

PAŃSTWO JAKO ZAGROŻENIE I GWARANT WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTKI

We współczesnych realiach cywilizacji instytucja państwa jest niezbędną formą organizacji życia społecznego. Jego istnienie i sprawne funkcjonowanie samo w sobie powinno być traktowane jako jedna z wartości zasługujących na ochronę z punktu widzenia jednostki. O ile jednak jest ono wartością samoistną, to nie należy tracić z pola widzenia zasady, że w państwie demokratycznym to człowiek jest wartością pierwotną, a państwo wtórną, utworzoną do tego by służyć społeczeństwu. Jak pisze Sartori, odnosząc się do prawa do władzy w demokracjach, w ustroju takim wymaga się, aby „społeczeństwo miało pierwszeństwo przed państwem, aby *demos* poprzedzał *krację*.” Stwierdza on, iż o demokracji można mówić właśnie wtedy, gdy stosunek między rządzonymi a rządem nie narusza zasady, że „państwo jest służką obywateli, nie zaś obywatele sługami państwa, że rząd istnieje dla ludzi, nie *vice versa*”¹.

Współcześnie można zaobserwować pewien dysonans, który wynika ze zróżnicowania oczekiwań społecznych wobec zadań państwa. Z jednej strony mamy do czynienia z ograniczaniem państwa, mającym charakter instytucjonalny, proceduralny czy też materialny. Z drugiej strony można zauważyć potrzeby określonych jednostek i grup społecznych, które polegają na żądaniu określonych działań ze strony państwa, na zwiększaniu jego aktywności. Jednym z przykładów owego dysonansu jest sfera prywatności jednostki. Ostatnie lata skierowały uwagę świata na powagę zagrożenia terroryzmem. Częstotliwość, skala dotychczasowych zamachów oraz potencjalne możliwości terrorystów

1 G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 53.

(broń biologiczna, chemiczna, a nawet atomowa) wzbudziły trwogę wśród społeczności międzynarodowej. Dotychczasowe środki bezpieczeństwa okazały się niewystarczające. W związku z tym pojawiają się rozwiązania prawne mające na celu poprawę skuteczności walki z terroryzmem (jest to szczególnie widoczne w Stanach Zjednoczonych). Owe nowe środki najczęściej polegają na zwiększeniu uprawnień organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Między innymi zwiększają się możliwości infiltracji prywatnego życia jednostki. Taka ingerencja jest przez jej zwolenników uzasadniana potrzebą zapobiegania atakom, a więc ma oddziaływać prewencyjnie, uniemożliwiając dokonanie zamachu. Jednakże owa infiltracja często budzi sprzeciwy w środowiskach obrońców praw człowieka, którzy zdecydowanie protestują przeciwko tak daleko idącej penetracji państwa w sferę prywatnego życia obywateli. Zachodzi tu niewątpliwie konflikt dwóch wartości: bezpieczeństwa publicznego i prywatności jednostki. Występuje tu więc wspomniany powyżej dysonans pomiędzy oczekiwaniami wobec państwa: określonego działania – zapewnienia bezpieczeństwa publicznego poprzez skuteczną walkę z terroryzmem oraz powstrzymywania się od działań naruszających prywatność obywatela.

Z powyższego przykładu wynika, iż z jednej strony wzrost aktywności państwa jest czasem uznawany za usprawiedliwiony – potrzebny i wskazany, a czasem krytykowany – postrzegany jako nieuzasadnione naruszenie sfery autonomii jednostki. Uzasadnienie owej aktywności państwa, czy też rozrostu jego kompetencji, nie musi jednakże wynikać za każdym razem bezpośrednio z potrzeb danej grupy społecznej. Może to również wynikać z potrzeb aparatu władzy, który dzięki owym kompetencjom może działać, np. szybciej czy skuteczniej. To z kolei wpływa pośrednio na sytuację jednostek, które dzięki temu korzystają z „lepszego” usługodawcy (państwa pojmowanego jako struktury służebne wobec społeczeństwa)².

2 Te zróżnicowanie potrzeb społecznych oraz wymagań stawianych państwu wynika z tego, iż w społeczeństwie funkcjonują różne siły reprezentujące różnego rodzaju interesy. Z jednej strony dążą do wzmocnienia roli państwa – do poszerzenia sfer jego funkcjonowania oraz powiększania jego kompetencji. Z drugiej strony obserwujemy dążenia ograniczające pozycję państwa. Nie zawsze jednak odpowiada temu odpowiednio chęć ograniczania i poszerzania katalogu praw jednostki.

Stosunek jednostki do państwa poprzez pryzmat podstawowych potrzeb jednostki naświetla K. Biskupski. Wskazuje on, iż dobry ustrój to taki, który zdolny jest „w maksymalny sposób zabezpieczyć ogół potrzeb jednostek i grup społecznych, powodować ich racjonalny rozwój i wzrost, gwarantować równomierne zaspokajanie potrzeb różnych grup społecznych”. Jednakże w europejskim kręgu kulturowym za dobry ustrój uznaje taki, który oprócz zaspokajania ogółu potrzeb jest równocześnie zdolny zaspokajać „potrzeby konieczności kulturowo-politycznych.” Za potrzeby takiego rodzaju uznaje: potrzebę skutecznego uczestnictwa w wyborze organów przedstawicielskich (potrzeba elekcji), potrzebę organizowania się, tj. tworzenia grup wywierających wpływ na zachowanie grupy rządzącej (potrzeba koalicji), potrzebę skutecznego oddziaływania pośredniego – poprzez swych przedstawicieli w organach reprezentacji centralnej i lokalnej na działalność organów wykonawczych (potrzeba reprezentacji), potrzebę bezpieczeństwa osobistego wyrażającą się przede wszystkim w potrzebie nietykalności osobistej i nietykalności mieszkania (potrzeba nietykalności), potrzebę nieskrępowanej wypowiedzi w sprawach życia osobistego i publicznego (potrzeba komunikacji).

