Den nye revision af Den polske Folkerepubliks forfatning

Jerzy Sawicki

Polens gældende forfatning blev vedtaget for 24 år siden. Almindeligvis betegnes denne som Juligrundloven. Det følger ikke heraf, at grundlovens nuværende indhold er det samme som på tidspunktet for dens vedtagelse. Der er sket flere ændringer i den. De vedrørte imidlertid ikke den grundlæggende problematik i statens social-økonomiske eller politiske system eller den programmatiske ideologi, som er retningslinie for myndighederne og borgerne. Revisionerne medførte i de fleste tilfælde ændringer i statsapparatets struktur. Et par af dem vedrørte nationalrådenes problematik og deres forhold til den almindelige administrations lokale organer, nogle andre modificerede de lokale forvaltningsorganers opbygning. Den 10. februar 1976 genenmførtes en mere omfattende reform[1]). Resultatet heraf anses alligevel ikke for at være en ny forfatning, men en revision af Juligrundloven.

Det kan ikke med sikkerhed siges, om rækkevidden af de ændringer, der blev gennemført den 10. februar, svarer til de oprindelige hensigter. Under de forhold, der hersker i Øst- og Mellemeuropas stater, er det det kommunistiske parti, der fastslår, om der er behov for modificeringer i statssystemets enkelte forfatningsretlige dele. Det polske parti, PZPR's 6. kongres erkendte i 1971, at en ændring af Juligrundloven var tiltrængt, således at den skulle ajourføres under hensyn til den udvikling, samfundet siden 1952 havde gennemgået i socialistisk retning. Centralkomiteens 1. sekretær, Edward Giereks programtale, holdt på partiets 7. kongres, som fandt sted fra den 8. til den 12. december 1975, giver grund til at formode, at partiet kom ud for visse vanskeligheder i sagen. Gierek sagde, at i den fase »skal man indskrænke sig til de mest nødvendige ændringer i den gældende grundlov og først og fremmest lade den afspejle statens ... socialistiske karakter og de social-økonomiske og politiske forandringer, som

1. Lov af 10. februar 1976 om ændringer i Den polske Folkerepubliks grundlov, Dz. U. nr. 5, poz. 2.

skete under socialismens opbygning«[2]). De oprindelige hensigter gik formentlig ud på en mere omfattende revision af forfatningen.

Skulle vi antage, at den oprindelige plan blev reduceret, er det endnu ikke ensbetydende med, at grundlovens reform af 1976 ikke er omfattende. Revisionens rækkevidde kom allerede kvantitativt til udtryk i tekstens udbygning og i stigningen i antallet af grundlovens artikler fra 95 til 106. Alt i alt 50 artikler blev underkastet en eller anden form for revision. Naturligvis er det ikke antallet af ændringer, som er bestemmende for reformens karakter. Blandt de nye bestemmelser er mange, hvis karakter er utydelig, og som ligner nye dele af formålserklæringer eller af en fortegnelse over statens opgaver, tilmed ret generelt formulerede. Nogle ændringer har imidlertid betydning for statssystemets karakter, og nogle andre tager sigte på at højne statens øverste organers effektivitet. I den henseende adskiller reformen af 1976 sig fra de hidtidige ændringer til juligrundloven, som var fragmentariske.

Fremgangsmåden ved reformens forberedelse og vedtagelse viser dens særlige karakter. Læsere, som har kendskab til principperne for forholdet mellem det kommunistiske parti og staten i de socialistiske stater, vil betragte det som en selvfølge, at arbejdet med reformens forberedelse først blev påbegyndt, da partiet traf den nødvendige beslutning, nemlig i 1971. Formelt var det imidlertid Sejms beslutning af 19. december 1975[3]), som satte vedtagelsesprocessen i gang. Sejms beslutning gik ud på nedsættelse af en »Ekstraordinær Kommission til forberedelse af lovforslag til ændring af Den polske Folkerepubliks grundlov«, sammensat af 28 medlemmer. Kommissionens formand plus 14 medlemmer var fra PZPR. Sejm pålagde kommissionen pligt til at fremlægge resultatet af dens arbejde til februar 1976.

Så vidt vides, blev det første udkast til lovforslaget ikke offentliggjort. Det blev formodentlig rundsendt til en begrænset kreds af institutioner, organisationer og personer. I januar 1976 bragte massemedierne et mere eller mindre omfattende sammendrag af udkastet[4]). Det egentlige begivenhedsforløb er svært at rekonstruere, idet offentligheden i Polen ikke fik meddelelse herom. De meddelelser, som blev bragt i udlandet, tyder på, at sammendragene i polske dagblade refererede en anden version af udkastet. Grunden til, at det oprindelige udkast blev korrigeret, skulle være protester mod udkastets enkelte bestemmelser. Massemedierne i Polen fortiede alle indsigelser, dagblade og radio bragte kun de rosende udtalelser om de foreslåede ændringer. Den oprindelige formulering må alligevel have været mødt af en kraftig opposition[5]), hvis PZPR's

2. VII Zjazd PZPR, 8–12 grudnia 1975, Podstawowe materialy i dokumenty, Warszawa, 1975, s. 117.
3. Monitor Polski, nr. 38, poz. 222.
4. Wojciech Sokolewicz i »Prawo i zycie«, nr. 7/592 af 1976 bekræfter, at de ikke blev bragt in extenso.
5. Meddelelser om protester blev offentliggjort i: »Kultura«, Paris, nr. 3/342 af 1976, s. 23–33; »Orzel Bialy«, London nr. 138/1285 af februar og nr. 139/1286 af marts 1976; »Le Monde« af 10. februar 1976.

ledelse følte sig tvunget til at indgå et kompromis. Kommissionen afholdt sit første møde den 23. januar 1976. Antagelig vedtog den yderligere ændringer til udkastet efter den 23. januar. Kommissionen vedtog endeligt lovforslaget den 4. februar 1976, og i denne form blev det forelagt Sejm.

Nedsættelse af en særlig kommission til at udarbejde et lovforslag til forfatningens reform tyder ubestrideligt på, at det var hensigten at give reformen karakter af ikke blot en vigtigt retsakt, men også politisk akt. Forfatningens reform blev egentlig en politisk begivenhed, selv om man kan betvivle, om begivenhedens karakter fuldt ud svarede til dens ophavsmænds forventninger. Visse omstændigheder peger på, at PZPR's ledelse alligevel regnede med en sådan eventualitet. I den socialistiske konstitutionalisme fremhæves visse principper, hvis retlige karakter i almindelighed ikke præciseres nærmere, men som anses for en varig bestanddel af statens forfatning på lige fod med dens mere normative bestemmelser. Lærebøger og afhandlinger i statsforfatningsret lader formode, at disse principper sorterer under den politiske ideologis sfære, som konkretiseres i statssystemets model. En given forfatnings regler normerer systemets institutioner, hvis opgave det igen er at give disse konceptioner en statsretlig udformning. Kun enkelte forfattere opfatter disse principper som en generalisering af forfatningens retlige institutioner[6]). I hvert fald henregnes til sådanne grundlæggende principper i den socialistiske konstitutionalisme: repræsentationsprincippet i den udformning, det har i de socialistiske stater og princippet om »de arbejdende massers« deltagelse i statsstyret. Medforfatter af en kendt lærebog i statsforfatningsret, medlem af forfatningskommissionen, prof. Sylwester Zawadzki, tilslutter sig påstanden om, at den almennationale diskussion om grundlovsforslag, der gennemføres i socialistiske stater, »nøje hænger sammen med det grundlæggende princip for den socialistiske stats virke: om borgernes brede og umidlelbare indflydelse på offentlige anliggender[7]). Praksis med gennemførelsen af ændringer i grundlove i de socialistiske stater lader i de sidste år til at bekræfte denne påstand. Udkast til Den tyske demokratiske Republiks nye grundlov blev undergivet almennational diskussion, endvidere vedtaget af parlamentet i marts 1968 og undergivet folkeafstemning den 6. april 1968. Den nye tekst af Bulgariens grundlov blev undergivet almennational diskussion og dernæst vedtaget af Nationalforsamlingen i maj 1971, og til sidst underkastet folkeafstemning den 16. maj 1971. I Ungarn blev udkast til forfatningens revision kundgjort af en kommission af Statsforsamlingen den 25. marts 1972 for at lægge op til en almennational diskussion. Parlamentet vedtog ændringerne den 20. april 1972. Man kunne derfor med rette regne

