

Antoni PIENIAŹEK

W sprawie koncepcji polityki prawa

К вопросу концепции политики права

Zur Konzeption der Rechtspolitik

Większość państw socjalistycznych, w tym także i Polska, rozpoczęła obecnie okres jakościowo różny od poprzedniego trzydziestolecia. Zmieniły się znacznie historyczne uwarunkowania społeczeństwa, państwa realizują nowe cele, stosując metody i sposoby adekwatne do nowo powstałych warunków politycznych. W minionym trzydziestoleciu zrealizowane zostały zadania łączące się z budową podstaw socjalizmu, co oznacza, że system społeczno-polityczny jest stabilny. Państwa i zorganizowane w nich społeczeństwa wkroczyły w etap budowania społeczeństwa rozwiniętego socjalizmu.

Okres budowania społeczeństwa rozwiniętego socjalizmu charakteryzuje społeczeństwo i jego organizację państwową szeregiem wyznaczników i cech, które są znacznym rozwinięciem właściwości społeczeństwa i państwa poprzedniego etapu. Kontynuuje się i rozwija te procesy, które ze względu na warunki historyczne i polityczną jakość społeczeństwa nie były możliwe do wykonania w poprzednim okresie. Skuteczniejsze działanie organizacji państwowej stało się możliwe dzięki znacznemu wzrostowi świadomości socjalistycznej i prawnej społeczeństwa, dzięki wytworzeniu się w większym stopniu społeczno-politycznej i ideologicznej jedności klas, warstw i grup całego narodu. W miarę dojrzewania socjalizmu motywacje jednostek wchodzących w skład różnych pod względem interesów grup coraz bardziej ujednolicają się. Zaczyna coraz częściej dominować przekonanie, że społecznie słuszne działania są osobistym interesem każdego obywatela.

Wszystkie symptomy, świadczące o nowych zjawiskach i procesach do-

konujących się w społeczeństwie, decydują w sumie o nowych politycznych warunkach, w których umacnia się rola organizacji państwowej i wszystkich mechanizmów władzy, umożliwiając podejmowanie nowych funkcji i zadań, jakie państwo winno realizować przy wykonywaniu zadań aktualnego etapu rozwoju socjalizmu, stwarzając przesłanki przejścia do następnego etapu. Jest to zatem okres znacznego wzrostu roli państwa i jego władzy w sterowaniu złożonymi procesami, społecznymi, okres, od którego w znacznym stopniu uzależnione jest tempo dalszych socjalistycznych przeobrażeń społeczeństwa, powolnego przekształcania się państwa dyktatury proletariatu w państwo ogólnonarodowe — polityczną organizację rozwiniętego socjalizmu.

Mówiąc o procesie wzrastającej roli państwa w rozwiązywaniu zadań społecznych aktualnego etapu rozwoju socjalizmu, nie sposób oddzielić od niego funkcji, jakie państwo realizuje i będzie musiało realizować za pomocą prawa pozytywnego. Wzrost roli państwa oznacza jednocześnie ugrutowanie znaczenia prawa w regulowaniu stosunków społecznych, sterowaniu procesami gospodarczymi, kontroli za pomocą norm różnych społecznych procesów. Zatem rola, jaką prawo ma do spełnienia, jest wielka. Od jakości prawa, stopnia szczegółowości przepisów prawnych, określonej polityki w zakresie prawnej regulacji, zgodności treści prawa ze społecznym zapotrzebowaniem — zależy skuteczność określonych działań państwa, wykonywania przez nie odcinkowych zadań, których suma daje efekty w postaci przechodzenia społeczeństwa w swym rozwoju z etapu do etapu, z fazy do fazy.

Wszystkie zagadnienia łączące się z jakością prawa i funkcjami, które może i winno ono skutecznie realizować, składają się na jeden ważki problem tak zwanej polityki prawa, czyli — najogólniej mówiąc — racjonalnej i zamierzonej działalności państwa w procesie stanowienia norm w oparciu o szereg informacji niezbędnych dla ustawodawcy, aby w ten sposób regulować określony wycinek stosunków społecznych, kształtować go w pożądanym kierunku.

Zanim jednak zatrzymamy naszą uwagę na problemach polityki prawa, warto coś więcej powiedzieć o społeczeństwie aktualnego rozwoju państwa socjalistycznego. Bowiem lakoniczne stwierdzenie, że mamy w tym okresie do czynienia z różną jego jakością, że władza państwowa opiera się o większą niż w poprzednim etapie bazę społeczną i jedność moralno-polityczną, może zrodzić przekonanie, że jest to społeczeństwo bezklasowe, pozbawione wszelkich konfliktów, społeczeństwo o jednolitym systemie ocen i idei. Taka charakterystyka społeczeństwa budującego socjalizm rozwinięty jest niepożądana tak z praktycznego, jak i z teoretycznego punktu widzenia; byłaby jednocześnie znacznym wybiegiem w przyszłość i mówieniem o procesach, które dopiero mają nastąpić. Społeczeństwo socjalistycz-

ne okresu budowania rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego jest — ze względów już wspomnianych — niewątpliwie wyższym jakościowo od społeczeństwa etapu budowy podstaw socjalizmu. Uwaga ta dotyczy społeczeństwa jako całości. Jest ono jednak wewnętrznie ciągle zróżnicowane, tkwią w nim nieantagonistyczne sprzeczności. Realizuje się w ten sposób jedno z podstawowych praw dialektyki, mówiące o jedności i walce przeciwieństw. Zniesienie wszystkich sprzeczności w społeczeństwie, w tym także w społeczeństwie tego etapu rozwoju, byłoby — jak mówił Engels — „końcem nieskończoności”.¹

Na to zróżnicowane wewnętrznie społeczeństwo możemy popatrzeć jako na pewną całość istniejącą dzięki określonej układowi stosunków społecznych. Sieć tych stosunków tworzy strukturę społeczeństwa, przesądza o współżyciu ludzi, którzy koegzystują dzięki skoordynowanym zachowaniom, dzieląc jednocześnie wspólne opinie, poglądy, oceny czy idee. Te skoordynowane zachowania tworzą sieć stosunków społecznych. Owe wspólne przekonania możemy umownie określić kulturą społeczeństwa i w tym znaczeniu rozumieć zespół treści i form życia duchowego, poglądów, postaw, opinii, reguł i praw, których przedmiotem są stosunki społeczne. Tak rozumiana kultura ma doniosłe znaczenie w determinowaniu zachowań zarówno jednostek, jak i zbiorowości.

