

# 面对欧洲标准的波兰公民权

(波兰) 沃尔德玛·乌尔皮尤克\*

蒋小红译 黄列校

一 在波兰, 按照欧洲标准来调整公民权利和自由的进程还处于初始阶段。我们不能只按波兰共和国宪法所规定的权利和自由来评价这一进程的发展程度, 因为这一进程和国家的政治体制改革, 社会、经济领域改革以及个人、社会与国家之间的新的关系的形成相互关联。在某些领域, 这一进程刚刚开始, 而在另一些领域, 则正在不断向前推进。

由于一些调整权利和自由的宪法条款源于 1952 年宪法第 8 章, 所以即便是局限于宪法规定的评价也会显示出其不充分性。这种仅仅局限在法律方面的推定也会是不恰当、不完全的, 因为发生了许多变化, 使得权利和自由能够得到保障和扩大, 同时创设了制定在新的宪法秩序下的权利和自由的基础。

按照约束欧洲民主国家的标准来调整权利的自由和进程具有复杂和形式多样的性质。这一进程和 80 年代国家的改革运动一起启动, 目前尚未完成。在宪法规定的框架内加之其他法令的规定以及在波兰不断发生的政治、经济、社会的变革将使这一进程圆满结束。

二 波兰的政治改革铸造了国家未来的模式。目前, 国家的模式由波兰共和国宪法(小宪法)第 1 条界定如下: “波兰共和国是一个民主法治国家, 以实现社会公正为准则。”宪法规定了民族对国家的最高控制以及决定国家概念的明确的保证。具体规定如下: 保障地方政府参与行使权力; 保障自治组织活动的自由; 保障不分所有制形式的经济活动自由以及保护财产和保障继承权。鉴于国家概念的形成尚未成熟, 所以权利和自由的概念也还没有完成。毫无疑问, 这些概念之间存在着紧密的联系。这些联系的意义就在于, 接受某种国家概念即决定了这个国家个人的地位和权利, 同时, 接受某种权利和自由的模式即影响国家的概念。

从当代波兰的政治历史中得出的经验表明, 建造一个民主原则指导的国家的种种努力同样可以构建民主的公民权和自由, 使得个人成为参与国家和社会生活的合法主体。根据 1921 年宪法, 在新生的波兰, 权利和自由通过这种方式产生。另一方面, 设立一个权力至高无上的国家的企图导致了对公民权极大的限制。根据 1935 年宪法, 个人的地位显然要服从国家当权者独裁的目的。由于这些宪法所起的作用, 公众对 1921 年宪法持肯定的态度, 对 1935 年宪法持反对的态度。由此, 积累了广泛丰富的经验。在第二次世界大战期间, 设于伦敦的立法工作委员会在开展界定概念的工作中, 借鉴了有益的传统和经验, 创立了战后波兰有关个人地位的概念。

目前正在付诸实现的进程不能是简单地恢复到规范权利和自由的 1921 年宪法的民主水平。设

\* 本文作者系波兰科学院法学研究所研究员。  
根据 1992 年 10 月 17 日通过的《关于波兰共和国立法权和行政权相互关系以及关于地方政府的宪法性法律》第 77 条, 1952 年宪法被宣布无效。然而, 有一些规定, 包括第 8 章调整公民基本权利和自由的规定仍然有效。从立法技术这一角度看, 以这种方式废止 1952 年宪法有时遭到批判。  
1947 年 1 月 19 日波兰进行立法议会选举, 2 月 19 日立法议会通过了《关于波兰共和国最高机关的机构和权限的宪法性法律》, 这是一部不完备的宪法, 故称小宪法。  
在 1952 年宪法之前, 战后波兰制定了一部宪法性法律, 即 1947 年的《关于共和国最高机关的机构和权限的宪法性法律》(在当时称为“小宪法”)

