

P R A W A O B Y W A T E L S K I E -

P R A W O I P R A W O R Z A D N O Ś Ć

Stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce

1. Dziedzictwo stalinizmu

1.1. Jedną z istotnych przyczyn głębokiego konfliktu między władzą a obywatelami przejawiającego się także, lecz nie tylko w gwałtownych wybuchach społecznego niezadowolenia jest nierespektowanie przez władze PRL praw człowieka i podstawowych wolności obywatelskich. Brak skutecznych gwarancji instytucjonalnych umożliwiających obywatelom korzystanie z ich praw wynika z właściwości systemu uformowanego w okresie stalinowskim.

1.2. System stalinowski narzucony był społeczeństwu polskiemu przemocą, a utrwalony przy pomocy terroru i forsowania totalitarnej ideologii. W okresie stalinowskim zniesiono wolności obywatelskie we wszystkich sferach, zaś prawo i instytucje powołane do jego stosowania uległy degradacji. Po roku 1956 zrezygnowano z terroru, okresami i w ograniczonym zakresie przywracano niektóre swobody obywatelskie. Jednak stalinizm pozostawił w świadomości grup sprawujących władzę głębokie ślady i utrwalił się w instytucjach i strukturach życia społeczno-politycznego PRL.

1.3. Trwałą właściwością utworzonego w okresie stalinowskim systemu było podporządkowanie prawa doraźnym celom i interesom grupy rządzącej, nierespektowanie praw człowieka i swobód obywatelskich. Likwidacja lub reglamentacja "formalnych" wolności bywała w różnych okresach uzasadniana potrzebą "mobilizacji mas do zbudowania ustroju" zapewniającego dobrobyt obywatelom, równość i sprawiedliwość społeczną. Obietnica zbudowania takiego ustroju nigdy się nie spełniła. W historii Polski Ludowej co kilka lat powtarzały się trudności i załamania gospodarcze, by wreszcie - w ostatnim dziesięcioleciu zaowocować kryzysem permanentnym, na granicy katastrofy ekonomicznej i cywilizacyjnej. Okazało się, że system kierujący się doktryną ideologiczną kwestionującą prawa i wolności jednostki w imię zbiorowości - nie może zapewnić nikomu żadnych praw. System ten nie będąc zdolnym do respektowania praw obywatelskich

i politycznych nie jest w stanie zrealizować swoich obietnic w sferze praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych obywateli.

1.4. Radykalne zerwanie ze stalinizmem jest istotnym warunkiem otwarcia drogi do budowy stosunków społecznych i politycznych w Polsce opartych na przywoływanej w Paktach Praw Człowieka zasadzie uznania "przyrodzonej godności człowieka.. wolnej istoty ludzkiej, korzystającej z wolności obywatelskiej i politycznej oraz wyzwolonej od lęku i niedostatku...".

2. Praworządność

2.1. Praworządny system organizacji państwa jest systemem, w którym proces sprawowania władzy jest możliwy tylko na podstawie i w ramach prawa. Oznacza to, że wszystkie organy państwa wykonujące władzę publiczną powinny uzyskać legitymizację w trybie przez prawo określonym, a wszelkie ich działania nie tylko muszą być oparte na podstawie prawnej, lecz również mogą być w trybie przez prawo przewidzianym kwestionowane, oceniane i uchylane. Praworządność jest więc stanem, w którym prawo zachowuje pierwszeństwo wobec wszelkich innych form wyrazu woli rządzących.

2.2. W praworządnym państwie organy władzy nie mogą dowolnie, kierując się doraźnym interesem politycznym, ani stanowić prawa, ani go stosować.

Ważnym czynnikiem ograniczającym dowolność postępowania organów władzy wobec obywateli są ratyfikowane umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka /Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych oraz konwencje MOP/. Pakty Praw Człowieka opierają się na uznaniu wartości zgodnych z dążeniami i aspiracjami współczesnego społeczeństwa polskiego do suwerennego budowania demokratycznego ładu społecznego i odpowiadającego mu systemu prawno-politycznego.

2.3. W praworządnym państwie gwarancją tego, że prawo będzie odpowiadało dążeniom i aspiracjom społeczeństwa jest rozstrzygnięcie o treści prawa przez organy pochodzące z wolnych i demokratycznych wyborów. Określone w art. 25 Paktu Praw Obywa-

telskich i Politycznych prawo do czynnego i biernego udziału w równych, tajnych, wolnych wyborach, do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi oraz prawo dostępu do służby publicznej, na zasadach równości, należą do fundamentalnych praw obywatelskich. Pakt zastrzega, że prawa te powinny przysługiwać wszystkim obywatelom bez żadnej dyskryminacji, w szczególności bez względu na przekonania religijne lub polityczne.

