruszonych praw lub uzyskaniu odpowiedniej rekompensaty. A może w systemie gwarancji, i to nie tylko w samym rozdziale o prawach człowieka, uwzględnić środki zapobiegające naruszeniom tych praw?

3. Obowiązek działania polega na tym, że państwo powinno podjąć pozytywne kroki niezbędne dla zagwarantowania każdej jednostce zaspokojenia jej potrzeb (ustalonych normatywnie), których nie może ona zaspokoić na drodze indywidualnych działań. Obowiązek ten jest wykonywany w sferze praw społeczno-ekonomicznych, przy czym rola państwa jest tutaj komplementarna, a nie monopolistyczna.

Zdaję sobie sprawę, że przełożenie tych ogólnych sugestii na język prawny może być niekiedy trudne. Nie sposób jednak sformułować w tym miejscu szczegółowych propozycji normatywnych. Intencją autorki jest jedynie zwrócenie uwagi na pewne konstrukcje teoretyczne, które mogą być przydatne przy formułowaniu przepisów nie tylko o prawach człowieka.

## KATALOG PRAW: ZASADA RÓWNOŚCI

Zasada równości praw odnosi się do wszystkich, a nie tylko do konstytucyjnych praw człowieka. Jest to dyrektywa legislacyjna zakazująca wszelkim organom państwa stanowić normy dyskryminujące pewnych ludzi, albo stwarzające niektórym sytuację uprzywilejowania. Ze względu na zasadę równości praw nie powstają dla obywateli (osób podległych jurysdykcji) żadne prawa, natomiast jej realizacja stwarza sytuację jednakowego ich traktowania. Zasada ta wyraża więc dążenie do tego, aby jednostka miała nie mniejsze prawa, niż inni członkowie społeczeństwa. Będąc dyrektywą legislacyjną, jest również adresowana do organów stosujących prawo.

Zasada równości praw winna otwierać konstytucyjny katalog praw człowieka. Chyba, że ustawodawca konstytucyjny zdecyduje się na umieszczenie na wstępie tego rozdziału przepisu formułującego założenie aksjologiczne (np. poszanowanie, iż prawa człowieka służą ochronie przyrodzonej godności jednostki).

Konkretyzacja zasady równości praw następuje poprzez wymienienie kryteriów, które nie mogą być podstawą zróżnicowania ludzi. Katalog tych kryteriów powinien być, moim zdaniem, wzorowany na art. 1, ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Katalog tych kryteriów nie może być w żadnym przypadku wzorowany na obecnie obowiązującej Konstytucji, a to z następujących względów: 1. brak jest w niej kryterium „poglądy polityczne”; 2. brak jest klauzuli: „lub jakiegokolwiek inne okoliczności”; 3. zbędne są kryteria: „wykształcenie i zawód”; 4. brak jest również innych kryteriów, które figurują w cytowanym wyżej przepisie Paktu (np.: język).

Uważam, że zbędny jest odrębny przepis o równych prawach kobiet i mężczyzn. Gdyby jednak ustawodawca konstytucyjny zdecydował się na jego zamieszczenie, to nie może on być, moim zdaniem, wzorowany na obecnie obowiązującej normie, że „kobieta ma równe z mężczyzną prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”. Gwarancją równouprawnienia mógłby być przepis wzorowany na art. 3 Paktu, który mówi o „równym prawie do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych”. Celem tego postanowienia jest zakaz dyskryminacji, z uwagi na płeć, w korzystaniu z praw człowieka. Celem przepisu obecnie obowiązującej Konstytucji jest zagwarantowanie „równych praw...”. Ma on wymowę raczej propagandową, a zakres jego stosowania jest bardzo nieostry. Nie mówiąc już o tym, że nie można oczekiwać na jego praktyczną realizację.

## KATALOG PRAW: PRAWA SPOŁECZNE I EKONOMICZNE

Często słyszy się ostatnio głosy, iż należy zrezygnować z konstytucyjnej regulacji praw społecznych i ekonomicznych. Dwa argumenty są wysuwane na poparcie tej tezy. Po pierwsze, reforma ekonomiczna spowoduje w konsekwencji ograniczenie aktywności państwa w sferze społecznej i gospodarczej. A zatem, pozbawiając państwo własności środków produkcji, ograniczając jego rolę w zarządzaniu gospodarką nie można nań nakładać obowiązków w zakresie realizacji praw ekonomicznych i społecznych. Po drugie, silna jest dziś tendencja, by w normach prawnych formułować te prawa człowieka, które mogą być wyegzekwowane na drodze procedury sądowej, administracyjnej itp.

Są to argumenty trudne do podważenia. Istnieje przy tym obawa, że konstytucyjny katalog praw społecznych i ekonomicznych, w dobie kryzysu, jaki przeżywa nasz kraj, będzie miał charakter programu na bardzo odległą przyszłość. A jeśli konstytucja ma być aktem juredycznym, nie ma w niej miejsca na tego typu rozwiązania.