立一个权利和自由的清单将是未来波兰宪法制定者的任务。根据目前正在进行的讨论、社会上的观点以及提交给全国议会的宪法草案,很显然,权利和自由的清单将和1921年宪法制定的标准大不一样。毫无疑问,有利于公民和个人的权利和自由的范围可望得到扩大。对于波兰而言,要和欧洲民主国家成为一体,就不可能不考虑欧洲有关权利和自由的标准,同时这些标准也是作为民主制度的一部分在这些国家的规定权利和自由的宪法中得到承认的。在二战后,新的欧洲民主国家制定的宪法中一个值得注意的倾向是权利和自由范围的扩大,联系到新出现的权利,权利和自由的客体范围已被拓展。与此同时,权利和自由的主体范围也在拓展,不仅包括具体国家的公民,也包括隶属该国家管辖下的所有人。影响这些变化的重要原因在于,在全球或区域范围都通过了规定权利和自由的国际协议。通过监督遵守权利和自由的国际手段以及在权利和自由受到侵犯时保护机制的有效作用,扩大了以往在国内实施的权利和自由的保障范围。

三 恢复权利和自由的民主特性不能仅局限于纠正一些错误,还需要完全不同于1952年宪法的措词。让我们抛开所有的历史背景以及宪法制定者在设定权利和自由的范围时对决定宪法模式的那些资料的分析,虽然上述两个问题对宪法规定的合法性以及在战后波兰实现权利和自由的方式有至关重要的影响。另一方面,从对目前发生的变化比较分析这一角度看,似乎很有必要在1952年宪法的基础上,强化最重要的原则,改进措词方式和实现权利和自由的途径。

优先考虑社区的集体主义的做法在那时很盛行,个人权利的价值在构成一个国家和社区成员的整体中得到认可。由于这一事实,有可能以集体方式予以利用的权利被强调突出。权利和自由服从于劳动人民的利益这一原则在波兰是具有约束力的。由此产生了个人、社会和社会主义国家利益协调一致的原则以及权利和义务的相互关系。自由的阶级意识建立在以下事实的基础之上,即自由的范围已减小为参与实现国家的社会和政治目的。反对社会主义政治制度的人不得享有自由,也不得滥用公民权以达到反对社会主义的目的。个人的法律地位因此由权利和自由的范围和内容以及义务来决定。人人有责的义务的履行是为公民权的保证作出贡献。

无论是社团还是个人都有权享有国家许可的那些权利。这些权利被限制为必须满足国家的利益。需要补充的是,这些由宪法作出的限制显然是以意识形态和阶级原因为动机的。然而,这些限制并非完全依靠宪法的规范,而主要是由政治制度的原则以及国家当前的政策所造成的。这一方式体现了在宪法标准上官方赞成自由的特质和行使宣称的权利和自由的实际可能之间的差异。

个人利益服从国家利益导致了以下事实,即规定个人地位及其权利的宪法规范针对的是公民而不是个人。那时的国家学说还没有注意到个人利益和作为一个公民的个人利益之间的本质上的矛盾。那时的理想是社会政治一体化,指派给个人做一个忠诚、良好和积极的社会主义国家公民的角色。

1952年宪法亲睐经济、社会和文化权利。政治自由和个人权利在价值等级中被认为是不那么重要的。因为人们推定,经济发展和不断增长的社会物质财富会带来自由的拓展。社会、经济和文化权利的提高是伴随着通过物质保障制度来实施这些权利的可行性理论而来的,而这些保障经常是纯宣告性的,于此同时,法律保障几乎完全被忽视了。这种方式的规定使得经济、社会和文化权利的实施依赖于国家经济的条件,并妨碍通过法律程序实施这些权利。事实上,因为70年代发生的经济困难及后来长期的经济危机,国家保证实施社会权利的能力有所降低,由此大大减少了宪法宣布

例如,以下一些权利和自由:表达自由,接受信息的自由,参与权,文化遗产继承权,有益于健康的自然环境权等。

的公民权的真实性。

法律保障的缺乏、条文规定中的宣告性措词、宪法内容与治理方式之间的偏差以及国家经济的困乏导致了一种虚构状况,即宪法规定的权利和自由出于政治原因遭到破坏和难以履行,或出于经济原因而不可能予以实施。

