

Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce / Pod redakcją Mirosława Granata
i Jacka Sobczaka. – Lublin: Webra. – 2004. – C. 208-218.

**Ochrona praw i wolności człowieka
przez organy jurysdykcji konstytucyjnej
(na przykładzie Ukrainy i Rzeczypospolitej Polski)**

*Taras Cymbalystyj
Doktor nauk prawnych,
Docent Katedry Prawa
Konstytucyjnego i Administracyjnego
Instytut Prawa
Akademia Gospodarki Narodowej w Tarnopolu
Ukraina*

Najwyższą wartością każdego państwa demokratycznego, prawnego oraz socjalnego jest dzisiaj człowiek, jego życie, zdrowie, honor i bezpieczeństwo. Treść i ukierunkowanie działalności państwa określa się przez skuteczność jego działań co do zapewnienia praw i wolności człowieka. Ustalenie i zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela jest podstawowym obowiązkiem państwa.

Główną gwarancją prawną praw i wolności człowieka jest możliwość ich ochrony sądowej. Każde państwo według własnego uznania określa model takiej ochrony. Z reguły, jakkolwiek sąd ponosi obowiązek ochrony praw i wolności konstytucyjnych. A jednak szczególną rolę w tym zakresie odgrywają organy jurysdykcji konstytucyjnej. Jak słusznie zaznacza N. Witruk, pomyślna realizacja tego typu kontroli konstytucyjnej przyczynia się do wychowania szacunku do podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela ze strony państwa, taka ochrona jest gwarancją równorzędnych stosunków pomiędzy państwem a osobą, rzeczywistego istnienia ich wzajemnych zobowiązań, dodatkowym środkiem zabezpieczenia pełnienia przez państwo jego obowiązków w zakresie ochrony praw i wolności obywateli oraz innych osób.¹

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. – М., 1998. С. 178.

Współcześnie istnieją dwa modele ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. W krajach, gdzie funkcjonuje pierwszy model, organy sądownictwa konstytucyjnego przeprowadzają jedynie pośrednią ochronę praw i wolności. Czyli, taka funkcja przeprowadza się przez organy sądownictwa konstytucyjnego w toku realizacji swoich uprawnień co do rozpatrywania odpowiednich spraw, na przykład w czasie kontroli konstytucyjności ustaw oraz innych aktów prawnych, oficjalnego komentowania Konstytucji i ustaw państwa itp. Wśród krajów, w których funkcjonuje taki model, należy wymienić Bułgarię, Belgię, Włochy, Rumunię. Taki system działa też na Ukrainie.

Drugi model przewiduje bezpośrednią ochronę praw i wolności człowieka i obywatela przez sądy konstytucyjne. W ustawodawstwie państw, gdzie funkcjonuje taki model, z reguły, ustalona została instytucja skargi konstytucyjnej, a uprawnienia do ochrony praw człowieka przewidziane są jako składnik kompetencji organów jurysdykcji konstytucyjnej. Do takich państw należą Austria, Węgry, Niemcy, Czechy, Chorwacja, jak również Polska.

Na Ukrainie, zgodnie z artykułem 147 Konstytucji, jedynym organem jurysdykcji konstytucyjnej jest Konstytucyjny Sąd Ukrainy². Warto zauważyć, że funkcja ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przez Sąd Konstytucyjny nie jest bezpośrednio przewidziana ani w Konstytucji Ukrainy, ani w ustawie "O Konstytucyjnym Sądzie Ukrainy". Jednak nie znaczy to, że funkcja ta nie jest w ogóle przewidziana dla zaznaczonego organu jurysdykcji konstytucyjnej. Odwrotnie - ona jest podstawową w jego działalności.

Przeprowadzanie ochrony praw i wolności człowieka wynika z innych przepisów Ustawy, szczególnie z tych, które regulują zadania Konstytucyjnego Sądu Ukrainy: zapewnić przewodzenie Konstytucji Ukrainy na całym terytorium

² Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. - К., УПФ, 1996.

państwa (artykuł 2 Ustawy "O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy"³). Wiadomo, że normy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, włączone są do Podstawowej Ustawy. Więc, zapewniając przewodzenie Konstytucji, Sąd Konstytucyjny zabezpiecza również realizację norm dotyczących praw i wolności człowieka.