6. Prof. Stefan Rozmaryn: Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967, s. 126–127.
7. Z. Jarosz og S. Zawadzki: Wstep do nauki prawa konstytucyjnego, Warszawa 1974, s. 77. Andrzej Gwizdz: Glowne kierunki rozwoju wspolczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego, i »Panstwo i prawo« 1971, nr. 8–9, s. 255, krævede allerede for længe siden, at ændringer til grundloven vedtoges efter en fremgangsmåde, som forudsætter gennemførelse af en almennational diskussion over forslag til ændringerne og folkeafstemning.

med, at disse principper ville være kommet til udtryk i den fremgangsmåde, som blev anvendt ved gennemførelsen af den polske forfatnings reform, og at de ændringer, som tilskrives en så stor betydning, mindst ville have været undergivet almennational diskussion. Den måde, hvorpå reformen af 1976 blev iværksat, peger imidlertid på, at partiets ledelse bestræbte sig på at indsnævre diskussionens rækkevidde til en sådan kreds af personer, hvis forhold til partiet lod formode, at de ikke ville drage det politiske formål med de foreslåede ændringer i tvivl. Fremgangsmåden ved udarbejdelsen og vedtagelsen af reformen kaster et underligt lys over det egentlige indhold af reglen i Juligrundlovens art. 1, pkt. 1, der siger, at »magten tilhører det arbejdende folk i byerne og på landet«.

* *
*

De ændringer, som blev indført i Juligrundloven, er temmelig forskelligartede. Ikke alle bærer samme vægt og af forskellige grunde. Nogle af ændringerne vedrører statens social-økonomiske og politiske system, den politiske ideologi, som – ifølge forklaringer, der findes i akter fra PZPR's kongresser – skal danne baggrund for den nye fase i socialismens opbygning og svare til de nye behov. Andre ændringers tilknytning til statssystemets grundsætninger er mere løs, og formålet med dem var snarere at opnå en modificering af statsapparatets enkelte led. Endelig kan nævnes sådanne som fastsætter f. eks. nationalsangen, og de kræver ikke nødvendigvis retlig regulering på grundlovens trin. I et andet plan kan man tale om ændringer, der mere eller mindre udtrykkeligt fastsætter rettigheder, pligter eller kompetencer, modificerer de bestående, ophæver dem, eller tillægger andre organer disse. Man kan også tale om andre slags ændringer, nemlig i de forskrifter, der præges af et særligt indhold, og som derfor betegnes som programmatiske[8]). Deres retlige karakter i den polske retsorden kan ikke fornægtes[9]), men semantisk set har de en underlig struktur, især fordi de ikke præciserer, hvem forskriften retter sig til, og heller ikke entydigt angiver det konkrete indhold af den omhandlede adfærd.

Fremstilling af samtlige ændringer er næppe mulig inden for rammerne af dette korte indlæg, og det er kun visse grupper af ændringer, som bliver omtalt i det følgende. For at udskille sådanne grupper må man fastsætte visse kriterier. Valget af sådanne kriterier er næppe fuldstændig objektiv, men vil til en

8. Prof. Jerzy Bafia, Højesterets fhv. 1. formand, medlem af den særlige forfatningskommission, nu justitsministeren, sagde for nylig i et interview, at »det væsentlige indhold af den socialistiske forfatning kommer til udtryk i de programmatiske elementer«. – »Polityka« – nr. 6 af 7. februar 1976.
9. Jfr. Stefan Rozmaryn: Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967, s. 70; Z. Jarosz, op. cit., s. 73; Andrzej Burda: Polskie prawo panstwowe, Warszawa 1969, s. 145; Adam Lopatka: Wstep do prawoznawstwa, Warszawa 1969, s. 188; Andrzej Gwizdz i Introduction à l'étude du droit polonais, Varsovie 1967, s. 74.

vis grad være influeret af forfatterens prioritering[10]). Kriteriet vil i vores tilfælde være det ortodokse i den socialistiske forfatningsretslære: et skema over forfatningens indhold i den socialistiske stat. Ved hjælp af dette skema vil der blive gjort et forsøg på at fastslå, hvilke led i den forfatningsretlige regulering, der blev underkastet en væsentlig revision og i hvilken retning reformen går.

I pagt med den gængse opfattelse i den socialistiske statsretslære[11]) antages her. at forfatningen regulerer de grundlæggende institutioner og ikke enkeltheder i statens social-økonomiske og politiske system, og at disse institutioner ubestridt omfatter:

1. Ejendomsforhold, statsmagtens subjekt, metoder og midler for suverænens (»det arbejde folks«) magtudøvelse samt især valgretten;
2. Magtudøvelsens mekanisme, ikke mindst den del, hvori indgår: statens øverste organer, deres struktur, funktion og gensidige forhold, og
3. Forholdet mellem statsmagten og borgerne, som i den socialistiske statsteori omfattes af begrebet statens form og navnlig regeringsform og det politiske regime[12]).

10. En interessant klassificering af revisionerne, der blev vedtaget den 10. februar 1976 angives af Wojciech Sokolewicz i »Prawo i zycie«, nr. 7, 1976. Han deler ændringerne i fire grupper:
    1. Den første gruppe dækker den forfatningsretlige regulering af de dele af statens politiske system, som hidtil ikke var omfattet af en sådan regulering. Her drejer det sig om funktioner, der udøves i statsmagtens mekanisme af PZPR, de andre sammenslutninger, Nationens Enhedsfront, fagforeningerne, ungdomsorganisationerne samt alle former for faglig selvstyre.
    2. Den anden gruppe skal omfatte de ændringer, der er en konsekvens af det nye trin i samfundets udvikling og af de nye formuleringer af hovedlinjerne for partiets politik. Sokolewicz henregner til denne gruppe: præciseringen af statens socialistiske karakter, »en ny formulering af statens formål, funktioner og opgaver, som afstikker hovedindholdet af dens udenrigs- og indenrigspolitik med særlig henblik på økonomien, herunder landbruget og sociale anliggender« og den nye regulering af en række borgerlige rettigheder. Påstanden om, »at forfatningens nye regler udspringer af samfundsmæssige ændringer siden 1952«, ville være *svær* at bevise. Sokolewicz forsøger ikke engang at påvise eksistensen af en sådan sammenhæng.
    3. Den tredje gruppe omfatter ændringer i de øverste organers opbygning og deres indbyrdes forhold. Til grundlovstrin ophøjes ved ændringerne »institutioner, som er udformet og verificeret i praksis, som indtil reformen så at sige fungerede ved siden af forfatningsretten, og som oftest blev skab ved retsakter af lavere rang«.
    4. Den sidste gruppe omfatter korrektioner af de af systemets institutioner, der i praksis har vist sig at fungere utilfredsstillende. Man forlod grundsætningen om dommernes valg, ligesom Det højeste Kontrolkammers position i forhold til statsmagtens øverste organ og regeringen blev ændret.
11. Jfr. Z. Jarosz og S. Zawadzki, op. cit., s. 5–6 og 74–76 og Andrzej Burda, op. cit., s. 9–12.
12. Jfr. Adam Lopatka, op. cit., s. 75–80; Jerzy Kowalski: Wstep do nauk a panstwie i prawie, Warszawa 1970, s. 175; Stanislaw Ehrlich: Wstep do nauki o panstwie i prawie, Warszawa 1971, s. 191.