Owe potrzeby determinują kształt rozwiązań instytucjonalnych w państwie oraz jednocześnie wyznaczają katalog i gwarancje praw obywatelskich. K. Biskupski stwierdza, iż to właśnie zdolność do pełnego i sprawnego zaspokajania potrzeb ludzkich jest miarą wartości ustroju politycznego, a kształtowanie warunków służących zaspokajaniu owych potrzeb jest jednocześnie realizacją zasady zwierzchnictwa i przedstawicielstwa³.

A. Korybski pisze, iż jedną z trzech naturalnych funkcji organizacji państwowej jest właśnie „hierarchizacja i selekcja ujawnionych we wspólnocie państwowej potrzeb i dążeń”. Jako pozostałe wskazuje opanowanie najbardziej istotnych konfliktów społecznych oraz or-

3 Patrz K. Biskupski, *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968, s. 26–27. Mogą one być urzeczywistnione za pośrednictwem tzw. praw demokratycznego uczestnictwa. M. Novak (*Trzy generacje praw człowieka*, (w:) B. Banaszak (red.): *Prawa człowieka. Geneza. Koncepcje ochrony*, Wrocław 1993, s. 110–112) przypomina, iż owe prawa (prawa do uczestniczenia w życiu politycznym) zapewniają możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie kształtowania woli państwa w sposób odpowiadający konstrukcji występującego w nim ustroju demokratycznego. Na miejscu wydaje się być stwierdzenie, iż gwarantują one pewien „minimalny standard demokracji”.

ganizowanie działań jednostkowych i zbiorowych, mających na celu wytworzenie dóbr i wartości zdolnych zaspokoić ujawnione potrzeby społeczne⁴. Owej hierarchizacji potrzeb w państwie demokratycznym dokonuje suweren za pośrednictwem określonych procedur. Powoduje to, iż jednostka występuje we współczesnym państwie w dwoistej roli: z jednej strony jako element suwerena – część zwierzchniej władzy, a z drugiej jako poddany tejże władzy, który jednocześnie musi się jej podporządkować⁵. Jednostka jako suweren (jego część – człowiek jako element zbiorowości będącej suwerenem) decyduje o kształcie ustroju państwa, także o swojej pozycji w państwie, określając, w jaki sposób i za pomocą jakich kompetencji państwo będzie realizowało potrzeby społeczeństwa⁶. Jednocześnie decyduje o swoim statusie w drugiej roli – jako rządzonego, który ma określone oczekiwania wobec państwa. Dzięki mechanizmom demokracji może wpływać na ową hierarchizację potrzeb. Z zasady suwerenności narodu wynikają trzy podstawowe konsekwencje kształtujące pozycję jednostki (w aspekcie odgrywanej roli suwerena)⁷. Po pierwsze, suweren powołuje niektóre organy państwa – te mające charakter organów przedstawicielskich (parlamenty), dzięki czemu, opowiadając się w akcie wyboru za określoną opcję polityczną, ma wpływ na merytoryczne kierownictwo polityką państwa. Po drugie, suweren korzysta z prawa do współdecydowania, które polega na uzupełnianiu przedstawicielskiej formy rządów przez instytucje demokracji bezpośredniej, dzięki czemu może realnie uczestniczyć w sprawowaniu władzy (inicjatywa ludowa, referendum, weto ludowe).

4 A. Korybski, *Funkcje...*, s. 108.

5 E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 12. Jak pisze E. Zwierzchowski, „suwerenny naród w ujęciu realistycznym jako konkretna zbiorowość społeczna występuje w strukturze władzy państwowej w dwojakiej postaci: jako piastun władzy najwyższej oraz jako adresat wiążących decyzji stanowionych przez różne ogniwa aparatu państwowego, które władzy suwerennej nie mają”.

6 Patrz S. Hook, *Reason, Social Myth and Democracy*, New York, The Humanities Press, cyt. za: *Demokracja a ideał społeczny. Wybór pism*, Londyn 1967 w tłum. J. Ostaszewskiego, s. 19. Wskazuje, iż jednym z elementów demokracji jest potencjalna możliwość udziału rządzonych w procesie rządzenia. Nie ma to oczywiście polegać na wykonywaniu odpowiednich funkcji urzędniczych, ale na „swobodnym dyskutowaniu i wspólnym radzeniu nad polityką w sprawach publicznych oraz na dobrowolnym współdziałaniu w wykonywaniu uchwał podjętych na drodze procedury demokratycznej”.

7 Na temat tych trzech konsekwencji zasady suwerenności – M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 235–244.

Po trzecie, suweren ma prawo do wyrażania opinii na temat sprawowania władzy, co odbywa się poprzez konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywatelskie, takie jak np.: wolność słowa, zrzeszania się, zgromadzeń czy prawo petycji⁸. Jednostka odgrywa więc dwie role: po pierwsze – jako element wspólnoty, która za pośrednictwem koncepcji przedstawicielstwa ustala między innym hierarchię realizowanych przez organy państwa potrzeb społeczeństwa i po drugie – jako obywatel, który w stosunku do owego państwa ma określone oczekiwania.

Od sposobu ukształtowania mechanizmów zaspokajania potrzeb społeczeństwa zależy określenie ustroju danego państwa jako bardziej indywidualistycznego lub uniwersalistycznego, co zależy odpowiednio od ukształtowania granic władzy: czy przewagę zyskuje państwo, mogąc realizować cele publiczne, czy też jednostka korzystająca z przyznanej jej autonomii. Sprawne funkcjonowanie państwa, które może realizować cele społeczne przy jednoczesnym poszanowaniu interesów jednostki, korzystającej z odpowiednio określonej sfery autonomii, jest sztuką kompromisów określających relacje pomiędzy interesami wspólnoty a jednostek⁹.