Takie uprawnienia wynikają z treści przysięgi sędziego Konstytucyjnego Sądu Ukrainy, w której sędziowie zobowiązują się do "ochrony ładu konstytucyjnego państwa, konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela" (artykuł 17 Ustawy), z rozdziału 12 "Osobliwości prowadzenia w sprawach co do zgodności przepisów czynnych aktów prawnych, określonych w punkcie 1 art. 13 tej Ustawy, z zasadami i normami konstytucyjnymi w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela" Ustawy Ukrainy "O Konstytucyjnym Sądzie Ukrainy".

Realizację funkcji ochrony praw i wolności przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy należy rozpatrywać w kilku aspektach według jego kompetencji i przeprowadzeń.

Tak, zgodnie z artykułami 147 i 150 Konstytucji Ukrainy, a także punktu 1 artykułu Ustawy "O Konstytucyjnym Sądzie Ukrainy" ostatni rozwiązuje pytanie co do zgodności Konstytucji (konstytucyjności) ustaw oraz innych aktów prawnych Parlamentu Ukrainy, aktów Prezydenta Ukrainy, aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy, jak również aktów prawnych Parlamentu Autonomicznej Republiki Krym. Ponieważ prawa i wolności człowieka i obywatela są ustalone w Konstytucji, są one jednym z kryteriów oceny konstytucyjności tych aktów. Jeżeli według wyników kontroli Sąd Konstytucyjny uznaje te akty oraz ich poszczególne postanowienia za nie zgodne z Konstytucją, tracą one swoją moc prawną od dnia uznania ich za nie konstytucyjne.

³ Закон України "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 р. – Відомості Верховної Ради. – 1996. -№ 49. – Ст. 272.

Podmiotami prawa do konstytucyjnego podania z tego powodu są: Prezydent Ukrainy, nie mniej, niż czterdziestu pięciu Deputowanych Parlamentu Ukrainy (podpis deputowanego nie odwołuje się), najwyższy Sąd Ukrainy, Rzecznik Praw Obywatelskich Ukrainy, Parlament Autonomicznej Republiki Krym. Zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, konstytucyjne prawa których zostały naruszone przez uchwalenie odpowiedniego aktu, nie mogą bezpośrednio zwrócić się do Konstytucyjnego Sądu. One mogą realizować takie prawo tylko przy pomocy zaznaczonych organów, które w takim razie będą ich reprezentować.

Przesłankami dla podjęcia zagadnienia o rozpoczęciu prowadzenia w sprawie dotyczącej zgodności norm czynnego ustawodawstwa z zasadami oraz normami Konstytucji Ukrainy w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela są:

- istnienie sprzecznych pytań co do konstytucyjności uchwalonych i ogłoszonych w ustalonym porządku ustaw oraz innych aktów prawnych;
- powstanie sprzecznych pytań co do konstytucyjności aktów prawnych, ujawnionych w procesie sądownictwa ogólnego;
- powstanie sprzecznych pytań co do konstytucyjności aktów prawnych, ujawnionych przez organy władzy wykonawczej w toku ich stosowania oraz przez Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie jego działalności.

Przedmiotem prowadzenia konstytucyjnego w sprawach dotyczących konstytucyjności norm ustaw, przy pomocy których sprzecznie reguluje się porządek realizacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, jest rozwiązanie sprzecznych zagadnień co do konstytucyjności norm dwóch lub więcej ustaw albo aktów międzynarodowego prawa, uznanych za obowiązkowe na terytorium Ukrainy, które ustalają różny porządek realizacji tych samych konstytucyjnych praw i wolności; w związku z tym istotnie ograniczają się możliwości korzystania z nich.

Jeszcze jednym sposobem konstytucyjnej ochrony praw i wolności jest oficjalne komentowanie przez Konstytucyjny Sąd Ukrainy Konstytucji oraz ustaw Ukrainy. Według artykułu 42 Ustawy "O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy", w celu zabezpieczenia realizacji czy ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, jak również praw osoby prawnej, może zostać złożona odezwa (apel) do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy o konieczności oficjalnego komentowania Konstytucji Ukrainy oraz ustaw.