I.

Den juridiske litteratur om den konstitutionelle reform i Polen er endnu ikke særlig omfattende. De forfatningsretlige eksperter, der har taget til orde for at gøre rede for resultatet af revisionen, giver sig ikke af med enkeltheder på det område, som kort sagt omfatter forholdet mellem statsmagten og landets befolkning, herunder først og fremmest borgernes friheder og rettigheder. Området er i øvrigt ikke homogent, idet man traditionelt kan udskille borgernes fundamentale friheder, deres politiske rettigheder, såsom retten til at deltage i det offentlige liv og øve indflydelse på de offentlige anliggenders forløb og de såkaldte sociale rettigheder, der er varierende, men i al almindelighed omfatter rettigheder af økonomisk, social og kulturel art. For så vidt angår de liberale friheders sfære har reformen ikke bragt nogen forbedring, men der har heller ikke været grund til at vente sig meget af revisionerne i den henseende. Det er måske nok, at et forsøg på i grundloven at indføje en bestemmelse, som ville gøre det at nyde borgerlige rettigheder betinget af den enkelte borgers opførsel, blev opgivet. Det skulle naturligvis have været myndighederne, der skulle kunne foretage denne vurdering. Ifølge »Kultura«, som udgives i Paris, skulle den oprindelige version af art. 67, punktum 3 have lydt:

> »3. Borgernes rettigheder er uløseligt forbundne med samvittighedsfuld opfyldelse af pligter over for fædrelandet.«[13])

Tanken stødte imidlertid på kraftig modstand, og den nye formulering blev renset for en sådan sammenhæng. En række mindre korrektioner, omredigeringer og suppleringer blev gennemført i de bestemmelser, som regulerer borgernes økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. De ændringer, der ikke kun er redaktionelle, og som kan have en normativ betydning, den være sig nok så begrænset, findes i følgende artikler:[14])

5, 2) som sikrer borgerne ret til at deltage i regeringsprocessen,
5, 7) om at staten drager omsorg for mødrehjælp,
5, 9) om udviklingen og udbredelsen af uddannelse,
7 om at det socialistiske demokrati virkeliggøres og udvikles af staten,
67 om at PRL's borgere har lige rettigheder uden hensyn til fødsel, uddannelse og hverv,
70,2.2) om fri lægehjælp til de arbejdende og deres familier,
71 om borgernes ret til at nyde miljøets goder,

13. »Kultura«, Paris, nr. 3/342, 1976, s. 29.
14. Lov af 10. februar 1976 om ændring af grundloven, Dz. U. nr. 5, post 29, bibeholder den hidtidige nummerering af artiklerne ved at indskyde numre med bogstaver, såsom 3b, 60a o.s.v. Samme lovs artikel 5 pålægger statsrådet pligt til at kundgøre grundlovens tekst i lovbekendtgørelsesform med løbende nummerering af artiklerne. En sådan ensartet tekst blev kundgjort som Bekendtgørelse af Formanden for Statsrådet af 16. februar 1976, Dz. U. nr. 7, post 36. I det følgende henvises til grundlovens artikler ifølge den nye ensartede tekst.

72,2 om fri højere uddannelse,
76 om omsorg for veteraner fra kampe for national og social befrielse,
79,1 om mødrehjælp,
79,3 om statslig garanti for inddrivelse af alimentation,
86,1 om borgernes deltagelse i udøvelsen af den samfundsmæssige kontrol, i konsultationer og diskussioner om landets nøgleproblemer, og
89 om borgernes ret til bistand fra staten under ophold i udlandet.

Nogle af de »rettigheder«, der blev registreret i de nye forskrifter, adskiller sig ikke væsentligt fra dem i den tidligere udformning. Visse andre »rettigheder« fastsættes sådan, at de forekommer to steder i grundlovens tekst i næsten samme ordlyd. Både i art. 5,7) og i art. 79,1 tales der om, at staten drager omsorg for mødrehjælp. Både art. 5,9) og art. 72,2 siger, at staten udvikler og udbreder uddannelse. Indtil reformen var det art. 81, som handlede om borgernes ligestilling, uden hensyn til nationalitet, race eller trosbekendelse. Art. 67,2 siger nu det samme, kun med den tilføjelse, at forskelsbehandling forbydes også på grund af fødsel, uddannelse eller hverv. Det er heller ikke nemt at finde nogen væsentlig forskel mellem retsvirkningen af de regler, der er i art. 1,2, art. 5,2) og art. 7: magten tilhører folket, borgerne deltager i statsstyringen, staten virkeliggør og udvikler det socialistiske demokrati.

Hvad enten man kan indfortolke noget egentligt nyt i de reviderede formuleringer om borgernes friheder og rettigheder i PRL eller ej, må endnu en faktor yderligere forringe de indførte formuleringers normative værdi. De er alt for generelle til at kunne være normer, der regulerer bestemte statsorganers adfærd og til at virke som retningslinier der gør det muligt at fastslå, om lovgivningen og forvaltningsvirksomheden virkeliggør grundlovens regel eller ej. Når art. 5,2 siger, at PRL sikrer borgerne ret til at deltage i statsstyrets udøvelse, er det svært at indse, hvorledes dette udvider den pligt, der påhviler myndighederne i kraft af reglen i art. 1,2 om, at magten tilhører det arbejdende folk i byerne og på landet. Art. 7 siger, at PRL virkeliggør og udvider det socialistiske demokrati, men man kan næppe undgå at være betænkelig ved, om det betyder mere, end hvad der følger af art. 1,1 og den ovenfor citerede art. 1,2. Disse siger vistnok, at staten er socialistisk, og magten tilhører det arbejdende folk. Bestemmelsen i art. 67, der forbyder forskelsbehandling på grund af fødsel, uddannelse og hverv, kunne have haft en vis værdi i den konkrete samfundsmæssige konstellation, der prægede den såkaldte Anden Republiks periode[15]). I Den polske Folkerepubliks samfundsmæssige og politiske vilkår er den historiske aktualitet af garantien mod forskelsbehandling på grund af fødsel, uddannelse og hverv praktisk set overlevet. Hvis man nu overhovedet kan tale om forskelsbehandling af de angivne grunde, så er dens slagside formentlig

15. Druga Rzeczpospolita (Anden Republik) omfatter perioden for statens uafhængige eksistens i årene mellem den anden og tredje verdenskrig.

rettet i en anden retning. Man kan godt reflektere over den diskriminering, der i Polen begrænser adgang til højere læreanstalter for børn, hvis forældre sorterer under åndsarbejdere, selv om en del af dem egentlig er arbejdere, der blev forfremmet under hensyntagen til deres erfaring, intellektuel udvikling og afsluttende studier, og selv om en anden ikke ubetydelig del kommer fra arbejderfamilier. Man kan også overveje meningen med forbudet mod forskelsbehandling, når man tager reglen i art. 70,2), som kun tillægger det arbejdende folk og deres familier frit lægehjælp. Indholdet af reglen i art. 67 er for modtagelig for fortolkningsdialektik[16]). Når art. 71 erklærer, at borgerne har ret til at nyde godt af miljøets eller naturens værdier, er det ikke helt klart, hvilken ny ret de har fået. Naturens eller miljøets værdier omfatter dog også klodens atmosfære. Art. 72 sikrer et frit uddannelsessystem og ikke blot en fri folkeskole. Den taler om en tilstand, som har eksisteret i Polen siden 1945. Påstanden i art. 79 om, at PRL drager omsorg for moderskabet og ikke blot ægteskabet og familien ændrer formodentlig ikke kendeligt reglens materielle rækkevidde. Indholdet af art. 86,1 kan være genstand for fortolkninger, der fører til forbavsende resultater. Formelt giver reglen borgerne ret til at »deltage« i udøvelsen af samfundsmæssig kontrol, i konsultationer og diskussioner om de vigtigste problemer omkring landets udvikling samt ret til at komme med forslag vedrørende disse spørgsmål. Hvis imidlertid bestemmelser om, at magten tilhører det arbejdende folk (art. 1,2), og at staten sikrer borgerne ret til at deltage i statsstyret (art. 5,2) ikke tilvejebringer tilstrækkeligt retsgrundlag til, at de kunne »deltage« i udøvelsen af samfundsmæssig kontrol og konsultationer og diskussioner, så må det spørgsmål melde sig, hvilke rettigheder grundloven vel overhovedet giver de arbejdende masser ved at bestemme, at magten tilhører det arbejdende folk, og at borgerne deltager i statsstyret. Desuden har de fleste af de nye regler angående borgerlige rettigheder en form, som fortrinsvis giver dem karakter af retningslinier for statens politik og administrationens virksomhed på området end af normer, der gør det muligt for borgerne at rejse konkrete krav.