8 Na temat tych trzech konsekwencji zasady suwerenności – M. Sobolewski, *op. cit.*, s. 235–244. Analizując demokrację i instytucję wyborów, Sartori (*op. cit.*, s. 52) stwierdza, iż obywatel demokracji przedstawicielskiej nie traci swojej wolności w momencie głosowania, ponieważ może w każdej chwili zmienić swoje poglądy z uznawanych przez większość na poglądy mniejszości. Sartori przypomina, że owo przyzwoleństwo na zmianę poglądów świadczy nie tylko o wolności, ale decyduje też o tym, iż demokracja trwa jako „*otwarty samosteregujący się ustrój*”. Choć trzeba mieć na uwadze, o czym przypomina E. Zwierzchowski, że „*suwerenny naród posiada (...) władzę, której nie może na co dzień efektywnie wykonywać*”. Píše o roli suwerena, iż funkcjonuje on „*poza strukturą aparatu państwowego jako czynnik ingerujący w proces działania konstytucyjnych organów państwa jedynie w nader nielicznych przypadkach*”. Zasada suwerenności ludu ma jednak znaczenie polityczne, stanowiąc ideologiczno–ustrojowe źródło systemu demokracji przedstawicielskiej opartej na demokratycznej legitymizacji – E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do...*, s. 12–13.

9 Z. Kędzia uznaje, iż wskazany dylemat (sprawne państwo–prawa jednostki) daje się rozwiązać na wysokim poziomie ogólności – państwo powinno być wyposażone w takie kompetencje, które pozwolą na ochronę suwerenności i pozostałych interesów zewnętrznych wspólnoty oraz sprawne funkcjonowanie gospodarki, sprzyjając jednocześnie poszanowaniu godności oraz podmiotowości jednostki, swobodnemu i wszechstronnemu jej rozwojowi, służąc kształtowaniu ram dla autonomii człowieka. Przyznaje jednak, iż trudno jest znaleźć jednolitą receptę na wszelkie możliwe problemy związane z ustalaniem granic władztwa państwowego, dającą się ująć w formie normy konstytucyjnej. Proponuje przyjęcie podejścia generalnego i kierowanie się nim *ad casum*. Według Z. Kędzi (*Uwagi o aksjologii konstytucji*, (w:) A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, s. 36), podejście to opierać należy na zasadzie subsydiarności i proporcjonalności.

Spółeczeństwa (lub często grupy społeczne znajdujące się u władzy) poszczególnych typów państw odmiennie pojmowały potrzeby aktywności państwa w różnych dziedzinach życia społecznego. Poziom zróżnicowania ingerencji organów państwa w życie społeczne zależy od potrzeb danego społeczeństwa i oczekiwań wobec rządzących. Państwo powinno zaspokajać potrzeby swoich obywateli – koncentrować się na tych dziedzinach funkcjonowania społeczeństwa, w których jego działalność jest oczekiwana. Najistotniejszymi z owych potrzeb są: zapewnienie bezpieczeństwa, dobrobytu i szeroko pojętego dostępu do kultury, stąd też i wyróżnienie funkcji państwa: ochronnej, ekonomicznej i kulturalnej. Kryterium wyróżnienia funkcji państwa są w tym przypadku potrzeby społeczeństwa, w służbie którego zostało ono powołane¹⁰. Jako że wymienione funkcje są jednocześnie podstawowymi kierunkami działalności państwa, to teza, iż czym bardziej aktywne państwo, tym potencjalnie większe zagrożenie wolności jednostki, powinna być rozpatrywana nie tylko pod względem działalności w danych sferach życia społecznego – „szerokości” ingerencji państwa, ale także pod względem intensywności owych działań – „głębokości.”

Rola państwa w zakresie owych funkcji rosła w miarę krzepnięcia struktur państwowych, w związku z czym można zaobserwować pewien ewolucyjny trend w tym zakresie. Zadania ochronne były pierwszymi historycznie funkcjami państwa. Pozostały one aż do czasów współczesnych jednym z podstawowych kierunków działalności państwa, aczkolwiek zmieniały się możliwości i środki, za pomocą których owa funkcja była realizowana. Współcześnie funkcja ochronna państwa nieco zmienia swoją treść. W dziedzinie zapewnienia ochro-

10 W literaturze obecne jest dość daleko idące zróżnicowanie terminologiczne w kwestii pojęcia „funkcje państwa.” R.M. Małajny, analizując ów termin, konstruuje definicję funkcji państwa i nazywa je „głównymi kierunkami działalności organizacji państwowej odpowiadającymi jej podstawowym celom”. Tak jak i wiele jest definicji funkcji państwa, to jeszcze więcej jest ich typologii i klasyfikacji. R.M. Małajny po przytoczeniu najczęściej w literaturze spotykanych, pisze wręcz: *quo homines, tot sententiae*. R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 51. Definicja ta jest podobna jak powoływana zresztą przez niego definicja S. Ehrlicha, który pisze o „podstawowych (głównych) kierunkach działalności organizacji państwowej” – S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 67. R.M. Małajny dodaje jednak do niej drugi element, argumentując, iż definicja ma nie tylko wyjaśniać, czym dana funkcja jest, ale także czemu służy. Stąd też i w tej definicji drugi element nadający jej charakter celowościowy – podporządkowujący owe kierunki działania państwa osiągnięciu określonych celów.

ny przed agresją zewnętrzną coraz istotniejszą rolę odgrywają systemy obrony międzynarodowej, które uzupełniają, a czasem nawet zastępują państwo. Pozostaje ono jednak niezmiennie odpowiedzialne za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. W działania te najbardziej zaangażowane są takie służby państwowe, jak sądy, prokuratura, policja, organy administracyjne, a wyjątkowo także wojsko. Przed współczesnym państwem w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego staje szereg nowych zadań związanych z zagrożeniami, będącymi pochodną różnego rodzaju tendencji odśrodkowych, takich jak wojny domowe, konflikty etniczne, zamachy terrorystyczne. Najczęściej rezultatem tych czynników staje się jeszcze bardziej aktywne państwo, które stara się zapobiegać owym zagrożeniom. W ramach funkcji ochronnej pojawia się kwestia ochrony środowiska naturalnego. Ze względu na możliwości i niezbędne ku temu środki państwo odgrywa tu podstawową rolę, zarówno jeżeli chodzi o działania własne (np. organizowanie alternatywnych źródeł pozyskiwania energii, inwestycje proekologiczne), jak i też różnego rodzaju nakazy i zakazy nakładane na podmioty prawa prywatnego (np. normy emisji substancji trujących).

