RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok LVII — zeszyt 1 — 1995

I. ARTYKUŁY

SŁAWOMIRA WRONKOWSKA

KILKA UWAG W SPRAWIE FUNKCJONALNOŚCI I DYSFUNKCJONALNOŚCI KONSTYTUCJI

I

O funkcjonalności określonej ustawy (z określonego punktu widzenia) mówić można w przypadkach, gdy przestrzeganie i stosowanie norm w niej zawartych powoduje skutki społecznie pożądane z przyjmowanego punktu widzenia, natomiast o dysfunkcjonalności - gdy powoduje skutki uznawane za złe, a w szczególności, gdy powoduje rozpad czy osłabienie struktur społecznych uznawanych za pożyteczne, skłania do zachowań dewiacyjnych lub powoduje marnotrawstwo społecznych wysiłków.

W przypadku ustaw zwykłych (czy całych regulacji prawnych, na które składa się zazwyczaj ustawa i zespół aktów do niej wykonawczych) normujących określone zachowania merytoryczne, można przy odpowiednim wysiłku intelektualnym ustalić *ex post* skutki wydania danej ustawy i poddać je ocenie. Można też, w drodze odpowiedniego eksperymentu myślowego, prognozować takie skutki.

Znacznie trudniej jest ustalić, a także ocenić, skutki będące następstwem realizowania takich ustaw, które przede wszystkim kreują określone struktury organizacyjne oraz udzielają określonych upoważnień. Szczególnie trudny jest problem funkcjonalności czy dysfunkcjonalności ustawy konstytucyjnej w stosunku do rozważanego układu społecznego. Ona wyznacza wszak ustrój państwa (strukturę jego organów, powiązania między nimi, zakres i formy ich działania itp.) i formułuje przede wszystkim normy kompetencyjne, a zamieszczane w konstytucji normy merytoryczne mają spełniać w systemie rolę szczególną: wskazywać wartości, którym służyć ma dana organizacja państwa, wyznaczać kierunek tworzenia, interpretacji i stosowania prawa, które będzie powstawać na gruncie owej konstytucji. Stąd też konstytucja podlega kwalifikacji jako funkcjonalna czy dysfunkcjonalna przede wszystkim ze względu na jej skutki pośrednie.

II

1. Konstytucja jest funkcjonalna lub dysfunkcjonalna w zależności od tego, czy:

a) wyznacza odpowiednią czy nieodpowiednią strukturę zespołu organów państwowych (zwłaszcza organów naczelnych) oraz ich stosunek do organów podporządkowanych (np. terenowych);

b) odpowiednio czy nieodpowiednio określa zakres działań państwa oraz ich formy, zwłaszcza jeżeli ma to być państwo praworządne;

c) w sposób odpowiedni czy nieodpowiedni określa normatywną koncepcję "źródeł prawa";

d) odpowiednio czy nieodpowiednio z danego punktu widzenia normuje stosunki między obywatelami a organami państwa;

e) odpowiednio czy nieodpowiednio kształtuje instytucje powołane do kontroli tworzenia i stosowania prawa oraz normuje ich działania kontrolne.

Ad a) Konstytucja jest dysfunkcjonalna, jeżeli nie wyznacza jasno relacji kompetencyjnych między organami państwa, powodując perturbacje w funkcjonowaniu organizacji państwowej. Jest jednak również dysfunkcjonalna, jeżeli ogranicza się do wyznaczania prostych podporządkowań liniowych jednych organów innym, aż do organu najwyższego, bez sprzężeń zwrotnych - chyba że dąży się do stworzenia państwa autorytarnego czy totalitarnego, które może być organizacyjne sprawne, lecz na dłuższą metę nie sprzyja twórczemu rozwojowi społeczności państwowej.

Ad b) Konstytucja jest funkcjonalna z punktu widzenia zakładanego modelu organizacji państwowej, jeżeli upoważnia organy państwa do działań oczekiwanych w ramach takiego modelu i nakazuje tym organom podejmowanie działań niezbędnych prakseologicznie do realizowania zadań wyznaczonych państwu. Natomiast konstytucja jest dysfunkcjonalna z takiego punktu widzenia, jeżeli nadmiernie ogranicza albo nadmiernie rozszerza zakres działań państwowych, lub też wyznacza niesprawne prakseologicznie formy tych działań.

Ad c) Konstytucja jest funkcjonalna z przyjmowanego zazwyczaj punktu widzenia, jeżeli w powiązaniu z dostatecznie ustaloną doktryną prawniczą wyznacza zadowalająco jasną normatywną koncepcję "źródeł prawa", to znaczy określa, jakiego rodzaju fakty społeczne (wydanie w określonym trybie przepisów, orzeczeń precedensowych, ukształtowanie się zwyczaju itp.) mają być uznawane za fakty prawotwórcze - przy założeniu ustalenia się określonych zasad egzegezy faktów prawotwórczych oraz ogólnych przesłanek stosowania tych zasad. Natomiast konstytucja jest dysfunkcjonalna, jeśli nie daje podstaw do rozstrzygania problemów dotyczących obowiązywania czy nieobowiązywania prawnego pewnych norm w danym systemie, chyba że niejasność koncepcji "źródeł prawa" ma sprzyjać podejmowanym *ad casum* lub arbitralnie rozstrzygnięciom organów państwowych. Z dominującego współcześnie punktu widzenia konstytucja uznawana jest za dysfunkcjonalną również wtedy, gdy narusza formalne zasady prawodawstwa (reguły dobrego "rzemiosła" w prawodawstwie, reguły składające się na "wewnętrzną moralność prawa"), powodując zbędne napięcia społeczne czy też utrudniając dokonywanie odpowiednio wyważonych modefikacji prawa stosownie do zmieniających się potrzeb.