Ved reformens gennemførelse blev således gentaget gamle fejl, der var begået ved Juligrundlovens udarbejdelse og vedtagelse. De blev senere undergivet kritik af nogle polske forfatningsretlige eksperter, som Andrzej Burda[17]), Jerzy

16. Wojciech Sokolewicz's, Prawa i obowiazki obywateli, i »Prawo i zycie« nr. 18/603, 1976, kommentar går ud på, at bestemmelserne om borgernes lighed ikke modsiger den klassemæssige differentiering af de muligheder, som tilkommer enkelte samfundslag, for at gøre deres politiske synspunkter gældende.
17. Andrzej Burda, Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego, i »Panstwo i prawo« 1967, nr. 6, s. 850–852.

Stembrowicz[18]), Andrzej Gwizdz[19]) og muligvis andre. Man er fristet til at gentage Andrzej Gwizdz's ord fra 1971:

> ». . forfatningens karakter som grundlov betyder imidlertid ikke, at regler, som denne fastlægger, må affattes som *almindeligheder*. Man pegede i øvrigt på spørgsmålet i litteraturen for så vidt angår PRL's forfatning. Det almindelige medfører uklarhed, skaber mulighed for forskellige, sommetider modsigende, fortolkninger af samme forskrift, og nedsætter som følge heraf grundlovens rolle og betydning: dens fortolkning bliver vigtigere end selve grundloven.«[20])

Når man taler om ændringer, der angår indhold og omfang af forhold mellem statsmagten og borgerne, forhold, der er bestemmende for regeringsformen og statens regime, er det svært at forbigå den bestemmelse, som indeholdes i art. 3. Bestemmelsen sikrer forfatningsmæssigt *ét* politisk parti en særlig status i staten og fastfryser samtidig det bestående system af politiske og delvis samfundsmæssige organisationer, som hidtil ikke var reguleret i forfatningen. Artiklens regler indsnævrer bestemmende omfanget af friheder og borgerlige rettigheder, der sikres i grundloven. Spørgsmålet vil blive nærmere behandlet i det følgende i en anden kontekst. Her er det nok at registrere, at heller ikke art. 3 ændrer noget ved statens hidtidige regime. Retten til at forene sig har forfatningsmæssigt været sikret borgerne siden staten genopstod i 1944. Først var det art. 108 i Den polske Republiks forfatning af 21. marts 1921, som fastsatte denne ret, idet PKWN's Manifest, en erklæring udgivet af Den polske Komité for Nationalbefrielse, anerkendte, at den daværende provisoriske folkerepræsentation fra besættelsestiden og PKWN virkede på grund af den nævnte forfatning, hvis grundlæggende demokratiske principper skulle gælde indtil en nyvalgt Sejm kunne vedtage en ny forfatning. Desuden proklamerede selve PKWN's Manifest frihed for demokratiske politiske organisationer. Retten til at forene sig blev endvidere bekræftet i Den lovgivende Sejms Erklæring af 22. februar 1947, punktum c). Samme ret, affattet som retten til at forene sig for at fremme formål, der ikke gør front mod det bestående politiske og samfundsmæssige system eller statens retsorden, garanteres i Juligrundlovens art. 72. Alligevel har Det polske Arbejderparti lige siden begyndelsen og siden 1948 Det polske forenede Arbejderparti og statsapparatet, der i princippet har været underordnet partiet, ført nøje tilsyn med denne rets udøvelse. Det har resulteret i, at ingen sammenslutning, som ikke var planlagt og godkendt af partiets ledelse, kunne opstå og virke i Polen. En væsentlig forskel, selv om den

18. Jerzy Stembrowicz, Konstytucja a ustroj panstwowy i spoleczny, »Panstwo i prawo« 1971, nr. 8–9, s. 235.
19. Andrzej Gwizdz, Glowne kierunki rozwoju wspolczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego, i »Panstwo i prawo«, 1971, nr. 8–9, s. 253.
20. Ibidem.

langt fra er den eneste, som art. 3 medfører, består i, at den faktiske tilstand, som udspringer af magtforholdet på den internationale plan og følgelig i landet, nu har fået forfatningsretlig sanktion.

II.

Det blev ovenfor nævnt, at revisionen af Juligrundloven, der blev vedtaget den 10. februar 1976, har medført et antal ændringer i de regler, som regulerer de øverste organers struktur, i disses indbyrdes forbindelse samt i indholdet og rækkevidden af deres respektive kompetencer og opgaver. Ændringerne på området er antagelig udsprunget af den erfaring med deres funktion, som blev indhøstet ikke blot efter grundlovens sidste ændringer af 1973 og 1975, men i hele perioden fra Juligrundlovens vedtagelse.

Revisionerne har konkret karakter. De, som vedrører formerne for Sejms virksomhed og dens forhold til regeringen og statsrådet har begrænset omfang og kan snarere betragtes som suppleringer. Statsrådet har imidlertid fået nye kompetencer over for Det højeste Kontrolkammer og er blevet pålagt pligt til at overvåge, at hele statens retsorden er i overensstemmelse med grundloven. Premierministeren er blevet et selvstændigt organ med egne kompetencer. Regeringens Præsidium har fået forfatningsretlig retsgrundlag.

Antagelig har ændringernes almindelige tendens ikke rokket ved det grundlæggende princip for statsapparatets opbygning, som tillægger de repræsentative organer som statsmagtens organer den overordnede stilling i statsorganernes konstellation. Ganske vist blev forholdet mellem de repræsentative organer på lokalt plan og de tilsvarende forvaltningsorganer allerede før den sidste reform væsentligt omdannet, men heller ikke denne ændring har øvet større indflydelse på det polske statsapparats funktionel-organisatoriske struktur, der er typisk for de europæiske socialistiske stater. Alle ændringer inden for denne gruppe fortjener nærmere omtale, idet de udtrykker stræben efter at oparbejde en sådan mekanisme for statsapparatet, som anses for mest adækvat for den socialistiske stat på det givne trin af dens udvikling.

III.

Juligrundlovens reform har også omfattet regulering af grundlaget for statens politiske system. Den programberetning, der af Det politiske Bureau blev forelagt PZPR's 7. kongres, bebudede begrænsning af forfatningens reform til et minimum. Det sagdes heri, at forfatningen skulle give udtryk for

de fuldbyrdede social-økonomiske forandringer

det niveau, som de socialistiske produktionsforhold og den samfundsmæssige bevidsthed var nået til

perspektivet for landets videreudvikling og

udviklingen af det socialistiske demokrati og den socialistiske stats funktioner[21]).