Funkcja ekonomiczna państwa polega na bezpośrednim bądź pośrednim wpływie na procesy gospodarcze. O ile taki wpływ wywierało państwo każdego typu, to zasięg jego aktywności oraz jej formy były bardzo zróżnicowane. Decydowały o tym z jednej strony możliwości państwa, a z drugiej określone koncepcje doktrynalne. W stosunku do funkcji ochronnej, państwo staje się aktywne w sferze gospodarki stosunkowo późno. Rola państwa zmienia się radykalnie wraz z nastaniem kapitalizmu monopolistycznego. Konieczność ustabilizowania gospodarki, rozwikłania konfliktów społecznych i przewyciężenia coraz to częstszych kryzysów ekonomicznych powoduje, iż państwo stopniowo odchodzi od haseł leseferyzmu. Powstaje koncepcja interwencjonizmu państwowego (J.M. Keynes), według której podstawowe wady kapitalizmu, takie jak bezrobocie, nędza dużej części społeczeństwa, nadprodukcja dają się zlikwidować poprzez „racjonalne, aktywne sterowanie przez władzę wielkością inwestycji, od której zależy wielkość zatrudnienia i efektywny popyt”¹¹. W koncepcji państwa

11 Z. Markwart (w:) L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 105.

dostrzeżono potrzebę poszerzenia jego funkcji o zabezpieczenie bytu jednostek najsłabszych, choć traktując charakter tych zadań jako subsydiarny (pomocniczy charakter ustawodawstwa socjalnego). Jak pisze E. Zwierzchowski, nowatorstwo owych praw socjalnych polega nie tylko na tym, iż były one dotąd nieznanym systemom prawa wewnętrznego, ale także na tym, iż zrywały z „dotychczasową koncepcją państwa, opartą na nieingerencji władzy państwowej w sferę stosunków społeczno-gospodarczych”¹².

Podobnie jak w przypadku funkcji ekonomicznej, zadania państwa w zakresie formowania i rozpowszechniania w społeczeństwie określonych wartości intelektualnych (funkcja kulturalno-wychowawcza) pojawiają się stosunkowo późno. Zmiana w postrzeganiu zadań państwa na tym polu dokonuje się, podobnie jak w sferze ekonomicznej i socjalnej, na przełomie XIX i XX wieku. Państwo zaczyna się interesować poprawą warunków życia obywateli. Od tamtej pory szerzej wydatkuje środki publiczne na szkolnictwo, kulturę i naukę. Stając się głównym podmiotem działającym na tym polu, w owej działalności często współpracuje z różnego rodzaju zrzeszeniami, kościołami, fundacjami i innymi organizacjami społecznymi. Korzystają one często z różnego rodzaju systemów dotacji i subwencji. Samo państwo realizuje ową funkcję poprzez szereg instytucji, takich jak np. rozwinięty system edukacji publicznej, ośrodki naukowo-badawcze czy też te mass media, które pozostają pod kontrolą państwa. Odgrywają one szczególną rolę wraz z innymi technologiami teleinformatycznymi. Typowe jest, iż jednym z pionów administracji rządowej jest resort zajmujący się właśnie nauką, kulturą i sztuką, aczkolwiek aktywność państwa w tej sferze charakteryzuje się jednak najeczęściej niewładczymi środkami oddziaływania¹³.

Rozróżnienie kierunków działalności państwa na owe trzy strefy – ochronną, ekonomiczną i kulturalną jest słuszne, o ile ma się na

12 E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki ...*, s. 21. O ile w okresie międzywojennym spora liczba państw europejskich uznała zasadę ingerencji państwa w życie społeczno-gospodarcze i zasadę praw socjalnych, to tylko niektóre z nich wprowadziły je do prawa wewnętrznego i to z poważnymi ograniczeniami. Znalazły one miejsce na poziomie ustaw, a na gwarancje konstytucyjne trzeba było poczekać do okresu po II wojnie światowej.

13 Działalność państwa w ramach tej funkcji niesie za sobą szczególne zagrożenia. Bywa ona bowiem środkiem indoktrynacji społeczeństwa, czego skrajnym przykładem były państwa faszystowskie i socjalistyczne.

uwadze, iż są to kierunki główne – podstawowe¹⁴. W ich ramach można wyróżniać szereg kierunków partykularnych, coraz bardziej szczegółowych, takich jak np. budowa autostrad, gospodarowanie surowcami naturalnymi itp. Owa możliwość wyodrębniania coraz większej ilości partykularnych kierunków działalności państwa sama w sobie świadczy o coraz większej roli państwa w życiu społeczeństwa. Wraz z postępem technologicznym pojawiają się nowe dziedziny życia, które wymagają unormowania przez państwo, a często także stałego monitorowania, o ile nie ścisłego nadzorowania danej sfery (np. kwestie związane z bronią atomową czy technologiami klonowania). Obserwacja aktywności państwa w ramach opisanych wyżej funkcji wskazuje na ewolucyjny wzrost ingerencji państwa w życie społeczeństwa, czemu towarzyszy nieustanne rozrastanie się różnego rodzaju agend państwowych¹⁵.