四 如前所述,在波兰,对于权利和自由的规定的轮廓基于仍然有效的1952年宪法。然而,这并不意味着四十多年来,宪法规定的内容没有发生变化。在1954年至1976年间通过的9次修正案中,没有对于权利和自由的直接修改。只是由于1976年的宪法修正案才发生了形式上的变化。新的特殊规定规范权利和自由的新的章节,条文规定的顺序的变化,以及在现有规定基础上又产生了新的规定,尤其是条文规定的内容有所改变和增补,增加了新的规定,一些以前有约束力的规定被废止。

1989年以前发生的变革没有对国家的性质以及权利和自由的概念产生影响。变革首先服从国家当前和未来的目的,或须反映社会主义政治制度的发展。在修订1976年宪法时,国家当局制定了扩大社会权利的规定,宣布对全体劳动者及其家庭实行免费医疗、在各级实行免费教育、普及中学教育,同时国家确保赡养权利和义务的保障,国家全面照顾退伍军人。

在1976年宪法修正案的基础上,通过了公民享有使用健康环境的价值的权利并负有保护环境的义务。带有计划性特点的标准成为宪法上的规定说明改善住房条件的各种途径和方法。人们认为,这同一标准也表明国家关注家庭的福利。

社会分层问题观点的变化在宪法中得到了反映。把社会明确分为享有不同利益的阶层的划分已被摒弃。重点放在年轻一代参与国家发展并承担义务之上,要求父母承担培育子女成为正直、自觉的公民的责任。国家提高妇女,尤其是母亲以及职业妇女的社会地位的重要性也在宪法中有所规定。

国家对居住在国外的波兰公民的关注扩大了个人权利的范围。

1976年宪法修正案扩大了公民的正式权利。包括以咨询、讨论和提出合理化建议的方式参与国家管理。公民可以对国家行政机关提起诉讼这一宪法权利也得到确认。

工会作用宪法化的思想有所增强,工会将不仅是雇工利益的代言人,而且也成为“建设社会主义社会的一所学校”。此条规定以及1976年宪法修正案所提出的其他规定是当时的当权者使调整权利和自由的规范进一步意识形态化的例证。这一情况直到1989年12月29日通过的宪法修正案时才得以改变。

1989年和1991年完成的宪法修正案导致了对权利和自由规定进一步变革。直接调整权利和自由的规则以及新的扩大权利和自由的范围、确定个人在社会和国家中的地位和政治性规定都发生了变化。宪法中最重要的变化涉及到确认政党结社自由、保证地方政府行使权力以及其他自治组织活动自由、保证经济活动的自由以及引入继承权和对财产的保护。

在调整权利和自由的章节框架中,都发生了形式和实质上的变化。一些宣传性的意识形态上的和纯粹宣告性的规定被取消。一些以前含有阶级和意识形态色彩的且其内容不能形成任何实际上的权利的规定措词,也随之得到更改。宪法规定的正式转变是国家名称的更改,由波兰人民共和国改为波兰共和国。

五 有关个人地位的宪法规定的变革特点,其范围如果仅仅局限在直接确立权利和自由的基本法是不彻底的。我们可以这么认为,在民主国家,由国家和社会设立的许多机构、国际机构和把国

家与国际法和国际社会相联的各种关系都影响个人权利和自由的行使。其中包括政治经济制度、法律秩序、法律保护机构的民主制度、行使国家权利的方式、实现权利和自由的方式、适用和遵守国际法等等。大多数的这些制度和机构都被纳入宪法的规范之中。把这些负责实现和保障个人权利和自由的机构宪法化或通过法律条款建立这些机构并不能确保权利和自由的实现。过去几年的经验,尤其是在宪法规范和现实之间所缺乏的一致性,说明除了要规定权利和自由以及设立实现这些权利和自由的机构外,还有必要改变治理方式,在这一环境下,改进权利和自由的实现。换言之,存在着把实现权利和自由的法律方法与实施这些法律的机构的运转结合起来的必要性。开始形成这种机构和条件的时间以及考虑同时影响这一进程的各种力量还值得讨论。毫无疑问,直到1989年以前,或许推出的任何变革都是当权者发起的,国家的政治制度不可改变。同样毫无疑问的似乎是以下事实,即自从1980年社会经济萧条之后,社会压力成为迫使当权者作出让步的一个重要原因。当权者也被迫设立了旨在服务于保障权利和自由的机构制度。