De ændringer, der blev vedtaget den 10. februar 1976, opfylder på en vis måde den fastsatte opgave. Man kan imidlertid nære betænkelighed ved, om det udtryk, opgaven har fundet i revisionerne har i ethvert tilfælde nogen funktion ud over den politisk-ideologiske.

Den første og mest generelle ændring i denne del af den forfatningsretlige regulering angår betegnelsen af statens form. Art. 1,1 siger, at PRL er en socialistisk stat og ikke en folkelig demokratisk. I pagt med den hidtidige ordlyd skulle staten have demokratisk form, men det skulle være et særligt demokrati, ikke almennational, men for bestemte klasser. Den nuværende ordlyd peger på, at PRL er en socialistisk stat. Således angiver den dens klassekarakter og dens generelle ideologiske-politiske orientering. Det, at også denne socialistiske stat skal have demokratisk karakter fastsættes nu i art. 7, omend lidt indirekte. Både den retlige og den erkendelsesteoretiske betydning af ændringen i sin helhed (art. 1,1 og art. 7) er uklar. Man kan nemt tilslutte sig Adam Lopatkas påstand, at »i det væsentlige har den polske stat været .... socialistisk siden 1944«[22]). Det, der har undergået en ændring, er hverken statens klassekarakter eller dens »herskende« klasse og heller ikke statens rolle som den grundlæggende form for den politiske organisation af samfundet og hovedredskab for socialismens opbygning. I denne forstand har staten været socialistisk lige fra begyndelsen. Påstanden strider ikke mod den kedsgerning, at ejendomsforhold, landets økonomi, befolkningens klasse- og erhvervsmæssige struktur, kultur og uddannelsesniveau o.s.v. væsentligt er blevet omdannet.

Man søger forgæves efter nye afspejlinger af landvindingerne fra perioden 1952–1976 i den nye art. 4, der siger, at

> »I Den polske Folkerepublik er statens grundlæggende mål en alsidig udvikling af det socialistiske samfund, udvikling af nationens og individets skabende kræfter, stadig fuldere tilfredsstillelse af borgernes behov«.

Den alsidige udvikling af det socialistiske samfund har fra begyndelsen været den nye magts erklærede mål. I en socialistisk stat kan der ellers ikke være andet mål end samfundets omdannelse til et socialistisk samfund og en sådan stat kan ikke proklamere andre mål end alsidig udvikling og større tilfredsstillelse af menneskelige behov. Det er tvivlsomt, om der findes historiske fortilfælde, hvor nogen som helst slags stat erklærer som sit politiske mål regression, undertrykkelse og økonomisk nedgang. Betydningen af forskriften ligger altså ikke i den retlige sfære, men i den ideologisk-propagandistiske.

21. VII Zjazd PZPR, op. cit. s. 261.
22. Adam Lopatka: Przewodnia rola PZPR – podstawowa zasasa PRL i »Prowa i zycie«, nr. 7/592 af 1976.

Hele art. 5 i grundloven blev omredigeret. Dens stil blev alligevel bevaret. Den forrige version havde form af en liste over funktioner eller opgaver, som PRL skulle udføre. Dette kendetegn ved Juligrundloven betegnes af Jerzy Stembrowicz som »beskrivende karakter« af forfatningens mange forskrifter[23]). Stembrowicz ser oprindelsen til den »beskrivende karakter« i den kendsgerning, at Juligrundloven svarede til den daværende doktrin, der gik ud på, at en forfatning som et politisk dokument der afspejler det nye systems principper, i modsætning til den traditionelle forfatning skulle opsummere de fuldbyrdede sociale, politiske og økonomiske forandringer[24]). Stembrowicz mener, at forfatningens retlige karakter under doktrinens påvirkning blev skubbet i skyggen af dokumentets politiske opgaver[25]). Han har ret deri med det forbehold, at »beskrivelserne« i Juligrundloven ikke er fri for eufemismer.

Art. 5 i den nye version har bevaret sin karakter af en beskrivelse af statens funktioner og opgaver, uanset at de nævnte doktrinære præmisser forlængst har mistet aktualitet. Den nye affattelse udfører altså fortsat – med Stefan Rozmaryns ord – en ideologisk-politisk rolle[26]).

Ændringerne i Juligrundlovens kapitel 2 om grundlaget for statens socialøkonomiske system har ikke påvirket de oprindelige formuleringers beskrivende karakter. Der kan heller ikke spores modificeringer, der væsentligt går uden for den hidtidige skildring af de økonomiske forhold i landet. Det er givet, at forholdene nu betegnes som socialistiske. Der findes også visse suppleringer, bl. a. de følgende:

Art. 13 siger, at arbejdere på virksomheder deltager i virksomhedens styring.

Art. 15,5) nævner udvikling og styrkelse af statlige landbrugsvirksomheder på lige fod med enkeltmands- og andelsvirksomheder som et led i statens politik over for landbruget.

Art. 12,2 siger, at PRL sikrer fredning og en rationel udformning af naturens miljø.

23. Konstytucja a ustroj panstwowy i spoleczny i »Panstwo i prawo« 1971, nr. 8–9, s. 235–236.
24. En udvidet kritik af Juligrundloven ud fra de samme synspunkter fremføres af Andrzej Burda: Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego, i »Panstwo i prawo«, 1967, nr. 6, s. 849–850.
25. Doktrinen har tilsyneladende ikke mistet tilhængere. Stefan Rozmaryn skrev allerede i 1967 om denne funktion af doktrinen, op. cit. s. 9 og 13. Visse reflekser af doktrinen kan også findes hos Sylwester Zawadzki: Konstytucjonalizacia mechanizmu wladzy w panstwie socjalistycznym i »Panstwo i prawo«, 1973, nr. 5, s. 3 og i Jarosz og Zawadzkis citerede lærebog, s. 72, hos Andrzej Burda, Polskie prawo panstwowe, s. 47, og i den ovenfor nævnte artikel i »Panstwo i prawo«, 1967, nr. 6, s. 848. I overvejelser om »afspejlings« krav blandes Ferdinand Lassalles sociologiske påstand om, at »skrevne forfatninger kun har værdi og er varige, hvis de nøjagtigt afspejler det egentlige magtforhold mellem samfundets kræfter ...« med det taktisk-propagandistiske krav på i den socialistiske forfatning at registrere samfundsmæssige bedrifter og landvindinger, opnået under socialismens opbygning. Lassalles fremsatte sin påstand i sit foredrag om forfatningens væsen (Über das Verfassungswesen), som blev holdt i 1862.
26. Stefan Rozmaryn, op. cit. s. 13.

Det er derimod sikkert, at to nye artikler, 3 og 6, der blev indskudt i kapitel 1 om grundlaget for PRL's politiske system, bringer et nyt billede af systemet[27]).

Deres ordlyd er følgende:

»Artikel 3.

1. Det forenede polske Arbejderparti er samfundets ledende, politiske kraft i socialismens opbygning.
2. Samarbejde mellem Det forenede polske Arbejderparti, De forenede bønders Sammenslutning og Den demokratiske Sammenslutning er grundlaget for Nationens Enhedsfront.
3. Nationens Enhedsfront udgør fælles plan for virken af det arbejdende folks samfundsmæssige organisationer, samt alle borgernes – partiets og de politiske sammenslutningers medlemmer og ikke-partibundnes, uanset deres forhold til religion – patriotiske sammenhold omkring Den polske Folkerepubliks væsentlige interesser«.

»Artikel 6. Den polske Folkerepublik i sin politik:

1. tager den polske nations interesser, dens suverænitet, uafhængighed og sikkerhed, viljen til fred og samarbejde mellem nationerne som retningslinie,
2. knytter tråde tilbage til den ærefulde tradition for solidaritet med frihedsog fremskridtskræfter, styrker venskab og samarbejde med Sovjetunionen og andre socialistiske lande,
3. lægger principperne om fredelig sameksistens og samarbejde til grund for forhold til de stater, der er baseret på andre samfundsmæssige systemer«.