O ciągle rosnącej roli państwa świadczy także problem nadprodukcji prawa. Jest on rezultatem określonych czynników wśród których,

14 W literaturze często spotykana jest także klasyfikacja funkcji państwa, rozumianych jako trwałe kierunki działalności organizacji państwowej wobec innych systemów społecznych. Wyróżnia się wówczas funkcje: – adaptacyjną, której istotą jest dostosowanie się struktur i funkcjonowania organizacji państwowej do nowo ujawnianych potrzeb społecznych (ekonomicznych, socjalnych, kulturowych), – regulacyjną, polegającą na tworzeniu wzorów zachowań mających na celu zachowanie ładu w ramach danego społeczeństwa, – innowacyjną, której istotą jest zapoczątkowywanie lub ukierunkowywanie przeobrażeń w społeczeństwie, które bez wpływu systemu organów państwa by nie nastąpiły. Wzrost aktywności aparatu państwowego w ramach tych funkcji, jak pisze A. Korybski (*Funkcje...*, s. 106–107), jest zmienny. W sytuacji dysfunkcjonalności relacji między danym państwem i jego otoczeniem struktury władzy publicznej zintensyfikują najpierw działania w ramach funkcji innowacyjnej, a następnie adaptacyjnej. Znaczenie funkcji regulacyjnej rośnie w sytuacji osiągnięcia stanu względnej równowagi, co ma na celu utrzymanie uzyskanego ładu społecznego. Krytycznie do tego podziału odnosi się jednak L. Dubel (*Pojęcie funkcji państwa na tle działalności gospodarczo–organizacyjnej państwa socjalistycznego*, Annales UMCS, sectio G lus, t. 27, Lublin 1980, s. 69) pisząc, iż każdy realnie funkcjonujący system spełnia tak pojęte funkcje – nawet jednostka biologiczna. Jest to powodem, dla którego owo wyróżnienie funkcji państwa nie jest najbardziej przydatne z punktu widzenia obserwacji ingerencji państwa w życie społeczne. Z tym krytycznym poglądem zgadza się też R.M. Małajny, *Funkcje...*, s. 53.

15 Na status jednostki wpływ mają również dość często spotykane we współczesnych systemach prawnych klauzule ograniczające, które mogą stanowić dla instytucji państwowych pokusę ograniczenia wolności jednostki. Wskazane w nich wartości, istotne z punktu widzenia funkcjonowania wspólnoty, uzasadniają ograniczenia w korzystaniu z określonych w nich praw. Wartościami takimi mogą być, np. bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny czy ochrona zdrowia. Dzięki owym klauzulom realizowana jest teza ochrony dóbr istotnych z punktu widzenia wspólnoty, traktowanej jako immanentny składnik systemu ochrony praw jednostki. Z przypadkiem szczególnych klauzul ograniczających mamy do czynienia współcześnie, np. w przypadku sytuacji wyjątkowych (stany nadzwyczajne), w których zawieszają się czasowo pewne prawa i wolności na czas usunięcia określonych prawem zagrożeń (agresja międzynarodowa, klęska żywiołowa itp.).

C. Wiener na pierwszym miejscu wskazuje właśnie zmianę roli państwa w życiu społecznym – tak jak to zostało powyżej przedstawione. Państwo i prawo nie służą już jedynie utrzymaniu porządku i zapewnieniu bezpieczeństwa, ale mają regulować postęp ekonomiczny i społeczny¹⁶. Zwraca uwagę także na fakt, że czynnikiem wpływającym na wzrost prawotwórstwa jest także liczba i zhierarchizowanie organów władzy (rozdzielanie kompetencji). Inflacja prawa jest jednak nie tylko świadectwem rozrastającego się państwa. Podstawowym efektem tego problemu są kłopoty z poznaniem prawa, a nieradko i jego stosowaniem. W związku tym wytwarza to kolejne zagrożenie dla obywatela, który naraża się na niekorzystne konsekwencje nieznamomości prawa. Często także nie jest on w stanie poradzić sobie w gąszczu przepisów i staje się przez to biernym uczestnikiem obrotu prawnego, np. postępowania administracyjnego. Jak pisze C. Wiener, powoduje to także negatywną reakcję społeczeństwa, które poprzez krytykę prawa oskarża administrację, a tym samym państwo.

To właśnie wzrastająca obecność i rola w życiu jednostki instytucji państwa była jednym z podstawowych czynników wpływających na rozwój koncepcji praw człowieka. Stanowi podstawowe zagrożenie dla jej poczucia bezpieczeństwa i wolności, choć jego podstawowym zadaniem było zaspokajanie potrzeb tejże jednostki. Owych niebezpieczeństw nie sposób jest uniknąć, jako że wynika to z istoty państwa, którego elementem jest władza i to niezależnie, czy sprawowana w interesie grupy rządzącej czy całej wspólnoty. Tego rezultatem jest fakt, iż w konfrontacji z państwem (choćby najbardziej sprawiedliwym) jednostka jest na słabszej pozycji jako podmiot obowiązany do posłuszeństwa państwu oraz tworzonemu i stosowanemu przez nie prawu. Wzrastająca rola administracji państwowej i to zarówno jeśli chodzi o „szerokość” życia społecznego, jak i „głębokość” (w znaczeniu możliwości jej oddziaływania w danej sferze) powoduje wprowadzanie do

16 C. Wiener, *Inflacja prawa i jej konsekwencje*, (w:) J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatkę*, Wrocław 1989, s. 447 i nast. Do pozostałych czynników związanych z rozwojem społecznym zalicza ewolucję idei i techniki oraz kwestię alternacji władzy – nadejście nowej większości głoszącej inny „program społeczny.” Jako inne przyczyny mnożenia się przepisów prawa wskazuje czynniki „psychologiczno-społeczne”, związane z symboliczną wartością przypisywaną prawu przez społeczeństwo oraz samą administrację oraz czynniki „patologiczne” wynikające z błędów przy stosowaniu techniki legislacyjnej.

systemów prawnych różnego rodzaju instrumentów mających chronić jednostkę¹⁷. Było to konieczne, jako że – jak pisze Sartori – „zasadniczą sprawą jest fakt, że między obywatelami a państwem nie ma równowagi sił”. Skoro w opozycji do państwa „siły obywateli ulegają zniszczeniu,” to zapewnienie im sfery wolności zakłada istnienie mechanizmów ochronnych. Mają one służyć temu, by niwelować niebezpieczeństwa, jakie wynikają właśnie z silniejszej pozycji organów władzy¹⁸. Potrzeba ochrony przed państwem i ludźmi sprawującymi władzę w jego imieniu rodzi się także z powodu zagrożenia niewłaściwym korzystaniem z władztwa państwowego¹⁹.