80年代初,建立这些机构的进程开始实施。1980年1月31日,关于建立最高行政法院的法令以及行政程序法修正案开始生效。由此,波兰的行政管理制度的政治结构发生了根本的变化,使得公民可以对行政决定提起诉讼。其他对人权和公民权产生重大影响的机构,如宪法法庭以及公民权代言人(专门调查官员舞弊情况的政府官员)都逐步成立。不同于最高行政法院的特殊的国家机构在宪法中确立下来,这样有助于巩固它们的地位。直到1989年选举和政治调整之后,这些机构的活动受到当时的政治和社会制度的限制,受到国家行使权力的方式的限制。然而,决不能降低这些机构的作用和活动的重要性,因为它们创立了法治机制,成为真实存在的实体,在现实中发挥作用。此外,它们高度独立于国家权力,充分发展这些机构保护权利和自由的活动源于民主和依法治国的环境条件。

反对党代表和执政党代表之间谈判达成的“圆桌协议”的内容激发了随后的变革。确立了结社自由的法定保障,以前有约束力的不完善的规定被废止。工会法得到修正,扩大了工会自由的范围。通过了调整国家和天主教的关系的法规以及保障良心和宗教自由的新的法令。

1989年6月选举之后,政治体制发生了巨大变化,导致了波兰转变为另一类型的国家。这一转变体现在宪法和立法修正案上。变革的必要性不仅仅包括国家名称的改变,还包括宪法第一条的规定,该条界定了国家的性质并确立了一套基本价值,它们对公民权利和自由至关重要。这些规定确立了法治国家的民主性,同时以实现社会正义为准则。

建立民主法治国家的宪法规定成为进一步改革的依据。政治多元化原则和保障组建政党的自由在宪法中以及一般立法中得到保障。保障工会自由的法令得到修正。组建雇主组织以及解决集体争议的法律规定得以确立。选举法及其实施使得充分实现自由和民主议会制以及地方政府选举成为事实。这些规定亦以新的方式形成。有关新闻检查的规定和其他限制言论表达及信息自由和获得媒介的自由等规定被取消。法院独立审判及其对其他受委托捍卫法律和保护权利和自由机构的司法监督权也得到保障。一些可能限制个人权利和自由的刑事、劳动、行政和民法法规被修改或取消。适用法律的原则得到修正。对以前被认为是反对国家的犯罪行为的处罚作出了限制。出于政治原因的镇压被废止。

在谈到这些变化时,必须提到两个保护权利和自由的重要机构。一个是负责保障司法独立的国家司法委员会,另一个是国家广播电视委员会,负责保障广播电视中的言论自由,而不论广播机构和收听者的利益。该委员会须确保广播和电视的公开性和多元化。

政治制度的变革和在权利和自由保护方面发生的变化都给波兰与欧洲民主社会一体化提供了基础。这一进程的第一个重要阶段是加入了欧洲理事会。波兰也批准了《保护人权和基本自由欧洲公约》，宣告承认欧洲人权委员会的权限和欧洲人权法院的管辖权。批准欧洲公约(1992年)并不仅仅意味着保护性权利范围的扩大,更重要的是它向波兰公民和个人提供了在他们的权利受到侵犯时可向国际机构提起诉讼的有效方式。由此,有关人权保护的概念发生了巨变。因为在1989年以前,人权保护被认为是完全属于国家内部的事情,官方反对对权利和自由给予国际保护的制度化发展。波兰也申请加入欧洲联盟,这将意味着在不久的将来,波兰要采纳约束欧洲联盟成员国权利和自由保护的标准和义务。

从政治和法律变革中可能得出的结论之一,是这些变革构成了一种国家制度,它大大限制了国家机关对个人和社区生活的干预,这就导致了自治组织的显著发展,既有地域性的也有其他形式的自治政府。多种类型的联合会、政党、工会以及雇主组织自发形成。此外,可以看到,个人享有较广泛的自由。其他的一些原则,虽然没有写在宪法中,也逐步被认为是在波兰建立市民社会机构的进步。