O ile kultura społeczna jest wyznaczona głównie przez wspólne warunki bytowania zespołów ludzkich, o tyle kultura indywidualna — wprawdzie również determinowana przez społeczne warunki bytu — jest ponadto określona niepowtarzalną konstelacją warunków życia, kolei losu i cech psychofizycznych danej jednostki. Kultura społeczna osiąga swój najwyższy rozwój wówczas, gdy społeczeństwo obejmuje myślą własne życie, swą sytuację polityczną, swą etykę, własne obowiązki i prawa. Wówczas ma miejsce pełne zespolenie struktury i kultury społeczeństwa. „Rzeczywistość społeczna — pisze G. L. Seidler — obejmuje sobą zarówno działania, jak i idee, tworząc dialektyczną jedność — są to dwie strony tego samego zjawiska”.² Struktura społeczeństwa sprawia, że zbiorowość ludzka nie jest mechanicznym zbiorem jednostek, ale tworzy spójną całość, którą charakteryzuje skoordynowany system zachowań i określone idee determinujące te zachowania. Zatem jeśli określenie „rzeczywistość społeczna” oznacza uporządkowany system zachowań i dialektycznie z nimi powiązane panujące idee, to konsekwentnie musimy traktować również strukturę społeczną i kulturę społeczną jako dwie strony jednej całości. Umownie można tę jedność określić uporządkowanym systemem zachowań. Za J. Landem nie uważamy bowiem zjawisk społecznych za jakąś substancję,

¹ F. Engels: *Anty-Dühring*, Warszawa 1948, s. 63.

² G. L. Seidler: *Przedmarksowska myśl polityczna*, Kraków 1974, s. 5.

lecz traktujemy je jako procesy, których substratem są ludzie.³ Tak więc o społeczeństwie, o jego *raison d'être* stanowi organizacja przejawiająca się w uporządkowanym systemie wzajemnych zachowań, przy czym decydującą rolę w tym systemie zachowań odgrywają akty władzy, które nadają spójność społeczeństwu. Wśród wielu skoordynowanych zachowań istotne znaczenie dla społeczeństwa mają zachowania rządzących, ich przejawy woli oraz odpowiadające im zachowania rządzonych. Skorelowane zachowania rządzących i rządzonych stanowią o istocie władzy.

W tak ujętym społeczeństwie, które wyraża uporządkowany system wzajemnych zachowań, możemy wyróżnić dwie sfery: jedną uregulowaną przez prawo stanowione, a więc świadomie i celowo ukształtowaną, oraz drugą, która jest regulowana przez normy nie będące prawem. Możemy więc umownie mówić o sferze prawa pozytywnego oraz o sferze moralno-obyczajowej. Jeśli pierwsza kształtowana jest planowo i świadomie, to druga jest dziełem procesów spontanicznych i ewolucyjnych. Tradycji tego podziału należy szukać w czasach starożytnych, gdzie odróżniano zjawiska regulowane przez naturę — *physis*, i w przeciwieństwie do tych zjawisk tworzone sztucznie, celowo i świadomie, tzw. *thesis*. To przeciwstawienie — z jednej strony *physis*, a z drugiej *thesis* — Aulus Gellius w II w.n.e. określał: *naturalis* i *positivus*.⁴ Tak więc cała rzeczywistość społeczna składała się jakby z dwóch części: jedna rozwijała się spontanicznie, ewolucyjnie, rosła jakby organicznie — to był porządek naturalny. Zaś druga była zaplanowana i konwencjonalnie uregulowana, uporządkowana jak szachy, stąd i określenie *taxis* — oznaczające porządek bojowy, celowo stworzony.⁵

To rozróżnienie w stosunkach społecznych sfery naturalnej od konwencjonalnej znajduje ślad w określeniu prawa, jakby w tych słowach skamieniała przeszłość, będąca dla nas mało zrozumiała. A jednak można przeprowadzić dystynkcję, grupując określenia, które oznaczały reguły naturalnego porządku, w przeciwieństwie do reguł ustanowionych świadomie i celowo. I tak z jednej strony mamy: „prawo”, *Recht*, *droit*, *diritto*, *nomos* i *ius*. Wszystkie te pojęcia zawierają zasadę etyczną. Z drugiej zaś: „ustawa”, *Gesetz*, *loi*, *legge*, *lex*, *thesis*⁶ oznaczają, że reguła jest ustanowiona, narzucona społeczeństwu.

³ J. Lande: *Nauka o normie prawnej*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. III, Lublin 1956, ss. 2—3.

⁴ S. Gagnér: *Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung*, Uppsala 1960, ss. 208 i 242.

⁵ F. A. Hayek: *Rules and Order*, London 1976, s. 36 i n.

⁶ Przeciwstawienie koncepcji woluntarystycznej i ontologicznej podkreślił G. L. Seidler w swoim wykładzie wygłoszonym w Wiedniu na temat heglowskiej krytyki doktryny Platona. Zob. G. L. Seidler: *Beitrag zur Hegelschen Kritik*

Owo przeciwstawienie prawa, jako urzeczywistnienia idei etycznej, prawu, pojętemu jako wyraz woli ustawodawcy, wynika w swej genezie z dwu zasadniczo różnych koncepcji. Prawo stanowione jest nadane z zewnątrz decyzją prawodawcy, natomiast prawo wyrażające idee etyczne jest rezultatem uświadomionego lub nie uświadomionego, spontanicznego procesu społecznego. Z uwagi na swe źródła jedne prawa mają charakter pozytywno-empiryczny, drugie zaś racjonalno-pojęciowy. To ostatnie ujęcie prawa znajduje uzasadnienie w filozofii Arystotelesa, który przypisywał czynny charakter idei, określającej pasywną materię, albowiem dzięki idei przedmiot staje się tym, czym jest.