Art. 3 stadfæster for første gang forfatningsretligt den bestående konstellation af politiske partier og samfundsmæssige organisationer, der udfolder virksomhed i Polen, samt de eksisterende de facto forhold mellem disse, som beror på PZPR's overordnede – man er fristet til at sige – enevældige stilling i systemet. Ved at stadfæste denne konstellation lægger grundloven bånd på den samfundsmæssige organismes fungering. Den erklærer på forhånd, at nye samfundsmæssige kræfter, som evt. ville organisere sig for at foreslå andre metoder og andre veje til socialismens opbygning, og som derfor ikke kan rummes i den autoriserede model af partiernes og organisationernes struktur, vil blive betragtet som grundlovsstridige[28]). Den forfatningsretlige regulering griber her ind i den sfære, hvor man i Polen har betragtet udviklingen af alle demokratiske og

27. Adam Lopatka, formand for Juristforbundet og indvalgt medlem af den ekstraordinære forfatningskommission, påstår, at den nye art. 3 er en af de væsentligste suppleringer til grundloven – »Prawo i zycie«, nr. 7/592, 1976.
28. Adam Lopatka i den citerede artikel i »Prawo i zycie« nr. 7/592, 1976 var nødt til at indrømme det. Det forhindrede ham ikke i at komme med den påstand, at selv mangel på forfatningsretlig bekræftelse af PZPRs ledende rolle »ikke nedsætter eller afsvækker det marxistisk-leninistiske partis ledende rolle i samfundet«.

socialistiske samfundskræfter – uden indskrænkning af retlige forbud – som en forudsætning for nationens overhøjhed.

Konstitutionaliseringen af de politiske partiers aktuelle mekanisme og det kommunistiske partis overordnede stilling blandt dem er Polen den sidste blandt de europæiske socialistiske stater til at indføre. Det er især det kommuinstiske partis eksistens og privilegerede stilling, der har fundet udslag i de øvrige europæiske socialistiske landes forfatninger. Nogle af dem gør sig ikke engang den umage at nævne andre af landets partier i forfatningen. Ordlyden af bestemmelserne om partiets ledende rolle er som følger:

1. Sovjetunionen: Grundloven, der blev givet den 5. december 1936, taler om partiet i art. 126. Artiklen regulerer borgernes foreningsfrihed og siger, at KPSS er stamme af alle organisationer, både *samfundsmæssige og statslige.*
2. Den tyske demokratiske Republik: Grundloven af 6. april 1968 forbinder i art. 1, stk. 1 på en temmelig indviklet måde staten, det arbejdende folk og »det marxistisk-leninistiske parti«.
3. Tjekkoslovakiet: Grundloven af 11. juli 1960 siger i art. 4, at det tjekkoslovakiske kommunistiske parti er den ledende kraft i *samfundet og i staten.*
4. Rumænien: Grundloven af 21. august 1965 siger i art. 3, at det rumænske kommunistiske parti er *samfundets og statens* ledende kraft.
5. Ungarn: Grundloven af 19. april 1972 siger i art. 3, at det marxistisk-leninistiske parti er *samfundets* ledende kraft.
6. Bulgarien: Grundloven af 16. maj 1971 behandler spørgsmålet i to regler, art. 1, 2. stk, og 3. stk. Den første siger, at det bulgarske kommunistiske parti er den ledende kraft i *samfundet og i staten.* Den anden regel fastslår, at partiet styrer opbygningen af et udviklet socialistisk samfund i samarbejde med sammenslutningen af bønder.
7. Jugoslavien: Grundloven af 22. februar 1974 fastslår i det 8. »grundlæggende princip«, at »Jugoslaviens Kommunistforbund, som en konsekvens af den rolle, som det havde spillet i den nationale befrielseskamp og i den socialistiske revolution er blevet til den arbejdende klasses og alle arbejdende folks ledende kraft . . .«

At man i tresserne indførte regler i de socialistiske staters forfatninger om det kommunistiske partis ledende rolle, enten »i samfundet« eller også »i staten«, alene eller i samarbejde med andre partier, falder i tråd med en bestemt tendens i den nuværende socialistiske konstitutionalismes udvikling. Andrzej Gwizdz anser formentlig denne tendens for den mest karakteristiske, idet han nævner den på første plads i sin fortegnelse over sådanne tendenser[29]). Han

29. Glowne kierunki rozwoju wspolczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego i »Panstwo i prawo«, 1971, nr. 89, s. 245.

angiver nærmere tendensens indhold som stræben efter ved forfatningsretlig regulering at dække over visse af det samfundsmæssige systems institutioner, der ikke indtil reformen har været omfattet af en sådan regulering, eller – såfremt de har været – da kun i et ubetydeligt omfang, eller kun i enkelte lande. Dette gælder for det kommunistiske parti, visse steder – for andre partier, organisationer af »national fronts« type, sommetider – også for andre samfundsmæssige organisationer. Gwizdz beretter, at ifølge denne anskuelse bliver socialistiske forfatninger i større og større grad til *samfundets forfatninger* og ikke bare statsforfatninger.

Det er ikke nemt at finde ud af, hvornår og nøjagtigt under hvilke omstændigheder den idé, som vi i det følgende vil kalde for ideen om *samfundets forfatning,* fremkom. En ungarsk ekspert i statsforfatningsret, István Kovács, påstår at man allerede lige efter den anden verdenskrig havde taget denne i betragtning[30]). Vanskeligheder med adgang til kilderne gør det umuligt at finde frem til materialer, som kunne bekræfte eller afkræfte påstanden. I 1974 udkom der et værk skrevet af en gruppe videnskabelige medarbejdere ved Institut for Retsvidenskaberne ved Det sovjetiske videnskabenlige Akademi, hvori spørgsmålet om *samfundets forfatning* temmelig udførlig blev omtalt, med angivelse af litteratur om emnet. Værket lader formode, at den konstitutionelle praksis i de europæiske socialistiske stater i tresserne kom forud for teorien, der først sidst på årtiet mere gav sig af med spørgsmålet[31]). Ideens udformning under nutidens forhold har imidlertid en større relevans. En fremtrædende polsk ekspert i forfatningsret, Stefan Rozmaryn, skrev i 1967 om den kendsgerning, at nye socialistiske grundlove udviste en tendens til at strække den forfatningsretlige regulering ud over andre områder end statens politiske system[32]). Rozmaryn registrerede imidlertid på den måde den kendsgerning, at grundlovsgiverens interesse i de socialistiske stater samler sig i lige grad om det socialøkonomiske som om det politiske system. En forståelse af tendensen, som ligger nær Rozmaryns, kommer til udtryk i nogle andre forfatningsretlige afhandlinger. Der kom alligevel også en anden fortolkning af ideen om *samfundets forfatning* frem. En håndbogsagtig sammenfatning af ideens indhold findes i Jarosz og Zawadzkis ovenfor citerede værk. Jarosz henviser nemlig til forfatninger, der blev vedtaget i tresserne og senere, og siger, at de tenderer i retning af indlemmelse i forfatningen af regler, der går uden for den traditionelle kreds af spørgsmål i tilknytning til statens struktur og funktion. Grunden hertil ser han i overbevisningen om, at den socialistiske forfatning skal afspejle alle væsentlige institutioner og alle mekanismer, som har betydning

30. István Kovács: New Elements in the Evolution of Socialist Constitutions, Budapest, 1968, s. 94–96.
31. Gosudarstvo i demokratia w period postrojenija razvitovo socjalizma, Akademija Nauk SSSR, Institut Gosudarstva i Prava, Moskva 1974, s. 78–89.
32. Stefan Rozmaryn, op. cit., s. 17–22.

for udøvelsen af den politiske magt og styring af det social-politiske liv. Altså ikke blot statslige, men også samfundsmæssige mekanismer. Det drejer sig navnlig om fastsættelse af det kommunistiske partis ledende rolle og eventuelt om andre politiske partiers funktion i systemet[33]), om nationalfrontens karakter og rolle, om den politiske betydning af samfundsmæssige organisationer, om organisationelle former for selvstyre og borgernes deltagelse i udøvelsen af statsmagten. I den betydning – siger Jarosz – skal forfatningen »i en vis forstand (være) samfundets forfatning.«[34])

Forekomsten og udbredelsen af denne tendens må vække en række spørgsmål, ikke mindst i forbindelse med den argumentation, som man er ude for i de polske juridiske tidsskrifter. Hvorfor er konstitutionalisering af »partiets ledende rolle« så uundværlig? Hvis den er så nødvendig, hvorfor kom behovet så først frem i tresserne? Hvad er formlens samfundsmæssige og politiske funktion?