以上提到的进程并非没有障碍,尤其是涉及到制度改革的递进时。由于缺乏自治传统,个人和社会观念转变迟缓的约束等也构成了障碍。在新的政治条件下,许多形成生活和态度观的机构尚处于摸索形成自己的模式和特质的过程之中。波兰目前有200个政党这一事实,说明波兰还远没有确立一个稳定的政治制度。在国家机关和其他组织之间以及在公民之间,政治文化原则还未成为普遍具有约束力的规范。公民利益及其权利和公共利益之间,还没有形成一个令人满意的关系,这一关系不仅要考虑到国家对公民的责任,也要考虑到公民对国家的义务。

尽管在完善法律秩序方面取得了不容置疑的成就,但有两个现象表明,宪法关于权利和自由的规定缺乏一致性,人们必须注意到实际情况。第一个现象存在于政治自由和个人自由的实际范围中,一些有约束力的宪法规定和新的立法以及(笼统地讲)和新的现实不一致。另一方面,另一个现象是,在仍有效的宪法规定的范围内,国家向公民提供因经济、社会、文化权利而产生的利益(免费医疗、就业、免费教育、享有文化设施)的能力相对减少。从上述意见可以得出这样一个结论,即对现行规定的修正可能性已不大,因而有必要制定全新的保障权利和自由的规定。新规定应当既考虑到波兰已完成的政治变革和国家发展的设定的方向,也考虑到根据社会一体化这一进程的要求应当达到的国际标准。

六 以上提到的事业需要精确的国际和欧洲标准的来源。标准的来源似乎可以说包括国际社会承认的一般法律原则、超越国家之上的组织所订立的条约原则、国际公约和协定中的原则,以及从某种程度上说,遵循民主法制原则国家在其宪法中包含的模式。

另一个问题是什么样的价值原则、权利和自由应被认为是国际社会的标准。可以推定说,标准的客观范围源自以上提到的来源以及民主国家和国际社会的实践。因此,存在一套明确的标准,每一个希望被认为有资格属于民主法制国家的国家都必须遵守这些标准。这一论述和波兰要求加入欧洲结构紧密相连,也和调整国内法律的义务、包括调整有关权利和自由的宪法规定以符合欧洲标

1977年3月,波兰批准了《公民权利和政治权利国际公约》,并逐步按照公约中规定的权利和自由调整波兰法律,这大大促进了波兰法律和欧洲公约规定的一致性。  
《欧盟条约》第6条确认,欧盟承认源于其成员国宪法传统的权利作为共同体法律的一般原则。

准的义务紧密相关。虽然确定价值体系和指定目标的欧洲标准并不给这些价值和目标强加一种政治制度,但国内立法者有义务制定合法合宪的规定以达到前述标准的最低限度。为保证主权国家的地位所作的保留的范围可以超出这一最低限度。但这两个范围的界限尚无明确界定。

波兰已在宪法和法律秩序中引入以下欧洲标准所载的基本价值和原则以确保个人权利和自由:国家权力的民主制度是调整国家和公民之间关系的根本依据,确认法律、政治多元化以及遵守《保护人权和基本自由的欧洲公约》。这样,保障机制的国际化即形成,为其他附属原则的实现创造了条件。

七 以上思考涉及问题的形式方面(抛开国家和社会实施标准的作用的价值方面)以及现有的立法状况。可是,这里我们触及目前国家的法律有关新宪法的工作情况以及新宪法的潜在条款的内容。

国民议会宪法委员会的工作情况在1995年仍在进行之中。根据目前已取得的成果,仍很难对未来宪法条款的形式和内容以及遵守欧洲标准的程度作出结论。然而,已完成工作的趋向可以从在以往议会任职期间提交给宪法委员会的七项宪法草案中作出评价。

在借鉴欧洲标准时,一个不可争议的变化是,放弃了个人权利的阶级和集体主义的表达方式,并保障每个公民出于个人的尊严而享有权利和自由。草案也提供了对集体权利的保障:民族、种族、少数语言群体。只有若干草案对雇工参与企业管理的集体权利提供了保障。