Powróćmy ponownie do problemu dwu sfer zachowań ludzi: jednej — zamierzonej, celowej, planowo urządzonej, drugiej — spontanicznej, ewolucyjnej, w jakimś sensie żywiołowej. Można skonstruować uproszczony model, aby różnice mające tu miejsce wystąpiły wyraźniej. Sfera świadomie uregulowanych zachowań będzie posiadała jeden wspólny ośrodek wydający normy zachowania. Model ten nazwijmy monocentrycznym. Jest on najbardziej zbliżony do organizacji armii, kierowanej przez głównego dowódcę. Zasadą podstawową w tym modelu jest ślepe posłuszeństwo. Drugi model nazwijmy naturalnym; będzie tu miała miejsce interakcja między jednostkami, ale nie koordynowana przez jeden ośrodek. Przykładem może być wolna gra i współzawodnictwo gospodarki wolno-konkurencyjnej, tzw. liberalizm gospodarczy. Mimo że jednostki kierują się egoistycznymi pobudkami, to jednak następuje spontaniczna harmonia, jakby mądrość natury samoczynnie regulowała wzajemne zależności. Jest to wynik owej *invisible hand*, o której pisał A. Smith, że wprowadza porządek na rynku.⁷ Stąd władza państwowa ma czuwać jedynie nad przestrzeganiem reguł gry oraz bronić tylko społeczeństwo przed niebezpieczeństwami zewnętrznymi.

W ramach przedstawionych modeli stosunki między ludźmi przejawiać mogą się co najmniej w czterech relacjach, o różnym znaczeniu dla dynamiki i zwartości grupy. Będą to: sytuacje konfliktowe, wyrażające się w sprzeczności interesów, współzawodnictwo między jednostkami dążącymi do jednego celu, współdziałanie rodzące harmonię zachowań oraz pełna integracja społeczna, kiedy jednostka identyfikuje się z grupą, a swoje interesy łączy z interesami grupy. Wydaje się, że procesy społeczne aktualnego etapu rozwoju charakteryzują się wszystkimi czterema wyżej wspomnianymi relacjami powiązań międzyludzkich, przy czym występują one z różną siłą i o różnym zasięgu.

des Plato. Studium aus der Rechtsphilosophie, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XXIV, Lublin 1977.

⁷ A. Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York 1937, s. 138.

Zaobserwowana we współczesnym państwie, różnorodność przejawów życia społecznego sprawia, że odpowiednie reglamentowanie prawem opierać się musi na takich podstawach, które pozwalałyby z tej reglamentacji uczynić narzędzie jak najbardziej skuteczne. Nerozwiązywalne sprzeczności, istniejące na gruncie ustroju kapitalistycznego (interwencyjny charakter tego państwa), powodują obiektywną niemożliwość skutecznego wykorzystania prawa do procesów unifikujących ludzi w jedną społeczność.⁸

W ustroju socjalistycznym, a szczególnie w aktualnym etapie jego rozwoju, nie tylko na skutek istnienia społecznej jednorodności środków produkcji, ale i dzięki osiągnięciu klasowej jednorodności społeczeństwa, jego moralno-politycznej zwartości o stopniu znacznie wyższym niż w okresie budowy podwalin ustrojowych, pojawiają się nowe okoliczności występujące przy dokonywaniu prawnych reglamentacji, które muszą być zgodne z celami i oczekiwaniami społeczeństwa. Prawo obowiązujące może zatem być nie tylko czynnikiem kształtującym i kontrolującym stosunki i świadomość społeczeństwa, ale i jednym z najbardziej podstawowych instrumentów przebudowy tegoż społeczeństwa.⁹ Aby rezultat taki osiągnąć, prawo nie może być przejawem czystego woluntaryzmu. Zrozumiałe jest to, że pierwszymi i najbardziej ogólnymi jego determinantami będą czynniki ekonomiczne, polityczne i sfera ideologii. Wydaje się, że wymienienie tych czynników bez szczegółowej analizy, w jaki sposób wpływają one na kształt prawa, jest znacznym uproszczeniem problemu. Normy prawne są w państwie socjalistycznym przede wszystkim trwałą formą, w której znajdują wyraz określone decyzje o charakterze politycznym. Stąd warunkowane są one w pierwszej kolejności dynamiką określonych sytuacji politycznych. Z tych względów możemy mówić o zależności treści prawa, skuteczności jego oddziaływania na różne przejawy życia społecznego — od instytucji politycznych i prawnych, które podejmują decyzje, od osobowości tych, którzy je podejmują, a także od opinii społeczeństwa, przejawiającej się w nacisku różnych grup społecznych na kształt owych decyzji. W naszym przekonaniu czynniki te stanowią o zmieniających się współzależnościach, określających sytuacje polityczne.¹⁰ Wydaje się, że ten

⁸ G. L. Seidler (*Idea ładu w systemie wartości*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 39 i n.) pisze, iż w starożytności Platon widział w prawie instrument unifikujący społeczeństwo, a Arystoteles — czynnik wdrażający i koordynujący działania ludzkie do osiągnięcia wspólnego celu.

⁹ Zob. szerzej na ten temat G. L. Seidler: *W poszukiwaniu systemu wszechstronnej analizy prawa*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, vol. XIV, Lublin 1968, ss. 1—21; A. Łopatką: *Wzrost roli państwa w życiu narodu polskiego*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 10, s. 20 i n.