1. Det argument, man oftest støder på i publikationer, og som skulle begrunde behovet for i grundloven at konstatere partiets »ledende rolle«, går ud på, at mangel på en sådan konstatering medfører, at et af de grundlæggende krav, som den socialistiske stats forfatning må opfylde, nemlig kravet om at forfatningen må stemme overens med den social-politiske virkelighed, ikke bliver opfyldt. Sådan argumenterer medlemmer af den ekstraordinære forfatningskommission, Sylwester Zawadzki[35]), Adam Lopatka og Statsrådets formand, professor Henryk Jablonski. Sidstnævnte gik så langt, at han hævdede, at »Konstitutionalisering af ... samfundets vigtigste organismer er absolut nødvendig, hvis retten og livet skal gå hånd i hånd. Dette gælder specielt for partiet – som er nationens ledende kraft.«[36])
2. På spørgsmålet om, hvorfor sagen først nu blev så brændende, svarer Sylwester Zawadzki. Han forklarer, at på tidspunktet for Juligrundlovens givelse fandtes visse institutioner, som f.eks. arbejderselvstyre, endnu ikke, og derfor kunne den daværende grundlov ikke medtage dem. Den kunne heller ikke udnytte den »erfaring«, som senere blev indvundet af andre socialistiske stater. Zawadzki indrømmer, at der også var en tredje faktor. De politiske kredse i Sovjetunionen og den sovjetiske forfatningslære havde længe anerkendt, at partiets førerskab i samfundet er betinget af faktorer, der ligger uden for lovens område, såsom partiets dynamik, dets ideologiske indflydelse o.s.v. Zawadzki påviser, at en anden opfattelse

33. Wojciech Sokolewicz, i »Prawo i zycie«, nr. 7/592 af 1976, mener at anerkendelse af partiet som samfundets ledende kraft og fastsættelse i grundloven af forholdet mellem partierne har allerstørst betydning.
34. Jarosz og Zawadzki, op. cit., s. 95–96.
35. Problem konstytucjonalizacji spoleczno politycznego mechanizmu wladzy w panstwie socjajlistycznym, i »Panstwo i prawo«, 1973, nr. 5, s. 8–9.
36. Ifølge Zawadzki i samme artikel, s. 9.

først er begyndt at bane sig vej i den senere tid, men han forklarer ikke, hvad der forvoldte denne drejning. Dette er imidlertid interessant, idet – som tidligere nævnt – Sovjetunionen indtil nu har nøjedes med fremstillingen af det statslige politiske system i forfatningen af 1936, der nævner det kommunistiske parti i forbindelse med borgernes ret til at forene sig. Adam Lopatka søger ikke »teoretiske« forklaringer. Han behandler spørgsmålet instrumentalt som led i den politiske taktik: »Det kommunistiske partis ledende rolle registreres i forfatningen, når samfundet i det givne land er blevet vant til dette, accepterer det og i høj grad ønsker det.«[37])

3. Der er ikke mange svar på det tredje spørgsmål, vedrørende den funktion, som reglen om partiets ledende rolle skal udføre. Tilsyneladende er svaret på første spørgsmål tilstrækkeligt til at besvare det tredje. Alligevel er de forfatningsretlige eksperter, der har påtaget sig den opgave at tilvejebringe en plausibel begrundelse, sig bevidst, at påstanden om, at ændringen forceres i en forfatningsretlig doktrins navn, må vække skepsis. Derfor kommer de med supplerende forklaringer. Disse går nogenlunde ud på, at den nye regel egentlig intet ændrer, at den »ikke skaber« partiet som den ledende kraft[38]), den registrerer kun en samfundsmæssig kendsgerning. Mangelen på en sådan regel afsvækker ikke partiets ledende rolle, tværtimod, den nedsætter grundlovens og hele retsordenens autoritet[39]).

Som nævnt har partiet og det statsapparat, der er underordnet dette, en tilstrækkelig magt til rådighed til at kunne træffe beslutninger vedrørende statens system. Det betyder imidlertid ikke, at partiet ikke har interesse i at legitimere denne magt på andre planer, med andre midler. Det var ikke nogen fravær af partiet, der i 1952 medførte, at Juligrundloven dengang ikke medtog reglen om partiets førerskab. Den påstand, at det netop var det nyopdagede behov for i grundloven at »afspejle« alle samfundsmæssige mekanismer for magtudøvelse, der gjorde optagelsen af reglen så nødvendig i de sidste år, virker heller ikke overbevisende. Formlen om »afspejling« mystificerer spørgsmålet på et væsentligt punkt. En række ikke-socialistiske lande har forfatninger, hvori politiske partiers eksistens og virke »afspejles«. Det gør art. 4 i den franske forfatning af 1958, art. 49 i den italienske forfatning af 1947 og art. 21 i den vesttyske forfatning af 1949. Lignende bestemmelser findes i nogle ikke-europæiske landes forfatninger. Juligrundlovens nye art. 3 nøjes ikke med konstateringen af PZPR's og andre sammenslutningers eksistens. Tyngedpunktet ligger her i fastlæggelsen af PZPR's ledende rolle. Her garanterer en forfatningsretlig regel *ét* parti eneret til magten i staten. Det er derfor mere sandsynligt, at ændringen

37. Przewodnia rola PZPR – podstawowa zasada prawna PRL, i »Prawo i zycie«, nr. 7/592 af 1976.
38. Sylwester Zawadzki i den ovenfor nævnte artikel, s. 9.
39. Adam Lopatka i den ovenfor nævnte artikel.

tilsigter en styrkelse af partiets stilling i magtmekanismen ved hjælp af en norm, hvis overholdelse i sidste instans er sikret ved trussel om anvendelse af statsmagten. Ændringen tilsigter en styrkelse af partiets position ved retlige midler, formodentlig fordi samfundets accept, som Lopatka betragter som forudsætningen for en sådan ændring, ikke, efter PZPR-ledelsens mening, er tilstrækkelig.