Prawa ekonomiczne i społeczne muszą, moim zdaniem, znaleźć się w konstytucji. Marksistowska koncepcja praw człowieka, a zwłaszcza ideolo-

gia komunistyczna, przyznając pierwszoplanowe miejsce prawom społeczno-ekonomicznym spowodowały, iż w świadomości społecznej wykształcił się swego rodzaju odruch obronny. Jego wyrazem jest tendencja do przyznawania pierwszoplanowego miejsca wolnościom indywidualnym oraz prawom i wolnościom publicznym. Jest ona zrozumiała, gdyż wykształciła się pod wpływem wieloletniej praktyki.

Tendencja powyższa nie może jednak być ideą przewodnią w projektowaniu konstytucyjnego katalogu praw człowieka. Alternatywa „wolność czy chleb” nie może być podstawą dla konstruowania hierarchii praw człowieka. Wszelkie dywagacje na temat hierarchii tych praw powinny być zastąpione ideą jedności (czy niepodzielności) wszystkich praw człowieka. Przemawia za nią wiele argumentów.

Po pierwsze, społeczeństwo naszego kraju odczuwa boleśnie skutki reformy gospodarczej. Usunięcie praw społeczno-ekonomicznych z konstytucji może być odebrane jako zupełny brak ochrony wartości, którym te prawa służą. Takiemu odczuciu nie mogą skutecznie zapobiegać normy ustawodawstwa zwykłego.

Po drugie, zasada jedności obu kategorii praw człowieka uznana jest współcześnie w licznych instrumentach międzynarodowych, a liczne rezolucje różnych organów ONZ przypominają ją niemal nieustannie.

Po trzecie, Polska jest stroną wielu traktatów o prawach społeczno-ekonomicznych. Z ich realizacji państwo składa okresowe sprawozdania organom kontroli międzynarodowej. Traktaty te nie wymagają, co prawda, by prawa te miały rangę norm konstytucyjnych (niektóre nie nadają się zresztą do regulacji konstytucyjnej), niemniej ich nagłe zniknięcie z ustawy zasadniczej może budzić zdziwienie.

Po czwarte, orzecznictwo organów międzynarodowych coraz częściej wiąże ochronę wolności indywidualnych z zagwarantowaniem pewnego minimum praw społeczno-ekonomicznych. Wystarczy tutaj przypomnieć stanowisko Komitetu Praw Człowieka w kwestii interpretacji prawa do życia. Komitet uznał, że skuteczna ochrona tego prawa wiąże się z podjęciem przez państwo pewnych pozytywnych działań (np.: zapobieganie bezrobociu, świadczenia z zakresu ochrony zdrowia). Analogiczne tendencje widoczne są w orzecznictwie Europejskiej Komisji Praw Człowieka.

Po piąte, współczesna liberalna doktryna praw człowieka jednoznacznie uznaje potrzebę prawnej ochrony podstawowych praw społeczno-ekonomicznych. Fakt, że prawa te nie wszędzie podniesione są do rangi norm konstytucyjnych, wiąże się często z tradycją tych państw. U nas takiej tradycji nie ma.

Konstytucyjna regulacja praw społeczno-ekonomicznych wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii, jakiego rodzaju obowiązki i w jakim zakresie zamierzamy nałożyć na państwo, czy raczej na organy państwowe. Wydaje się bowiem, że na treść tych praw należy spojrzeć od strony podmiotu zobo-

Propozycja moja jest następująca: podmiotem konstytucyjnej ochrony są mniejszości etniczne i językowe. Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę, że obecna konstytucja nie wspomina o mniejszościach językowych, a ponadto w przepisie o równości praw „język” nie jest wymieniony jako kryterium, które nie może być podstawą zróżnicowania praw. Uważam natomiast, iż niecelowa jest odrębna ochrona mniejszości religijnych. Ich prawa są wystarczająco chronione (czy będą chronione) przez przepisy o wolności religii. Natomiast jeśli grupa religijna jest jednocześnie grupą etniczną, wówczas skorzysta ze szczególnej ochrony, jaka przyznana jest mniejszościom. Przyznanie szczególnej ochrony „mniejszościom religijnym” jest niecelowe z tego względu, że zakres gwarantowanych praw dotyczyłby tylko jednej sfery, a mianowicie religii i wyznania. Natomiast zakres praw, jaki powinien być przyznany mniejszościom etnicznym i językowym, jest nie tylko szerszy, ale przede wszystkim zróżnicowany.

Ad 2. Niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia dylematu co do ochrony (jednostka czy grupa), jestem zdania, że konstytucja powinna gwarantować mniejszościom pewne specyficzne prawa. Sama zasada równych praw i niedyskryminacji jest zbędna, jeżeli ogólny przepis o równości praw będzie odpowiednio zredagowany. Natomiast ochrona mniejszości polega na przyznaniu im specyficznych praw, których celem jest, najogólniej mówiąc, zagwarantowanie identyczności kulturowej i narodowej danej grupy.