¹⁰ Zob. podobnie W. Wesołowski: *Klasy, warstwy, władza*, Warszawa 1974, s. 39.

trzeci element jest jednym z ważniejszych gwarantów zabezpieczających skuteczne działanie prawa. Zgodność normy prawnej ze świadomością społeczeństwa zawsze stwarza szanse podejmowania w przedmiocie ustalania treści norm prawnych takich decyzji, które zyskują szeroką i solidną aprobatę społeczeństwa i mogą jednocześnie stanowić poważną gwarancję zarówno przestrzegania przepisów przez obywateli, jak i aprobującej ich postawy wobec działań organów urzeczywistniających wolę państwa.¹¹ Zrealizowanie tego postulatu nie jest sprawą łatwą. Podmioty władzy podejmującej decyzje polityczne stają przed koniecznością rozwiązywania dialektycznej sprzeczności, o której już wspominaliśmy. Z jednej strony bowiem one same reprezentują monizm polityczny państwa, wyrażający się w monopolu możliwości kierowania procesami społecznymi, z drugiej strony — podejmowanymi decyzjami mają rozwiązywać problemy łączące się z pluralizmem społecznym, którego istota polega na fakcie istnienia wielu warstw i grup społecznych posiadających odmienne wartości czy idee, stanowiące wyraz grupowych interesów.

Współczesny rozwój świata, a zwłaszcza dynamicznie postępująca industrializacja, tempo i rozmiary urbanizacji sprawiły, że planowanie, a więc świadome regulowanie zjawisk społecznych w bardzo szerokim zasięgu, począwszy od gospodarki a na kulturze skończywszy — stało się obiektywną koniecznością. Określa się z góry reguły i wzory postępowania, aby świadomie i celowo kierować procesami społecznymi. Niebagatelną rolę ma tu do spełnienia polityka prawa, to znaczy konsekwentne stosowanie przez ustawodawcę pewnego zespołu zasad i metod zmierzających do określonego celu.¹² W takim rozumieniu skuteczność prawa przede wszystkim zależeć będzie od stopnia znajomości ogólnych praw rozwoju społecznego i stopnia wiedzy o regulowanej sferze stosunków ludzkich. Ustalenie celów prawa w oparciu o obiektywne prawa rozwojowe wynika konsekwentnie z założeń materializmu historycznego. Znajomość kierunku rozwoju społeczeństwa pozwala na ustalenie celów i ich hierarchii w działalności prawodawczej, jaką podejmuje państwo w poszczególnych fazach swego rozwoju.

Racjonalne ustalenie celów i ich hierarchii przez państwo w działalności prawotwórczej wymaga bliższego uściślenia. Należy bowiem odróżniać cele strategiczne — dalekosiężne i bliższe — taktyczne. Samo ustalenie tych celów może być dyskusyjne; zależy od formacji i od etapu, na jakim państwo znajduje się w danej fazie. Możemy również operować celami, które wyrażają wartości etyczno-społeczne. Na przykład przyjąć jako

¹¹ Zob. np. A. Burda: *Marksistowska koncepcja demokracji socjalistycznej*, [w:] *Istota i rozwój form demokracji socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 41.

¹² Zob. np. M. Borucka - Arctowa: *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

cel naczelny dla marksistowskiej polityki prawa urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej. Ten aksjomat byłby najbardziej ogólną dyrektywą, tak dla tworzenia, jak i stosowania prawa. Możemy jednak ten naczelny aksjomat przetłumaczyć na język konkretnej praktyki politycznej i wyznaczyć cele odcinkowe, dalekiego zasięgu oraz cele bliższego zasięgu, wyraźnie zaznaczając ich wzajemną zależność, np. cele wyznaczone przez Zjazdy partyjne, a między Zjazdami przez plenarne posiedzenia Komitetu Centralnego Partii, których uchwały realizują postanowienia Zjazdu.

W polityce prawa konieczne jest ponadto wykorzystanie całej wiedzy o prawie w taki sposób, aby przepisy prawne wywoływały zamierzony skutek. Możemy zatem mówić w pewnym sensie o technologicznej stronie polityki prawa. Musimy pamiętać, że zadaniem polityki prawa jest wykorzystanie wiedzy do badań nad tym, czy określone przepisy prawne są właściwie dobranymi środkami do osiągnięcia zamierzonego celu w sposób optymalny. Polityka prawa musi uwzględniać wyniki różnych dyscyplin, które zajmują się badaniem zachowania człowieka, mając stale na uwadze motywację prawną i skutki społeczne wywołane przestrzeganiem lub nieprzestrzeganiem normy prawnej.

Wymienione elementy polityki prawa zbliżają nas do poprawnego rozumienia racjonalnego działania ustawodawcy. Możemy więc mówić, że ustawodawca działa racjonalnie, gdy jasno ustala cele, dobiera najskuteczniejsze środki do ich realizowania, ponadto gdy środki te są maksymalnie wykorzystane, stosując najwłaściwsze metody, pozwalające przy najmniejszym wysiłku osiągnąć optymalne wyniki. Rezultaty racjonalnego postępowania muszą być kontrolowane i korygowane, gdyż tylko wówczas możemy mówić o pełnej racjonalności. Stąd druga faza racjonalnego postępowania wymaga konfrontowania wyników działania z celem i planem przedsięwzięć, dokonania analizy przyczyn nieuzyskania zamierzonych rezultatów jak i trudności występujących w czasie realizacji oraz podjęcia decyzji w sprawie zmian środków i metod przy nie zmienionym celu. Bardzo pomocna w wykonywaniu tych czynności jest nauka o skutecznym działaniu. tzw. prakseologia. Ogólnie mówiąc, pomaga ona w opisie i analizie elementów działania oraz w ustalaniu takich pojęć, jak plan, czyn, metoda itp. Formuluje zasady działania w każdej dziedzinie, aby doprowadzić do racjonalnego postępowania oraz do wykrycia błędów. Słowem, wypracowuje dyrektywy sprawności, w tym dla postępowania racjonalnego ustawodawcy.¹³