Jako że tworzenie się kolejnych instytucji chroniących jednostkę jest odpowiedzią na intensyfikację aktywności państwa, pojawianiem się coraz nowszych zagrożeń z jego strony (nowe kierunki działalności), a także rezultatem określonych nadużyć władztwa państwowego, można mówić o rewindykacyjnym charakterze współczesnej koncepcji ochrony praw człowieka. Wykształcanie się instrumentów to proces równoległy do przedstawionego powyżej wzrostu aktywności państwa. Jednostka stopniowo zyskuje różnego rodzaju narzędzia, które są gwarantowane przez państwo. Skłania tym samym do dwojakiego spojrzenia na rolę państwa – występuje jednocześnie jako zagrożenie i jako gwarant praw jednostki²⁰.

17 Patrz J. Łętowski, E. Łętowska, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach*, Warszawa 1995, s. 74. Z. Kędzia (*Burżuazyjna...*, s.185) pisze, iż tradycyjnymi źródłami zagrożeń, jakie wynikają z działalności państwa są „tendencje do daleko idącej reglamentacji prawnej życia społecznego” oraz „silna pozycja organów administracji wobec obywatela.” Obok nich zaniepokojenie może budzić intensywny rozwój nowych kierunków aktywności państwa – jak pisze Z. Kędzia – chodzi tu zwłaszcza o działalność w sferze socjalnej i gospodarczo-organizatorskiej. Wzrost roli państwa (i jego władzy nad jednostką) wynika z jego aktywności, przejawiającej się zachowaniami polegającymi na różnego rodzaju świadczeniach (szczególnie w sferze socjalnej) oraz kierownictwie (organizacji) życia gospodarczego.

18 G. Sartori, *op. cit.*, s.373–374. Sartori, odnosząc się do wolności politycznej pisze, iż chroni ona jednostkę i pozwala jej wybierać; zaś kolejne wolności dodają warunki sprzyjające lepszym i skuteczniejszym wyborom. Mając na uwadze konieczność zapewnienia obywatelom mechanizmów ochronnych, koncepcja wolności wyboru, jaką przedstawia Sartori, pozwala jednostce na swobodne podejmowanie decyzji, w jaki sposób będzie ona realizować swoje interesy – po jakie środki prawne sięgnie gdy dojdzie do sporu z organami władzy.

19 A. Rzepliński przypomina, iż prawa i wolności jednostki są istotą demokracji. Określa on demokrację jako „sceptyczną postawę wobec sprawnego administracyjnie i profesjonalnie rządu”. Pisze, iż oznacza ona przyznanie ludziom takich praw i instytucji, jakich sobie życzą – A. Rzepliński we wprowadzeniu do materiałów konferencyjnych: *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, s. 6.

20 Z. Kędzia, *Uwagi o aksjologii...*, s. 35.

Powstała w XVIII i XIX wieku koncepcja praw człowieka po raz pierwszy zaproponowała kompleksową regulację stosunku jednostka – państwo. Punktem wyjścia dla tej relacji był indywidualizm, który – jak pisze Z. Kędzia – nie tylko oznaczał, że jednostka jest przyczyną i celem urządzeń politycznych, systemu gospodarczego i prawa oraz jest w niej osadzone źródło poznania otaczającego świata. Indywidualizm nie traktował jednostki jako członka jakiejś wspólnoty, ale jako podmiot wyizolowany ze społeczeństwa, kierujący się w swym postępowaniu własnymi pragnieniami i celami, nie zważając w zasadzie na otoczenie i inne podmioty²¹. W atomistycznym społeczeństwie interesom jednostki podporządkowano dobro ogółu. Jednocześnie akcentowano konieczność zachowania władzy publicznej – państwa, które wszak poprzez prawo było dysponentem praw jednostki. Do zadań, jakie stawiano państwu wobec jednostek, zaliczano przede wszystkim ochronę takich wartości jak życie, wolność i własność (zachowanie naturalnych i niezbywalnych praw człowieka – art. 2 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela) poprzez stanowienie prawa kierującego życiem społeczeństwa. Katalog funkcji państwa liberalnego oparty był na koniunkcji zasadniczo nieograniczonej wolności jednostki i zasadniczo ograniczonej władzy państwowej. Do aktywności państwa podchodzono z rezerwą, postrzegając ją jako ingerencję w wolność jednostki. Państwo w doktrynie liberalnej zaczęło być postrzegane jednak nie tylko jako zagrożenie, ale jako instytucja gwarantująca prawa jednostki. By mogło ono pełnić taką rolę, ustroj państwa liberalnego oparto na zasadzie suwerenności ludu²². Z zasady tej wynikają wspomniane już wyżej trzy podstawowe konsekwencje kształtujące pozycję jednostki (w aspekcie odgrywanej roli suwerena): a) suweren powołuje organy przedstawicielskie, b) korzysta z prawa do współdecydowania, c) ma prawo do wyrażania opinii na temat sprawowania władzy.

Ponadto recypowano na potrzeby ustrojowe arystotelesowską zasadę podziału władzy. Uznano, że podzielona władza osłabi państwo w stosunku do obywatela, co utrudni ewentualną ingerencję w sfe-

21 Z. Kędzia, *Burżuazyjna...*, s. 85.

22 Pod pojęciem ludu rozumiano jednak tylko część społeczeństwa określoną szeregiem cenzusów. Ponadto doktryna liberalna z rezerwą podchodziła do demokracji widząc, w niej przynajmniej początkowo – zagrożenie dla indywidualistycznego statusu jednostki. Obawiano się „tyranii większości.”

rę jego wolności. Jednak zadaniem rozdzielania kompetencji władzy państwa pomiędzy jego organy było nie tylko zabezpieczenie przed dyktaturą jednego z nich. Sądzono, że hamujące się nawzajem organy państwa będą miały mniejszą siłę oddziaływania na pozycję jednostki. Podział władzy jest też konieczną przesłanką realnego gwarantowania praw jednostki. Jedne organy państwa decydują o treści praw (ich kształcie, przesłankach itd.), inne o ich praktycznym zastosowaniu, a inne nadzorują, czy podczas tego procesu (zarówno kształtowania treści danego prawa, jak i jego stosowania) nie dochodzi do nieprawidłowości. Dlatego też niezbędny jest podział władzy, w którym szczególną rolę odgrywa pion niezależnej władzy sądowniczej, która ma zapewnić, iż nie dojdzie do ograniczania praw jednostki, które wymierzone byłoby przeciwko jej interesom w majestacie władzy.