宪法草案尤其强调在体制和程序上确保权利和自由。然而这一保障没有在纯宣告性的、不完善的司法规定的形式和内容中得到确认。似乎有必要在未来的宪法中规定实施宪法规范的原则以及保障在直接基于宪法规范上的司法保护权。这将是调整波兰宪法以符合欧洲标准的一个重要征兆。

建立在欧洲公约及其他公约基础上的保障机制的国际化,首先要求:在新宪法中规定国内法和国际法的关系,这将使个人得以在波兰普通法院维护国际标准认可的权利,而且宪法法院应有权审理国内规范法与波兰批准的国际条约保持一致以及国际条约与波兰宪法保持一致的事宜,并有权审查有关国家机关侵犯波兰批准的国际条约所规定的权利和自由的宪法申诉;第二,有必要在宪法中规定某种程序,为将主权国家的一部分管辖权转移给国际组织提供可能性,这样,即创造了人权委员会、欧洲理事会、部长委员会及其他保护权利和自由的国际组织适用保障机制的基础;第三,在宪法中赋予个人向有资格保护权利和自由的适当的国际机构提出申诉的权利。

宪法草案的一个特征是在社会、经济、文化的概念方面存在很大的差异。这一问题和国家的概念以及和政府权力机构在保障经济、社会、文化权利方面的范围和方式上所产生的影响紧密相连。草案反映了不同的态度,从自由主义学说——国家漠视人的需要到国家有义务确保就业、医疗、免费教育及其他福利的保护性国家学说<sup>10</sup>不等。政治制度的缔造者必须遵照公众的意愿确定被保障的权利的范围,选择保障权利的方式,因此,要考虑国际标准和欧洲民主国家社会进步的趋势,同时还要表示出实现上述权利的关切之心。

根据波兰和欧共体签订的《联合条约》的第68条规定“波兰和欧共体经济一体化的重要前提是波兰目前和将来的立法要和欧共体的法律相接近。”  
一些新的欧洲宪法和旧宪法的修正案规定了这样的程序。参见挪威王国宪法第93条,俄罗斯联邦宪法第79条,瑞典宪法性法律第5节第10条。

<sup>10</sup> 强调欧洲标准的重要性并不能降低其他调整权利和自由的国际公约和保护、保障机制的作用或重要性。波兰公民在权利受到侵犯时可以提出申诉这样一个事实是波兰加入《公民权利和政治权利国际公约任意议定书》的一个结果。  
长期以来,天主教已注意到政治权利和自由与社会、经济、文化权利的不可分割性。也注意到在缺乏国家关注——提供满足社会权利的福利的情况下,法律保障和程序保障的无效。

欧洲条约中提到的欧洲公约标准,没有明确规定国家保障社会、经济、文化权利的义务,但这些义务来自《欧洲社会宪章》《人权宣言》和《社会、经济和文化权利公约》。然而,构成欧盟的基本法规都明确规定了成员国政策的方向,要求经济增长与高度的就业、社会保障、保健、提高教育质量以及文化的充分发展相结合。

除欧洲标准的要求外,还存在一系列国内因素使得严厉限制社会权利和拒绝给予实现这些权利的国家保证难以成为可能。这些因素形成于以往的宪法规定之中,形成于诸多社会担忧,如在许多猜测的情况下,担心丧失已得到的权利。在政治体制改革时期,人们重视和珍惜权利的意识已明显提高。从这一点看,似乎有必要强调政治自由和社会权利之间的紧密联系,尤其是在限制和缺乏社会权利保障的情况下,要强调政治自由和社会权利的可能性。政治、经济和文化权利可以以国家活动的总体目标方向的形式,或以通过法律规定的程序实现这些权利的规范的形式,在未来的宪法中加以规定。

对宪法草案的分析还产生了许多其他问题,这些问题在未来的宪法中必须加以考虑。它们既涉及到传统的权利也涉及到新的权利,如消费者权,这是欧洲标准的一部分,但在草案中迄今尚无规定。这里提出的问题只是代表性的,但必须强调的是,在草案的绝大部分中,遵守欧洲标准的程度已给人们留下了深刻的印象。