Poza ustaleniem celów i metod racjonalnego postępowania polityka prawa musi przewidywać, jakie mogą być społeczne następstwa wydanych

¹³ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, ss. 7—8, 25, 73 i n.

norm. W myśl osiemnastowiecznej dewizy: „wiedzieć, aby przewidywać — przewidywać, aby skutecznie działać” — należy odróżnić dwa rodzaje przewidywań. Pierwsze moglibyśmy określić prognozowaniem obserwacyjno-rozstrądkowym, drugie — logiczno-rozumowym. Pierwszy przypadek ma miejsce wtedy, gdy z biernej obserwacji wyciągamy pewną sumę wniosków. Na przykład John Maynard Keynes (1883—1946) na podstawie odmiennych postaw ludzi, różnych ich zachowań, w sferze stosunków gospodarczych rozróżniał ciułaczy-inwestorów i spekulantów, twierdząc, że jedynie inwestorzy są dalekowzroczni. Drugi typ prognozowania opiera się na sformułowaniu hipotezy w taki sposób, aby — jak pisze M. Borucka-Arctowa — można z niej było wyprowadzić zdania empirycznie stwierdzalne i sprawdzalne.¹⁴ Ustalenie celów, racjonalne postępowanie oraz przewidywanie skutków społecznych w związku z zamierzonym wydaniem prawa — to sprawy łączące się z kształtem koncepcji określonych rozwiązań zawartych w prawie.

Przekładając decyzje polityczne na język prawa pozytywnego dotykamy następnego wielkiego problemu — techniki legislacyjnej, która posiada ogromny związek ze skutecznym działaniem prawa. Mimo znacznego upływu czasu, aktualne i dzisiaj wydają się stwierdzenia Rudolfa Iheringa (1818—1892), dotyczące dyrektyw konstruowania aktów normatywnych, ich języka. Mówiąc o technice prawniczej doradzał on ustawodawcy ograniczenie materiału poddanego ocenie prawnej. Im mniejszy bowiem fragment rzeczywistości analizujemy, tym większą mamy pewność, że zastosujemy odpowiedniejszą normę. Poza tym ów materiał należy rozkładać na najbardziej elementarne części, układać go według zasad logiki po to, aby na końcu usystematyzować w jednolitą całość.

Skupienie uwagi przez te podmioty, które podejmują decyzje polityczne i przez te, które nadają im kształt norm prawnych, na czterech grupach zagadnień omówionych wyżej — winno prawu stanowionemu zagwarantować walor skutecznego narzędzia, przekształcającego w pożądanym kierunku społeczeństwo na każdym etapie jego rozwoju.

Nieco inaczej na politykę prawa patrzył Leon Petrażycki. Wydaje się, że jego ujęcie stanowi nie tylko podwaliny współczesnej polityki prawa, ale w wielu punktach zbieżne są jego koncepcje z marksistowskim ujęciem, a niektóre jego obserwacje zachowały swą aktualność w odniesieniu do społeczeństwa socjalistycznego. Petrażycki przedstawił swoją koncepcję w pięciu grupach zagadnień: psychologii prawa, postępu etycznego, ideału społecznego, wychowawczej roli prawa oraz metod polityki prawa.¹⁵ Na-

¹⁴ Borucka - Arctowa: *op. cit.*, ss. 77 i n.

¹⁵ Istota polityki prawa — według Petrażyckiego — polega na „[...] uzasadnionym naukowo przewidywaniu następstw, jakich spodziewać się należy w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych, oraz na opracowaniu takich zasad,

czelnym dobrem, do którego osiągnięcia winien dążyć każdy ustawodawca, jest zrealizowanie nakazu miłości, życzliwości wśród ludzi. Nakaz ten jest dla Petrażyckiego absolutną powinnością, najwyższą prawdą o wartości absolutnej, nie wymagającą udowodnienia.¹⁶ Historyczna ewolucja systemów prawa natomiast jest dowodem pewnego postępu etycznego, kolejne systemy prawa bowiem stają się bardziej humanitarne.¹⁷ Innymi środkami musi oddziaływać prawo, gdy społeczeństwo jest słabo moralnie rozwinięte, a więc gdy jest prymitywne i o niskim stopniu wrażliwości, innymi — gdy system ocen społecznych rozwija się. Historia prawa mówi nam o zmianach w etyce mas. Rozwój prawa dowodzi, że operuje ono w sekwencji historycznej coraz łagodniejszymi karami, czego przykładem może być historia sankcji. Jest to dowód postępu w uszlachetnianiu psychiki społeczeństwa. Za niewykonanie zobowiązań początkowo groziła śmierć, następnie okaleczenie, zaprzędanie w niewolę, kary cielesne, pozbawienie wolności, i wreszcie za niedotrzymanie zobowiązań wystarczy wynagrodzenie rzeczywistej szkody.¹⁸ Podobną humanitarną ewolucję możemy prześledzić i w innych działach prawa.

Szczególnie dużo miejsca poświęca Petrażycki wychowawczej roli prawa. Jego zdaniem, prawo tak oddziałuje na rozwój etyki zbiorowej, że rozumna polityka prawa może przyspieszać postęp moralny.¹⁹ Przesunięcie punktu ciężkości w zainteresowaniu prawem na jego pedagogiczną rolę oznacza badanie motywacji w zachowaniu się jednostki i całego społeczeństwa. Petrażycki dowodził, że prawo może mieć dodatni, ale również ujemny wpływ na moralność, albowiem może demoralizować społeczeństwo, szerzyć idee amoralne. Na przykład obowiązujące przepisy o segregacji rasowej mogą sprawić, że słabi ludzie, ulegając takiemu prawu, stają się moralnie zdegenerowani i samorzutnie będą wyznawać rasizm. Społeczeństwo przystosowuje się do niemoralnej reguły, a osoby o odmiennym poglądzie są prześladowane przez takie społeczeństwo. Jest to jednak wyjątkowy przykład. Prawo przede wszystkim wychowuje w kierunku pozytywnym, bowiem normy prawne zawierające wartości moralne po pewnym czasie wytwarzają w psychice społecznej pozytywne nawyki. Prawo pozostawia więc zły albo dobry osad w psychice ludzkiej.