Przyjmując powyższą koncepcję, szczególnej rozwagi wymaga sposób zredagowania przepisu konstytucji. Możliwe są tutaj dwa warianty: a) ogólna klauzula, iż mniejszości etniczne i językowe mają prawo do ochrony swej identyczności kulturowej i narodowej; b) szczegółowy przepis, który przewiduje, że mniejszości mają prawo do własnego życia kulturalnego, posługiwania się własnym językiem, do własnego szkolnictwa, prasy itd.

Z punktu widzenia interesów mniejszości wariant „b” jest korzystniejszy. Rodzi się natomiast pytanie o stopień szczegółowości omawianego przepisu konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że traktowanie preferencyjne – w określonym zakresie – jest warunkiem sine qua non efektywnej ochrony mniejszości.

Nie jestem zwolennikiem koncepcji, aby mniejszościom przyznać w konstytucji prawa polityczne (np. zagwarantowanie odpowiedniej reprezentacji parlamentarnej, czy też reprezentacji na szczeblu władz lokalnych). Rozwiązania takie przyjmuje się w państwach, w których mniejszości są zintegrowane wewnętrznie i liczebnie duże. Wiąże się to z reguły z zamieszkiwaniem na określonym terytorium. Wydaje się, że mniejszości w Polsce takich warunków nie spełniają.

Sądzę ponadto, że względem mniejszości należy prowadzić politykę asymilacji (która nie jest równoznaczna z likwidowaniem ich odrębności kulturowej i narodowej!), a nie politykę separacji. Przyznanie „odrębnych” praw politycznych nie będzie sprzyjać takiej asymilacji.

## KATALOG PRAW: CUDZOZIEMCY

Ustawa zasadnicza powinna jednoznacznie wskazywać, iż podmiotem praw człowieka jest każda jednostka podległa jurysdykcji państwa.

Możliwe są tutaj dwa warianty redagowania poszczególnych przepisów: 1. przepisy, które nie odnoszą się do cudzoziemców, rozpoczynają się od słów: „każdy obywatel”. Rozróżnienie to dotyczy, jak się wydaje, jedynie praw politycznych (zwłaszcza prawa wyborczego); 2. przepisy rozpoczynają się od słów: „każdy człowiek”, przy czym przewiduję możliwość ustawowego ograniczenia pewnych praw względem cudzoziemców (np. prawo zrzeszania się).

Generalnie, konieczne jest przyznanie praw człowieka cudzoziemcom i bezpaństwowcom dla zapewnienia zgodności konstytucji ze zobowiązaniami międzynarodowymi.

## OGRANICZENIE PRAW

Uważam, że w konstytucji należy ustanowić przepisy wskazujące zakres dopuszczalnych ograniczeń niektórych praw człowieka. Klauzule takie powinny przewidywać, że ograniczenie praw człowieka może nastąpić tylko w drodze ustawy. Ponadto przepisy te winny jednoznacznie precyzować cele, a w konsekwencji i zakres ograniczeń. W grę wchodzi następujące cele: porządek publiczny, moralność, prawa i wolność innych osób.

Nie sądzę, by zamieszczenie w niektórych przepisach klauzuli o dopuszczalnych ograniczeniach wywoływało „złe wrażenie” i było odczytane jako swego rodzaju zaproszenie do ograniczenia praw konstytucyjnych. Przeciwnie, uważam, że tego typu klauzule mają charakter gwarancji praw człowieka. Ograniczają one bowiem nie tyle prawa człowieka, co swobodę organów państwowych w manipulowaniu tymi prawami.

## PRAWA CZŁOWIEKA A TRAKTATY MIĘDZYNARODOWE

Zagadnienie powyższe ma dwa aspekty. Po pierwsze, jest to kwestia zgodności norm konstytucyjnych ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Drugi aspekt to realizacja zobowiązań międzynarodowych w porządku krajowym.

Żakładam, że miejsce traktatów w systemie prawa wewnętrznego uregulowane będzie w rozdziale pt. „Źródła prawa”. Uważam jednak, że celowe byłoby zagwarantowanie bezpośredniego stosowania traktatów przez sądy i organy administracji. Jeśli odpowiedni przepis nie będzie zamieszczony w rozdziale o źródłach prawa, wówczas należałoby rozważyć możliwość sformułowania odpowiedniej klauzuli w rozdziale o prawach człowieka.



Należy bowiem pamiętać, że właśnie traktaty o prawach człowieka wykonywane są na gruncie stosunków prawa wewnętrznego. Mając na uwadze ewentualne przystąpienie Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, warto poświęcić szczególną uwagę możliwości bezpośredniego stosowania traktatów. Takie rozwiązanie przyjęło bowiem większość państw-stron tej Konwencji.