2.4. Obecny system prawny w Polsce nie odpowiada tym wymogom. Niezależnie od faktu, że ordynacje wyborcze zarówno do Sejmu, jak i do rad narodowych nie przyznają obywatelom swobodnego prawa do zgłaszania kandydatów na posłów lub radnych, a w konsekwencji swobodnych wyborów - na przeszkodzie do realizacji politycznych praw obywateli - na zasadach równości i bez żadnej dyskryminacji - stoi zapis Konstytucji PRL /at.3 ust.1/ o przewodniej roli PZPR w budownictwie socjalizmu. Przewodnia rola pewnej grupy społecznej może być kwestią faktu społeczno-politycznego, nie może być natomiast przedmiotem unormowania prawnego. Ujęcie "przewodniej roli" w normę prawną oznacza prawne uprzywilejowanie danej grupy przy jednoczesnej dyskryminacji wszystkich innych obywateli, stanowi więc poważne zagrożenie dla zasady równości wobec prawa.

3. Autorytet prawa

3.1. Nierespektowanie zasady równości wobec prawa jest jedną z istotnych przyczyn niskiego autorytetu prawa w społeczeństwie. Zagroza temu autorytetowi również używanie prawa jako narzędzia represjonowania dążeń obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym.

3.2. Zarówno treść stanowionych przepisów jak i sposób ich stosowania pozbawiają obywateli ochrony przed arbitralnością władzy. Prawo ograniczające swobody obywatelskie i służące ich tłumieniu, daje zarazem wolną rękę służbom policyjnym w ingerowanie w życie prywatne, zawodowe i publiczne obywateli, pozbawiając ich w ten sposób poczucia bezpieczeństwa i paraliżując inicjatywę.

3.3. Wśród szerokich rzesz obywateli wytworzyło się przekonanie, że prawo nie chroni przed aktami samowoli funkcjonariuszy.

szy państwowych, że każda samowola władzy przybrać może postać prawa. Pozbawia to prawo zdolności odgrywania roli czynnika tworzącego równowagę społeczną i kształtującego stosunki między państwem a obywatelem w oparciu o respektowanie godności osoby ludzkiej.

3.4. Odbudowa autorytetu prawa może nastąpić wówczas, gdy sposób stanowienia, treść i interpretacja przepisów będą odpowiadały społecznemu poczuciu sprawiedliwości a obywatel będzie miał świadomość, że prawo chroni go równie skutecznie jak umożliwia wypełnianie zadań przez funkcjonariuszy państwa. Rekonstrukcji wymagają więc podstawowe założenia, na których budowany jest system prawny - arbitralności aparatu państwowego i represyjności prawa.

3.5. Należy położyć kres praktyce powierzania przez ustawodawcę rządowi lub władzom administracyjnym szerokich uprawnień do wydawania przepisów wykonawczych, które niejednokrotnie przekreślają postanowienia ustawy. Ograniczenia wymaga liczby przepisów, tych zwłaszcza, które odsyłają do ocen i reguł pozaprawnych. Są one podstawą dowolnych decyzji w stosowaniu prawa przez sądy i administrację.

Autorytet prawa może ulec wzmocnieniu wówczas, gdy wszystkie wydawane normy będą ściśle, zgodne z ich przeznaczeniem oraz nieuchronnie i jednakowo stosowane wobec wszystkich, także wobec tych, którzy prawo nawet na najwyższym szczeblu tworzą. Przypadki łamania prawa powinny być badane ze szczególną starannością, gdy dopuszcza się tego organ władzy powołany do stosowania prawa.

3.6. Wprowadzenie instytucji takich jak Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, stanowią ważne, lecz niewystarczające kroki na drodze do odbudowy autorytetu prawa. Konieczna jest zmiana niektórych przepisów o Trybunale Konstytucyjnym. W szczególności należy rozszerzyć grono organizacji i przyznać obywatelom indywidualnie, uprawnienia do występowania do Trybunału z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktu prawnego. Należy także przyznać uprawnienie do stawiania pytania prawnego w toczącym się postępowaniu sądowym bezpośrednio

kompletowi orzekającemu z pominięciem I Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uprawnienie takie winno bowiem przysługiwać niezawisłym sądom, nie zaś ich prezesom, którzy są czynnikiem administracyjnym. Ze względu na naruszanie przez organy władzy ratyfikowanych aktów międzynarodowych należy ponadto rozważyć potrzebę zamieszczenia w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wyraźnego przepisu o orzekaniu przez Trybunał również w przedmiocie zgodności ustawy lub innego aktu prawnego z umowami międzynarodowymi.