Warto przytoczyć twierdzenie Petrażyckiego, że celem prawa karnego nie jest głównie walka z przestępstwami, ale utrwalanie zasad etycznych

których wprowadzenie do systemu prawa obowiązującego drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) wywołałoby pewne pożądane skutki.” Zob. L. Petrażycki: *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, ss. 13—14.

¹⁶ L. Petrażycki: *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 25.

¹⁷ *Ibid.*, s. 25 i n.

¹⁸ *Ibid.*, s. 28.

¹⁹ *Ibid.*, s. 29.

w społeczeństwie przez negatywne kojarzenie. Petrażycki pisze: „W drodze możliwie stałego, niechybnego i bezwarunkowego kojarzenia z jakimś postępkim, sprzecznym z miłością i zdrowym rozsądkiem, postępowanie, wskutek powstania i utrwalenia odpowiedniego skojarzenia wyobrażeń, staje się w oczach narodu czymś wstrętnym, okropnym, haniebnym, a postępowanie przeciwne uważa się za piękne, godne pochwały i poszanowania”.²⁰ Petrażycki uważa również, że niesprawiedliwe kary demoralizują społeczeństwo. Wówczas może mieć miejsce przypadek, że niesłusznie ukarani stają się bohaterem w oczach społeczeństwa.

Należy znać dobrze cechy charakteru ludzkiego, psychikę jednostki i mas, jeśli chcemy, aby prawo służyło jako skuteczne narzędzie oddziaływania na społeczeństwo. Prawo musi uwzględniać różne cechy charakteru, zarówno egoistyczne, jak i altruistyczne, poczucie praworządności, poszanowanie prawa, miłości ojczyzny, miłości rodzinnej, poczucie obowiązku, obawę przed karą itp. Odpowiednio dobrana motywacja może stać się potężną siłą napędową działania, np. zapał patriotyczny, ofiarność czy uczucie solidarności. Zdaniem Petrażyckiego, nauka o pobudkach, w szczególności introspekcja, może dostarczyć wiele cennego materiału dla polityki prawa. Wykazuje on, że jedne pobudki wypierają inne. Mogą zdarzać się przypadki nadmiernego propagowania pewnych cech charakteru przez nieprzemysłane, stałe oddziaływanie na określone pobudki. I tak gospodarność może przerodzić się w skąpstwo, posłuszeństwo — w służalstwo, a miłość ojczyzny — w szowinizm. Jedynie przemyślane i celowo dostosowane do świadomości społecznej prawo może przeobrazić psychikę ludzi i zbliżyć ich zachowanie do ideału społecznego. „Zbadawszy w ten sposób — pisze Petrażycki — istotę i ideał prawa z jednej strony oraz pole i środki jego działania, to jest psychikę jednostki i społeczeństwa z drugiej strony, będziemy mogli świadomie i rozumnie kierować tworzeniem prawa, będziemy mogli dać rozsądną odpowiedź na pytania ustawodawców, określić, jakie powinno być prawo, jak je zmodyfikować, co zachować, gdzie uzupełnić, aby mogło ono działać skutecznie, zgodnie ze swym wzniosłym i rozsądnym zadaniem”.²¹ W rzeczywistości, znając cel prawa oraz charakter środków potrzebnych do osiągnięcia tego celu, możemy uprawiać przemyślaną politykę prawa.

Tak rozumiana polityka prawa — zdaniem Petrażyckiego — jest czynnikiem rozwijającym kulturę społeczeństwa. Pisze on: „Nakreślony proces powstawania subiektywnej mocy dobra w psychice jednostkowej i zbiorowej, i stopniowe przekształcanie tej mocy w trwale skryształizowane wytwory miłości, stanowi w naszym rozumieniu istotę postępu i kultury w

²⁰ *Ibid.*, ss. 34—35.

²¹ *Ibid.*, s. 55.

sensie dynamicznym”.²² I dalej stwierdza, że przez kulturę w sensie statycznym rozumie „[...] całokształt wyników wymienionego procesu, występujący w psychice jakiegoś narodu lub całej ludzkości w danym czasie”.²³ Posługując się terminologią Kanta, możemy powiedzieć, że idea miłości jest z punktu widzenia rozumu teoretycznego najwyższą prawdą, zaś z punktu widzenia rozumu praktycznego — ideałem postępowania. Jak wiemy, rozum praktyczny mówi nam o tym, co jest, zaś teoretyczny — co być powinno.

Omówione koncepcje polityki prawa koncentrują główną uwagę na ustalaniu celów, uwzględniając różne okoliczności. W pierwszej koncepcji obiektywne prawa rozwoju społecznego, w drugiej — stan ewolucji psychiki społecznej, która z egoistycznej przekształca się stopniowo w bardziej altruistyczną i wreszcie w pełni humanitarną. Zupełnie inny kierunek polityki prawa uformował się w ostatnim półwieczu w Stanach Zjednoczonych, kiedy stawały się one potęgą ekonomiczną, a prawo zaczynało spełniać rolę głównego instrumentu tworzenia i kierowania gigantycznymi organizacjami gospodarczymi. Pomimo że kierunek ten nie posługuje się nazwą „polityka prawa”, częściej używając określenia „socjotechnika prawa”, to jednak jego istotą jest zajmowanie się skutecznością prawa, a więc badaniem zgodności społecznych rezultatów działania określonej normy z zamierzeniami ustawodawcy czy zgodności postępowania adresata ze wzorem zawartym w normie. Socjotechnika prawa nawiązuje do pragmatyzmu w filozofii i behawioryzmu w psychologii. Te dwa kierunki dominowały w myśleniu naukowym Stanów Zjednoczonych w ostatnim półwieczu. Pragmatyzm — mówiąc ogólnie — głosi, że myśl ludzka i wiedza są narzędziami służącymi do osiągnięcia określonych zadań i wobec tego należy je oceniać z punktu widzenia przydatności i skuteczności w rozwiązywaniu problemów.²⁴ Dlatego według pragmatyzmu prawdziwe jest to, co jest przydatne ze stanowiska praktycznej użyteczności. Behawioryzm — mówiąc najogólniej — postuluje, że przedmiotem psychologii może być jedynie dostrzegalne zachowanie człowieka. Odrzuca natomiast wszelkie dociekania nad świadomością, albowiem instrospekcja jest subiektywnym stanowiskiem, którego nie należy uogólniać. Stojąc z zewnątrz, nie możemy nic powiedzieć o cudzych przeżyciach. Należy zatem badać zespół reakcji faktycznych, stanowiących odzew człowieka na określoną sytuację płynącą ze środowiska, w którym żyje. Tak więc na pod-