Organy państwa zostały podporządkowane prawu i to zarówno aktom rangi konstytucyjnej, jak i niższego rzędu (zasada *rule of law*), co miało za zadanie powstrzymanie państwa przed ingerencją w sferę wolności jednostki. Posłużono się formułą *limited constitution*, która miała stworzyć ramy działalności organów państwa wobec jednostki. Od tej pory państwo może poruszać się tylko w granicach ustanowionych prawem, a w stosunkach z jednostką granice te są wyznaczone poprzez prawa człowieka, które pomimo iż teoretycznie mogą być zmieniane przez państwo, to praktycznie są niepodważalne we współczesnej demokracji.

Istotna rola, jako instrumentów gwarantujących status jednostki, przypadła rozwiązaniom proceduralnym. Doskonale oddaje to cytowany przez Z. Kędzię sędzia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, który pisał: „*historia wolności była w poważnym stopniu historią przestrzegania proceduralnych gwarancji*”²³.

Od tego czasu (a czasem znacznie wcześniej) ma miejsce proces rozbudowy mechanizmów mających gwarantować pozycję jednostki. Celem tych wprowadzanych instrumentów ochronnych było „*stworzenie jednostce możliwości znalezienia w nich oparcia dla jej słusznych interesów*”. Uznano bowiem, że jednostka „*powinna dysponować*”

23 Sędzia Frankfurter, sprawa *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332 (1943), s. 437 cytowane za: Z. Kędzia, *Burżuazyjna...*, s. 98.

roszczeniem wobec organu państwa o zachowanie zgodne z dyspozycją normy kształtującej jej prawa”.

Wśród rozwiązań upodmiotowiających jednostkę w systemie prawa oraz wzmacniających jej pozycję wobec państwa, kluczowa staje się coraz powszechniejsza idea konstytucjonalizmu. Dzięki tej idei, podstawowe prawa i wolności jednostki zostały zapisane w konstytucjach, a „dotychczasowy poddany państwa zmienił się w jego obywatela, dysponującego środkami ochrony swych praw i do wystąpienia na drodze sądowej wobec osób lub władz je naruszających. Prawo publiczne zaczęło obowiązywać dwustronnie zarówno obywatela, jak i państwo”²⁴. Konstytucjonalizm jest jednak ogólną ideą, o którą oparte są konkretne rozwiązania prawne, które wykształcały się wraz z tendencją do postrzegania jednostki jako równoprawnego państwu podmiotu prawa.²⁵

W procesie ewolucji stosunków pomiędzy państwem i jednostką, uwagę zwraca wykształcenie się instytucji skarbu państwa. W wyraźny sposób następuje tu bowiem rozdział *imperium* od *dominium*, a więc roli władcy od właściciela. Państwo, występując w tej drugiej roli, nie korzystało już z uprawnień władczych i było tym samym takim samym podmiotem prawa jak jednostka – właściciel. Nastąpiło tym samym zrównanie pozycji państwa i jednostki w sferze prawa prywatnego.

Istotną rolę w procesie wzmacniania pozycji jednostki na płaszczyźnie stosowania prawa odgrywa sądownictwo administracyjne. Jak pisze E. Zwierzchowski „w dziedzinie publiczno–prawnej pierwszy wyłom o istotnym znaczeniu stanowiło poddanie sądowej kontroli aktów wykonawczych stanowionych przez naczelne organy administracji, zaś drugi – sądownictwo administracyjne powołane do kontroli stosowania prawa przez organy administracji publicznej”²⁶. Powstanie sądów ad-

24 T. Maciejewski, *Historia...*, s. 853.

25 Z. Kędzia (*Uwagi o aksjologii...*, s. 30) uznaje, iż we wspólnocie, której punktem odniesienia działalności jest człowiek i jego potrzeby, najważniejszymi narzędziami artykulacji podstaw, na których powinno się opierać jej funkcjonowanie, są konstytucyjne prawa człowieka wysłowione w normach prawnych. Argumentuje to względami techniki legislacyjnej oraz poprzez funkcje praw człowieka. Posługiwanie się koncepcją prawa podmiotowego, mającego chronić wartości istotne z punktu widzenia jednostki, jest jedynym wyjściem, jako że ochrona przewidziana w innej formie skutkuje „szkodą dla zainteresowanego, który otrzymuje narzędzie mniej doskonałe dla ochrony swoich interesów”. Z. Kędzia przypomina także, iż „nie budzi dziś wątpliwości pogląd o obiektywnej, przedmiotowej funkcji konstytucyjnych praw jednostki, które przestały być tylko podstawą indywidualnych roszczeń, a stanowią także narzędzie organizacji życia wspólnoty”.

26 E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 167.

ministracyjnych stworzyło jednostce możliwość zaskarżenia wydawanych przez państwo aktów administracyjnych. Organy państwa zostały poddane kontroli niezależnych instytucji, do których mogą się odwołać jednostki kwestionujące wydawane przez państwo rozstrzygnięcia. W wyniku tego jednostka stała się podmiotem mogącym wszcząć z państwem spór o prawo.