3.7. Obywatele powinni mieć prawo zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego każdej decyzji administracyjnej. Dotychczasowe rozwiązanie jest niewystarczające i wyłącza spod tej kontroli dziedziny ważne z punktu widzenia praw obywatelskich.

4. Obywatel a siły przymusu

4.1. Gwarancją rzeczywistych przekształceń systemu i zasad jego funkcjonowania byłaby zmiana uprawnień Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i całego systemu służb policyjnych oraz ich roli i pozycji w strukturze aparatu państwowego. Służby policyjne powinny być pozbawione arbitralnych uprawnień w zakresie ograniczania praw obywatelskich oraz funkcji sprawowania nadzoru nad społeczeństwem. Ich działalność powinna być ograniczona do zadań wykrywania przestępstw i zapewniania porządku publicznego. Dlatego przede wszystkim powinna być zmieniona ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 lipca 1983 roku, legalizująca permanentny stan wyjątkowy.

4.2. W szczególności uchylone muszą być postanowienia uprawniające służby policyjne do naruszania, według swobodnego uznania wolności i nietykalności osobistej obywatela oraz nietykalności jego mieszkania. Zmienione winny być przepisy, które upoważniają służby policyjne do działania nie tylko w przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, ale również "innych czynów zagrażających bezpieczeństwu Państwa". Zarówno nieokreślony charakter tego, co naraża obywatela na zainteresowanie organów policji, jak i pełna swoboda

kwalifikowania zachowań obywatelskich do tej kategorii, tworzą sytuację, w której do służb policyjnych należy decydowanie o faktycznym zakresie swobód obywatelskich oraz kształtowanie ram dla treści życia publicznego.

4.3. Zmianom powinny ulec nie tylko prawne, ale również faktyczne relacje pomiędzy służbami policyjnymi a sądami i prokuraturą. Z procedury karnej należy wyeliminować przepisy, które zapewniają organom policyjnym uprzywilejowaną pozycję w postępowaniu przed sądem. Należy również zabezpieczyć sądy przed naciskami zmierzającymi do traktowania materiału dowodowego przedstawionego przez organy policyjne jako rozstrzygającej podstawy dla uznania winy oskarżonego.

Faktyczny układ stosunków między organami MSW a sądownictwem i prokuraturą znalazł zinstytucjonalizowaną postać w strukturze Komitetu Rady Ministrów d/s Przestrzegania Prawa i Dyscypliny Społecznej. Na czele tego Komitetu stoi Minister Spraw Wewnętrznych, a funkcje jego zastępców pełnią Prokurator Generalny i I Prezes Sądu Najwyższego. Tak określone relacje stanowią zaprzeczenie zasad, którymi rządzi się praworządne państwo.

Spod nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych należy wyłączyć kolegia i uczynić je częścią struktury sądownictwa ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego dla zasad, na których powinno opierać się ich działanie.

5. Niezawisłość sądów

5.1. Po 13 grudnia 1981 roku nastąpiło drastyczne pogłębienie trwającej od ponad 40 lat erozji społecznego zaufania do sądownictwa. Usuwanie sędziów z przyczyn politycznych, jawna dyspozycyjność części sędziów wobec Służby Bezpieczeństwa, obniżenie poziomu zawodowego, wyrządziły trudne do powetowania straty w opinii społeczeństwa o sądownictwie.

5.2. Nie ma innej drogi do odzyskania przez prawo społeczne autorytetu, jak przywracanie zaufania do sądu. Może to nastąpić przez zapewnienie im niezawisłości. Formuła konstytucyjna stwierdzająca, że sędziowie są niezawisli i podlegają wyłącznie ustawom ukazała się niewystarczająca i nie zapobiegła instrumentalnemu traktowaniu sądów jako apratu realizują-

cego aktualną politykę władzy. Klauzula dopuszczająca zwolnienie sędziego "nie dającego rękami należytego wykonywania obowiązków" czyni zasadę nieusuwalności czystą fikcją.