²² *Ibid.*, s. 43.

²³ *Ibid.*, s. 43.

²⁴ Por. G. L. Seidler: *Doktryny prawne imperializmu*, Kraków 1962, ss. 112—116; zob. też M. Dobrosielski: *Filozoficzny pragmatyzm G. S. Peirce'a*, Warszawa 1967, ss. 232—233, 251 i n.

stawie faktycznych zachowań, reakcji stymulowanych najrozmaitszymi sytuacjami usiłuje się przewidywać przyszłe zachowania.²⁵

Zastosowanie powyższych założeń w praktyce stosowania prawa sprowadza problem — w pewnym uproszczeniu — do znalezienia odpowiedzi na pytanie co jest przyczyną nieprzestrzegania normy? Odpowiedzi mogą być różne: dobra lub zła motywacja, rozbieżność ocen społeczeństwa i prawodawcy, sprzeczność norm itp. Skrajni reprezentanci tego kierunku twierdzą, że prawnik nie ma obowiązku ustalać celów. Zadaniem jego jest tylko opisywanie rzeczywistych zachowań sędziów, urzędników i obywateli, bez względu na to, jak powinni się oni zachować według normy prawnej. Dopiero konfrontacja realnego zachowania ze wzorem zawartym w normie może dać odpowiedź na pytanie o skuteczności prawa. Każda instytucja prawna, każdy przepis prawny musi być oceniony jedynie z punktu widzenia aktualnej efektywności. W tej koncepcji polityka prawa sprowadza się do traktowania norm jako narzędzi do osiągnięcia określonych celów, przy czym główny obszar badawczy prawnika to ustalenie zachowania adresatów. Tak więc nie najbardziej racjonalne przesłanki, ale trafne przewidywania skutków wywołanych nowo ustanowioną normą bądź instytucją prawną mogą potwierdzać teoretyczne hipotezy.

Ogólnie mówiąc, badania nad skutecznością prawa dotyczą trzech kierunków. Obejmują wymiar sprawiedliwości, w którym dokonuje się konfrontacja modelu prawnego sądownictwa z faktycznym jego funkcjonowaniem.²⁶ Zwolennicy tego kierunku zainicjowali na uniwersytecie w Chicago wielkie badania empiryczne nad zachowaniem sędziów przysięgłych, działalnością sądów arbitrażowych oraz reakcją obywateli na obowiązujący system podatkowy. Prawo i naukę prawa traktują w ten sposób jako ściśłą i stosowaną gałąź wiedzy. Poza tym bada się działalność instytucji polityczno-prawnych pod względem skuteczności, wzajemnych związków między strukturami organizacyjnymi i funkcjami, operatywności oraz przeprowadza się badania nad znajomością prawa, jego pryncypiów, zasad stosowania i ich ocenę. Prowadzenie badań w tych trzech płaszczyznach powoduje konieczność współdziałania przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Wieloaspektowa problematyka zachowania się ludzi angażuje wszystkich, którzy zajmują się działalnością człowieka, między innymi socjologów, ekonomistów, psychologów.²⁷ Tak pojęte badania nad prawem mają stanowić podstawę integracji nauk.

Na gruncie tego amerykańskiego funkcjonalnego podejścia do prawa

²⁵ O metodach stosowanych w *behavioral science* zob. K. Opałek, J. Wróblewski: *Współczesna teoria i socjologia prawa w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 1963, s. 196 i n.

²⁶ *Ibid.*, ss. 206—237.

²⁷ Borucka - Arctowa: *op. cit.*, s. 54 i n.

można także coraz częściej zaobserwować odchodzenie od tradycyjnego ujęcia. Dewiza, że prawnik nie ma obowiązku ustalenia celów prawa, zastępowana jest jej odwrotnością. Punkt wyjścia dla tej odmiany funkcjonalnego patrzenia na prawo stanowi założenie, że głównym celem, a także zadaniem, jakie w praktyce prawo ma realizować, jest uzyskiwanie kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami występującymi w społeczeństwie.²⁸ W myśl tego założenia prawnik w oparciu o znajomość aktualnej sytuacji musi ustalić priorytety celów, które mają prowadzić do równowagi społecznej. Z tej racji prawnicy stają się jakby architektami społecznej równowagi, a kierunek nosi nazwę inżynierii społecznej. Nie wdając się w ocenę różnic w tych funkcjonalnych ujęciach, wydaje się, że ich punktem zbieżnym jest konieczność analizy funkcjonowania norm, aby decyzje podejmowane przez ustawodawcę były jak najbardziej skuteczne.

Dokonując skrótowego przedstawienia różnych podejść do zagadnienia polityki prawa, nie chcieliśmy rozstrzygać podstawowego problemu w polskiej nauce prawa i odpowiadać w ten sposób na pytanie, czy polityka prawa ma być oddzielną dyscypliną naukową, czy jedynie częścią teorii prawa?²⁹

Przede wszystkim zamiarem naszym było pokazanie możliwości różnych ujęć tego praktycznego problemu, ponieważ każde z nich może mieć istotny wpływ na proces legislacyjny.