Begivenhedernes forløb viser, at der i Polen er kræfter, som mener, at det at tillægge et parti eneret til magten påfører nationen skade. Det blev nævnt ovenfor, at udkastet til grundlovsreformen fremkaldte protester overfor myndighederne. Indsigelserne vedrørte først og fremmest udkastet til de nye artikler 3 og 6. Det Polske Episkopat gav udtryk for ængstelse, idet de mente, at vedtagelse af reglen om partiets ledende rolle kunne »føre til en uddybelse af kløften mellem katolikkerne og partiets medlemmer, en yderligere begrænsning i ytringsfriheden, samt en forværrelse af troendes situation i skoler og på højere læreanstalter.«[40]) I den såkaldte »Memorial 59«, der blev sendt til Sejms marskal den 5. december 1975, anførte den første gruppe af protesterende videnskabsmænd, forfattere, kunstnere og studenter: »Sikring ... af fundamentale rettigheder er uforenelig med anerkendelsen af et partis ledende rolle i statsmagtens system, hvilket nu officielt forberedes. En sådan forfatningsretlig konstatering ville tillægge et politisk parti et statsmagtsorgans rolle, et organ, som ikke ville være ansvarlig over for samfundet, og ikke ville være underkastet dets kontrol. Under disse omstændigheder vil Sejm ikke kunne anses for statsmagtens øverste organg, regeringen som øverste udøvende organ, og domstolene ville ikke være uafhængige.«[41]) Nogen uafhængig undersøgelse af befolkningens holdning til kontroversielle politiske problemer er næppe mulig i Den polske Folkerepublik. En evaluering af, i hvilken grad enkelte samfundsgrupper godkender eller stiller sig afvisende over for enkelte linjer i partiets politik, må derfor bero på middelbare kendsgerninger, hvis fortolkning kun i begrænset omfang kan verificeres. Hvis man alligevel antager, at det oprindelige udkast til art. 3 indeholdt en regel om, at partiet er den ledende kraft i *staten,* ligesom i Rumæniens, Bulgariens og Tjekkoslovakiets forfatninger, så må det have været vægtige grunde, der har fået PZPR's ledelse til at nøjes med den nuværende formulering om partiet som »*samfundets* ledende politiske kraft i socialismens opbygning.«

Den anden af de to nye artikler, som blev indført i Juligrundloven, og hvis indhold projiceres ud på statens politiske system, er art. 6, hvis tekst er angivet på side 241. Ligesom art. 3 havde art. 6 indtil reformen ikke noget modstykke i Juligrundloven. Den er i en vis forstand en forlængelse af reguleringen i den reviderede art. 5, som handler om den socialistiske stats opgaver og funktioner,

40. »Orzel Bialy«, London, nr. 138/1285, februar 1976, s. 15–16.
41. Ibidem, s. 14.

idet den fastlægger grundsætninger for statens udenrigspolitik. Artiklens indhold kan reduceres til få regler af blandet, normativ og til dels programmatisk karakter. Punkt 1 i artiklen angiver sprogligt en slags fælles »retningslinje« for alle artiklens regler. Anførelsestegnet skyldes her den kendsgerning, at indholdet af punkt 1 beskriver funktioner, som kendetegner enhver statsorganisme, hvad enten den er socialistisk eller kapitalistisk, hvis vi ser bort fra de i det mellemfolkelige samkvem mangetydige ord om freds- og samarbejdsvilje. To andre punkter, 2) og 3), peger på en vis differentiering af PRL's udenrigspolitik, alt efter parternes art. Principperne om »fredelig sameksistens og samarbejde« må ligge til grund for forbindelserne med de ikke-socialistiske stater. Anderledes lyder formuleringen vedrørende forholdet til socialistiske stater og til »friheds- og fremskridtskræfter«. Formuleringen er sammensat af to led. Det første kræver, at statens udenrigspolitik knytter tråde tilbage til nationens tradition for solidaritet med kræfter, der kæmpede for frihed og fremskridt. Den tradition er en historisk kendsgerning. På den anden side er det klart, at begreberne frihed og fremskridt ikke nødvendigvis i Juligrundloven forstås på samme måde som i historien. Deres indhold er her betinget af den politiske ideologi, som gør sig gældende i de socialistiske stater. Det andet led i punktum 2 siger, at PRL skal styrke venskab og samarbejde med Sovjetunionen og »andre socialistiske stater«.

Som helhed fastlægger art. 6 forfatningsretligt statens politik mod den baggrund, som dannes af den grundlæggende kløft, der opdeler verden. PZPR har påtaget sig forfatningsretligt at tilvejebringe garanti for bevarelse af statens klassekarakter ved en bestemt udenrigspolitik. Den konstitutionelle sikring af statssystemet er hovedopgaven i enhver forfatning, og den garanti, som findes i Juligrundlovens art. 6, kan derfor ikke virke overraskende. Artiklen placerer PRL for bestandig i en alliance med andre stater af samme social-økonomiske og politiske formation. Sagen er imidlertid den, at denne gruppe ikke længere er ensartet, at der forekommer dybe modsætningsforhold mellem dens medlemmer. Under disse omstændigheder kan formuleringen i art. 6, punktum 2), andet led, ikke forstås som reduceret til en forholdsvis simpel erklæring om samhørighed med de stater, hvis system er socialistisk. En sådan erklæring ville være overflødig. Art. 1 i grundloven gør det tilstrækkelig klart ved at betegne PRL som en socialistisk stat, d.v.s. en stat, som knyttes sammen med andre socialistiske stater af et objektivt fællesskab. Reglens funktion må være et andet. Man kan selvfølgelig forstå bestemmelsen som et påbud om at forblive tro mod den socialistiske alliance og som en stempling af ethvert forsøg på at revidere denne politik eller på at indtage en neutral stilling i den jugoslaviske stil – som grundlovsstridigt. Man kan imidlertid næppe overse, at reglen ikke blot taler om styrkelse af venskab og samarbejde med socialistiske lande uden videre. Først i reglen står pligten til at styrke venskab og samarbejde med Sovjetunionen. Reglen kan have konsekvenser for statens stilling i spørgsmål, som

skiller Sovjetunionen og Kina, i Sovjetunionens ideologisk-politiske og muligvis også territoriale bilaterale stridigheder. Den kan også medføre konsekvenser for PRL's stilling i problemer, som er begyndt at skille Sovjetunionen og visse europæiske kommunistiske partier, som for nylig gav udtryk for sin utilfredshed med visse træk ved det sovjetiske regime. Egentlig er det muligt i reglen at indfortolke statens pligt til at følge i Sovjetunionens spor på sådanne områder, blandt andet i Sovjetunionens nuværende og mulige konflikter med andre socialistiske kræfter i verden. I folkerettens sfære er venskabstraktaten mellem PRL og Sovjetunionen og PRL's medlemsskab af Warszawa-Pagtens organisation en varig og tilstrækkelig garanti for den mellemfolkelige linje i PRL's udenrigspolitik. Dette faktum gør det endnu mere sandsynligt, at grundlovens nye regel i virkeligheden udfører en anden funktion.

* *
*

Den foreliggende oversigt over hovedtræk i reformen af Juligrundloven peger på, at det næppe er muligt at finde nogen fællesnævner for revisionerne. Reformen er bestemt ikke homogen. Enkelte dele af forfatningen har fået en meget afvigende behandling.

Det er tvivlsomt, om formålet med ændringerne i den forfatningsretlige normering af forholdet mellem borgerne og statsmagten var at ændre tilstanden fra tiden før reformen. Et forsøg i den retning ville kræve en overgang til et andet plan i den forfatningsretlige sikring af individets fundamentale rettigheder og friheder. Vi ser her bort fra behovet for tilvejebringelse af økonomiske og politiske forudsætninger, som ville være nødvendige for at bryde enkeltpersoners næsten absolutte afhængighed af magtmonopolet. Set ud fra et rent retligt synspunkt ville det mindst kræve fastlæggelse af præcise institutioner og af procedurer for at omdanne Juligrundlovens uforpligtende formuleringer til retlige garantier. Det var vist nok ikke hensigten.

Man får det indtryk, at for så vidt angår PRL's statssystem, samlede reformens ophavsmænds opmærksomhed sig – formentlig ikke med større begejstring – om de nye artikler 3 og 6. De andre ændringer tillagdes tilsyneladende ikke nogen særlig selvstændig betydning.

Modificeringerne i statsmekanismens enkelte led har en umiddelbar relevans for, hvordan statsapparatet kan fungere. De er i princippet saglige, selv om de ikke alle kan betragtes som den bedste løsning. De har ikke medført fundamentale ændringer, men sådanne er næppe heller påkrævet. De fortjener en mere detaljeret analyse, men denne kan ikke gennemføres her.