5.3. Konieczne jest stworzenie i respektowanie rzeczywistych gwarancji sędziowskiej niezawisłości poprzez nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów, zobiektywizowanie zasad awansów, likwidację kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego. Sądownictwo powinno być w pełni niezawisłe od innych organów władzy, a także wolne od dyrektyw, niezależnie od tego od kogo pochodzą.

6. Problemy procesu karnego i więziennictwa

6.1. Podstawową gwarancją praworządności procesu karnego stanowi kontrola niezawisłego sądu nad postępowaniem przygotowawczym. Należy wrócić do instytucji sędziego śledczego prowadzącego całe śledztwo, pozwoli to rozdzielić funkcje śledztwa i oskarżenia. Sąd powinien decydować o wszystkich kwestiach wiążących się z ograniczaniem praw jednostki takich jak na przykład pozbawienie wolności, przeszukanie, naruszenie tajemnicy korespondencji. Zgodnie z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości należy zapewnić oskarżonemu prawo do rozstrzygnięcia przez sąd każdej sprawy karnej, zarówno o przestępstwo jak i wykroczenie.

6.2. Wymaga prawnego ograniczenia dopuszczalny okres tymczasowego aresztowania, jego stosowanie powinno być możliwe jedynie z ważnych względów procesowych. Nie może być miejsca na aresztowania prewencyjne lub antycypujące wyrok. W celu wzmocnienia gwarancji prawa do obrony należy uchylić przepisy o postępowaniu przyspieszonym oraz rozszerzyć kontradyktoryjność postępowania przygotowawczego przez stworzenie obrońcy możliwości nieskrepowanego w nim udziału. Niesłusznie skazanym lub aresztowanym należy stworzyć prawne gwarancje pełnego odszkodowania.

6.3. Z ideą Paktów Praw Człowieka sprzeczna jest polityka nadmiernie surowych sankcji karnych. Z katalogu kar należy usunąć karę śmierci. Nie ma również uzasadnienia polityka karania preferująca kary długoletniego pozbawienia wolności, wysokie grzywny i konfiskaty mienia.

6.4. Więźniowie narażeni są na bezprawną przemoc, poniżanie godności, nieuzasadnione restrykcje. Dotychczasowe regulacje nie formułują wyraźnych ograniczeń dotyczących kontroli nad więźniami przez służbę więzienną. Należy opracować nowe regulaminy wykonywania kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania i uczynić je publicznymi.

7. Zgodność statusu obywatela z Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konstytucją.

7.1. Konieczne jest nadanie realnej treści deklarowanym w Konstytucji PRL i Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych wolnościom obywatelskim oraz zapewnienie ich ochrony przez system gwarancji. Dotyczy to między innymi wolności zrzeszeń, wolności głoszenia poglądów, prasy oraz zgromadzeń. Respektowanie przez państwo wolności zrzeszania się obywateli stanowi warunek podmiotowości jednostek i grup społecznych. Podstawowe znaczenie w tej dziedzinie ma przywrócenie zasady pluralizmu związkowego.

7.2. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej szczególnie pilne jest uregulowanie kwestii swobodnego zrzeszania się pracowników w związki zawodowe według ich wyboru, w tym uznania prawa NSZZ "Solidarność" do legalnego działania. Tegoroczny ruch strajkowy postulował relegalizację "Solidarności" i pluralizm związkowy jako naczelne hasło protestu. Bez spełnienia tego postulatu nie będzie możliwe odzyskiwanie przez prawo autorytetu i poczucia wśród rzesz pracowników, że prawo chroni ich interesy i zapewnia możliwość autentycznej samoorganizacji.

7.3. Należy znowelizować ustawę z 8 października 1982 roku o związkach zawodowych, której przepisy powinny być dostosowane do wymogów wynikających przede wszystkim z konwencji nr 87 MOP. Zasadniczych zmian wymagają także przepisy dotyczące prawa do strajku. Wprowadziły one tak skomplikowaną procedurę, że w praktyce respektowanie ich oznacza przekreślenie tego prawa, będącego jednym z podstawowych praw pracowniczych, zagwarantowanego w art.8 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

7.3. Zasada pluralizmu odnosi się również do stowarzyszeń. Prawo o stowarzyszeniach powinno ulec takim zmianom, by wykluczone zostało uprawnienie organów administracji do decydowania o celowości lub niecelowości powstania stowarzyszenia. Uprawnienie administracji w zakresie kontroli działalności stowarzyszeń powinny być ograniczone, a prawo rozwiązywania stowarzyszeń przekazane sądom i realizowane w trybie postępowania spornego.