Właściwości i cechy społeczeństwa socjalistycznego obecnego etapu rozwoju pozwalają przypuszczać, że aktualne są niektóre spostrzeżenia Petrażyckiego odnoszące się do wychowawczej roli prawa w społeczeństwie, co w warunkach kapitalizmu było tylko życzeniem czy też postulatem płynącym ze stanowiska funkcjonalnej analizy prawa, odnoszącym się do wieloaspektowego badania prawa w działaniu, z którego rezultatów mógłby korzystać ustawodawca. Poza tym szereg nowych właściwości społeczeństwa etapu budowy rozwiniętego socjalizmu — o czym szerzej wspominaliśmy we wstępie — spowoduje nieco zmianę w spojrzeniu na funkcje i cele, jakie prawo będzie musiało realizować w społeczeństwie. Fakt ten zmieni w konsekwencji koncepcję, jaką posiada zawsze ustawodawca, regulując stosunki społeczne za pomocą prawa. Możemy intuicyjnie, jedynie w oparciu o dotychczasowy rozwój społeczeństwa i państwa socjalistycznego przypuszczać, że inaczej rozłożą się akcenty w tym, co i jak ustawodawca będzie regulował za pomocą prawa. Wydaje się, że socjalistyczny ustawodawca musi uwzględnić dialektyczny proces przekształceń świadomości społeczeństwa, w niektórych dziedzinach osłabić znaczenie przymusu państwowego. Może się to odbyć bądź przez rezygna-

²⁸ Zob. Seidler: *Doktryny prawne...*, s. 126.

²⁹ Zob. prace A. Podgóreckiego, a w szczególności *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, ss. 441—444.

cję z regulacji prawnej, bądź przez uwzględnienie w szerszym zakresie kształtujących się zasad współżycia społecznego, ocen i norm moralnych, które są najbardziej bezpośrednim rezultatem zmian zachodzących w świadomości społecznej. Byłoby jednak błędem sądzić, nawet z teoretycznego punktu widzenia, że etap rozwiniętego socjalizmu spowoduje poważne obniżenie się znaczenia prawnych regulacji. Winno w nim występować większe niż do tej pory zbliżenie prawa do obiektywnych prawidłowości rozwoju społecznego, znaczne poszerzenie przedmiotowe i podmiotowe procesu kształtowania się prawa, szeroka mobilizacja społeczeństwa do ochrony norm stanowionych przez państwo. O tym jednak, jak pogodzić ze sobą te dwie tendencje, jakich użyć metod przy ich realizacji, aby uzyskać największe efekty — w znacznym stopniu odpowiedzieć powinna polityka prawa i inne dyscypliny naukowe, z których rezultatów badawczych ta ostatnia będzie korzystać.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена проблемам политики в области права в государстве, находящемся на этапе строительства развернутого социализма. В период этого этапа развития социализма особенно укрепляется роль и значение государственной организации и позитивного права в управлении общественными процессами, изменяется содержание политических условий, в которых принимаются новые функции и новые задачи, реализуемые государством. Автор считает, что в этих условиях особенно важное значение приобретает политика в области права, понимаемая как комплекс рациональных начинаний, предпринимаемых государством при помощи права, целью которых является достижение поставленных практических целей. Рассуждения о рациональной деятельности законодательства, основанной на знании объективных законов общественного развития и ясно сформулированных целях деятельности государства, проводились с учетом двух сфер общественных отношений: сферы действующего права и сферы морально-нравственной. Анализ рациональной деятельности государственной власти, в условиях социализма являющейся правом, сравнивается с концепцией Л. Петражицкого о воспитательной роли права и с так называемой социотехникой права, разработанной в США и основанной на прагматизме в философии и бихевиаризме в психологии. Из рассуждений автора следует, что политика в области права в период развернутого строительства социалистического общества является орудием, служащим достижению цели, полному осуществлению идеи социальной справедливости.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufsatz ist ein Studium der Probleme der Rechtspolitik im Staat, der die Gesellschaft des entwickelten Sozialismus aufbaut. Diese Entwicklungsstufe des Sozialismus besonders bestärkt die Rolle und Bedeutung der Staatsorganisation und des positiven Rechts in der Steuerung der Sozialprozesse. Sie trägt auch eine Reihe

von andersartigen Werten zu den politischen Verhältnissen bei, in denen die neuen Funktionen und Aufgaben vom Staat unternommen und realisiert werden. Im Zusammenhang damit sieht der Verfasser die besondere Rolle der Rechtspolitik, die als der Komplex von rationellen Unternehmungen verstanden werden soll, welche der Staat vermittelt Rechts vornimmt, um die vorgenommenen praktischen Zwecke zu erreichen. Die Erwägungen betreffs der rationellen, sich auf die Kenntnis der objektiven Sozialentwicklungsgesetze gründenden und klar formulierten Tätigkeitszwecke des Staates werden unter Berücksichtigung zweier Sphären von Sozialverhältnissen, d. h. der Sphäre gesetzten Rechts und der Moral- und Sittensphäre. Die Analyse der rationellen Wirkung der Staatsbehörde, die in Verhältnissen des Sozialismus das Recht setzt, ist mit der Konzeption von Petrażycki betreffs der Erziehungsrolle des Rechts sowie mit sog. Soziotechnik des Rechts in Vereinigten Staaten, die sich auf Pragmatismus in der Philosophie und auf Behaviorismus in der Psychologie gründet, zusammengestellt worden. Aus den Gesamterwägungen des Verfassers geht es hervor, dass die Rechtspolitik auf der Stufe der entwickelten sozialistischen Gesellschaft ein Instrument ist, das zum Erreichen des Ziels in Form der vollen Verwirklichung der Idee der Sozialgerechtigkeit dient.