Ad d) Konstytucja jest funkcjonalna z punktu widzenia przyjmowanych idei praw człowieka czy choćby praw obywatela, jeśli nie ingeruje bezpośrednio czy pośrednio bez koniecznej, przekonująco wykazanej potrzeby w sferę wolności działania obywateli (mieszkańców) państwa oraz ich zrzeszeń. Jest funkcjonalna z punktu widzenia dobra powszechnego, jeżeli na-

kładą na organizację państwową jako całość obowiązek niezbędnych świadczeń w przypadkach, w których obywatel czy zrzeszenie obywateli nie są w stanie zapewnić sobie dóbr uznawanych powszechnie za nieodzowne czy stworzyć sobie nieodzownej szansy startu życiowego. Jest również funkcjonalna w takim zakresie, w jakim stwarza obywatelom podstawy do wpływania w odpowiednim stopniu na sprawy państwa. Jest natomiast dysfunkcjonalna, gdy nakłada na organizację państwową obowiązki świadczeń niemożliwych do spełnienia (np. z ekonomicznego punktu widzenia) lub możliwych do zrealizowania jedynie pozornie, albo gdy upoważnia obywateli do ingerowania w sprawy państwa w tak rozległym zakresie, iż prowadzi to w rezultacie do sparaliżowania niezbędnej aktywności organów państwowych.

Ad e) Ustawa konstytucyjna jest funkcjonalna albo dysfunkcjonalna w zależności od tego, czy przewiduje odpowiednio efektywne środki kontroli realizowania jej postanowień zarówno przez obywateli, jak i przez organy państwa, do najwyższych rangą włącznie. Odpowiedzialność przed historią jest wprawdzie ciężka, ale historia nie jest rychliwa w swych ocenach, a skutki naruszeń konstytucji mogą być - zarówno w bliskiej, jak i dalszej perspektywie - fatalne.

2. Ustawa konstytucyjna (ale także poszczególne ustawy zwykłe) może być dysfunkcjonalna z tego powodu, że zakłada niezgodny z rzeczywistością układ stosunków społecznych, że nie liczy się z faktami. Przewiduje więc np. instytucje, których funkcjonowanie wymaga wysokiej kultury prawnej, podczas gdy społeczeństwo jest pod tym względem prymitywne; wyznacza dużą swobodę indywidualnych decyzji urzędnikom w środowisku skorumpowanym; przewiduje dysponowanie różnego rodzaju nieistniejącymi dobrami, stwarzając podstawy dla prawodawstwa pozornego.

3. W odróżnieniu od ustaw zwykłych, ustawa konstytucyjna wyznacza (tzn. nakazuje uwzględniać przy tworzeniu i stosowaniu prawa) pewien ogólnie zarysowany katalog podstawowych wartości, którym prawo danego państwa ma służyć.

Ustawa konstytucyjna może być funkcjonalna, gdy prawodawca kształtując jej instytucje odwołuje się do uzasadnienia aksjologicznego w wartościach możliwie szeroko przyjmowanych przez społeczeństwo. Stawać się może dysfunkcjonalna, gdy narzuca wartości kontestowane przez poważne odłamy społeczeństwa, powodując kontrowersje ideologiczne, których rozstrzyganie przesłania rozwiązywanie problemów merytorycznych. Nie znaczy to, by konstytucja mogła być neutralna aksjologicznie, lecz by szukała możliwie najdalej idącego konsensusu w sprawie wartości - zarówno wtedy, gdy przewiduje formy respektowania systemu wartości przyjmowanego przez przeważającą część społeczeństwa, jak i wtedy, gdy zabezpiecza formy respektowania systemu wartości przyjmowanych przez mniejszość czy przez grupy społeczne słabiej reprezentowane w ramach struktur państwowych. Istotne jest przy tym wyznaczanie przez konstytucję podstawowych preferencji w przypadkach kolizji między przyjmowanymi wartościami, np. między wolnością osobistą jednostki a zapewnieniem jej osobistego bezpieczeństwa - ograni-

czonego, jeżeli nader wąsko zakreśla się możliwości działania organów wymiaru sprawiedliwości i służb policyjnych.

4. Skutki ustaw zwykłych podlegają kwalifikacji głównie - choć nie wyłącznie - ze względu na zgodność realizowania tych ustaw z założeniami aksjologicznymi konstytucji. Sama ustawa konstytucyjna i domniemywane jej skutki podlegają natomiast w znacznym stopniu ocenie światowej opinii publicznej ze względu na realizowane na jej podstawie, przyjmowane w danym czasie, standardy ustroju społeczno-politycznego.

Z perspektywy szerszej polityki konstytucja jest funkcjonalna, jeżeli ułatwia konstruowanie systemu prawnego odpowiadającego standardom prawa państw uważanych w danej epoce za cywilizowane. Jest natomiast z punktu widzenia polityki współpracy międzynarodowej dysfunkcjonalna, jeżeli w konsekwencji partykularnych rozwiązań, które w niej przyjęto, miałaby prowadzić do izolacji danego systemu ze względu na jego inkompatybilność z systemami prawnymi państw współpracujących.

SOME REFLECTIONS ON THE FUNCTIONALITY AND DYSFUNCTIONALITY OF CONSTITUTION

S u m m a r y

The paper focuses on a number of theses for the discussion on the functionality and dysfunctionality of constitution as the superior legal act in the State. Particular attention has been drawn to various aspects of dysfunctionality of the fundamental bill, and namely: the inadequacy of the organisational structures it provides, its lack of respect for social facts and reference it makes to axiological justification of values which are contested by a large proportion of population.