Podmiotami takiej odezwy są obywatele Ukrainy, cudzoziemcy, osoby nie posiadające obywatelstwa, jak również osoby prawne. Podstawą dla odezwy konstytucyjnej jest istnienie niejednoznacznego stosowania przepisów Konstytucji Ukrainy albo ustaw Ukrainy przez sądy Ukrainy, inne organy władzy państwowej jeżeli podmiot prawa do konstytucyjnej odezwy uważa, że to może spowodować naruszenie jego konstytucyjnych praw i wolności (artykuł 94 Ustawy "O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy"). Czyli, takie osoby powinny być osobiście zainteresowani w decyzji sądu Konstytucyjnego, ponieważ mianowicie ich prawom i wolnościom została wyrządzona szkoda lub było stworzone niebezpieczeństwo jej wyrządzenia.

Szczególnie warto zaznaczyć, że takie żądanie Ustawy jako istnienie niejednoznacznego stosowania Konstytucji lub ustaw Ukrainy istotnie ogranicza możliwości osób fizycznych i prawnych w zakresie ochrony swoich praw w Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy, ponieważ faktycznie muszą one bądź szukać faktów nie jednoznacznego stosowania ustawodawstwa, bądź czekać, aż takie fakty nastąpią. Jednoznaczne, choć i nieprawidłowe stosowanie Konstytucji albo Ustaw Ukrainy według litery Ustawy, nie jest przesłanką odezwy do Sądu Konstytucyjnego z powodu ochrony własnych praw. Dlatego ta część Ustawy "O Konstytucyjnym Sądzie Ukrainy" potrzebuje uzupełnienia.

Jeżeli Sąd Konstytucyjny w czasie rozpatrywania sprawy co do oficjalnego komentowania Ustawy (jej poszczególnych przepisów), ustali jej niezgodność z

Konstytucją Ukrainy, to w takim prowadzeniu on rozwiązuje zagadnienie nie konstytucyjności tej Ustawy lub jej poszczególnych przepisów (część druga artykułu 94 Ustawy). Takie postanowienie jest bardzo ważnym środkiem ochrony praw i wolności człowieka, zwłaszcza dla obywateli nie będących podmiotami podania konstytucyjnego dotyczącego zgodności ustaw oraz innych aktów prawnych Konstytucji Ukrainy.

Ponadto, ważność tego środka ochrony polega na tym, że w czasie rozpatrywania indywidualnych odezwo Sąd Konstytucyjny wywiera wpływ na całą praktykę prawniczą, skierowując ją w konstytucyjne koryto i zapewniając ochronę praw i wolności w stosunku do pytań, będących przedmiotem oficjalnego komentowania w systemie władzy wykonawczej i sądowniczej, jak również popiera odpowiedzialny stosunek tych organów do zabezpieczenia praw i wolności w toku stosowania aktów normatywnie-prawniczych.⁴

W Polsce konstytucyjna kontrola sądowa (w polskiej literaturze prawniczej częściej stosuje się terminu "Kontrola konstytucyjności prawa") przeprowadza się przez Trybunał Konstytucyjny, który działa na mocy odpowiednich przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 roku oraz ustawy "O Trybunale Konstytucyjnym" z dnia 1 sierpnia 1997 roku. Podobnie jak na Ukrainie, ochrona praw i wolności człowieka i obywatela przeprowadza się przez organy sądownictwa konstytucyjnego - Trybunał Konstytucyjny - w czasie rozpatrywania spraw, które należą do jego kompetencji, zwłaszcza:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;

⁴ Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України // Вісник Конституційного Суду України. – 2000р. - № 1. – С. 88-89.

- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- 4) skargi konstytucyjnej;
- 5) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa;
- 6) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych⁵.

Więc, w wymienionych przypadkach Trybunał Konstytucyjny przeprowadza nie prostą, lecz pośrednią ochronę praw i wolności, przeciw rozwiązując zagadnienia konstytucyjności, on opiera się na przepisy Konstytucji, które przewidują prawa i wolności człowieka i obywatela.

Jednak osobliwością statusu prawniczego Trybunału Konstytucyjnego w porównaniu z Sądem Konstytucyjnym Ukrainy jest to, że w jego kompetencji są rozpatrywania i rozstrzygnięcia skarg konstytucyjnych, określone w ustawodawstwie Polski, tzn. Trybunał Konstytucyjny przeprowadza bezpośrednią ochronę praw i wolności człowieka i obywatela.