W krajach demokratycznych uznano, że prawa człowieka stanowią nieprzekraczalną barierę nawet dla posiadającej legitymację społeczną, demokratycznej władzy. Między innymi w tym celu sądom konstytucyjnym przyznano kompetencję stania na straży zgodności ustaw z konstytucją, przez co nawet demokratycznie wybrane ciała przedstawicielskie nie mogły naruszać konstytucyjnie gwarantowanych praw człowieka²⁷. Instytucja trybunałów (sądów) konstytucyjnych, jak pisze E. Zwierzchowski, począwszy od lat sześćdziesiątych, bardzo szybko upowszechnia się zarówno w państwach europejskich, jak i pozaeuropejskich. Jednocześnie coraz większą popularność zyskuje skarga konstytucyjna, otwierająca dostęp do trybunałów każdej jednostce, której konstytucyjne prawa i wolności zostały bezprawnie naruszone²⁸. Sądownictwo konstytucyjne oraz instytucja skargi konstytucyjnej dopuściły możliwość sporu pomiędzy jednostką a państwem o treść prawa, co było kolejnym krokiem na polu zrównywania pozycji państwa i jednostki.

Coraz większe znaczenie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zyskała instytucja ombudsmana, który funkcjonuje już nie tylko na poziomie państwa, ale także na szczeblu organizacji międzynarodowych – euroombudsman czy we wspólnotach lokalnych. Powinien on być postrzegany jako instytucja „tropiąca” nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów państwa, polegające na naruszaniu praw jednostki. Mając na uwadze znaczne zindywidualizowanie tej instytucji, podstawowym i niezmiennym zadaniem ombudsmana jest ochrona praw i wolności jednostek.

Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na pozycję jednostki w państwie jest proces internacjonalizacji praw jednostki i wykształcenia się mechanizmów ochronnych na płaszczyźnie międzynarodowej.

27 W. Osiatyński, *Demokracja a prawa...*, s. 46.

28 E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do...*, s. 23.

Ma to szczególne znaczenie w aspekcie prawa do dobrej administracji jako standardu międzynarodowego wpływającego na pozycję jednostki w krajowym porządku prawnym. Zjawisko internacjonalizacji pojawia się w XIX wieku, ale nabiera tempa po I wojnie światowej. Początkowo brak było rozwiązań dotyczących relacji państw z ich własnymi obywatelami (w aspekcie prawa międzynarodowego), a funkcjonowały jedynie działające na zasadzie wzajemności mechanizmy odnoszące się do obywateli państw obcych, co jak pisze B. Banaszak, miało na względzie przede wszystkim ochronę interesów państwa, a nie praw jednostki²⁹. Inny charakter miały rozwiązania odnoszące się do praw mniejszości i prawa konfliktów zbrojnych (prawo humanitarne)³⁰, gdyż jego celem była już ochrona jednostek, podobnie jak pojawiające się na przełomie XIX i XX wieku pierwsze traktaty dotyczące praw socjalnych. Do okresu po II wojnie światowej, pomimo rosnącej świadomości, iż z pewnymi zjawiskami można walczyć tylko w skali globalnej (np. niewolnictwo), nie powstały ani dokumenty katalogujące prawa jednostek ani też mechanizmy ochronne w skali międzynarodowej. Dokumentem, który katalogował kompleksowo prawa jednostek po raz pierwszy była uchwalona w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Była ona jednocześnie wyrazem tendencji poszerzenia się dotychczasowego zbioru praw człowieka³¹. Kolejnymi dokumentami – już wiążącymi sygnatariuszy – były Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Jednocześnie powstają systemy regionalne (np. Rada Europy i uchwalona w jej ramach Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.), a także dokumenty opracowywane przez organizacje wyspecjalizowane, takie jak Międzynarodowa Organizacja Pracy. W powstałych ponadpaństwowych systemach ochrony praw

29 B. Banaszak, *Ogólne wiadomości...*, s. 9; A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 18.

30 Pierwsza konwencja prawa humanitarnego – o polepszeniu losu rannych żołnierzy w armiach polowych (1864), następnie konferencje i konwencje haskie (1899–1907).

31 Pomimo braku możliwości egzekucji jej postanowień, odegrała istotną rolę sankcjonując moralnie trzy rodzaje praw człowieka: wolności i swobody obywatelskie, prawa uczestnictwa w życiu publicznym oraz prawa socjalne. Patrz W. Osiatyński, *Demokracja a prawa...*, s. 45. E. Zwierchowski (*Wprowadzenie do...*, s. 24–25) wskazuje analogicznie trzy grupy uprawnień: prawa i wolności osobiste, prawa i wolności publiczne, prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

jednostki nierzadko znaczącą rolę odgrywają międzynarodowe organy typu sądowego, jako instytucjonalne gwarancje praw i wolności objętych ochroną przez dany system (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości). Umożliwiają one występowanie podmiotów indywidualnych przeciwko państwom, przez co jednostki uzyskują mechanizm ochrony swojego statusu prawnego gwarantowany przez społeczność międzynarodową. Gwarantem praw jest więc już nie tylko państwo, ale również instytucje międzynarodowe. Dzięki sądom międzynarodowym powstała nowa sytuacja w stosunkach państwo – obywatel: jednostka może wystąpić przeciwko państwu ze skargą, która będzie rozpatrzona przez bezstronny organ – jeszcze bardziej „oddalony” i niezwiązany z państwem niż sąd krajowy (mimo iż ten również powinien być niezależny i niezawisły)³².

32 O owych zmianach wynikłych z procesów internacjonalizacji praw człowieka M. Novak (*Trzy generacje...*, s. 117–118) pisze jako o ukształtowanych w wyniku pojawienia się trzeciej generacji praw człowieka, która według niego staje się nową jakością w dialektycznej ewolucji koncepcji praw człowieka. Wzrost znaczenia społeczności międzynarodowej uzasadnia tym, iż nie chodzi tu o prawa przysługujące jednostce wobec państwa, ale o prawa ludów wobec wspólnoty międzynarodowej, wobec czego owa społeczność stanie się bezpośrednio adresatem postanowień dotyczących praw jednostki (a nie tylko pośrednio poprzez badanie przestrzegania praw przez poszczególne rządy).