7.4. Niezbywalną wolnością obywatelską jest również swoboda głoszenia poglądów. Treścią wolności poglądów jako kategorii prawnej jest swoboda ich propagowania. Głoszenie i rozpowszechnianie poglądów tylko wówczas może być zakazane, gdy polega na nawoływaniu do użycia przemocy lub w inny sposób zagraża godności i integralności osoby ludzkiej. Za głoszenie poglądów nie powinno się stosować represji karnych, jak również wszelkich form dyskryminacji obywatela. Należy w związku z tym zmienić przepisy między innymi ustaw o szkolnictwie wyższym, o stopniach naukowych. Władze powinny zrezygnować z utożsamiania swojej polityki z pojęciem interesu państwa i traktowania jej krytyki jako działalności godzącej w ten interes. Z wolnością poglądów związana jest zasada wolności publikacji. Należy uchylić wprowadzone w 1983 roku istotne zmiany do ustawy o kontroli publikacji i widowisk z 1981 roku oraz zasadniczo zliberalizować zasady tworzenia niepaństwowych wydawnictw, przydziału papieru oraz wydawania publikacji prasowych.

7.5. Obywatelom powinno przysługiwać prawo do spokojnego gromadzenia się. Należy usunąć przepisy utrudniające realizację tego prawa oraz ściśle określić granice uprawnień organów władzy w tej sferze. Dbłość o porządek i bezpieczeństwo publiczne nie może być pretekstem uniemożliwiającym obywatelom gromadzenie się w celu spokojnego wyrażania poglądów oraz publicznego manifestowania.

8. Prawo regulujące stosunki pracy

8.1. Należy zaniechać wprowadzania zmian do kodeksu pracy mających na celu zaostrzenie jego represyjności. W szczególności

ci nie powinno się wykorzystywać przepisów dyscyplinujących pracowników jako sankcji za udział w strajkach.

8.2. Powinny zostać uchylone przepisy wprowadzające przymus pracy, a w szczególności ustawa z 26 października 1982 roku o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Zakaz pracy przymusowej w każdej postaci /z wyjątkiem pracy więźniów kryminalnych/ został ugruntowany ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami MOP nr 23 i 105 dotyczącymi pracy przymusowej jak też konwencją nr 122 dotyczącą polityki zatrudnienia.

8.3. Niezgodną z ratyfikowaną przez Polskę konwencją MOP nr 14 dotyczącą odpoczynku tygodniowego w zakładach przemysłowych jest utrwalona w naszym kraju praktyka wymuszania na górnikach pracy w sobotę i niedzielę. Jest to problem społeczny o dużym znaczeniu i odpowiedzialność za jego rozwiązanie ciąży na administracji państwowej.

8.4. Konieczne jest przyjęcie szeregu dotychczas nieratyfikowanych konwencji MOP, w szczególności siedmiu konwencji dotyczących ochrony życia i zdrowia pracowników - uchwalonych przez MOP w latach 1971-86. Konwencje te regulują sprawy ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza, hałasem, wibracjami, oddziaływaniem procesów i produktów rakotwórczych, służby w zakresie medycyny pracy i inne.

8.5. Dla zapewnienia społecznej kontroli nad ratyfikacją i stosowaniem konwencji MOP byłoby pożądane ratyfikowanie konwencji nr 144 z 1976 r. dotyczącej trójstronnej konsultacji w celu wdrażania międzynarodowych norm pracy. Konwencja ta zobowiązuje do ustalenia procedur zapewniających efektywne konsultacje pomiędzy przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników.

8.6. Konieczne jest uchylenie wprowadzonych w okresie stanu wojennego przepisów dotyczących czasu pracy i wypoczynku. Stosowanie ich umożliwia wydłużenie dziennego czasu pracy do 10-11 i więcej godzin. Narusza to uprawnienie pracowników do 8-godzinnego dnia pracy i odpowiednich okresów wypoczynku po pracy zagwarantowanych w Konstytucji PRL oraz Paktach Praw Człowieka.

W dokumencie tym ustosunkowaliśmy się do niektórych tylko problemów, uznanych przez nas za szczególnie ważne dla tworzenia w Polsce rządów prawa i gwarancji przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności.

Uważamy, że realizacja przedstawionych propozycji stanowi warunek ukształtowania w naszym kraju stosunków odpowiadających standardom Międzynarodowych Paktów.-

KOMITET HELSIŃSKI
w POLSCE

Warszawa, 20.X.88.