Institucja skargi konstytucyjnej jest aktualnie bardzo rozpowszechniona w całym świecie. Jej istota polega na tym, że obywatele posiadają prawo apelu do organów sądowej kontroli konstytucyjnej z żądaniem sprawdzania konstytucyjności normatywnych aktów, w których, ich zdaniem, zostały naruszone ich prawa i wolności. Niestety, w ustawodawstwie ukraińskim taka instytucja nie znalazła swego odzwierciedlenia. Można to usprawiedliwić chęcią ustawodawcy zapobiec nadmiernemu obciążeniu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy takimi sprawami. A jednak ogranicza to możliwości swoich praw przy pomocy narodowych środków prawniczych, a mianowicie w Sądzie Konstytucyjnym.

W tych krajach, gdzie instytucja skargi konstytucyjnej została ustalona w ustawodawstwie, taką skargę mogą wnosić osoby, prawa których (z ich punktu

⁵ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 roku.

widzenia) zostały naruszone. Oprócz tego, mogą ją wnosić organizacje publiczne i organy państwowe (na przykład Rzecznik Praw Obywatelskich), którzy działają w zakresie ochrony praw człowieka. W niektórych państwach wraz z skargami konstytucyjnymi osób, istnieją tak zwane skargi zbiorowe, czyli skargi grupy osób w interesach publicznych.

W Polsce skarga konstytucyjną może złożyć każdy, czyje prawa i wolności zostały naruszone przez akt prawny, na podstawie którego sąd bądź organ administracji podjął końcową decyzję o jego prawach, wolnościach lub obowiązkach, określonych w Konstytucji. Wskazówka, że skarga może zostać wniesiony przez każdego, powoduje wniosek o szerokim kręgu podmiotów złożenia skargi konstytucyjnej. Mogą ją wnosić polscy i zagraniczni obywatele, osoby nie posiadające obywatelstwa, partie, osoby prawne.

Przedmiot skargi konstytucyjnej w różnych państwach określa się w inne sposoby. Zależy to od modelu systemu sądowego, tradycji prawniczych itp. W ogóle, przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być akty normatywno-prawne (akty parlamentu, akty Prezydenta, przewodniczącego Rządu, inne rodzaje aktów), akty stosujące prawo oraz praktyka stosująca prawo.

Skarga konstytucyjna może konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd albo inny organ administracji publicznej podjął ostateczną decyzję o prawach lub wolnościach, przewidzianych w Konstytucji.

Słuszną i ciekawą jest norma, sformułowana w artykule 46 Ustawy "O Sądzie Konstytucyjnym", według której skarga konstytucyjna może być wniesiony po wyczerpaniu toku instancyjnego. Pozwala to zapobiec nadmiernemu załadowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa formułuje też inne ograniczenia w zakresie złożenia skarg w celu tworzenia możliwości dla skutecznej i normalnej pracy Trybunału. Wśród takich ograniczeń należy wymienić:

- ograniczenie terminów złożenia skargi - w ciągu dwóch miesięcy od dnia podjęcia ostatecznej decyzji przez odpowiedni organ;
- istnienie ustalonej formuły skargi;
- istnienie procedury uprzedniego rozpatrywania skargi.

Ponadto, ograniczeniem w zasadzie są także wyżej wspomniane wymagania dotyczące podmiotów i przedmiotów oskarżenia.

Polska wersja ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przez organy sądownictwa konstytucyjnego jest dość interesująca i zasługuje na uwagę na Ukrainie. Dotyczy to zwłaszcza regulacji instytucji skargi konstytucyjnej. W związku z tym słusznie byłoby skorzystać z tego doświadczenia i udzielić obywatelom prawa odezwy do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, ale tylko po wyczerpaniu wszystkich innych środków prawa.

Więc, organy sądownictwa konstytucyjnego zajmują bardzo ważne miejsce w mechanizmie ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela na Ukrainie i w Polsce. Większość rozpatrywanych przez nich spraw i podjętych decyzji w ten lub inny sposób dotyczą zapewnienia praw człowieka. Oprócz tego, są wszystkie podstawy dla twierdzenia, że już sam fakt istnienia takiego organu kontroli konstytucyjnej w znacznym stopniu dyscyplinuje organy władzy państwowej, zmusza ich działać zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy, skierowując swoją działalność na zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela.